



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5 mars 2004 (11.03)
(OR. en)

7101/04

SOC 115
ECOFIN 80
EDUC 46
SAN 49

NOTE

du: Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs"

au: Conseil européen

n° doc. préc.: 6507/04 SOC 79 ECOFIN 55 EDUC 34 SAN 31 + COR 1 (de)

Objet: **Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur l'inclusion sociale**

Les délégations trouveront ci-joint le rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur l'inclusion sociale tel qu'il a été adopté par le Conseil EPSCO le 4 mars 2004.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	4
Introduction.....	9
PARTIE I – L’Union européenne	14
1. Inclusion sociale – la situation de l’Union européenne	14
2. Tendances clés et nouveaux défis des PAN/incl.....	33
3. Démarches stratégiques adoptées dans les PAN/incl (objectifs compris)	43
4. Démarches politiques fondamentales pour l’objectif 1.1. «Promouvoir l’accès à l’emploi»	51
5.1. Systèmes de protection sociale.....	61
5.2. Accès au logement et aux services essentiels	68
5.3. Accès aux soins de santé	74
5.4. Accès à l’éducation	78
5.5. Accès à la culture	84
5.6. Accès à la justice.....	87
5.7. Accès au sport et aux loisirs.....	89
5.8. Accès au transport.....	90
6. Principales approches politiques visant à réaliser l’objectif 2. «Prévenir les risques d’exclusion»	92
6.1. Promouvoir <i>l’e-Inclusion</i>	92
6.2. Prévenir et traiter le surendettement	97
6.3. Prévenir et lutter contre le sans-abrisme	100
6.4. Préserver la solidarité familiale.....	102
7. Approches politiques pour l’objectif 3. «Aider les plus vulnérables».....	106
7.1. Promouvoir l’intégration de personnes victimes de pauvreté persistante.....	107
7.2. Éliminer l’exclusion sociale parmi les enfants.....	124
7.3. Promouvoir les actions en faveur des zones caractérisées par l’exclusion	128
8. Principales approches politiques pour l’objectif 4. «Mobiliser tous les organismes concernés».....	131
8.1. Promouvoir la participation des personnes souffrant d’exclusion	132
8.2. Intégrer la lutte contre l’exclusion	134

8.3.	Promouvoir le dialogue et le partenariat	143
9.	Intégration de la dimension homme/femme.....	148
10.	Utilisation d'indicateurs	154
11.	Exemples de bonne pratique	160
Deuxième Partie – Les États membres.....		175
BELGIQUE.....		176
DANEMARK.....		181
ALLEMAGNE		186
GRÈCE.....		190
ESPAGNE.....		195
FRANCE		200
IRLANDE		205
ITALIE.....		210
LUXEMBOURG.....		215
LES PAYS-BAS		220
AUTRICHE.....		225
PORTUGAL.....		230
FINLANDE.....		235
SUEDE.....		240
ROYAUME-UNI		245

RESUME

Évaluation générale et principales conclusions

Un engagement politique renouvelé

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a demandé aux États membres et à la Commission de donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté d'ici 2010. Il a également décidé que les États membres devraient coordonner leurs politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par une méthode ouverte de coordination combinant les objectifs communs, les plans d'action nationaux et les indicateurs communs afin d'encourager des stratégies politiques d'inclusion sociale plus ambitieuses et plus efficaces. Dans ce contexte, les États membres ont préparé une deuxième génération de plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN Inclusion sociale). Ils constituent, trois ans après le Sommet de Lisbonne, une forte reconnaissance politique du défi qu'il faut continuer de relever pour garantir l'inclusion sociale dans toute l'Union européenne. Ils représentent, de la part des États membres, un rappel de leur attachement aux objectifs sociaux de l'Union et de leur conviction que la modernisation de l'économie doit aller de pair avec les efforts visant à réduire la pauvreté et à lutter contre l'exclusion. Ils soulignent le fait que tel doit être le cas, même en période de restrictions et de difficultés économiques.

Les PAN inclusion constituent une contribution importante à la modernisation du modèle social européen. Dans le cadre de cette approche, on reconnaît que des niveaux élevés d'investissement dans des politiques visant à promouvoir l'inclusion sociale et la cohésion sociale apportent également une contribution importante au maintien d'une croissance économique et de l'emploi durable. Cette conviction est confortée par le fait qu'au sein de l'Union les pays les plus à la pointe du progrès social sont aussi ceux qui sont les plus économiquement avancés. Toutefois, dans la poursuite de la croissance économique, il ressort des PAN Inclusion que les pays qui partent d'un niveau de développement inférieur accordent également la priorité au développement social dans lequel ils voient une part intégrante du progrès économique et social. Il est donc évident que des niveaux relativement élevés d'investissements sociaux apportent – et continueront d'apporter – une contribution significative à la réalisation de l'objectif stratégique global de l'Union qui est de devenir, d'ici 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Ceci souligne combien les politiques sociales, économiques et de l'emploi se renforcent mutuellement, un facteur dont l'importance est mise en lumière par la Stratégie de Lisbonne.

Le contexte de la pauvreté et de l'exclusion est toujours préoccupant

Malgré une amélioration générale depuis 1995, le nombre de personnes touchées par la pauvreté de revenu relatif demeure très important, avec plus de 55 millions d'individus, soit 15 % de la population européenne, vivant dans le risque de pauvreté en 2001. Près de la moitié d'entre eux vivaient de manière durable sur un revenu relatif faible. La gravité du problème est très inégalement répartie dans l'Union européenne. Par exemple, le risque de pauvreté globalement a varié en 2001 entre 10 % en Suède et 21 % en Irlande. Dans les pays du Sud ainsi qu'en Irlande, les pauvres profitent comparativement moins de la prospérité générale de leurs pays respectifs tout en étant davantage sujets à des formes plus persistantes de pauvreté et de dénuement. Le risque de pauvreté a eu tendance à être nettement plus élevé

parmi certains groupes comme les chômeurs, les parents isolés (principalement les femmes), les personnes âgées vivant seules (principalement des femmes aussi) et les familles nombreuses.

Les jeunes insuffisamment formés pour prendre solidement pied dans le marché du travail encourent tout particulièrement le risque de pauvreté. En 2002, près de 19 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans ont prématurément quitté le système scolaire sans suivre aucune formation. Les enfants sont aussi dans une situation vulnérable, avec des niveaux de pauvreté de revenu supérieurs à ceux des adultes (19 % en 2001) et le dénuement matériel dans les premières années de la vie peut nuire à leur développement et à leur avenir. La situation devient particulièrement préoccupante lorsque les enfants vivent dans des ménages sans emploi, sans pratiquement aucun lien avec le monde du travail (10 % de tous les enfants de l'Union en 2002).

L'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale exige des mesures supplémentaires

Compte tenu de ce contexte de niveaux de pauvreté et d'exclusion sociale élevés persistants, on ne saurait sous-estimer l'importance de la réalisation de l'objectif de Lisbonne qui est de donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté d'ici 2010. Les progrès accomplis par certains pays en termes de développement social doivent être poursuivis. D'autres pays doivent chercher à se hisser au niveau atteint par ceux qui ont le mieux réussi et à combler progressivement le fossé qui les sépare d'eux. L'engagement à réaliser de tels progrès ressort clairement d'un certain nombre d'évolutions stratégiques positives dont témoigne la deuxième génération de PAN Inclusion:

- les nouveaux PAN sont généralement de grande envergure, traduisant la nature pluridimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion. Ils recouvrent un plus large éventail de domaines politiques, notamment la fourniture de services de base comme l'apprentissage tout au long de la vie, la santé et le logement. Ils traduisent également de manière plus efficace la diversité des stratégies nationales et les différents degrés d'élaboration des systèmes de protection sociale;
- on constate un effort réel de la part d'une majorité d'États membres pour définir des objectifs quantifiés de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. D'autres ont défini des objectifs intermédiaires quantifiés qui, néanmoins, peuvent renforcer les ambitions de leurs politiques et faciliter le suivi des PAN;
- de nombreux États membres ont renforcé de manière significative leurs dispositions institutionnelles pour intégrer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans leurs décisions politiques nationales. Ils insistent également davantage sur l'extension de ce processus aux niveaux régional et local;
- le processus visant à encourager la participation des principaux acteurs de la société civile (ONG, partenaires sociaux et milieux économiques) dans la préparation des PAN a été amélioré. Ceci devrait permettre de renforcer la pertinence des PAN et des objectifs de Nice en tant qu'outils de référence du processus national de décision politique.

Toutefois, si des progrès réels ont été accomplis, il reste encore du chemin à parcourir, et notamment dans les directions suivantes:

- une démarche véritablement pluridimensionnelle exigera de prêter davantage attention aux questions comme le logement, l'apprentissage tout au long de la vie, la culture, *l'e-Inclusion* et les transports;
- la définition d'objectifs doit être mieux développée afin de les rendre toujours plus spécifiques, quantifiés et ambitieux;
- il faut mettre davantage l'accent sur la réalisation et le suivi de l'efficacité et de la qualité des mesures conçues pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- les progrès réalisés en matière d'intégration de la notion d'inclusion sociale par le renforcement des accords institutionnels doivent être encore poursuivis, notamment en veillant à ce que les objectifs de l'inclusion sociale soient pris en compte dans la définition des priorités générales de dépenses ;
- la participation accrue de la société civile doit être élargie au-delà de la préparation des PAN et aller jusqu'à la mise en œuvre et le contrôle;
- des efforts supplémentaires doivent être consentis par les États membres pour permettre le renforcement mutuel des politiques économiques, sociales et de l'emploi au moyen d'un lien cohérent.

Dans l'ensemble, la réussite dépendra essentiellement de la façon dont les États membres traduiront les ambitions stratégiques définies dans leur PAN Inclusion en actions concrètes visant à améliorer les conditions de vie des personnes les plus vulnérables. Il est également crucial que les économies de l'UE retrouvent rapidement le chemin de la croissance économique durable.

Six grandes priorités

Compte tenu de la diversité des PAN Inclusion 2003-2005, il est demandé aux États membres, au cours des deux prochaines années, de prêter une attention particulière aux six grandes priorités stratégiques suivantes qui s'avèrent particulièrement pertinentes dans un climat mondial économique et politique toujours incertain:

1. promouvoir l'investissement dans des mesures pour favoriser un marché actif de l'emploi et les adapter pour qu'elles répondent aux besoins des personnes qui connaissent les plus grandes difficultés à accéder à l'emploi;
2. s'assurer que les régimes de protection sociale sont adaptés et accessibles à tous et qu'ils offrent des incitations réelles à travailler à ceux qui peuvent travailler;
3. développer l'accès des plus vulnérables et des personnes les plus exposées au risque d'exclusion sociale, à des logements décentes, à des soins de santé de qualité et à des possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie;
4. mettre en œuvre un effort concerté pour prévenir l'abandon prématuré de la scolarité et encourager une transition en douceur entre l'école et le travail;
5. mettre l'accent sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui frappent les enfants;
6. définir une politique dynamique de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale des immigrants et des minorités ethniques.

Pour garantir l'accomplissement de progrès sur la voie de ces priorités stratégiques et vers les objectifs globaux, il sera essentiel de renforcer les procédures d'évaluation en élaborant de nouveaux indicateurs et d'autres mécanismes de suivi au niveau national et de l'UE. Dans ce contexte, il est important de poursuivre le développement des capacités statistiques tant de l'UE que des États membres pour soutenir les mesures et l'analyse de toutes les dimensions essentielles de l'inclusion sociale.

Profiter de la dynamique acquise pour avancer

Afin de conserver la dynamique des développements positifs qui apparaissent clairement dans les PAN, jusqu'à l'évaluation – prévue en 2005 – de la méthode ouverte de coordination dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les États membres et les institutions européennes doivent:

- continuer à promouvoir la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la société civile, ainsi que des personnes marginalisées elles-mêmes, à la mise en œuvre et au suivi des PAN Inclusion 2003-2005 et veiller à ce que ces plans soient plus clairement considérés comme des outils pour encourager le débat politique et soutenir les stratégies nationales ;
- veiller à la mise en œuvre cohérente des stratégies d'inclusion et d'emploi afin qu'elles se renforcent mutuellement, ainsi qu'à une bonne interaction entre les différentes composantes du processus rationalisé de protection sociale qui se met en place;

- veiller à ce que les priorités d'inclusion sociale définies dans les PAN soient reflétées dans l'examen à mi-parcours des fonds structurels et dans les orientations stratégiques pour leur avenir après 2006 ;
- prendre pleinement la mesure des questions liées à la dimension hommes – femmes et du problème de l'exclusion qui frappe de plus en plus les immigrants et les minorités ethniques;
- maintenir les efforts de mise au point d'indicateurs communs ou, le cas échéant, à titre complémentaire, d'indicateurs nationaux pour suivre les objectifs des politiques nationales, afin de faciliter l'évaluation de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en 2005;
- faire pleinement usage de toutes les bonnes pratiques déjà révélées par les PAN Inclusion, en intensifiant le processus d'échange des meilleures pratiques au moyen d'une diffusion efficace des connaissances acquises et d'un soutien accordé par les programmes de financement communautaires comme EQUAL ou le programme d'action communautaire contre l'exclusion sociale;
- encourager l'intégration progressive des pays candidats dans le processus global, en s'appuyant sur les mémorandums conjoints sur l'inclusion à venir (MCI) et sur l'adoption de plans d'action nationaux pour les nouveaux États membres en 2004;
- veiller à ce que les objectifs communautaires d'inclusion sociale figurent dans la préparation et le suivi du prochain Conseil européen de printemps, et notamment qu'il y ait cohérence entre ces objectifs et les grandes orientations des politiques économiques et la Stratégie européenne pour l'emploi.

L'avenir du processus d'inclusion sociale

Le présent rapport, qui repose sur une analyse des PAN Inclusion, indique les tendances clés et les principaux défis perceptibles dans l'Union ainsi que les bonnes pratiques et les démarches novatrices présentant un intérêt commun. Il évalue les avancées en direction de l'objectif de réduction de la pauvreté défini à Lisbonne et décrit le calendrier politique du futur processus d'inclusion sociale de l'UE dans un contexte de changement radical. À compter de 2004, le processus devra tenir compte de l'adhésion de dix nouveaux États membres où la nature et l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale présentent souvent des contrastes marqués.

En 2005, le processus d'inclusion sociale sera parvenu à mi-parcours et il sera procédé à une évaluation des travaux effectués jusque là, dans le cadre de la préparation de la rationalisation des processus de protection sociale/inclusion sociale au niveau de l'UE. À partir de 2006, il fera partie de la nouvelle approche rationalisée proposée par la Commission en mai 2003 et adoptée par le Conseil en octobre 2003.

INTRODUCTION

Objet et structure du rapport

Le présent rapport évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination, définit les grandes priorités d'action et met en évidence les bonnes pratiques et les démarches novatrices présentant un intérêt commun pour les États membres. Il vise à encourager la définition de stratégies d'inclusion sociale plus ambitieuses et plus efficaces au travers du partage des leçons tirées. S'appuyant fortement sur les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale 2003-2005 soumis par tous les États membres en juillet 2003, ce rapport est destiné à servir de base au rapport commun sur l'inclusion sociale que la Commission et le Conseil présenteront au Conseil européen de printemps de 2004, étape clé de l'évaluation périodique de l'avancée vers les objectifs sociaux et économiques définis par la stratégie de Lisbonne.

Le présent rapport insiste sur les politiques et les stratégies mises en œuvre par les États membres pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, et donc pour promouvoir une meilleure inclusion sociale. Il met en évidence des exemples de bonnes pratiques dans plusieurs domaines politiques, sur la base des indications et des informations fournies par les PAN Inclusion pour la période 2003-2005. Il n'est toutefois pas dans les intentions de ce rapport, ni des PAN Inclusion, de présenter une description générale de l'organisation des systèmes nationaux de protection sociale, ni de l'incidence de ces systèmes – ou des politiques dans d'autres domaines – sur la cohésion sociale. Ce rapport tendra par conséquent à privilégier les actions récentes et pourra négliger l'apport d'institutions ou de politiques plus structurelles qui concourent de manière décisive à promouvoir l'inclusion sociale. Pour cette raison, les renvois aux États membres figurant dans ce rapport ne sauraient être considérés comme exhaustifs, au sens où ils sont destinés à mettre en lumière des exemples d'actions politiques récentes, mais passent sous silence les cas où de telles politiques existent depuis longtemps.

Afin d'apporter les informations générales nécessaires, le rapport commence par une analyse des principales caractéristiques et tendances en matière d'inclusion sociale dans l'UE. Cette analyse s'effectue dans un cadre comparatif sur la base de l'ensemble des indicateurs communs approuvés par le Conseil européen de Laeken. Le rapport s'attache ensuite à décrire les principaux défis tels qu'ils sont perçus par les États membres dans leurs PAN Inclusion et qui permettent de définir un calendrier politique pour l'UE sur la période couverte par les plans (2003-2005). Ce calendrier se présente sous la forme d'une liste concise de six grandes priorités qui tiennent compte de la diversité des situations initiales et des systèmes sociaux.

Le rapport évalue ensuite la manière dont les États membres traduisent les objectifs communs de l'UE en stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À ce titre, le rapport est particulièrement important car les PAN Inclusion 2003-2005 devaient apporter des améliorations significatives en ce qui concerne la pluridimensionnalité, la cohérence et les ambitions des stratégies nationales. L'expérience acquise avec la première série de PAN Inclusion, comme la définition d'objectifs nationaux – une exigence du Conseil européen de Barcelone – devraient fournir ici une aide considérable.

Le présent rapport utilise fréquemment des expressions comme «pauvreté», «exclusion sociale» et «inclusion sociale». Pour plus de facilité, les définitions suivantes sont proposées¹.

Pauvreté: une personne est considérée comme vivant dans la pauvreté si son revenu et ses ressources sont insuffisants au point de l'empêcher d'avoir un niveau de vie considéré comme acceptable pour la société dans laquelle il vit. En raison de la pauvreté, cette personne peut se trouver défavorisée de multiples manières: chômage, faible revenu, inconfort du logement, soins de santé inadéquats et obstacles à son accès à l'apprentissage tout au long de la vie, à la culture, au sport et aux loisirs. Elle est souvent marginalisée et exclue de la participation aux activités (économiques, sociales et culturelles) qui sont la norme pour les autres personnes, et son accès aux droits fondamentaux peut être restreint.

Exclusion sociale: l'exclusion sociale est un processus par lequel certaines personnes sont repoussées à la périphérie de la société. Elle les empêche de participer pleinement à la vie sociale en raison de leur pauvreté, d'un manque de compétences de base et de possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ou d'une discrimination. Ce processus les éloigne des possibilités d'embauche, de revenu et d'éducation ainsi que des activités et des réseaux sociaux et communautaires. Ces personnes ont un accès très restreint au pouvoir et aux organismes de décision et se sentent donc souvent impuissantes et incapables d'influer sur les décisions qui affectent leur vie quotidienne.

Inclusion sociale: l'inclusion sociale est un processus qui garantit que les personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale obtiennent les possibilités et les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle, et qu'elles jouissent d'un niveau de vie et de bien-être considéré comme normal pour la société dans laquelle ils vivent. L'inclusion sociale leur garantit une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droits fondamentaux².

Cadre général

Les articles 136 et 137 du traité d'Amsterdam donnent mission à la Communauté de jouer un rôle actif pour appuyer et compléter les activités des États membres en matière de lutte contre l'exclusion sociale. En ce sens, le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a reconnu la nécessité de donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté d'ici 2010. Il a également demandé que les États membres coordonnent leurs politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base d'une méthode ouverte englobant les objectifs communs, les plans d'action nationaux et un programme d'action communautaire.

1 Ces définitions sont destinées à compléter et à renforcer la compréhension des termes de pauvreté et d'exclusion sociale tels qu'ils sont utilisés dans les objectifs communs et les indicateurs communs qui sous-tendent la méthode ouverte de coordination.

2 Tels que définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En décembre 2000, le Conseil européen de Nice a décidé de lancer une nouvelle méthode de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et a fixé quatre objectifs communs:

1. promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services,
2. prévenir les risques d'exclusion,
3. agir pour les plus vulnérables,
4. mobiliser l'ensemble des acteurs.

Les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PAN Inclusion en abrégé) jouent un rôle clé dans le processus communautaire dans la mesure où ils traduisent les objectifs communs en politiques nationales tout en tenant compte des situations nationales individuelles et de la nature particulière des systèmes nationaux de protection sociale et des politiques sociales.

Tous les États membres ont soumis leurs premiers PAN Inclusion en juin 2001. Leur préparation a permis d'informer et de consulter largement les acteurs les plus concernés et d'examiner les bases des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle a de plus donné l'occasion d'élaborer une approche plus stratégique et mieux intégrée. En outre, les informations incluses dans les PAN Inclusion constituent une bonne base pour l'échange des connaissances acquises et des meilleures pratiques dans l'UE.

Les principales constatations qui ressortent de l'examen des PAN Inclusion effectué par la Commission et les États membres, ont été présentées dans le rapport commun sur l'inclusion sociale approuvé par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001.

Les dix-huit indicateurs communs adoptés également à Laeken pour obtenir une mesure assez précise de la pauvreté et de l'exclusion sociale représentent également une base solide pour suivre les avancées et évaluer l'efficacité des efforts stratégiques. Couvrant des domaines très variés – pauvreté de revenu ainsi que chômage de longue durée, santé et apprentissage tout au long de la vie – ils traduisent le sentiment assez répandu que la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe sont de nature pluridimensionnelle et ne peuvent être réduites à une variable unique. Ces indicateurs devraient servir de base à l'évaluation objective par l'UE et chaque État membre des progrès du processus pluriannuel sur la base de résultats vérifiés. Les indicateurs nationaux devraient continuer à jouer un rôle, notamment dans les domaines comme le logement où il n'a pas encore été possible de définir une base commune significative.

Une autre réalisation importante de l'année 2001 a été l'adoption du premier programme d'action communautaire pour encourager la coordination de la lutte contre l'exclusion sociale. Le programme, qui sera mis en œuvre en 2002-2006, est conçu pour soutenir l'analyse politique et l'amélioration des statistiques ainsi que l'échange de bonnes pratiques, et pour encourager la constitution de réseaux entre les ONG d'Europe qui luttent activement contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le programme, qui relève de la méthode ouverte de coordination, devrait être étroitement associé aux PAN Inclusion.

Au cours de deux premières années, la mise en œuvre du processus communautaire d'inclusion sociale s'est déroulée harmonieusement: la Commission, le Conseil et d'autres acteurs la considèrent comme une étape positive. Considérant le large consensus sur l'utilité du nouveau

processus et de la solidité des objectifs communs adoptés à Nice, le Conseil a décidé en décembre 2002 de demander aux États membres de préparer pour juillet 2003 un second cycle de PAN Inclusion sur la base des objectifs communs, où seul un petit nombre de changements significatifs ont été introduits:

- (a) conformément aux conclusions du Conseil européen de Barcelone, les États membres sont invités à se fixer des objectifs dans leurs plans d'action nationaux;
- (b) l'accent doit être mis sur une analyse de l'exclusion sociale et une évaluation des politiques en fonction du sexe;
- (c) il convient de souligner les difficultés particulières que peuvent rencontrer les immigrants en matière d'inclusion sociale.

L'avenir du processus communautaire d'inclusion sociale

En accord avec la stratégie de Lisbonne, la méthode ouverte de coordination en matière d'inclusion sociale doit être envisagée en relation étroite avec les autres processus qui contribuent à la croissance économique et à une plus grande cohésion sociale. Les processus de coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi – respectivement sous-tendus par les grandes orientations des politiques économiques et la Stratégie européenne pour l'emploi – sont particulièrement importants pour la réalisation des objectifs du processus d'inclusion sociale. La méthode ouverte de coordination sur les retraites, lancée en 2002, et l'échange coopératif sur la santé et les soins de longue durée aux personnes âgées prennent également une importance croissante. Il est vital qu'au niveau national les États membres garantissent la cohérence entre leurs stratégies d'inclusion sociale et leurs politiques dans ces domaines.

De même, au niveau communautaire, il devient nécessaire d'améliorer la cohérence entre les messages politiques émanant des différents processus de coordination tout en évitant la multiplication des processus obéissant à des règles différentes et visant souvent des objectifs qui se recouvrent. C'est essentiellement pour ces raisons que, dans une communication récente³, la Commission a défini une proposition pour rationaliser et simplifier la coopération politique dans le domaine de la protection sociale en s'appuyant sur la méthode ouverte de coordination. Cette proposition comprend la création d'un processus normalisé, sur la base d'un ensemble commun d'objectifs regroupant les soins de santé, les pensions et l'inclusion sociale, capable de s'insérer plus efficacement dans les autres processus de coordination politique – notamment les grandes orientations des politiques économiques et la Stratégie européenne pour l'emploi – et de donner ainsi davantage de visibilité à la dimension sociale de la mise en œuvre de l'ensemble de la stratégie de Lisbonne. Les modalités de présentation de rapports seront simplifiées avec un unique rapport stratégique tous les trois ans complété, à partir de 2006, par des mises à jour annuelles légères les autres années. La Commission a de plus proposé la publication en 2005 du premier rapport conjoint sur la protection et l'inclusion sociales, afin d'analyser les principaux développements politiques dans le contexte des tendances et des prévisions sociales et économiques récentes et de fournir une base pour la transmission de messages politiques clés au Conseil européen de printemps.

Pour évoluer progressivement vers ce nouveau processus rationalisé de coordination politique, il est capital de ne pas perdre l'impulsion donnée dans de nombreux États membres par la

3 COM(2003)261 du 27 mai 2003.

préparation et le suivi des PAN Inclusion. De nombreux États membres et acteurs ont particulièrement insisté sur ce point pendant toute la durée de la consultation qui a suivi la publication de la communication de mai 2003. Il convient ainsi d'assurer sur le long terme la visibilité des différents éléments du processus, et notamment des PAN Inclusion, dans un contexte qui mène à davantage de cohérence dans la formulation des stratégies, tant au niveau national que communautaire. En outre, les buts et outils de contrôle du processus d'inclusion sociale de l'UE devront être reflétés de façon adéquate et cohérente dans la stratégie de développement durable.

Les conséquences de l'élargissement

En matière d'intégration sociale, l'élargissement mettra l'Union devant des défis nouveaux et comparativement plus importants. Les indicateurs sociaux comparatifs basés sur les données nationales ainsi que certaines études laissent entendre que des tranches larges de la population des pays candidats vivent sur des revenus faibles et manquent d'accès à certains services et facilités de base. Dans la plupart des pays candidats, le taux de chômage est élevé et les systèmes de protection sociale ne sont pas suffisamment développés pour garantir un revenu régulier aux personnes âgées, malades ou handicapées. Dans certains de ces pays, la situation sociale des minorités ethniques, des enfants et des personnes atteintes de maladies mentales est particulièrement préoccupante. En revanche, l'inégalité des revenus est généralement moins prononcée et l'apprentissage tout au long de la vie est mieux développé que dans les actuels États membres. Dans ce contexte général – où le concept d'exclusion sociale, tel qu'il est envisagé ici, est relativement récent et où la promotion de l'intégration sociale risque d'être considérée comme un objectif secondaire subordonné à la compétitivité ou à la croissance économique – il sera essentiel de mettre l'accent sur la complémentarité entre les politiques et les stratégies de croissance économique et de cohésion sociale.

Toutefois, il faut également voir dans l'élargissement l'occasion propice à un échange mutuel plus large d'expériences et de bonnes pratiques, ainsi que la possibilité d'intensifier la constitution de réseaux entre les associations et les autorités locales ou nationales qui sont appelées à relever des défis assez semblables. La diversification des situations sociales et des systèmes consécutive à l'élargissement de l'Union interviendra comme un puissant stimulant du recours à la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociales.

Toutes ces raisons montrent combien il était crucial d'impliquer, bien avant la date officielle de l'élargissement, la totalité des pays adhérents dans le processus d'inclusion sociale de l'UE. En 2002, la DG EMPL et tous les pays adhérents sont convenus de lancer un processus de coopération bilatérale centré autour de la rédaction de mémorandums communs sur l'inclusion (MCI) afin d'identifier les principaux défis sociaux propres à chaque pays, de définir les grandes politiques, à l'œuvre ou envisagées, et de mettre en évidence quelques problèmes politiques clés pour les analyser plus avant. Les MCI seront finalisés et signés conjointement par la Commission et chacun des 10 pays adhérents avant la fin de cette année. Ce processus devrait permettre aux pays adhérents de se préparer à une participation pleine et entière au processus d'inclusion sociale qui commencera vers le milieu 2004 avec la soumission de leurs premiers PAN Inclusion pour la période 2004-2006.

PARTIE I – L'UNION EUROPEENNE

1. INCLUSION SOCIALE – LA SITUATION DE L'UNION EUROPEENNE

Après avoir situé le contexte économique et démographique, ce chapitre offre une analyse comparative synthétique de la situation et des tendances en matière d'inclusion sociale au cours de ces dernières années dans l'Union. Cette analyse repose sur une sélection des indicateurs sur la pauvreté et l'exclusion sociale conjointement adoptés au sein de l'UE. Le chapitre 10 et l'annexe statistique présentent ces indicateurs, ainsi que des informations générales sur leurs processus d'adoption, le cadre méthodologique de leur sélection et les sources statistiques utilisées. L'annexe présente également des tableaux montrant les résultats des indicateurs sur la base de sources communes de l'Union européenne.

Le contexte économique et démographique

La situation de l'inclusion sociale depuis le lancement du processus communautaire dans ce domaine doit être examinée à la lumière de la détérioration générale de la conjoncture macroéconomique, l'UE continuant à ressentir les effets d'un ralentissement économique prolongé. En moyenne, la croissance du PIB communautaire n'a pas dépassé 1,1 % en 2002, en chute brutale par rapport au taux annuel élevé de 3,5 % en 2001. Selon les prévisions économiques d'automne de la Commission, le ralentissement de l'économie de l'UE devrait se poursuivre en 2003, et il est peu probable que le rebond soit vigoureux. La croissance du PIB devrait tout juste atteindre 0,8 % en moyenne en 2003 avant de remonter à un modeste 2 % en 2004 et approcher les 2,5 % en 2005 seulement.

Bien que les performances du marché européen de l'emploi se soient correctement maintenues pendant la première phase de ce ralentissement économique, la croissance de l'emploi dans l'UE s'est ralentie en 2002 – après avoir progressé de plus de 1 point de pourcentage par an en moyenne depuis 1997 – et le chômage a commencé d'augmenter après cinq années de déclin régulier. Le recul de l'emploi s'est révélé préoccupant en Belgique, au Danemark et en Allemagne. Le taux moyen de chômage de l'ensemble de l'UE est passé à 7,7 % en 2002, et devrait progresser encore jusqu'à 8,1 % en 2003. Malgré les progrès réalisés au cours des années immédiatement précédentes, les taux de chômage demeurent particulièrement élevés en Finlande, en Grèce et en Espagne – notamment en ce qui concerne les femmes pour ces deux derniers pays – et devraient dépasser la barre des 9 % en France et en Allemagne.

Malgré ces évolutions décevantes, l'UE a continué sa progression vers les objectifs d'emploi de Lisbonne et de Stockholm, bien qu'à un rythme nettement plus faible que ces dernières années. En 2002 dans l'UE, le taux d'emploi était estimé à 64,3 %, près d'un point de pourcentage au-dessus des 63,4 % atteints en 2001. Le taux d'emploi des femmes a nettement augmenté de 54,1 % en 2001 à 55,6 % en 2003, alors que, pour les hommes,

par rapport à l'an passé, il marquait un léger recul en s'établissant à 72,8 %. En matière de taux d'emploi, l'écart entre hommes et femmes s'est donc réduit mais la Grèce, l'Italie et l'Espagne connaissent encore des différences importantes, comprises entre 27 et 29 points de pourcentage. En ce qui concerne les personnes âgées (tranche d'âge comprise entre 55 et 64 ans), le taux d'emploi européen dépasse tout juste les 40 %, avec des valeurs nationales comprises entre un peu moins de 27 % en Belgique et 68 % en Suède. Ces dernières années, le taux d'emploi des personnes âgées a augmenté de manière importante dans tous les États membres à l'exception de l'Autriche, de l'Allemagne, de la Grèce et de l'Italie.

Dans le même temps, les conséquences sociétales à long terme du vieillissement de la population européenne apparaissent plus clairement. Bientôt, la population européenne en âge de travailler cessera d'augmenter après un siècle de croissance, et dans moins d'une décennie, l'Europe ressentira les conséquences du départ en retraite de la génération du «baby-boom». Bien que la fertilité ait légèrement augmenté de 1,45 enfant par femme en 1999 à 1,47 en 2001, elle reste très nettement en dessous du taux de renouvellement des générations de 2,1. L'espérance de vie augmente – elle a progressé de deux ans au cours de la dernière décennie, tant pour les hommes que pour les femmes – et la mortalité se déplace vers les générations les plus âgées. Actuellement, les personnes âgées de 65 ans et plus représentent 16 % de la population totale contre 17 % pour celles de moins de 15 ans. Avant 2010, ces proportions seront inversées. L'augmentation la plus spectaculaire concernera les personnes «très âgées», celles de plus de 80 ans, dont le nombre progressera de près de 50 % sur les 15 prochaines années.

Avec l'augmentation des taux de dépendance des personnes âgées, les demandes de prise en charge des besoins de soins se feront plus pesantes sur la société. Dans le même temps, l'évolution de la structure des ménages affaiblit lentement les conditions objectives de solidarité entre les générations au sein de la famille. Les mariages sont plus rares, interviennent plus tard et sont rompus plus fréquemment. La tendance à la diminution du nombre de personnes qui composent un ménage se poursuit, et de plus en plus de personnes vivent seules à tous âges. On constate également une augmentation frappante du nombre d'enfants qui vivent avec un seul adulte, de même qu'une baisse du nombre de couples avec enfants. En 2000, 10 % des enfants âgés de 0 à 14 ans vivaient avec un seul adulte contre 6 % en 1990. L'immense majorité de ces parents isolés sont des femmes.

Taux de risque de pauvreté: comparaisons entre les pays en 2001

En l'absence d'une série pleinement développée d'indicateurs capables de traduire la nature pluridimensionnelle du problème, l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'UE repose essentiellement sur les indicateurs disponibles et généralement orientés sur les revenus. La priorité est donnée aux indicateurs de pauvreté relative (de revenu), définis par rapport au niveau moyen de prospérité dans un pays donné, à un instant donné. Une notion en valeur absolue serait moins pertinente pour l'Union européenne, et ce pour deux raisons majeures. En premier lieu, le principal défi posé à l'Europe est de

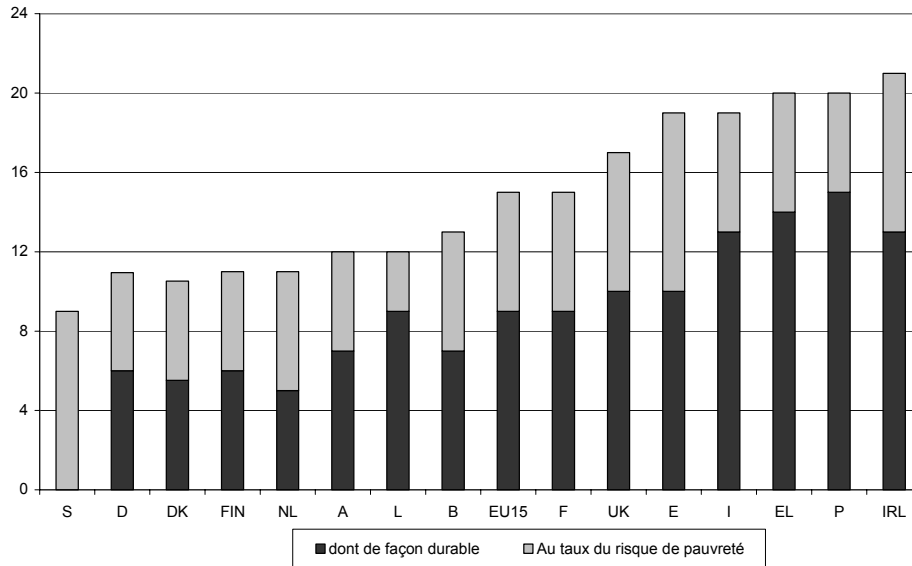
permettre à l'ensemble de la population de partager les bénéfices d'une prospérité moyenne élevée, et non d'atteindre des niveaux de vie élémentaires comme dans certaines parties moins développées du monde. Ensuite, ce qui peut être considéré comme un niveau de vie acceptable dépend largement du niveau de développement social et économique général, qui présente des différences considérables selon les États membres.

La proportion des personnes qui vivent dans des ménages dont le revenu équivalent se situe en dessous du seuil de 60 % du revenu médian équivalent national est prise comme indicateur de pauvreté relative. Étant donné le caractère conventionnel du seuil retenu, et puisque un revenu inférieur à celui-ci ne constitue ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour parler d'état de pauvreté, cet indicateur est désigné comme une mesure du risque de pauvreté. En 2001⁴, le risque de pauvreté concernait 15 % de la population de l'UE, soit plus de 55 millions de personnes. Cette valeur moyenne pour l'UE masque des différences considérables entre les États membres, la part de la population concernée variant de 9 % en Suède à 21 % en Irlande.

Plus une personne est amenée à vivre longtemps avec un revenu faible, et plus elle risque de connaître le dénuement ou l'exclusion sociale, culturelle et économique ainsi qu'un isolement social extrême. Dans tous les pays, la moitié ou plus des personnes exposées au risque de pauvreté en 2001 ont vécu pendant une durée prolongée avec un revenu faible, ce qui signifie que leur revenu équivalent se situait en dessous du seuil de 60 % pendant l'année en cours et pendant au moins deux années sur les trois précédentes (autrement dit 1998-2000). En Grèce et au Portugal, où le taux de risque de pauvreté est maximal, deux personnes sur trois dont le revenu était inférieur au seuil de pauvreté en 2001, ont été exposées de manière persistante au risque de pauvreté. En moyenne, les personnes touchées par la pauvreté persistante ont représenté 9 % de la population de l'UE en 2001.

4 Les indicateurs du risque de pauvreté sont tirés de l'enquête sur le panel communautaire des ménages. Dans cette enquête, l'information sur le revenu se réfère à l'année civile précédant la date de l'interview. Autrement dit, les données de la vague 2001 renvoient aux revenus de l'an 2000.

Figure 1 Taux de risque de pauvreté, taux total et de pauvreté persistante - 2001

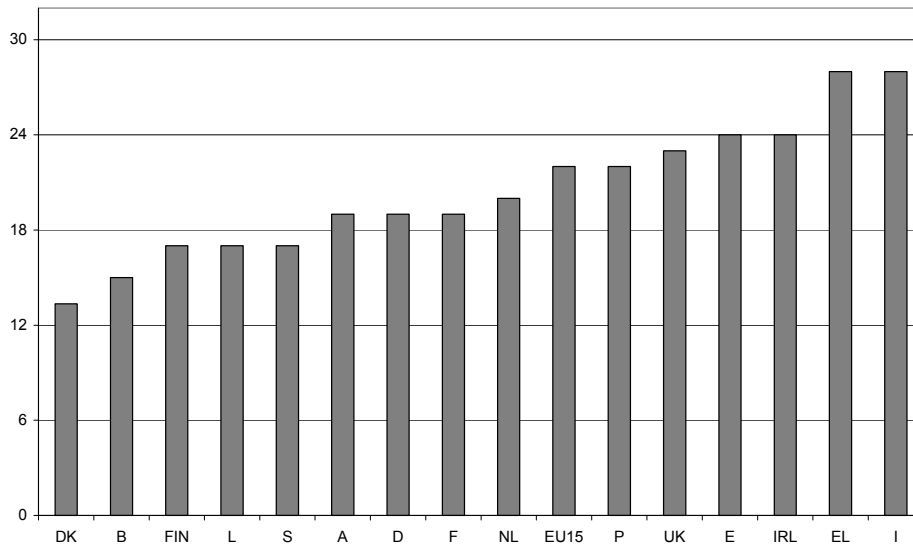


Source: Voir les tableaux 1 et 3 de l'annexe statistique

L'écart médian relatif de la pauvreté – autrement dit, la différence entre le revenu médian équivalent des pauvres et le seuil de 60 %, exprimée en pourcentage de ce seuil – permet de mesurer à quelle distance du seuil se trouvent les personnes exposées au risque de pauvreté. Ceci est un indicateur important qui complète le compte individuel des personnes exposées au risque de pauvreté, car il renseigne sur «le degré de pauvreté des pauvres».

En 2001, l'écart médian du risque de pauvreté se situait à 22 % pour l'ensemble de l'UE, ce qui signifie que la moitié des personnes exposées au risque de pauvreté avaient un revenu équivalent inférieur à 78 % du seuil de risque de pauvreté, soit 47 % du revenu médian équivalent.

Figure 2 L'écart médian du risque de pauvreté, 2001 (%)

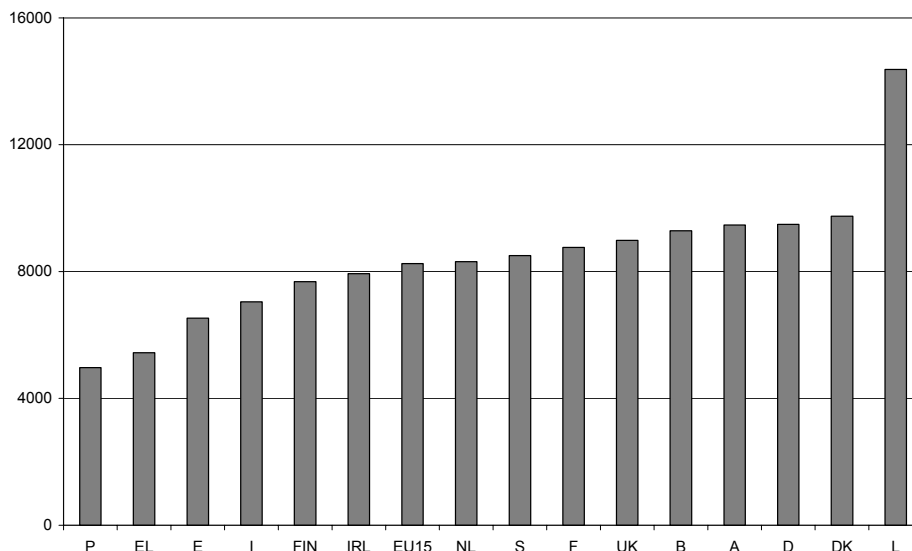


Source: Voir le tableau 2 de l'annexe statistique

L'analyse comparative des seuils nationaux permet de mieux comprendre le caractère relatif de la méthode utilisée pour mesurer la pauvreté. Cette comparaison est utile pour l'appréciation des différents niveaux de bien-être économique selon les pays⁵. La figure 3 présente, en standard de pouvoir d'achat, la valeur monétaire des seuils nationaux de risque de pauvreté pour un ménage d'une personne. Les valeurs pour le Portugal et la Grèce sont particulièrement faibles. À l'autre extrémité de l'échelle, le Luxembourg présente un seuil qui correspond à 170 % de la moyenne communautaire.

5 Une telle comparaison sera d'autant plus importante dans le cadre de l'Union élargie car l'éventail relativement étroit des revenus dans les pays candidats induit des taux de risque de pauvreté qui ne sont pas trop différents de ceux enregistrés dans les États membres, malgré les niveaux très faibles des revenus moyens nationaux.

Figure 3 Valeur indicative du seuil de risque de pauvreté pour un ménage d'une personne, en SPA, 2001



Source: Voir le tableau 5 de l'annexe statistique

L'analyse ci-dessus semble montrer que le risque de pauvreté de revenu se manifeste spontanément de diverses manières. Les pays où le risque de pauvreté en termes individuels est le plus grand, que celui-ci soit mesuré à un moment donné du temps ou sur une longue période, présentent également souvent l'écart relatif de pauvreté le plus élevé. Ceci provient d'un large éventail des revenus faibles associé à des niveaux de vie généralement assez bas.

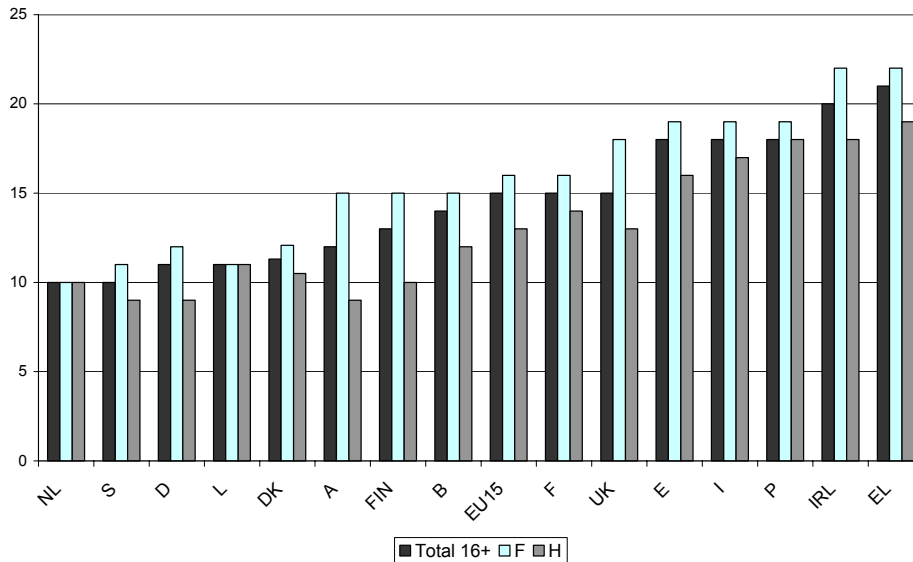
La mesure du risque de pauvreté porte essentiellement sur la partie basse de la répartition des revenus. Il est également intéressant de considérer l'ensemble de la répartition des revenus, mesurée, par exemple, comme la position relative du quintile inférieur par rapport à celui du groupe de tête. En 2000, le revenu total équivalent perçu par le quintile supérieur était 4,4 fois supérieur à celui perçu par le quintile du groupe des revenus les plus faibles. Les rapports varient de 3 au Danemark à 6,5 au Portugal (voir le tableau 6 à l'annexe statistique). Le classement des pays est tout à fait analogue si l'on considère le coefficient de Gini – une mesure sommaire de la répartition globale des revenus (tableau 7). Il est à noter que l'inégalité des revenus semble avoir diminué (ou pour le moins être restée stable) entre 1995 et 2001 sauf dans les pays nordiques qui, traditionnellement, présentent de toute façon un éventail réduit de revenus.

Incidence du risque de pauvreté par sexe, par type de ménage et par âge

Les femmes risquent généralement davantage de vivre dans un ménage pauvre: en 2001, 16 % des femmes adultes (de 16 ans et plus) ont disposé d'un revenu inférieur au seuil de

pauvreté, contre 13 % des hommes de la même tranche d'âge⁶. Cette tendance se retrouve de manière cohérente dans tous les États membres, l'Autriche, la Finlande et le Royaume-Uni enregistrant les différences les plus marquées. L'Autriche et la Finlande avec l'Irlande présentent également les écarts hommes – femmes les plus importants en terme de persistance du risque de pauvreté (voir le tableau 3), alors que, pour cet indicateur, l'écart entre hommes et femmes demeure relativement faible pour l'UE dans son ensemble. Les résultats concernant l'écart moyen hommes – femmes (tableau 4) sont mitigés car, dans de nombreux pays, cet écart est davantage en faveur des femmes que des hommes. Le risque de pauvreté est comparativement plus important pour les femmes dans certaines tranches d'âge spécifiques, notamment chez les femmes âgées de 65 ans et plus où il atteint 21 % contre 16 % pour les hommes de la même classe d'âge dans l'ensemble de l'UE).

Figure 4 Taux de risque de pauvreté pour les personnes âgées de 16 ans et plus, par sexe, 2001



Source: Voir le tableau 1 de l'annexe statistique

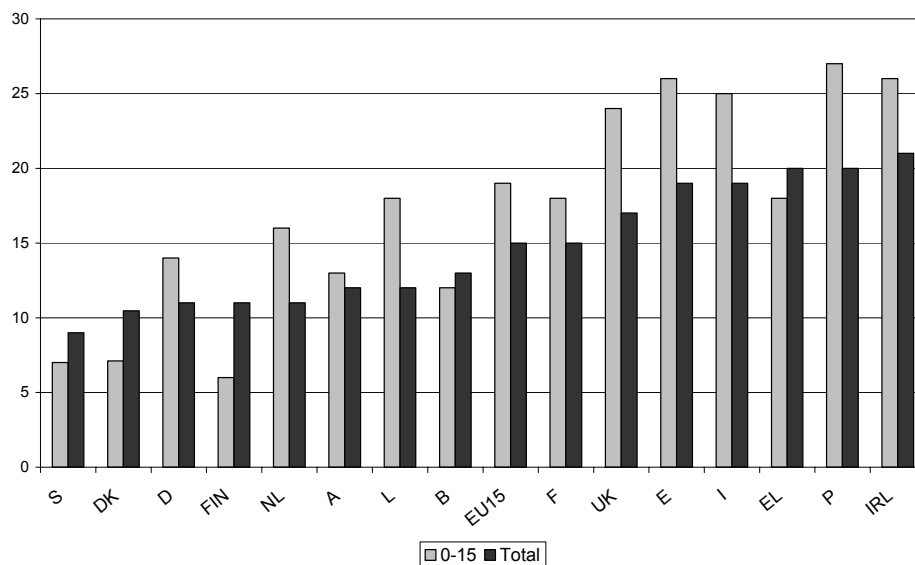
Par types de ménages, le risque de pauvreté le plus élevé concerne les familles monoparentales (35 % pour la moyenne européenne), le parent seul étant le plus souvent une femme. Au Royaume-Uni, l'exposition au risque de pauvreté des familles monoparentales – qui représentent une proportion relativement importante de l'ensemble des ménages – est particulièrement élevée avec 50 % (voir le tableau 9). Par ailleurs, les personnes qui vivent au sein de familles nombreuses, avec trois enfants à charge ou plus,

6 À l'exception des ménages d'une personne, les écarts hommes – femmes du risque de pauvreté doivent être interprétés avec prudence, car ils reposent sur l'hypothèse d'un partage égal du revenu dans le ménage.

sont très exposées au risque de pauvreté de revenu, qui peut atteindre des maximums entre 34 et 49 % en Irlande, Italie, Espagne et au Portugal, contre 27 % en moyenne dans l'Union.

En conséquence, dans la plupart des pays, les enfants connaissent des niveaux de pauvreté de revenu qui sont supérieurs à ceux des adultes. Le dénuement chez les enfants est un problème qu'il faut aborder avec sérieux car il est généralement susceptible d'affecter leur développement et leur avenir. En 2001, les taux de risque de pauvreté des enfants ont atteint ou dépassé 24 % en Espagne, Irlande, Italie, au Portugal et au Royaume-Uni. On constate également des différences importantes dans la persistance de la pauvreté infantile et chez les adultes (12 % contre 9 % pour l'ensemble de l'UE), ce qui laisse entendre que des facteurs spécifiques façonnent le risque de pauvreté auquel les enfants sont confrontés par rapport à celui qui menace l'ensemble de la population.

Figure 5 Taux de risque de pauvreté des enfants âgés de 0 à 15 ans, 2001



Source: Voir le tableau 1 de l'annexe statistique

À l'autre extrémité de l'échelle des âges, les personnes de 65 ans et plus (voir tableau 2) souffrent aussi d'un risque relativement élevé de pauvreté, notamment en Grèce, en Irlande et au Portugal. En Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, en revanche, les personnes âgées sont moins affectées par le risque de pauvreté que l'ensemble de la population.

L'analyse des revenus de la population et plus particulièrement des personnes âgées peut être faussée par le fait que les sources de données utilisées pour le calcul des taux de pauvreté de revenu ne tiennent pas compte des loyers théoriques, autrement dit des sommes économisées sur les loyers lorsque l'on possède son logement. Cela entraîne

vraisemblablement une estimation à la baisse du niveau de vie des ménages les plus âgés⁷, qui ont généralement plus de chances de vivre dans un logement à leur appartenant que les ménages plus jeunes. De plus, l'absence de prise en compte du paiement des intérêts induit une surestimation du revenu disponible des ménages (généralement plus jeunes) qui paient encore un crédit hypothécaire. Ces différents facteurs auront aussi tendance à rendre plus difficiles les comparaisons du risque global de pauvreté entre les pays, dans la mesure où la proportion de propriétaires occupants par rapport au nombre total de personnes exposées au risque de pauvreté varie considérablement d'un État à l'autre. C'est d'ailleurs le cas, car cette proportion est la plus élevée dans les pays européens méridionaux, avec un maximum de 93 % en Grèce, et minimale en Allemagne et aux Pays-Bas (35 % du nombre total des personnes exposées au risque de pauvreté). Si l'on tenait ainsi compte du loyer théorique, la courbe de répartition du risque de pauvreté selon les pays serait plus plate que ce que montre la figure 1.

L'analyse des données de revenu peut aussi pâtir de la non prise en compte des prestations en nature (logement social, assistance au foyer, services gratuits, par exemple), lesquelles sont particulièrement pertinentes pour évaluer la situation des personnes âgées en termes de revenu net et sont plus fréquentes dans certains pays comme le Danemark ou l'Irlande.

Tendances en matière de risque de pauvreté au cours des dernières années

Il est toujours problématique de dégager les tendances du risque de pauvreté de revenu depuis 2001 en raison des retards inhérents à la compilation et à la validation des statistiques contemporaines⁸, bien que les récents investissements dans les capacités statistiques permettent d'espérer une meilleure actualisation des données à l'avenir. Il est par conséquent impossible d'obtenir une image claire de l'incidence du nouveau processus de coordination européen sur la pauvreté de revenu. Les années immédiatement antérieures à la mise en place de la nouvelle stratégie ont connu une tendance à la baisse de la pauvreté relative, dont la moyenne communautaire est tombée de 17 % en 1995 à 15 % en 2001 (Tableau 1).

Il convient de garder à l'esprit la nature relative de la mesure du risque de pauvreté considérée pour interpréter son évolution au cours du temps. Une baisse (ou une augmentation) du pourcentage de la population concernée par le risque de pauvreté signifie qu'il existe moins (ou davantage) de personnes disposant d'un revenu inférieur au seuil, seuil qui varie au cours du temps puisqu'il fait référence à une valeur centrale de la répartition des revenus de l'année considérée. Si le niveau du seuil de pauvreté augmente, par exemple en conséquence de la croissance économique et de l'emploi, alors

7 Les comparaisons au niveau international des conditions de revenu et de vie des personnes âgées pâtissent également du manque de données statistiques sur les personnes vivant dans des établissements d'accueil.

8 Un autre problème est le manque d'estimations de l'intervalle de confiance pour l'évolution au cours du temps. Les tendances dans le temps doivent donc être interprétées avec prudence.

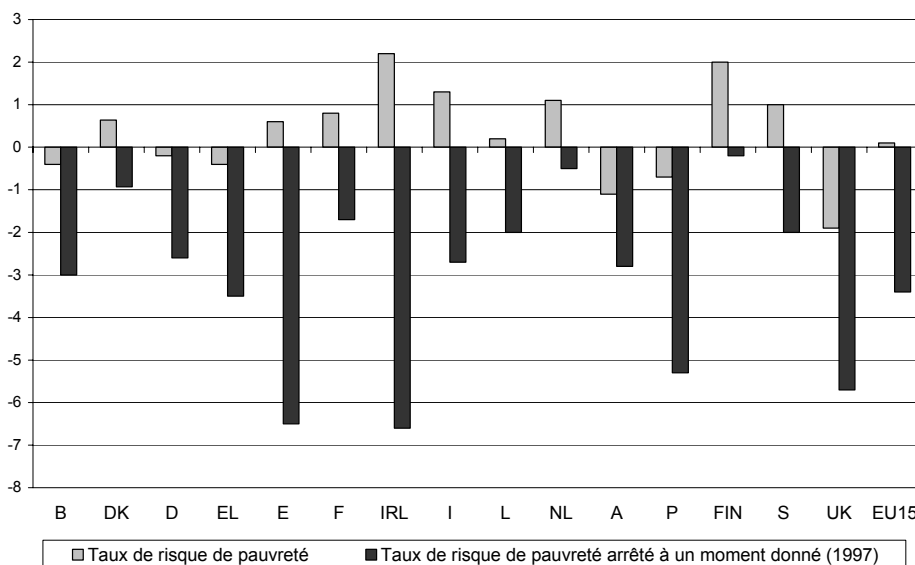
que le taux de risque de pauvreté diminue dans le même temps, le revenu de certaines des personnes qui se trouvent en dessous du seuil de pauvreté pendant l'année de départ augmentera plus rapidement que la valeur du seuil.

Dans tous les pays, la valeur du seuil de pauvreté a progressé plus vite que l'inflation, ce qui traduit une croissance du niveau général de prospérité. Comment rattacher à cette amélioration les résultats du taux de risque de pauvreté observés en 2001 ? La figure 6 ci-dessous présente, pour la période 1998-2001, l'évolution en points de pourcentage du taux standard de risque de pauvreté et du «taux de risque de pauvreté par rapport à un moment donné du temps» calculé relativement à la valeur du seuil 1998 corrigée seulement de l'inflation. Dans tous les pays, le taux de risque de pauvreté par rapport à 1998 a décliné au cours des trois années jusqu'en 2001⁹, notamment en Espagne et en Irlande. En Irlande toutefois, la proportion de la population menacée par la pauvreté a progressé: cela signifie que le revenu de certaines personnes n'a pas suivi l'augmentation générale rapide du niveau de vie dans le pays et est passé en dessous du seuil de risque de pauvreté.

Figure 6

Évolution entre 1998 et 2001 du taux de risque de pauvreté et du taux de risque de pauvreté par rapport à un moment donné (1998).

Évolutions en points de pourcentage



Source: Voir le tableau 11 de l'annexe statistique

9 Dans les comparaisons de l'évolution du taux de risque de pauvreté au fil du temps et d'un pays à l'autre, il convient de ne pas oublier les problèmes que pose la comparaison de moments différents du cycle économique.

Mesure de l'impact de la protection sociale

L'un des critères méthodologiques importants pour la sélection des indicateurs ayant été conjointement adoptés est leur capacité à mesurer les résultats sociaux plutôt que les moyens qui permettent de les obtenir. Ce principe respecte la nature même de la méthode ouverte de coordination où les États membres s'accordent sur les objectifs mais gardent toute latitude pour choisir les politiques qui leur permettront de les atteindre. Qui plus est, un indicateur de mesure des efforts politiques est d'une faible utilité lorsqu'il n'existe pas de moyen de déterminer si cet effort a atteint son objectif. Seul indicateur à faire partiellement exception à la règle, le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux en numéraire permet, lorsqu'il est comparé au taux de risque après transferts sociaux, de déterminer l'impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté.

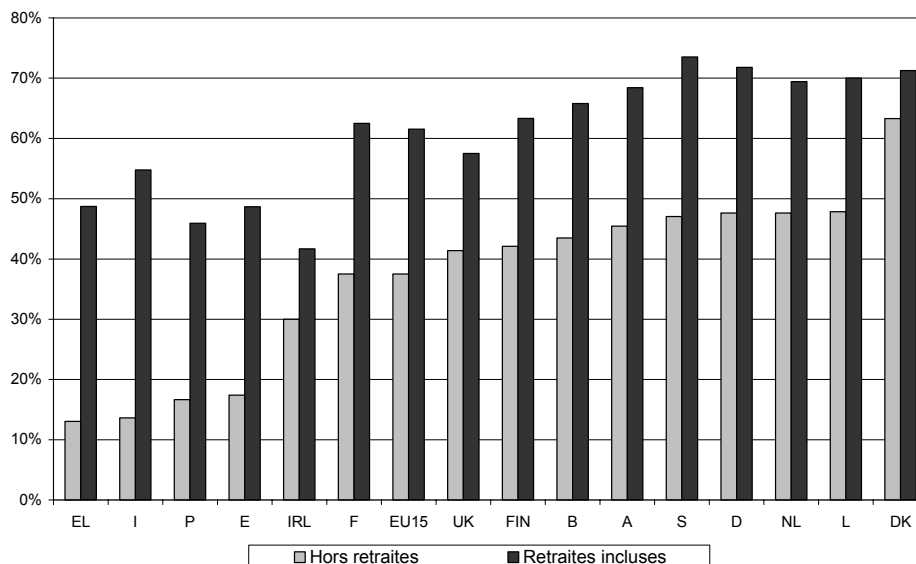
Dans la situation hypothétique d'une absence totale de transferts sociaux en numéraire et de pensions, le risque de pauvreté de la population de l'UE serait considérablement plus important que dans la réalité (39 % contre 15 % en 2001). On pourrait affirmer que le rôle premier des pensions de vieillesse en matière de revenus est de redistribuer du revenu non pas entre les personnes mais davantage sur leur durée de vie. Si l'on considère ainsi que les pensions sont des revenus primaires et non des transferts sociaux, le taux de risque de pauvreté atteint 24 %, 9 points de pourcentage au-dessus du risque de pauvreté mesuré après transferts sociaux.

La figure 7 ci-dessous montre la réduction (en valeur absolue) du pourcentage de risque de pauvreté calculée avant et après les transferts en numéraire, en excluant et en incluant les pensions de la notion de «transferts sociaux». Si les pensions (y compris les pensions d'invalidité et les pensions de vieillesse du régime non contributif) sont exclues et considérées comme des revenus primaires, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal présentent la réduction la plus faible, tandis qu'elle est maximale au Danemark. L'image change radicalement lorsque les pensions sont incluses. La contribution des transferts sociaux à la réduction du risque de pauvreté de revenu augmente considérablement en Italie et en Grèce. Cette différence d'impact traduit à la fois la structure des dépenses de protection sociale ainsi que la structure des populations exposées au risque de pauvreté.

Figure 7

Impact des transferts sociaux (excluant et incluant les pensions) sur le taux de risque de pauvreté, 2001.

Pourcentage de réduction du taux total de risque de pauvreté



Source: Voir le tableau 12 de l'annexe statistique

L'impact des transferts sociaux en numéraire sur le taux de risque de pauvreté diffère selon les tranches d'âge (tableau 12). Pour l'UE dans son ensemble, les transferts sociaux en numéraire hors pensions ont un effet réducteur particulièrement élevé sur le risque de pauvreté infantile (en 2001, la baisse a été de 39 %, contre 33 % pour les personnes en âge de travailler et 24% pour les personnes âgées). Dans les pays nordiques, la baisse du risque de pauvreté infantile a atteint et dépassé 65 %; à l'inverse, en Grèce, en Espagne, en Italie et au Portugal, les enfants sont le groupe qui bénéficie le moins des effets réducteurs sur la pauvreté des prestations sociales (la baisse en pourcentage a été de moins de 15 %). Lorsque les pensions sont considérées comme des transferts sociaux, ce sont évidemment les personnes âgées qui bénéficient le plus de cet effet réducteur de la protection sociale sur le risque de pauvreté.

L'indicateur de risque de pauvreté avant transferts sociaux doit être interprété avec prudence pour plusieurs raisons. Premièrement, il n'est pas tenu compte des interventions qui, à l'instar des transferts sociaux en espèces, peuvent aboutir à une augmentation du revenu disponible des ménages et des individus, à savoir les transferts en nature ainsi que les crédits d'impôt et les abattements fiscaux. Deuxièmement, le risque de pauvreté avant transferts est comparé au risque après transferts « toutes choses étant égales par ailleurs » - autrement dit en supposant que les structures des ménages et du marché du travail restent inchangées. Enfin, il faut se souvenir que la protection sociale permet d'alléger la

pauvreté mais qu'elle ne constitue pas en soi un moyen pour les personnes et les familles de sortir durablement de la pauvreté. Pour être efficaces dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les transferts sociaux en numéraire doivent être accompagnés d'autres mesures: soins de santé adéquats, éducation, services sociaux et intégration sur le marché de l'emploi pour ceux qui sont capables de travailler. C'est pour cela que de nombreux États membres recentrent de plus en plus leurs politiques sur la promotion de l'autonomie personnelle au travers d'un système de protection sociale orienté vers l'emploi qui encourage la participation au marché du travail.

La faiblesse des revenus n'est qu'une des dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et il est indispensable, pour approfondir la mesure et l'analyse de ce phénomène, de tenir compte d'autres aspects tout aussi pertinents, comme l'accès à l'emploi, l'éducation, le logement, les soins de santé, le degré de satisfaction des besoins élémentaires et la capacité à participer pleinement à la société. Beaucoup de ces aspects sont en réalité très difficiles à mesurer, notamment au niveau de l'UE. La suite de ce chapitre aborde les constatations livrées par les indicateurs sur la pauvreté et l'exclusion sociale qui ont été adoptés conjointement à ce jour, mais qui ne traitent pas d'autres aspects importants comme l'adéquation du logement, la mortalité et l'accès aux soins de santé en fonction du statut socio-économique et de la participation sociale.

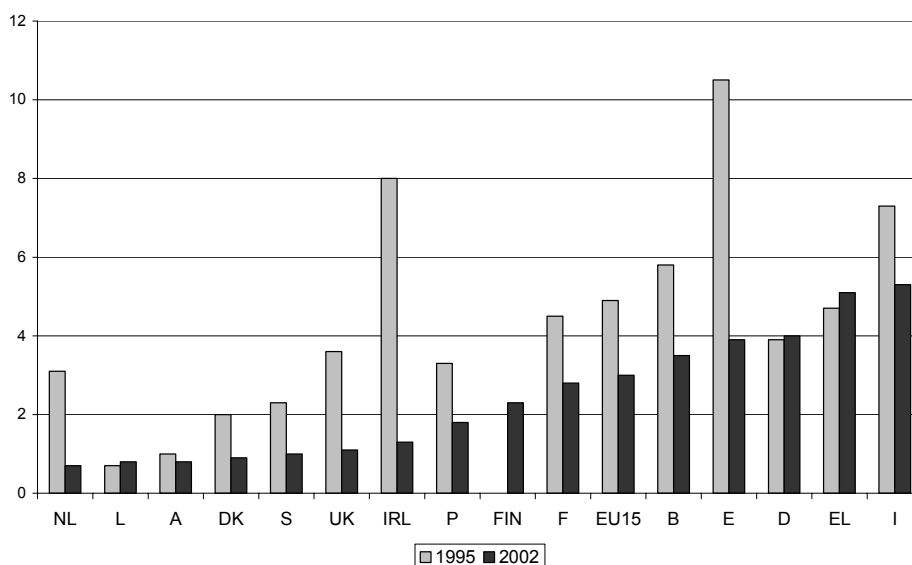
Marché de l'emploi, pauvreté et exclusion sociale

L'emploi est un facteur clé de l'inclusion sociale, non seulement parce qu'il génère du revenu mais aussi parce qu'il encourage la participation sociale et le développement personnel.

Le chômage de longue durée est très étroitement associé à la détresse sociale: les personnes qui sont restées sans emploi pendant longtemps ont tendance à perdre les compétences et l'estime de soi indispensables pour reprendre pied sur le marché du travail, à moins qu'une assistance adaptée leur soit apportée à temps. En 2002, le chômage de longue durée a touché près de 3 % de la main-d'œuvre de l'UE (et 39 % des chômeurs). Près des deux tiers de ces personnes sont en fait restées sans emploi pendant une très longue période (24 mois au moins, voir le tableau 20). Au sein de l'UE, selon les chiffres 2002, le Luxembourg, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède présentent des taux de chômage de longue durée inférieurs à 1 %. Le chômage de longue durée demeure élevé en Grèce et en Italie, où il touche plus de 5 % de la main-d'œuvre. Dans ces deux États membres, ainsi qu'en Espagne, la disparité entre les sexes est la plus forte. Dans l'ensemble de l'UE, les taux de chômage de longue durée sont plus élevés chez les femmes que chez les hommes, bien que ce soit l'inverse en Finlande, en Irlande, en Suède et au Royaume-Uni.

Au niveau communautaire, le chômage de longue durée a progressivement baissé depuis son niveau maximal de 4,9 % en 1995 pour atteindre 3 % en 2002. Les meilleures performances en ce domaine reviennent à l'Irlande et à l'Espagne: entre 1995 et 2002, l'Espagne a réduit de plus de moitié son taux de chômage de longue durée pour atteindre un niveau juste inférieur à 4 %, tandis qu'en Irlande ce taux a baissé de 8 % à 1,3 %.

Figure 8 Taux de chômage de longue durée, 1995 et 2002

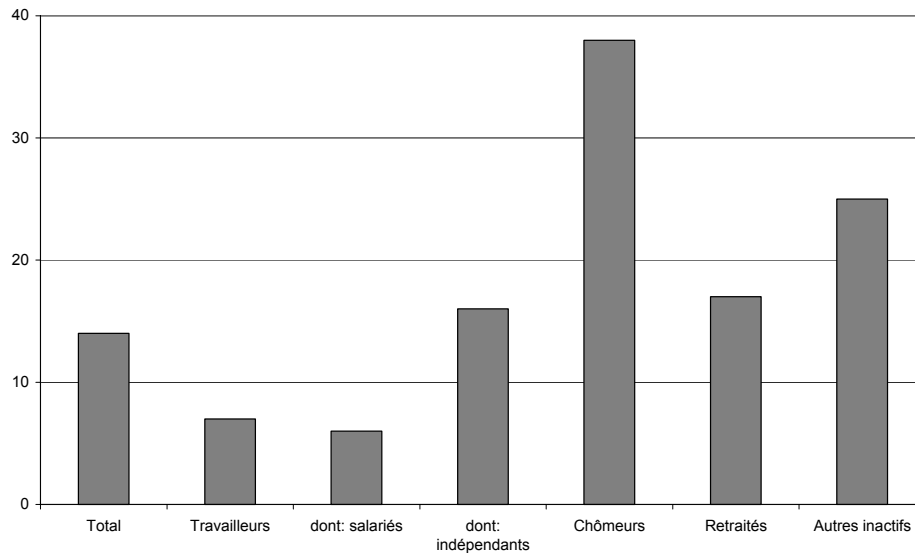


Source: Eurostat, EFT UE

Avoir un emploi est de loin le moyen le plus efficace de se protéger contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette affirmation est clairement établie par les résultats de la figure 9 qui montrent que seulement 7 % de la population ayant un emploi (et 6 % des salariés) de l'UE vivaient en 2002 sous le seuil de risque de pauvreté, contre 38 % des personnes au chômage et 25 % des autres inactifs. En Irlande, en Italie et au Royaume-Uni, près d'une personne au chômage sur deux est exposée au risque de pauvreté. Les retraités sont particulièrement exposés au risque de pauvreté en Grèce et en Irlande tandis qu'au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni d'autres personnes économiquement inactives présentent un risque de pauvreté élevé.

Figure 9

Taux de risque de pauvreté et situation la plus fréquente au regard de l'activité, 2001



Source: Voir le tableau 13 de l'annexe statistique

Même si les personnes ayant un emploi sont moins exposées au risque de pauvreté que les autres groupes, elles représentent une part importante du nombre total de personnes exposées au risque de pauvreté car une grande partie de la population adulte travaille. Dans l'UE, environ un quart de la population âgée d'au moins 16 ans et menacée par la pauvreté est au chômage: au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Portugal, cette part est de 40 % ou supérieure. Les travailleurs pauvres doivent ainsi faire l'objet de mesures politiques. Les faibles rémunérations sont de toute évidence un facteur de risque élevé de la pauvreté des travailleurs, mais les faibles qualifications de même que l'emploi précaire et souvent à temps partiel¹⁰ conduisent fréquemment à la pauvreté de même qu'à des retraites insuffisantes. D'autres facteurs également importants sont liés à la situation familiale des travailleurs: il est clair que les parents isolés et les ménages avec enfants dont seul l'un des membres travaille sont particulièrement vulnérables à la pauvreté (voir le tableau 14)

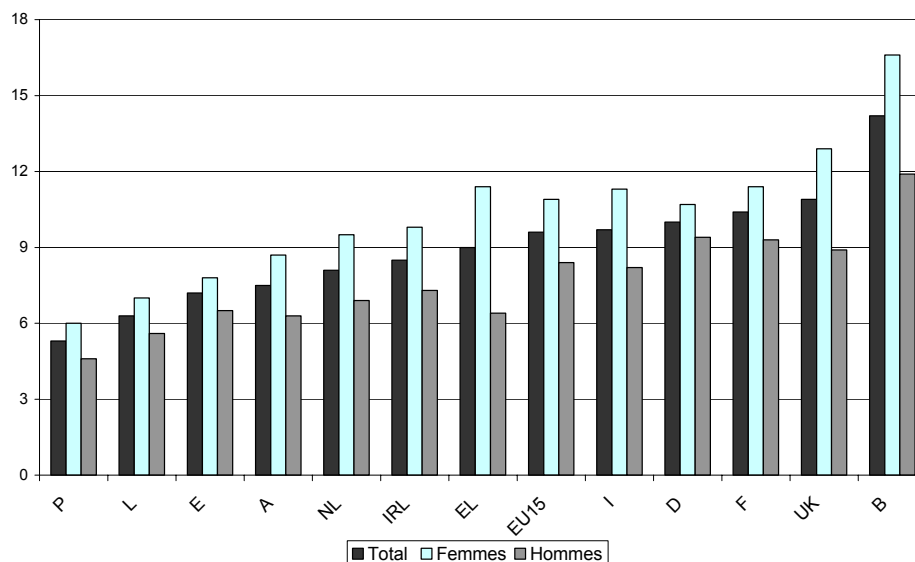
Naturellement, la notion de pauvreté des travailleurs ne fait que partiellement référence à la situation des particuliers car le risque de pauvreté est mesuré au niveau des ménages. Le bien-être économique des chômeurs, des inactifs ou des personnes faiblement

10 Les constatations montrent que le travail indépendant est un autre «facteur de risque». La fiabilité des données sur les revenus des travailleurs indépendants n'est toutefois pas garantie, car tous les revenus de ce type ne sont pas déclarés.

rémunérées dépend ainsi de la somme des ressources apportées par tous les membres de leur ménage. L'activité sur le marché du travail des membres en âge de travailler au sein des ménages constitue de plus en plus un facteur majeur de l'exposition des individus au risque de pauvreté (tableau 15). Lorsque l'on vit dans un ménage dont les membres sont sans emploi, les retombées potentielles négatives vont au-delà de l'absence de revenus du travail, car elles englobent également l'absence de contacts avec le monde du travail. En 2002 dans l'ensemble de l'UE, près d'une personne sur dix âgées de 18 à 59 ans vivait dans un ménage sans emploi (figure 10). Les maximums étaient atteints en Belgique (14 %) et au Royaume-Uni (11 %). Invariablement, il y a plus de probabilités que les femmes vivent dans un ménage sans emploi.

Des progrès semblent avoir été réalisés dans ce domaine. La proportion d'adultes d'âge actif qui vivent dans un ménage sans emploi a baissé entre 1995 et 2003 dans la plupart des pays, avec une diminution très importante en Irlande, aux Pays-Bas et en Espagne.

Figure 10 Personnes âgées de 18 à 59 ans et vivant dans un ménage sans emploi, 2003

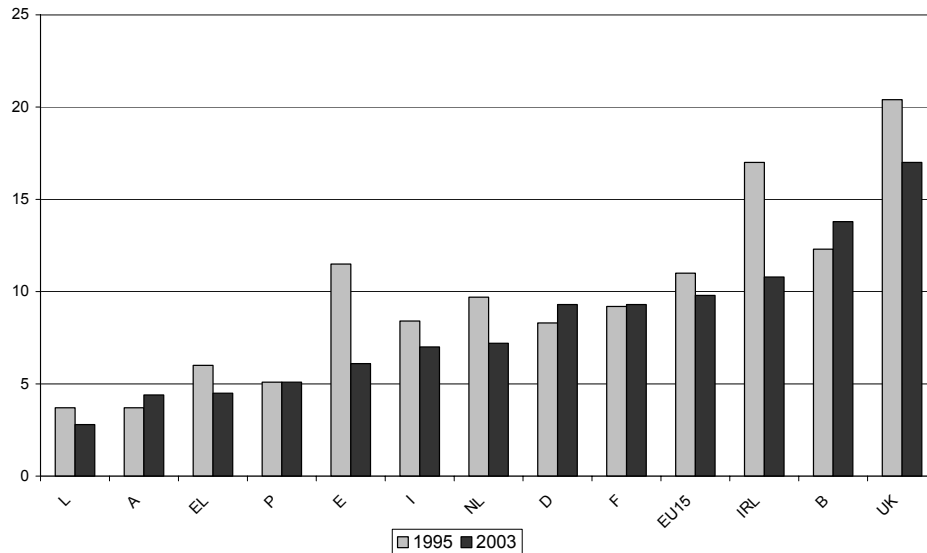


Source: Eurostat, EFT UE

Les principales inquiétudes concernent les enfants qui vivent dans un ménage sans emploi, car l'exemple de parents qui ne travaillent pas peut avoir un effet négatif sur les résultats de l'enfant tant dans le domaine scolaire que pour son avenir professionnel. En 2003, la proportion des enfants qui vivaient dans un ménage sans emploi était légèrement plus élevée que celle des adultes dans la classe d'âge la plus active (9,9 %) mais les écarts entre les pays sont davantage marqués, avec moins de 3 % de ces enfants au Luxembourg et 17 % au Royaume-Uni.

Cette proportion a baissé dans de nombreux pays, et plus considérablement en Irlande et en Espagne.

Figure 11 Enfants vivant dans un ménage sans emploi, 1995 et 2003



Source: Eurostat, EFT UE

Cohésion régionale

Tous les indicateurs examinés jusqu'à présent ont été calculés au niveau national. Toutefois, les différences territoriales sont importantes non seulement entre les pays, mais également à l'intérieur des pays. Une compréhension claire de la nature et de la condition de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau subnational est importante pour concevoir et mettre en œuvre des politiques efficaces qui la combattent. Il peut être particulièrement opportun, par exemple, de distinguer zones rurales et zones urbaines. Malheureusement, des considérations de fiabilité statistique empêchent une ventilation par région de la plupart des indicateurs conjointement définis au sein de l'UE. Par ailleurs, il n'existe pas de définition des régions acceptée au niveau de l'UE autre que celle basée sur des critères administratifs et politiques (classification NUTS).

La dispersion – coefficient de variation – des taux d'emploi au niveau NUTS2 peut fournir une mesure de substitution de la cohésion sociale par régions. La cohésion régionale est la plus faible en Italie, suivie d'assez loin par l'Espagne. L'Italie a montré quelques signes d'amélioration depuis 1996, alors qu'on constate une certaine convergence des taux d'emploi régionaux dans l'ensemble de l'UE (tableau 16). Les régions de l'Objectif 1 ont vu leurs taux d'emploi augmenter à un rythme plus rapide que les autres: entre 1996 et 2002, le nombre de personnes ayant un emploi dans ces régions a augmenté de plus de 5 % de la population en âge de travailler par rapport à 4 % dans le

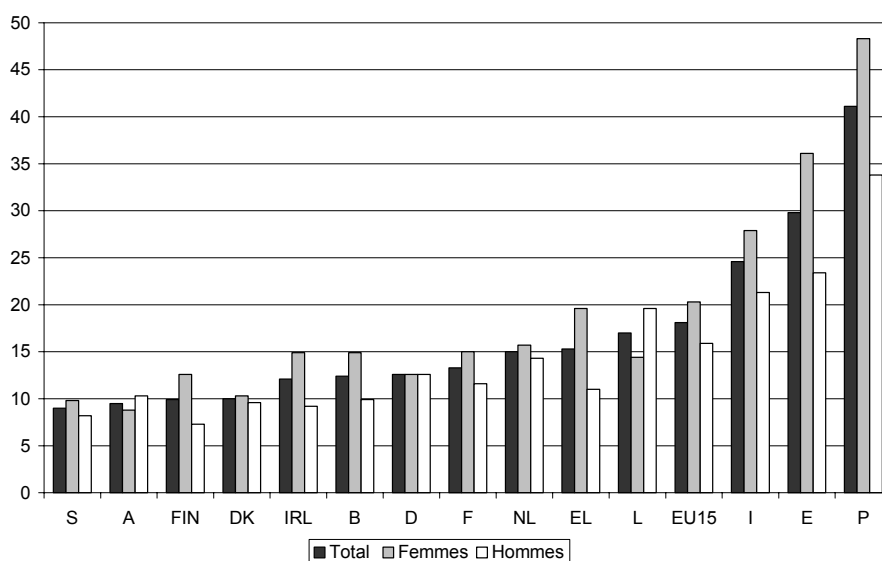
reste de l'UE. Pourtant, la part de la population en âge de travailler ayant un emploi reste encore nettement inférieure dans les régions de l'Objectif 1 (56,2 % en 2002) par rapport aux autres régions (66,7 %).

Compétences, pauvreté et exclusion sociale

Le manque de compétences et de qualifications de base est un obstacle majeur à l'inclusion sociale, un obstacle d'autant plus redoutable que la connaissance devient un des fondements de l'économie et la société. On peut craindre l'apparition de nouvelles fractures sociales au regard de l'emploi et l'adaptabilité, du développement personnel et de la citoyenneté active entre ceux qui ont accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie et ceux qui en sont exclus. «Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie»¹¹ demeure ainsi l'un des grands défis d'une société de l'intégration sociale.

Les données de l'enquête EFT 2003 montrent que près de 18 % de tous les 18-24 ans ne disposent que d'un faible niveau d'instruction – autrement dit, inférieur au niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire – et qu'ils n'ont pas suivi d'enseignement ou de formation dans les quatre semaines précédant l'enquête. Au niveau national, ces valeurs vont de 10 % ou moins au Danemark, en Autriche, en Finlande et en Suède, à 41 % au Portugal. Dans tous les pays, les garçons sont davantage susceptibles de quitter le système éducatif avec un faible niveau de qualification scolaire que les filles (tableau 21).

Figure 12. Jeunes sortis prématurément du système scolaire et ne suivant aucune autre formation, ventilation par sexe, 2003



Source: Eurostat, EFT-UE

11 (COM (2001) 678 final)

Les différentes cohortes d'âge permettent de suivre l'évolution des tendances au cours du temps. La différence entre la proportion de ceux qui n'ont qu'un faible niveau d'études parmi les jeunes (de 18 à 24 ans) et les personnes âgées (de 65 ans et plus, tableau 22) est saisissante: dans l'ensemble de l'UE, 70 % de ce dernier groupe a atteint un niveau scolaire inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire contre 18 % de tous les 18-24 ans, comme nous l'avons remarqué plus haut. Les progrès les plus importants semblent avoir été enregistrés dans les pays du Sud de l'Europe, qui ont tous commencé avec des proportions de populations au faible niveau d'études très supérieures à 80 % dans les cohortes les plus âgées.

Santé

L'espérance de vie est un indicateur du domaine de la santé que l'on peut considérer comme représentatif aussi bien de l'état de santé que du bien-être général des nations (tableau 23). C'est un indicateur complexe qui porte sur plusieurs dimensions; indépendamment de l'état de santé des personnes, il renseigne sur l'accès aux services de santé et sur leur utilisation, ainsi que sur des facteurs socio-économiques plus généraux.

La population de l'UE est caractérisée par une forte espérance de vie à la naissance: les valeurs nationales sont comprises entre 77 ans environ au Danemark, en Irlande et au Portugal, et un peu plus de 79 ans en Espagne, en France, en Italie, en Suède et au Royaume-Uni. Bien que l'espérance de vie des femmes soit quasiment supérieure de six années à celle des hommes, en raison d'une mortalité supérieure persistante des hommes tout au long de leur durée de vie, le fossé commence à se réduire car, sur la dernière décennie, l'espérance de vie a davantage augmenté chez les hommes que chez les femmes dans la majorité des États membres.

Il est généralement reconnu qu'un mauvais état de santé est à la fois une cause et une conséquence de difficultés socio-économiques au sens large. À ce titre, l'état général de la santé de la population tend à être moins bon dans les groupes à bas revenu. Le pourcentage de ceux qui se déclarent en mauvaise ou en très mauvaise santé est nettement plus élevé chez les personnes situées dans le quintile inférieur de la fourchette des revenus que chez celles relevant du quintile supérieur, dans l'ensemble de l'Union européenne (16 % et 7 % respectivement), ainsi que dans chacun des États membres (tableau 24).

2. TENDANCES CLES ET NOUVEAUX DEFIS DES PAN/INCL

L'analyse des tendances dégagées par les PAN/incl est rendue difficile par l'absence de données récentes, même au niveau national, et par les approches très différentes adoptées par les chapitres analytiques. En général, toutefois, les PAN/incl 2003 se font l'écho d'une perception moins optimiste de la conjoncture pour attaquer le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale que les premiers PAN de juin 2001. La plupart des États membres craignent que le ralentissement économique actuel, associé à la hausse du chômage de longue durée et aux difficultés croissantes rencontrées pour trouver un

emploi, expose davantage de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion sociale, et aggrave encore la situation des personnes déjà affectées. Cette perception varie toutefois de manière significative d'un pays à l'autre. En dépit d'une conjoncture économique mondiale plus difficile, un certain nombre de pays – malgré leurs chiffres encore relativement élevés de risque de pauvreté et d'exclusion sociale – demeurent dans l'ensemble optimistes quant aux tendances économiques à court terme les concernant, et sont persuadés qu'elles contribueront à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale (EL, E, IRL, I, UK). D'autres, tout en mettant en évidence des pressions supplémentaires, semblent confiants quant à leur capacité à conserver leurs niveaux relativement élevés d'inclusion sociale et à faire face aux demandes croissantes en s'appuyant sur leurs systèmes déjà bien développés mais en portant peut-être un peu plus d'attention aux groupes particulièrement vulnérables (B, DK, FIN, L, NL, A, S). Toutefois, plusieurs États membres affichent davantage de pessimisme et signalent des défis supplémentaires, notamment en ce qui concerne la croissance du chômage (D, F et P).

Au cours des deux dernières années, plusieurs pays ont consenti des efforts importants pour renforcer leurs actions dans certains domaines, révélant ainsi l'émergence de quelques tendances positives. En Irlande et au Royaume-Uni, des progrès réels ont été réalisés dans la réduction du nombre des personnes exposées au risque de pauvreté persistante ou de longue durée. Ces pays ont également avancé dans la réduction de la pauvreté infantile.

Côté négatif, diverses tendances semblent se généraliser dans certains pays. Le niveau du chômage est en progression générale. Certains pays – Irlande et Royaume-Uni – ont conservé des écarts de revenus relativement importants malgré une évolution plus positive du chômage. Le nombre de personnes qui perçoivent le salaire minimum tend à augmenter. En ce qui concerne le logement, on constate une certaine progression des listes d'attente pour les logements sociaux et le nombre de sans-abri progresse. Bien que les normes générales de santé se soient dans l'ensemble maintenues, on constate une recrudescence des problèmes de santé mentale et de ceux liés à la toxicomanie.

Les principales évolutions structurelles décrites dans le rapport conjoint 2001 sont toujours perçues comme des facteurs importants avec une incidence – parfois positive, parfois négative – sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Il s'agit de:

- l'impact des grandes évolutions structurelles du marché de l'emploi qui résultent du changement économique et de la mondialisation rapides;
- l'incidence de la croissance rapide de la société de la connaissance et des technologies de l'information et de la communication;
- l'effet du vieillissement de la population et l'augmentation des taux de dépendance et de la demande de services de santé qui en résulte;
- l'impact de l'augmentation de l'immigration et de la diversité ethnique;
- l'évolution constante de la structure des ménages, avec un niveau élevé persistant d'éclatement des familles, une multiplication des familles monoparentales et une tendance à la désinstitutionnalisation de la vie de famille;
- la tendance en faveur d'une plus grande égalité entre les hommes et les femmes, et notamment d'une plus grande participation des femmes au marché de l'emploi.

Les facteurs de risque associés à la pauvreté et à l'exclusion sociale décrits en 2001 se confirment dans les PAN 2003. Il s'agit d'un état de dépendance durable par rapport à des revenus faibles ou insuffisants, du chômage de longue durée, de la faible qualité ou de l'absence d'expériences professionnelles antérieures, du faible niveau d'éducation, de formation et d'alphabétisation, d'une enfance dans une famille vulnérable, d'un handicap, de problèmes de santé et de conditions de vie difficiles, du fait de vivre dans un lieu défavorisé à plusieurs titres, de problèmes de logement et d'absence de domicile fixe, de l'immigration, de l'appartenance ethnique, du racisme et de la discrimination.

Toutefois, bien que l'éventail des risques et des obstacles demeure le même, les PAN 2003 dépeignent un tableau plus nuancé et plus complexe, et certaines situations ressortent comme plus fortement associées à l'exclusion sociale qu'auparavant: le fait de vivre dans un ménage sans emploi, l'insuffisance des revenus, le surendettement, les maladies mentales, l'abus d'alcool ou de drogues, le handicap, la dépendance par rapport à des soins de longue durée, le statut de demandeur d'asile, de réfugié ou d'immigrant, le fait de vivre dans une zone urbaine ou rurale défavorisée.

Dans la relation entre chômage, pauvreté et exclusion sociale, trois aspects sont particulièrement dignes d'intérêt. Le premier est la perception croissante que les chômeurs ne constituent pas un groupe homogène et que les difficultés qu'ils connaissent pour accéder au marché de l'emploi varient de manière importante selon les personnes. Ceci est notamment vrai pour les chômeurs de longue durée qui cumulent généralement les facteurs négatifs – analphabétisme fonctionnel, compétences obsolètes, manque de

compétences linguistiques, handicap ou mauvaise santé, toxicomanie, trop longue absence du monde du travail et autres facteurs. Si ces problèmes ne sont pas contrés par une aide appropriée et rapide, ils peuvent conduire à l'exclusion permanente du marché de l'emploi. De plus, ces facteurs négatifs peuvent être exacerbés par des facteurs réels, négatifs également, comme le manque d'emplois, l'insuffisance des services de garde d'enfants, le manque de moyens de transport, le fait de vivre dans une région à fort taux de chômage, l'absence de logement, le manque de possibilités d'apprentissage ouvertes et souples capables de répondre à leurs besoins et à leurs intérêts, les préjugés et la discrimination – par exemple contre les immigrants, les minorités ethniques, les anciens prisonniers, les personnes souffrant de difficultés d'apprentissage, les femmes ou les hommes en raison de leur sexe. Le deuxième de ces aspects est l'accent mis sur la situation très vulnérable des ménages sans emploi ainsi que sur les risques de pauvreté accrus des ménages où une seule personne, et non les deux, travaille. Troisièmement, la vulnérabilité de trois groupes particuliers est régulièrement signalée: les travailleurs âgés dont les compétences risquent de devenir obsolètes, les jeunes hommes et femmes de 16 à 25 ans sans compétences reconnues ou qualifications certifiées, et, enfin, les immigrants et les minorités ethniques.

En ce qui concerne le lien entre bas revenus et pauvreté, cinq aspects retiennent davantage l'attention. En premier lieu, on constate que dans les pays ayant enregistré une forte croissance économique, et bien que les revenus des plus pauvres aient augmenté en valeur réelle, les écarts de revenu restent élevés (UK, EL) ou se sont peut-être même accentués (IRL). Deuxièmement, les PAN mettent davantage l'accent sur le risque très élevé auquel sont exposées les personnes qui n'ont depuis longtemps qu'un revenu faible pour subsister (FIN, UK). Troisièmement, certains pays cherchent à éviter l'augmentation de la pauvreté des travailleurs. Quatrièmement, plusieurs pays reconnaissent que les personnes surendettées ne peuvent parfois plus se sortir du piège de la pauvreté (A, B, FIN, F, IRL et UK). Enfin, plusieurs pays (UK, IRL, D, I, L, P, S) sont particulièrement préoccupés par la situation des enfants élevés dans des familles à faibles revenus.

Si l'importance des handicaps en matière d'éducation et de formation en tant qu'obstacles à l'inclusion sociale ainsi qu'à l'économie et à la société de la connaissance, était déjà clairement soulignée, les nouveaux PAN attirent plus particulièrement l'attention sur trois aspects. Le premier est le problème de l'analphabétisme fonctionnel non seulement chez les élèves des écoles mais également dans l'ensemble de la population adulte (D, F), le deuxième est la question particulière de l'abandon prématuré de la scolarité (D, FIN, IRL, NL) et le troisième est l'importance croissante de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et de l'acquisition de nouvelles compétences de base comme apprendre à apprendre, les langues, les compétences sociales, les TCI et l'esprit d'entreprise.

Dans le domaine de la santé et de l'invalidité, il apparaît que la nature et le niveau du risque dépendent largement du type de handicap (S). En règle générale, les PAN insistent davantage sur le risque particulièrement élevé de pauvreté de longue durée et d'exclusion auxquels sont confrontées les personnes handicapées (A, IRL, NL et DK).

Un grand nombre d'États membres soulignent davantage encore dans les PAN 2003 le risque élevé de pauvreté et d'exclusion sociale lié à l'immigration ou résultant de l'appartenance à une minorité ethnique, tout en insistant cependant sur la complexité et la diversité des situations. Les aspects spécifiques mentionnés sont la difficulté à trouver un logement ou un emploi bien rémunéré (F, FIN, S,) les obstacles à l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, notamment d'ordre linguistique. Une attention plus marquée est également accordée aux immigrants âgés (D), aux mariages forcés ou arrangés, aux personnes dont l'état de santé (S) ou le niveau d'études (NL, DK) est faible. Certains PAN (IRL, S) signalent aussi des différences hommes - femmes. Les problèmes particuliers des roms et d'un grand nombre de gens du voyage (IRL) sont rappelés par différents États membres. Un certain nombre d'États membres (UK, S, F, FIN, B et IRL) font directement le lien entre la discrimination et les questions de cohésion sociale.

Les PAN 2003 mettent généralement en avant la nécessité de prendre davantage en compte la situation des personnes concernées par de multiples risques ou par une accumulation de problèmes car elles sont susceptibles d'entrer dans le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale (S, FIN). Les groupes suivants sont plus régulièrement signalés: les personnes qui sortent de prison ou d'établissements psychiatriques, les sans-abri, les alcooliques et les toxicomanes, les personnes atteintes de maladies mentales, les prostituées.

Une caractéristique importante des PAN 2003 est l'attention plus nette portée aux différences régionales et locales dans les niveaux de pauvreté et d'exclusion sociale et à la manière dont les causes structurelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale varient d'une région à l'autre (B, F). Dans certaines régions en déclin qui connaissent un flux migratoire négatif, le chômage élevé et les taux croissants de dépendance (FIN, P) contrastent avec les problèmes de congestion des régions en expansion où la question du logement figure en meilleure place. De plus, certains pays (IRL, EL, P, UK) rappellent la situation des zones rurales marginalisées avec des populations vieillissantes, des services de mauvaise qualité et des niveaux de dépendance plus élevés. Les PAN signalent régulièrement les concentrations particulières de pauvreté et de dénuement multiple dans certaines communautés spécifiques urbaines. À cet égard, ils notent le problème du déclin du capital social. Dans les communautés défavorisées à plusieurs titres, on constate souvent un appauvrissement des réseaux relationnels, des systèmes et des organisations d'aide qui facilitent la participation active des personnes dans leur communauté et sont indispensables à une société civile forte et chaleureuse.

Le rôle significatif que les inégalités hommes – femmes peuvent jouer dans la pauvreté et l'exclusion sociale est plus précisément signalé dans les PAN 2003, mais il est assez difficile de savoir si ce rôle traduit une augmentation réelle de la discrimination sexuelle ou simplement une meilleure prise de conscience du problème. La discrimination sexuelle est particulièrement soulignée dans le contexte des familles monoparentales, de la violence domestique, des problèmes engendrés par la flexibilité du travail et la diminution des droits à pension. L'accent est également mis sur les différences hommes-

femmes au sein des groupes les plus défavorisés, par exemple les sans-abri, les personnes qui sortent de prison et les toxicomanes (DK).

Les PAN 2003 reprennent l'idée que la pauvreté et l'exclusion sociale se transmettent d'une génération à l'autre, mais ils insistent plus particulièrement sur le fait que les personnes qui ont grandi dans la pauvreté risquent nettement de constituer la prochaine génération de pauvres et de chômeurs. Une attention plus soutenue est apportée à la manière dont la «transmission» de la pauvreté s'effectue entre les générations et sur les efforts particuliers nécessaires pour lutter contre la pauvreté infantile afin de briser ce cercle vicieux.

Les flux d'entrée et de sortie de la pauvreté sont une autre grande dimension de la pauvreté et de l'exclusion sociale signalée par les différents pays. Plusieurs PAN/incl soulignent la nécessité de mieux comprendre comment certaines personnes se trouvent piégées dans le cercle vicieux de la pauvreté de longue durée, ou pourquoi certains entrent et sortent régulièrement de la pauvreté tandis que d'autres (une majorité) peuvent ne rester pauvres que pendant des périodes relativement brèves.

Les défis fondamentaux

Le défi de politique générale qui émerge des PAN est la nécessité pour les États membres de réaliser une forte intégration des politiques dans les domaines de l'économie, de l'emploi, de l'éducation et la formation tout au long de la vie de la culture et de l'action sociale et de veiller à ce que la prévention et l'éradication de la pauvreté et l'exclusion sociale soient intégrées dans tous ces domaines politiques. Ces deux aspects sont essentiels pour mettre en œuvre une démarche intégrée et coordonnée de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est également évident que les pays qui associent de hauts niveaux de protection sociale, des économies à forte productivité et des niveaux constamment élevés d'emploi seront mieux en mesure de promouvoir une société de l'intégration sociale. Dans des domaines comme la protection sociale, l'éducation et la formation tout au long de la vie, la santé, le logement, les transports ainsi que la culture, les sports et les loisirs, il est vital de mettre en œuvre des politiques efficaces, capables de rendre ces services accessibles à tous. Toutefois, pour les personnes les plus vulnérables, la fourniture de ces services doit souvent être complétée par une assistance ciblée et personnalisée qui leur permette de surmonter les obstacles spécifiques à leur participation à la société.

Le premier rapport conjoint identifiait 8 défis fondamentaux qui, à des degrés divers, devaient être relevés par tous les États membres. L'analyse des PAN 2003, ainsi que celle menée dans le chapitre précédent, suggère que ces défis constituent encore un cadre de travail solide pour les États membres, bien que certaines de leurs dimensions aient gagné en importance.

Élaborer un marché de l'emploi favorisant l'intégration et promouvoir l'emploi en tant que droit et possibilité de développement pour tous: sans exception, les États membres mettent en avant le rôle de l'emploi comme moyen de prévenir la pauvreté et de sortir les

personnes de cet état. Un large éventail de politiques et de démarches sont mises en avant, et beaucoup d'entre elles sont également traduites dans les plans d'action nationaux pour l'emploi. Cependant, les PAN/incl soulignent plus particulièrement la difficulté de concevoir des aides personnalisées et individualisées pour les personnes les plus défavorisées et les plus éloignées du marché de l'emploi – par exemple, les immigrants, les personnes qui sortent de prison ou d'établissements psychiatriques ou les personnes handicapées – et la nécessité d'apporter une attention particulière aux problèmes des ménages sans emploi et des jeunes chômeurs sans compétences de base ni qualifications officielles.

Garantir un revenu et des ressources suffisantes pour vivre de manière digne: si l'emploi est, pour le plus grand nombre, le meilleur moyen de s'assurer un revenu suffisant, la mise en œuvre de systèmes efficaces d'aide aux revenus pour ceux qui ne peuvent pas gagner leur vie ou ceux qui sont à la retraite, demeure un défi essentiel et plusieurs États membres doivent renforcer leurs efforts à cet égard. Une autre action considérée comme fondamentale consiste à créer une interdépendance étroite entre les systèmes d'aide aux revenus et les politiques destinées à accroître la capacité des personnes à accéder au marché de l'emploi et à mettre un terme à la dépendance de longue durée. Il est tout aussi important de garantir l'intégration précise des politiques fiscales, d'aide au revenu et de salaire minimum afin de donner un caractère suffisamment avantageux au travail pour permettre aux personnes de sortir de la pauvreté.

Lutter contre les inégalités dans le domaine de l'éducation par la prévention et les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie: quatre défis particuliers ressortent au regard de cet objectif: élaborer des réponses coordonnées et intégrées afin de prévenir l'abandon prématuré des études; offrir des possibilités d'apprentissage à tous ceux qui souffrent d'analphabétisme fonctionnel; améliorer l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie pour toutes les personnes marginalisées avec une priorité donnée aux travailleurs âgés, à la population vieillissante et aux groupes à haut risque d'exclusion; renforcer l'accent sur l'éducation primaire et l'appui individuel précoce et souple dans toutes les actions officielles d'éducation et de formation (y compris à l'université) afin de briser le cycle générant les inégalités dans le domaine de l'éducation et de donner une seconde chance tout au long de la vie. Il est également important de reconnaître que l'éducation et la formation tout au long de la vie n'ont pas pour seul motif de permettre aux personnes de sortir du chômage. Comme plus de 50 % des personnes de plus de 25 ans se trouvent en dehors du marché de l'emploi, il convient de prêter également une attention plus marquée à la préparation de ces personnes à une vie digne et pleine de sens en dehors du marché du travail. Les PAN reconnaissent, pour les hommes comme pour les femmes, un manque de capacité dans des domaines comme la gestion d'un ménage, l'éducation des enfants, la gestion de l'argent et des dettes, les problèmes de santé au sein du ménage et les compétences en matière de soins pour les personnes malades ou âgées, la culture et la citoyenneté active. Sachant que ni l'école ni la famille ne sont en mesure de transmettre efficacement ces compétences essentielles, il est clair qu'un nouveau défi se présente pour l'ouverture à tous de possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Préserver la solidarité familiale tout en encourageant l'égalité des sexes et en protégeant les droits et les avantages individuels des membres de la famille et les droits de l'enfant: la famille évolue et les implications de cette évolution dans la fourniture de l'aide et des soins sont une cause majeure d'inquiétudes pour de nombreux États membres. Presque tous les États membres continuent de faire face au problème d'une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les familles monoparentales ou nombreuses. Les PAN soulignent l'importance de l'équité pendant les périodes de difficultés économiques qui accroissent encore les menaces pesant sur ces groupes. Un grand nombre de pays affirment que pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale sur le long terme, il faut briser le cycle de la pauvreté infantile. Les plans reconnaissent tous l'importance d'un bon équilibre entre travail et vie de famille et, à cet égard, ils insistent pour que les groupes à faibles revenus puissent profiter des efforts visant à concilier vies professionnelle et familiale. La nécessité de soutenir les familles particulièrement vulnérables et notamment de s'attaquer à la violence domestique est fréquemment rappelée.

Garantir des logements décents à tous: l'élaboration de stratégies intégrées capables de prévenir et de réduire le nombre de sans-abri est un défi partagé de manière croissante par les États membres. De plus, l'évolution économique fait peser une nouvelle pression sur les logements et plusieurs États membres sont mis au défi d'augmenter le nombre de logements abordables dans certaines villes afin de résorber les listes d'attente et la surpopulation. On constate notamment que le marché par lui-même ne suffit pas à satisfaire les besoins en logements et que certains groupes comme les personnes handicapées et les immigrants rencontrent des difficultés particulières.

Garantir l'égalité d'accès à des services de qualité (dans les domaines de la santé, des transports, des soins, des loisirs et en matière sociale, culturelle et juridique): pour certains États membres, la fourniture de services de qualité adaptés, accessibles et abordables à tous les citoyens est encore un défi majeur. De nombreux PAN mettent résolument l'accent sur l'amélioration de l'accès aux services de santé et de soins – en particulier pour les personnes âgées et celles qui souffrent de maladie mentale – ainsi que sur l'accès aux transports. L'accès à la culture, en tant que dimension de l'inclusion sociale et tremplin pour surmonter l'exclusion, est considéré comme une nécessité évidente.

Améliorer la fourniture des services: les PAN reconnaissent qu'il est indispensable d'adapter la fourniture des services pour qu'elle réponde aux besoins locaux et individuels et tienne compte des nécessités particulières des groupes et des communautés marginalisés. Pour certains États membres le défi consiste à conserver des services de bonne qualité dans une conjoncture de ralentissement économique, tandis qu'il s'agit, pour d'autres, de poursuivre l'investissement dans le développement et la qualité des services malgré la limitation des ressources. Un autre défi croissant est de garantir aux familles à faibles revenus un accès égal aux services de base comme l'électricité, l'eau et les transports dans le contexte de la libéralisation accélérée de ces mêmes services. Les PAN reconnaissent la nécessité de garantir un meilleur accès à l'information en même

temps qu'une coordination plus étroite et un meilleur partage de ces informations entre les différents prestataires de services et entre les différents niveaux de l'administration publique, afin de faciliter l'accès à ces divers services et de mieux intégrer l'assistance sur la base d'une demande initiale à des fins multiples. Alors que certains États membres insistent plus précisément sur la nécessité de cibler les services ou de les adapter aux besoins particuliers des personnes à risque, il devient important d'éviter que des personnes se retrouvent exclues de manière prolongée du courant dominant, par exemple par des «mesures» d'éducation ou de formation distinctes. Il faut pour cela que tous les services publics intègrent l'inclusion sociale dans leurs concepts, leur gestion ou leurs procédures et fassent ainsi la preuve de leur responsabilité sociale d'entreprise.

Réhabiliter les zones de dénuement multiple: un grand nombre de plans souhaitent mettre en place des partenariats locaux entre tous les acteurs concernés, et élaborer des réponses intégrées dans les domaines de l'économie, de l'action sociale et de l'emploi afin de s'attaquer au problème du dénuement multiple dans certaines communautés. À ce titre, une attention croissante est également portée à la reconstruction du capital social et à la mobilisation des personnes elles-mêmes au niveau local par l'intermédiaire du développement communautaire et de concepts de «villes et régions d'apprentissage» ou de «ville sociale» qui donnent aux personnes les moyens de changer leur vie. Dans ce processus de réhabilitation, l'un des défis particuliers porte sur la lutte contre la criminalité et la réduction de la toxicomanie. Toutefois, il est frappant de constater que si les multiples aspects de la pauvreté des zones urbaines sont bien couverts, seulement quelques États membres s'intéressent aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale en zone rurale. Les pays qui se sentent concernés soulignent la nécessité d'avoir des approches multidimensionnelles et intégrées qui puissent faire face au vaste éventail de problèmes connexes comme l'exode rural, qui conduit au dépeuplement et au vieillissement de la population, l'affaiblissement de la base économique et son cortège d'offres d'emploi limitées, de petites exploitations non viables, de faibles revenus et de dépendance vis-à-vis du système social, et la non disponibilité ou la suppression de services essentiels. C'est un domaine qui méritera plus d'attention dans le développement futur du processus d'inclusion sociale.

Six grandes priorités

L'analyse précédente montre clairement que toute stratégie efficace pour réduire significativement la pauvreté et l'exclusion sociale exige une démarche pluridimensionnelle et de longue durée principalement centrée sur les huit défis fondamentaux précédents. Toutefois, devant les incertitudes qui pèsent de manière prolongée sur la conjoncture économique et politique mondiale, les États membres sont invités à apporter, aux cours des deux ou trois prochaines années, une attention particulière aux six grandes priorités décrites ci-dessous. Ces priorités sont particulièrement importantes pour conserver la dynamique devant mener à la réalisation de l'objectif de Lisbonne, à savoir élaborer d'ici 2010 des mesures décisives en faveur de l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et pour faire en sorte que les personnes les plus touchées par le risque de pauvreté ne souffrent pas de manière

disproportionnée des effets du ralentissement de la croissance économique ou des mesures de maîtrise des déficits budgétaires.

1. Promouvoir l'investissement et la spécificité des mesures actives en faveur du marché du travail afin de répondre aux besoins de ceux qui connaissent les plus grandes difficultés à intégrer ce marché, et améliorer le lien entre les actions relevant de la protection sociale, de l'éducation et la formation tout au long de la vie et les politiques du marché de l'emploi afin qu'elles se consolident mutuellement.
2. Veiller à ce que les **systèmes de protection sociale**, y compris les plans de revenu minimum, permettent à tous de disposer d'un revenu suffisant pour vivre dans la dignité et prévoient des mesures incitant réellement tous ceux qui le peuvent à travailler.
3. Développer l'**accès des plus vulnérables** et des personnes en plus grand danger d'exclusion sociale à des logements décentes, à des services de santé de qualité et à des soins de longue durée, ainsi qu'à des possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie dans des cursus spéciaux ou intégrés, notamment dans le domaine culturel.
4. Engager une action concertée pour prévenir les sorties prématurées du système scolaire et d'autres filières **officielles d'éducation et de formation** et s'attaquer au problème persistant de la transition entre l'école et le travail, notamment auprès des jeunes qui sortent du système scolaire avec de faibles qualifications.
5. Donner la priorité à l'éradication de la pauvreté infantile et de l'exclusion sociale **des enfants** en tant qu'étape décisive pour lutter contre la transmission de la pauvreté entre les générations, en insistant plus particulièrement sur les initiatives précoces d'intervention et d'éducation qui permettent de déceler et d'aider les enfants et les familles pauvres.
6. Travailler de concert à réduire les niveaux de pauvreté et d'exclusion sociale et à améliorer la participation à l'emploi des **immigrants et des minorités ethniques** pour qu'elle atteigne des niveaux comparables à ceux de la population majoritaire.

Pour atteindre ces objectifs fondamentaux, il est important que les États membres mettent au point des stratégies intégrées et coordonnées au niveau local et régional et notamment dans les communautés défavorisées à plusieurs titres. De telles stratégies doivent adapter les politiques à la situation locale, faciliter la mobilisation et l'implication de tous les acteurs et garantir des services de meilleure qualité et plus accessibles pour les citoyens touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est également crucial de veiller à ce que ces priorités intègrent la dimension hommes – femmes afin de réduire les inégalités.

3. DEMARCHES STRATEGIQUES ADOPTEES DANS LES PAN/INCL (OBJECTIFS COMPRIS)

Les États membres élaborent des plans d'action nationaux pour se donner principalement les moyens d'abord d'analyser, puis de renforcer leurs politiques et leurs programmes, pour les rendre les plus efficaces possibles. Pour aborder cette tâche, les États membres partent de considérations très différentes – qu'il s'agisse de la diversité des niveaux de pauvreté et d'exclusion sociale ou de notions traditionnelles de bien-être très éloignées les unes des autres – et s'appuient sur des structures propres de gouvernance. Ils ont également une approche très différente de l'importance qu'ils accordent déjà à l'accès aux droits, notamment les droits sociaux en tant que principe de base sous-tendant leur approche d'élaboration des politiques et programmes. Tous ces facteurs ont une influence sur la manière d'aborder la préparation d'un Plan d'action national. De fait, on constate clairement que les PAN/incl 2003 de plusieurs États membres cherchent à transcrire le cadre défini sur la base des objectifs communs et à préparer un plan plus étroitement adapté à leurs traditions propres de politique nationale. Dans une certaine mesure, cette «nationalisation» des plans apparaît comme une démarche positive vers l'intégration de la préparation des plans aux processus nationaux d'élaboration des politiques. Toutefois, elle risque de négliger certaines dimensions importantes de la pauvreté et de l'exclusion sociale définies par les objectifs communs.

Quel que soit le point de départ choisi, il est clair que trois aspects critiques doivent présider à la mise au point de plans stratégiques efficaces de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le respect des objectifs communs adoptés par tous les États membres:

- en premier lieu, les plans doivent être exhaustifs et pluridimensionnels. Cela signifie qu'ils doivent tenir compte des différents domaines de politique (économie, emploi, social et culture) qui touchent la vie des citoyens et qu'ils doivent autant que possible garantir l'intégration des actions et des politiques dans ces différents domaines, et donc leur capacité à se renforcer mutuellement;
- ensuite, les plans doivent être cohérents et conçus de manière logique. Pour cela ils doivent reposer sur une analyse en profondeur de la situation et définir des priorités et des objectifs clairs avant de proposer des actions spécifiques destinées à atteindre ces objectifs;
- enfin, ils doivent viser des cibles nettes pour avancer de manière significative vers l'objectif global d'éradication de la pauvreté.

Nous évaluons par la suite les PAN, et non les systèmes, de chaque État membre en fonction de ces trois critères.

Démarche pluridimensionnelle

La plupart des plans nationaux mettent en évidence la nature pluridimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, mais ils abordent avec des degrés très variables d'intégration et d'exhaustivité le large éventail des domaines politiques définis dans les objectifs communs.

Certains pays ont véritablement fait un effort pour commencer à élaborer une approche pluridimensionnelle de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La **Belgique**, par exemple, présente une véritable démarche pluridimensionnelle en faveur de l'inclusion sociale, tout en essayant d'adopter des mesures dans des domaines spécifiques – justice, culture, éducation et formation, sports et loisirs, politique familiale – et de s'attaquer aux problèmes des plus vulnérables (sans-abri, enfance nécessiteuse, victimes de trafics humains, illettrés). Le plan de la **France** est également très complet et propose un large éventail d'actions dans différents domaines politiques touchant l'inclusion sociale. Toutefois, l'interaction et l'intégration de ces actions semblent moins précises. L'**Irlande** présente, elle aussi, une démarche stratégique bien équilibrée et à grand rayon d'action. Bien qu'elle considère l'emploi comme la meilleure voie de sortie de la pauvreté, elle reconnaît que cette voie n'est pas accessible à tous. Son plan définit ainsi un certain nombre d'objectifs liés à la mise à disposition de structures adaptées d'aide au revenu, et des programmes spéciaux ciblent des groupes spécifiques aux priorités différentes (personnes handicapées, gens du voyage, anciens prisonniers, sans-abri, immigrants et minorités ethniques). Le **Royaume-Uni** a choisi une stratégie large et exhaustive pour lutter contre les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, qui repose sur l'amélioration des possibilités d'emploi et sur des investissements à long terme dans les services publics afin d'en améliorer la qualité. L'un de ses objectifs clés est l'éradication de la pauvreté infantile. Le **Portugal** a adopté une stratégie systématique, guidée par des principes de mise en œuvre dans des domaines transversaux d'intervention stratégique et fondée sur une analyse particulièrement puissante des principales tendances de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'un de ses principaux objectifs est de combler en une génération le fossé qui sépare le Portugal des autres pays européens. La **Grèce** considère la protection sociale comme l'une des pierres angulaires de sa stratégie globale de développement. Son plan associe des politiques générales, notamment en matière de croissance économique et de changement structurel, destinées à maintenir le rythme de l'accroissement des dépenses sociales, à des politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans d'autres pays, les aspects pluridimensionnels de la pauvreté, l'exclusion sociale et la définition des objectifs sont combinés en une stratégie qui cherche à élaborer une politique efficace d'inclusion par la définition d'objectifs politiques appropriés et limités. Bien que de nombreuses mesures soient destinées à maintenir et à renforcer un système de couverture sociale universelle, d'autres se concentrent sur des domaines spécifiques pour tenter de résoudre les problèmes des personnes les plus vulnérables. À cet égard, la révision des objectifs communs et le schéma commun pour la préparation des PAN semblent avoir contribué à une réflexion approfondie sur les groupes prioritaires comme les sans-abri, les personnes handicapées, les immigrants et les minorités ethniques, les enfants nécessiteux et les personnes illettrées. L'**Allemagne** développe la démarche

pluridimensionnelle adoptée dans le premier rapport sur la pauvreté en 2001. Son plan définit ses objectifs dans le cadre de sa volonté politique d'atteindre une participation plus active de tous les citoyens à la vie sociale au travers d'une politique en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, de l'emploi, d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie de famille et prévoit des services adaptés de protection sociale. Le **Luxembourg** définit cinq sphères d'activité développées autour des quatre objectifs de Nice et qui représentent les missions générales de son cadre stratégique: activité et participation à l'emploi, articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle, accès au logement, renforcement du mécanisme de lutte contre l'exclusion sociale des jeunes de moins de 25 ans, accès des personnes vulnérables aux ressources, aux droits et aux services. Le plan de la **Finlande** répond aux objectifs communs par un ensemble de mesures concrètes visant plus particulièrement à améliorer le système universel. Dans le même temps, les actions spéciales ciblées ont été renforcées. La **Suède** suit une démarche d'intégration qui associe l'objectif général d'inclusion de l'ensemble de sa population dans un système de couverture sociale universelle et de services de santé (en évitant les systèmes ciblés) et une plus grande sensibilisation aux besoins afin de garantir la pleine intégration des groupes les plus vulnérables dans le système normal.

D'autres pays, qu'ils possèdent ou non un système de couverture sociale universelle, ont adopté une démarche plus individualisée en direction des personnes à risque, ou justifiée par une analyse de leur situation spécifique et des défis qu'ils ont à relever. Le **Danemark** a adapté l'objectif principal de son premier plan – la création d'un marché de l'emploi favorisant davantage l'intégration – en portant une attention plus spécifique aux groupes les plus défavorisés (toxicomanes, familles dont certains membres sont alcooliques, personnes atteintes de maladies mentales, sans-abri, prostituées). Les politiques sociales de l'**Espagne** demeurent très structurées autour de groupes spécifiques, ce qui a permis d'impliquer dans une large mesure les bénéficiaires dans les phases de planification et de mise en œuvre, mais rend plus difficile l'introduction d'une démarche plus intégrée. L'**Italie** appuie sa démarche stratégique sur une lecture rigoureuse du livre blanc sur l'aide sociale qui dégage deux grands axes de réflexion: la situation démographique (les effets d'un taux faible de fécondité associé à un taux élevé de vieillissement de la population) et le rôle de la famille en tant que pilier du modèle social italien. Les **Pays-Bas** délimitent de manière plus nette les questions de pauvreté et d'inclusion sociale, et insistent davantage sur les personnes les plus vulnérables, en élaborant un modèle innovant de risque qui permet de mieux les identifier. Le plan de l'**Autriche** considère que le risque d'exclusion sociale et de pauvreté est notamment concentré sur un certain nombre de groupes spécifiques caractérisés par un ou plusieurs facteurs de risque.

Malgré un progrès clair, il manque encore une approche exhaustive et stratégique dans plusieurs domaines importants, notamment l'accès à l'éducation et la formation tout au long de la vie, à la culture, aux transports et à *l'e-Inclusion*. De fait, dans de nombreux cas, les plans ne reprennent pas les travaux significatifs et importants fréquemment réalisés dans ces domaines sur le terrain. Le potentiel qu'une prise en compte de l'accès

aux droits sociaux et de leur interdépendance peut apporter à une approche multidimensionnelle est évident dans certains plans comme ceux de la Belgique et de la France. Toutefois, ce sujet reste à développer. À cet égard, les récents travaux du Conseil de l'Europe sur la façon de renforcer l'accès aux droits sociaux sont utiles.

Démarche cohérente et planifiée

Trois critères ont été retenus pour évaluer comment les États membres ont encadré leurs mesures politiques de manière cohérente et planifiée dans leurs plans: d'abord, la qualité de l'analyse et le diagnostic des risques et des défis fondamentaux auxquels le plan doit faire face, ensuite la mesure dans laquelle les plans ont tenu compte de cette analyse et de l'expérience passée pour définir des priorités et des objectifs clairs et détaillés, et, enfin, le détail des mesures et des actions politiques spécifiques en relation avec l'analyse précédente et la définition des objectifs.

Dans l'ensemble, les plans 2003 se révèlent plus cohérents que la première série. Leurs analyses sont plus complètes, l'identification des personnes les plus exposées au risque est plus approfondie et leur préparation a visiblement fait l'objet d'une consultation plus large. Beaucoup de ces plans ont des objectifs plus clairs, des priorités mieux centrées et des cibles plus spécifiques, ce qui fournit une base solide pour l'introduction de nouvelles actions concrètes. Un grand nombre de plans s'intègrent mieux à l'élaboration des politiques nationales. Toutefois, certains d'entre eux s'apparentent encore davantage à des rapports qu'à des plans d'action. S'ils documentent bien la situation et décrivent correctement les programmes existants ainsi que les actions à l'échelon local ou national, ils ont tendance à manquer d'ambition et à ne pas détailler de manière claire et précise les actions qui seront entreprises pour renforcer encore l'efficacité des politiques nationales.

Plusieurs PAN définissent des plans clairs et cohérents appuyés sur une bonne analyse, élaborent des objectifs stratégiques et des priorités logiquement déduits de cette analyse et formulent des mesures politiques pour les atteindre. Le PAN des Pays-Bas qui planifie des mesures et des actions politiques en étroite relation avec les objectifs à atteindre en est un exemple frappant. La cohérence du plan est facilitée par l'éventail plutôt étroit de ses priorités. La Suède, le Danemark et la Finlande présentent également une démarche cohérente avec des plans nettement ciblés, de même que, dans une certaine mesure, l'Autriche et l'Allemagne. L'Irlande adopte une démarche plus générale qui couvre plus largement l'éventail des objectifs communs, mais parvient également à une bonne cohérence en décrivant des actions correctement liées à l'analyse et aux objectifs. C'est aussi, en partie, le cas du Luxembourg et du Royaume-Uni. Certains plans présentent une analyse intéressante et détaillée suivie d'une large gamme d'actions politiques mais le lien entre les deux dimensions – objectifs stratégiques et buts – est moins évident dans les PAN de la France, de la Belgique, de l'Italie et du Portugal. La Grèce et l'Espagne fournissent une bonne analyse et les priorités comme les objectifs ont été clairement définis, mais les mesures politiques pour les atteindre sont moins élaborées.

En plus des critères définis ci-dessus, il convient d'étudier une autre dimension qui traduit la manière dont les responsabilités dans la lutte contre l'exclusion sociale sont

réparties entre les autorités centrales, régionales et locales. La tendance croissante à la décentralisation des compétences en matière de politique sociale vers les niveaux subnationaux, amène fréquemment les PAN à trouver un équilibre entre les différents niveaux de pouvoirs publics. Plusieurs pays qui possèdent des structures spécialisées (Belgique, Allemagne, Espagne, Italie, France, Royaume-Uni) mettent considérablement l'accent sur l'élaboration de stratégies intégrées à cet égard. Toutefois, il est difficile d'assurer la coordination des politiques d'inclusion entre les différents niveaux et d'en dégager une démarche stratégique.

Définition des objectifs

Les conclusions du Conseil européen de Barcelone ont invité les États membres «à définir des objectifs dans leurs plans d'action nationaux afin de réduire sensiblement le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale d'ici 2010». Cette invitation a par la suite été incluse dans la révision des objectifs communs adoptée par les États membres en décembre 2002, puis développée dans le schéma commun adopté par la Commission et les États membres pour la rédaction des PAN/incl 2003/2005. Le Schéma commun précisait: «Il faudrait fixer des objectifs quantifiés concernant la réduction du nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale. Ces objectifs devraient être fondés sur les indicateurs définis conjointement et tenir compte d'autres aspects identifiés dans le rapport sur les indicateurs tels que le dénuement, le logement et l'absence de domicile fixe et la problématique de l'analphabétisme et de l'apprentissage du calcul. Au besoin, ces objectifs devraient également s'appuyer sur les données nationales qui reflètent le mieux les aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui constituent une priorité pour un État membre. Les objectifs devraient être ventilés par sexe lorsque des données de ce type existent et présentent un intérêt.» Une annexe fournissait également des suggestions supplémentaires d'approches de la définition des objectifs.

Les PAN définissent de nombreux objectifs larges et non quantifiés. Toutefois, seul un petit nombre d'États membres ont défini des objectifs quantifiés ambitieux, réalisables et définis dans le temps pour réduire le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale dans un éventail de domaines politiques pertinents. Plus généralement, la démarche adoptée a consisté à définir soit des objectifs de résultats intermédiaires indirectement liés à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, soit des objectifs de contribution liés aux efforts politiques (voir le tableau ci-dessous).

Tableau 1. Utilisation des objectifs quantifiés dans les PAN/incl

Pays	Objectifs de résultats directs (1)		Objectifs de résultats intermédiaires (2)	Objectifs de contributions 3
	Laeken	Non Laeken		
Belgique				
Danemark			*	
Allemagne			*	
Grèce	*		*	
Espagne	*			
France		*	*	*
Irlande	*	*	*	*
Italie			*	
Luxembourg			*	*
Pays-Bas		*	*	*
Autriche		*	*	*
Portugal	*	*	*	*
Suède			*	
Finlande			*	*

Royaume-Uni	*	*	*	*
-------------	---	---	---	---

1. Les objectifs de résultats directs sont les objectifs qui indiquent directement une réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans un domaine politique clé – autrement dit, le chômage, les bas revenus, les logements insalubres ou l'absence de domicile fixe, les inégalités dans le domaine de l'éducation et les problèmes de santé. Ils se répartissent entre objectifs directement fondés sur les indicateurs de Laeken et objectifs développés autour d'autres mesures nationales.
2. Les objectifs de résultats intermédiaires sont les objectifs de résultats susceptibles de contribuer indirectement à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale: par exemple, la diminution du nombre de personnes dépendantes des prestations d'aide sociale, l'augmentation générale du niveau d'emploi, la réduction des congés maladies.
3. Les objectifs de contribution sont ceux qui visent à améliorer l'effort politique: par exemple augmenter le nombre de sans-abri assistés, veiller à ce que tous les immigrants puissent participer à un programme d'intégration.

La définition d'objectifs *généraux* clairs pour la réduction des personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale est bien développée dans les PAN grec, espagnol, irlandais et portugais. La Grèce, l'Espagne et le Portugal appuient ces objectifs sur l'indicateur de Laeken de 60 % du revenu médian. La Grèce définit un ensemble d'objectifs – quantifiés pour la plupart – à atteindre d'ici 2010 et intègre des objectifs spécifiques pour les personnes âgées et les enfants parallèlement à l'objectif général. Toutefois, elle ne précise pas la durée d'exécution du plan. L'Espagne se donne comme seul objectif de réduire de 2 % le niveau du risque de pauvreté sur la durée du plan 2003/2005. Le Portugal entend diminuer le risque de pauvreté de 2 % d'ici 2005.

L'Irlande se donne comme objectif général de ramener en dessous de 2 % le nombre de personnes vivant dans une pauvreté constante– mesuré en associant les indicateurs de revenu et de dénuement – et si possible d'éliminer la pauvreté persistante.

Le Royaume-Uni pose un objectif quantifié de réduction de 25 % du nombre d'enfants qui vivent dans des ménages à faibles revenus d'ici 2004-05. Il s'agit d'une contribution à l'objectif général – qui sera pleinement quantifié lorsque les mesures à long terme de la pauvreté infantile auront été établies – consistant à réduire de moitié la pauvreté infantile d'ici 2010 et à l'éradiquer avant 2020.

Les États membres qui définissent de manière très cohérente et systématique des objectifs quantifiés tirés des priorités et des objectifs définis dans leurs plans sont l'Irlande, la France, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni. L'Irlande et le Royaume-Uni définissent de manière exhaustive des objectifs dans un large éventail de domaines politiques couverts par les objectifs communs. Le Royaume-Uni se donne un ensemble élargi d'objectifs (100) couvrant les domaines clés identifiés dans les objectifs communs

et répartis sur les quatre administrations spécialisées. Toutefois, certains objectifs ne concernent que l'une d'entre elles – principalement la mesure des résultats spécifiques comme le relèvement des normes d'apprentissage tout au long de la vie, l'amélioration de la santé et la baisse de la criminalité. La France définit des objectifs dans un grand nombre de domaines politiques mais ceux-ci tendent à mettre davantage l'accent sur les contributions ou les performances – comme le nombre ou le pourcentage de personnes couvertes par différentes politiques – plutôt que sur des résultats réels en termes d'exclusion sociale. Toutefois, un objectif spécifique de résultats est prévu, à savoir que le nombre de jeunes qui quittent le système éducatif sans diplôme ni qualification diminue de 10 000. Le PAN des Pays-Bas adopte une démarche plus concentrée, et ses objectifs – qui associent résultats et performances – sont reliés de manière très cohérente aux priorités du plan. Cependant, de nombreux aspects de l'exclusion sociale ne sont pas abordés. La Suède concentre également ses objectifs très ambitieux sur un nombre restreint de domaines clés – comme atteindre un taux d'emploi de 80 %, réduire de moitié la dépendance par rapport aux prestations sociales entre 1999 et 2004 ou diminuer de 50 % le nombre de jours de congé maladie d'ici 2008. Ces objectifs sont susceptibles de contribuer de manière très importante à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cependant, aucun ne constitue une mesure directe de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Par ailleurs, bien que la Suède fixe dix objectifs nationaux dans des domaines cruciaux de l'inclusion sociale distincts des objectifs généraux mentionnés plus haut, la plupart d'entre eux ne sont pas encore quantifiés.

Un certain nombre d'États membres définissent de manière moins systématique leurs objectifs quantitatifs en réponse à tous les objectifs communs. De manière générale, leurs objectifs concernent davantage les problèmes de l'emploi et du chômage, ce qui peut refléter le choix d'objectifs déjà définis dans le cadre de l'action en faveur de l'emploi. C'est ainsi que, dans le PAN italien, les objectifs quantifiés sont des valeurs intermédiaires vers les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi. La Finlande intègre dans son PAN des objectifs quantifiés pour un petit nombre de secteurs susceptibles de contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Elle vise, par exemple, à relever le taux d'emploi au niveau de 75 % vers la fin de la décennie et à retarder d'au moins deux ou trois ans l'âge moyen réel de la retraite avant 2010. Son plan intègre également un objectif de contribution à la construction de logements sociaux. Les objectifs de l'Allemagne sont en partie extraits d'autres contextes mais sans liaison avec la question de la pauvreté et de l'exclusion. Ils sont par ailleurs rarement quantifiés ou précisément définis. Dans un bon nombre de domaines politiques, l'Allemagne adopte des objectifs de résultats intermédiaires, susceptibles d'avoir une incidence élevée sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans certains cas, elle élabore des objectifs quantifiés et bien définis – comme la réduction de moitié, avant 2010, du nombre de jeunes qui ne disposent d'aucune qualification professionnelle. Bien que l'Espagne définisse un objectif général de réduction du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté, elle n'aborde pas des domaines clés comme la santé, le logement et l'éducation et la formation tout au long de la vie.

La Belgique n'intègre pas d'objectifs quantifiés dans son PAN mais prévoit d'élaborer par la suite une annexe qui en comprendra.

Peu d'États membres tiennent compte de la dimension hommes – femmes dans l'élaboration de leurs objectifs quantifiés. Les exemples d'objectifs tenant compte du genre sont par conséquent rares. Parmi ses objectifs, l'Irlande met l'accent sur l'objectif de Lisbonne, soit accroître la participation des femmes à l'emploi pour qu'elle dépasse en moyenne les 60 % en 2010. La Suède s'engage à réduire le nombre de femmes et d'hommes, quelle que soit leur origine ethnique, dont le revenu demeure inférieur à 60 % du revenu médian, mais sans se donner d'objectifs précis. Le Royaume-Uni envisage de réduire de 20 % le nombre de grossesses involontaires chez les adolescentes, et de 40 % celui des grossesses chez les adolescentes de moins de 17 ans d'ici 2007.

La pauvreté et l'exclusion sociale des personnes défavorisées prennent des formes complexes et pluridimensionnelles qui exigent la mobilisation d'un large éventail de politiques dans une démarche intégrée au niveau local. Il est clair que la plupart des États membres ont adopté une telle démarche pour gérer les problèmes des zones défavorisées. Toutefois, dans d'autres domaines, l'importance de la liaison et de l'intégration cohérentes des politiques, depuis l'identification des principaux risques et défis jusqu'à la détermination de priorités claires par l'intermédiaire d'une évaluation de l'efficacité des réponses existantes et de la définition d'objectifs, n'apparaît pas encore de manière évidente dans les PAN.

4. DEMARCHES POLITIQUES FONDAMENTALES POUR L'OBJECTIF 1.1. «PROMOUVOIR L'ACCES A L'EMPLOI»

Dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, et en particulier, de la mise en œuvre des lignes directrices:

(a) Favoriser l'accès à un **emploi durable et de qualité** pour toutes les femmes et tous les hommes en situation de travailler, notamment:

– en mettant en place pour les personnes appartenant aux groupes de population les plus vulnérables des **parcours d'accompagnement vers l'emploi** et en mobilisant à cet effet les **politiques de formation**;

– en développant des politiques favorisant **l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale**, y compris en matière de garde des enfants et des personnes dépendantes;

– en utilisant les possibilités d'inclusion et d'emploi offertes par **l'économie sociale**.

(b) Prévenir les ruptures professionnelles en **développant la capacité d'insertion professionnelle**, grâce à la gestion des ressources humaines, l'organisation du travail et la formation tout au long de la vie.

Tous les États membres mettent l'accent sur le rôle clé de la participation sur le marché de l'emploi pour encourager l'inclusion sociale, en tant que moyen crucial d'assurer à la fois un revenu décent – tant maintenant qu'au moment de la retraite– et de faciliter la participation à la société.

Le lien entre les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale et les plans d'action nationaux sur l'emploi

Une coordination étroite doit être assurée entre les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale et l'emploi. Ces deux plans doivent être lus ensemble afin de dégager une vision plus réaliste des mesures prises pour lutter contre l'exclusion sociale au moyen de la participation au marché de l'emploi. Les PAN pour l'emploi déterminent un cadre pour la formulation de politiques spécifiques visant l'intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail. Ils couvrent en effet toute la gamme des actions politiques destinées à relever le niveau de l'emploi en direction des objectifs de Lisbonne, à améliorer le fonctionnement des marchés de l'emploi et à renforcer la capacité d'insertion professionnelle. Ces conditions sont essentielles pour rendre le marché de l'emploi plus ouvert et accroître sa capacité d'intégration. Les PAN/incl mettent l'accent sur des actions qui facilitent l'activité professionnelle des personnes, des groupes et des communautés les plus éloignés du marché de l'emploi. Dans de nombreux cas, les deux plans se chevauchent de manière à la fois forte et naturelle, même s'ils relèvent d'exercices distincts. Malgré cela, un petit nombre seulement de PAN proposent des éléments stratégiques complémentaires pour prévenir et lutter contre l'exclusion sociale sur le marché de l'emploi.

La stratégie pour l'emploi par elle-même est de plus en plus centrée sur la valeur d'intégration du marché de l'emploi. En 1999, la stratégie européenne pour l'emploi s'est renforcée d'une ligne directrice distincte sur l'intégration des groupes et des personnes défavorisés sur le marché de l'emploi. Récemment, en juin 2003, une nouvelle stratégie européenne pour l'emploi a été développée autour de trois objectifs: atteindre le plein emploi, promouvoir la qualité et la productivité et renforcer la cohésion des marchés de l'emploi et leur capacité d'intégration. Ce dernier objectif général vise la participation sur le marché de l'emploi en encourageant l'accès à un emploi durable et de qualité pour toutes les femmes et tous les hommes en situation de travailler, en luttant contre la discrimination sur le marché de l'emploi et en prévenant l'exclusion du monde du travail. La réduction des disparités régionales en matière d'emploi et de chômage et les problèmes d'emploi dans les zones défavorisées de l'Union européenne sont également visés, de même que le soutien affirmé à la restructuration économique et sociale.

La nouvelle stratégie traduit les objectifs généraux en dix lignes directrices, dont beaucoup appuient l'idée d'un marché de l'emploi favorisant l'intégration. Une des lignes directrices demande spécifiquement de promouvoir l'intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail et de lutter contre la discrimination dont elles font l'objet. Elle prévoit des objectifs comme la diminution significative dans chaque État membre des disparités en matière de chômage entre les ressortissants de pays tiers et les

ressortissants des États membres, ainsi qu'avec d'autres groupes, conformément aux définitions nationales. La ligne directrice Rendre l'emploi financièrement plus attrayant fait spécifiquement référence à la réduction du nombre de travailleurs pauvres. D'autres lignes directrices – Promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie, Augmenter l'offre de main-d'œuvre et promouvoir le vieillissement actif, et Transformer l'emploi non déclaré en emploi régulier – contribuent à encourager un marché du travail favorable à l'intégration. La mise en œuvre des lignes directrices et notamment la manière dont les États membres encourageront l'avènement d'un marché du travail promouvant l'intégration, seront décrites en détail dans le rapport conjoint sur l'emploi 2003/2004, qui reposera sur les plans d'action nationaux pour l'emploi.

Promouvoir la participation à l'emploi: priorités, mesures générales et cadre institutionnel.

Plusieurs États membres insistent sur l'importance de la conjoncture macroéconomique pour générer des taux de croissance et d'emploi élevés et améliorer le fonctionnement du marché du travail. Certains soulignent qu'une meilleure coordination des politiques économiques, fiscales, sociales et de la politique de l'emploi est une condition essentielle pour atteindre ces objectifs et mettre en place un marché du travail favorisant l'intégration.

Trois aspects des nouveaux PAN sont particulièrement dignes d'intérêt et représentent une amélioration par rapport aux premiers PAN. Le premier est la perception croissante que les chômeurs, et notamment les chômeurs de longue durée, ne constituent pas un groupe homogène et que les difficultés qu'ils connaissent pour accéder au marché de l'emploi varient de manière significative selon les personnes. Le deuxième de ces aspects est l'accent mis sur la situation très vulnérable des ménages sans emploi ainsi que sur les risques de pauvreté accrus des ménages où une seule personne travaille. Enfin, la vulnérabilité de certains groupes particuliers est régulièrement signalée: les personnes handicapées, les immigrants et les minorités ethniques, les travailleurs âgés dont les compétences sont menacées d'obsolescence, les jeunes ne disposant que d'un faible niveau d'études. De plus, les femmes sont considérées comme un groupe distinct dont la participation au marché de l'emploi ne peut être augmentée que par la fourniture conjointe de services et d'aides à la garde d'enfants.

Si tous les États membres insistent fortement sur la nécessité de promouvoir un marché du travail favorable à l'intégration, leurs priorités d'action diffèrent. Certains pays mettent l'accent sur la baisse du chômage, notamment de longue durée, et la réduction des obstacles rencontrés par les groupes les plus vulnérables, tandis que d'autres soulignent la nécessité d'accroître la participation à l'emploi en général et celle de groupes spécifiques en particulier – notamment les jeunes, les femmes, surtout celles élevant seules leurs enfants et les personnes âgées. Dans ce dernier cas, ils voient dans une véritable intégration professionnelle des personnes défavorisées le moyen d'améliorer l'inclusion sociale, de relever le taux global d'emploi et de renforcer la viabilité des systèmes de protection sociale.

Par exemple, l'élaboration de politiques destinées à améliorer la situation de l'emploi des *travailleurs âgés* est importante à plusieurs points de vue, et plus particulièrement parce que, sans une augmentation du taux d'activité de ces travailleurs, le vieillissement de la population pèsera lourdement sur les ressources de main-d'œuvre disponibles, sur la croissance économique et sur la viabilité des systèmes de protection sociale. Par ailleurs, promouvoir le vieillissement actif devrait également contribuer à soulager les conséquences sociales du vieillissement de la population. Plusieurs États membres – l'Autriche, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas – envisagent de promouvoir le *vieillessement actif* en améliorant les conditions de travail des travailleurs âgés, en limitant les plans de retraite anticipée ou en stimulant la demande des employeurs ainsi que l'offre des travailleurs.

Mise en œuvre: les États membres continuent de porter une attention particulière aux mécanismes de mise en œuvre en tant que moyen d'élaboration de programmes plus efficaces en faveur du marché de l'emploi. La tendance vers une plus grande décentralisation, déjà signalée dans le premier rapport conjoint sur l'inclusion, se poursuit. Les régions, les acteurs locaux et les municipalités sont de plus en plus impliqués tandis que l'élaboration de politiques d'emploi liées à la pauvreté accorde une attention croissante aux conditions locales. Les gouvernements décentralisent leurs services publics de l'emploi ou leur accordent une plus grande autonomie, souvent avec une forte participation des partenaires sociaux, des ONG, des services sociaux et des autres intervenants locaux.

Aux Pays-Bas, l'intégration fonctionnelle intervient au niveau des municipalités qui ont la responsabilité financière du paiement des prestations sociales et des mesures de réinsertion. En Italie, la décentralisation des politiques en faveur du marché de l'emploi et des services publics de l'emploi fait partie d'un projet politique plus large, mais la recherche d'une plus grande efficacité des politiques de l'emploi est également notable. Toutefois, en l'absence d'une coordination forte des politiques et des mesures, et d'une affectation pertinente des ressources financières, et faute de stratégies efficaces de partage de l'information – le recours à des rapports communs et à des normes communes de suivi, par exemple – le risque de créer des déséquilibres entre les régions touchées par des dynamiques différentes et même antagonistes pourrait augmenter.

PAYS-BAS: EXPERIENCES EN MATIERE D'ACTIVATION SOCIALE (1996-2001)

Entre 1996 et 2001, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a autorisé (sur demande) les municipalités à déroger à certaines dispositions de la loi nationale sur l'aide sociale (ABW) afin d'élaborer de nouveaux instruments d'activation destinés à prévenir l'exclusion sociale des bénéficiaires de prestations très éloignés du marché de l'emploi et à promouvoir leur réintégration sur ce marché.

Les expériences ont fait l'objet d'un suivi rigoureux par l'intermédiaire d'une étude d'évaluation longitudinale. Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a mis en place un projet d'appui afin de suivre et de diffuser les résultats, tout en aidant les municipalités. Ces expériences, ainsi que le montrent les études d'évaluation, ont contribué à réduire l'isolement social des participants, à renforcer leur position sur le marché du travail et à induire chez eux une attitude plus active. Elles ont encouragé la préparation de stratégies d'activation sociale à long terme qui se sont poursuivies même au-delà de la période d'expérimentation.

La politique mise en œuvre a reçu un large soutien parmi les municipalités et bénéficié d'une convergence avec l'élaboration de stratégies destinées à renforcer la cohésion sociale au sein des villes et des quartiers, deux facteurs qui ont contribué à la réussite de ces expériences. Dans ce projet, les municipalités ont coopéré avec d'autres services municipaux ainsi qu'avec plusieurs organismes concernés et parfois même avec des organisations clientes.

Il est à noter que ces expériences ont été conduites sans financement supplémentaire. Des expériences d'activation sociale sont actuellement menées auprès d'autres groupes de bénéficiaires de prestations, notamment ceux qui reçoivent des prestations d'invalidité. Des mesures ont également été prises pour renforcer cette politique.

Le cadre réglementaire. La réalisation d'un cadre politique complet destiné à améliorer l'ouverture et la sensibilité du marché du travail à l'égard des personnes touchées par l'exclusion doit tenir compte du cadre réglementaire qui régit ce marché du travail ainsi que des modalités et des institutions concernées. Dans ce domaine, les mesures comprennent l'introduction de clauses sociales ou de chapitres sociaux dans les conventions collectives ou la définition de quotas pour l'emploi des personnes dont la capacité de travail est réduite (Allemagne, par exemple). Les dispositions législatives générales qui encouragent l'égalité des chances pour les groupes touchés par l'exclusion – à savoir les immigrants (voir le chapitre 5) – facilitent également leur accès au marché du travail. Enfin, l'extension de la couverture sociale aux travailleurs disposant de contrats atypiques, est également considérée comme un moyen de réaliser un marché du travail plus favorable à l'intégration. En Autriche, le paiement des indemnités de licenciement a été généralisé aux contrats atypiques. Par ailleurs, l'Espagne s'efforce de convertir des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée.

La plupart des États membres font référence à l'*implication active des employeurs* dans la création d'un marché du travail plus ouvert et plus favorable à l'intégration. À côté des instruments plus traditionnels de subventions à la création d'emploi pour les employeurs, cette implication est obtenue de diverses manières, principalement au travers de campagnes en faveur de l'emploi de groupes cibles spécifiques, en particulier les

personnes handicapées et les immigrants, de mesures d'encouragement à la responsabilité sociale des entreprises (Autriche, Belgique, Italie et Espagne), et d'actions générales centrées sur la lutte contre la discrimination. Six États membres, toutefois, ne font pas référence dans leurs stratégies à ce type d'implication des employeurs au processus d'inclusion sociale.

La Grèce et l'Italie donnent également la priorité à la neuvième ligne directrice de la Stratégie européenne pour l'emploi, *Transformer l'emploi non déclaré en emploi régulier*. Réduire l'emploi dans l'économie parallèle est considéré comme une manière d'accroître les droits sociaux et de prévenir les effets dissuasifs et les distorsions sur le marché du travail; une telle réduction permettrait également de limiter les coûts non-salariaux de l'ensemble de la main-d'œuvre. Pour améliorer la transformation du travail non déclaré en travail régulier, la Grèce compte sur l'informatisation de son institut d'assurance sociale, sur la régularisation du statut des immigrants et sur la rénovation de ses services d'inspection du travail.

Une autre avancée importante par rapport aux premiers PAN est, pour un grand nombre d'États membres, la mise en œuvre, ou l'annonce, de mesures de *suivi* et même d'*évaluation*. Malgré cela, une attention plus précise devra être accordée à ce sujet.

Favoriser l'accès à un emploi durable et de qualité: parcours d'accompagnement vers l'emploi

Les États membres ont adopté des approches très différentes pour éliminer les obstacles entravant l'accès à l'emploi – sans même parler d'emploi stable et de qualité – qui se dressent devant les groupes vulnérables.

On constate depuis plusieurs années, que de nombreux États membres fournissent des services de conseil personnalisés aux chômeurs ou aux demandeurs d'emploi, ce que traduit l'existence de parcours d'accompagnement vers l'emploi constitués d'un ensemble individualisé de mesures. Un nombre croissant de pays s'appuient sur ce type de démarche d'ensemble où les interventions sur le marché du travail sont souvent intégrées à des mesures dans d'autres domaines concernés comme les services sociaux, les soins de santé et la réinsertion professionnelle, les cours de langues, etc. Une telle approche exige une coordination étroite et efficace entre divers organismes tant au niveau central que local. En voici quelques exemples:

- la Finlande a lancé en 2002 un projet pilote pour promouvoir l'emploi des chômeurs de longue durée. Son objectif est de concevoir des solutions globales de services de l'emploi, de politiques en faveur du marché du travail, de services municipaux d'aide sociale et de soins de santé, ainsi que des services de réinsertion professionnelle fournis par l'institut de sécurité sociale. Les résultats de l'expérience ont permis de planifier une réforme du service public de l'emploi pour 2004 afin de créer un réseau de centres de développement de la main-d'œuvre qui impliquera l'agence pour l'emploi, les autorités locales, l'institut de sécurité sociale et d'autres prestataires de services.

- Les Pays-Bas proposent aux personnes très éloignées du marché du travail une «échelle de réinsertion», qui commence par des mesures d’activation sociale et s’achève par un emploi régulier. Chaque barreau de l’échelle exige des compétences supplémentaires. Les objectifs personnels du client sont adaptés au fil du temps. Les personnes qui présentent des problèmes multiples – associant par exemple chômage de longue durée, surendettement et difficultés psychosociales – peuvent bénéficier d’une offre intégrée de services divers.
- Au Luxembourg, le programme de revenu minimum garanti prévoit des mesures d’activation définies de concert avec les personnes concernées, dans le cadre de contrats complets d’insertion fondés sur le profil personnel de compétences.

Bien que l’objectif premier soit de faciliter l’intégration au marché «principal» de l’emploi, il peut être difficile à atteindre pour certains groupes dont les problèmes sont très graves. Pour ces personnes, les États membres proposent diverses formes de travail protégé. Celles-ci n’offrent habituellement qu’un éventail limité de qualifications professionnelles difficilement transférables. Par conséquent, elles peuvent fort bien ne pas rendre le marché «principal» du travail plus accessible. Pour cette raison, les emplois protégés doivent être soigneusement réservés à des personnes dont la capacité de travail reste constamment très limitée, et pour lesquelles il serait très difficile d’atteindre les normes de productivité exigées dans le secteur concurrentiel.

Plusieurs États membres prévoient d’**exploiter le potentiel de création d’emploi de l’économie sociale**, qui dans de nombreux pays (Autriche, Allemagne) représente déjà une part importante du PIB national. La Belgique a recours à un système de cofinancement avec le gouvernement fédéral. En Suède, un appui financier est accordé aux centres qui fournissent des informations et des conseils pour encourager la création d’entreprises coopératives et promouvoir l’esprit d’entreprise dans l’économie sociale. De toute évidence, l’économie sociale doit être considérée comme un moyen non seulement de créer des emplois, mais aussi de répondre aux besoins des services sociaux et de l’assurance sociale qui ne sont pas satisfaits par l’économie de marché.

Enfin, la quasi-totalité des PAN reconnaissent que l’inactivité et le cercle vicieux de la pauvreté engendrés par les systèmes socio-fiscaux constituent un obstacle potentiel majeur à l’emploi. Les États membres ont ainsi mis en place diverses **mesures d’activation**, dans l’intention de supprimer les entraves à l’emploi ou à la formation en instaurant des revenus minimums d’activité, en relevant les bas salaires ou en modifiant leur fiscalité. De fait, l’activation est un objectif global marquant des politiques sociales et d’emploi de nombreux États membres, à savoir l’Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, où elle est associée à une aide à la recherche d’emploi et à la constitution de compétences. D’autres pays – la Grèce et l’Italie – ont récemment réorienté leurs politiques vers un programme de transition de l’aide sociale au travail. Le chapitre suivant, qui porte sur l’accès aux ressources, aux droits, aux biens et aux services, fournit des détails complémentaires sur les politiques destinées à rendre le travail financièrement plus attrayant.

Les groupes vulnérables

De nombreux PAN mettent davantage l'accent sur les groupes vulnérables que dans le premier cycle de PAN. Les groupes les plus souvent mentionnés sont les immigrants, les minorités ethniques et les réfugiés, les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée, les jeunes défavorisés, les personnes âgées, les personnes peu qualifiées et les bénéficiaires de l'assistance sociale. Des groupes très divers – toxicomanes et alcooliques, (ex-) prisonniers, habitants des zones défavorisées, parents isolés, bénéficiaires de l'assistance sociale, etc. – sont mentionnés par un ou deux États membres. Les mesures concernant ces groupes sont souvent cofinancées par EQUAL et le FSE.

Pour faciliter l'identification des groupes ou des personnes les plus vulnérables, les Pays-Bas ont mis en place un modèle innovant de détermination des risques qui associe les caractéristiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale à des facteurs de risque comme la situation des revenus, la position sur le marché du travail, la santé et les conditions de vie. Ce modèle permet d'identifier plus rapidement l'accumulation des risques et la pauvreté transmise de génération en génération. L'Espagne s'est donné pour objectif de créer un système d'indicateurs permettant d'établir des profils individuels de risque d'exclusion de l'emploi, afin de faciliter la transition vers une démarche préventive. Au Luxembourg, des centres d'évaluation ont été créés à cet effet.

LUXEMBOURG – LES CENTRES D'ÉVALUATION

Les bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) en situation de travailler reçoivent une prime d'inclusion qui équivaut au salaire social minimum à condition de participer à un programme d'activation et de s'inscrire en tant que demandeurs d'emploi.

Des «centres d'évaluation» ont été créés dans l'intention de fournir à chacun de ces bénéficiaires une évaluation de ses capacités et des obstacles qui s'opposent à son inclusion. En fonction de cette évaluation, un plan d'inclusion individualisé est établi pour restaurer, améliorer ou entretenir la «capacité d'insertion professionnelle». Les participants sont ainsi dirigés vers les mesures de réinsertion les plus adaptées – stages en entreprise, travaux d'utilité sociale, formation professionnelle ou thérapie.

Un bilan individuel est établi tous les 3, 6 et 12 mois à partir de l'évaluation. Les résultats sont très prometteurs car plus de 90 % des mesures proposées sont encore suivies après 3 ou 6 mois.

Les participants semblent tirer profit de cette politique à plusieurs titres: renforcement des compétences sociales, amélioration de la présentation et de l'approche du marché du travail et de la recherche d'emploi, développement des compétences professionnelles.

Minorités ethniques et immigrants: de nombreux États membres sont attentifs aux politiques d'intégration des minorités ethniques, des réfugiés et des immigrants. L'un des objectifs spécifiques quantifiés des Pays-Bas porte sur le taux d'emploi de ces groupes. Tout en restant ouverts aux besoins particuliers et aux problèmes rencontrés par ces

groupes, de nombreux pays insistent sur leurs «obligations» ou leur responsabilité sur leur marché du travail. Au Danemark, par exemple, les pouvoirs publics ont lancé une large gamme d'initiatives et d'activités couvrant le marché du travail et les secteurs sociaux, le logement et l'éducation, mais ces actions s'accompagnent de la menace d'indemnités de chômage plus faibles afin d'encourager le passage à l'emploi.

Les personnes handicapées: tous les États membres élaborent des actions et des instruments très diversifiés pour améliorer l'emploi des personnes handicapées. On ne peut se contenter de pourvoir aux besoins financiers des personnes handicapées par des prestations en espèces, car cela exclurait un grand nombre de ces personnes du marché du travail et trop souvent de la société en général. En plus des mesures de réinsertion et de formation professionnelles, divers types de plan d'aide à l'emploi sont proposés aux handicapés: subvention à la création d'emploi, emplois protégés et assistance continue sous forme de dispositifs d'aide et d'une prise en charge des coûts liés à l'emploi lorsqu'une personne handicapée passe de l'aide sociale à un emploi rémunéré.

Conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle

Pour relever les taux d'emploi, notamment celui des femmes, tous les États membres insistent sur l'importance de pouvoir concilier travail – ou études – avec vie de famille. Toutefois, la disponibilité et l'utilisation des structures de garde d'enfants ne doivent pas être considérées comme un simple moyen de concilier ces deux pans de la vie, mais également comme la possibilité décisive d'offrir des chances d'apprentissage précoce à tous les enfants, et notamment à ceux qui proviennent de milieux défavorisés. Dans leur ensemble, les États membres n'en font pas mention.

Diverses démarches peuvent être précisées, comme le déploiement des structures de garde d'enfant, la fourniture d'aide financière aux familles ayant de jeunes enfants, la création d'environnements de travail favorables à la famille, la multiplication de modalités plus souples de travail ou le travail à temps partiel, la révision du congé parental et des congés de maternité et enfin la sensibilisation des employeurs à l'importance d'un environnement de travail favorable à la famille.

Parallèlement au développement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants, on constate l'absence persistante de systèmes de garde pour les enfants de 10 à 18 ans, car les services pour la jeunesse disposent de moins en moins de personnel et d'installations et ne proposent pas chaque jour ouvrable des services fiables pour ces tranches d'âge. Seuls les pays nordiques, et notamment la Finlande, proposent une démarche de bien-être scolaire suffisamment exhaustive pour tenir compte de toutes les carences en matière de garde d'enfants.

Développer la capacité d'insertion professionnelle

Tous les PAN reconnaissent l'importance des compétences comme condition nécessaire d'entrée sur le marché du travail. Tous les États membres mettent ainsi en place des mesures de formation qui visent des groupes cibles spécifiques comme les personnes

handicapées, les immigrants, les personnes âgées ou les jeunes défavorisés. De plus, certains États membres comme la France, la Belgique, le Luxembourg et le Portugal encouragent la valorisation des compétences acquises de manière informelle. Cette démarche revêt un intérêt particulier pour les travailleurs peu qualifiés, les immigrants et les ressortissants de pays tiers qui ont acquis une expérience professionnelle dans leur pays d'origine.

La promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie passe également par des réformes organisationnelles et des changements institutionnels. La Grèce a créé une nouvelle filiale du service public de l'emploi chargée de la formation professionnelle. De plus, un nouvel organisme (l'observatoire de l'emploi) a été institué dont les missions principales sont d'identifier les besoins existants sur le marché du travail et d'évaluer des politiques actives en faveur de l'emploi.

À partir de ces exemples, il apparaît de plus en plus important de disposer de systèmes éducatifs efficaces pour les adultes. Le développement de ces systèmes doit être fondé sur une analyse approfondie des besoins et la formulation d'une politique cohérente en faveur de groupes cibles spécifiques. Cela signifie, par exemple, que les initiatives doivent prévoir des filières conduisant à l'obtention d'une certification nationale accompagnée de différents modes d'évaluation, y compris ceux de l'apprentissage antérieur. Pour être efficace, l'éducation des adultes doit impliquer les principaux intervenants et s'attacher particulièrement aux activités sur le terrain et à l'orientation, au conseil et au soutien à tous les stades du processus. Le recours à des «médiateurs d'apprentissage» assurant la liaison entre le groupe cible et l'organisme qui dispense l'enseignement peut être particulièrement important pour assurer la participation des groupes minoritaires. Supprimer les mesures financièrement démotivantes pour l'éducation des adultes peut également être important.

Si le développement des capacités d'insertion professionnelle est considéré comme essentiel pour accéder au marché du travail, les politiques qui cherchent à préserver ou à améliorer ces capacités tout au long de la vie active et à faciliter ainsi le maintien sur le marché de l'emploi ou l'évolution professionnelle sont plus rares.

5. Approches politiques clés visant à réaliser l'objectif 1.2. «promouvoir l'accès aux ressources, aux droits, aux biens et aux services»

(a) Organiser des **systèmes de protection sociale** de façon que, en particulier:

- ils contribuent à garantir à toute personne les ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine;
- ils aident à surmonter les obstacles à la prise d'emploi en assurant que l'accès à l'emploi se traduira par un meilleur revenu et en favorisant la capacité d'insertion professionnelle;

(b) Mettre en œuvre des politiques visant à donner à tous un accès à un **logement décent et salubre** ainsi qu'aux services essentiels (électricité, eau, chauffage, etc.) nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement.

(c) Mettre en place des politiques visant à donner à tous un accès à des **soins de santé** adaptés à leur situation, y compris en cas de dépendance.

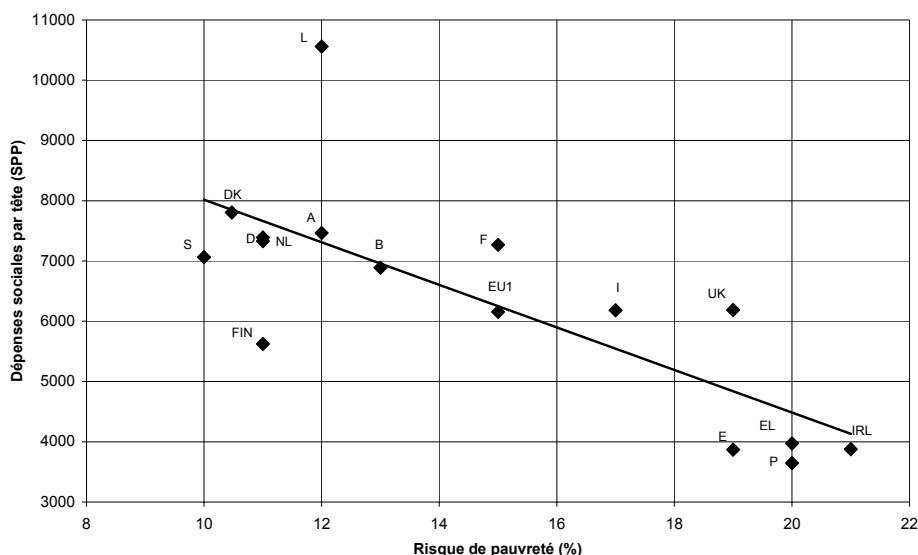
(d) Développer, au profit des personnes exposées au risque d'exclusion, des services et des mesures d'accompagnement qui leur permettront d'accéder, de manière effective, à **l'éducation, à la justice et aux autres services publics et privés**, comme la culture, le sport et les loisirs.

5.1. Systèmes de protection sociale

Les systèmes de protection sociale remplissent un rôle fondamental dans le sens où ils peuvent permettre de préserver la cohésion sociale en empêchant les personnes qui sont, de façon temporaire ou permanente, privées des revenus du travail de basculer dans la pauvreté. La corrélation entre le niveau des dépenses en matière de protection sociale et le risque de pauvreté, quoique complexe, est raisonnablement établie sur des fondements empiriques. Comme le montre la figure 13, les États membres dont les dépenses sociales par habitant sont supérieures à la moyenne tendent à présenter un risque de pauvreté relativement faible, et inversement. Toutefois, cette corrélation simple ne doit pas être considérée comme le seul indicateur guidant l'action politique. Un certain nombre de facteurs tout aussi pertinents entrent en jeu et permettent de déterminer le pourcentage de personnes tombant sous le seuil de pauvreté, la manière dont le système fiscal répond aux objectifs d'équité sociale, la façon dont le système de prestation est structuré par branches principales, le choix des objectifs en matière de prestations sociales, l'efficacité des services, la structure de la population par âge, le cycle économique et le schéma général de la distribution des revenus et de la prospérité économique globale.

Figure 13.

Corrélation entre le risque de pauvreté et les dépenses sociales par habitant – 2000



Face au vieillissement démographique, tous les États membres doivent moderniser leurs systèmes de protection sociale afin de garantir à l'avenir l'adéquation des prestations en matière de pensions et de soins de santé sans pour autant compromettre la stabilité des finances publiques. Un certain nombre d'États membres (Italie, Portugal, Grèce, Allemagne, Autriche, France) sont actuellement en train d'engager de vastes réformes de leurs systèmes de protection sociale qui auront un impact sur les politiques d'inclusion décrites dans les plans d'action. De façon plus générale, les États membres sont confrontés à des choix difficiles en ces temps de croissance ralentie: ils sont tiraillés entre le besoin de contrôler l'augmentation des coûts (due à la pression de plus en plus forte des indemnités de chômage et des allocations prévues par la loi sur l'aide sociale) et le besoin de fournir une couverture adéquate aux franges de la société les plus exposées.

Revenu minimum

Pour les personnes étant, de façon permanente, exclues du marché du travail, une protection de base contre la pauvreté et l'exclusion doit être garantie au moyen d'un «dispositif de protection» de dernier recours chaque fois que les autres formes d'assurance sociale sont épuisées ou ne sont pas disponibles. La grande majorité des États membres fournit une forme de garantie de revenu minimum pour tous les résidents légaux. Cette assistance financière est complétée par une gamme d'allocations ou de services fournis au niveau local afin d'aider les bénéficiaires à supporter les coûts liés au logement, à l'éducation, aux soins et à l'assistance juridique. Deux États membres (la Grèce et l'Italie) développent actuellement un concept alternatif de «réseau de solidarité», s'appuyant sur le rôle préventif fort de la famille et combinant un ensemble de plans

ciblés qui sont gérés de façon décentralisée. Alors que les programmes de garantie de revenu minimum ont contribué à la réduction significative du risque de pauvreté dans de nombreux pays de l'UE, ceux-ci font de plus en plus l'objet d'un examen minutieux aux fins de s'assurer qu'ils favorisent, et non qu'ils gênent, l'intégration effective dans le marché du travail et qu'ils sont gérés de façon efficace. D'autre part, il reste à voir de quelle manière l'approche alternative sera mise en œuvre en Grèce et en Italie de manière à relever efficacement le défi considérable de réduire la pauvreté dans ces pays.

Les PAN/incl décrivent un certain nombre de réformes politiques ayant un impact sur les allocations du revenu minimum du point de vue de leur niveau, de leur portée, de l'accès à celles-ci ou du droit à en bénéficier.

Mieux adapter les systèmes / garantir leur adéquation. Cette question est prise en compte par un ensemble d'approches politiques contenues dans les PAN/incl. Certaines de ces approches privilégient l'élaboration de plans visant à augmenter la valeur réelle des allocations de revenu minimum jusqu'à atteindre un objectif défini (Espagne, Irlande), d'autres reconnaissent le besoin de les réduire afin d'éviter de décourager la prise d'emploi ou en raison du ralentissement économique (Danemark, Pays-Bas), et d'autres encore visent à maintenir le pouvoir d'achat à travers une certaine forme d'indexation (France, Belgique, Luxembourg).

L'Espagne annonce son intention d'harmoniser progressivement l'allocation du «revenu minimum d'insertion» (RMI) dans toutes les Communautés autonomes et d'augmenter les budgets dédiés en les portant à 70 % du salaire minimum, en moyenne. L'Irlande se fixe comme objectif de verser, d'ici 2007, une allocation de 150 € par semaine (selon les conditions de 2002) au titre des prestations sociales les plus basses. Pendant la durée du plan, des augmentations de taux seront réalisées dans le but d'atteindre cet objectif. Les deux pays établissent un lien stratégique entre l'objectif consistant à élever les niveaux d'adéquation des minima sociaux et leurs objectifs généraux en matière de lutte contre la pauvreté. L'Autriche annonce son intention d'harmoniser les programmes d'aide sociale à travers les Länder en termes de taux, d'accès et de droit.

Garantir un revenu minimum vieillesse suffisant: il s'agit d'un domaine dans lequel des programmes de réforme plus soutenus sont actuellement mis en place car les États membres, dans leur grande majorité, sont en train d'examiner des politiques dont le but est d'assurer la viabilité financière à long terme tout en garantissant un niveau minimum adéquat des pensions. Ceci peut être interprété, dans une certaine mesure, comme une tentative visant à anticiper les conséquences des efforts précédemment réalisés en matière de réforme afin de réduire les obligations découlant des régimes de retraite tout en essayant de garantir la situation des personnes ayant touché une petite pension ou n'ayant pas du tout bénéficié de droits à pension. De nombreux pays, dans le contexte des réformes visant à garantir la durabilité des régimes de retraite, pourront voir les taux de remplacement des pensions de vieillesse réduits (Allemagne, Autriche, France, Italie et Suède). Les mesures annoncées dans certains PAN/incl. cherchent à protéger la situation des personnes les plus vulnérables, qui vivent uniquement de ce revenu minimum

vieillesse ou de ces rentes sociales (non contributives). Le plan autrichien définit un certain nombre de programmes à cet effet, y compris la protection temporaire des pensions contre l'inflation (pendant 2 ans), la création de fonds de solidarité et la détermination d'un plafond de 10 % pour la réduction du montant des pensions par rapport à 2003, à la suite de la réforme. L'Autriche augmentera également les suppléments alloués aux couples retraités mariés et réduira les cotisations fiscales des personnes faiblement rémunérées. En Suède, une indemnité de subsistance a été créée au profit des personnes âgées (immigrées principalement) dépourvues de droits. La Belgique s'engage à fixer un pourcentage d'augmentation du revenu garanti des personnes âgées.

D'autres pays toutefois (Irlande, Royaume-Uni, Portugal, Grèce, Espagne) dans lesquels le risque de pauvreté touchant les personnes âgées est notable, cherchent à augmenter le pouvoir d'achat réel des personnes touchant une rente minimum, à travers, parfois, la détermination d'objectifs. En Irlande, le gouvernement envisage d'augmenter la protection en matière de retraite complémentaire qui passera de 50 % (taux actuel) à 70 % et s'est fixé comme objectif, en ce qui concerne les prestations sociales, d'atteindre la cible de 200 € d'ici 2007. Le Royaume-Uni a désormais ajouté un nouveau «crédit de pension» à son système de pension d'État et a annoncé un versement supplémentaire de 100 £ aux retraités de plus de 80 ans. En conséquence de ces mesures, le tiers le plus pauvre des ménages retraités devrait recevoir près de 1 600 £ par an en termes réels (deux tiers sont des femmes). L'Espagne prévoit d'augmenter la pension de survie et la rente minimum. En Grèce, l'introduction de l'allocation spéciale EKAS a fait augmenter les pensions plus rapidement que les salaires au cours de ces dernières années. Au Portugal, le minimum vieillesse et la pension d'invalidité seront calculés de manière à correspondre à 65-100 % du salaire minimum, et les couples âgés (plus de 75 ans) bénéficieront d'une prestation sociale dont le montant sera équivalent au salaire minimum.

Adapter les régimes d'assistance en fonction des besoins spécifiques: Certains PAN/incl. annoncent des mesures dont l'objectif consiste à mieux protéger des catégories particulières ou à s'attaquer à des problèmes spécifiques. L'Autriche a augmenté le taux de remplacement net pour les prestations de chômage les plus faibles qui est passé de 55 % à 80 % (individus avec personnes à charge) ou à 60 % (individus sans personnes à charge). La Grèce expérimente actuellement trois systèmes d'aide au revenu destinés aux ménages démunis vivant dans des régions défavorisées ou montagneuses, aux chômeurs de longue durée âgés et aux ménages démunis ayant des enfants de moins de 18 ans. Le pays a décidé de poursuivre le développement de ces systèmes pendant toute la durée du plan. La Belgique (région flamande) garantira un approvisionnement minimum en électricité pour les ménages défavorisés. La France concentre son action sur les difficultés financières des familles nombreuses et a étendu la couverture des allocations familiales au-delà du 20^e anniversaire de l'aîné des enfants. La Finlande a élargi le champ d'application de l'aide sociale préventive dans le but de pallier les difficultés causées par les retards de paiement du loyer, la participation à des mesures actives ou le surendettement et entraînant une détérioration rapide de la situation financière de la personne ou de la famille. Ce pays a également mis en place un crédit social destiné aux

personnes n'ayant pas la possibilité d'obtenir un crédit à des conditions raisonnables du fait d'un revenu faible et de moyens limités.

Certaines réformes politiques prévoyant que l'aide sociale profite également aux personnes élevant des enfants peuvent également être interprétées – en partie – comme un moyen d'augmenter les taux de natalité. Toutefois, dans la mesure où les allocations pour garde d'enfant ne dépendent pas du statut professionnel, elles peuvent avoir pour effet de décourager la participation à l'emploi. Les nouvelles allocations pour garde d'enfants que l'Autriche a prévues offrent un droit universel de toucher une prestation pécuniaire dont le but est d'assurer aux jeunes familles des revenus supérieurs au niveau de revenu minimum, même si les bénéficiaires sont sans emploi. L'Irlande fixera à 33-35 % des prestations sociales minimales le niveau d'allocations pour garde d'enfant. D'autres pays réfléchissent aux moyens d'intégrer dans leurs politiques d'aide familiale l'idée de «rendre le travail rentable». La Finlande a augmenté les allocations pour la garde d'enfants et autres allocations familiales et le critère d'éligibilité sera assoupli de façon à encourager davantage les personnes à travailler plutôt qu'à continuer de bénéficier des prestations de la sécurité sociale. La Suède a plafonné les frais de garde d'enfant de façon à empêcher une augmentation de ces coûts résultant du fait que les parents augmentaient le nombre d'heures travaillées. Des efforts ont également été consentis dans le but de protéger les droits à pension des parents qui interrompent leur carrière professionnelle pour s'occuper de l'éducation de leurs enfants. Ces efforts ont été notamment déployés en Allemagne et en Autriche.

Le calcul du revenu ou de l'aide minimum ne s'inscrit pas encore dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, car l'accès à la société de la connaissance est de plus en plus limité par les frais qui ne peuvent être pris en charge par des personnes faiblement rémunérées. L'accès à *e-learning*, au transport, aux livres d'apprentissage (qui ont un coût) ou aux services des bibliothèques n'est pas envisageable si aucune dépense n'est prévue dans les budgets individuels au moment où les services liés à la connaissance publique ont perdu leur gratuité.

Rendre le travail rentable

Les PAN 2003 reflètent l'ambition des États membres désireux de développer des stratégies d'activation conformément aux lignes directrices définies dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Ces stratégies s'étendent de plus en plus aux bénéficiaires des régimes de revenu minimum et autres allocations prévues par la loi sur l'aide sociale. La réforme Hartz IV qui a récemment été mise en œuvre en Allemagne et qui prévoit de fusionner les régimes d'allocations chômage et d'aide sociale pour les personnes en mesure de travailler, est paradigmatique. S'inspirant de l'expérience tirée de l'activation des bénéficiaires des allocations chômage, de nombreux États membres essaient de réduire au minimum l'effet décourageant de l'aide sociale sur la volonté de chercher un travail et de participer à des mesures actives. De même, dans un nombre croissant de pays, des incitations financières sont mises en place ou améliorées de manière à ce que les prestations sociales continuent d'être versées après la prise d'emploi.

L'objectif consiste à surmonter les obstacles à l'emploi en garantissant que la prise d'emploi aura toujours un impact positif sur les revenus personnels.

La Suède donne un contenu stratégique à cet objectif en se raccrochant à l'idée d'une «justice sociale» sur le long terme dont le but consiste à réduire de moitié le nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale d'ici 2004, à travers une combinaison de politiques en matière de croissance économique créatrice d'emploi et de politiques en matière d'activation. Cet objectif a été défini dans le PAN/incl. 2001 mais il semble désormais plus difficile à atteindre, compte tenu du climat économique plus difficile.

Un certain nombre de PAN/incl. annoncent des **révisions des conditions d'éligibilité applicables pour le revenu minimum et les autres prestations sociales** qui ont pour but d'encourager les bénéficiaires à participer activement aux programmes du marché du travail, à intensifier leurs efforts en matière de recherche d'emploi et à accepter des offres d'emploi (Autriche, Danemark, Allemagne, Pays-Bas). Toutefois, la réussite de ces politiques dépend des performances du marché du travail.

Le Danemark a réduit les allocations pécuniaires des demandeurs qui en bénéficiaient depuis six mois ou plus. Les allocations publiques telles que les allocations logement cessent d'être versées – totalement ou en partie – après une période de six mois de versement des prestations pécuniaires, à moins que le demandeur de prestations n'ait un revenu salarial complémentaire. Dans le même temps, l'incitation financière a été renforcée, en affectant en compensation de l'allocation pécuniaire une part plus réduite du revenu salarial. Les Pays-Bas supprimeront les allocations municipales spécifiques qui étaient versées aux personnes âgées de moins de 65 ans, et les chômeurs de longue durée recevant une aide sociale pourront bénéficier de l'activation. Dans le même temps, un nouveau «supplément de revenu minimum constant» sera mis en place au profit des personnes bénéficiant depuis longtemps des prestations sociales et pour lesquelles un retour sur le marché du travail est peu probable. Cette allocation n'aura dès lors aucune incidence sur le cercle vicieux de la pauvreté. En Allemagne, la réforme 'Hartz IV' a comme résultat de donner aux anciens bénéficiaires de l'aide sociale un accès aux mesures actives en matière de politique du marché de l'emploi et de garantir l'intégration aux régimes contributifs. Toutefois, l'impact éventuel de la détermination de conditions de ressources plus strictes et de niveaux inférieurs sur les revenus des anciens bénéficiaires des allocations pour chômage de longue durée (Arbeitslos) devra être surveillé. Il sera notamment de la responsabilité de la nouvelle agence publique pour l'emploi et des autorités locales d'éviter l'«écrémage» des personnes ayant perdu leur droit aux allocations.

La France a défini, par le passé, un certain nombre de plans d'activation dans le but de fournir un soutien individualisé et des opportunités d'emploi aux personnes éloignées du marché du travail. Dans le cadre de cette nouvelle structure décentralisée, un nouveau type de contrat subventionné («revenu minimum d'activité» ou RMA) sera créé dans l'objectif de proposer aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) un parcours d'insertion de 18 mois articulé autour d'un emploi à temps partiel et d'un

programme d'orientation individuel. Le Luxembourg donne la priorité aux nouveaux demandeurs du revenu minimum garanti (RMG) pour les stages en entreprise et les programmes d'intégration individualisés (bientôt obligatoires pour les personnes âgées de 25 à 35 ans).

Un nombre de plus en plus important d'États membres cherchent à améliorer les **incitations financières encourageant la prise d'emploi**. Le maintien du versement (d'une partie) des allocations après la prise d'emploi, les réformes fiscales visant à augmenter le salaire net des personnes faiblement rémunérées et les hausses du salaire minimum comptent parmi les mesures envisagées. D'autres mesures visant à rendre le travail plus attractif tiennent compte d'une adaptation des règles de la sécurité sociale dans le but de mieux couvrir les contrats atypiques.

Les prestations de complément de salaire versés aux personnes ayant une faible rémunération existent déjà depuis longtemps au Royaume-Uni et en Irlande. Ce type de prestations fait désormais florès ailleurs. Les Pays-Bas ont augmenté le crédit d'impôt pour les personnes en activité et pour les parents qui travaillent, et ont l'intention de l'augmenter encore davantage, afin de favoriser la transition entre allocations et travail rémunéré. La Belgique, avec le «*bonus crédit d'emploi*» (après 2004), et la France, avec la «*prime pour l'emploi*» (depuis 2001), mettent actuellement en place des systèmes de crédit d'impôt dans le but d'améliorer le revenu net des travailleurs faiblement rémunérés. Dans les deux pays, les conditions offertes aux travailleurs à temps partiel seront améliorées. En outre, la Belgique a centré son action sur les parents isolés qui travaillent en leur réservant des mesures fiscales visant à améliorer l'attractivité en matière d'emploi et à les sortir de la pauvreté. La Finlande expérimentera pendant une période de trois ans la règle prévoyant qu'au moins 20 % du revenu gagné par une personne ou une famille demandant un complément de ressources ne soit pas prise en compte. Au Luxembourg, les prestations de complément de salaire existent depuis 1986. En 2002, le Luxembourg a augmenté de 20 % à 30 % la part de revenu gagné non prise en compte pour les personnes ou familles demandant un complément de ressources.

Le Royaume-Uni a réformé son système de crédit d'impôt en créant le crédit d'impôts pour personnes en activité (WTC- *Working Tax Credit*) et le crédit d'impôt pour enfants (CTC – *Child Tax Credit*). Le WTC apporte un soutien financier aux adultes vivant dans des ménages à faible revenu ainsi qu'une aide avec le droit à l'allocation pour garde d'enfants; le CTC est un soutien sous condition de ressources destiné aux familles avec enfants qui regroupe toutes les aides au revenu préexistantes en matière d'allocations pour enfant. Le CTC et l'allocation pour garde d'enfants incluse dans le WTC sont désormais versés directement à la principale personne s'occupant du ménage, souvent une femme. Ceci devrait entraîner un transfert des ressources des hommes vers les femmes qui pourrait s'élever à 2 milliards de £. Au Royaume-Uni encore, le financement pour les locataires et les travailleurs à temps partiel (qui sont généralement des parents isolés et des personnes handicapées) sera amélioré à compter d'avril 2004. L'Irlande a mis en place un supplément au revenu familial apportant un complément de ressources aux personnes qui perçoivent un revenu du travail faible et comprenant des allocations

complémentaires pour les enfants à charge. Les parents isolés qui sont dans le besoin reçoivent l'allocation de famille monoparentale et peuvent désormais bénéficier d'une mesure permettant de ne pas prendre en compte une partie importante de leurs revenus dans le but de faciliter la prise d'emploi.

Le fait d'augmenter les salaires minimums nets élargit le fossé entre les revenus du travail et les revenus perçus dans le cadre de l'aide sociale et contribue à orienter les gens vers le marché du travail. Ceci a également un effet différentiel sur le revenu des femmes. Au Royaume-Uni, le salaire minimum national (NMW - *National Minimum Wage*) est clairement conçu comme un outil (conjointement avec les crédits d'impôt) permettant de fournir un revenu du travail minimum tout en permettant que les salaires soient adaptés aux conditions du marché du travail. D'autres augmentations du NMW sont prévues pour 2003-2004, lesquelles augmentations correspondraient au double de l'augmentation moyenne des salaires. Il est envisagé de faire bénéficier du NMW les jeunes âgés de 16 à 17 ans. L'Autriche s'est fixé comme objectif de garantir, grâce à des accords collectifs, un salaire brut mensuel de 1 000 € pour un travail à temps plein et s'engage à ne pas imposer les revenus inférieurs à ce montant. L'Allemagne a porté à 400 € par mois le seuil fixé pour l'exemption des contributions sociales sur ce qui est appelé les mini-jobs, et entre 400 et 800 €, les contributions des travailleurs sont intégrées graduellement. Depuis la mise en place de la réforme, le nombre de petits emplois assurés a considérablement augmenté. Une grande partie des nouveaux travailleurs sortent d'un système d'économie illégale. Puisqu'ils sont désormais couverts par une assurance-retraite de base, ils ont tendance à être moins exposés au risque de pauvreté.

5.2. Accès au logement et aux services essentiels

Les PNA/incl. 2003-2005 s'accordent pour souligner qu'un logement digne, à un prix compatible avec le revenu des ménages dans un environnement sûr, dynamique, apportant un soutien social approprié et un cadre où les enfants peuvent grandir dans de bonnes conditions, constitue une donnée centrale dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le coût social et économique de l'absence de logement décent, bien que n'ayant pas encore fait l'objet d'évaluation européenne comme celui de la non protection sociale, apparaît en effet lourd de conséquences négatives pour la dynamique des pays ou des régions.

Le rapport conjoint sur l'inclusion sociale adopté en décembre 2001 et présenté lors du Conseil européen de Laeken-Bruxelles avait souligné que pour l'ensemble des États membres la nécessité de garantir à tous l'accès à un logement décent est **un des huit enjeux majeurs** de leurs politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il relevait que: "accéder à un logement de bonne qualité et à un prix abordable est un besoin fondamental et un droit. Pour certains États membres, il est encore **difficile de s'assurer que ce besoin est satisfait**. De plus, développer des réponses intégrées appropriées à la fois à la lutte contre la perte du logement et à l'aide aux sans-abri est un autre problème essentiel pour certains pays."

Faute d'indicateurs communs et en l'absence de présentation d'indicateurs nationaux (malgré la demande formulée lors du Conseil européen de Laeken) les PAN/incl. 2003-2005 se présentent plus sur la question de l'accès au logement comme des rapports soulignant quelques éléments des politiques engagées à l'échelon national ou régional. Si la majorité des États membres (Belgique, Danemark, France, Finlande, Grèce, Irlande, Luxembourg, Portugal et Royaume-Uni) soulignent l'acuité des besoins non satisfaits, des objectifs tendant, d'ici 2005, 2010 voire à une date plus éloignée, à éradiquer complètement le problème mis en évidence, ne sont pas pour autant fixés. À une seule exception près: au Royaume-Uni, le gouvernement garantit que d'ici 2010 tous les logements sociaux seront décents. Si des mesures pour répondre aux situations de pénurie, de dégradation ou de conditions de vie misérables rapportées sont évoquées, il est ainsi le plus souvent difficile de les évaluer au regard de l'objectif de Nice, à savoir **l'accès de chacun à un logement décent et salubre.**

Pour certains États membres comme la Belgique, la France, le Luxembourg et l'Irlande, qui connaissent un fort accroissement de la demande non satisfaite de logements à un prix abordable pour les personnes à bas revenus, c'est un défi particulièrement important.

Pour d'autres, comme la Grèce, le Portugal ou le Royaume-Uni, le premier défi d'ici 2010 est de lutter contre la dégradation voire l'état misérable d'une partie importante des habitats des populations à faibles ressources et pour l'inclusion sociale des familles concernées notamment dans le cadre de leur relogement. La France prévoit également d'en faire une grande priorité pour les cinq années à venir.

Pour d'autres enfin, comme la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Espagne et les Pays-Bas, le défi principal reste d'aider des groupes cibles comme les jeunes, les personnes seules, les personnes âgées ou handicapées, les immigrés, les Roms, les gens du voyage et les sans-abri, à disposer de logements adaptés à leurs besoins spécifiques. Ces États membres apportent également une attention prioritaire à l'amélioration du voisinage et des alentours.

La protection des consommateurs

Le respect des normes définissant la notion de logement décent et la garantie d'un bon équilibre entre les droits et devoirs des locataires et des propriétaires légitiment en premier lieu une intervention des États membres.

Éviter d'éventuelles exploitations ou abus sur le marché immobilier et prévenir les situations d'expulsion de locataires ou propriétaires rencontrant des difficultés sociales (séparation, chômage, maladie...) est une préoccupation soulignée par la majorité des États membres (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Finlande, Espagne, Suède). Sans que puisse pour autant être évaluée la situation prévalant dans les autres pays.

Plusieurs initiatives nouvelles sont présentées à ce propos dans les PAN/incl. 2003-2005.

- Accompagnement des locataires dans toutes les phases de la procédure d'expulsion du logement: obligation de mise en relation avec les services sociaux, cahier des charges de l'enquête sociale, formation des travailleurs sociaux sur les aspects juridiques et sociaux de la procédure d'expulsion, liaison avec les commissions de surendettement, paiement des loyers impayés pour les personnes sans capacité de remboursement (France, Suède, Allemagne).
- Obligation inscrite dans la loi de tentative de conciliation à l'amiable pour les conflits relatifs aux demandes de révision de loyer, récupération des loyers impayés ou demande d'expulsion du logement. Développement de services de médiation sociale (Autriche, Belgique, France, Irlande et Espagne).
- Incitation des associations de propriétaires et de locataires à coopérer pour prévenir les hausses abusives de loyers et les mises en œuvre de procédures d'expulsion (Finlande).
- Développement de services de conseil et d'information sur le logement, notamment en direction des immigrants (Autriche, France).
- Amélioration de la protection locative des personnes défavorisées contre l'habitat indécent et les "marchands de sommeil" – propriétaires qui louent des chambres meublées ou des matelas dans des pièces surpeuplées ou des immeubles insalubres (France, Belgique).

L'accès à un logement abordable et décent

Pour tous les États membres les insuffisances du marché du logement nécessitent une intervention publique pour lutter contre l'exclusion des personnes ou des familles affectées par des problèmes sociaux ou dans certaines aires géographiques. Ces aides d'État, bien que non attribuées sur une base non discriminatoire, sont un élément légitime de la politique publique¹².

Les États membres présentent une série de mesures pour améliorer et élargir la possibilité pour les ménages à bas revenus de disposer d'un logement décent conforme à leurs besoins. Ces mesures s'analysent pour l'essentiel comme des transferts sociaux au bénéfice de la population à bas revenu ou à revenu peu élevé et contribuent ainsi de façon significative à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale.

- Aide au logement social

12 Dans la mesure où elles sont limitées au strict nécessaire (principe de proportionnalité) et où elles n'affectent pas les échanges entre les États membres dans une proportion contraire à l'intérêt communautaire, elles sont pleinement en phase avec les objectifs de base des traités et sont dans l'intérêt de la Communauté. Décision de la Commission: Aide d'État n° 209/2001 – Irlande – Garantie des emprunts de la Housing Finance Agency.

- Modulation des aides au logement social géré par des organismes publics ou privés à but non lucratif:
- Nouvelles subventions aux organismes publics ou à but non lucratif pour la construction de logement social, de plus en plus ciblées sur les zones géographiques où sont constatées des pénuries, sur les petits logements pour les personnes seules où des besoins importants sont non couverts, sur le logement des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées, des immigrants. (Autriche, Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Luxembourg, Suède).
- Réserve de terrains ou obligations aux autorités locales pour la construction de nouveaux logements sociaux (Espagne, France, Irlande et Portugal).
- Compensation des différences de coût des structures liées aux besoins de services et spécificité tels que changements dans la structure des populations, ou afflux d'immigrants, versée aux collectivités locales (Finlande).
- Transparence des modalités d'attribution des logements sociaux à travers la généralisation de la mise en place d'un numéro unique d'enregistrement (France).
- Vente de logements sociaux à leurs occupants permettant de nouveaux investissements et une plus grande mixité sociale (France, Irlande, Royaume-Uni).
- Aménagement des plafonds de ressources des locataires et des règles de fixation des loyers du logement social (Danemark, Espagne, France et Luxembourg).
- Soutien à l'aide à l'investissement privé à but social:
 - Aide à l'investissement et à la prise en charge éventuelle des risques locatifs pour les propriétaires privés qui s'engagent à louer le logement à des personnes à faibles ressources sur une certaine durée avec des loyers plafonnés (France, Luxembourg).
 - Mesures fiscales pour la remise en location des logements vacants (France).
- Aides publiques aux locataires ou aux accédants à la propriété, à ressources modestes:

- Objectif national de limitation de la proportion du loyer net dans le revenu disponible des ménages à faibles ressources ainsi que le revenu disponible net après les dépenses totales de logement (Pays-Bas).
- Allocations logement ou avantages fiscaux aux personnes à revenu modeste ou à certaines catégories cibles, tels que les jeunes, les personnes âgées... (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays Bas, Portugal, Suède).
- Fonds d'aide aux situations d'impayés de services essentiels et aménagements des tarifs pour les personnes démunies - électricité, eau. (Belgique, France)¹³.
- Programmes publics de rénovation ou de démolition suivies de relogement,
 - Programmes de transformation ou d'éradication des logements en dessous des normes minimales de décence (Belgique, Espagne, France, Portugal et Royaume-Uni).

L'aide aux personnes et familles confrontées à des problèmes de ressources, de handicap, de santé ou d'intégration sociale.

La composante logement dans les politiques de protection sociale des personnes et familles confrontées à des problèmes de manque de ressources, de handicap, de santé ou d'intégration sociale constitue la troisième justification de l'intervention des États membres dans ce domaine.

Une grande priorité apparaît dans les PAN/incl. 2003-2005 tendant à concentrer les interventions publiques en matière de logement sur les groupes les plus faibles et les zones les plus en difficulté.

À cette priorité s'ajoute la présentation d'un certain nombre d'initiatives nouvelles:

- Programme de coopération entre les organismes de logement social, les services sociaux et les services de soins pour l'intégration des personnes handicapées, personnes âgées, immigrants, réfugiés, gens du voyage, Roms, sans-abri (Finlande, Royaume-Uni).

13 Les directives sur l'électricité et le gaz récemment adoptées demandent aux États membres de s'assurer des sauvegardes appropriées pour protéger les consommateurs vulnérables, y compris des mesures les aidant à éviter la suspension de l'approvisionnement. Les États membres peuvent aussi prendre des mesures pour protéger les utilisateurs finaux dans des régions éloignées. Dans ce contexte, la mise en œuvre de telles mesures pourra aussi contribuer à la prévention de l'exclusion sociale.

- Recentrage de la politique de développement urbain sur les groupes les plus en difficulté et les zones défavorisées (Danemark).
- Couverture des coûts additionnels pour le logement des personnes handicapées (Autriche, France, Luxembourg).
- Programme de conseillers de quartier pour la coordination des initiatives sociales locales, l'appui au développement de réseaux entre les habitants, d'actions de prévention sociale (Danemark, Finlande).
- Développement des "organismes d'intermédiation" (agences publiques, associations à but non lucratif et coopératives) qui offrent des services d'information et de courtage pour la location de logements, accessibles aux personnes défavorisées (Luxembourg, Belgique, France).
- Développement de logements assistés (avec le soutien d'un professionnel social ou professionnel de la santé) pour les personnes âgées, les personnes handicapées, les sans-abri (France, Danemark, Suède, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni).

ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET BUDGETAIRE DES CONSOMMATEURS DE GAZ ET D'ELECTRICITE CONFRONTES A DES DIFFICULTES DE PAIEMENT (BELGIQUE)

Parmi les dettes auxquelles les gens sont confrontés, il y a presque toujours des dettes en lien avec l'approvisionnement en énergie. On touche pourtant là à des besoins vitaux. Le gouvernement fédéral a pris l'initiative de permettre aux centres publics d'aide sociale d'accentuer leurs efforts tant sur le plan préventif que sur le plan curatif, en adoptant une «loi visant à confier la mission de guidance et d'aide sociale financière aux CPAS dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies » (4 septembre 2002).

Cette loi répond à la nécessité d'anticiper les conséquences de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz d'une part, et d'autre part de rencontrer la demande d'aide croissante liée au surendettement. Lors de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz, la possibilité a été prévue de créer en Belgique un fonds alimenté par une taxe sur le transport de l'énergie, en vue de financer totalement ou partiellement certaines obligations de service public. Il a également été décidé de prélever au préalable des moyens auprès du secteur du gaz et de l'électricité pour les octroyer aux CPAS afin de financer les missions prévues dans la loi en question.

Ces missions se décomposent en deux volets. Le premier volet vise l'encadrement ainsi que l'accompagnement social et budgétaire des consommateurs de gaz et d'électricité confrontés à des difficultés de paiement. Là-dessus se greffent l'établissement et la négociation de plans de remboursement, ainsi qu'une possibilité de guidance dans la gestion quotidienne du budget. Le second volet prévoit la possibilité d'accorder une aide financière pour apurer les factures de façon à ce que la personne concernée puisse repartir sur une base financière saine, ainsi que le développement par les CPAS d'une politique sociale préventive en matière d'énergie.

5.3. Accès aux soins de santé

L'accès effectif de toutes les personnes aux soins de santé nécessaires est considéré comme une priorité pour tous les États membres.

Il paraît subsister néanmoins certains obstacles à l'accès à la santé dans la plupart des pays qui ont une incidence beaucoup plus forte chez les populations les plus désavantagées:

- Délais d'attente;
- Coût trop élevé des soins et traitement restant à la charge des patients à faibles ressources;
- Difficultés administratives, culturelles ou géographiques pour l'accès aux soins.
- Insuffisances des actions de dépistage, vaccination, sensibilisation;

Par ailleurs, la mise en œuvre future de maîtrise des coûts dans le secteur des soins médicaux pris en charge par la protection sociale fait peser sur l'avenir la crainte de voir l'accès aux soins des personnes à faibles ou modestes revenus se détériorer, s'il n'est pas garanti par les États membres. Cette mise en œuvre quoique annoncée dans de nombreux États membres ne fait pour autant pas l'objet de présentation dans les PAN/incl. 2003-2005.

Enfin, les études évoquées dans leurs PAN/incl. par plusieurs États membres tendent à prouver que les groupes sociaux les plus défavorisés connaissent une grande prévalence de troubles psychiques, d'abus/dépendance du tabac, de l'alcool et des drogues, de maladies respiratoires, d'obésité, de séquelles d'accidents, de naissance d'enfants prématurés ou à faible poids, de mortalité infantile (France, Irlande, Allemagne, Portugal, Belgique).

Si certains États membres (Pays-Bas, Belgique, France et Danemark) ont une approche holistique de réduction des inégalités socio-économique en matière de santé ou, comme l'Irlande, évoluent dans cette direction, d'autres se contentent d'une approche plus concentrée sur certains problèmes particuliers.

Les actions présentées dans les PAN/incl. 2003-2005 se répartissent en trois grandes catégories.

Rendre les services de santé plus abordables et plus accessibles

L'accès aux services de santé et aux traitements médicaux ou interventions chirurgicales peut rencontrer des obstacles financiers, institutionnels, administratifs et culturels ainsi que géographiques.

Ces obstacles se traduisent par un retard dans l'accès aux soins des populations défavorisées, souvent facteur de détérioration aggravée de leur état de santé et de coûts économiques et sociaux plus élevés.

Quatre États membres paraissent s'être engagés résolument, à travers des objectifs chiffrés et datés, dans la réduction des délais d'attente pour les consultations médicales des généralistes et des spécialistes ainsi que pour la mise en œuvre des traitements médicaux et des interventions chirurgicales (Finlande, Irlande, Portugal, Pays-Bas et Suède).

Deux autres (France, Belgique) ont prévu de renforcer la suppression ou la diminution de l'obstacle financier à l'accès aux soins et aux traitements de santé par les mesures suivantes:

- Extension du plafond annuel de dépenses à la charge des ménages et droit garanti aux soins de santé pour les personnes en séjour illégal (Belgique).
- Aide forfaitaire à l'assurance maladie complémentaire des personnes dont les ressources excèdent de 10 % le plafond de la couverture médicale universelle qui permet le remboursement à 100 % des soins et des traitements des pensions à des revenus modestes (France).

Par ailleurs, certains États membres ont prévu de renforcer l'accès à leurs services de santé notamment pour les populations défavorisées. Les mesures nouvelles suivantes sont présentées:

- Permanences d'accueil des personnes démunies dans les hôpitaux par une équipe médico-sociale, formation aux questions liées à la précarité ou l'exclusion sociale des personnels soignants, administratifs et sociaux, organisation de la continuité des prises en charge des personnes en situation de précarité (France).
- Équipes mobiles de soins, y compris psychiatriques, pour les sans-abri, en partenariat avec les ONG (Danemark).
- Amélioration de l'implantation de l'offre de soins de première ligne (réseau de soins primaires de santé), notamment dans les zones rurales ou les zones urbaines désavantagées ou à destination de publics spécifiques comme les sans-abri ou les migrants. (Autriche, Grèce, Portugal et Belgique).
- Amélioration des services d'urgence (Portugal, France).

Adapter les services aux besoins des personnes les plus défavorisées

L'adaptation de l'organisation des soins aux besoins prioritaires des populations les plus défavorisées est la deuxième grande priorité des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun aux soins nécessaires à son état de santé y compris en cas de dépendance.

Certains de ces besoins sont tout particulièrement soulignés et sont l'objet de renforcement des dispositifs existants relatifs aux:

- soins aux enfants et adolescents (Allemagne);
- handicaps, la dépendance des personnes âgées (Grèce, Italie, Espagne, Pays-Bas et Suède);
- troubles psychiques (Espagne, France, Grèce, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni);
- traitement de l'alcoolisme ou de la toxicomanie (Danemark, Suède, Allemagne).

Développer le dépistage, la prévention des maladies, la sensibilisation et l'éducation à la santé pour tous avec une attention particulière aux personnes et groupes démunis.

Peu d'États membres présentent des stratégies complètes à ce propos:

- La France prévoit le renouvellement de ses plans régionaux d'accès à la prévention et aux soins mobilisant les professionnels, les ONG et les institutions et engendrant des actions multiples telles que: mesure des risques infectieux, prévention des addictions, lutte contre le saturnisme, meilleure prise en compte des problèmes de santé mentale des jeunes en difficulté. Ce pays prévoit également de poursuivre son programme "d'ateliers santé ville" permettant l'identification dans les quartiers en difficulté des besoins spécifiques avec la population et les professionnels et le renforcement de la coordination.
- La Belgique et l'Espagne s'engagent dans le développement de stratégies intersectorielles de prévention et d'éducation pour la santé des groupes à risque.

Plusieurs États membres mettent l'accent sur les actions touchant la santé des enfants et des femmes enceintes avec les mesures suivantes à forte incidence sur les groupes sociaux défavorisés:

- Objectif de réduction de la différence entre les groupes socio-économiques de taux de naissance de bébé à faible poids à travers des actions d'éducation à la santé pendant la grossesse (concernant le régime alimentaire, la consommation d'alcool et de tabac), et l'encouragement aux visites médicales prénatales (Irlande).
- Incitation financière aux visites médicales régulières pour les jeunes enfants et leurs mères (Autriche, France).
- Développement de la médecine scolaire préventive: dépistage, vaccins, repérage des troubles psychiques ou du langage (France, Autriche, Pays-Bas).
- Programme d'éducation sexuelle à l'école pour réduire le taux de grossesse chez les adolescentes, un facteur important de risque de pauvreté (Danemark).

Les Pays-Bas sont les seuls à présenter une stratégie concernant la progression de l'espérance de vie des personnes avec un bas niveau socio-économique (de 53 à 56 ans d'ici 2020). Ils présentent aussi un objectif de réduction de moitié des arrêts maladies pour les salariés à travers un développement de la médecine du travail et le développement des congés à temps partiel ainsi que l'adaptation de la charge de travail au retour.

PROGRAMMES REGIONAUX D'ACCES À LA PREVENTION ET AUX SOINS (FRANCE)

Les PRAPS ont pour vocation de contribuer à la réduction des inégalités d'accès aux soins et à la prévention des publics en situation précaire par l'impulsion d'une dynamique régionale. Ils ont réussi à mobiliser dans toutes les régions les professionnels, les institutions et les ONG. Ce processus a engendré plus de 1 500 actions dans des champs extrêmement divers: santé mentale des jeunes en difficulté, souffrance psychique des personnes en situation précaire, prévention des addictions, mesure de réduction des risques infectieux, lutte contre l'habitat insalubre ou le saturnisme, hébergement et accès au logement des jeunes filles et femmes victimes de violence... Dans le cadre de ces programmes, plus de 370 hôpitaux publics ont été dotés de permanences d'accès aux soins de santé (PASS) pour les personnes démunies: cellules médico-sociales ayant pour but de favoriser l'accès aux soins, à la prévention et au dépistage de ces personnes, de répondre à leurs problèmes et de les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits à la protection sociale. Le rôle de ces PASS est notamment: de mobiliser toutes les possibilités d'accueil et de soins de premier recours, en amont et en aval; de promouvoir des lieux de soins adaptés et éventuellement mobiles pour les personnes les plus marginalisées; de sensibiliser et former les personnels soignants administratifs et sociaux aux questions liées à la précarité; de rechercher des modalités d'accueil et de soins adaptées aux personnes qui suivent un traitement lourd après la sortie de l'hôpital. Vingt PASS ont été dotées d'un logiciel de suivi médical, social et administratif pour des exploitations épidémiologiques locales.

5.4. Accès à l'éducation

Tous les PAN accordent une grande attention à l'accès à l'éducation, droit essentiel et outil crucial permettant de prévenir l'exclusion sociale, de réduire les risques et de soutenir la réinsertion dans la société civile et dans le milieu du travail. Nombreux sont ceux qui reconnaissent aujourd'hui que toute l'éducation formelle ne se limite pas à un moment donné dans la vie d'une personne mais qu'elle doit être considérée dans le cadre de **l'éducation et la formation tout au long de la vie** qui inclut également toutes les opportunités d'apprentissage non formel et informel. Cet apprentissage doit couvrir un large champ: depuis l'apprentissage des jeunes enfants (la bonne éducation des enfants à la maison et les services publics de soins et d'apprentissage), en passant par l'éducation préscolaire, jusqu'à l'enseignement supérieur, la formation professionnelle initiale, et la formation des adultes générale, civique et professionnelle. Toutes ces dimensions sont importantes. Toutefois, il est essentiel de s'assurer de la bonne réalisation des cycles d'enseignement initial et général car cela permet d'offrir une voie de sortie aux personnes issues d'un milieu défavorisé et de rompre le caractère héréditaire et intergénérationnel de l'exclusion sociale. Les initiatives en faveur de l'éducation dès la première enfance et de l'aide aux parents par un soutien ciblé et multi-professionnel impliquant l'apprentissage de compétences liées à la famille, peuvent être particulièrement importantes pour briser le cycle de pauvreté intergénérationnelle et aider les enfants ayant des besoins spécifiques à rattraper les autres enfants avant de commencer leur éducation obligatoire. L'éducation et la formation tout au long de la vie fournissent dès lors une seconde chance aux groupes de tous âges, et notamment à ceux qui ont quitté l'école prématurément.

En dépit de l'ampleur du champ de couverture de l'enseignement, son importance fondamentale dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale n'est pas parfaitement comprise et la prise en compte d'une approche stratégique générale sur l'apprentissage tout au long de la vie et l'exclusion sociale n'est pas intégrée. Ceci est dû en partie à la structure des PAN; en d'autres termes, de nombreuses mesures qui sont pertinentes pour l'éducation tout au long de la vie, au sens le plus large du terme, s'appliquent, de façon éparse, à différentes sections. Certains PAN révèlent une tendance à considérer en premier lieu l'enseignement à travers le prisme du marché du travail et à ne pas reconnaître suffisamment son importance aux fins de l'inclusion dans la société civile, notamment dans le contexte de la nouvelle société de la connaissance et de la citoyenneté active. De façon générale, les interconnexions entre les progrès réalisés dans le domaine de l'apprentissage et les autres dimensions affectant la vie des gens comme la santé, l'environnement, la famille, les conditions de vie dans la communauté ne sont pas bien représentées. Les PAN ne reflètent pas non plus suffisamment l'importance que les États membres ont donnée à l'inclusion en offrant aux jeunes des opportunités de participation active à tous les échelons de la société et des structures ouvertes et participatives pour l'apprentissage tout au long de la vie, éléments caractéristiques de leurs rapports de 2002 dans la lignée du Livre blanc sur la jeunesse. Il existe maintenant un corpus étendu de bonnes pratiques dans les États membres s'appuyant sur des programmes communautaires comme Socrates, Leonardo et Jeunesse qui illustrent l'apport de l'éducation et de l'apprentissage tout au long de la vie dans la lutte contre l'exclusion sociale. Toutefois, il n'y est fait que peu référence dans les PAN.

En dépit des réserves mentionnées plus haut, les diverses actions et approches qui sont présentées par les États membres et l'expérience tirée de programmes comme Socrates nous amènent à identifier une structure permettant de garantir que les opportunités d'éducation et de formation tout au long de la vie contribuent pleinement à la construction, en Europe, d'une société de la connaissance favorisant l'inclusion sociale. Les éléments suivants se présentent comme des éléments essentiels d'une approche globale:

- rendre tous les niveaux d'enseignement et de formation accessibles à tous sans discrimination d'âge, de sexe, de handicap ou d'origine culturelle, religieuse, régionale et nationale;
- encourager l'apprenant à participer et à faire valoir ses droits à tous les stades du processus d'apprentissage;
- intégrer l'inclusion sociale dans tout le processus d'apprentissage tout au long de la vie;
- s'assurer que chacun a accès à l'alphabétisation et aux nouvelles compétences fondamentales dans le cadre de la société de la connaissance;
- élargir le réseau des services d'orientation et de conseils spécialisés, notamment les conseils et orientations qui aident à passer d'un niveau d'instruction à un autre; et

- créer un environnement d'apprentissage ouvert dans la société et au travail.

Un certain nombre de thèmes sont régulièrement repris dans les PAN/inclusion.

Intervenir plus tôt. L'importance de l'apprentissage dans les premières années de l'enfance est largement reconnue. Cependant, seuls quelques pays mettent en œuvre une politique systématique en faveur de programmes d'assistance et d'apprentissage des enfants d'âge préscolaire, alors que d'autres tendent à considérer cela comme un simple soutien aux mères qui travaillent et aux familles, et non comme une opportunité d'apprentissage pour tous, notamment pour les enfants issus de milieux défavorisés. Il faut s'assurer qu'un système de sélection est mis en place dans tous les pays pour identifier les difficultés d'apprentissage (potentielles) de façon à éviter les problèmes et à intervenir dès la première enfance. Cette approche nécessitera une coopération structurée et constante entre les secteurs sociaux, de la santé et de l'éducation.

Dans son PAN, le Danemark insiste sur la nécessité de l'apprentissage précoce permettant de neutraliser l'héritage social négatif. Le renforcement des compétences fondamentales comme la communication avec l'apprentissage précoce de la langue et du calcul et le développement précoce des compétences sociales, culturelles et civiques commence dès la petite enfance. Dès lors il faut mettre l'accent sur un effort coordonné à déployer, à un stade précoce, dans les écoles maternelles. Le Royaume-Uni souligne encore une fois, à travers son programme Surestart, l'importance des initiatives locales intégrées à mettre en œuvre dès la petite enfance. La Suède a étendu la couverture en matière d'enseignement préscolaire; en d'autres termes, les enfants de chômeurs et d'immigrés ont accès aux écoles d'enseignement préprimaire. L'Allemagne axe son action sur le secteur des 0 – 3 ans et sur l'amélioration de la qualité des soins et de l'enseignement pour les jeunes enfants. L'Irlande met l'accent sur le programme Early Start.

CREER UN LIEN ENTRE LES CRECHES ET LES ECOLES PRIMAIRES (PAYS-BAS)

In 2001, la municipalité de 's-Hertogenbosch a installé des crèches dans cinq établissements scolaires de la municipalité. La grande majorité des établissements scolaires (près de 93 pour cent) a participé à ce programme par l'intermédiaire de l'association Stichting Peuterspeelzaalwerk 's-Hertogenbosch. Le but de la collaboration administrative entre les crèches et les écoles primaires consiste à ne pas casser le processus de développement des enfants âgés de 0 à 12 ans, en d'autres termes à promouvoir un développement sans faille entre les services (d'enseignement) qui sont actuellement assurés.

À cette fin, la municipalité de 's-Hertogenbosch prévoit d'installer toutes les crèches dans les écoles primaires. Cet objectif avait déjà été réalisé à 70 % en mai 2003. Dans le cadre des réglementations sur les programmes d'enseignement préprimaire et primaire (VVE), des groupes collaboratifs ont également été constitués autour de la mise en œuvre des programmes «VVE» entre les crèches et les écoles primaires. Ces groupes collaboratifs sont situés dans les quartiers défavorisés car les réglementations «VVE» visent les enfants de ce groupe cible, âgés de 2 à 5 ans (c'est-à-dire la crèche et les deux premières années d'école primaire). L'objectif le plus important des réglementations est d'adopter une approche opportune sur les préjudices et les retards d'apprentissage subis par les autochtones et les enfants issus de minorités ethniques, afin de prévenir le handicap (linguistique) dans le groupe 3 de l'enseignement primaire.

Prévenir le handicap scolaire au sein du système d'enseignement. Garantir l'égalité des chances pour tous dans le système d'enseignement est un thème commun, même si les approches ont tendance à diverger: d'un côté, l'accent peut être mis sur l'amélioration du caractère universel et inclusif de l'offre existante (FIN, F, S), de l'autre, l'accent peut être mis sur les mesures ciblant des groupes particuliers (A, D, DK, EL, E, I) comme les enfants d'immigrés et les enfants et les jeunes souffrant d'un handicap. Un vaste éventail d'approches différentes est identifié:

- porter une attention particulière sur la transition entre les divers stades de la scolarité (entre la crèche et l'école primaire (F) et de l'école à l'enseignement post-secondaire (FIN));
- assurer un suivi plus étroit des élèves (DK), développer des programmes d'action plus personnels afin de répondre aux besoins individuels des élèves ayant des difficultés (E, L et S) et apporter un soutien individuel à ceux qui sont susceptibles d'abandonner leurs études (IRL, L);
- faire davantage d'efforts pour prévenir l'illettrisme chez les enfants (A, E, F, IRL, S, UK). Par exemple, la France met en place, dans des établissements difficiles, des classes de petite section à effectif réduit afin de permettre aux jeunes élèves de maîtriser la lecture, l'écriture et les TIC; la France prévoit également des programmes permettant de déceler et de traiter rapidement la dyslexie et propose que l'apprentissage de la lecture continue, si nécessaire, jusqu'à l'entrée des élèves dans l'enseignement secondaire. Les Pays-Bas parlent d'allouer aux écoles des ressources supplémentaires afin de prendre en charge les étudiants qui ont des problèmes

d'apprentissage notamment dans le domaine des langues. L'Irlande, par le biais de la Mesure d'alphabétisation précoce, développe une approche proactive visant à prévenir les difficultés en matière d'alphabétisation. Afin de favoriser la réalisation des objectifs dans les écoles d'enseignement secondaire, la Suède renforce le droit au soutien des élèves à l'école et affecte des fonds dans le but de développer les capacités fondamentales des élèves dans les domaines de la lecture, de l'écriture et des mathématiques;

- renforcer les services de rattrapage (FIN, F, IRL) et les services d'orientation et de conseils pédagogiques (DK, FIN, F, IRL);
- améliorer les soutiens extrascolaires en développant davantage, par exemple, les mesures d'aide aux devoirs (DK, L) ou en créant des opportunités extrascolaires (UK) et des centres de garde après l'école;
- développer la formation des enseignants sur l'inclusion sociale (DK, EL, P), renforcer les liens entre les parents et les écoles et favoriser la participation des parents (DK, E, I, IRL);
- prendre en compte les barrières financières à la pleine participation dans les écoles y compris l'achat d'équipements et la participation à des activités externes (B, E, NL, UK);
- développer des approches intégrées sur le handicap scolaire au niveau local à travers les zones d'éducation prioritaire (*Education Action Zones*) (UK) ou améliorer le fonctionnement des écoles dans les zones isolées (S).

Il ressort de l'ensemble de mesures présentées par les États membres que le rôle de l'école est en train de changer et qu'elle a de plus en plus un rôle de soutien plus large. Elle devient une communauté d'apprenants ouverts à toute autre forme de soutien, ce qui suppose d'impliquer tous les partenaires nécessaires à ses travaux et de développer la vision d'une école de l'inclusion. Ces différentes mesures illustrent la nécessité d'une coordination accrue entre les différents niveaux administratifs. Ainsi, des systèmes cohérents de planification sont nécessaires pour fixer les objectifs, contrôler la mise en œuvre et évaluer les progrès, en particulier en ce qui concerne l'abandon scolaire précoce qui implique plusieurs secteurs.

S'attaquer au problème de l'abandon précoce des études. De nombreux États membres prêtent une attention particulière aux jeunes qui abandonnent de façon précoce leurs études. L'accent est principalement mis sur la prévention du problème à travers les types de mesures présentées plus haut, et notamment par l'amélioration de la dimension sociale et interculturelle de la gestion et des procédures des écoles, par un meilleur suivi individuel et par un soutien à apporter à ceux qui sont susceptibles d'abandonner leurs études. La promotion de liens plus étroits entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel (F) et, pour ceux qui ne peuvent pas réintégrer un système d'enseignement traditionnel, le renforcement du lien entre programmes d'apprentissage et programmes

professionnels (NL) sont mis en avant. Pour les Pays-Bas, la nécessité d'adopter une approche globale et de mobiliser divers organismes est également importante tout comme l'est l'élaboration de réponses intégrées pour la Belgique et le Luxembourg. L'Irlande, à travers un programme pour l'achèvement des études, cible directement ceux qui risquent d'abandonner leur scolarité: c'est une initiative clé visant à privilégier les enfants et les jeunes susceptibles de quitter l'école de façon précoce.

Élargir l'accès des adultes à l'éducation et améliorer les capacités de lecture et d'écriture et les compétences fondamentales. L'importance de l'éducation des adultes, qui donne une seconde chance à ceux qui n'ont pas réussi à l'école, est un thème récurrent (DK, IRL). Les besoins de groupes particuliers comme les handicapés, les immigrés et les femmes sont souvent évoqués. La Suède, par exemple, met l'accent sur l'accès des immigrés aux programmes d'éducation des adultes (y compris le travail de proximité, le conseil et les plans d'études individuels). L'intensification de la lutte contre l'illettrisme chez les adultes est mise en avant dans de nombreux PAN (B, D, DK, F, NL, UK). Les estimations sur le niveau d'alphabétisation des adultes varient grandement et donnent l'impression que l'Europe a besoin de lancer une grande campagne pour l'alphabétisation des adultes. À cet égard, il y a un besoin urgent de recherche et d'évaluation de méthodologies pour adultes ayant des difficultés à lire, écrire et compter. Dans plusieurs PAN, une attention particulière est portée sur les approches intégrées au niveau régional et au niveau local (D, F) et sur l'enseignement linguistique dispensé aux immigrés (DK, F, L, NL, S). Seule la Grèce considère l'opportunité de prendre en compte les faiblesses dans le domaine de l'enseignement en offrant aux bénéficiaires des possibilités de formation contre l'illettrisme et d'éducation et de formation tout au long de la vie dans le cadre d'une politique sociale élargie. Toutefois, même s'il est très souvent fait mention de l'alphabétisation et de l'apprentissage du calcul, l'accès aux compétences (TIC, compétences interpersonnelles et civiques et apprendre à apprendre) pertinentes pour la société de la connaissance est rarement assuré de façon systématique au niveau local, régional ou national. C'est particulièrement vrai pour ceux qui ne font plus partie de la population active. Ainsi, il faut veiller à ce que les systèmes éducatifs pour adultes offrent une éducation et une formation variées qui répondent aux besoins individuels de l'apprenant et qui sont souvent liés aux compétences dans la vie.

La Finlande souligne l'importance d'un renforcement complémentaire des possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie offertes aux personnes plus âgées. Toutefois, en dépit du vieillissement des populations, la plupart des PAN ne prévoient que peu d'actions visant à faciliter l'accès des personnes plus âgées aux possibilités de formation même si, dans les États membres, il existe désormais un ensemble de bonnes pratiques sur les possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie informelles et intergénérationnelles qui pourraient être exploitées.

L'impression dominante est que les possibilités de formation présentées dans les PAN sont principalement axées sur des actions visant à soutenir la transition vers l'emploi. Comme la plupart des personnes exclues sont sans emploi, les possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie devraient également couvrir les compétences en

matière d'autonomie fonctionnelle, de survie et de citoyenneté active et les compétences sociales. Le fait de faire participer à la société de la connaissance tous ceux qui n'ont pas d'activité rémunérée et qui sont dès lors considérés comme «inactifs» sur le marché du travail est pris en compte dans une bien moindre mesure et ceci touche plus spécifiquement les femmes.

Il est frappant de constater que, dans la plupart des PAN, peu d'importance est accordée à **l'accès à l'enseignement supérieur** même si les politiques en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie qui sont appliquées en Europe visent à ouvrir les portes de l'enseignement supérieur aux apprenants non traditionnels et à favoriser la représentation des personnes issues de minorités ethniques et culturelles dans les universités. Toutefois, un des objectifs clés de la Suède consiste à favoriser l'accès des hommes et des femmes, indépendamment de leur origine ethnique, à l'enseignement supérieur. Le Royaume-Uni fait mention d'un ensemble de mesures visant à aider les parents isolés suivant un enseignement post-secondaire et supérieur par la prise en charge des frais complémentaires liés à la garde d'enfant. L'Irlande développe une gamme de plans dont le but est d'augmenter la participation des groupes vulnérables aux programmes d'enseignement supérieur comme le Fonds spécial pour les étudiants handicapés, le Fonds d'assistance aux étudiants et la création d'un bureau national pour l'accès à l'enseignement supérieur.

5.5. Accès à la culture

Les politiques culturelles devraient être l'un des pivots de toute approche générale et multidimensionnelle relative à la prise en compte et la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La participation à des activités culturelles est un mode essentiel permettant aux personnes et aux communautés de définir et développer leur propre identité, de communiquer, de se distinguer par rapport aux autres et de s'engager dans une relation d'échange symbolique. Ceci constitue dès lors un moyen pour les personnes de devenir des agents actifs dans la société démocratique. La promotion de l'accès et de la participation aux activités culturelles est donc un aspect de la construction d'une société favorisant l'intégration fondamentalement important et valable que la promotion de la participation dans les domaines économiques et sociaux ou dans le domaine de l'emploi. Une caractéristique cruciale de l'activité culturelle par rapport à la politique sociale réside dans le fait que l'activité culturelle a un point de départ positif: la personne n'est pas considérée comme un problème, mais comme un atout potentiel et réel.

Outre la valeur intrinsèque de la culture, il existe aujourd'hui un ensemble très vaste de pratiques mises en œuvre sur le terrain qui montrent que la participation aux activités culturelles peut également jouer un rôle clé dans le sens où cela peut permettre aux personnes et aux communautés de surmonter l'exclusion sociale. De nombreux documents montrent la façon dont l'implication dans les activités culturelles et artistiques peut constituer un outil clé permettant aux personnes isolées ou marginalisées d'acquérir des compétences et de l'assurance. Ceci permet souvent de créer de nouvelles possibilités de participation dans la société et peut également être un parcours essentiel pour soutenir

la reconversion et la réintégration sur le marché du travail des personnes qui ont été pendant longtemps au chômage. Le rôle que les programmes culturels jouent dans la régénération des communautés et régions défavorisées est tout aussi important: ils permettent de donner un sens positif à l'identité communautaire et au capital social et, dans le même temps, ils constituent un élément déclencheur de la croissance de l'économie et de l'emploi.

En dépit du rôle central de la culture dans le processus d'inclusion sociale, le manque d'approche stratégique dans les PAN/incl. 2003 en matière de développement de politiques culturelles inclusives est frappante. Par rapport à 2001, certains PAN/incl. (DK, F, EL, IRL, L) font davantage référence à l'accès à la culture. Toutefois, de nombreux États membres continuent de ne porter que peu d'attention – voire aucune – à cette question. Lorsqu'il est fait mention à l'accès à la culture, cela se limite simplement le plus souvent à favoriser l'accès aux institutions culturelles comme les musées ou les bibliothèques, ce qui, même si cela est important, n'est qu'un aspect des actions à entreprendre. Même dans ces cas, des initiatives passionnantes mises en place dans les États membres telles que la présence de personnel de formation dans des institutions culturelles comme les théâtres, les musées et les bibliothèques, lequel personnel agit en tant que médiateur dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie en rendant les opportunités d'apprentissage plus accessibles et plus attrayantes et en se rapprochant des visiteurs non traditionnels, ou des initiatives telles que la formation des acteurs en milieu multiculturel pour un travail théâtral réalisé avec des personnes socialement exclues ne sont pas mentionnées. De la même façon, les PAN ne traitent pas suffisamment des travaux de grande envergure qui sont réalisés sur le terrain dans de nombreux pays, notamment dans les domaines des arts communautaires et du travail de proximité que réalisent auprès des groupes et communautés marginalisés les institutions culturelles comme les bibliothèques, les musées et les théâtres. Ceci pourra dénoter une lacune de certains PAN qui ne donnent pas suffisamment d'importance au fait de faire référence à l'expérience acquise sur le terrain et de se baser sur celle-ci chaque fois que des relations de coopération importantes existent déjà entre les acteurs économiques, sociaux et culturels et les acteurs dans le domaine de l'emploi. Dans de nombreux cas, il semblerait également que cela soit dû au manque d'implication des ministères de la culture et agences culturelles dans la préparation des PAN / inclusion. Toutefois, ceci pourra être également la preuve d'un manque de compréhension au sein de nombreux ministères de la culture et agences culturelles de l'importance du programme d'inclusion sociale dans leur travail et un manque de concordance des objectifs sociaux et culturels généraux – en d'autres termes, la non-intégration de la problématique de la pauvreté et de l'inclusion sociale dans le domaine culturel. De façon plus générale, ceci pourra également refléter le manque de compréhension véritablement multidimensionnelle de l'exclusion sociale et une tendance, qui est relevée dans les PAN, à accorder trop d'importance à l'accès à l'emploi aux dépens d'autres dimensions essentielles plutôt qu'à les considérer comme des dimensions complémentaires. Le manque de visibilité au niveau politique de la multitude d'activités culturelles locales qui soutiennent directement l'inclusion sociale est particulièrement inquiétant dans une période de récession économique. L'importance d'un grand nombre de ces activités dans la lutte contre l'exclusion sociale pourra ne pas

être appréciée et ces activités pourront cesser d'être prioritaires dans le cadre du soutien financier comme par exemple les dépenses des Fonds structurels de l'UE qui ont apporté une très grande contribution dans ce domaine.

Dans leurs PAN/incl. le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Irlande et le Luxembourg mentionnent des programmes visant à favoriser l'accès aux installations culturelles et à faire participer les enfants aux activités culturelles. Le Danemark souligne qu'un nombre considérable de centres de promotion de la culture comme les librairies et les musées sont accessibles gratuitement ou pour une somme modique et que cela devrait de ce fait permettre de prévenir l'exclusion sociale. Pour soutenir la participation à la vie culturelle, le gouvernement a cherché à soutenir les activités culturelles destinées aux enfants à travers la mise en réseau des grandes institutions comme l'agence de protection de l'héritage culturel, la commission des bibliothèques nationales, l'institut du film et la fondation des arts danois. La Grèce met l'accent sur un plan du ministère du travail et de la sécurité sociale visant à remettre des bons donnant une entrée gratuite à des représentations théâtrales, à des séances de cinéma estival en plein air, à des concerts et des billets gratuits pour assister à des représentations à Épidaure et dans d'autres théâtres antiques. La Grèce met également l'accent sur le rôle des bibliothèques, notamment dans les régions rurales éloignées. La Finlande mentionne également la prestation gratuite et continue de services de bibliothèque de base et le rôle de ces services dans l'accès à la connaissance et à la culture. L'Irlande reconnaît que l'amélioration de l'accès aux espaces artistiques et culturels et l'augmentation de la participation aux activités artistiques et culturels auront un impact positif sur les individus et groupes socialement défavorisés.

La France, la Suède et le Royaume-Uni développent, de façon plus approfondie, des initiatives visant à améliorer l'accès à la culture. La Suède met en avant son projet de Programme pour la culture 2003-2006, qui s'articule autour d'un certain nombre d'initiatives visant à rendre plus accessibles les activités culturelles. Le Royaume-Uni fait de l'accès à la culture un objectif politique spécifique et les administrations responsables partagent également cet objectif. L'Écosse, par exemple, a développé une stratégie culturelle nationale dont le but est d'augmenter de 5 %, d'ici 2006, le nombre de groupes sous-représentés, notamment les enfants et les jeunes, qui prennent part à des activités culturelles et sportives. Un certain nombre d'initiatives intéressantes qui sont mises en œuvre en Angleterre sont présentées en détail, comme les partenariats créatifs (*Creative Partnerships*) visant à développer le potentiel créatif des enfants issus de zones défavorisées. La France propose un ensemble d'activités innovantes pour garantir une plus grande participation aux activités culturelles et une meilleure compréhension entre les personnes travaillant dans le secteur culturel et les populations défavorisées. Il est proposé de mettre en place un réseau pour combattre l'exclusion dans le secteur culturel. La Belgique et le Portugal traitent cette question de façon plus approfondie et soulignent l'importance fondamentale de l'accès à la culture dans le cadre de la promotion de l'inclusion sociale. Le Portugal met l'accent sur le lien existant entre éducation et culture et sur les possibilités de développement personnel et les opportunités permettant de pallier les inégalités structurelles dans l'enseignement de base. La Belgique fournit des données sur la participation aux activités culturelles et souligne la faible participation des

personnes exposées au risque de pauvreté. Le PAN de la Belgique décrit également un ensemble d'initiatives ayant trait à la prévention du risque d'exclusion, lorsque cette exclusion découle d'un manque de culture, et à la promotion des initiatives culturelles en faveur des plus vulnérables. Un projet intéressant qui cherche à favoriser l'accès des plus démunis à la culture à travers la remise de chèques culturels est inclus et présenté comme un exemple de bonne pratique.

LE PROGRAMME POUR LA CULTURE 2003-2006 (SUÈDE)

Au début de l'année 2003, le ministère de la culture a présenté un programme triennal pour la culture (2003-2006). Afin d'ouvrir l'accès à davantage de personnes aux activités culturelles, l'entrée dans un certain nombre de musées nationaux sera à l'avenir gratuite. Des mesures continues pour les enfants et les personnes handicapées, des actions favorisant la culture dans le milieu du travail et des programmes plus régionaux comptent parmi les autres éléments du programme. En outre, jusqu'à la fin de l'année 2005, la commission gouvernementale chargée de fixer les prix des livres surveillera constamment et évaluera les effets de la réduction de la TVA sur les livres et les journaux, laquelle TVA passera de 25 à 6 %. Inviter des artistes professionnels et des travailleurs culturels dans les écoles constitue un moyen de donner à davantage de personnes l'accès à la culture. Pendant la période 2003-2006, le ministère de la culture, en coopération avec des travailleurs culturels, des associations d'artistes et des employeurs, explorera les nouveaux rôles que pourront jouer les artistes en dehors de la vie culturelle courante.

Le rôle que l'accès à la culture peut jouer dans la promotion de l'inclusion sociale dans des sociétés dans lesquelles l'immigration croissante aboutit à une plus grande diversité ethnique et culturelle est une dimension qui revêt de plus en plus d'importance. La promotion de l'inclusion sociale et de la cohésion sociale n'est pas une question d'uniformité. La culture est un précieux facteur de différence permettant de promouvoir les différentes cultures au sein d'une société unique. De la même façon, l'amélioration de l'accès de la communauté majoritaire aux activités culturelles peut aider à favoriser une meilleure compréhension et un sentiment d'appartenance à condition que le but ne soit pas l'assimilation. À cet égard, le PAN finlandais reconnaît la nécessité d'axer le soutien sur la pluralité culturelle en tenant compte de la croissance prévue de la population immigrée en Finlande. L'objectif politique fondamental consiste à prévenir l'escalade des conflits culturels et à promouvoir la participation sociale des groupes ethniques. Le gouvernement envisage également d'élaborer un programme politique en matière d'immigration destiné à promouvoir les droits linguistiques et culturels des enfants issus de groupes ethniques.

5.6. Accès à la justice

La question de l'accès aux services juridiques et à la justice notamment pour certains groupes vulnérables est très largement reconnue dans les PAN/incl. La majorité des États membres (Belgique, Danemark, France, Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède et Royaume-Uni) ont explicitement traité des mesures pour la promotion de l'accès à la justice au sein de leur Plans.

Le thème a certainement gagné en importance par rapport aux PAN/incl. 2001-2003.

Les mesures concernant la justice figurent parmi les mesures stratégiques dans le PAN/incl. belge, et les **Pays-Bas** ont même établi un objectif spécifique concernant la mise en place d'un système approprié d'assistance judiciaire aux personnes défavorisées voulant introduire une action en justice, afin que ces personnes puissent utiliser le système d'assistance et la médiation juridique de manière comparable aux personnes plus aisées.

Les PAN/incl. mettent particulièrement l'accent sur:

- le renforcement et l'élargissement de l'assistance juridique gratuite pour les personnes à faibles revenus, notamment à travers un assouplissement des conditions de revenus permettant d'y accéder;
- l'accès à une information de bonne qualité, aussi à travers des campagnes d'information sur les services déjà disponibles, qui est reconnu comme fondamental afin de résoudre les litiges et pour une application effective des droits;
- la médiation au bénéfice des publics en situation précaire, qui est utilisée également pour la résolution des conflits, y compris entre administrations et administrés.

Les groupes identifiés dans les PAN/incl. incluent les minorités ethniques, les immigrants, les demandeurs d'asile, les anciens délinquants et les personnes à faibles revenus vivant en location. Une protection juridique s'avère, par ailleurs, nécessaire et est envisagée pour les victimes de violence domestique, les enfants, les personnes handicapées, les victimes de la traite des êtres humains, les transsexuels, les couples non mariés et les prostitué(e)s.

Par exemple, l'**Espagne** entend créer un système d'arbitrage pour résoudre les plaintes et les réclamations des personnes handicapées, et des mesures de défense juridique. Elle envisage également d'adopter une loi sur la protection des biens des personnes handicapées.

Les PAN/incl. font aussi état d'autres mesures pour améliorer l'accès au droit et à la justice, telles que l'amélioration de l'accueil des victimes, la formation des agents de police et judiciaires, les centres de conseil spécialisés pour demandeurs d'asile, l'établissement d'un réseau complet de comités départementaux d'accès au droit développant des actions visant les publics menacés d'exclusion, la simplification et la meilleure compréhension des procédures.

5.7. Accès au sport et aux loisirs

Comme indiqué dans la déclaration de Nice sur les caractéristiques spécifiques du sport et de ses fonctions sociales en Europe¹⁴, l'accès et la participation aux activités de sport et de loisirs jouent un rôle important dans le sens où cela peut contribuer à empêcher les groupes vulnérables de tomber dans l'isolement et à augmenter la participation à des activités volontaires et que cela a donc un impact positif sur les individus, groupes et zones socialement défavorisés. Toutefois, l'amélioration de l'accès aux activités sportives et récréatives n'apparaît pas comme un élément saillant dans les PAN/incl.

Sport

Seul le **Royaume-Uni** fixe un objectif spécifique – pour l'Écosse – visant à augmenter de 5 %, d'ici 2006, le nombre de groupes sous-représentés, notamment les enfants et les jeunes, qui prennent part à des activités culturelles et sportives.

Dans d'autres Plans, les mesures visent notamment à rendre le sport accessible, gratuitement ou pour une somme modique (**Danemark, Belgique, Grèce, France**). Les programmes suivants comptent parmi les autres actions proposées:

Le programme **irlandais** Capital sport permet de financer, chaque année, des organisations bénévoles et communautaires afin de les aider à mettre à disposition des infrastructures sportives dans le but d'augmenter les niveaux de participation et d'améliorer les normes de performance. La priorité est donnée aux demandes formulées par des organisations situées dans des zones socialement défavorisées.

En **Belgique (Flandre)**, une campagne pour la promotion du sport dans les quartiers et les districts a été organisée, avec la participation de 60 municipalités. La campagne cible notamment les jeunes qui n'ont pas un accès facile au sport. En 2003, un programme de formation spécifique pour les éducateurs sportifs travaillant dans les quartiers est développé.

La **Grèce** favorise la participation aux programmes sportifs populaires des personnes ayant des besoins spéciaux, en mettant un accent particulier sur le développement de programmes spécifiques comme le sport dans le milieu du travail, les campements de Tziganes, les zones dans lesquelles la population de Grecs rapatriés, de musulmans et de communautés immigrées est élevée – chaque fois que les activités sont organisées en association avec leurs propres groupes communautaires. Des efforts particuliers seront faits en vue des Jeux paralympiques.

En **Suède**, le gouvernement a lancé un projet visant à étudier et diffuser les informations sur la façon dont les ressources publiques allouées au sport profitent aux personnes de milieux ethniques divers, sur la façon dont les personnes handicapées peuvent exploiter

14 Annexe 4 des conclusions du Conseil européen de Nice.

ces ressources et sur la manière dont les ressources sont distribuées entre les hommes et les femmes, les filles et les garçons.

Loisirs

Les initiatives visent notamment à aider les personnes faiblement rémunérées et défavorisées et leurs enfants à partir en vacances, en groupe ou seuls (**Belgique, Luxembourg**). D'autres mesures sont présentées dans les plans:

La **France** approfondira et renforcera les programmes culturels destinés aux personnes présentant des handicaps. Le label "Tourisme et Handicap" vise à promouvoir l'accessibilité des sites touristiques et des équipements aux personnes handicapées (objectif: 500 labels en 2003). Le dispositif sera également amplifié et complété par une campagne de communication nationale et une exposition itinérante.

L'organisation **grecque** du bien-être au travail est spécialisée dans les actions visant à obtenir pour le compte de ses membres un accès aux biens culturels et aux activités de loisirs (bons pour le tourisme social, excursions, billets de théâtre, etc.).

La politique nationale **irlandaise** en faveur des activités récréatives prévoit d'installer des aires de jeux pour les enfants dans les communautés locales et les zones rurales, et plus particulièrement dans celles qui sont défavorisées.

Le programme **portugais** «sans frontières» garantit l'accès des enfants et des jeunes exposés au risque d'exclusion aux activités culturelles, sportives et récréatives. 450 livres en braille seront publiés, entre 2003 et 2006, afin d'améliorer l'accès des personnes souffrant de déficience visuelle à la Bibliothèque nationale. Le Portugal augmentera également de 10 % le nombre de personnes handicapées accompagnées de leur famille participant aux activités culturelles, récréatives et sportives.

5.8. Accès au transport

Quelques États membres attirent l'attention, dans leurs PAN 2003, sur l'impact important des politiques en matière de transport qui peuvent soit contribuer à l'exclusion sociale soit favoriser l'inclusion sociale. Toutefois, il est généralement constaté qu'aucune approche cohérente ou stratégique sur la corrélation entre l'inclusion sociale et les politiques en matière de transport n'est développée. Ceci reflète une lacune dans l'approche multinationale prônée par la plupart des États membres et la non-intégration de la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans la politique des transports. En effet, la majorité des États membres ne prête absolument aucune attention à la question du transport.

Les États membres qui ont abordé la question de l'accès au transport (B, EL, F, IRL, L, UK) préconisent de commencer par dresser un tableau de la situation, en se demandant dans quelle mesure les facteurs liés au transport peuvent aggraver les principaux risques d'exclusion sociale, mais également dans quelle mesure une mise en relation positive

entre le transport et les objectifs sociaux peut aller dans le sens de l'inclusion sociale. L'accès limité au transport, que ce soit pour des raisons de coût ou pour des raisons de disponibilité, peut favoriser l'exclusion sociale en:

- limitant la capacité des chômeurs à accéder aux opportunités d'emploi et/ou de formation;
- limitant l'accès aux services clés comme les services liés à la santé, à l'éducation et la formation tout au long de la vie, à la culture, au sport et aux loisirs;
- limitant la possibilité pour certains groupes comme les personnes âgées et les personnes handicapées ou les femmes avec des enfants en bas âge d'avoir accès aux infrastructures et de maintenir des contacts sociaux;
- affaiblissant le capital social et en forçant les personnes faiblement rémunérées à avoir un mode de vie de plus en plus local et limité;
- absorbant une part disproportionnée du revenu des personnes vivant avec de faibles salaires ou dépendant des prestations sociales;
- limitant la possibilité de travailler de façon flexible et de concilier travail et vie de famille;
- ne donnant pas aux immigrés et aux minorités ethniques vivant dans des zones défavorisées les opportunités de s'engager et de s'intégrer dans la société.

Le manque de bonnes infrastructures de transport peut également limiter la possibilité de régénération économique et sociale des communautés défavorisées et contribuer au déclin constant des zones rurales marginales. Les communautés démunies peuvent souvent payer les frais, dans une mesure disproportionnée, de la circulation car elles vivent souvent près de grands réseaux routiers stratégiques qui peuvent les isoler des quartiers alentours et entraîner une augmentation de la pollution atmosphérique et sonore et des risques d'accidents, notamment pour les enfants. Comme l'écart en matière de mobilité continue de se creuser entre les propriétaires de véhicules et les personnes n'en possédant pas, et à moins que des politiques positives visant à améliorer l'accès au transport pour tous ne soient mises en place, la question du transport continuera d'être un facteur contribuant à entretenir le phénomène d'exclusion sociale et d'inégalité dans la société.

Les approches politiques identifiées dans les PAN peuvent, d'une manière générale, être divisées en deux groupes: dans le premier groupe figurent les politiques visant à augmenter l'accès pour tous et dans le second groupe figurent les mesures qui sont spécialement destinées aux personnes socialement exclues. La Grèce souligne que l'amélioration de la qualité des transports publics et le maintien des tarifs à un niveau raisonnable profitent principalement à ceux qui sont exposés au risque de pauvreté et qu'un bon réseau de transport est d'une importance vitale pour les zones rurales et insulaires, notamment pour les groupes vulnérables. La France, sous le titre «améliorer

l'accès universel aux services essentiels», souligne que l'utilisation des cartes Solidarité transport permet aux personnes socialement et économiquement défavorisées d'utiliser les réseaux de transport publics pour un prix moindre. La France envisage également de développer son programme «voyager avec un handicap ».

L'Irlande adopte une approche extensive en s'engageant tout particulièrement à associer les politiques de transport aux autres politiques du gouvernement, et notamment celles sur l'équilibre du développement régional et sur l'inclusion sociale. Tout en mettant en avant l'investissement général important dans la structure des transports visant à garantir qu'à la fois les zones urbaines et les zones rurales bénéficient d'un réseau de transport accessible, l'Irlande insiste sur le fait de surmonter l'isolement et l'exclusion des personnes faiblement rémunérées vivant dans des zones rurales et envisage de s'appuyer sur un ensemble d'initiatives liées au transport dans les zones rurales qui ont été mises de côté depuis 2001. À l'instar de la France, l'Irlande s'est également engagée à développer davantage l'accès aux personnes handicapées. La Belgique souligne qu'il est fondamental de s'assurer que la politique des transports contribue au renforcement du lien entre le domicile et le travail et à la suppression d'une barrière pour les personnes acceptant un travail. Le Royaume-Uni, faisant mention d'un rapport sur «le transport et l'exclusion sociale» rédigé par son unité contre l'exclusion sociale, déclare que les personnes âgées pourront avoir davantage de difficultés eu égard au transport et fait des commentaires sur le transport scolaire gratuit.

6. PRINCIPALES APPROCHES POLITIQUES VISANT A REALISER L'OBJECTIF 2. «PREVENIR LES RISQUES D'EXCLUSION»

(a) Exploiter pleinement le potentiel de la société de la connaissance et des nouvelles technologies de l'information et de la communication et veiller à ce que personne n'en soit tenu à l'écart, en prêtant, entre autres, une attention particulière aux besoins des personnes handicapées.

(b) Mettre en œuvre des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions d'existence pouvant aboutir à des situations d'exclusion sociale, notamment pour ce qui concerne les cas de surendettement, l'exclusion scolaire et la perte de logement.

(c) Mettre en œuvre des actions visant à préserver les solidarités familiales sous toutes leurs formes.

6.1. Promouvoir l'*e-Inclusion*

L'impact de la société de la connaissance et des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur l'inclusion, désignée sous le terme d'*e-Inclusion*, est, dans une large mesure, **reconnu** par les différents États membres, comme c'était déjà le cas dans les PAN/incl. 2001.

Une fois encore, le point de départ varie grandement entre les différents États membres, car, dans quelques-uns de ces pays (comme les pays nordiques et les Pays-Bas), la diffusion des TIC (en termes de pénétration de l'Internet, et notamment dans les groupes à faible revenu, par exemple) et l'exploitation des possibilités qu'elles offrent dans le cadre de l'inclusion sociale atteignent des niveaux beaucoup plus élevés. Toutefois, il est intéressant de constater que, par rapport à 2001, la pénétration de l'Internet au sein de l'UE – lorsqu'elle est mesurée en termes d'utilisateurs de l'Internet exprimés en pourcentage de la population totale¹⁵ - est globalement passée de 34,3 % à 43,5 %; cette tendance a touché tous les groupes d'âge et catégories socio-économiques, selon des proportions diverses toutefois. L'augmentation du taux d'accès notamment a été plus élevée chez les femmes (~ 10,8 %) que chez les hommes (~ 7,5 %), ce qui dénote donc une tendance à combler le fossé existant entre les hommes et les femmes dans la fracture numérique. En outre, l'accès a augmenté proportionnellement davantage chez les chômeurs et les travailleurs autonomes (~14 %) que chez les populations appartenant à d'autres catégories professionnelles (~10-12 %). D'autre part, la pénétration de l'Internet chez les personnes au foyer, plus particulièrement les femmes, les retraités et chez les personnes vivant dans des zones rurales, est à la traîne. La situation est évidemment plus hétérogène si les statistiques au niveau national, et notamment au niveau régional, sont prises en compte. En effet, de grandes disparités marquent la distribution «géographique» de l'accès et de l'utilisation des TIC dans toute l'UE.

Le Luxembourg et le Royaume-Uni rejoignent désormais les pays nordiques et les Pays-Bas en affichant un taux d'accès à l'Internet supérieur – ou bien supérieur – au seuil de 50 %. Un groupe de pays – comme l'Italie, la Belgique, l'Autriche, l'Allemagne – atteignent un taux équivalant à la moyenne de l'UE; l'Irlande, l'Espagne et la France ont toujours un taux d'accès inférieur à la moyenne (~35 %), tout comme le Portugal et la Grèce (~21 %). Entre 2001 et 2003, la croissance de la pénétration de l'Internet au Royaume-Uni, au Luxembourg, en Allemagne, en Belgique et en France a été plus élevée que la moyenne européenne (+10-12 %).

Comme la diffusion des TIC chez les populations (nationales) est un phénomène complexe qui est, dans une large mesure, déterminé par le marché, il est difficile d'établir un rapport direct entre les tendances et phénomènes réels et les mesures politiques associées, comme celles mises en œuvre par les États membres pendant la période 2001-2003. Toutefois, les taux de croissance supérieurs à la moyenne en matière d'accès à l'Internet chez certains groupes défavorisés (les femmes, les chômeurs) ou dans certains pays (l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, le Royaume-Uni) correspondent souvent aux objectifs stratégiques déterminés dans les PAN 2001 et aux efforts déployés dans le cadre de vastes programmes en faveur de *l'e-Inclusion*.

Les mesures concernant l'accès aux nouvelles TIC et à leurs opportunités sont envisagées une nouvelle fois par les États membres pour la période 2003-2005. Certaines initiatives

15 Source de toutes les données mentionnées dans cette section: Eurobaromètre 59.2 – Printemps 2003.

ciblent encore la population générale (politiques visant à sensibiliser davantage et à fournir un programme d'alphabétisation numérique et d'accès à une large partie de la société). La Finlande et la France présentent une approche allant dans ce sens, selon laquelle l'accès aux nouvelles technologies est principalement considéré comme un accès à leurs contenus et services, notamment les contenus culturels. Dès lors, la combinaison entre l'alphabétisation numérique et l'alphabétisation traditionnelle et la lutte contre l'exclusion culturelle sont au cœur de la politique *d'e-Inclusion* définie dans leurs plans nationaux.

D'autres pays ciblent des groupes spécifiques exposés au risque d'exclusion, comme les jeunes en situation de difficulté (Luxembourg), les personnes faiblement rémunérées / les chômeurs / les retraités (Belgique, Irlande) et les femmes. Une tendance intéressante – contribuant à la constitution du capital social – consiste à offrir des équipements et des compétences en matière de TIC aux parents et aux enfants – avec la participation des écoles, des familles et des communautés locales (Belgique, Danemark, Royaume-Uni). De même, la création progressive de points d'accès publics dans les bibliothèques, les centres communautaires, les cybercafés est envisagée par de nombreux États membres. Une corrélation entre le niveau atteint relativement à la pénétration de l'Internet dans un pays et le choix des politiques *d'e-Inclusion* axées sur la population générale par rapport à celles axées sur des groupes spécifiques n'est pas nécessairement constatée.

Les mesures liées aux TIC en faveur de l'accès à l'emploi sont prises en considération dans les PAN/incl. en 2003; toutefois, les PAN/emploi 2002 avaient déjà couvert en partie cette question. Les TIC sont utilisées comme des outils permettant de soutenir les services dans le cadre de la recherche d'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle; l'action visant à fournir des compétences en matière de TIC aux fins de l'intégration socioprofessionnelle des groupes exposés au risque d'exclusion est envisagée – et effectivement mise en œuvre – par la plupart des pays de l'UE. En outre, de nouvelles formes ouvertes et flexibles d'apprentissage assisté par les nouvelles TIC (*l'e-learning*) sont progressivement utilisées aux fins de la requalification des travailleurs, de la formation des intérimaires, de l'éducation des adultes.

L'intégration des TIC dans les programmes scolaires à tous les niveaux d'enseignement et la mise à disposition d'une connexion Internet dans tous les établissements d'enseignement constituent un objectif qui a été atteint par quelques pays et qui est poursuivi par de nombreux autres; en réalité, l'accès et les programmes d'alphabétisation numérique fournis à travers l'enseignement public sont considérés par les États membres comme faisant partie des moyens les plus importants permettant d'intégrer les nouvelles générations dans la société de la connaissance. Une fois encore, la description des politiques et mesures planifiées ou appliquées dans ce domaine est souvent incluse dans les PAN / emploi 2002, et n'est que partiellement couverte par les PAN/incl. 2003.

Les gouvernements nationaux, dans leur grande majorité, ont spécifiquement axé leurs actions sur l'accès et les services liés aux TIC qui sont fournis aux personnes

handicapées. Les initiatives européennes dans ce domaine¹⁶ ont favorisé l'adoption des lignes directrices des WAI pour les sites Internet publics (plusieurs États membres ont mis au point la législation adéquate pour l'adoption des lignes directrices) et l'engagement à développer un modèle universel pour l'accessibilité numérique à la suite de la création du «réseau européen d'accessibilité numérique pour la conception pour tous», EDEAN¹⁷. La mise en œuvre des applications en reconnaissance vocale visant à adapter les équipements TIC aux besoins de certaines catégories de personnes handicapées constitue une approche innovante à cet égard (Danemark). Les initiatives en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail grâce au soutien des TIC sont également un bon modèle à suivre (Autriche), au même titre que les programmes visant à améliorer l'accès des personnes handicapées aux services proposés dans le domaine de la santé ou de l'enseignement. Une des grandes priorités de la Suède consiste à répondre aux besoins des personnes handicapées en matière de télécommunications efficaces et autres services et à satisfaire à leurs besoins en produits et services dépendant de la vitesse de transmission (large bande).

En réalité, les opportunités potentiellement offertes par la société de la connaissance résident fortement dans l'offre – universelle – de contenus et de services, l'accès étant un moyen et non un but. De ce point de vue, relativement peu d'éléments liés à cela figurent dans les PAN 2003-2005 (avec quelques exceptions toutefois). Certaines initiatives ont été lancées dans le domaine des services publics fournis en ligne – portails pour les services sociaux, mise à disposition d'informations administratives ou prestation de services d'aide juridique (France, Allemagne, Grèce, Pays-Bas); un groupe de travail sur l'e-santé a été créé en Grèce. Un programme pour la formation et l'échange de bonnes pratiques dans le domaine de l'administration en ligne au niveau local est notamment présenté par la France. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont porté une attention particulière sur l'accès aux TIC et sur leur utilisation au niveau local. La Grèce aborde la question de la pénétration de la toile dans les zones rurales, en prévoyant de verser des subventions aux jeunes agriculteurs pour l'achat d'ordinateurs ou l'ouverture de connexions Internet.

L'égalité sur le plan de la participation des femmes à la société de la connaissance est l'une des autres questions présentées dans les PAN avec des initiatives spécifiques, comme la dispense d'enseignement et de formation professionnelle dans le domaine des TIC, le soutien aux réseaux et à l'entrepreneuriat des femmes.

À tous égards, il semble qu'il y ait plus d'initiatives et d'actions isolées que de stratégies de grande envergure. En réalité, seuls quelques PAN accordent une importance stratégique à *l'e-Inclusion* (Portugal, Grèce, Espagne, Suède), alors que la plupart des plans nationaux choisissent de s'orienter sur d'autres priorités. Souvent, les programmes et actions ciblant des groupes ou zones spécifiques sont effectivement mis en œuvre dans

16 En particulier dans le plan d'action e-Europe 2002, la ligne d'action « Participation de tous à l'économie de la connaissance ».

17 EDEAN a créé un réseau national dans chacun des États membres et en Europe auquel participent plus de 100 organisations.

les États membres mais ne figurent pas dans les PAN/incl. Dans certains cas, il est simplement fait mention d'autres stratégies nationales ou documents. L'opportunité d'échanger des pratiques et d'apporter des réponses politiques n'a pas été saisie.

QUATRE ACTIONS EN FAVEUR DE L'E-INCLUSION (GRECE)

1. **Les femmes et la société de l'information:** Le programme opérationnel «Société de l'information» repose sur une double stratégie. Il inclut des mesures de nature générale visant à faciliter la diffusion des technologies et des sciences de l'information (comme, par exemple, dans l'éducation ou dans des entreprises de très petite taille) et des mesures spécialement conçues pour les femmes. Des projets, comme les programmes visant à développer les compétences dans de nouvelles professions, ont été élaborés selon un principe de discrimination positive en faveur des femmes (avec un rapport 70/30).
2. **En ce qui concerne la participation des personnes handicapées,** un groupe de travail sur «l'accès universel et la facilité d'exploitation dans la société de l'information» a été formé en 2002 dans le but de mettre au point un cadre général. Les actions suivantes ont été proposées: services avancés de l'eurozone pour les personnes handicapées, équipements pédagogiques spéciaux, promotion de l'égalité en matière d'accès aux services de santé et développement des systèmes d'information sur la santé pour les personnes âgées et les personnes handicapées, développement de programmes d'enseignement, prestation de services de télécommunications pour les personnes handicapées, participation au processus de création d'un réseau national: «e-accessibility.gr» qui fait partie de l'EDEAN.
3. **Introduction de nouvelles technologies dans l'enseignement:** Le ministère de l'éducation coordonne actuellement un certain nombre de mesures aux fins de s'assurer que le potentiel des TIC est intégré au processus d'enseignement au quotidien. L'initiative est développée autour de trois axes: 1) développement des équipements; 2) développement du contenu numérique; 3) perfectionnement professionnel des enseignants.
4. **En ce qui concerne les zones rurales,** des subventions doivent être versées aux jeunes agriculteurs afin de leur permettre d'acheter des ordinateurs et d'ouvrir des connexions Internet.

Des indicateurs pour *l'e-Inclusion* en 2003-2005 sont fournis par la France, la Grèce, l'Espagne et le Portugal. En général, ce domaine est légèrement mieux développé que dans les PAN 2001; néanmoins, nous sommes encore loin d'un système d'indicateurs qui pourrait permettre de suivre l'évolution au niveau national.

6.2. Prévenir et traiter le surendettement

La prévention et le traitement du surendettement sont considérés comme un élément majeur de la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté dans la plupart des PAN/incl. Certains soulignent que les conséquences du surendettement sont sévères sur les individus et leurs familles, elles rendent la participation à la vie économique et sociale difficile (D). Le surendettement limite la liberté de mouvement, fait obstacle à la sortie de la pauvreté (B), voire engendre une perte du logement souvent à l'origine de l'augmentation du nombre de sans-abri, forme extrême de l'exclusion sociale. Il est une gêne considérable pour l'obtention d'un emploi en raison notamment du caractère

dissuasif pour les employeurs des procédures légales et administratives de prélèvement sur les salaires dont ils auront la responsabilité (A).

Dans certains États membres, les années 90 ont vu une croissance sans précédent du crédit à la consommation, résultant du processus de libéralisation du système financier, de la baisse des taux d'intérêts et de la croissance du marché de la publicité ainsi que de l'incitation à la facilité parfois irresponsable d'un accès immédiat aux biens et aux services (P).

Les principales causes citées qui paraissent provoquer la croissance des situations de surendettement relevée dans certains États Membres, soit en nombre soit en intensité, sont: la perte ou la précarité de l'emploi (FIN), les événements familiaux tels que la séparation ou le divorce (D), une difficulté pour certaines familles à ressources faibles à éviter d'avoir de multiples dettes (UK), l'inconscience notamment de certains jeunes des dangers de nouvelles techniques de consommation via Internet ou GSM (B).

Deux catégories de mesures sont mises en œuvre de façons diverses selon les États membres: des mesures préventives d'information de conseil et d'éducation; des mesures de traitement du surendettement: encadrement des saisies, facilitation du remboursement et annulation des dettes.

Information, conseil, éducation:

- Le Luxembourg et la Belgique annoncent des campagnes d'information sur les risques de surendettement;
- Le Portugal prévoit d'étendre son réseau d'éducation du consommateur avec l'adhésion des établissements d'enseignement et la mise en place de services locaux de formation et d'information, là où ils n'existent pas encore et, en Belgique, la Région wallonne va continuer à soutenir 125 "écoles de consommateurs";
- La France a mis à l'étude des mesures visant à assurer une information plus objective et loyale du consommateur, particulièrement en matière de publicité;
- Depuis le 1er juin 2003, la Belgique a complété la centrale négative des incidents de remboursement de crédit par une centrale positive des crédits accordés, tandis que la France envisage une réforme dans ces domaines et un encadrement du crédit renouvelable;
- En Autriche, Allemagne, Belgique, Finlande, Irlande, au Portugal et Royaume-Uni, il est prévu de renforcer les services compétents en matière de conseil, formation et guidance des personnes endettées;

- En Belgique (Région wallonne) il est prévu à l'instar de ce qui existe dans quelques autres pays de l'Union européenne (par exemple en Irlande avec les "Credit Union") d'expérimenter des "groupes épargne crédit" permettant à leurs membres locaux de mieux faire face ensemble à leurs besoins financiers tout en partageant collectivement les risques et les responsabilités.

Traitement du surendettement

- En Allemagne, conformément aux engagements du PAN/incl. 2001-2003 une nouvelle réglementation est mise en œuvre depuis 2002 réformant la procédure de banqueroute civile;
- Des mesures mieux adaptées en matière d'encadrement des saisies (plafond d'insaisissabilité, réalisation des biens acquis...) sont mises en œuvre en Allemagne conformément aux engagements du PAN/incl. 2001-2003, ce que la Belgique annonce à son tour en même temps qu'une nouvelle loi sur le recouvrement amiable des dettes (interdiction de tout comportement qui porte préjudice à la vie de la personne concernée, porte atteinte à son honneur ou à la dignité humaine);
- Une meilleure organisation des fonds accordant des aides aux personnes ayant notamment des dettes de loyer est engagée en France et en Belgique;
- Une procédure de banqueroute civile, appelée en France "rétablissement personnel", permettant un effacement des dettes des personnes de bonne foi qui paraissent durablement, faute de ressources suffisantes, dans l'incapacité de rembourser fait l'objet d'une nouvelle mise en application en Allemagne, d'une toute nouvelle loi en France, d'une réflexion en Belgique et de la préparation d'une réforme en Finlande qui concernera également la restructuration des dettes et les procédures de saisie.

SERVICES DE CONSEIL FINANCIER ET DE GESTION DU BUDGET (IRLANDE)

Le service de conseil financier et de gestion du budget (MABS) est un service national financé par le ministère des Affaires sociales et familiales. Le service est géré par 52 sociétés locales dont les membres du conseil viennent du secteur public et du secteur bénévole. Le MABS propose des services indépendants, gratuits et confidentiels essentiellement aux familles à bas revenu qui sont endettées ou risquent d'être endettées. Il met l'accent sur des mesures pratiques appliquées en fonction du budget qui permettront aux personnes de ne plus dépendre des prêteurs d'argent et d'avoir accès à des sources alternatives de crédit à faible coût grâce à l'intervention des coopératives de crédit locales. Les coopératives de crédit sont des coopératives financières détenues et gérées par leurs membres. Les membres d'une coopérative de crédit ont généralement comme point commun l'endroit où ils vivent (communauté) ou l'endroit où ils travaillent (profession). Le MABS entretient des rapports particuliers avec les coopératives de crédit qui gèrent un système de «comptes spéciaux» permettant au client du MABS de rembourser ses dettes et d'économiser un peu d'argent. Un fonds de garantie de prêt est mis en place pour fournir des prêts «d'urgence» comme une alternative au recours au prêteur d'argent. Le but du service est d'aider les personnes à contrôler de nouveau leurs finances et à établir un budget pour le futur. Il les aide à préparer un plan de budget et à rencontrer leurs créanciers pour fixer un nouvel échéancier de remboursement. Le conseiller financier aide également le client à optimiser ses revenus, à établir l'ordre de priorité des dettes et, si nécessaire, à joindre et s'orienter vers d'autres agences de soutien. Le MABS intervient fréquemment pour prévenir la reprise du domicile familiale et pour empêcher également les coupures de gaz et d'électricité. Un programme pilote de paiement des dettes a été récemment accepté par le MABS et la Fédération irlandaise des banques et a été soutenu par les autres principaux organismes de crédit. Ce projet pilote apporte une alternative non judiciaire à la résolution des cas de dettes multiples des consommateurs qui peuvent s'avérer insolubles ou autrement finir par être portés devant les tribunaux. Le projet présente une gamme d'éléments innovants qui sont nouveaux pour cette juridiction, comme une période déterminée pour un programme de remboursement de dettes convenu, le gel ou la réduction des intérêts et la radiation des dettes résiduelles sous réserve de la bonne réalisation du programme. La résidence privée principale du débiteur est protégée contre la vente forcée ou la saisie.

6.3. Prévenir et lutter contre le sans-abrisme

Être «sans abri», «sans toit» ou «sans domicile fixe» selon les terminologies utilisées au sein des États membres, est probablement en Europe la plus grave manifestation de l'exclusion sociale et de la pauvreté. Les conséquences en sont particulièrement lourdes tant sur le plan de la santé que sur celui de l'accès ou le maintien dans un emploi, l'accès à l'éducation pour les enfants et la vie familiale.

Dans le PAN finlandais, sont définis comme sans abri: les personnes qui dorment dehors ou dans des abris temporaires, les personnes qui ont recours aux services d'accueil parce qu'ils n'ont pas de logement, les détenus libérés qui n'ont pas de foyer, les personnes qui vivent temporairement chez des amis ou des parents parce qu'ils n'ont pas de domicile, les familles qui vivent séparément ou dans un logement temporaire parce qu'elles n'ont pas de domicile, les mères sans domicile qui vivent dans des foyers d'accueil pour les mères non mariées et les couples non mariés qui vont avoir un enfant et n'ont pas

d'habitat commun. Cette définition qui est la plus complète semble avoir été acceptée par la plupart des organismes qui étudient ce phénomène et par l'Observatoire européen sur le sans-abrisme.

Les PAN/incl 2003-2005 font ressortir que la situation de «sans-abrisme» peut avoir diverses origines: le surendettement, une séparation familiale souvent précédée de violence domestique, le chômage, la toxicomanie, l'alcoolisme, la sortie de prison, la maladie mentale.

«Ceux qui vivent dans la rue ne sont déjà plus seulement les marginaux classiques, mendiants et vagabonds. Une nouvelle génération de sans-abri émerge maintenant, dont un nombre croissant de femmes et de jeunes, qui englobe des malades mentaux, des toxicomanes, des alcooliques, des ex-détenus et d'autres personnes qui, pour une raison quelconque, d'ordre structurel ou individuel, se retrouvent en situation de rupture par rapport aux normes et aux institutions en vigueur – liens sociaux brisés, absence de règles et de routines, auto-marginalisation, dilution des habitudes de travail, régression des capacités cognitives – et sans aucun soutien social, psychologique ni économique», relève ainsi le PAN/incl du Portugal.

Faute de concepts clairs et communs ainsi que compte tenu des difficultés de comptage d'une population qui échappe aux recensements habituels, il est difficile de disposer de données chiffrées précises et comparables. Les efforts engagés depuis 2001 tant par certains États membres (Belgique, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Autriche et Finlande) que par Eurostat, n'ont pas encore pu aboutir à des données chiffrées harmonisées et, malgré les recommandations du Conseil européen de Laeken, un nombre important d'États membres ne produisent pas dans leurs PAN/incl d'indicateurs de troisième niveau à ce propos.

Aussi les estimations portent plus sur des données administratives (personnes passant par des services d'aides aux sans-abri) que sur des données exhaustives. L'arrivée massive dans certains États membres de demandeurs d'asile ou d'immigrés en situation irrégulière, sans hébergement spécifique, rend en outre les évaluations encore plus difficiles.

Le sans-abrisme est un problème multidimensionnel qui requiert des approches intégrées et globales, touchant aussi bien le domaine du logement que celui de la santé (notamment mentale) que celui de l'emploi, de la formation, de la justice et de la protection sociale.

Si tous les États membres présentent dans leurs PAN/incl des efforts pour améliorer l'accueil d'urgence et d'hébergement temporaire des sans-abri ainsi qu'atténuer leurs difficultés quotidiennes et certains insistent sur la dimension de la prévention (Allemagne), seuls quatre d'entre eux ont mis en place des stratégies tendant à éradiquer complètement le sans-abrisme (Autriche, Finlande, Irlande, Royaume-Uni) et trois les préparent (France, Belgique, Portugal).

Ces stratégies destinées à prévenir et à combattre les situations de sans-abrisme reposent non seulement sur une amélioration des dispositifs d'urgence sociale, une extension des

hébergements temporaires, des équipes pluridisciplinaires mobiles allant au-devant des personnes à la rue, un travail en réseau entre les autorités publiques, les institutions de soins de santé et psychiatriques ainsi que les institutions d'hébergement social et les organismes de logement social une coopération avec les ONG, une capacité de relogement garantie par les pouvoirs publics, mais aussi sur une intervention continue de professionnels et bénévoles en soutien à l'intégration ou la réintégration sociale.

STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME EN ECOSSE (ROYAUME-UNI)

En 1999, l'Exécutif écossais constitua un groupe de travail sur le sans-abrisme qui formula 59 recommandations. Toutes ont été acceptées et l'ensemble des recommandations législatives ont été mises en œuvre¹⁸. Elles stipulent que tous les sans-abri ont droit à un hébergement permanent d'ici 2012 et que les personnes qui choisissent de vivre dans la rue bénéficieront d'un soutien. Toutes les autorités locales sont tenues d'élaborer des stratégies de lutte contre le sans-abrisme, tenant compte de la nécessité de veiller à ce que les groupes à risque reçoivent des conseils et un soutien adéquats. Ces stratégies ont été présentées par toutes les autorités locales écossaises en mars 2003 et sont en cours d'examen.

L'Exécutif écossais envisage de consacrer des ressources considérables pour s'attaquer à ce problème. Aux côtés du gouvernement local, il s'est engagé à ce que plus personne ne dorme dans la rue d'ici 2003. La *Rough Sleepers Initiative* (RSI) a déjà accompli des progrès considérables et a reçu 36 millions de livres sur cinq ans. Des enveloppes budgétaires annuelles de 11 millions de livres sont désormais allouées directement par le Rate Support Grant, ce qui permet aux autorités locales d'adapter leurs flux de financement aux besoins locaux spécifiques. En outre, 2 millions de livres de capitaux d'investissement ont été débloqués pour 2002-2003 et 2003-2004. Le programme de déclassement des foyers d'accueil de Glasgow, à savoir la fermeture programmée de tous les grandes foyers de la ville et leur remplacement par des logements construits spécialement et par des services de soutien taillés sur mesure, constitue un élément fondamental de cette stratégie. Le financement est assuré par le programme RSI du conseil municipal, auquel s'ajoute une enveloppe de 47 millions de livres attribuée par l'Exécutif pour les trois prochaines années.

6.4. Préserver la solidarité familiale

À l'évidence, la cellule familiale change et évolue en Europe. Par exemple, les mariages sont moins nombreux et plus tardifs, tandis que les divorces augmentent. En 2001, on recensait seulement 5 mariages pour 1 000 habitants dans les 15 membres de l'UE, contre près de 8 en 1970. En outre, le taux de divorce estimé pour les mariages conclus en 1960 était de 15 %, tandis que ce chiffre a pratiquement doublé, passant à 28 %, pour les mariages célébrés en 1980. La tendance à la diminution de la taille des ménages et à l'augmentation du nombre de personnes vivant seules tous âges confondus se poursuit également. En outre, on constate une forte hausse du nombre d'enfants vivant avec un seul parent et une baisse du nombre de couples avec enfants. En 2000, 10 % des enfants

18 par la loi sur le logement (Écosse) 2001 et la loi sur les sans-abris (Écosse) 2003.

âgés de 0 à 14 ans vivaient avec un seul adulte, contre 6 % en 1990. La grande majorité de ces parents isolés sont des femmes.

Parallèlement, la société connaît de nombreuses transformations qui soumettent la cellule familiale à des exigences nouvelles et considérables, comme l'allongement de la période d'éducation, la gestion de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la hausse du chômage (y compris chez les jeunes), l'aide aux personnes âgées dépendantes, la participation aux soins de longue durée et le coût du logement. Ces tendances reflètent l'importance et les similitudes des problèmes familiaux au sein des États membres. En outre, elles révèlent que la capacité de la famille à relever ces défis est influencée par les politiques menées dans différents domaines, comme l'emploi, la protection sociale et la santé, mais également qu'il est important d'étudier l'impact spécifique de ces politiques sur la famille.

Malgré l'hétérogénéité des situations et des approches entre les États membres, on constate une certaine convergence dans les défis rencontrés et les solutions envisagées. Par exemple, la plupart des États membres soulignent le fait que la taille de la famille – le nombre d'enfants comme le nombre de parents – influe sur la probabilité d'exclusion sociale. En général, il s'avère que les parents isolés sont plus susceptibles d'être touchés par l'exclusion sociale, tout comme les familles comptant trois enfants ou plus dans la plupart des États membres. En outre, dans les périodes où la situation économique est relativement mauvaise, ces groupes sont encore plus vulnérables. Les Pays-Bas et le Luxembourg, par exemple, abordent directement cette question et soulignent l'importance d'assurer l'équité durant les périodes difficiles.

Compte tenu de l'éventail des questions liées à la famille et des préoccupations évoquées ci-dessus, il existe, comme on pouvait s'y attendre, une large gamme de mesures visant à traiter ces questions, à la fois de manière ciblée par des politiques familiales, et de façon plus large dans d'autres secteurs. Concernant la politique familiale, un consensus se dégage parmi les États membres pour considérer que l'objectif est d'aider les parents afin qu'ils ne soient pas pénalisés financièrement et qu'ils puissent investir dans le bien-être de leurs enfants. Les réponses apportées par les États membres sont très variables et il existe de nombreux mécanismes destinés à favoriser la constitution de la famille. Cela va des dispositifs s'adressant à l'ensemble des familles, tels que les revenus minimums garantis, l'amélioration du droit au congé parental et la revalorisation des allocations correspondantes ou l'instauration de conditions de travail flexibles ou à temps partiel (tous les États membres), aux mécanismes ciblant des sous-groupes plus restreints, tels que l'augmentation des allocations pour la naissance de jumeaux (Irlande), en cas de naissance multiple (Autriche) ou pour le premier enfant (par ex. Finlande), ou la réduction des frais de scolarité pour les familles nombreuses (Espagne). En outre, sachant que l'emploi est reconnu comme un facteur essentiel d'intégration sociale et que tous les États membres sont attachés à accroître le taux d'emploi féminin, tous les PAN/incl reconnaissent l'importance de gérer l'équilibre entre travail et vie familiale. Ce thème est abordé sous deux grands chapitres: la constitution de la famille et l'équilibre entre travail et vie privée, et la prise en charge des personnes âgées.

Concernant la *constitution de la famille*, tous les États membres soulignent l'importance de pouvoir concilier travail - ou études - et éducation des enfants. Outre le droit au congé parental, l'un des facteurs décisifs est donc l'existence de services de garde d'enfants. Ainsi, l'un des objectifs définis au Conseil européen de Barcelone (2002) était de "s'efforcer de mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans". Les États membres (en particulier ceux du pourtour méditerranéen et le Royaume-Uni) soulignent que l'existence de services de garde d'enfants ne suffit pas à elle seule à augmenter le nombre de mères entrant dans la population active ; ces services doivent être abordables (c'est de plus en plus important pour les familles nombreuses et les parents isolés), disponibles pendant les horaires de travail et de bonne qualité.

La question du coût des services de garde d'enfants s'inscrit dans le débat général sur la nécessité de garantir que les parents qui travaillent ou étudient ne soient pas pénalisés financièrement. Comme on pouvait s'y attendre, il existe de nombreuses incitations financières (dégrèvements fiscaux et/ou aides en espèces) dans tous les États membres ciblant cet aspect décisif. Par exemple, une subvention d'accès aux services de garde d'enfants pour les parents isolés a été introduite en Écosse. Dotée de 24 millions de £ (34 millions d'euros) entre 2001 et 2004, elle vise à aider les parents seuls à suivre un enseignement complémentaire ou supérieur, en prenant en charge les coûts des services de garde d'enfants. Cette subvention offre aux parents isolés la possibilité d'étudier, en vue d'améliorer leurs perspectives d'insertion sur le marché du travail et, en retour, d'assurer un meilleur avenir à leurs enfants – thème qui trouve un écho dans tous les PAN/incl. Cette tendance à recourir à l'aide sociale comme soutien à l'éducation et la formation tout au long de la vie aux niveaux supérieur et tertiaire est conforme à la stratégie de Lisbonne et à la promotion de l'accès à la société de la connaissance, alors qu'auparavant, le soutien à l'accès à l'éducation et la formation tout au long de la vie se limitait souvent aux compétences élémentaires. On trouve un autre exemple en Suède, qui a augmenté le nombre de places dans les infrastructures de garde d'enfants et plafonné les frais de garde.

La question du choix suscite également l'intérêt. Par exemple, depuis juillet 2002, les autorités locales danoises ont la possibilité d'offrir une aide financière aux parents pour qu'ils puissent s'occuper de leurs enfants pendant une période limitée, au lieu de les mettre en garderie. Tous les États membres disposent de mécanismes qui aident les parents qui le souhaitent à rejoindre le marché du travail après une période passée à s'occuper de leurs enfants.

Fournir des services de qualité qui soient adaptés, accessibles et abordables pour tous les citoyens reste un grand défi pour certains États membres. De nombreux PAN mettent en avant l'importance de faciliter l'accès aux services de santé et de soins, notamment pour les personnes âgées ou souffrant de troubles ou de maladies mentales. Concernant la *prise en charge des personnes âgées*, le degré d'institutionnalisation des soins correspondants varie d'un État membre à l'autre. En Grèce par exemple, l'objectif ultime est que «les

personnes âgées et invalides puissent rester dans leur environnement physique et social familial ; que la cohésion de leur famille soit préservée ; [et] que le recours aux soins institutionnels soit évité, tout comme les situations d'exclusion sociale... ». Tous les États membres reconnaissent néanmoins qu'un certain niveau d'institutionnalisation de la prestation de soins est de plus en plus nécessaire, afin d'épauler la famille, sans pour autant la remplacer. À cette fin, la plupart des États membres ont mis en place un système de congés et/ou de prestations pour les personnes qui souhaitent s'occuper de leurs parents âgés, en prévoyant des contributions ou des mesures fiscales pour éviter qu'elles soient pénalisées financièrement. En Autriche, par exemple, les salariés qui assument cette responsabilité en prenant un congé spécial ont la garantie de ne pas être licenciés ou congédiés, et leurs cotisations d'assurance maladie et retraite sont payées pendant la période où ils s'occupent de leurs parents âgés. Des mesures d'accompagnement visent à prévenir l'exclusion des personnes à faibles revenus. On trouve un autre exemple en Irlande, où un système de «congés payés pour les soignants» a été mis en place, garantissant l'emploi, le paiement des cotisations sociales et le versement des prestations sociales pendant 65 semaines.

Rompre avec le transfert entre générations de la pauvreté

La reconnaissance du transfert de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'une génération à l'autre n'est pas nouvelle dans les PAN 2003. Toutefois, les États membres ont pris davantage conscience du risque que les personnes élevées dans la pauvreté deviennent la génération suivante des pauvres et des chômeurs. Ils accordent plus d'attention aux mécanismes de transfert entre générations de la pauvreté et à la dimension particulière de la pauvreté des enfants qui doivent être traités pour rompre avec ce cycle.

La plupart des PAN font état de la nécessité de mettre un terme au transfert entre génération de la pauvreté, et les États membres inventent de nouvelles politiques – ou s'appuient sur celles existantes – pour s'attaquer à ce problème. Ces politiques prennent différentes formes d'un État membre à l'autre. Par exemple, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Espagne et le Royaume-Uni évoquent la nécessité de repérer, à un stade précoce, les enfants exposés au risque de pauvreté et d'agir en conséquence. Ainsi, des centres pour enfants sont mis en place dans des zones défavorisées au Royaume-Uni et un groupe de travail a été établi en Suède afin d'analyser la situation des jeunes vivant dans des familles particulièrement vulnérables, en vue de rompre avec le transfert entre génération de la pauvreté.

PROJET VISANT A FOURNIR UNE AIDE FINANCIERE ET AU LOGEMENT AUX FAMILLES EN DIFFICULTE (COMMUNAUTE MONTAGNARDE DE CIGNO, VALLEE DE BIFERNO, ITALIE)

L'objectif de ce projet est d'aider les familles qui, pour différentes raisons, sont exposées à un risque d'exclusion sociale et qui rencontrent des difficultés dans la gestion des relations parents-enfants. Plus précisément, les objectifs prioritaires de ce projet sont:

- éviter le retrait des enfants du foyer et rétablir des relations familiales normales
- améliorer et rétablir les ressources éducatives des familles
- améliorer la capacité des parents à gérer les affaires familiales et à s'occuper de leurs enfants
- créer un faisceau de liens entre la famille et son environnement
- promouvoir un processus d'élaboration de solutions concrètes aux problèmes familiaux
- prévenir les problèmes psychologiques et sociaux chez les mineurs en soutenant un développement harmonieux et complet de leurs personnalités.

Pour atteindre ces objectifs, les responsables du projet travaillent avec différents partenaires sociaux en vue de tisser un réseau de solidarité autour de la famille. Les activités d'aide à la famille incluent la lutte contre les problèmes liés aux soins des nourrissons au cours des trois premiers mois de la vie, les difficultés scolaires des enfants et l'aide aux moments les plus difficiles de la journée. Le soutien économique, sous la forme d'un fonds auquel les familles peuvent prétendre, est également prévu. Cette approche devrait constituer une alternative viable aux thérapies familiales.

7. APPROCHES POLITIQUES POUR L'OBJECTIF 3. «AIDER LES PLUS VULNERABLES»

(a) Promouvoir l'intégration sociale des femmes et des hommes exposés au risque de pauvreté persistante, par exemple parce qu'ils sont atteints d'un handicap ou qu'ils appartiennent à un groupe connaissant des problèmes spécifiques d'intégration comme ceux qui touchent les immigrants.

(b) S'acheminer vers l'éradication de l'exclusion sociale des enfants et leur offrir toutes les chances d'intégration sociale.

(c) Élaborer des actions globales en faveur des régions frappées par l'exclusion.

Pour atteindre ces objectifs, il convient de les intégrer à tous les autres objectifs et/ou d'engager des politiques ou des actions spécifiques.

7.1. Promouvoir l'intégration de personnes victimes de pauvreté persistante

Personnes handicapées

Grandes tendances et principaux défis

Même si tous les États membres reconnaissent dans leurs PAN/incl que le handicap est un facteur déterminant de la pauvreté et de l'exclusion, il faut remarquer que quelques-uns seulement mentionnent une **référence spécifique** aux personnes handicapées dans la section intitulée «défis». Les personnes handicapées sont principalement classées dans la catégorie «défavorisées». On ne sait donc pas avec certitude si certaines mesures destinées aux groupes «vulnérables» s'appliquent aux personnes handicapées. Néanmoins, la plupart des États membres font figurer dans leurs PAN/incl un nombre considérable de politiques et de mesures destinées aux personnes handicapées dans le chapitre 4 (mesures stratégiques), ce qui reflète probablement les préparatifs de l'année européenne des personnes handicapées (2003).

Voici des exemples de défis mentionnés par les États membres dans leurs PAN/incl:

Données et indicateurs

Les PAN/incl contiennent peu de données et d'indicateurs. La plupart d'entre eux ont trait à l'emploi et au secteur de la santé. L'Allemagne inclut également des statistiques issues d'enquêtes portant sur les taux de pauvreté, les handicaps et la qualité de vie. La Grèce inclut une annexe statistique basée sur une étude spéciale des handicaps menée en 2002. Il faut souligner que les définitions et les critères de détermination du handicap varient d'un État membre à l'autre en fonction de leurs perceptions et de leurs approches du handicap. Cela constitue un obstacle à la collecte de données comparables. Il est donc crucial d'élaborer des indicateurs adéquats et des données comparables afin de mesurer les progrès vers l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale des personnes souffrant de handicaps.

Principales approches politiques

- Les États membres abordent généralement le handicap sous l'angle des droits de la personne: considérant les personnes handicapées comme des bénéficiaires passifs de prestations, ils reconnaissent leurs demandes légitimes pour l'égalité des droits. Par conséquent, ils s'efforcent d'élaborer des politiques visant à assurer la pleine participation des personnes handicapées dans l'économie et la société. Cela implique l'égalité des chances, la responsabilisation et la citoyenneté active au sein de la société.
- On constate une tendance positive au sein des États membres à concevoir des politiques d'accessibilité aux biens, services et infrastructures favorisant l'inclusion de tous, y compris des personnes handicapées, dans la vie socio-économique. Néanmoins, plusieurs obstacles subsistent, notamment

ceux liés aux barrières physiques, juridiques et administratives, aux nouvelles technologies et aux attitudes, qui méritent des efforts plus soutenus.

- Pour combattre la pauvreté touchant de nombreuses personnes handicapées, tous les États membres ont défini comme principale priorité la promotion de l'inclusion sociale par le biais de l'emploi des personnes handicapées. Ils s'intéressent également à l'importance de la coopération avec les entreprises et à la responsabilité sociale de celles-ci.
- Seules les politiques «modernes» privilégient la vie autonome chez soi plutôt qu'en établissement. On constate une tendance générale, parmi les États membres, à encourager la prestation de soins de longue durée et d'aide à domicile ou au sein de la famille. Toutefois, un système de soins inadéquat ou onéreux contraint souvent la famille à supporter le fardeau de la prise en charge.

Législation

La directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, constitue une étape décisive dans le développement d'une politique de lutte contre la discrimination. Certains États membres ont déjà adapté les lois existantes contre la discrimination à la directive de l'UE ou s'approprient à le faire. D'autres sont allés au-delà du domaine de l'emploi dans leur législation ou comptent le faire, notamment en adoptant des mesures contre la discrimination dans d'autres secteurs. La Grèce a inclus un article spécial qui garantit les droits des personnes handicapées dans sa Constitution révisée en 2002.

Les États membres adoptent également des plans d'action pour les personnes handicapées et de nombreuses mesures spécifiques dans des domaines mettant l'accent sur l'amélioration de l'emploi des personnes handicapées. La **Suède** a adopté en 2000 un plan d'action national qui oblige les organismes du gouvernement central à tenir compte de la dimension du handicap. Le **Portugal** compte présenter en 2005 un plan national de réadaptation et une loi sur les ONG représentant les personnes handicapées. **L'Espagne** approuvera un nouveau plan d'action pour les personnes souffrant de handicaps visant notamment à promouvoir une vie autonome pour ces personnes vivant chez elles avec leur famille.

Certains États membres préparent des rapports de synthèse sur la situation des personnes handicapées afin de soutenir les décisions politiques à moyen et long termes (Autriche, Allemagne (2004)).

Les fonds FSE et EQUAL associés aux ressources financières nationales sont utilisés par les États membres pour l'emploi, la formation et l'accès des personnes handicapées aux nouvelles technologies. L'Autriche a consacré 104 millions d'euros en 2002 aux

programmes de promotion de l'emploi pour les personnes handicapées. Ce fonds recevra 36 millions d'euros supplémentaires en 2003 et 2004.

Intégration des questions liées au handicap

Différents facteurs entraînent l'exclusion des personnes handicapées d'une pleine participation à la vie sociale, ce qui impose d'agir dans de nombreux domaines.

Même si certaines évolutions des politiques des États membres pour les handicapés (surtout dans les pays nordiques) révèlent une tendance croissante à l'intégration des questions liées au handicap dans les politiques pertinentes, on constate un manque de visibilité sur ce point dans les PAN/incl. En Suède, le plan national d'action pour la politique en faveur des handicapés s'appuie sur une approche d'intégration et implique donc tous les secteurs de la société, et demande notamment aux organismes du gouvernement central de prendre en compte la dimension du handicap. **Le défi consiste donc à convaincre les États membres de faire plus en la matière, comme le rappelle la résolution du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la promotion de l'emploi et de l'intégration sociale des personnes handicapées¹⁹.**

Intégrer la dimension du handicap dans tous les secteurs pertinents de l'élaboration des politiques nécessite de prendre en considération les besoins des personnes handicapées lors de la définition des politiques générales. Cette approche implique d'agir à un stade précoce, en coopération avec tous les acteurs concernés, y compris ceux qui seront touchés par ces politiques. Dans de nombreux pays, des **structures spéciales** visent à garantir la cohérence des actions nationales. Elles favorisent souvent la participation d'ONG. Mais ces structures ont tendance à se concentrer sur les mesures en faveur des personnes handicapées, et la dimension d'intégration leur fait donc défaut. La Suède dispose d'un Comité du handicap présidé par le ministre de l'Enfance et de la Famille (qui est également responsable de la politique en matière de handicap), comprenant des secrétaires d'État de tous les ministères concernés par les problèmes des personnes handicapées, ainsi que des représentants d'organisations œuvrant en leur faveur. L'Italie a instauré un nouveau «comité national pour les questions de handicap».

Examen des progrès accomplis depuis les PAN/incl 2001

En général, les États membres n'ont pas défini d'objectifs très précis en matière de handicap. En outre, les questions qu'impliquent la pauvreté et l'exclusion sociale sont si complexes que deux années ne suffisent pas pour juger si des changements ont produit leurs effets. C'est pourquoi il est difficile de procéder à une évaluation claire des progrès accomplis. Il n'existe aucun rapport substantiel sur les quelques objectifs annoncés dans les premiers PAN et sur les résultats concrets des politiques engagées. Les indicateurs et les données sur les questions de handicap font généralement défaut. C'est pourquoi il est

19 2003/C 175/01 JO C 175 du 24.7.2003.

nécessaire de fixer des objectifs plus concrets par rapport auxquels réaliser une évaluation et un examen plus systématique des politiques nationales.

- L'élaboration de politiques et la prestation de services visant à promouvoir l'inclusion sociale des personnes handicapées suscitent une attention accrue dans la plupart des États membres, notamment en ce qui concerne leur intégration dans le monde du travail. Sur un plan général, les résultats des mesures pour l'emploi semblent mitigés.
- La plupart des politiques actives menées par les États membres pour lutter contre le chômage s'orientent vers des initiatives plus personnalisées destinées à répondre aux besoins individuels. Certains pays ont fixé des objectifs en matière de participation à la vie active des personnes handicapées et souffrant de handicaps graves: l'Allemagne a enregistré une baisse du nombre de personnes souffrant de handicaps graves au chômage d'environ 24 % (l'objectif initial était de 25 %). L'Irlande s'est fixé pour objectif de ramener le taux de chômage au sein des groupes vulnérables au niveau de la moyenne nationale d'ici 2007.
- Introduction de lois novatrices en faveur des personnes handicapées concernant leur emploi et leurs revenus (Luxembourg).
- Les politiques de protection et de sécurité sociales pour les personnes souffrant de handicaps sont actuellement redéfinies dans certains États membres en vue de favoriser l'emploi des personnes handicapées. Belgique: nouveau mode de calcul pour le cumul d'un revenu du travail avec une allocation de maladie.
- L'éducation des enfants souffrant de handicaps et suivant une scolarité normale s'est améliorée dans la plupart des États membres. L'Irlande étend les programmes visant à accroître la participation des groupes vulnérables à l'enseignement supérieur, avec notamment le Fonds spécial pour les étudiants souffrant de handicaps.
- De nombreux États membres ont élaboré des politiques en matière d'autonomie, ce qui soulève des problèmes liés à la famille, au droit et à la possibilité effective de vivre comme n'importe quel autre citoyen, etc. L'Autriche a développé des services destinés aux personnes handicapées et amélioré la situation des personnes nécessitant des soins de longue durée: la charge supportée par les membres de la famille qui prodiguent les soins - principalement des femmes - est réduite, ce qui augmente leurs possibilités d'emploi. Les objectifs en termes de services pour les personnes ayant besoin de soins de longue durée définis dans les plans des Länder jusqu'en 2010 sont déjà partiellement atteints.

Conclusion: Même si l'emploi est un facteur décisif d'inclusion sociale des personnes handicapées, il est de plus en plus admis que l'exclusion sociale va au-delà du chômage. Il convient de mentionner que certains États membres ne prennent pas suffisamment en compte les effets du handicap dans les secteurs primordiaux que sont l'éducation, la formation, la société de l'information, les soins, le logement, les transports ou la participation à la vie culturelle et sportive, pour ne citer que ces exemples.

Buts et objectifs

Conformément aux stratégies définies dans les PAN 2001-2003, tous les États membres proposent un large éventail de mesures en faveur de l'inclusion des personnes handicapées, qui portent principalement sur leurs aptitudes à l'emploi. Les buts sont parfois très vagues, révélant un manque de cohérence.

Une poignée seulement de pays ont fixé des objectifs, qui sont souvent assez modestes (voir le point 5).

Il est rare que l'attribution claire de ressources financières pour financer ces actions soit mentionnée. Certains pays fournissent des données sur les montants alloués à certaines mesures pour l'emploi financées par le FSE et EQUAL.

BUREAUX DE COMPENSATION: ASSISTANCE AUX JEUNES AYANT DES BESOINS SPECIAUX LORS DU PASSAGE DE L'ECOLE A LA VIE ACTIVE (AUTRICHE)

Pour de nombreux jeunes ayant des besoins spéciaux, le départ de l'école risque de rompre la continuité du soutien dont ils bénéficient. Après avoir quitté l'école obligatoire, certains se dirigent vers des établissements et des programmes spécialisés, mais nombre d'entre eux restent chez leurs parents, sans aucune perspective d'aide ou d'emploi. Aucun filet de sécurité ou système de soutien n'existait jusqu'alors pour les enfants handicapés quittant l'école.

«Compensation» est un nouveau service faisant directement interface entre l'école et l'emploi. Les infrastructures de compensation ont pour tâche, lors de la dernière ou de l'avant-dernière année d'école, de déterminer, aux côtés des jeunes concernés, l'ensemble de mesures le mieux adapté possible pour faciliter leur intégration dans le monde du travail. Ce service comprend les éléments suivants: établissement d'un profil répertoriant les centres d'intérêt et les aptitudes ; réalisation d'une analyse des points forts et des faiblesses ; définition des besoins potentiels en matière de formation supplémentaire ; recherche des possibilités d'emploi en fonction du profil d'intérêt et d'aptitudes et exploitation de ces possibilités ; élaboration d'un plan de carrière/de développement. L'idée n'est pas de soustraire les jeunes et leurs parents aux problèmes existants, mais de leur offrir l'assistance nécessaire pour résoudre, de la manière la plus indépendante possible, les problèmes qui surviennent, conformément au principe «aider les gens à s'aider eux-mêmes». La participation active des jeunes, de leurs parents et de leurs enseignants est un facteur décisif de réussite. Les besoins, possibilités et intérêts des jeunes constituent la base des actions des bureaux de compensation.

Ces bureaux de compensation jouent également un rôle essentiel de coordination dans la répartition existante des responsabilités en matière d'assistance, qui n'est pas toujours

transparente pour les personnes concernées. Les partenaires de coopération sont l'autorité scolaire au niveau de la province, le service de placement public, les enseignants, les parents, les infrastructures réservées aux personnes handicapées et le Bureau fédéral du bien-être social, ce dernier jouant un rôle de direction. Le processus de compensation a été mené à bien avec succès pour 1450 jeunes en 2002. Ces mesures seront développées car elles ont permis d'offrir des formations en apprentissage adaptées, des contrats de travail, des services de placement public ou un enseignement scolaire complémentaire à de nombreux jeunes handicapés.

Immigrants et minorités ethniques (y compris les Roms et les gens du voyage)

La première série de plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PAN/incl) en 2001 a mis en lumière la nécessité de s'attaquer au problème de l'intégration des immigrants d'une manière plus complète, intégrée et stratégique. Les objectifs communs revus pour le deuxième cycle du processus d'inclusion sociale (Conseil européen de Copenhague de décembre 2002) ont donc mis l'accent sur la situation des minorités ethniques et des immigrants²⁰, et les États membres se sont engagés à «mettre davantage en évidence le risque élevé de pauvreté et d'exclusion sociale que subissent certains hommes et certaines femmes du fait de l'immigration».

Comme dans les plans d'action nationaux précédents, une majorité d'États membres continuent de considérer que les minorités ethniques et les immigrants sont particulièrement vulnérables à l'exclusion sociale. En Allemagne, par exemple, le taux de chômage des immigrants est deux fois plus élevé que la moyenne de la population et les immigrants ont deux fois plus de risques d'appartenir à des ménages à faibles revenus. Au Danemark, les taux d'activité, d'emploi et d'éducation sont plus faibles chez les immigrants en général, en particulier chez ceux de la première génération et chez les femmes. En France, le taux de pauvreté des ménages étrangers est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale. Les immigrants en Finlande ont quatre fois plus de risques de vivre dans la pauvreté et trois fois plus d'être au chômage que l'ensemble de la population.

Toutefois, la plupart des pays continuent de présenter la question des immigrants et des minorités ethniques en des termes assez généraux, et se contentent de classer la santé, le logement et l'emploi comme des secteurs particulièrement préoccupants. Très souvent, ils ne mentionnent que brièvement les immigrants et les groupes ethniques à risque, sans tenter d'analyser sérieusement leur situation ou les facteurs conduisant à l'exclusion et à la pauvreté. Seuls quelques pays essaient d'identifier des tendances, négatives ou positives, dans les conditions de vie et de travail de ces groupes. Il est regrettable qu'un petit nombre seulement de plans d'action fournissent des preuves claires de

20 Le terme minorités ethniques désigne généralement les nationaux d'origine ethnique différente de celle de la majorité de la population. Ces minorités peuvent inclure des citoyens d'anciennes colonies. Néanmoins, ce terme peut également faire référence à des groupes, au sein de la population immigrée, d'origine ethnique différente de celle de la majorité de la population.

l'amélioration de la situation des populations migrantes depuis la soumission des premiers plans d'action en 2001.

Seule une minorité d'États membres (UK, S, FIN, B, IRL, F) font un lien direct entre la discrimination et les questions de cohésion sociale. La Suède, par exemple, axe clairement ses efforts sur les groupes vulnérables dans le contexte des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination, en procédant à un examen détaillé du travail du médiateur suédois. Quelques pays seulement associent la lutte contre la discrimination à des mesures législatives. La directive du Conseil sur la lutte contre la discrimination pour des motifs d'origine ethnique ou raciale²¹, qui devait être transcrite dans les législations nationales en 2003, est citée dans une poignée seulement de plans d'action nationaux, dont ceux de la Suède, du Danemark, de l'Italie et de l'Irlande.

Très souvent, l'accent est mis sur la nécessité pour les immigrants de s'adapter, principalement par des mesures de formation et de soutien. En Autriche, en Italie et au Luxembourg, par exemple, la priorité est donnée à l'organisation de cours de langue pour les immigrants. En outre, l'Autriche soutient financièrement de nombreux projets qui, d'une part, prodiguent des conseils sociaux et juridiques aux groupes cibles et, d'autre part, facilitent l'intégration. Ces initiatives sont certes importantes, notamment durant la phase initiale d'intégration, mais il existe un besoin permanent de mesures visant à lutter contre les comportements, attitudes ou pratiques potentiellement discriminatoires de la population majoritaire, susceptibles d'empêcher un immigrant d'accéder à un travail, à un service ou à un cours de formation, quelles que soient ses capacités linguistiques. En outre, rares sont les plans qui reconnaissent explicitement la contribution des étrangers et des immigrants à la prospérité économique et à la diversité culturelle de leur pays.

SERVICE DE MEDIATION SOCIALE INTERCULTURELLE (SEMSI) - CONSEIL MUNICIPAL DE MADRID

Le SEMSI (Service espagnol de médiation sociale interculturelle) du conseil municipal de la ville de Madrid est un service public destiné à promouvoir la coexistence interculturelle et à inventer de nouvelles formes de relations sociales basées sur la diversité culturelle. Il facilite l'accès des immigrants aux ressources publiques, encourage leur participation à la vie sociale et permet à la municipalité de disposer de connaissances adéquates des situations, besoins et problèmes de ce groupe. Il s'articule autour d'un accord passé avec la Fondation générale de l'Université autonome de Madrid, qui fournit le personnel chargé de gérer et de coordonner le service (médiateurs sociaux). Le travail technique est accompli en coordination avec les services sociaux de soins primaires du conseil municipal.

Le SEMSI est né de la nécessité de répondre aux problèmes et aux exigences de la population immigrante, non seulement eu égard aux difficultés qu'elle rencontre dans l'accès aux ressources publiques, mais également afin de mieux connaître ses problèmes et ses besoins en vue de parvenir à son intégration complète, et notamment: favoriser sa participation à la vie de la

21 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

communauté ; fournir des informations sur les ressources sociales disponibles pour couvrir ses besoins: ressources sociales, éducatives, sanitaires et pour les jeunes, ressources destinées aux femmes, aux loisirs et au temps libre, ressources consacrées à l'interaction sociale ; collaborer avec des professionnels des services sociaux municipaux en offrant une perspective interculturelle ; instaurer un climat propice à l'expression de la diversité culturelle au sein de la communauté.

Le SEMSI coopère notamment avec différentes ONG proposant des solutions aux problèmes (affaires juridiques, emploi, logement...) que la population immigrante rencontre à son arrivée à Madrid, et soutenant des activités visant à promouvoir la coexistence interculturelle.

Manque de données et d'indicateurs

Comme le souligne le dernier Rapport conjoint sur l'emploi, le manque de données sur les groupes vulnérables, et en particulier sur les immigrants et les groupes ethniques, reste un problème majeur. On constate une pénurie de données générales et d'indicateurs communs pour les personnes d'origine immigrante. Seule une poignée de pays (dont le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, l'Espagne et la France) établissent des listes de données ou d'indicateurs afin de dresser un portrait fidèle de la situation et des besoins nationaux. Le Royaume-Uni reste le pays qui dispose de la gamme la plus étendue de statistiques et d'indicateurs, par exemple sur le pourcentage des différents groupes ethniques appartenant aux ménages à faibles revenus, sur les qualifications, etc.

On relève néanmoins un certain nombre de progrès. En Allemagne, par exemple, une étude récente sur la pauvreté, les immigrants et la santé révèle le manque de données et de recherches dans ce domaine. Pour améliorer la situation, une enquête nationale sur la santé des enfants et des jeunes commandée par le gouvernement fédéral établira une base de données consignnant l'état sanitaire des enfants et des jeunes d'origine étrangère. Ces données devraient être disponibles en 2006.

Buts et objectifs spécifiques

Malgré la prise de conscience de la vulnérabilité particulière des immigrants face au risque d'exclusion sociale, une approche intégrationniste étroite domine, qui se traduit principalement par des initiatives de formation linguistique et d'autres mesures de formation. Seuls quelques pays ont fixé des buts et des objectifs clairs et spécifiques en matière d'aide aux immigrants. En voici quelques exemples:

- Les Pays-Bas ont fixé l'objectif concret d'accroître le travail rémunéré des minorités ethniques de 0,75 % par an jusqu'en 2005.
- Le plan irlandais inclut une série d'objectifs concrets pour la communauté des gens du voyage, notamment réduire l'écart d'espérance de vie entre les gens du voyage et le reste de la population d'au moins 10 % d'ici 2007, et doubler la participation à l'enseignement supérieur des étudiants adultes défavorisés, y compris les gens du voyage et les réfugiés, d'ici 2006.

- La Grèce s'est fixé comme objectif, d'ici la fin 2005, qu'aucune famille tzigane grecque ne vive plus dans des tentes ou des logements de fortune, et construit des logements préfabriqués et permanents pour y parvenir.
- Le plan suédois insiste sur la nature intégrée de son approche, tous les objectifs s'appliquant aux femmes comme aux hommes, quelle que soit leur origine ethnique.
- Le Danemark a adopté l'objectif assez général d'intégrer les personnes d'origine ethnique non danoise afin de pouvoir participer au marché du travail et à la société sur un pied d'égalité avec le reste de la population.

Au lieu de mesures spécifiques, de nombreux États membres tentent de cibler les groupes vulnérables par le biais d'initiatives générales, en mettant l'accent sur l'amélioration des aptitudes à l'emploi, de l'accès au logement, des possibilités d'apprentissage permanent, etc.

Les programmes nationaux d'intégration des immigrants s'articulent généralement autour de trois principaux composants: enseignement de la langue, cours d'orientation ou d'introduction et formation professionnelle axée sur les besoins du marché. Ces programmes, obligatoires dans certains pays, sont plutôt de nature générale ou adaptés aux besoins spécifiques de l'individu. Même si des mesures spécifiques de ce type sont citées, les informations données sur la répartition des ressources financières pour soutenir cette action sont rares.

Les mesures spécifiques axées notamment sur la capacité d'insertion professionnelle incluent:

- Au Royaume-Uni, le Service national d'aide aux demandeurs d'asile qui octroie un financement aux autorités locales afin d'organiser des cours de langue et de mener des initiatives plus larges d'intégration des réfugiés dans la vie active.
- En Suède, les autorités locales, en coopération avec le Bureau national d'intégration, gèrent des programmes d'accueil, de formation linguistique et d'aide à la recherche d'emplois pour les nouveaux immigrants.
- Au Danemark, des programmes d'encadrement pour les femmes appartenant à des minorités ethniques ont été instaurés et ciblent les femmes mariées contre leur gré qui perdent le contact avec leur famille et leur réseau de soutien. Elles bénéficient d'une assistance et de conseils pratiques sur les possibilités d'éducation ou de formation ou sur la marche à suivre pour postuler à un emploi. En 2002, le gouvernement danois a également lancé le programme intitulé «Zones urbaines pour tous» qui englobe cinq projets qui seront menés sur une période de quatre ans, ciblant l'intégration des nouveaux réfugiés et immigrants dans des programmes de logement.

- En Belgique, le gouvernement fédéral soutient les «plans de diversité» dans les entreprises et dans certains secteurs du service public.
- En Allemagne, dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, une campagne d'information intitulée «Immigrants: une chance pour les entreprises et l'administration» est menée depuis juin 2002, en vue d'améliorer la situation des jeunes issus de familles d'immigrants quant à leur formation et emploi. Un deuxième projet a été lancé à Berlin: «Berlin – ville de diversité», destiné à former les autorités scolaires et sanitaires aux questions de la diversité et de la lutte contre la discrimination.
- En Grèce, un programme opérationnel pour les immigrants doté d'un budget de 260 millions d'euros (entre 2003 et 2006) est prévu. Ce programme fournira des services d'information, de conseil et de soutien aux immigrants et poursuivra les objectifs suivants: développement et promotion des possibilités d'intégration dans le marché du travail ; intégration culturelle ; amélioration de la prestation de services de santé et de médecine préventive pour des groupes spécifiques d'immigrants ; création de structures de soutien afin de répondre aux besoins urgents en matière d'accueil et de logement provisoire.
- En France, un «contrat d'accueil et d'intégration», qui comprend des cours de français et d'éducation civique, a été créé pour toute personne étrangère arrivant dans le pays.
- Aux Pays-Bas, il est prévu de proposer des «programmes d'intégration» à la fois pour les nouveaux immigrants et pour ceux établis de longue date.
- Au Luxembourg, des programmes d'accueil et une campagne de sensibilisation seront lancés en prévision des prochaines élections municipales, afin de favoriser la participation des immigrants à la vie civique et politique.

Dans certains cas, les mesures adoptées doivent être suivies étroitement afin d'évaluer leur incidence. Par exemple, le plan danois tente d'associer une nouvelle prestation en espèces pour les ménages immigrants avec plusieurs initiatives destinées à faciliter leur instruction et l'utilisation de leurs compétences. Cela inclut la conclusion d'un contrat obligatoire entre le nouvel arrivant étranger et les autorités locales, et l'obligation de planifier un programme d'intégration axé sur le développement de l'emploi. Ceux qui ne respectent pas les termes du plan se verront privés de prestations sociales. Il reste néanmoins à déterminer si ce programme favorisera effectivement l'intégration d'un plus grand nombre d'immigrants au marché du travail.

BERLIN – VILLE DE DIVERSITE

(Adoption de mesures de formation à la lutte contre la discrimination dans les administrations publiques)

L'objectif du projet «Berlin – Ville de diversité» est de former les administrations responsables de l'éducation et de la santé aux questions de la diversité et de la lutte contre la discrimination afin de promouvoir l'égalité de traitement et d'éradiquer la discrimination. Cela s'applique non seulement aux immigrants, mais aussi à tous les groupes minoritaires. Ce projet doit aboutir à un changement d'attitude des fonctionnaires à l'égard des membres de minorités en leur qualité d'usagers et de collègues.

Le projet «Adoption de mesures de formation à la lutte contre la discrimination dans les administrations publiques» est soutenu par le programme d'action de l'UE pour la lutte contre la discrimination. Ce projet est mis en œuvre dans trois villes européennes: Berlin, Bangor (Irlande du Nord) et Altea (Espagne). À Berlin, le projet est appelé «Berlin – Ville de diversité». Il a été élaboré par le Centre européen juif d'information (CEJI), en coopération avec le Conseil d'Irlande du Nord pour les minorités ethniques (NICEM).

À Berlin, outre le Commissaire à l'intégration et à l'immigration, des représentants de l'administration et plusieurs organisations non gouvernementales participent au projet. Le bureau du Commissaire à l'intégration et à l'immigration du Sénat de Berlin, en coopération avec l'association Eine Welt der Vielfalt e.V., coordonne le projet à l'échelon régional.

Les formateurs aux questions de diversité et de lutte contre la discrimination sont formés entre septembre 2002 et août 2004. Ils transmettront ensuite leurs connaissances lors de huit cours. Pour définir les compétences à acquérir, on procédera à une analyse approfondie des besoins, qui comprendra des études générales et la collecte de données à l'occasion d'entretiens individuels, une enquête basée sur un questionnaire et plusieurs groupes de discussion. Dans la phase suivante (janvier 2005 – juin 2005), les activités de la phase précédente seront évaluées. L'objectif est d'intégrer les résultats et les conclusions du projet dans la réforme administrative. Les résultats trouveront ainsi une utilisation concrète, puisqu'ils seront répercutés dans les procédures internes.

Ce projet élabore des programmes de formation destinés aux fonctionnaires locaux responsables de l'éducation et de la santé et porte sur différentes formes de traitement inégal, en ciblant la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes. Cette formation entend souligner l'importance de la diversité ethnique et culturelle dans la définition des politiques, les pratiques de travail, le recrutement et la promotion de relations communautaires plus harmonieuses. L'objectif parallèle est de rédiger un manuel de formation pouvant être utilisé par les autorités locales dans toute l'Europe afin d'élaborer leurs propres programmes adaptés à la situation et aux besoins locaux.

Roms, tziganes et gens du voyage

Outre les objectifs susmentionnés pour l'Irlande et la Grèce, plusieurs PAN (Grèce, Espagne, Finlande, Irlande, Portugal) présentent des mesures spécifiques pour l'inclusion sociale des Roms, tziganes et gens du voyage, en mettant l'accent sur l'égalité de traitement et des chances. Néanmoins, dans certains cas, les modalités de mise en œuvre des mesures envisagées ne sont que survolées. Aucun PAN/incl n'indique de mesures spécifiques consacrées à la situation particulière des immigrants roms au sein des États membres.

La Grèce poursuit ses travaux de mise en œuvre du Programme d'action intégré pour l'inclusion sociale des Tziganes grecs, qui s'articule autour de deux axes: création des infrastructures nécessaires pour résoudre les problèmes de logement de la population rom et fourniture de services dans les domaines de la formation, de l'emploi, de la culture, des sports, de la santé et du bien-être. Cette mesure figurait également dans le PAN/incl 2001. Néanmoins, le plan ne fournit aucune information sur l'évaluation de l'effet de cette action.

En Espagne, l'objectif est d'améliorer le niveau de vie de la population tzigane en situation d'exclusion ou qui risque de le devenir, en assurant l'accès aux systèmes de protection sociale et leur utilisation. En outre, des programmes d'intervention sociale intégrés sont mis en place, qui comprennent des activités dans les domaines de l'éducation, du logement et de l'environnement, de la santé, de la formation et de l'emploi, ainsi que des services sociaux.

L'Irlande poursuivra la mise en œuvre du programme «Santé des gens du voyage – stratégie nationale 2002-2005» lancé en février 2002. Un groupe d'étude a été constitué afin de réaliser, à l'échelle du pays, une évaluation des besoins et une étude de l'état sanitaire des gens du voyage, qui devraient commencer début 2004. Une stratégie améliorée sera mise en œuvre en matière d'instruction des gens du voyage, en privilégiant les mesures visant à réduire les départs précoces de l'école. Un Comité consultatif sur l'éducation des gens du voyage conseille le ministre de l'Éducation et des Sciences sur les mesures prises dans ce domaine.

De nouvelles mesures à l'étude

Un petit nombre d'États membres semblent profiter des PAN 2003-2005 pour introduire de nouvelles mesures de soutien des groupes vulnérables.

Voici des exemples de nouvelles mesures à l'étude:

- En Allemagne, la loi sur l'immigration actuellement débattue par le Parlement introduira une nouvelle assise juridique pour les initiatives d'intégration, les Länder étant tenus de fournir un soutien minimum obligatoire. Un Office fédéral pour la migration et les réfugiés devrait être établi afin de coordonner les mesures

d'intégration. Aux termes de cette loi, les nouveaux immigrants qui comptent s'établir durablement dans le pays doivent participer à des cours d'intégration dès leur arrivée (cours de langue niveaux débutant et intermédiaire, cours d'orientation).

- En Finlande, une loi sur les subventions spéciales pour les immigrants a été introduite afin de fournir un soutien permanent du revenu aux retraités revenant de l'étranger et aux immigrants en situation similaire. Cette subvention spéciale constitue une prestation sociale à la discrétion du système d'assistance sociale, octroyée par l'Institution d'assurance sociale (KELA). On estime à 3 700 le nombre de bénéficiaires de ces subventions spéciales en 2003. La nouvelle législation est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003. Son coût est évalué à environ 20 millions d'euros par an.
- En Suède, le gouvernement a invité la Confédération des entreprises suédoises à collaborer à l'élaboration de mesures visant à aider les immigrants qui sont exclus du marché du travail. Un groupe de travail examinera comment les organismes publics peuvent mettre à profit les efforts des entreprises pour intégrer les immigrants dans le marché du travail et proposera des mesures destinées à faciliter la coopération dans ce domaine. Le groupe de travail rendra compte de ses travaux d'ici le 30 décembre 2003. La Suède a également élaboré un plan d'action contre le racisme.
- Le gouvernement irlandais rendra public un plan d'action national contre le racisme d'ici la fin 2003 et mettra en œuvre des mesures à compter de 2004. En outre, le secteur de la santé travaillera avec l'autorité chargée de l'égalité en vue d'inscrire l'égalité dans les priorités des services de santé, sur la base des neuf critères définis par la loi sur l'égalité adoptée en 2000 (sexe, situation matrimoniale, situation de famille, orientation sexuelle, religion, âge, handicap, race et appartenance à la communauté des gens du voyage), en mettant l'accent sur les mesures de contrôle.

Conclusion

Les mesures stratégiques d'inclusion sociale axées sur les immigrants recoupent toutes les questions abordées par les plans. Bien que tous les États membres reconnaissent la vulnérabilité des immigrants et des minorités ethniques à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion, rares sont ceux qui ont fixé des objectifs spécifiques en la matière.

Les États membres accordent peu d'attention à la promotion de l'accès des immigrants et des minorités ethniques aux ressources, aux droits, aux biens et aux services, en particulier aux régimes de protection sociale, à un logement décent et salubre, à des services adéquats de soins de santé et d'éducation. Le Conseil européen de Tampere en octobre 1999 a expressément invité à définir une «politique plus énergique en matière d'intégration» qui «devrait avoir pour ambition [d'offrir aux ressortissants de pays tiers] des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne». Dans ce contexte, l'intégration probable dans le nouveau Traité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est un point de référence essentiel, car la plupart de ses dispositions sont applicables à toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité.

Il s'agit là d'un cadre favorable au développement ultérieur des politiques d'intégration.

Le manque de données et d'indicateurs détaillés, sans parler d'indicateurs communs, empêche toute analyse approfondie de la situation dans laquelle se trouvent ces groupes vulnérables. Les mesures envisagées et adoptées doivent être rigoureusement suivies et évaluées afin de mesurer leur incidence.

La situation spécifique des immigrants et des minorités ethniques confrontés à la pauvreté et à l'exclusion nécessitera d'intensifier les efforts et le travail d'analyse si l'on veut porter leur participation au marché du travail au même niveau que le reste de la population et promouvoir leur implication dans la vie sociale, culturelle et politique.

Autres catégories de personnes confrontées à la pauvreté persistante

Toxicomanes

Les personnes ayant des problèmes de toxicomanie sont fortement pénalisées dans la vie sociale. Les problèmes de drogue et d'alcool se traduisent souvent par le sans-abrisme, le chômage et un faible niveau d'instruction. En outre, les personnes dépendantes de drogues illicites sont fréquemment frappées par des sanctions pénales et par l'exclusion qui en résulte. Les PAN/incl insistent sur l'importance d'introduire ou de renforcer des mesures et des programmes visant à réduire les inégalités parfois criantes dans l'accès à l'enseignement et à la vie professionnelle, afin que leur réinsertion sociale réussisse.

Les principaux efforts portent sur les programmes de réinsertion pour les anciens toxicomanes, visant à améliorer leurs chances d'intégration sociale, notamment de réinsertion dans le monde du travail et de l'emploi, comme dans le plan **allemand**. L'**Italie** met en œuvre un certain nombre d'actions de prévention de la toxicomanie et de réinsertion des toxicomanes dans la société et dans le monde du travail: orientation, planification et coordination des activités menées à l'échelon central ou régional; coordination des activités menées par les différents protagonistes concernés; actions ciblant les toxicomanes incarcérés.

Les politiques et mesures de prévention constituent un autre secteur de prédilection. En **Finlande**, un nouveau programme de formation des enseignants a été lancé en 2001, avec pour objectif d'améliorer le repérage des élèves en difficulté et les symptômes de toxicomanie. Les grands axes des études pédagogiques sont les suivants: base sociale et éthique du travail d'enseignement; compétences en matière de relations humaines, de coopération et d'interaction; compréhension des processus d'apprentissage; et prévention des difficultés d'apprentissage et de l'exclusion.

Certains pays renforcent les programmes de prévention de la toxicomanie, dans le cadre d'une politique de développement urbain active et axée sur l'intégration, afin d'aider les quartiers en proie à l'aggravation des problèmes sociaux, économiques et urbains et de les stabiliser. En **Allemagne**, le programme «La Ville sociale» vise à fournir une aide intégrée (politique économique, sociale, du logement et de l'emploi) aux quartiers ayant

des besoins de développement spécifiques. Au **Royaume-Uni**, et particulièrement en Angleterre, le *Home Office* et le *Neighbourhood Renewal Unit* (département de rénovation des quartiers) coopèrent étroitement afin de s'attaquer aux liens entre toxicomanie et dégradation des quartiers. L'**Irlande** s'attaque également au problème de la concentration de la toxicomanie dans les zones et les quartiers défavorisés.

Plusieurs pays (**Irlande, Italie, Autriche, Finlande, Suède**) consacrent des efforts au renforcement de la coopération interdisciplinaire et interministérielle entre toutes les autorités concernées par les problèmes de toxicomanie. Des comités consultatifs sur la drogue ont été mis sur pied afin de superviser la mise en œuvre des programmes de lutte contre la toxicomanie et de placer la lutte contre les problèmes de drogue dans une perspective stratégique. Des plans d'action nationaux et des programmes stratégiques destinés à associer tous les différents aspects des problèmes de drogue – prévention, réduction, traitement, réinsertion, recherche – existent dans certains États membres (**Grèce, Irlande, Italie, Portugal, Suède**).

Les États membres ont noté la nécessité d'intensifier les recherches et de prêter une attention particulière à la collecte et à l'analyse des données, et les projets de recherche (visant également à définir les besoins de groupes cibles spécifiques) constituent des éléments importants des mesures stratégiques nationales, notamment en **Irlande** et en **Suède**. La **Belgique** prévoit de créer un observatoire national sur les drogues et les toxicomanies afin de réunir et d'analyser des données et d'étudier l'impact des politiques actuelles dans ce secteur.

AMELIORER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES TOXICOMANES - LE «RESEAU TOXICOMANIE»

Sept parrains de projets ont uni leurs forces au sein de l'association RESTART en vue de constituer un partenariat pour le développement de Berlin dans le cadre de l'initiative communautaire EQUAL, afin d'utiliser chacune de leurs compétences pour tisser un réseau chargé d'améliorer l'insertion professionnelle et le développement personnel et de prévenir la discrimination et le traitement inégal dans la vie professionnelle.

Ce partenariat pour le développement est soutenu par des partenaires stratégiques issus de différents secteurs de l'économie, par des acteurs sociaux et par les pouvoirs publics (y compris ceux compétents dans les domaines des drogues et de la toxicomanie et des actions en faveur des personnes handicapées au sein de l'administration). Le réseau Toxicomanie de Berlin, qui travaille également dans le domaine de l'insertion et de la qualification professionnelles des personnes défavorisées (comme les toxicomanes) est l'un des partenaires stratégiques et participe à ce partenariat pour le développement au moyen d'un sous-projet. Le représentant du réseau Toxicomanie est l'agence berlinoise contre la toxicomanie BOA e.V., qui mène des actions d'orientation, de qualification et d'insertion professionnelles au bénéfice des toxicomanes sous traitement médical, dans le domaine de l'informatique et des nouvelles technologies.

Dans le cadre du sous-projet mené sous l'égide de RESTART, BOA e.V. compte aider 30 femmes toxicomanes sous médicaments de substitution à s'intégrer à la vie professionnelle par des actions d'assistance et de qualification adaptées. Grâce à l'interaction, à la perméabilité et à la structure harmonisée des mesures engagées dans le cadre du partenariat pour le développement, des changements structurels à long terme en vue de l'insertion ou la réinsertion professionnelle optimale de ce groupe cible doivent se produire, associant les institutions participant au processus d'insertion professionnelle, ainsi que des petites et moyennes entreprises.

Détenus et anciens détenus

Les personnes qui commettent des crimes viennent souvent de milieux défavorisés et les détenus libérés risquent d'être dépourvus des compétences et des ressources nécessaires pour trouver un emploi et un logement. Par conséquent, beaucoup ont du mal à se réinsérer dans la société, ce qui les pousse à récidiver. Les PAN/incl consacrent une attention particulière à l'élaboration de mesures efficaces pour la réinsertion des détenus dans la société, ce qui réduit les risques de pauvreté et d'exclusion sociale. Ils mentionnent souvent la création ou le renforcement de mesures alternatives à l'emprisonnement.

Prévenir ou réduire le récidivisme est une préoccupation largement partagée (**Autriche, Belgique, Irlande, Finlande, Suède**). L'**Irlande** déplore un taux de récidive très élevé

(près de 70 %). La **Suède** a lancé un projet pilote sur trois ans prévoyant une préparation renforcée à la libération et la possibilité de purger chez soi, sous contrôle électronique, les derniers mois d'une longue peine d'emprisonnement. L'initiative **finlandaise** Yhteistyössä rikoksettomään («Vers une coexistence sans délinquance») est un projet de coopération soutenu par les autorités nationales, locales et régionales, visant à orienter les délinquants vers une vie sans criminalité en cherchant à élaborer des modèles de coopération régionale.

L'objectif prioritaire de la réinsertion des détenus est de leur offrir un emploi à la sortie de prison. Le plan **autrichien** mentionne l'aide pour trouver un emploi (grâce à des autorisations de sortie pendant la journée) en fin de peine, emploi qu'ils conserveront à leur libération. L'**Espagne** envisage un programme pour l'entrée des détenus sur le marché du travail. La **Grèce** met en œuvre des programmes visant à subventionner les créations d'emplois et d'activités pour les anciens détenus, les jeunes contrevenants ou les jeunes menacés par la marginalisation. En **Italie**, une ordonnance datant de 2000 énumère des mesures pratiques à appliquer par les établissements pénitentiaires et réexamine le travail dans les prisons en vue de créer des emplois pour les détenus, les anciens détenus et les délinquants qui purgent des peines de substitution.

L'**Autriche** et la **France** prévoient des programmes de formation spécifiques pour les détenus, et la France met l'accent sur la lutte contre l'analphabétisme. L'offre de services de formation et d'éducation est également un élément fondamental de la stratégie **irlandaise** permettant aux détenus d'acquérir des compétences pratiques qui les aideront à trouver un emploi et faciliteront leur réinsertion. La prise en charge des problèmes de toxicomanie est également prioritaire. L'**Italie** a adopté des mesures visant à aider les détenus et les délinquants purgeant des peines de substitution à se réinsérer dans le monde du travail et à bénéficier d'une formation professionnelle.

La promotion d'une meilleure réinsertion à la sortie de prison et la réduction des risques de récidive intègrent également l'objectif d'atténuer la détresse des enfants des détenus. Le plan **belge** rend compte d'une initiative de la communauté francophone pour établir un cadre légal d'homologation des programmes spécifiques («Services-Liens») visant à permettre à des parents détenus de maintenir le contact avec leurs enfants. L'**Espagne** lancera un programme ciblant les détenues ayant la garde de leurs enfants. Le plan espagnol ambitionne également de normaliser les soins de santé dans la population carcérale en les intégrant au système national de santé.

Autres groupes

Des mesures concernant les situations spécifiques d'autres groupes figurent dans les PAN/incl, mais de façon plus sporadique. Les actions visent notamment les problèmes rencontrés par les personnes affligées de maladies chroniques, et en particulier de troubles mentaux, les prostitué(e)s et les personnes victimes de trafic et de détresse sociale. Ces actions ne sont généralement pas mises en œuvre dans le cadre de politiques plus larges, mais sont souvent menées à l'occasion de projets pilotes, parfois aux

échelons local et régional, et grâce au travail d'associations bénévoles par le biais de services, d'initiatives de prévention et de conseil axés sur les groupes cibles.

7.2. Éliminer l'exclusion sociale parmi les enfants

La pauvreté infantile est une préoccupation majeure pour de nombreux États membres et les PAN/incl 2003 mentionnent souvent des mesures destinées à la prévenir et à la soulager. La pauvreté et l'exclusion des enfants constituent en fait l'une des premières priorités de plusieurs PAN (D, IRL, I, L, P, S, UK). Les États membres soulignent à l'envi que, pour progresser durablement dans la lutte contre la pauvreté, il est indispensable de briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté. Cela signifie consacrer plus d'efforts à l'inclusion sociale des enfants et, le cas échéant, contrer l'héritage social négatif.

Certains États membres soulignent les droits de l'enfant définis par la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et leur droit de grandir dans un environnement sûr aux plans physique et psychologique. Par exemple, la Suède insiste pour que la Convention des Nations unies soit prise en compte dans toutes les sphères de la politique et souhaite que les intérêts de l'enfant soient pris en considération dans toutes les décisions et mesures qui les concernent. Le parlement suédois a récemment adopté des dispositions qui s'inscrivent dans l'application de la Convention. L'Autriche intégrera la Convention des Nations unies dans sa constitution et rédigera, d'ici 2004, un plan d'action national pour les enfants et les jeunes. Les droits de l'enfant figurent également dans le PAN grec, avec la nomination d'un médiateur pour l'enfance. L'Irlande a récemment désigné un médiateur, dont les activités viennent compléter celles du Bureau national de l'enfance existant, qui vise à influencer et à orienter les activités gouvernementales axées sur les enfants. Le PAN français souligne le rôle du commissaire aux droits des enfants pour défendre et promouvoir ces droits, notamment dans le domaine des politiques de protection de l'enfance. Toutefois, de nombreux pays ne définissent aucun programme relatif à la défense des droits des enfants et des jeunes. Dans la pratique, cela signifie que la priorité est donnée aux services fondamentaux pour les enfants et les jeunes selon la compréhension que les adultes ont de leurs besoins, et non de leurs «droits» à des services universellement acceptés. On constate donc de grandes variations au plan des services de base, comme la santé et l'éducation, ainsi que sur des questions plus larges telles que l'âge de consentement et le traitement des groupes marginalisés. Les pays qui s'intéressent le moins aux droits de l'enfant ont tendance à se concentrer sur le statut des enfants et des jeunes en tant que futurs employés, plutôt que sur l'amélioration de leur qualité de vie actuelle.

On ne s'étonnera pas que de nombreux PAN négligent les droits des enfants et des jeunes compte tenu de leur participation très faible à leur élaboration. Cela explique également, en partie, l'utilisation réduite d'indicateurs qui définissent l'expérience personnelle qu'ont les enfants et les jeunes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les pays qui ne ciblent pas la pauvreté infantile comme indicateur proprement dit ont tendance à utiliser le chiffre du revenu moyen de 60 % plutôt que des indicateurs plus généraux de la

pauvreté, bien que l'Irlande emploie son indicateur cohérent de la pauvreté, qui associe des mesures du revenu et de la privation. Il est frappant de constater que de nombreux PAN vont au-delà des indicateurs de Laeken pour d'autres thèmes, alors qu'ils restent très timorés sur les questions concernant les enfants et les jeunes. Des progrès restent à accomplir dans ce domaine à l'avenir²². On constate une évolution encourageante en Irlande, qui envisage de lancer une étude longitudinale à l'échelle nationale sur les enfants.

Les PAN/incl montrent clairement l'existence d'un consensus sur la nécessité d'agir dans de nombreux domaines pour prévenir et soulager la pauvreté infantile. Il n'est donc pas surprenant que cette question touche de nombreux thèmes abordés par les PAN/incl. Les sections consacrées à l'emploi, à la garde d'enfants, à la protection sociale, à l'éducation, à la formation, à la santé et à la famille évoquent des actions et des politiques importantes en la matière.

PROMOUVOIR LE BIEN-ÊTRE DES ENFANTS ET DES JEUNES (FINLANDE)

La stratégie de Turku concerne les enfants, les jeunes et les familles avec enfants. Sa mise en œuvre s'appuie sur un modèle de réseau, géré et supervisé par un groupe chargé du bien-être des enfants et des adolescents, dont les membres incluent des spécialistes de toutes les autorités fournissant des services et un urbaniste. Des indicateurs de mesure des facteurs pertinents ont été élaborés à Cupertino avec le Centre national de recherche et de développement pour le bien-être et la santé (STAKES). Ces indicateurs s'appuient sur un «budget de l'enfant» triennal, outil permettant de déterminer combien les différentes autorités consacrent chaque année à la gestion des affaires des enfants et des jeunes. Outre les projets de suivi des indicateurs et des ressources (budget de l'enfant), un modèle d'évaluation des incidences sur l'environnement du point de vue de l'enfant (EIE enfant) est en cours d'élaboration, afin que les opinions des enfants soient prises en compte dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

On distingue trois approches globales de la pauvreté infantile: la première: élaborer une approche intégrée et holistique, la deuxième: intervenir de façon précoce et la troisième: soutenir l'enfant autant que le contexte familial et communautaire le permet. Le Royaume-Uni place la lutte contre la pauvreté infantile au centre de sa stratégie et son gouvernement déploie des efforts évidents, avec des investissements très importants de ressources supplémentaires. Après s'être fixé l'objectif ambitieux de diviser par deux la pauvreté infantile d'ici 2010 et de l'éradiquer d'ici 2020, le Royaume-Uni accorde beaucoup d'importance au partenariat, à la collaboration entre agences et à l'intervention précoce. Le programme *Sure Start* est une initiative de grande envergure visant à répondre aux besoins des enfants les plus défavorisés âgés de 0 à 3 ans en constituant un réseau de centres pour l'enfance dans les zones qui en ont le plus besoin. La démarche

22 À cet égard, il est à noter que la transmission entre les générations de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la situation des enfants et leur vulnérabilité persistante sont également des considérations essentielles prises en compte par le groupe de travail de la Commission qui développe actuellement les indicateurs pour la stratégie de développement durable au niveau des États membres et de l'UE.

britannique se distingue également par son approche ascendante des besoins locaux et son implication des parents dans l'élaboration et la fourniture des services. Ces caractéristiques ressortent clairement dans le *Children's Fund*, qui s'adresse à des enfants âgés de 5 à 13 ans qui montrent des signes précoces de risques d'exclusion sociale. La Suède souligne que les dispositifs qui fonctionnent bien pour tous les enfants – systèmes universels et solutions générales bénéficiant à la grande majorité – sont particulièrement indiqués pour les enfants à risque. Elle a récemment renforcé les mesures de protection des enfants à risque et a constitué un groupe de travail chargé d'analyser la situation des jeunes vivant dans des familles vulnérables, en vue d'identifier les domaines méritant de nouvelles actions. Afin de prévenir et de combattre la maltraitance des enfants, des mesures sont proposées pour renforcer la collaboration entre la police, les écoles, les jardins d'enfants et les services sanitaires et sociaux. L'Allemagne, qui s'efforce de bâtir une société favorable à l'enfant et à la famille, mène un programme de développement et de promotion des chances pour les enfants et les jeunes dans les secteurs défavorisés, et souligne l'importance de l'interaction dans des domaines tels que le bien-être des jeunes, les écoles, la gestion de la main-d'œuvre, l'urbanisme, la politique sociale, culturelle et de santé. La Finlande mise sur l'intervention précoce, la fourniture de services conjoints et la coopération pluridisciplinaire. Elle entend notamment renforcer et étendre son modèle d'intervention précoce entre les autorités et responsables du bien-être social, de la santé, de l'éducation et de la police et les ONG, et accordera une attention particulière aux enfants présentant des troubles mentaux. Le Portugal met l'accent sur une gamme de priorités, comprenant l'intervention précoce et le soutien des familles, et met en place des plans locaux de protection des enfants et des jeunes à risque dans 39 municipalités. La Grèce souligne l'importance, pour le développement de l'enfant, de lui donner accès à des services tels que l'éducation, la santé et la culture ainsi qu'à l'aide au revenu. L'Espagne a l'intention de définir une stratégie nationale pour l'enfance et l'adolescence en difficulté et à risque d'exclusion sociale, et d'élaborer des programmes intégrés de prévention et d'intervention auprès des mineurs à risque, en partenariat avec des ONG.

PLAN POUR L'ÉLIMINATION DE L'EXPLOITATION DES ENFANTS PAR LE TRAVAIL (PORTUGAL)

Le plan PEETI apparaît au Portugal en 1998 dans le contexte des politiques sociales actives fondées sur l'engagement et la responsabilisation des citoyens individuels (mineurs et leurs familles) et de l'ensemble de la société dans la lutte contre l'exploitation du travail infantile.

Les **objectifs** du PEETI sont les suivants: (i) identifier, accompagner et caractériser la situation des enfants victimes de l'exploitation par le travail ou effectuant des travaux dangereux, conséquence de l'abandon scolaire ; (ii) garantir une réponse aux situations signalées au PEETI, notamment en mettant en œuvre des projets dans le cadre du Plan individuel d'éducation et de formation (PIEF), en recourant à des stratégies souples et différenciées et en poursuivant également le programme Vacances scolaires ; (iii) lutter contre les pires formes d'exploitation des enfants par le travail (convention n° 182 et recommandation n° 190 de l'OIT, ratifiées par le Portugal) ; (iv) promouvoir l'inclusion sociale et éducative des enfants et des jeunes victimes de l'exploitation par le travail.

Les **destinataires** en sont les mineurs se trouvant dans les situations suivantes: abandon scolaire avant d'avoir achevé la scolarité obligatoire ; risque d'inclusion précoce sur le marché du travail ; victimes de l'exploitation par le travail ou des pires formes d'exploitation. Afin d'atteindre les objectifs décrits, le PEETI met en œuvre **méthodologiquement** les mesures suivantes: signalisation/diagnostic/acheminement des situations de travail infantile et d'abandon scolaire ; programme intégré et plans individuels d'éducation et de formation ; programme/projets de vacances ; attribution de bourses de formation, accompagnement de situations des pires formes d'exploitation. Le plan dispose de cinq structures de coordination régionale du PIEF, comprenant des représentants du PEETI, de l'IEFP, des DRE et de l'ISSS. Dans chacune des cinq régions se trouve un coordinateur régional du PEETI de la zone respective.

Les pays Membres insistent beaucoup sur la nécessité de cibler les enfants particulièrement vulnérables et qui ont un héritage social négatif. Le Danemark met en place un comité ministériel chargé de coordonner les efforts à cet égard. Il accorde beaucoup d'importance au renforcement des compétences des enfants grâce à une intervention précoce et à un éventail de services de soutien. Il souligne l'importance de reconnaître les problèmes spécifiques que rencontrent certains enfants, comme les mineurs réfugiés, les enfants issus de familles toxicomanes ou souffrant de troubles mentaux, victimes de violences sexuelles et de handicaps. La Finlande insiste sur la nécessité d'offrir un service de placement familial répondant aux besoins qualitatifs et quantitatifs et d'intégrer les enfants nécessitant des soins spéciaux dans les écoles normales. Au Royaume-Uni, le gouvernement de l'Assemblée galloise a mis en place un Fonds d'aide aux enfants et aux adolescents qui s'appuie sur des partenariats avec les autorités locales et vise à fournir un soutien ciblé afin d'améliorer la qualité de vie des enfants et des adolescents issus de milieux défavorisés. L'Italie met l'accent sur l'aide au développement des politiques en matière de placement familial et d'adoption et prévoit, dans le cadre du Plan pour l'enfance 2002-2004, de mettre en œuvre différentes formes de placement familial. L'Irlande met en place une gamme de services communautaires afin de répondre aux besoins des enfants les plus en difficulté.

7.3. Promouvoir les actions en faveur des zones caractérisées par l'exclusion

La dimension régionale de la pauvreté et de l'exclusion sociale fait l'objet d'une attention accrue dans les PAN/incl 2003, notamment les mesures qui cherchent à capitaliser sur les forces et opportunités offertes par les zones défavorisées.

Les grands défis mis en évidence sont restés inchangés par rapport aux PAN précédents.

Lutte contre les inégalités régionales

Si certains États membres insistent sur l'importance de vaincre les inégalités régionales, ils sont rares à en faire une question clé dans leur plan.

La **Grèce**, par exemple, a fait de la réduction de l'écart de qualité de vie entre les populations rurales et urbaines l'une de ses priorités. Le Plan prévoit des actions tant de développement urbain intégré que de développement des zones rurales.

Inconvénients des zones rurales

Les zones rurales doivent faire face à de multiples difficultés dont, entre autres, le dépeuplement, le manque de structures et de services sociaux et les pressions dues à la restructuration de l'agriculture et aux préoccupations environnementales. D'autres zones rurales doivent faire face à un autre type récent de défi comme l'afflux de populations dû à la conurbation.

La **Grèce** est le seul pays qui fait de l'intervention dans les zones rurales une stratégie clé. Le plan grec s'attaque au problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les zones rurales par un vaste ensemble de mesures. Le développement intégré de la campagne vise en particulier à éliminer les différences de qualité de vie vécues par les populations rurales et urbaines. L'approche globale repose sur trois dimensions: une dimension économique, par un développement qualitatif conforme aux principes de durabilité et de respect de l'environnement ; les retraites ; et l'accès aux services sociaux, particulièrement aux services de santé et de soins.

Le plan **irlandais** présente un programme d'investissement ciblé pour les zones rurales défavorisées: le programme CLAR (Ceantair Laga Ard-Riachtanais) ou «programme pour les zones rurales défavorisées», lancé en octobre 2001. Ses objectifs principaux sont: améliorer les services de transport et l'accès aux services d'emploi, de santé, d'éducation et de logement pour la population rurale.

Le PAN **autrichien** définit un développement régional équilibré comme objectif essentiel pour arriver à une société plus cohésive et décrit certaines mesures adoptées pour combattre la pauvreté et l'inégalité sociale dans les zones rurales.

Le PAN **portugais** met particulièrement en évidence dans son analyse l'accentuation des clivages entre les régions rurales périphériques et le littoral, due au développement

économique, qui a entraîné une «désertification» démographique de l'intérieur rural. Pour ce faire, un programme pour l'inclusion et le développement sera lancé pour lutter, entre autres, contre l'isolement, l'exode rural et l'exclusion dans les zones rurales.

En **France**, un projet de loi sur la revalorisation des espaces ruraux prévoit le développement de services aux familles et aux personnes âgées et une plus grande «régionalisation» de la politique de santé.

L'**Espagne** prévoit de promouvoir des plans intégrés pour l'amélioration de l'habitat rural. Le PAN mentionne également un soutien pour financer les programmes d'ONG dans les zones rurales vulnérables.

Au **Royaume-Uni**, un objectif spécifique a été défini pour réduire d'ici 2006 l'écart de productivité entre les zones rurales les moins productives et la moyenne nationale et pour améliorer l'accès de la population rurale aux services.

Mesures d'aide aux zones et quartiers défavorisés

En **Allemagne**, la promotion d'une véritable politique urbaine active et intégrative a été renforcée depuis 1999 par le programme «La ville sociale» qui entend promouvoir les quartiers urbains défavorisés par une approche intégrée (politique du logement, politique économique, politique sociale et en faveur de l'emploi)

Aux **Pays-Bas**, un objectif spécifique à partir de 2005 pour les quartiers urbains défavorisés offre l'assistance à 30 villes dans la formulation d'approches intégrées locales pour renverser la situation de désavantage de ces quartiers.

Le plan **espagnol** vise à promouvoir des plans intégrés pour quartiers défavorisés et zones désavantagées ; des aides pour l'amélioration du logement en milieu rural sont aussi prévues. Le plan compte également financer des programmes intégrés d'ONG développés pour les zones urbaines vulnérables.

En **France**, un projet de loi sur la revalorisation des espaces ruraux prévoit de développer les services aux familles et aux personnes âgées, et une plus grande «territorialisation» des politiques de santé. La France consacre une attention spécifique à la revitalisation économique de 751 quartiers urbains délabrés (ZUS – zones urbaines sensibles). Autre axe fort du plan, la récente loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. D'autre part, aucune action spécifique ne semble être consacrée aux territoires d'outre-mer.

Le **Danemark** confirme les initiatives lancées pour les zones urbaines et d'habitation exposées à une concentration élevée de difficultés sociales. Une première évaluation montre une diminution de la détérioration physique, financière et sociale de ces zones. L'action future sera focalisée davantage sur les zones prioritaires et sur les groupes à risque.

Au **Portugal**, le programme susmentionné "d'intégration et de développement" devra également promouvoir l'inclusion des zones urbaines marginalisées et délaissées. Un projet prévoit également l'organisation et le développement des communautés de la ville de Lisbonne qui sera suivi par des observatoires permanents.

Au **Royaume-Uni**, une «stratégie nationale pour la rénovation des quartiers» («*National Strategy for Neighbourhood Renewal*»), lancée en janvier 2001, orientera davantage les programmes généraux vers les besoins spécifiques des zones les plus défavorisées ; son objectif à long terme est d'éliminer les inégalités et les désavantages géographiques d'ici 10 à 20 ans. L'accent est mis sur l'intégration de toutes les politiques à disposition et non seulement des initiatives sectorielles locales.

ACCORDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL POUR VAINCRE LA SEGREGATION DANS LES GRANDES VILLES (SUEDE)

Le Parlement a adopté une nouvelle politique nationale de la ville en 1998. Parallèlement, des accords de développement local ont été introduits comme moyen de mise en œuvre de la nouvelle politique. Mettre un terme à la ségrégation dans les quartiers exige des mesures de grande ampleur menées sur une longue période. Cela nécessite également la participation, l'engagement et la coopération systématique des résidents, des entreprises, des organisations bénévoles et de défense des intérêts, des autorités locales, des agences centrales, des médias et d'autres protagonistes. Pour que les effets de cette collaboration soient durables, les efforts de développement doivent avoir des incidences structurelles, c'est-à-dire des transformations dans les activités quotidiennes des organismes concernés. En d'autres termes, un développement positif exige une stratégie qui englobe les échelons local, régional et national.

La politique de la ville a pour tâche importante de formuler et d'affiner les accords de développement local en tant qu'instruments stratégiques de collaboration. Ces accords représentent un processus d'apprentissage et d'amélioration axé sur les objectifs qui stimule le potentiel de développement des individus comme des quartiers. Les efforts de développement doivent produire des effets bénéfiques pour les résidents du quartier ou pour le quartier proprement dit. Des personnes ou des organisations externes peuvent donc être mises à contribution pour certaines tâches, à condition que les résultats se manifestent dans le quartier. Du fait du taux de rotation élevé de la population locale, il s'est avéré difficile de suivre et de mesurer les effets des efforts déployés pour le compte des personnes. Des travaux, notamment sur des indicateurs, sont en cours afin d'améliorer le suivi des évolutions, à la fois au niveau individuel et des quartiers. Un accord de développement local se compose du corps de l'accord et de plusieurs annexes. Le corps de l'accord définit les obligations de l'autorité locale et du gouvernement central, les objectifs des parties et les évaluateurs responsables. Les annexes contiennent des plans d'action, des accords de coopération, une annexe sur les questions futures et des programmes d'évaluation, etc. Aujourd'hui, ces plans d'action représentent les programmes de développement des quartiers et contiennent un descriptif de la situation actuelle, des analyses, une stratégie et un choix de mesures. L'accord établit une chaîne continue d'objectifs. Il contient des objectifs nationaux définis par le Parlement et des objectifs locaux fixés par l'autorité locale, en coopération avec d'autres organismes. L'évaluation est menée aux échelons national et local.

8. PRINCIPALES APPROCHES POLITIQUES POUR L'OBJECTIF 4. «MOBILISER TOUS LES ORGANISMES CONCERNES»

(a) Promouvoir, conformément à la pratique nationale, **la participation et l'expression des personnes souffrant d'exclusion**, en particulier pour ce qui est de leur situation et des politiques et des mesures ayant un effet sur elles.

(b) **Intégrer la lutte contre l'exclusion** dans les politiques générales, notamment par les actions suivantes:

– mobiliser les autorités publiques aux **échelons national, régional et local**, en fonction de leurs domaines de compétence respectifs ;

– élaborer des procédures et des structures adéquates de **coordination** ;

– adapter les services administratifs et sociaux aux **besoins des personnes** souffrant d'exclusion et veiller à ce que le personnel en première ligne soit attentif à ces besoins.

(c) **Promouvoir le dialogue et le partenariat** entre tous les organismes concernés, publics comme privés, par exemple :

– en impliquant les **partenaires sociaux, les ONG et les prestataires de services sociaux**, en fonction de leurs domaines de compétence respectifs, dans la lutte contre les différentes formes d'exclusion ;

– en encourageant la responsabilité sociale et l'engagement actif de **tous les citoyens** dans la lutte contre l'exclusion sociale ;

– en encourageant la responsabilité sociale des **entreprises**.

Comparés à 2001, les PAN/incl 2003 ont pour particularité frappante que de nombreux États membres lient plus explicitement leur processus PAN/incl aux processus existants d'élaboration des politiques, et étendent et approfondissent leurs dispositifs de mobilisation de tous les acteurs concernés et de renforcement de la coordination des efforts dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette tendance se manifeste non seulement dans les préparatifs aux plans d'action, mais également dans les dispositifs à plus long terme mis en place afin d'intégrer les objectifs et les valeurs du processus d'inclusion sociale de l'UE dans leurs systèmes d'élaboration des politiques. Toutefois, il reste dans certains cas encore beaucoup à faire pour parvenir à une approche véritablement cohérente de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plusieurs États membres reconnaissent eux-mêmes que les dispositifs actuels ne sont pas entièrement satisfaisants. La coopération et la consultation avec les différents partenaires doivent être améliorées, à la fois dans la perspective de la mise en œuvre et du suivi des plans actuels comme pour l'élaboration de nouveaux. Heureusement, les exemples de bonnes pratiques se multiplient dans l'UE, qui peuvent les aider à renforcer leurs systèmes.

8.1. Promouvoir la participation des personnes souffrant d'exclusion

La participation des personnes souffrant d'exclusion au processus de décisions politiques est essentielle, car leur expérience directe et leurs connaissances apportent un éclairage précieux sur ce qui fonctionne ou non, et permettent d'élaborer des politiques mieux ciblées et plus pertinentes. Le défi est de mettre en place des modalités structurées pour y parvenir. Lors de la préparation des PAN 2003, la plupart des pays ont renforcé la participation des personnes exclues et plusieurs ont intensifié leurs efforts afin de consulter les groupes qui les représentent. D'autres (la Grèce et les Pays-Bas) auraient pu mieux détailler la présentation des processus de consultation pour l'élaboration de leur PAN/incl. Les plans italien et portugais fournissent peu d'indications sur l'importance et la qualité de cette implication.

La méthode la plus fréquemment utilisée pour tenir compte de l'opinion des exclus consiste à les faire participer à des séminaires de consultation ou à associer des représentants d'ONG à des groupes de pilotage. Cette dernière méthode donne les meilleurs résultats lorsque des réseaux d'ONG concernées par la pauvreté ont été établis et sont reconnus et parfois même financés par les autorités nationales. Dans la plupart des cas où des progrès ont été accomplis, l'objectif est d'étendre ce processus à la mise à œuvre et au suivi des plans. On relève, dans quelques pays, des tentatives intéressantes pour trouver de meilleurs moyens d'aider directement les principales victimes de l'exclusion à participer au débat politique. La Belgique rend compte d'une enquête intéressante sur la participation des exclus, l'Allemagne compte lancer une étude sur l'extrême pauvreté et le Royaume-Uni a mis en place un «Groupe de travail participatif» chargé d'examiner les moyens d'accroître la participation au PAN. Aux Pays-Bas, le nombre de municipalités qui ont instauré des comités consultatifs responsables des personnes bénéficiaires d'allocations a doublé. Toutefois, l'enfance et l'adolescence restent des domaines où la consultation et l'implication sont en retrait dans la plupart des États membres. Lorsqu'elles existent, les informations sur les modalités d'inclusion de ces personnes dans le processus d'élaboration des PAN sont rares, et on ne trouve aucun renseignement sur la participation au processus NAP de structures de jeunes telles que les écoles, les parlements et les conseils des jeunes. C'est d'autant plus surprenant que de nombreux plans accordent une priorité élevée à la pauvreté infantile.

Une tendance claire se dégage, celle qui consiste à donner plus d'importance à l'implication des personnes victimes d'exclusion dans les initiatives pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'échelon local. C'est une évolution notable parce qu'elle contribue à stimuler le développement personnel et la responsabilisation de la personne impliquée en renforçant la confiance en soi, en surmontant l'isolement social et en créant de nouveaux réseaux et contacts. Ainsi, l'Espagne encourage la participation à des forums d'administration publique. La Suède insiste beaucoup sur la démocratie participative à l'échelle locale et sur la prise en compte du point de vue de l'utilisateur. L'Irlande met l'accent sur le soutien des projets de développement des communautés locales et sur des forums locaux, et a engagé un processus de consultation à grande échelle afin de renforcer la cohésion des programmes de développement communautaires.

et locaux. Une approche axée sur le développement communautaire caractérise également la mise en œuvre du programme européen PEACE en Irlande et en Irlande du Nord. Les plans belge, finlandais, luxembourgeois et allemand citent eux aussi des exemples d'une telle participation.

LE DECRET FLAMAND RELATIF À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE (BELGIQUE)

Avec l'émergence des premières associations flamandes de pauvres dans les années 1980 et l'ouverture à la participation créée à cette époque tant par la politique fédérale que par la politique flamande, la demande d'une reconnaissance structurelle de leur action fut formulée par les associations. La participation à l'élaboration et à l'évaluation des politiques à différents niveaux rendit évident le besoin d'un soutien financier et professionnel. Sous l'impulsion de l'exemple de la France, où une vaste loi sur la pauvreté était en préparation, cette demande aboutit en 1993 à l'émergence de l'idée d'un décret sur la pauvreté.

En 1993, la ministre responsable à l'époque approuva pour la première fois un arrêté de subvention dans le cadre de la lutte contre la grande pauvreté. Sous une série de conditions, cinq associations bénéficièrent d'une subvention. Lors du renouvellement de cette subvention l'année suivante, une condition supplémentaire fut imposée à ces cinq associations: élaborer des propositions pour ce qui devait conduire à un décret sur la pauvreté. Un groupe de pilotage constitué de représentants des associations et de l'administration se réunit à cinq reprises dans ce but, ce qui aboutit en 1996 à une note au ministre en charge de la coordination de la politique en matière de pauvreté et au ministre président, sur la reconnaissance et la «subsidiation» d'associations «où les pauvres prennent la parole». Dans cette note ont été formulés les six critères qu'on retrouve encore aujourd'hui dans le décret.

Finalement, tout ceci déboucha sur l'approbation, le 21 mars 2003, du décret relatif à la politique de lutte contre la pauvreté. Le décret veille à un ancrage structurel des différentes initiatives prises en lien avec la lutte contre la pauvreté par le gouvernement flamand: l'établissement d'un plan d'action pour la lutte contre la pauvreté; la mise en place d'une concertation permanente; le soutien en termes financier et de contenu des «Associations où les pauvres prennent la parole» qui répondent aux 6 critères suivants: amener les pauvres à se réunir en groupe, donner la parole aux pauvres, travailler à l'émancipation sociale des pauvres, travailler sur les structures sociales, organiser le dialogue et des activités de formation, continuer à rechercher des pauvres; le soutien au réseau flamand de ces associations, qui a pour tâche de soutenir et de coordonner les activités des associations où les pauvres prennent la parole; la formation et l'inclusion d'experts du vécu de la pauvreté.

Pour 2003, un budget de 1 170 000 € est lié à la mise en œuvre du décret.

Il est certes important de souligner les progrès accomplis depuis les derniers PAN/incl, mais on ne trouve, dans la plupart des cas, aucun élément indiquant que l'accroissement de cette participation a eu un impact direct sur la conception et le déploiement des politiques. Cet impact est très difficile à mesurer, mais on peut supposer qu'il est très faible, sauf dans quelques cas très spécifiques.

8.2. Intégrer la lutte contre l'exclusion

L'échelon national

Dans certains États membres tels que la Finlande et la Suède où la promotion d'une société participative et la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont déjà au cœur du système politique, il s'agit maintenant de renforcer ce processus. Dans d'autres pays, des progrès significatifs ont été accomplis dans le renforcement des dispositifs institutionnels visant à intégrer aux politiques générales le souci de la pauvreté et de l'inclusion sociale, à savoir:

- comités ministériels chargés de coordonner et d'intégrer les politiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale (A, B, F, FIN, ESP, IRL, L, P, UK) ;
- comités de coordination ou de pilotage réunissant de hauts responsables (IRL, D), avec l'appui d'agences ou de bureaux (B, IRL, UK), afin de jouer un rôle de coordination et de promotion au jour le jour ;
- mécanismes garantissant la prise en compte de la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale lors de la proposition ou de l'examen de politiques, tels que le mécanisme *Poverty Proofing* en Irlande et l'initiative *Targeting Social Need* au Royaume-Uni ;
- des protocoles d'entente interministériels afin d'élaborer des actions spécifiques pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été conclus en Italie.

ACCORDS INSTITUTIONNELS ET *POVERTY PROOFING* (IRLANDE)

Une série de structures institutionnelles ont été mises en place afin de placer la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale au cœur de l'élaboration des politiques et de veiller à ce que les ministères et les organismes publics adoptent une approche cohérente, transversale et coordonnée. Ces structures incluent un *Comité du Cabinet chargé de l'inclusion sociale, des drogues et du développement rural* présidé par le Taoiseach (premier ministre), un *Groupe de hauts fonctionnaires sur l'inclusion sociale*, un *Groupe consultatif sur l'inclusion sociale* et des *Unités d'inclusion sociale* dans les principaux départements ministériels. Un *Bureau pour l'inclusion sociale* (OSI) supervise la coordination de la préparation et de la mise en œuvre des PAN et des PAN/incl et est tenu de soumettre un rapport annuel au gouvernement sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés dans les PAN et les PAN/incl. L'OSI est assisté par l'*Agence de lutte contre la pauvreté*, organisme public spécialisé chargé de conseiller le gouvernement et œuvrant à la prévention et à la suppression de la pauvreté et de l'exclusion sociale par des travaux de recherche et d'analyse politique, l'élaboration de mesures novatrices de lutte contre la pauvreté et la sensibilisation du public.

Le mécanisme *Poverty Proofing* (contrôle de la prise en compte de la pauvreté) renforce l'intégration de la thématique de l'inclusion sociale au niveau du gouvernement. Ce mécanisme, mis en place en 1998, stipule que les politiques et les programmes doivent être évalués, en phases de conception et de révision, afin de mesurer leur impact sur les pauvres et d'engager les corrections éventuellement nécessaires. Ce processus a été récemment évalué et le Bureau pour l'inclusion sociale a été mandaté pour remédier à un certain nombre de carences, afin de le rendre plus efficace et de garantir son inclusion dans tous les ministères concernés. La coordination avec d'autres mécanismes de contrôle sera également renforcée. À cet égard, un modèle de soutien d'une approche de contrôle intégrée englobant la pauvreté, l'égalité entre les sexes et l'équité en général sera élaboré et dirigé par le Bureau pour l'inclusion sociale, en partenariat avec le ministère de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme du droit, et avec l'Autorité chargée de l'égalité. Ce travail sera mené pendant la durée du présent plan d'action national. Les mécanismes de contrôle de la prise en compte de la pauvreté seront également étendus aux autorités locales et à d'autres agences d'État.

Toutefois, en dépit des progrès accomplis par plusieurs États membres pour associer plus étroitement leurs PAN aux processus d'élaboration des politiques, on trouve encore bien peu d'indications claires d'un effet direct des PAN sur les processus budgétaires nationaux, et donc sur l'attribution générale des ressources. Ainsi, les éléments indiquant une hausse significative des ressources consacrées à l'inclusion sociale sont rares, bien que la pauvreté et l'exclusion sociale progressent sur l'échelle des priorités. La Finlande inscrit clairement son PAN dans son nouveau programme de gouvernement et souligne que des mesures seront mises en œuvre dans le contexte du budget 2003 et du cadre budgétaire décidé par le gouvernement pour la période 2004-2007. L'Irlande soumet son budget annuel à des «contrôles de prise en compte de la pauvreté», mais l'effet de cette initiative n'est pas évident. Toutefois, sur un plan général, le manque de perspective financière à long terme rend impossible de savoir si des augmentations spécifiques annoncées dans certains domaines ont été contrebalancées par des réductions dans d'autres domaines. Toutefois, l'Espagne inclut un tableau présentant la répartition budgétaire globale du PAN 2001-2003 qui détaille les objectifs associés au plan et le

pourcentage de hausse annuelle des dépenses, et fournit une estimation des dépenses pour 2003-2004. Ce tableau révèle des augmentations dans certains secteurs et permet de mieux suivre les tendances politiques. Par rapport à la première série de PAN, les États membres sont plus nombreux à indiquer les ressources qu'ils consacreront à des actions spécifiques. De nombreux PAN dressent la liste des financements associés aux plans dans un tableau ou dans une annexe financière, mais cette liste est rarement ventilée action par action et il n'est pas toujours facile de repérer les financements nouveaux ou supplémentaires. En général, les plans les plus explicites quant aux actions spécifiques mises en œuvre afin d'atteindre des objectifs donnés mentionnent les dépenses allouées à telle ou telle mesure (FIN, IRL, L, UK). Il est évident qu'une analyse plus approfondie des tendances des dépenses au fil du temps et une meilleure évaluation des bénéficiaires de ces dépenses renforcerait les PAN futurs. Cela contribuerait à déterminer si l'évolution des dépenses dans le temps suit l'évolution des besoins et des défis et si les dépenses dans des domaines décisifs pour l'inclusion sociale augmentent ou diminuent. Il serait également utile d'analyser plus en détail l'efficacité des mesures stratégiques afin de mieux cerner l'évolution des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques en matière de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

Décentralisation au niveau régional

Plusieurs PAN se caractérisent par l'attention accrue portée à la nécessité d'intégrer la préoccupation pour l'inclusion sociale non seulement à l'échelon national, mais aussi à tous les niveaux du gouvernement. Il est particulièrement frappant de constater combien la dimension régionale a été prise en compte dans les pays où les autorités régionales jouissent de nombreux pouvoirs, par exemple :

- L'Autriche a mis sur pied un comité de coordination impliquant les Länder et le PAN prend davantage en compte leurs activités et leurs plans.
- La Belgique s'attache à refléter sa structure fédérale complexe et implique les régions dans des groupes de travail sur les indicateurs et les actions. Elle s'intéresse aux liens entre les plans et actions à l'échelon régional et le plan national, par exemple 'le Plan d'Action flamand de lutte contre la pauvreté'. La plupart des régions disposent de leurs propres plans d'action intégrés au PAN. Le risque est néanmoins d'obtenir un document de compte rendu plutôt qu'une véritable approche stratégique.
- L'Espagne est très en avance pour ce qui est de la dévolution de la stratégie de lutte contre l'exclusion sociale aux autorités régionales et locales qui exercent l'essentiel des compétences. Treize plans régionaux ont été approuvés à ce jour et les quatre restants devraient l'être d'ici peu. Les principales villes et capitales ont présenté ou envisagent de déployer leurs plans. Une participation plus active des parlements régionaux est également prévue.
- En Allemagne, le gouvernement fédéral renforce le dialogue sur le PAN/incl avec les Länder, les autorités municipales et locales. Une intégration plus poussée des travaux des Länder serait profitable au PAN. L'Italie insiste sur la décentralisation vers les

régions et les autorités locales qui ont, pour la plupart, amélioré leur capacité d'intégrer les approches multisectorielles, décentralisées et axées sur les protagonistes et sur le partenariat. Néanmoins, une coordination étroite des politiques et des mesures, des efforts de suivi et d'évaluation semblent nécessaires pour éviter le risque d'aggravation des déséquilibres entre des régions connaissant des dynamiques différentes, voire divergentes.

- Les PAN britanniques mettent en évidence de nouvelles approches stratégiques élaborées par les administrations décentralisées en Irlande du Nord (*New Targeting Social Need and the Promoting Social Inclusion Initiative*), en Écosse (*Closing the Opportunity Gap*) et au Pays de Galles (*Child Poverty Task Group*). La participation communautaire était un aspect important du processus d'élaboration, mais nécessite des efforts supplémentaires.

La décentralisation entraîne également de nouveaux défis professionnels pour les administrations locales et régionales. L'apprentissage permanent des nouveautés en matière d'inclusion sociale pour les responsables politiques, les décideurs locaux et les employés des services publics constitue là aussi un défi que les stratégies politiques ne relèvent pas toujours.

L'échelon local

La nécessité d'intégrer et de coordonner les efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'échelon local est largement reconnue. Par conséquent, de nombreux États membres mentionnent le rôle des autorités locales et municipales à cet égard.

Par exemple, la Suède souligne le rôle des municipalités et la nécessité d'encourager la coopération horizontale durant la mise en œuvre des plans d'action locaux. L'Irlande attire l'attention sur son réseau d'apprentissage des moyens de lutte contre la pauvreté au sein de son gouvernement local, tandis que le Royaume-Uni insiste sur le rôle des autorités locales dans l'élaboration de stratégies communautaires en Angleterre et au Pays de Galles. En France, la nouvelle loi constitutionnelle sur la décentralisation conduira à un partenariat étroit entre l'État, les autorités locales, les spécialistes du secteur et les citoyens concernés afin d'inventer de nouveaux moyens de mettre en œuvre et d'évaluer les politiques de lutte contre la précarité financière et l'exclusion sociale. À l'avenir, le ministère sera entièrement responsable du programme d'intégration pour le revenu minimum et devra mobiliser tous les acteurs concernés. Au Danemark, les autorités locales sont largement représentées dans le réseau institutionnel de lutte contre l'exclusion sociale. La Grèce souligne la nécessité de travailler en réseau et de coopérer à tous les niveaux. Elle insiste sur le rôle essentiel des préfetures pour assurer la cohésion et une vision d'ensemble dans la fourniture des services et la mise en place à ce niveau d'organismes consultatifs collectifs sur les questions de politique sociale, y compris les ONG compétentes. L'Allemagne affirme la nécessité de s'attaquer aux problèmes là où ils se posent, c'est-à-dire à l'échelon local. La structure fédérale et la garantie fédérale dont bénéficie le gouvernement local permettent de poursuivre des stratégies régionales et

locales différentes dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les autorités locales sont également activement impliquées dans le processus de consultation et de délibération associé à l'élaboration du PAN, par le biais d'un «Groupe permanent de conseillers». Le gouvernement fédéral compte intensifier le dialogue avec les acteurs concernés. En Finlande, les conseils locaux autonomes et les municipalités jouent un rôle décisif dans la lutte contre l'exclusion sociale. Le Luxembourg insiste sur le rôle des autorités locales dans la définition et la mise en œuvre du plan national. Au Portugal, le réseau social («*Rede Social*») a pour mission de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale en constituant des structures de partenariat dans lesquelles les autorités locales jouent un rôle essentiel pour promouvoir le développement social local et intégrer les dynamiques de participation stratégique. L'Irlande souligne le rôle des Conseils de développement des comtés et des villes dans la coordination des politiques d'inclusion sociale au niveau local et envisage de confier aux autorités locales la tâche d'élaborer des stratégies locales d'inclusion afin d'étayer et de renforcer les actions nationales.

Il reste à déterminer si les administrations régionales pauvres et celles mieux loties disposent également des moyens nécessaires pour assumer ces responsabilités, car l'écart entre les régions pauvres et riches a été multiplié par deux au cours de la dernière décennie.

Le Fonds social européen et l'initiative communautaire EQUAL

Le Fonds social européen est le principal instrument de financement par lequel l'Union européenne traduit sa politique stratégique pour l'emploi en actions concrètes. Sa mission consiste à prévenir le chômage afin de doter la main-d'œuvre et les entreprises européennes des moyens de relever de nouveaux défis et d'empêcher l'éviction de certaines personnes du marché du travail.

Répartition des allocations budgétaires du FSE mettant en évidence les fonds versés à EQUAL et à la politique d'inclusion sociale

État membre	FSE total (M €) hors EQUAL	Fraction du FSE consacré à l'inclusion sociale (% du total)	EQUAL (M EUR)
B	1 007	12 %	74
DK	430	22 %	30
D	11 108	21 %	514
EL	4 241	17 %	104
ES	11 402	9 %	515
F	6 506	26 %	320
IRL	1 057	22 %	34
I	7 836	5 %	394
L	39	35 %	4
NL	1 826	36 %	208
A	631	50 %	102
P	4 370	16 %	114
FIN	802	11 %	72
S	996	15 %	86
UK	7 100	25 %	399

Note: Ces chiffres rendent compte de la situation telle qu'elle est connue des services de la Commission. Il convient toutefois de les considérer comme des évaluations, car le chevauchement entre différentes sphères politiques est inévitable. Un pays peut juger que certaines actions sont plus étroitement liées à la sphère «inclusion sociale», tandis qu'un autre préférera les classer dans une sphère différente (par exemple dans «aptitude à l'emploi»). Les comparaisons directes des montants alloués à l'inclusion sociale par différents pays doivent donc être effectuées avec précaution.

Tous les États membres font référence au Fonds social européen (FSE) et à sa contribution aux mesures politiques afférentes à leur plan d'action national sur l'inclusion. L'Espagne, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni joignent des annexes indiquant la contribution des fonds structurels européens et de l'initiative communautaire EQUAL. Toutefois, dans de nombreux États membres, il y a encore peu de preuve de l'existence d'un lien stratégique fort entre les défis à relever et les priorités définies dans les PAN/incl et les dépenses des Fonds structurels. Dans la plupart des cas, on ne voit pas clairement quelles sont les dispositions institutionnelles qui permettent de rattacher le processus des PAN au processus d'allocation et de contrôle des dépenses des Fonds structurels. N'apparaît pas clairement non plus comment les priorités des PAN/incl seront prises en compte dans l'examen intermédiaire des fonds. Toutefois, cette situation donne véritablement l'occasion de renforcer l'alignement. Il sera également important que les priorités définies dans les PAN soient pleinement prises en compte dans le débat sur l'avenir des Fonds structurels après 2006. Ces fonds devraient contribuer à atteindre l'objectif de Lisbonne d'impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le PAN espagnol comprend une analyse de la relation entre le financement FSE prévu pour la période 2000-2006 et la stratégie d'inclusion européenne. En outre, il inclut un tableau prospectif détaillant l'effort budgétaire estimé requis par la mise en œuvre du PAN par grand objectif sur la période 2003/04. La Suède souligne l'importance des crédits FSE. L'intégration et la diversité constituent un élément du programme *Growing Power Objective 3* du FSE. L'équivalent de 130 millions de SEK en fonds européens sera consacré à cette initiative pendant la période 2000-2006.

Le programme d'initiative communautaire EQUAL teste et soutient de nouvelles méthodes de lutte contre la discrimination et les inégalités sur le marché du travail. Ce programme, partiellement financé par le FSE, s'appuie sur des principes fondamentaux: coopération transnationale, innovation, responsabilisation et partenariat pour que les résultats soient intégrés dans les politiques et pratiques générales. Il fonctionne sur une base thématique et, bien qu'il soit structuré autour de la stratégie européenne pour l'emploi, a pour priorité de répondre aux besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Plusieurs États membres détaillent les initiatives financées par le programme dans leur PAN/incl (E, UK, A, IRL, D, EL, FIN, D, B, S, L). L'Irlande a établi 21 partenariats pour le développement par le biais d'EQUAL. Ces partenariats se focalisent sur la lutte contre la discrimination et les inégalités en liaison avec le marché du travail. L'Autriche a conclu cinquante-huit partenariats pour le développement dans le cadre de l'initiative communautaire EQUAL. Trois d'entre eux ciblent spécifiquement les demandeurs d'asile. Une fraction importante des fonds du FSE est consacrée aux mesures d'intégration des personnes handicapées.

Adapter les services administratifs et locaux

Tout en privilégiant les efforts de coordination et de décentralisation des services à l'échelon local, plusieurs États membres mettent l'accent sur l'adaptation de tous les services afin d'améliorer leur accessibilité et leur ouverture et les rendre plus conviviaux pour l'ensemble des citoyens. Par exemple, la France présente des programmes visant à accroître la qualité de l'accueil dans les organismes d'aide sociale, à instaurer un système d'accueil initial polyvalent et à créer des centres de service public dans les quartiers défavorisés. Le Danemark met en avant ses comités consultatifs pour les usagers, et souligne la nécessité d'améliorer la participation des usagers. Le PAN/incl belge insiste tout particulièrement sur les mesures concrètes destinées à accélérer le versement des prestations sociales et à améliorer les informations sur les droits. Il prévoit également le versement automatique des pensions de retraite lorsque l'âge requis est atteint (plan Kafka). L'Espagne entend promouvoir les «guichets uniques» chargés de gérer différentes prestations indexées sur le revenu. L'Irlande poursuivra l'adaptation de ses services administratifs et sociaux aux besoins des personnes victimes de l'exclusion sociale, en établissant des normes et des directives de mise en œuvre. La Grèce propose d'introduire un «réseau de services» destiné à remédier à la fragmentation des services sociaux au niveau de l'utilisateur.

De nombreux PAN rendent compte du problème de bénéficiaires qui n'ont pas recours à l'aide sociale à laquelle ils ont droit. Le plan néerlandais constate que ce problème se pose notamment parmi les personnes exerçant une activité indépendante, les minorités ethniques et les personnes âgées. En Allemagne par exemple, certaines personnes âgées s'abstiennent de demander des prestations d'assistance sociale, soit par honte, soit par crainte que leurs enfants n'aient à en supporter le fardeau. L'introduction de prestations forfaitaires minimales d'assistance-vieillesse facilitera l'accès. En outre, les retraités qui perçoivent une pension inférieure à 844 € seront informés de leur droit à solliciter une assistance sociale.

Cette tendance risque de poser un défi à la prestation des services qui dépendent des paiements de transfert effectués par les gouvernements régionaux et nationaux et par l'Union européenne. Au niveau local, les paiements pourraient servir à améliorer la capacité d'inclusion des institutions, par exemple dans le domaine de l'apprentissage continu ou du logement, au lieu de mettre en place des établissements spécialisés et d'adopter des mesures onéreuses qui, une fois de plus, isolent les personnes exclues du reste de la population et les confrontent à des problèmes supplémentaires.

PROTECTION JURIDIQUE DES CITOYENS SOCIALEMENT VULNERABLES – PROJET DE PROTECTION JURIDIQUE «AU SERVICE DES USAGERS», VILLE DE COPENHAGUE (DANEMARK)

Ce projet vise à élaborer des méthodologies afin que les objectifs de protection juridique fixés par la législation danoise soient mis en œuvre dans le travail concret avec les groupes socialement vulnérables. Dans le cadre du projet, quatre initiatives pilotes ont été lancées par les principales autorités locales du pays (Copenhague, Odense, Aarhus et Aalborg). L'une d'elles est la ville de Copenhague qui tente, par le projet «Au service des usagers», de nouer des contacts avec des personnes qui ne sollicitent aucune aide et ne sont pas incitées à participer ni à utiliser les services publics. Dans certaines situations, afin d'exercer les droits octroyés par la législation sociale, l'utilisateur doit pouvoir décrire ses besoins et ses attentes envers le système social. Certaines personnes parmi les plus vulnérables et marginalisées socialement ne peuvent s'acquitter de cette tâche, et ce sont celles visées par le projet. L'ambition est d'élaborer de nouvelles méthodes pour garantir que les personnes les plus défavorisées et marginalisées socialement soient traitées sur un pied d'égalité avec d'autres utilisateurs en termes de services d'aide.

Ce projet associe un travail d'information dans la rue à l'affectation des agents dans les centres locaux, et noue un dialogue avec les usagers, leur permettant ensuite de recourir aux services du centre local. Pour accomplir cette tâche, il compte mener un travail de sensibilisation dans la rue, à l'échelon local où se trouve l'utilisateur, pour tirer parti du fait que, dans son environnement familial, l'utilisateur est plus ouvert et plus réceptif aux discussions sur ses besoins. Le projet se poursuivra par des actions dans la rue. Les employés des centres locaux gèrent le projet et disposent d'un certain temps pour s'acquitter du travail de sensibilisation. Le projet coopère avec les établissements d'accueil des sans-abri, le système de traitement des toxicomanes les services destinés aux malades mentaux, les infrastructures psychiatriques du district et les autorités sanitaires. Un rapport d'étape est disponible et l'évaluation finale sera rendue publique en septembre 2003. L'expérience initiale montre que le travail de sensibilisation a réussi à établir de bons contacts avec le groupe cible. En outre, ce contact s'est avéré bénéfique pour les usagers inclus dans le projet, et employés comme usagers jugent l'expérience positive.

Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation à intervalles réguliers de la mise en œuvre des PAN est un bon moyen pour garantir qu'ils restent au centre du débat politique. L'inclusion des personnes marginalisées dans les efforts généraux de suivi et d'évaluation des politiques, des buts et des objectifs contribuera non seulement à promouvoir leurs droits de citoyens et l'image qu'elles ont d'elles-mêmes, mais également à améliorer la qualité de ces initiatives, en intégrant la perspective individuelle du citoyen. Les dispositifs prévoyant le suivi et l'évaluation systématiques des plans 2003 sont encore fragmentaires, mais plusieurs États membres agissent en ce sens.

En Belgique, le SPP Intégration sociale préparera un rapport sur les progrès accomplis à moyen terme. En France, le comité interministériel de lutte contre l'exclusion sociale a engagé une étude visant à définir la méthodologie et les outils de suivi et d'évaluation du PAN. Dans le cadre de ses efforts d'évaluation, l'Allemagne a entrepris des recherches

sur le suivi et l'évaluation. À l'occasion de la rédaction de son nouveau PAN, la Finlande a engagé une évaluation à grande échelle de l'efficacité, des forces, des faiblesses et des carences de son premier plan, faisant intervenir de nombreux acteurs et des instituts de recherche. Les résultats sont détaillés dans le PAN et mettent en évidence l'intérêt d'un processus efficace de suivi et d'évaluation. En Irlande, le Bureau pour l'inclusion sociale doit publier un rapport annuel d'avancement à l'attention du gouvernement. L'Espagne prévoit des mesures de suivi et d'évaluation du PAN par la commission interministérielle chargée du PAN et de l'inclusion sociale, ainsi qu'un rapport sur l'impact du PAN qui sera rédigé par le Conseil économique et social. La Commission des services sociaux de la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMPL) accomplira également un travail de suivi et d'évaluation à l'échelon municipal. Le Danemark tente de définir le rôle du Conseil pour les personnes socialement défavorisées. La qualité des données et des analyses constitue un facteur essentiel du suivi des progrès et plusieurs États membres soulignent les initiatives visant à renforcer la collecte de données. L'Irlande a ainsi adopté une stratégie spécifique en la matière, impliquant plusieurs acteurs importants. Au Portugal, parallèlement à la commission interministérielle, un forum d'ONG supervisera la mise en œuvre et l'évaluation du plan. Au Luxembourg, un «groupe de coordination et de consultation» s'est réuni à quatre reprises pour évaluer la mise en œuvre du plan 2001-2003 et préparer le prochain.

8.3. Promouvoir le dialogue et le partenariat

Renforcer le dialogue au niveau national

Dans le contexte de la promotion de l'inclusion sociale, la mobilisation des acteurs concernés peut être à la fois un instrument et un objectif. Plusieurs États membres ont pris ou sont en passe de prendre des mesures significatives pour assurer un dialogue structuré et permanent entre les différents acteurs intervenant sur la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau national, ce qui est prometteur. Ils ont en effet constitué des commissions ou des comités consultatifs impliquant les différents acteurs. La mise en place de telles structures aura pour effet positif de soutenir l'émergence de davantage d'organismes représentatifs et actifs dans la société civile et, dans certains cas, de surmonter certaines réticences tenaces à l'encontre des initiatives centralisées. Des informations exactes doivent être communiquées en temps utile concernant les activités des ONG afin de faciliter la contribution de celles-ci à l'ensemble des efforts consentis au niveau national en matière de lutte contre l'exclusion sociale.

Ainsi, l'on retrouve entre autres: l'Autriche avec la Plate-forme fédérale pour l'inclusion sociale (*Federal Platform for Social Integration*); la Belgique avec la Commission d'accompagnement du service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale; le Danemark avec le Conseil pour les personnes socialement désavantagées (*Council for Social Disadvantaged People*); la Finlande avec le Sous-comité permanent pour les affaires européennes à 25 (*Permanent Subcommittee 25 for EU-Affairs*); la France avec le Conseil national pour les politiques contre l'exclusion; l'Allemagne avec le Groupe des conseillers permanents (*Permanent Group of Advisers*); la Grèce avec la

Commission de protection sociale; l'Irlande avec le Forum sur l'inclusion sociale (Social Inclusion Forum), le Conseil national économique et social, le Forum national économique et social et le Groupe consultatif pour l'inclusion sociale (*Social Inclusion Consultative Group*); le Luxembourg avec le Groupe de concertation et coordination; et la Suède avec le Comité pour l'influence de l'utilisateur dans les questions de développement social (*Committee for user influence in social development matters*).

En Italie, une Commission d'enquête sur la pauvreté et l'exclusion sociale (*Poverty and Social Exclusion Enquiry Commission*) enquête et élabore des évaluations et des propositions politiques. Les Pays-Bas, bien que ne le signalant pas dans leurs dispositions institutionnelles, incitent à une participation active et une forte coopération entre les différents acteurs et en font l'un des cinq principaux objectifs stratégiques de leur plan. La France prévoit, pour 2004, une réunion regroupant les acteurs engagés dans la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'une conférence européenne des ministres et des principaux réseaux sociaux européens. Pour renforcer l'influence des utilisateurs en relation avec la mise en œuvre du plan d'action national, la Suède a constitué un comité pour l'influence des utilisateurs dans les questions de développement social au sein du ministère de la Santé et des Affaires sociales. Dans ce comité, le réseau contre l'exclusion sociale et des représentants de l'Association suédoise des collectivités locales ainsi que le Comité national pour la santé et le bien-être joueront un rôle prépondérant. Ce comité fonctionnera comme un organe de consultation entre le secteur public et les organisations d'utilisateurs bénévoles dans le but de mobiliser tous les organismes pertinents dans la lutte contre la vulnérabilité économique et sociale.

Promouvoir les partenariats au niveau local

Dans les PAN, on insiste de plus en plus sur le fait que l'approche intégrée au niveau national se traduit, sur le terrain, par une action intégrée et multidimensionnelle. L'accent est tout particulièrement mis sur la combinaison des connaissances et des ressources des différents acteurs de sorte que leurs efforts soient intégrés et qu'ils se renforcent mutuellement. Une telle coopération en réseau et de telles incitations à la création de liens réciproques sont particulièrement présentes dans les PAN de l'Autriche (partenariats de développement), du Danemark (Conseil social), de la Finlande (partenariats locaux), de l'Allemagne avec, par exemple, Développement et opportunité pour les jeunes des zones socialement désavantagées (*Development and Opportunity for Young People in Socially Disadvantaged Areas*), de l'Irlande (partenariat régional soutenu par un Programme de développement local et d'inclusion sociale), de la Suède (avec, par exemple, les Commissions mixtes des collectivités locales et des conseils généraux pour la santé et les services sociaux ainsi que des accords locaux de développement passés avec les autorités métropolitaines) et du Royaume-Uni (partenariats stratégiques locaux).

Certaines de ces initiatives (y compris celles de la Finlande et de l'Autriche) s'appuient sur le financement et les programmes de l'UE tels que le programme des pactes territoriaux pour l'emploi, le Fonds social européen et l'initiative EQUAL.

PROGRAMME RESEAU SOCIAL (PORTUGAL)

Le programme Réseau social se propose de mettre en œuvre des partenariats effectifs et dynamiques combinant les interventions sociales des différents acteurs (organismes publics et privés à but non lucratif), fondés sur l'égalité entre eux et sur le consensus quant aux objectifs, autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans une optique de développement social, capable d'aller plus loin que les interventions ponctuelles.

Il promeut une planification intégrée, participative et systémique et renforce les synergies, les compétences et les ressources à l'échelon local (diagnostics locaux, systèmes d'information et plans de développement sociaux).

Il permet de garantir une plus grande efficacité à l'ensemble des réponses et des interventions sociales dans les municipalités et les *freguesias*.

Le programme a été lancé au début de l'année 2000, dans 41 municipalités pilotes, qui possédaient déjà quelque expérience de travail en partenariat, notamment par le biais de la mise en œuvre locale de la lutte contre la pauvreté et de la mise en place du revenu minimum garanti. C'est ainsi que se sont ébauchés les premiers rapprochements avec la prise en compte de l'inclusion sociale dans les politiques. En 2003, 176 municipalités étaient déjà équipées d'un réseau social et se trouvaient à diverses phases de réalisation des actions prévues (en 2001, 31 municipalités avaient adhéré au programme Réseau social ; en 2002, 45 autres municipalités s'étaient jointes à elles, suivies de 60 autres en 2003), une moyenne de 50/60 partenaires par projet local étant impliqués activement dans ces actions.

Le principal objectif de ce programme est de parvenir, par une planification concertée de l'action sociale, à envisager un développement qui, dans chaque municipalité, inclut les personnes et les groupes en situation de pauvreté et/ou d'exclusion sociale en tant qu'acteurs, en vue d'une amélioration progressive de la qualité de vie et permettre ainsi de parvenir à la cohésion sociale. Les résultats à obtenir sont de divers types : les partenariats (et leurs règlements internes) qui s'organisent en réseaux et se consolident peu à peu par la réalisation commune, articulée et consensuelle de diagnostics sociaux (et leurs mises à jour chaque fois que nécessaire), de systèmes d'information, de plans de développement social et de plans d'action exécutables, en vue d'un développement qui intègre la résolution des problèmes et la satisfaction des besoins, notamment dans des situations de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les ONG et la société civile

Le rôle prépondérant des ONG dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est largement reconnu et certains États membres mettent en avant leurs traditions et leurs politiques en faveur des activités des ONG et des bénévoles. La tendance est aujourd'hui à l'intégration non seulement des professionnels mais aussi des acteurs, des ONG de groupes socialement exclus ainsi que des chercheurs spécialisés dans les dialogues et les partenariats comme décrit ci-dessus. D'aucuns insistent tout particulièrement sur la grande contribution des réseaux d'ONG dans l'avancée du débat sur les politiques. L'Espagne, quant à elle, souligne l'importance du soutien aux ONG en tant qu'agents stratégiques pour l'inclusion sociale et explique son intention de financer des programmes visant à promouvoir les réseaux d'ONG s'attellant à la prévention de

l'exclusion ainsi qu'à l'échange d'informations sur les bonnes pratiques. Elle ne cessera pas de promouvoir la création d'un réseau à l'échelle de l'État et de réseaux régionaux autonomes d'organisations d'action sociale en coopération avec REALPES. Le Royaume-Uni met l'accent sur le rôle des réseaux régionaux contre la pauvreté (l'Alliance écossaise contre la pauvreté - *Poverty Alliance*) et le réseau contre la pauvreté Cymru (*Anti-Poverty Network Cymru*) ainsi que de diverses organisations nationales travaillant sur la politique de développement. La Finlande met en avant le rôle de la Fédération finlandaise pour le bien-être social et REALPES Finlande qui s'inspirent tous deux de l'expérience de leurs membres sur le terrain pour contribuer au débat politique. L'Irlande accorde beaucoup d'importance au fait que les voix de ceux qui vivent la pauvreté et l'exclusion soient entendues pendant les débats décisifs pour les politiques au niveau national ou local. Cela se traduit par le financement des travaux de dix réseaux nationaux luttant contre la pauvreté. Ils couvrent un large éventail d'intérêts pour la lutte contre la pauvreté et sont représentatifs des personnes dont le risque de pauvreté est élevé. L'Allemagne souligne la participation des organisations non gouvernementales (associations caritatives, initiatives d'entraide, conférence nationale sur la pauvreté, etc.) ainsi que d'autres acteurs (organisations syndicales, églises, Länder et collectivités locales) dans des consultations régulières et un processus de délibération qui a été très développé et institutionnalisé. La Suède met en avant les concertations permanentes avec le Réseau contre l'exclusion sociale (*Network against Social Exclusion*) dans le cadre de la préparation de son plan. Certains pays (Grèce, Finlande, Allemagne et Suède) soulignent la participation des Églises et des organisations religieuses à l'élaboration de mesures politiques en lien avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'à la préparation du PAN/incl.

La Finlande détaille le rôle crucial des ONG dans la mise en place de nombreux services et systèmes de soutien ainsi que dans l'élaboration d'estimations à l'échelle du secteur. Elle précise aussi que les ONG veillent aux droits et intérêts des personnes et ont de l'influence dans ce domaine. La grande contribution de l'Église évangélique luthérienne de Finlande et de ses paroisses locales est aussi mise en avant. Toutefois, rares sont les PAN évoquant avec exactitude les volumes financiers, le type d'activité et le nombre de personnes, parmi les exclus, concerné par les ONG et l'économie sociale. Les prochains plans d'action devront mentionner ces détails afin de déterminer les domaines dans lesquels l'action des ONG est effective et ceux où des problèmes stratégiques persistent.

En général, même si de grandes avancées ont été faites, il faut encore promouvoir et assurer une véritable concertation en y consacrant les ressources adéquates et le temps nécessaire. L'enjeu aujourd'hui est de savoir comment améliorer la qualité de la participation des différents acteurs et comment établir un partenariat toujours plus égal et permanent.

Partenaires sociaux

Les partenaires sociaux sont impliqués dans la plupart des concertations visant à élaborer les PAN. Cette implication se manifeste généralement par une participation aux groupes

et aux comités de rédaction (Belgique, Finlande, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Espagne et Suède inclus). Dans d'autres pays, leur rôle n'est pas défini si clairement. L'Autriche souligne la participation de partenaires sociaux dans les travaux des partenariats de développement construits sous l'égide des initiatives EQUAL.

Ainsi, il est généralement difficile d'estimer si cette participation est véritablement pour prévenir le futur et si elle concerne les domaines qui, traditionnellement, ne dépendent pas du dialogue social.

Prise de conscience du public

Plusieurs États membres insistent sur le besoin de sensibiliser davantage le public non seulement à la pauvreté et à l'exclusion sociale mais aussi aux PAN et ils proposent un certain nombre d'actions intéressantes en ce sens. Toutefois, pour la plupart des États membres, les principaux outils utilisés pour sensibiliser le public ne sont pas clairement définis.

En Belgique, différentes formes de dialogues sont mises en place, des publications sont préparées et un rapport bi-annuel est mis à la disposition de tous. La France, quant à elle, prépare une campagne pour tenter de faire évoluer les mentalités et de sensibiliser la population à la lutte contre l'exclusion sociale. En Suède, l'une des priorités du plan d'action 2003 est de sensibiliser la population au processus d'intégration sociale qui est encore trop méconnu dans beaucoup de milieux. Le pays propose aussi la diffusion des stratégies efficaces d'intégration sociale horizontale à toutes les collectivités locales. L'Espagne met en place un large éventail d'actions (diffusion des PAN, une meilleure couverture par les médias des questions sociales, l'organisation d'événements, de campagnes et de débats, des sondages d'opinion et la participation des écoles) pour sensibiliser davantage les populations et débattre de l'importance des politiques sociales d'intégration. Au Royaume-Uni, le PAN 2003 a gagné en popularité une fois imprimé et publié en anglais mais aussi en gallois; d'autres PAN ont également été diffusés – ceux de l'Autriche, de l'Allemagne, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas. De plus, en règle générale, au Royaume-Uni, les recherches de l'Unité d'exclusion sociale sont disponibles dans tout le pays. Enfin, en Irlande, l'une des fonctions essentielles de l'Agence de lutte contre la pauvreté est d'accroître la prise de conscience du public sur les questions de pauvreté et d'exclusion sociale et sur les efforts qu'il est nécessaire de fournir dans ce domaine.

Favoriser les débats et les discussions sur les politiques d'exclusion sociale dans les parlements nationaux est aussi considéré comme un autre moyen de promouvoir la prise de conscience dans le cadre de certains PAN (Espagne, Irlande). La participation des parlements nationaux reste toutefois limitée.

Responsabilité sociale des entreprises

La promotion de la responsabilité sociale des entreprises ne figure que dans quelques PAN (ceux du Danemark, de l'Espagne, de la France, de l'Irlande, de l'Italie et de la

Suède). En Suède, par exemple, le gouvernement a créé en 2002 le Partenariat suédois pour la responsabilité mondiale dont l'objectif d'ensemble est d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres et de faire appliquer les droits de l'homme. La responsabilité sociale des personnes morales est aussi l'une des priorités du programme EQUAL en Suède. Le système irlandais est quant à lui fondé sur la promotion de la responsabilité sociale des personnes morales, menée par la Fondation pour l'investissement dans les communautés (*Foundation for Investing in Communities*). Enfin, le Danemark a recours à diverses méthodes pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises: remise de prix pour l'embauche de personnes requérant des conditions de travail particulières et le développement d'un outil d'autoévaluation sur la responsabilité sociale, l'indice social.

9. INTEGRATION DE LA DIMENSION HOMME/FEMME

L'intégration de la dimension homme/femme concerne la (ré)organisation, l'amélioration, le développement et l'évaluation des procédures politiques afin d'y faire intégrer le concept de l'égalité homme/femme à tous les niveaux par les acteurs participant généralement à l'élaboration des politiques. Plusieurs États membres montrent davantage d'intérêt pour cette tâche ambitieuse. Alors que peu font régulièrement allusion à l'intégration de la dimension homme/femme dans leurs PAN, certains élaborent doucement leurs moyens et savoir-faire.

L'approche de la question des sexes, en mettant le doigt sur les points où inégalités financières et sociales vont de pair avec les inégalités liées au sexe, alimente la stratégie générale de deux façons:

- en faisant valoir les effets des politiques visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et,
- en développant l'égalité des hommes par rapport aux femmes disposant de faibles revenus.

La plupart des PAN utilisent cette question des sexes comme outil pouvant servir les politiques contre la pauvreté, ce qui signifie que la question de l'égalité homme/femme n'est pas une priorité pour la majorité des PAN. La Suède, l'Irlande, l'Autriche, le Luxembourg, le Danemark et le Portugal ont prouvé, de différentes façons, qu'ils élaborent leur PAN dans le but de combattre la pauvreté et de promouvoir l'égalité homme/femme. Ainsi, la Suède a expliqué que «les activités se fondent sur les besoins, les obligations, les droits, les rôles, les priorités et les opportunités des deux sexes, ce qui facilite à la fois l'identification de leurs qualités et de leur efficacité».

Organisation de l'intégration de la dimension homme/femme: différences nationales flagrantes

En septembre 2002, le Comité de protection sociale a identifié les conditions suivantes pour l'intégration dans le PAN de la dimension homme/femme:

- (a) création d'un contexte alliant les dispositions légales, la volonté politique et la formulation d'objectifs clairs ;
- (b) renforcement des capacités avec formation et spécialisation tout au long du processus ;
- (c) établissement des mécanismes institutionnels adéquats, sans oublier que les derniers mécanismes institutionnels constituent de nouvelles méthodes pour travailler, organiser et mettre en œuvre les politiques.

Pour ce qui est du contexte, les dispositions légales sont en place dans tous les États membres. Bien que la volonté politique soit plus souvent mentionnée que dans les PAN précédents, elle ne va pas forcément de pair avec des objectifs clairs. Comme cela était précédemment expliqué, nombreux sont les PAN qui utilisent la question des sexes pour atteindre leurs principaux objectifs tels que la pauvreté chez les enfants ou les crises familiales et délaissent donc la question de l'égalité homme/femme. Seuls quelques États membres estiment que l'égalité homme/femme est aussi un objectif à part entière qu'il faut atteindre lorsqu'on lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour ce qui est du renforcement des capacités, nous disposons de quelques exemples prometteurs de recours à des spécialistes en matière de dimension homme/femme. Ainsi, au Luxembourg, les membres du Comité interministériel ont reçu une formation sur la question des sexes. L'Autriche a sollicité les experts du Pacte territorial pour l'emploi pour une étude sur la dimension homme/femme. L'Allemagne, quant à elle, a mis en place un centre de compétences pour soutenir l'intégration de la dimension homme/femme par la formation et la recherche. Enfin, la Grèce dispose d'un nouveau manuel pour aider à évaluer l'intégration de la dimension homme/femme dans des programmes opérationnels.

Pour ce qui est des mécanismes institutionnels, ils semblent avoir été élaborés – lorsqu'ils sont mentionnés – par les États membres suivant trois grands axes que l'on peut combiner:

- une nouvelle méthode de travail intégrant les compétences homme/femme au cœur du travail des ministères chargés de lutter contre la pauvreté. Au Danemark, en Finlande et en Suède, tous les pouvoirs publics doivent intégrer et promouvoir l'égalité homme/femme.
- un étroit partenariat entre les ministères travaillant sur la question des sexes et les ministères luttant contre la pauvreté afin de permettre aux premiers de participer aux étapes clés de l'élaboration des PAN. L'Irlande, le Luxembourg et le Danemark ont opté pour cette alternative.
- un processus de concertation entre les ministères travaillant sur la question des sexes et les ministères luttant contre la pauvreté qui, ensemble, élaborent des plans d'action spécifiques. Le Portugal et l'Espagne ont fait ce choix. Le risque est certes de limiter

les activités de chacun à une liste déterminée mais cette option, activement développée, peut aussi permettre de créer une interaction entre les politiques des deux ministères.

Certains États membres ont annoncé de nouveaux mécanismes institutionnels pour l'intégration de la dimension homme/femme, mais il semblerait qu'ils ne soient pas effectifs dans les PAN actuels. Par exemple, la France prévoit la constitution d'un Conseil national et d'une charte garantissant l'égalité entre les hommes et les femmes et la Belgique prévoit pour 2003 la création d'un Institut pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Les PAN des autres États membres ne mentionnent pas les mécanismes utilisés pour intégrer la question des sexes; il est donc difficile de savoir si leur engagement sera durable.

La façon dont sont remplies les conditions – mentionnées plus haut – d'intégration de la dimension homme/femme a des retombées sur la capacité à intégrer systématiquement la question des sexes à tous les niveaux des PAN, comme stipulé dans les objectifs communs.

Plus de statistiques mais pas assez d'analyse de la question des sexes et d'évaluation de l'impact sur les sexes.

Les statistiques ventilées par sexe permettent d'appréhender la situation de la question des sexes de deux façons:

- mettre en évidence les différences entre les hommes et les femmes pour pouvoir les analyser à la lumière des politiques existantes,
- effectuer un suivi des politiques et des mesures visant à réduire la pauvreté pour s'assurer qu'elles profitent autant aux femmes qu'aux hommes, qu'elles ne creusent pas les différences entre les deux sexes et, mieux encore, qu'elles promeuvent l'égalité homme/femme.

Neuf États membres ont amélioré leurs données ventilées par sexes. Six États membres (Grèce, France, Irlande, Portugal, Pays-bas et Luxembourg) disposent d'une répartition par sexe très incomplète bien que, pour la plupart, les données soient disponibles. Toutefois, la France et le Luxembourg prévoient un développement plus approfondi.

La seconde étape consiste à utiliser efficacement les statistiques pour l'analyse de la question des sexes. La Suède et l'Autriche utilisent des données sur les sexes dans de nombreux chapitres de leur PAN respectif. Les statistiques présentées par la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni leur ont permis d'approfondir considérablement leur analyse. Les analyses menées par l'Irlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas se limitent toujours principalement au marché du travail. L'Allemagne a poussé un peu plus son analyse en évoquant l'utilisation d'Internet. Enfin, le Danemark a porté

toute son attention sur la question des sexes au sein des groupes les plus vulnérables pour lesquels il existe encore très peu de statistiques; de nouvelles enquêtes ont donc été prévues.

C'est pourquoi, on observe souvent une cohérence toute relative entre ce que disent les statistiques des PAN et les défis à relever. Les résultats basés sur les indicateurs définis conjointement (cf. annexe) démontrent qu'il existe des différences entre les hommes et les femmes pour ce qui est des risques de pauvreté selon l'âge et le type de foyer. Ces différences devraient susciter de plus amples analyses de la question des sexes en prenant en compte d'autres facteurs tels que l'inactivité, le statut professionnel, la santé, la garde des enfants et le besoin toujours plus pressant de services de soins à domicile pour les personnes handicapées, les personnes atteintes de maladies graves et les personnes âgées.

La troisième étape, après l'analyse de la question des sexes, est l'évaluation de l'impact sur les sexes des politiques et des mesures. Cette évaluation contribue à intégrer effectivement la dimension homme/femme et permet aussi d'adapter les politiques de façon plus approfondie. Une évaluation limitée conduit souvent à des ajustements marginaux. Seuls quatre États membres se sont impliqués dans l'élargissement du champ d'évaluation. La Suède et le Danemark l'ont imposée à leurs collectivités locales. L'Irlande, pour sa part, a intégré l'évaluation de l'impact de 130 mesures à son plan de développement national. Le Luxembourg prévoit quant à lui une évaluation de l'incidence sur les sexes des mesures comprises dans son PAN.

Peu d'objectifs quantitatifs ventilés par sexe

Très peu d'États membres se sont fixé des objectifs autres que ceux déjà énoncés dans la stratégie européenne pour l'emploi. La plupart des objectifs de la Suède, par exemple, se limitent aux relations homme/femme. Les objectifs de l'Allemagne en matière de parité concernent les formations sur les technologies de l'information et l'usage d'Internet. L'Autriche essaye de réduire le fossé qui existe entre les hommes et les femmes pour la pension minimum. La Grèce s'est fixé un objectif indirect relatif à la disponibilité de structures pour enfants qui va bien au-delà de ce qui avait été stipulé dans les objectifs du Conseil européen de Barcelone. Le Luxembourg prévoit d'enseigner le luxembourgeois aux femmes immigrées en fonction de la place qu'elles occupent au sein de la population immigrée. Enfin, le Royaume-Uni s'est fixé des objectifs quantifiés relatifs sur les parents isolés et les grossesses chez les adolescentes.

Peu d'objectifs quantifiés ont été définis pour les groupes vulnérables. Or, dans leurs PAN, de nombreux États membres ont fait de la parité une question prioritaire pour ces groupes.

L'intégration de la dimension homme/femme dans les objectifs communs: ils se limitent toujours à l'emploi avec une attention particulière portée aux groupes d'hommes et de femmes les plus vulnérables.

L'intégration de la dimension homme/femme dans les politiques implique de prévoir une égalité de traitement dans l'énoncé même des politiques. Des mesures spécifiques supplémentaires peuvent être prises pour éviter ou compenser d'éventuelles inégalités qui seraient liées au sexe. Le caractère durable de ces ajustements devrait être analysé avec soin. En effet, quand des coupes dans les budgets sont décidées, ces ajustements ont tendance à être interrompus.

L'intégration de la dimension homme/femme est particulièrement développée dans le domaine de l'emploi. Elle a, en effet, été stimulée par la stratégie européenne pour l'emploi; et cela était aussi le cas dans les PAN précédents. Par ailleurs, cette fois-ci, l'attention est légèrement plus portée sur les difficultés rencontrées par les femmes appartenant à des groupes à faibles revenus. La question des parents isolés est aussi posée, tout comme dans les précédents PAN.

Des mesures spécifiques dans le domaine de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle sont élaborées et l'accent est davantage mis sur l'amélioration de l'accès aux garderies pour enfants (cf. le chapitre sur l'emploi). La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un domaine dans lequel le risque d'être confronté à des mesures contradictoires est accentué par l'absence d'évaluation de l'impact selon les sexes ou par une évaluation limitée. Depuis les PAN de 2001, un certain recul a été constaté, notamment quant aux droits à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les pères portugais qui travaillent.

L'on accorde trop peu d'attention aux inégalités d'accès aux revenus et aux ressources selon les sexes ainsi qu'aux mesures pour y remédier. On observe souvent une absence d'évaluation générale de l'impact sur la parité des mesures prises dans les domaines de l'emploi, de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et du système des pensions qui pourrait aider à améliorer la situation des femmes âgées, plus exposées à la pauvreté.

Dans la plupart des PAN, l'intégration de la dimension homme/femme est faible, en dehors des questions sur l'emploi. La question des sexes est principalement traitée par le biais de mesures spécifiques souvent vouées à soutenir des groupes vulnérables de femmes (parfois d'hommes).

Certaines mesures spécifiques concernent les problèmes relationnels entre les sexes à proprement parler, comme la violence domestique (dans tous les pays sauf en Belgique et aux Pays-Bas), la traite d'êtres humains, la prostitution (Finlande, France, Grèce, Danemark), et les grossesses chez les adolescentes (Royaume-Uni uniquement). Ces actions ciblent essentiellement les victimes mais la prévention incluant les acteurs n'est pas encore très répandue.

L'Australie, l'Allemagne, le Danemark et la France associent la question des sexes à celle des handicaps. L'Autriche, la Grèce, la France, le Danemark et le Luxembourg traitent davantage des immigrés et plus particulièrement des femmes immigrées. (cf. le chapitre 4.4.1). Même si les Pays-Bas définissent la femme âgée seule, la femme (âgée)

appartenant à une minorité ethnique et les familles monoparentales comme des groupes à risques, on constate une faible intégration des questions d'inclusion sociale et des politiques sur la dimension homme/femme dans les PAN. De surcroît, la dimension homme/femme n'est pas tellement marquée dans les politiques proposées.

La dimension homme/femme chez les acteurs concernés: une question toujours marginale dans de nombreux PAN

Les États membres étaient invités à intégrer la dimension homme/femme en mobilisant les acteurs pertinents. Seules l'Espagne et l'Irlande mentionnent explicitement la consultation de services pour l'égalité. L'Irlande a mis en place une structure institutionnelle complexe y compris à un niveau consultatif avec un service pour l'égalité (*Equality Authority*) et des organisations de femmes à l'échelle nationale. Il est probable que des structures traitant de la question des sexes ou des services pour l'égalité aient aussi été consultés dans d'autres pays où un tel processus est chose courante. La participation d'ONG s'intéressant à la question des sexes est très rare (seules l'Espagne et l'Irlande en ont parlé). En Irlande, les acteurs de l'égalité entre les hommes et les femmes prennent part à toutes les étapes du processus: préparation, mise en œuvre, suivi et évaluation de ces différentes mesures. Pour ce qui est de la participation des hommes et des femmes souffrant de la pauvreté et de l'exclusion sociale, le Royaume-Uni a organisé des concertations où les questions des sexes étaient soulevées. Ces questions incluent les prestations sociales sous condition de ressources, la garde des enfants, les emplois sociaux, les emplois à bas salaire, les emplois précaires et le travail au noir ainsi que le travail à domicile.

10. UTILISATION D'INDICATEURS

Contexte

Les indicateurs sont des outils essentiels pour la méthode ouverte de coordination; ils aident en effet à suivre les progrès réalisés en vue de l'accomplissement des objectifs communs et à mesurer l'ampleur des défis à relever. L'importance des indicateurs avait déjà été soulevée à Lisbonne lorsque le Conseil avait demandé à la Commission de rédiger un rapport annuel sur les progrès réalisés en vue des objectifs stratégiques de l'Union. Le Conseil européen de Nice, avait invité les États membres et la Commission à développer conjointement des indicateurs pour évaluer la progression des objectifs en matière de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Cette recommandation fut renforcée en mars 2001 par le Conseil européen de Stockholm qui donna mission au Conseil d'améliorer le suivi des actions contre la pauvreté et l'exclusion sociale en convenant d'un éventail d'indicateurs d'inclusion sociale d'ici à la fin 2001. Le Comité de la protection sociale a entrepris de développer cette série d'indicateurs et plus particulièrement les sous-groupes Indicateurs qui furent mis en place en février 2001.

En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a avalisé un premier ensemble de 18 indicateurs d'exclusion sociale et de pauvreté organisé en une structure à deux niveaux d'indicateurs principaux. Ces indicateurs au nombre de dix couvrent les grands domaines considérés comme les facteurs décisifs dans le processus menant à l'exclusion sociale.

Huit indicateurs secondaires complètent les indicateurs principaux en traitant d'autres dimensions du problème.

En mettant en place les principes méthodologiques visant à orienter le choix des indicateurs, le CPS (Comité de protection sociale) a souligné que le portefeuille des indicateurs de l'UE devait être étudié sous différents aspects et qu'il devait, par là même, être considéré comme un tout. Il en va de même pour la nature des indicateurs: le principe le plus important est que les indicateurs s'attachent davantage aux résultats sociaux obtenus qu'aux moyens utilisés pour y parvenir. C'est pourquoi, un indicateur mesurant uniquement l'effort politique a peu d'intérêt s'il n'existe aucun moyen de savoir si l'objectif de cet effort a été atteint. Par ailleurs, la coordination ouverte veut, par définition, que les États membres s'accordent sur les indicateurs qui jugeront du résultat mais demeurent libres de choisir les politiques pour atteindre ces objectifs. Un indicateur devrait pouvoir être sensible aux interventions politiques et son interprétation normative devrait être claire et acceptée; les deux principes méthodologiques restants sont également essentiels. Cela signifie que les indicateurs doivent être élaborés de façon à pouvoir être associés à des initiatives politiques et il devrait y avoir accord sur le fait qu'un mouvement dans une direction déterminée correspond à une amélioration ou à une détérioration des résultats obtenus dans le domaine social. Les autres principes méthodologiques sont plus évidents: un indicateur devrait être solide et statistiquement validé, il devrait être mesurable d'une façon suffisamment comparable entre les États membres et devrait être actuel et se prêter à la révision, entre autres exemples.

Sur la base des principes méthodologiques décrits ci-dessus, le sous-groupe d'indicateurs a, ces dernières années, continué de travailler à l'affinement et à la consolidation de la liste initiale des «Indicateurs de Laeken». Il a été souligné qu'il était nécessaire d'accorder une attention toute particulière à la question des enfants pour analyser les indicateurs définis conjointement et à cette fin de procéder à une répartition standard par âge chaque fois que cela s'avère pertinent et significatif (sous réserve de fiabilité statistique). L'indicateur relatif aux personnes vivant au sein de ménages sans emplois a été redéfini et un nouvel indicateur de la pauvreté au travail a été ajouté. La liste d'indicateurs définis conjointement approuvée par le Comité de protection sociale en juillet 2003 est jointe à l'annexe statistique.

L'utilisation des indicateurs définis conjointement dans les PAN

Les États membres avaient été invités à avoir recours aux indicateurs définis conjointement dans les PAN ainsi qu'à utiliser des indicateurs de troisième niveau définis à l'échelon national afin de mettre en évidence des domaines particuliers qui ne seraient pas couverts de façon adéquate et pour interpréter plus facilement les indicateurs primaires et secondaires. Étant donné que le Comité de protection sociale n'a pas encore été en mesure de proposer un indicateur adopté d'un commun accord sur la dimension essentielle du logement, il a été convenu que, dans les PAN, cette dimension serait prise

en compte par des indicateurs de troisième niveau, notamment pour décrire les questions de logement décent, de coûts du logement, de personnes sans-abri et autres conditions de logements précaires.

Tous les PAN ont recours aux indicateurs définis conjointement et ce, de différentes façons et à des degrés différents. De nombreux États membres (Belgique, Grèce, Espagne, Italie, Luxembourg, Portugal et Finlande) font une analyse approfondie de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à partir non seulement des indicateurs de Laeken mais aussi des indicateurs nationaux dont ils disposent ou en mettant en valeur des aspects pertinents propres à la situation du pays. Toutefois, une telle analyse est rarement intégrée au noyau du plan d'action national, c'est-à-dire à la formulation de la stratégie politique visant à lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté. En effet, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont défini des objectifs quantifiés pour réduire le taux de risque de pauvreté; de plus, la Grèce utilise les indicateurs pour déterminer quels seront les principaux défis à relever et inclut des objectifs quantifiés spécifiques pour les personnes âgées et les enfants. Toutefois, ces indicateurs ne sont utilisés ni pour le suivi des politiques ni pour la planification des objectifs, ni ne sont des objectifs intermédiaires pour toute la durée du plan d'action.

Par ailleurs, l'Irlande et le Royaume-Uni utilisent beaucoup les indicateurs définis conjointement en plus des définitions nationales de la pauvreté utilisées dans leurs stratégies nationales pour lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Ces pays fixent de façon très complète des objectifs touchant à un large éventail de domaines politiques couverts par les objectifs communs. Toutefois, ils fondent essentiellement leur démarche sur des indicateurs nationaux, dans le respect de la politique nationale et de la tradition de suivi qui existe dans le domaine de l'inclusion sociale²³. Les PAN français envisagent également de faire grand usage des indicateurs: la France élabore un système riche en indicateurs qui combine indicateurs communs et indicateurs nationaux, indicateurs de résultats et indicateurs de politique pour le suivi du plan.

L'Autriche, le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas n'utilisent que très peu les indicateurs définis conjointement pour des raisons différentes: le PAN danois est tout particulièrement orienté sur les groupes les plus vulnérables qui ne sont pas (ou peu) couverts par les indicateurs élaborés à Laeken. Dans les PAN de l'Allemagne et de l'Autriche, au contraire, les indicateurs sont seulement utilisés comme cadre d'analyse qui doit être complété par des informations contextuelles et des indicateurs nationaux. Enfin, aux Pays-Bas, le PAN utilise les indicateurs de Laeken simplement pour comparer ses performances avec celles des autres pays de l'UE; en développant cette stratégie, il fait largement appel aux indicateurs nationaux, principalement ceux en lien avec les

23 En outre, au Royaume-Uni, les indicateurs nationaux permettent la présentation d'informations distinctes pour l'Angleterre et les administrations décentralisées d'Irlande du Nord, d'Écosse et du Pays de Galles.

politiques. Même le taux de risque de pauvreté est calculé par rapport au niveau national minimal de revenu (seuil fixé à 101 % de ce niveau).

L'utilisation des indicateurs dans le PAN des Pays-Bas, soulève la question de l'absence de lien clair entre les indicateurs de Laeken et les instruments de la politique. Par exemple, le PAN indique les retombées du cycle économique sur les résultats, ce qui est impossible à contrôler par les responsables des politiques. Par ailleurs, dans les domaines où le gouvernement central a peu d'influence, le PAN des Pays-Bas a opté pour des indicateurs essentiellement qualitatifs, ayant un lien avec les politiques. Ce refus d'utiliser les indicateurs communs est, dans une certaine mesure, justifié. Les initiatives politiques dans le domaine de la stratégie de l'emploi sont confrontées, en gros, au même problème que dans le domaine de l'insertion sociale: notamment, la performance en termes d'emploi et d'augmentation de la population au travail est très liée à l'économie et à l'évolution démographique. L'utilisation d'indicateurs de résultats (et d'objectifs) est donc plus assurée et il existe un large éventail de bases théoriques en appui. Par conséquent, leur utilisation dans l'élaboration des politiques est moins remise en question et la capacité statistique dans ce domaine est plus consolidée.

Il faut reconnaître qu'il reste de sérieux problèmes pratiques à traiter avant de pouvoir tirer tous les avantages de l'utilisation des indicateurs définis conjointement pour évaluer les résultats sur le terrain. Les points importants sont la fiabilité et l'actualisation des données pertinentes. Nombreux sont les indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale qui sont tirés du panel des ménages de la Communauté européenne, enquête harmonisée sur les revenus et les conditions de vie menée à l'échelle de la communauté européenne. L'utilisation de cette source à cette fin a été explicitement reconnue lors du Conseil européen de Laeken en 2001. Un nouvel outil de collecte des données, EU-SILC remplacera bientôt le panel des ménages de la Communauté européenne, ECHP, comme source de référence pour les statistiques sur les revenus et les conditions de vie dans l'UE. Avec un investissement important dans la capacité statistique, on peut espérer que les faiblesses reconnues d'ECHP seront corrigées. Par exemple, il est important qu'à l'avenir il soit possible de calculer le risque de pauvreté en tenant compte de la valeur des loyers imputés pour les propriétaires occupants. Les informations sur le revenu brut par catégorie devraient aussi être améliorées afin de permettre le calcul de l'indicateur du risque de pauvreté, avant les transferts sociaux, sur la base tant du revenu brut que du revenu net. Enfin, il est primordial que l'actualisation des données soit améliorée.

L'utilisation des indicateurs de troisième niveau ou indicateurs nationaux

Plusieurs indicateurs de troisième niveau ont été utilisés dans les PAN.

En plus des indicateurs définis conjointement, certains États membres ont utilisé des *définitions différentes et/ou des sources de données alternatives* pour mesurer et caractériser les degrés actuels de pauvreté et d'exclusion sociale. Par exemple, la France,

L'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni ont recours à des sources de données nationales pour calculer les indicateurs de risque de pauvreté d'après le revenu car elles leur permettent d'obtenir des résultats plus actuels. De plus, une analyse de sensibilité de l'utilisation de ces différentes sources et définitions est présentée. La Grèce et l'Italie définissent un risque de pauvreté relative en se fondant sur le revenu (définition de Laeken) et la consommation et justifient la référence à la consommation en avançant que les modèles de consommation sont relativement plus stables et qu'elle correspond aux niveaux de vie actuels des ménages. Le grand nombre de travailleurs indépendants et de propriétaires occupants – également parmi les ménages pauvres – dans ces pays est un autre argument incitant à l'application de mesures basées sur la consommation. Toutefois, l'utilisation des dépenses de consommation pour mesurer le risque de pauvreté présente certains inconvénients majeurs, pour des raisons théoriques et pratiques. Les dépenses sont le reflet de choix, pas d'opportunités, ce qui ne donne pas l'image des ressources qui entrent dans les ménages. De plus, les enquêtes sur les dépenses des ménages ne sont pas totalement harmonisées. C'est pourquoi la préférence va généralement à l'utilisation des données sur les revenus pour mesurer le risque de pauvreté.

Certains pays font aussi référence à des indicateurs nationaux de pauvreté absolue (Italie), des indicateurs non monétaires de conditions de vie (Belgique, Italie, France), ou encore des mesures d'autoévaluation de la pauvreté ou de la privation (Belgique, Italie). L'Irlande utilise la mesure de la pauvreté persistante, combinaison de revenu relatif et de mesures de la privation qui devrait donner une image plus précise de la catégorie de personnes qui vit dans la privation constante davantage à cause du manque de ressources qu'à cause de la seule pauvreté de revenu. De tels indicateurs fournissent des informations complémentaires à celles du risque de pauvreté relative. L'Irlande, notamment, utilise la comparaison de l'évolution du taux de risque de pauvreté persistante et du risque de pauvreté relative pour mettre en évidence la nature cyclique de cette dernière mesure (voir le chapitre 1, figure 7).

La dimension *sous-nationale* de la pauvreté et de l'exclusion sociale est, dans certains cas, (Belgique, Grèce, France et Italie) décrite par une répartition par région des indicateurs communs. La Grèce, en particulier, fait une distinction intéressante entre les régions rurales et urbaines, soulignant la nature différente de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

La plupart des États membres utilisent des **indicateurs associés aux politiques**. Ils s'intègrent, en effet, plus facilement à l'élaboration d'une stratégie politique. Par exemple, ces indicateurs peuvent être: le nombre de chômeurs ou de chômeurs de longue durée aidés par une mesure politique du marché du travail, le nombre de logements sociaux disponibles ou bien le montant de la prestation de revenu minimum. En fait, la différence entre les indicateurs des facteurs en entrée et les indicateurs de résultat n'est pas toujours évidente et certains indicateurs sont plus à même de fonctionner comme des indicateurs «de résultat intermédiaire». Ils reflètent non seulement un effort politique en faveur de ceux qui sont menacés par la pauvreté mais aussi l'impact des politiques

sociales ainsi que, plus généralement, le contexte économique. Les indicateurs de dépendance de revenu – beaucoup utilisés dans les PAN – sont un exemple de ce type d'indicateur. Même l'indicateur de Laeken relatif aux «jeunes qui abandonnent prématurément leur scolarité» fonctionne davantage comme un indicateur «de résultat intermédiaire» qu'un indicateur de résultat au sens strict du terme.

Enfin, quelques indicateurs fort intéressants ont été utilisés dans les domaines de la santé et du logement. Pour ce qui est du logement, certains PAN abordent les questions de logement décent, de coûts du logement et des personnes sans-abri. Dans le domaine de la santé, beaucoup d'États membres lient la question de l'espérance de vie aux conditions socio-économiques (*via* une classification par profession très détaillée). Les PAN belges et français proposent différents indicateurs de résultats dans le domaine de la santé et des indicateurs relatifs à l'accès au système sanitaire à partir du statut socio-économique. Ils se fondent en effet sur une enquête de santé particulière qui devrait être analysée avec soin pour déterminer si elle pourrait être appliquée ailleurs.

Indications en vue de développements futurs à l'échelle européenne.

Dans ce deuxième lot de PAN/incl, les États membres devaient recourir pour la première fois à des indicateurs européens acceptés par tous pour étayer non seulement leur analyse de la situation sociale mais aussi leur suivi des avancées vers les objectifs politiques annoncés. Évaluer la façon dont les indicateurs ont été utilisés dans les PAN, est une occasion précieuse pour le Comité de protection sociale – et plus particulièrement pour son sous-groupe d'indicateurs – d'en tirer les leçons pour le travail qui sera effectué à l'avenir dans le domaine de l'insertion sociale.

S'il est juste d'affirmer que la liste des indicateurs a, dans l'ensemble, correspondu aux attentes sus-décrites, il est aussi évident que les indicateurs de l'UE ont tendance à être plus utilisés comme outils de comparaison internationale dans une analyse de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale que comme outils pour le suivi des politiques.

Cela s'explique essentiellement par l'absence de lien clair entre les indicateurs définis conjointement et les instruments de la politique. On a eu recours aux indicateurs nationaux ou indicateurs tertiaires liés aux politiques pour combler ce fossé. Toutefois, la liste actuelle doit incontestablement être améliorée et surtout, il en va de même pour la capacité statistique utilisée pour les calculer.

Au regard de la liste actuelle d'indicateurs dans son ensemble, le concept d'exclusion sociale qui en ressort semble lié au manque de revenu, à l'inégalité des revenus, à la pénurie d'emplois, et au fait que le niveau d'instruction requis est insuffisant. Il s'agit-là, indéniablement, de quelques dimensions essentielles de l'exclusion sociale et de la pauvreté mais d'autres domaines importants – tels que la santé, les conditions de vie et de logement – ne sont pas encore convenablement couverts et des efforts plus approfondis seront nécessaires. Par ailleurs, il sera important de développer une meilleure

compréhension de la pauvreté et de l'exclusion sociale au niveau sous-national. Cependant, pour tous ces domaines, toute une combinaison de facteurs tels que des différences de données ou des différences institutionnelles complique encore la définition d'indicateurs communs qui pourraient être utilisés dans les 15 États membres.

Par conséquent, le plus grand défi concret à relever est celui de la capacité statistique, tant au niveau de la Communauté qu'au niveau national. En effet, les différences de disponibilité des données sont considérables. C'est tout particulièrement vrai pour ce qui concerne les groupes vulnérables car pour de nombreux PAN/incl, les informations quantitatives concernant des groupes ne pouvant être identifiés par des enquêtes classiques sur les ménages font sérieusement défaut. C'est le cas, par exemple, des alcooliques, des toxicomanes, des personnes sans-abri, des minorités ethniques, etc.

A l'échelle européenne, la priorité est donnée à la modification des bases de données européennes actuelles. Il est d'une importance capitale, par exemple, que le nouvel outil concernant les statistiques de l'UE sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC) offre des statistiques actuelles et fiables et qu'il soit activement appliqué par tous les bureaux statistiques nationaux avec le soutien des ministères qui élaborent les politiques (en tant qu'utilisateurs). Il est aussi important que la transition entre le Panel communautaire des ménages et le règlement concernant les statistiques de l'UE sur les revenus et les conditions de vie se fasse du mieux possible.

11. EXEMPLES DE BONNE PRATIQUE

La diffusion d'exemples de bonnes ou meilleures pratiques est un élément clé de la méthode ouverte de coordination pour l'inclusion sociale. Elle permet un processus d'apprentissage mutuel entre les États membres, fondé sur l'échange systématique d'expériences de politiques ou dispositifs institutionnels nouveaux ou profondément renouvelés. Accompagnée de la présentation des résultats des évaluations menées et d'informations sur la manière utilisée pour atteindre ces résultats, elle devrait faciliter la préparation de réformes ou de mises en œuvre de "modèles" d'approches multidimensionnelles intégrées et de mobilisation de l'ensemble des acteurs, considérés comme particulièrement efficaces.

Les PNA/Incl 2003-2005 permettent de mettre en évidence les domaines où les États membres, à l'échelon national, régional ou local paraissent s'être efforcés le plus au cours des dernières années de renouveler les modalités de mise en œuvre ou le contenu de leurs politiques.

En tête des domaines dans lesquels sont présentées des nouvelles expériences de "bonnes pratiques" figurent les actions de soutien au retour ou à l'entrée dans un emploi des personnes en grande difficulté. Treize expériences sont ainsi décrites, concernant aussi bien les personnes handicapées, les personnes longtemps éloignées du travail pour des

raisons notamment de maladie, les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que les jeunes.

Les expériences de mobilisation locale de tous les acteurs et autorités publiques pour combattre l'exclusion sociale et la pauvreté sont également particulièrement mises en avant par un grand nombre d'États Membres. Dix organisations de cette mobilisation sont décrites:

La protection des enfants et la prévention des risques d'exclusion des familles font aussi l'objet d'une présentation de bonnes pratiques particulièrement nombreuse. Sept expériences ou politiques nouvelles sont mises en exergue.

L'aide et les soins à domicile pour les personnes âgées dépendantes ne sont pas non plus oubliés. Trois programmes sont présentés à ce propos.

Les actions d'accueil, d'orientation, d'hébergement ou de relogement des sans abris font l'objet de quatre présentations.

La prévention et le traitement du surendettement sont présentés comme bonne pratique dans trois PAN/incl.

L'intégration des immigrants fait l'objet de la présentation de deux dispositifs.

Le renforcement de l'accès au droit et aux administrations publiques fait l'objet de quatre présentations de programmes.

Le renforcement du dialogue et partenariat avec les ONG et avec les personnes en situation d'exclusion et de pauvreté est mis en évidence dans trois présentations de dispositifs.

D'autres bonnes pratiques n'ont fait l'objet que d'une seule présentation, elles concernent les domaines de la participation culturelle, de l'éducation et de la recherche sociale, de l'aide alimentaire, de la violence contre les femmes, de l'accueil des drogués et de la transformation des aires de camping.

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
1. EMPLOI			
Autriche	« Compensation »	Assistance aux jeunes ayant des besoins spéciaux lors du passage de l'école à la vie active. Un réseau de sécurité ou un système de soutien complet pour faciliter la sortie de l'école des enfants handicapés.	Personnes handicapés, enfants, éducation
	Intégration au marché du travail	Mesures d'intégration au marché du travail destinées aux bénéficiaires d'une aide sociale. Parallèlement à un revenu financier minimum, un objectif de l'aide sociale, dans le but d'aider les personnes à s'aider elles-mêmes, est la réintégration sur le marché du travail de bénéficiaires qui sont capables et désireux de travailler.	
Danemark	Intégration des jeunes au marché du travail	Intégration des jeunes socialement défavorisés au marché du travail – Unité des jeunes de l'autorité locale de Brøndby. Neuf autorités locales participent au projet. Celui-ci vise à aider les jeunes à sortir du système des prestations en nature pour les engager dans un projet éducatif ou les intégrer sur le marché du travail en leur donnant un emploi ou une formation sur le tas. Ces jeunes sont encadrés par les assistants sociaux détachés de l'autorité locale, un volontaire ou un professionnel qui les aident dans la vie ou à l'extérieur du lieu de travail, et un parrain sur le lieu de travail qui veille à ce que les jeunes s'intègrent dans l'environnement.	Enfants et jeunes
France	Politiques d'emploi pour les personnes en grande difficulté	Les politiques d'emploi pour les personnes en grande difficulté s'articulent autour de deux grands axes : permettre à ces personnes de renouer avec une activité productive en encourageant l'emploi et mettre en œuvre un programme de soutien personnalisé et adapté à la situation et aux besoins de l'individu.	
Allemagne	« 50 000 emplois pour les personnes gravement handicapées »	La réduction de 25%, entre octobre 1999 et octobre 2002, du nombre de personnes gravement handicapées cherchant un emploi est un objectif inscrit dans la loi. Renforcement des services spécialisés dans les problèmes d'intégration, ainsi que des bourses de l'emploi. Intensification de la formation professionnelle et renforcement des programmes d'encadrement individuel de personnes gravement handicapées au chômage. Campagne publicitaire faisant connaître la nouvelle mesure, comprenant des actions de télémarketing/une ligne d'information, des brochures, des manifestations, des salons professionnels, Internet.	Personnes handicapées
	Projet «Opportunité 2000»	Qualification de bénéficiaires d'une aide sociale au chômage, dont la santé est gravement détériorée depuis longtemps, qui souffrent d'une profonde fragilité mentale et/ou d'une faible estime de soi et qui ne peuvent s'intégrer sur le marché du travail selon les voies habituelles.	Santé handicap
	Institut fédéral pour l'emploi – « FAIR »	Le programme spécial « FAIR » a été mis en œuvre dans le but de faciliter la recherche d'emploi par les chômeurs de longue durée. Du personnel supplémentaire a été recruté chargé uniquement d'assurer une meilleure intégration et un encadrement plus efficace des chômeurs de longue durée et de leur trouver du travail. Les chômeurs de longue durée sont encadrés dans chacun des bureaux concernés, selon un programme méthodique.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
Irlande	Stratégie préventive contre le chômage	La stratégie préventive du Plan d'action pour l'emploi (PAE) vise à réduire le chômage et à empêcher l'instauration d'un chômage de longue durée, en coopérant activement avec les chômeurs et en les aidant à retrouver un emploi. Les participants passent un entretien destiné à évaluer leurs compétences actuelles afin de leur offrir un plan individuel susceptible de mener directement à un emploi, à un recyclage ou à une formation. La stratégie préventive fut lancée en septembre 1998 auprès de tous les jeunes de moins de 25 ans inscrits depuis six mois au registre actif et recommandés pour un entretien. Ce processus a été progressivement étendu pour inclure des groupes supplémentaires ayant dépassé des seuils spécifiques de durée de chômage.	
Luxembourg	Centres d'évaluation	Les centres d'évaluation pour les chômeurs ont pour vocation d'augmenter leurs chances d'être embauchés. Cela permet aux personnes capables de travailler de trouver un emploi, de subvenir à leurs besoins, de retrouver une dignité et d'échapper à une situation potentielle de pauvreté et d'exclusion sociale.	
Pays-Bas	Expériences d'activation sociale (1996-2001)	Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a mis en place une initiative visant, dans le cadre de la loi (sur les prestations générales), à promouvoir la réintégration sur le marché du travail et à prévenir l'exclusion sociale des personnes éligibles aux prestations qui ont perdu le contact avec le marché du travail.	
Espagne	Projet intégré d'emploi pour l'insertion des jeunes dans le marché du travail	Ce programme de formation et d'entrée sur le marché du travail soutient les activités novatrices dans le domaine de l'emploi des jeunes aux prises avec de graves difficultés pour trouver un emploi et exposés à un risque élevé d'exclusion sociale. Il inclut des séances d'information et des plans personnalisés d'intégration, d'orientation et de soutien à l'emploi pour la formation réglementée ou professionnelle.	Personnes socialement défavorisées
Suède	Mise en correspondance à Stockholm	Le projet Mise en correspondance à Stockholm vise à élaborer des méthodes permettant de trouver un emploi sur le marché du travail normal pour les personnes tributaires de l'assistance sociale, afin qu'elles se prennent en charge. Le secteur des services sociaux et des entreprises doivent collaborer à l'élaboration des méthodologies de recrutement de personnes vivant de l'aide sociale afin qu'elles se réinsèrent sur le marché du travail. Le principal groupe cible de ce projet est constitué par les agents du bien-être social, les représentants du marché du travail et des entreprises et les conseillers d'orientation et de carrière. Le groupe cible secondaire réunit les chômeurs de longue durée qui ont perdu le contact avec les services de placement et qui perçoivent une allocation de subsistance.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
	DELTA-Coopération financière à Hisingen	Le projet DELTA a été lancé en 1997 dans le but de vérifier si la collaboration serait plus efficace à l'égard des personnes qui ont été malades ou au chômage pendant une longue durée. Les bureaux d'assurance sociale, la caisse d'assurance maladie primaire et des services sociaux ont collaboré au projet DELTA, avec le service public de l'emploi, des hôpitaux psychiatriques et le système d'éducation des adultes, dans 26 projets axés sur cet objectif, à Hisingen.	Mobilisation des acteurs de terrain, éducation des personnes plus vulnérables
	Centres d'activité et de développement de Malmö	Les centres d'activité et de développement de Malmö représentent un projet de collaboration dans le cadre du programme municipal entre la ville de Malmö, les services de placement et les bureaux de l'assurance sociale. Le principal objectif est d'aider les chômeurs de longue durée à trouver un emploi ou à reprendre des études dans un délai d'un an. La priorité est donnée aux personnes d'origine étrangère et aux jeunes chômeurs ayant besoin de programmes de motivation et d'orientation.	
2. REVENU MINIMUM/REGIME DE PROTECTION SOCIALE			
Belgique	Améliorer l'efficacité des systèmes de revenu minimum	Promouvoir l'accès aux ressources pour tous, ainsi que la modernisation du contenu administratif, juridique et financier des différents règlements sur le revenu minimum.	
Espagne	Plan pour les prestations sociales de base des gouvernements municipaux	Il s'agit d'un programme de services sociaux mené sur plusieurs années. Il est actuellement consolidé et supervisé par l'administration et constitue les fondements financiers et politiques du réseau de base de services sociaux publics.	
3. SANTE			
Autriche	Prestation de soins de longue durée	Parallèlement à l'introduction au niveau national d'un système harmonisé d'allocation pour soins infirmiers, les <i>Länder</i> ont été obligés d'élaborer des prescriptions et des plans de développement pour les services dispensant des soins de longue durée aux personnes handicapées et aux personnes âgées (soins ambulatoires, semi-ambulatoires et hospitaliers). Le but était également de définir une orientation stratégique pour les soins de longue durée dans la province concernée.	
Belgique	Rendre les services de santé plus abordables	Améliorer l'accès aux systèmes de santé et prévenir le risque d'exclusion dû à des problèmes graves de santé, au travers d'un accord institutionnel sur le budget de santé maximum.	
Danemark	Inégalité sociale dans la santé Plan sanitaire des autorités locales de Horsens	Le plan vise à offrir aux groupes vulnérables identifiés par les autorités locales des soins de santé de meilleure qualité et à mettre fin aux effets négatifs de la transmission intergénérationnelle. Les activités se concentreront sur les citoyens les plus vulnérables et auront un objectif de prévention et de promotion de la santé. Le projet comporte plusieurs objectifs secondaires comme combattre l'inégalité sociale sur le plan de la santé et améliorer la santé des enfants et des jeunes.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
France	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins -PRAPS	Programmes régionaux mobilisant, en collaboration, des professionnels et des établissements de soins de santé, des décideurs locaux et des programmes d'aide sociale, de prévention et de lutte contre les dépendances, dont le but est d'améliorer l'offre de prestations aux personnes les plus défavorisées et la satisfaction de leurs besoins spécifiques. Au titre de ces programmes, plus de 370 hôpitaux publics ont été équipés de permanences d'accès aux soins de santé (PASS) et de 45 ateliers santé ville (ASV). Des activités ont été menées comme la prévention des accoutumances et la lutte contre les logements insalubres.	
4. LOGEMENT			
France	Le programme de veille sociale	Ce programme a pour tâche d'informer, d'orienter et de procurer un logement à toutes les personnes en difficulté (mères seules, familles et jeunes en rupture avec leur famille, et un grand nombre de demandeurs d'asile...).	
Belgique	Aider ceux qui ont du mal à payer leurs factures de gaz et d'électricité	L'une des dépenses auxquelles les personnes doivent faire face est souvent liée à la consommation énergétique. Le gouvernement fédéral a pris l'initiative de permettre aux centres publics d'aide sociale d'accentuer leurs efforts à la fois sur les plans préventifs et curatifs. Le premier aspect porte sur le cadre et l'accompagnement social et budgétaire de ces personnes qui éprouvent des difficultés de paiement. Le deuxième aspect est la possibilité d'apporter une aide financière en réglant les factures de ces personnes afin que celles-ci puissent repartir sur une base financière saine.	
Danemark	Programme de conseillers pour les résidents	Mener un travail de prévention et de sensibilisation, créer des réseaux et faciliter les contacts avec les autorités locales, et participer à la coordination d'initiatives locales visant à améliorer les activités de logement social dans les quartiers concernés.	Mobilisation des protagonistes
5. ÉDUCATION			
Pays-Bas	Collaboration administrative entre les pouponnières et l'enseignement primaire Hertogenbosch	Le but de la collaboration administrative entre les pouponnières et l'enseignement primaire (5 écoles) est d'assurer une prise en charge continue des enfants âgés de 0 à 12 ans, en d'autres termes un développement sans rupture entre les services (pédagogiques) existants.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
6. E-INSERTION (TIC)			
Grèce	Centres de services aux citoyens	Les Centres de services aux citoyens (KEP) sont des unités organiques des autorités du gouvernement local dans lesquelles elles sont établies (Régions, Préfectures, Municipalités et Communes). Ils sont tenus de fournir des informations administratives au public, de résoudre les problèmes et de jouer un rôle de médiateur avec les autorités. Le site web central www.kep.gov.gr créé par le ministère de l'Intérieur pour promouvoir l'objectif d'informer par le biais des KEP et de fournir des informations directes aux citoyens ayant accès à Internet, contient des informations principalement axées sur les procédures administratives et sur les problèmes qui peuvent être traités auprès des KEP.	
7. CULTURE, SPORTS, LOISIRS			
Belgique	Projet ' Article 27'	Modèle de participation culturelle administrée par une ONG spécialement créée par des acteurs du secteur culturel. Accès aux activités culturelles avec des tickets d'entrée à très bas prix, pour les personnes défavorisées, avec l'aide de différentes communautés et régions francophones de Belgique et le partenariat de 433 institutions sociales et culturelles	
France	Programme « Ville-Vie-Vacances »	Chaque année, cette initiative donne la possibilité à environ 800 000 jeunes qui ne partent pas en vacances de pratiquer de nombreux sports et activités culturelles, et de participer à des activités en rapport avec l'intégration dans le monde du travail. Le taux de participation des jeunes filles s'est considérablement accru grâce à une réorientation des activités basées sur leur participation.	
Suède	Agenda de la culture	Agenda du programme culturel 2003-2006	
8. ENDETTEMENT			
Irlande	Bureau de conseil financier	Le Money Advice and Budgeting Service –MABS (Bureau de conseil financier) est un bureau financé à l'échelle du pays par le ministère des affaires sociales et de la famille. Le MABS offre un service indépendant, gratuit et confidentiel aux ménages à faibles revenus qui sont endettés ou risquent de l'être.	Aider les plus vulnérables
Pays-Bas	Assistance intégrée à l'endettement à Arnhem et Dordrecht	Ce modèle d'assistance intégrée à l'endettement s'appuie sur plusieurs points de départ : l'inscription s'effectue dans une perspective d'intégration (en tenant compte de l'historique financier-technique et psychosocial), des programmes d'assistance simultanés ou consécutifs existent pour les deux volets, un responsable supervise et coordonne les programmes (gestion des cas) et des mesures de contrôle ou d'autres formes de supervision sont engagées dès que possible. Dans un modèle d'assistance intégrée à l'endettement, il existe généralement une chaîne de programmes de prévention, d'enregistrement et d'assistance (aide psychosociale, contrôle et gestion budgétaires), des liens avec les procédures législatives (loi sur le remboursement des dettes pour les personnes physiques), des mesures de suivi des progrès et des services d'assistance postpénale et d'aide pour les personnes qui décrochent.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
9. SANS-ABRI			
Autriche	Stratégie pour les sans-abri	D'ici 2006, toutes les familles et les personnes sans-abri, à Vienne, devront être locataires d'un logement propre situé à des endroits distincts des foyers pour sans-abri. Les sans-abri ne seront logés provisoirement dans des structures d'accueil contrôlées que pendant une période maximale de deux ans. Après cette période, ils auront leurs propres appartements. Les personnes plus âgées pourront résider sans limite de temps dans des résidences spécialisées pour le troisième âge à Vienne.	
Danemark	Réduire le nombre de personnes sans-abri	Accord conclu en juin 2002 entre le gouvernement danois et les autorités locales. Les principales priorités sont les suivantes : aide au logement, offres d'urgence, services d'urgence alternatifs, centres infirmiers alternatifs.	
France	Politiques relatives aux sans-abri	Promouvoir une approche globale et intégrée des personnes en situation d'exclusion extrême. Moderniser, structurer et coordonner tout le secteur des services d'urgence. Assurer une meilleure protection des personnes les plus exclues, mettre en œuvre une véritable politique d'aide, de prévention et de réinsertion sociale. Services et soutien social aux personnes sans-abri en partenariat avec les autorités publiques et les associations de solidarité : ligne téléphonique d'aide 24h/24h, équipes mobiles, centres de jour, hébergement d'urgence, logement social, logement temporaire, centres d'hébergement et de réinsertion, nouveau système normalisé d'information commun à tous les professionnels des services sociaux d'urgence.	
Suède	Méthodes novatrices pour améliorer le soutien des sans-abri	De nouvelles méthodes ont été élaborées à Stockholm et à Gothenburg en coopération avec d'autres parties afin de renforcer l'aide aux sans-abri. La ville de Stockholm offre depuis 1999 une garantie de logement, l'un des axes d'une stratégie à long terme d'amélioration de l'aide aux sans-abri. L'objectif est de garantir, à tous les sans-abri qui demandent une place dans un foyer avant minuit, un hébergement pour la nuit, à condition que leur comportement ne constitue pas une menace.	
Royaume-Uni	The Rough Sleepers Unit (Angleterre)	La Rough Sleepers Unit (RSU), mise en place en avril 1999, avait pour objectif que le nombre de personnes qui dorment dans la rue en Angleterre soit le plus proche possible de zéro et diminue d'au moins deux tiers d'ici 2002.	
10. DIMENSION TERRITORIALE/REGIONALE			
Allemagne	'La Ville Sociale'	Des mesures dans divers domaines politiques comme le logement, l'économie, l'emploi, l'activation de citoyens et la politique sociale, dans des districts défavorisés ayant un besoin particulier de développement, réunies dans une stratégie active de développement urbain favorisant l'intégration dans le cadre de programmes d'intégration étalés sur plusieurs années.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
Grèce	Développement local et politique sociale : la municipalité d'Arkhanes	Grâce à un plan de développement complet basé sur la coopération entre l'autorité locale, la Herakleion Development Corporation et les autres agences de la région, les protagonistes ont tenté de différencier l'économie locale et de créer de nouvelles petites et moyennes entreprises. Les zones rurales concernées ont connu des taux de croissance élevés au cours de la dernière décennie, ainsi qu'une hausse sensible de l'emploi. Parallèlement, la municipalité a mis en œuvre un plan complet et intégré d'intervention sociale visant à mettre un terme à l'exclusion sociale et à améliorer la qualité de vie locale.	
Espagne	Projet d'insertion sociale intégrée à Aldea Moret	Améliorer le niveau de vie des habitants du quartier où il a été mené, d'un point de vue pluridisciplinaire. Toutes les institutions de nature sociale présentes dans le quartier ont été mobilisées pour créer une unité compacte de ressources techniques et matérielles, avec la participation de la population, en vue d'optimiser les conditions de vie et d'assurer l'égalité d'accès aux systèmes de protection sociale.	
Suède	Accord de développement local pour surmonter la ségrégation dans les grandes villes	Mettre un terme à la ségrégation dans un quartier exige des mesures de grande ampleur menées sur une longue période. Cela nécessite également la participation, l'engagement et la coopération systématique des résidents, des entreprises, des organisations bénévoles et de défense des intérêts, des autorités locales, des agences centrales, des médias et d'autres protagonistes. Pour que les effets de cette collaboration soient durables, les efforts de développement doivent avoir des incidences structurelles, à savoir des transformations dans les activités quotidiennes des organismes concernés. En d'autres termes, un développement positif exige une stratégie qui englobe les échelons local, régional et national.	Mobiliser les protagonistes
Royaume-Uni	Stratégie nationale pour la rénovation des quartiers (Angleterre)	Cette stratégie, lancée en janvier 2001, représente un tournant majeur dans la politique gouvernementale de lutte contre l'appauvrissement des quartiers. Les objectifs à long terme sont les suivants : réduire les taux de chômage et de criminalité, améliorer la santé, les compétences, le logement et l'environnement physique dans tous les quartiers les plus pauvres ; combler le fossé entre les quartiers les plus défavorisés et le reste du pays. L'accent est mis sur l'utilisation de toutes les politiques générales du gouvernement, et pas seulement sur les initiatives locales, afin de rénover les quartiers et d'améliorer les services publics locaux.	
11. SOLIDARITE FAMILIALE/ENFANTS			
Autriche	Allocation de garde d'enfant (CCA)	Elle remplace le système d'allocations pour le congé parental et crée une nouvelle prestation familiale universelle, en étendant le cercle des bénéficiaires aux épouses/époux restant à la maison, aux étudiants, aux employés à temps partiel, etc.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
Finlande	Modèle de Turku de promotion du bien-être des enfants et des jeunes	La stratégie de Turku cible les enfants, les jeunes et les familles avec enfants. Sa mise en œuvre s'appuie sur un modèle de réseau, géré et supervisé par un groupe chargé du bien-être des enfants et des adolescents, dont les membres incluent des spécialistes de toutes les autorités fournissant des services et un urbaniste. Des indicateurs de mesure des facteurs pertinents ont été élaborés avec le Centre national de recherche et de développement pour le bien-être et la santé (STAKES). Ces indicateurs s'appuient sur un « budget de l'enfant » triennal, outil permettant de déterminer combien les différentes autorités consacrent chaque année à la gestion des affaires des enfants et des jeunes.	
	HARAVA	Harava est un projet conjoint mené par les organisations de protection de l'enfance et le secteur public, coordonné par l'Union centrale pour le bien-être des enfants en Finlande et l'Association des autorités locales et régionales finlandaises. Il a pour objectif d'utiliser les expériences pratiques pour établir des modèles de coopération et de service pour les intervenants psychosociaux auprès des enfants et des jeunes. Ce projet soutient la coopération entre les ONG, le secteur public et les prestataires privés, ainsi que la coopération intersectorielle entre les autorités responsables du bien-être social, des soins de santé et de l'éducation.	
Irlande	Initiative d'aide aux parents d'adolescents	Initiative d'aide aux parents d'adolescents : une initiative pilote mise en œuvre progressivement depuis 1999 dans le cadre d'une stratégie nationale d'investissement dans la protection de l'enfance. Les aides suivantes sont offertes: soutien de l'activité parentale, fourniture d'informations sur une diversité de sujets y compris l'aide aux revenus, les services de santé, l'éducation et la formation ; accès aux aides collectives et individuelles.	
Italie	Projet d'aide financière et au logement aux familles en difficulté	Ce projet, mené dans la province de Campobasso, vise à aider les <i>familles à risque d'exclusion sociale</i> qui, pour diverses raisons, ont du mal à instaurer un environnement familial paisible et à bien gérer les relations parents-enfants. Il s'efforce de tisser autour d'elles un réseau de solidarité et d'engager des actions sociales afin que le placement familial et en institution soit de moins en moins une nécessité.	
Royaume-Uni	Subvention d'accès aux services de garde d'enfants pour les parents seuls (Écosse)	Il s'agit d'une subvention, dotée de 24 millions de £ entre 2001 et 2004, qui vise à aider les parents seuls à suivre un enseignement complémentaire ou supérieur, en prenant en charge les coûts des services de garde d'enfants.	Aider les plus vulnérables

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
12. AIDER LES PLUS VULNERABLES			
12.1 IMMIGRANTS			
France	Intégration des nouveaux migrants	Créer un véritable service public pour les étrangers en situation régulière qui s'établissent pour une longue période, mettre en œuvre une politique d'intégration, lutter contre toutes les formes d'intolérance. Programme d'action interministériel pour l'intégration des étrangers : plate-forme d'aide gérée par le Bureau international des migrations (BIM) ; orientation et soutien pour les nouveaux venus et contrats d'intégration ; prestations de service (cours de langue, orientation pré professionnelle, liens avec les agences publiques pour l'emploi, information...)	
Allemagne	Formation à la lutte contre la discrimination dans les administrations publiques – Berlin	Le but du projet « Berlin – Ville de la diversité » est de faire acquérir au personnel administratif dans le domaine de l'éducation et de la santé une diversité de qualifications en matière de lutte contre la discrimination de manière à promouvoir l'égalité de traitement et d'éradiquer la discrimination. Ce projet s'applique à l'égard non seulement des immigrants, mais également de toute communauté minoritaire. Le but est d'arriver à changer l'attitude du personnel des administrations à l'égard de membres de minorités en tant qu'usagers et collègues.	
Espagne	Service interculturel de médiation sociale (SEMSI)	Il s'agit d'un service public qui aide les citoyens à vivre ensemble dans des situations interculturelles et à travailler dans de nouvelles structures relationnelles fondées sur la diversité culturelle et la richesse générée par des environnements pluriculturels.	
12.2 PERSONNES ÂGÉES			
Grèce	Investir dans les services : le programme Aide à domicile	L'objectif est que : « Les personnes âgées et handicapées puissent rester dans leur environnement physique et social familial ; la cohésion de leur famille soit préservée ; le recours aux soins institutionnels soit évité, tout comme les situations d'exclusion sociale ; leurs conditions de vie soient dignes et saines et que leur qualité de vie s'améliore ». Chaque unité de prestation de services du programme se compose d'un travailleur social, responsable de la coordination du programme, d'une ou de deux infirmières ou d'une à trois aides à domicile ou assistants communautaires. Ces personnes appliquent les principes du travail en équipe et de la planification communautaire.	
Italie	« Le projet Personnes âgées »	La <i>Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna</i> lança le projet Personnes âgées il y a trois ans. Ce projet inclut un vaste programme de soins à domicile pour les personnes âgées dépendantes vivant dans les provinces de Bologne et de Ravenne et poursuit un double objectif : maintenir les personnes âgées chez elles et soulager les familles de la charge que représentent les soins et l'assistance en permanence, leur permettant de rester proches de ceux qu'elles aiment.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
12.3 TOXICOMANES			
Danemark	Toxicomanie	Réduire au maximum le nombre de nouveaux consommateurs de drogue et limiter les conséquences de la toxicomanie sur les consommateurs existants. Améliorer l'accès à un traitement adéquat (soins, soutien, formation, logement et emploi). Une garantie de prise en charge sociale des toxicomanes est entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2003, obligeant les autorités régionales à fournir des services sociaux dans un délai de 14 jours. Un comité ministériel a été mis en place afin d'élaborer une stratégie de renforcement des efforts de lutte contre la toxicomanie	
Suède	Activités de prévention de la toxicomanie dans les grandes villes	L'objectif est de travailler en partenariat afin de trouver le juste équilibre entre prévention, soins, traitements et mesures destinées à réduire l'offre de drogues. Le projet sera mis en œuvre dans quatre domaines prioritaires : écoles ; environnements à risque (par ex. les restaurants et les lieux de loisirs) et aide aux jeunes à risque ; nouveaux dispositifs d'aide et de traitement des jeunes toxicomanes ; soins et soutien des toxicomanes de longue durée.	
12.4 AUTRES GROUPES VULNÉRABLES			
Danemark	Violence à l'égard des femmes	Lutter contre la violence à l'égard des femmes, en mettant la violence « en pleine lumière », en menant des actions de prévention, en instaurant des services pour les victimes comme pour les agresseurs et en assurant leur visibilité.	
Portugal	Programme de lutte contre la pauvreté « PCLP »	Stimulation, coordination, suivi et évaluation des projets locaux multidimensionnels visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est prévu de promouvoir ces actions fondamentales en vue d'améliorer la situation d'exclusion et de marginalisation sociale de certains groupes qui sont plus vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion.	
13. ACCÈS AUX DROITS ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES			
Danemark	Protection juridique des personnes socialement vulnérables	Projet de protection juridique – « Au service des usagers » dans la ville de Copenhague. Le but est d'entrer en contact avec des personnes qui ne demandent pas d'aide et qui peuvent ne pas être motivées à s'impliquer dans les services publics et à les utiliser.	Justice

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
France	Exercice des droits et accès aux administrations publiques	Améliorer la qualité des services rendus aux personnes défavorisées au moyen de mesures et de procédures comme : simplification du langage administratif utilisé dans les formulaires de demande d'aide avec la participation des utilisateurs ; mise en place d'un premier accueil plurifonctionnel; portail Internet de services sociaux permettant à des professionnels de fournir de premières informations pratiques sur les droits dans des domaines multiples (réseau d'information partagée, logiciel de simulation d'acquisition de droits potentiels...); définition d'une norme de qualité de l'accueil dans les organisations de sécurité sociale (aménagement du bureau, confidentialité, formation du personnel...); délai de réponse aux demandes...	
Royaume-Uni	Service juridique communautaire (Angleterre et Pays de Galles)	Le Service juridique communautaire (Community Legal Service, CLS) cible les problèmes juridiques qui se posent le plus souvent dans la vie des gens. Cela inclut les problèmes concernant le logement, l'endettement, l'emploi, les prestations sociales, les soins de santé communautaires, la discrimination, l'immigration, la santé mentale et les litiges à la consommation. Le CLS fournit un cadre pour les réseaux locaux de services juridiques et de conseil, appelés Partenariats CLS (CLSP). Les CLSP réunissent les bailleurs de fonds locaux (comme les autorités locales, la Commission des services juridiques, etc.) et les prestataires de services locaux (Bureaux de conseil aux citoyens, Centres d'information juridique, avocats privés, etc.).	Justice, emploi, immigration
14. PROMOTION DU DIALOGUE ET DU PARTENARIAT			
Belgique	Promotion du dialogue et du partenariat	« Arrêté sur la pauvreté en Flandre » : promotion du dialogue et du partenariat entre tous les acteurs, les autorités publiques, les services sociaux, les exclus et l'ensemble des citoyens. Travailler avec tous les protagonistes compétents à la mise en œuvre des politiques qui les concernent.	
	Rapport annuel sur la pauvreté (Bruxelles)	À Bruxelles, l' <i>Observatoire de la santé et des affaires sociales</i> rédige des rapports annuels et apporte une assistance technique aux initiatives du gouvernement régional. Un arrêté du Parlement bruxellois (8 juin 2000) énonce que les rapports doivent être discutés avec des représentants du Parlement, des Centres publics d'aide et de soins (CPAS), des municipalités et des ONG. Ces débats ont abouti à diverses résolutions du Parlement bruxellois.	
Finlande	Réseau de bien-être des citoyens (HYVE)	HYVE est un modèle régional d'amélioration du bien-être dans lequel une ou plusieurs autorités locales coopèrent avec la Fédération finlandaise pour le bien-être social et la santé, ses associations régionales et d'autres acteurs locaux. Le travail est basé sur la situation sociale, les besoins, les problèmes et les défis dans la sphère concernée. L'objectif est d'élaborer des services de bien-être et de soutien grâce à la coopération, en associant les efforts des professionnels du secteur public au travail du secteur communautaire et des ONG. Ce lien s'effectue en élaborant des modèles de réseau qui non seulement combattent les menaces et les risques, mais s'emploient également à réformer activement les concepts de service et les structures des services de bien-être.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
	Modèle de coopération pour la prévention de l'exclusion sociale, Jyväskylä	Dans le modèle Jyväskylä, la stratégie fondamentale de prévention de l'exclusion sociale implique de structurer les forces locales et de lancer des projets conjoints. Participent aux projets les autorités de santé et de bien-être social de la ville, ainsi que d'autres autorités, le bureau pour l'emploi, le service d'assurance sociale, l'université, l'institut polytechnique et d'autres organisations. Les projets conjoints s'adressent chacun à un groupe cible (par exemple, les chômeurs de longue durée, les immigrants, les personnes souffrant de troubles mentaux).	Immigrants Santé Emploi
	Modèle de travail local d'Helsinki Est pour la prévention de l'exclusion sociale - Mellunkylä	Ce quartier connaît un taux élevé de chômage de longue durée, un grand nombre d'immigrants et un faible niveau de revenu et d'éducation. Ce modèle est basé sur les propres services de base de la ville. Comme l'exclusion sociale est étroitement liée à une série de carences dans les conditions de vie, le modèle suit une approche englobante : tous les aspects de la vie, des préoccupations quotidiennes au cadre de vie et à la culture, sont jugés importants.	Immigrants Emploi Éducation
Irlande	Réseau d'apprentissage des moyens de lutte contre la pauvreté au sein du gouvernement local	Réseau créé entre les autorités locales par l'Agence de lutte contre la pauvreté (CPA) qui est un organisme public ayant pour mission de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale en prodiguant des conseils au gouvernement, en menant des recherches et en élaborant des approches novatrices de la lutte contre la pauvreté. Le but du réseau est d'encourager et de faciliter les changements pratiques au sein des autorités locales de manière à renforcer leur capacité à promouvoir l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Les services offerts aux membres du réseau comprennent: accès à des recherches commanditées sur la pauvreté et l'exclusion sociale ; bulletins réguliers à l'intention du personnel et aux membres des autorités locales mettant en évidence les bonnes pratiques et les nouvelles initiatives ; circulaires électroniques mensuelles (e-bulletins) permettant l'échange d'idées et d'informations ; réunions trimestrielles régulières pour échanger des informations et renforcer les qualifications; formation à la gestion efficace de la lutte contre la pauvreté ; aide à l'évaluation de nouveaux projets ; recommandation concernant l'animation, la participation et la consultation de communautés ; aide et ressources aux développements communautaires ; subventions au développement d'initiatives conjointes entre les communautés et les autorités locales.	
Italie	Création d'un Centre de services et de planification pour l'insertion sociale (Administration provinciale de Potenza)	Encourager l'action interinstitutionnelle afin d'identifier les initiatives les plus efficaces dans la lutte contre les problèmes économiques et sociaux dans la province de Potenza, par l'implication de toutes les parties prenantes. Un système basé sur des données statistiques qui permet de repérer les urgences sociales dans la ville et de suivre les progrès en vue d'instaurer un Centre de services et de planification pour l'insertion sociale.	

<i>État membre</i>	<i>Titre de la mesure</i>	<i>Résumé</i>	<i>Domaine connexe</i>
Portugal	Le programme de réseau social : pour s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale	Mobilisation locale de toutes les parties prenantes et des autorités publiques afin de s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Mettre en place des plans à l'échelon local qui organisent les processus participatifs sur la base d'un diagnostic social ; promouvoir les partenariats avec les organismes publics et les associations en vue de rechercher les meilleures solutions pour fournir les services et les équipements essentiels ; améliorer la diffusion des connaissances.	
Suède	Projet pilote associant systématiquement les services sociaux, l'enseignement supérieur et la recherche	L'objectif est d'intégrer les services sociaux locaux au travail social, aux programmes de prise en charge sociale et aux recherches en sciences sociales. La finalité est de créer de nouveaux dispositifs de coopération entre la recherche, l'éducation et le monde du travail, en s'appuyant sur le travail social pratique mené par une ou plusieurs autorités locales.	Éducation Santé

DEUXIEME PARTIE – LES ÉTATS MEMBRES

BELGIQUE

Situation et tendances clés: La conjoncture économique difficile depuis 2001 s'est traduite par une montée du chômage de longue durée et du chômage des jeunes, qui a oblitéré l'impact du programme d'État-providence actif mis en œuvre par le gouvernement belge. Malgré tout, la Belgique a su conjuguer une meilleure protection sociale à des mesures actives en faveur du marché du travail. En 2001, 13% de la population était exposée au risque de pauvreté, la moyenne communautaire étant de 15%. En l'absence des transferts sociaux, ce taux serait de 38%. Un nouveau gouvernement fédéral est arrivé aux affaires récemment et un PAN actualisé sera publié en avril 2004.

Progrès accomplis en 2001-2003: Sur les 300 mesures prévues dans le PAN 2001, deux tiers ont été réalisées ou sont en cours de préparation, mais il est délicat d'en dresser un bilan quantitatif. Un système d'indicateurs améliorés est en place, qui aidera à fixer les priorités stratégiques à terme. D'énormes efforts politiques ont été consentis pour rendre plus attractif le passage de l'assistance à l'emploi, avec des mesures ciblées destinées à aider les groupes vulnérables. S'agissant de la politique de santé, des progrès ont été réalisés par des innovations dans la prestation de soins. Cependant, la situation au regard du logement est chaque jour plus délicate pour les faibles revenus, et les résultats dans ce domaine manquent de clarté. Des initiatives ont été prises pour améliorer le financement des priorités de l'éducation, mais des obstacles financiers demeurent pour beaucoup et l'éducation et la formation tout au long de la vie restent insuffisamment développées. Enfin, des actions de lutte contre la discrimination ont eu lieu, et de nouveaux organismes sont désormais en place pour suivre les questions relatives à l'égalité.

Approche stratégique: La Belgique poursuit une approche fondée sur les dix droits fondamentaux fixés dans le Rapport général sur la pauvreté de 1995, sur les objectifs de Nice et sur une série d'indicateurs améliorés. Cependant, le PAN lui-même ne rend guère compte d'une planification stratégique à l'échelon national, même s'il semble que celle-ci ait été mise en œuvre dans les Régions. Un système de suivi intégré pourrait aider à évaluer les répercussions des actions du PAN. Il est difficile d'en suivre les objectifs clés et les résultats chiffrés, mais ceux-ci devraient être livrés dans un PAN qui sera publié en avril prochain. Le cadre institutionnel du dialogue civil est parfaitement développé en Belgique, et pourrait être mieux exploité aux fins du PAN. Il n'en demeure pas moins que celui-ci témoigne d'une philosophie nouvelle et de la volonté de s'attaquer à de nouveaux champs politiques, et que le présent PAN constitue un progrès réel depuis l'exercice 2001.

Mesures politiques clés: Si de nombreuses mesures reconduisent la stratégie de l'État-providence actif, il en existe d'autres qui concernent l'accès à la justice et à la culture et les droits des familles atypiques, ainsi que des initiatives pour résoudre les problèmes des plus vulnérables. Les questions relatives à la dimension hommes-femmes sont prises en compte par toute une mosaïque de mesures, plutôt que dans le cadre d'une véritable approche stratégique, mais les indicateurs fournissent de nombreuses données nouvelles qui permettront d'en élaborer une. Les questions de l'immigration sont traitées jusqu'à un certain point. Enfin, de sérieux efforts sont actuellement mobilisés pour résoudre le surendettement des populations pauvres.

Défis pour l'avenir: La dérive dans le chômage de longue durée demeure un phénomène relativement important et les ménages sans emploi sont toujours une préoccupation majeure. Le logement reste un domaine où il faudrait de toute urgence davantage de mesures innovantes. Les performances du système de suivi de l'impact des mesures et la fixation des objectifs pourraient être améliorées. Le coup d'envoi de l'élaboration d'une approche cohérente multidimensionnelle de l'exclusion sociale a été donné, la tâche étant désormais de s'appuyer sur celle-ci, notamment en exploitant davantage le solide cadre institutionnel de la Belgique pour concevoir la politique d'inclusion sociale.

1. Situation et tendances clés

Avec un taux de croissance de son PIB de seulement 0,7% en 2002, la Belgique traverse une phase de ralentissement économique depuis 2000. Bien qu'une légère reprise de l'activité économique soit prévue, l'impact de ce ralentissement sur le marché du travail se fera sentir avec un décalage dans le temps. Le chômage a progressé en 2001 et 2002, et devrait poursuivre sa hausse cette année pour atteindre 7,8%. Les taux d'emploi sont nettement en deçà de la moyenne communautaire, notamment en ce qui concerne les femmes, et le sont plus encore pour les travailleurs plus âgés. En effet, le taux d'emploi des 55-64 ans est exceptionnellement faible, avec 26,3%, par rapport à 37,8% pour la moyenne de l'UE (chiffres 2000). Les statistiques de l'Office national de l'emploi (RVA-ONEM) publiées en septembre 2003 indiquent que si le chômage de longue durée a baissé significativement depuis 1995, il est de nouveau reparti à la hausse, notamment chez les femmes et les jeunes. En dépit d'une stratégie d'activation globale, le pourcentage d'adultes vivant dans un ménage sans emploi demeure en 2002 le plus élevé de l'Union européenne (14%). Avec 13%, le risque de pauvreté en Belgique est quelque peu inférieur à la moyenne de l'UE (15%). Le tableau n'est pas homogène dans toutes les catégories de la population, les plus de 65 ans enregistrant un taux de 26% en 2001 par rapport à 19% en moyenne communautaire et les femmes étant généralement plus menacées par le risque de pauvreté que les hommes. Le risque de pauvreté est également accru chez les familles monoparentales, avec un taux de 25%. Enfin, le risque de pauvreté atteint un taux global de 32% chez les chômeurs.

La Belgique possède un système de protection sociale bien développé et le dilemme entre la lutte contre la pauvreté d'une part et l'élimination du cercle vicieux de l'inactivité de l'autre est l'une des questions politiques majeures. Si les dépenses de protection sociale en termes réels ont progressé de 2,75% entre 1999 et 2000, elles suivent désormais le modèle européen du recul en pourcentage du PIB (de 27,4% en 1999 à 26,7% en 2000, soit un peu en deçà de la moyenne communautaire de 27,3%). Néanmoins, la Belgique connaîtrait un risque de pauvreté de 38% sans l'existence de tous ces transferts. Dans un pays où la retraite anticipée est fréquente, et en période de faible croissance économique, continuer à proposer un système de protection sociale de qualité à une population vieillissante deviendra un défi de plus en plus difficile à relever.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

L'administration a mis sur pied un système de suivi détaillé pour 300 mesures, mais compte tenu d'un problème de calendrier, il s'est révélé difficile de tenir les délais. Un système d'indicateurs améliorés est désormais en place en Belgique et sera utile pour évaluer les tendances à long terme, mais il n'est pas encore possible de réaliser un bilan quantitatif du dernier PAN.

Les efforts politiques majeurs déployés pour lutter contre le cercle vicieux de l'inactivité tout en relevant les minima sociaux ont constitué un élément important du dernier PAN pour atténuer l'impact de la pauvreté croissante. Les prestations sont de plus en plus souvent liées à des mesures d'activation, ce qui ne va pas toujours sans susciter de contestation, et des mesures ciblées fiscales et parafiscales ont été adoptées pour renforcer l'attrait du travail. Le nombre de bénéficiaires du revenu minimum garanti a diminué de 13,4% entre 1999 et 2002, alors que le nombre de bénéficiaires des mesures d'activation progressait de 57%, ce qui est un vrai succès dans un climat économique peu propice. Le Fonds social européen a alloué une enveloppe de 69,1 millions d'euros à la Belgique pour des mesures d'activation, pour la période 2000-2006.

Le système de santé et l'assurance maladie en Belgique sont de grande qualité, mais des inégalités demeurent. Le dernier PAN se fixait pour objectif de s'y attaquer en introduisant, entre autres, le "maximum à facturer", qui rembourse le surplus de dépenses en ayant recours aux outils d'e-administration les plus perfectionnés; ce dispositif est désormais opérationnel. Les mesures en faveur de l'éducation étaient axées sur la lutte contre le décrochage scolaire et sur l'aide à la transition vers la vie professionnelle, et quelques bonnes initiatives prévues dans le dernier PAN ont été menées, même si peu de progrès ont été constatés dans l'allègement du coût de l'éducation pour les parents. Enfin, si l'accès à un logement décent de prix raisonnable constituait clairement un champ d'intervention, les intentions visées par le PAN étaient peu ambitieuses et les réalisations manquent de clarté.

Il est désormais évident que le chômage parmi les populations immigrées ne peut pas simplement être le résultat d'un manque d'éducation, et des efforts sont déployés par les services de l'emploi pour prévenir toute discrimination chez les employeurs. Des actions éducatives prioritaires en faveur des enfants de migrants ont été réalisées, et l'on dispose désormais d'un vaste arsenal de mesures législatives contre la discrimination. La question des demandeurs d'asile et la situation des sans-papiers demeurent des questions très controversées. Étant donné que le calendrier serré n'avait pas permis de mener des consultations intensives et longues avec les victimes de l'exclusion sociale, le premier PAN a été vu comme une initiative parachutée d'en haut. De multiples travaux d'évaluation collectifs sur la santé ont été menés et des groupes de travail sur la définition d'indicateurs et sur des actions du PAN, impliquant les acteurs concernés, ont été constitués depuis le dernier PAN. Il importera de rendre compte de ce travail dans le suivi du PAN 2001, qui devrait être publié en avril 2004.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

La structure fédérale est respectée et les initiatives sont présentées Région par Région. Malheureusement, le tout s'apparente davantage à un exercice d'information plutôt qu'à une véritable approche stratégique. Pour autant qu'il y ait une stratégie globale explicite, le PAN épouse une approche de la prévention de la pauvreté fondée sur des droits (empruntée au Rapport général 1995 sur la pauvreté en Belgique), avec la participation active de tous les acteurs. La différence la plus frappante entre le premier et le second PAN est sans conteste l'extension de son champ d'action à la quasi-totalité des dimensions de la vie sociale, même si l'emploi continue d'être très prépondérant. Parmi les nouveaux domaines majeurs, citons la justice, la culture, les sports et les loisirs et la politique familiale. Le schéma commun des nouveaux PAN a contribué à une réflexion approfondie sur les groupes prioritaires comme les sans-abri, les enfants placés dans des structures d'accueil, les victimes de la traite humaine, les personnes illettrées et d'autres groupes vulnérables.

Les objectifs sont plus difficiles à suivre, car ils ne sont pas traités de façon systématique dans le document mais figurent dans un document à part, qui n'est pas encore disponible. S'agissant des implications budgétaires et du lien avec le Fonds social européen, le PAN mentionne çà et là quelques chiffres mais renvoie au système de suivi pour plus de détails. Le PAN témoigne du travail notable réalisé dans le domaine des indicateurs pour donner une vue multidimensionnelle. L'intéressante annexe statistique livre des données associant indicateurs des conditions de vie et taux d'exposition au risque de pauvreté.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Une liste très fournie de mesures est proposée dans le cadre du schéma commun, toutes les Régions étant reprises sous chaque rubrique utilisée. Il existe un certain nombre de mesures

destinées à améliorer l'accès au marché du travail et des mesures de soutien à l'économie sociale, dont un grand nombre serviront à renforcer les actions d'ores et déjà menées, y compris dans le cadre du processus pour l'emploi. Le PAN promet une augmentation des allocations nettes versées à différents groupes cibles, de même que l'accélération des paiements aux bénéficiaires de prestations et la simplification des procédures, le tout dans le cadre du plan "Kafka".

L'accès à la justice a retenu l'attention de la nouvelle équipe gouvernementale et plusieurs engagements ont été pris relativement à l'accès aux tribunaux, à la rapidité des procédures, à la comparution de jeunes en justice et aux droits des victimes. Dans l'esprit de l'approche globale fondée sur les droits, on observe un effort pour faciliter l'accès à la culture, notamment des jeunes et des groupes vulnérables. Le chapitre consacré à la politique familiale se préoccupe des droits des ménages atypiques. Une approche plus stratégique des familles exclues visant à empêcher le placement de leurs enfants a été mise en place, mais il importera d'en contrôler son impact. Le PAN prévoit également un paragraphe sur l'alphabétisation, sur l'éducation et la formation tout au long de la vie en tant que passerelle vers le marché du travail, ainsi que quelques nouvelles actions intéressantes sur l'e-inclusion. Le document cite également certaines actions de lutte contre l'échec scolaire et le décrochage, et montre une évolution vers l'intégration des élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux dans l'enseignement normal. Enfin, s'agissant de la santé, il est prévu d'élargir le dispositif du "maximum à facturer".

Le PAN reconnaît que l'offre de logement social est loin de satisfaire la demande et que des efforts urgents s'imposent pour trouver des solutions innovantes et efficaces pour remédier au problème en passant par le secteur privé. Une action a été adoptée pour traiter le problème des personnes vivant sur des terrains de camping. D'autres mesures spécifiques concernent la garantie d'une fourniture d'électricité de base en Flandre, tandis qu'un service chargé des impayés sur les factures d'énergie a été mis en place au niveau fédéral. Enfin, d'autres mesures de lutte contre le surendettement visent notamment à contraindre les institutions financières à s'informer sur la totalité des prêts contractés par leurs clients, une évolution qui témoigne de la détermination des pouvoirs publics à affronter le problème.

5. Dimension hommes-femmes

Les parents isolés, des femmes pour la plupart, ont été identifiés comme un groupe cible dans le dernier PAN. Depuis lors, le gouvernement a amélioré le système pour garantir le paiement des allocations pour enfant à charge. La participation des mères de famille à la main-d'œuvre dépend en partie de l'existence de structures de garde de qualité et de prix raisonnable, et même si l'offre s'est accrue, elle demeure très inférieure à la demande. Les indicateurs applicables à la dimension hommes-femmes ont été abondamment traités et devraient être utiles pour concevoir une approche plus stratégique des chevauchements entre l'égalité des sexes et l'inclusion sociale à terme, alors qu'ils ne semblent pas avoir été utilisés à cette fin ici. On observe toute une mosaïque d'actions spéciales en faveur des femmes dans divers domaines comme l'alphabétisation, le secteur social et les soins de santé, et de nouvelles initiatives sont en cours pour développer les places dans les garderies. Un institut pour l'égalité entre hommes et femmes a même été créé.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Le défi immédiat sera de tenir les promesses de l'État-providence actif: plus d'emplois et une meilleure protection sociale. La Conférence nationale pour l'emploi de septembre 2003 a montré l'arbitrage nécessaire entre la baisse des coûts de l'emploi et le maintien de la

stabilité financière des régimes de protection sociale. L'emploi continue d'être vu comme la clé de l'inclusion sociale, mais le PAN ne comporte pas vraiment de réponses stratégiques aux nouvelles tendances pas plus qu'il ne fixe de grands objectifs chiffrés. Bien qu'un système de suivi détaillé soit en place, les résultats ne sont pas encore disponibles.

Accéder à un logement décent d'un prix raisonnable devient un problème délicat pour les ménages à faible revenu en Belgique. Il faudra également veiller à ce que la libéralisation du marché de l'énergie n'entraîne pas de nouveaux inconvénients pour les mal-logés. Les Belges de plus de 65 ans sont ceux qui s'en sortent le plus mal par rapport à la moyenne communautaire en termes de revenu, tous les autres groupes d'âge faisant mieux, ce qui est préoccupant dans une société vieillissante. Si le système actuel de santé couvre la quasi-totalité de la population, le bilan en matière de santé est loin d'être égal. Les avantages de l'éducation et la formation tout au long de la vie ne sont pas seulement liés au marché du travail, mais on observe aussi une participation des plus inégales, ce qui est inquiétant pour l'avenir.

Il existe un solide cadre institutionnel pour ce qui est de l'élaboration de la politique d'inclusion avec le centre de ressources pour la lutte contre la pauvreté, qui réunit divers acteurs partie prenante, la conférence interministérielle et les différentes task-forces. Cependant, ces intervenants n'ont eu que peu d'impact sur l'élaboration du PAN et aucun n'a été mobilisé sur les questions hommes-femmes. Tous conviennent que les premières mesures ont été prises, mais qu'il reste encore du chemin à parcourir avant de parvenir à une véritable participation au processus du PAN. Cela étant, un coup de pouce décisif a été donné à l'élaboration d'une véritable approche multidimensionnelle de l'inclusion sociale, et de nouvelles idées ont manifestement germé au niveau de l'administration. Toute la difficulté désormais va être de s'inspirer de ces initiatives pour améliorer les interactions entre les différents champs politiques touchant l'inclusion sociale.

DANEMARK

Situation et tendances clés: Le système social danois repose sur le principe de l'universalité. Tous les résidents bénéficient de droits fondamentaux garantis s'ils connaissent des difficultés d'ordre social relativement à l'emploi, à la maladie ou à la dépendance. Si c'est une législation de niveau national qui fixe la politique sociale, ce sont les administrations fiscales locales qui, en fait, mettent en œuvre bon nombre des mesures sociales. Partant, ce sont donc les municipalités qui versent, sur leur budget propre – et moyennant un certain pourcentage de cofinancement par l'État –, les prestations sociales, qui élaborent et adoptent un plan social personnalisé avec le client et qui décident du niveau de ressources monétaires qui seront mobilisées pour mettre en œuvre les structures administratives nationales et l'appui administratif. Le modèle danois repose dans une grande mesure sur la culture du "partenariat", qui réunit les partenaires sociaux, les collectivités locales et toute autre organisation concernée, y compris les associations d'utilisateurs. Le Danemark compte parmi les États membres enregistrant le plus faible taux de pauvreté monétaire et une répartition des revenus plus égalitaire. Toutefois, les statistiques sur l'espérance de vie placent le pays au bas du classement. En outre, malgré une amélioration ces dernières années, c'est au Danemark que l'espérance de vie a le moins progressé dans l'Europe des Quinze, entre 1960 et 2000.

Progrès accomplis en 2001-2003: Promouvoir un marché du travail facilitant l'inclusion constituait l'objectif global du premier plan d'action national. Parmi les principales réalisations en la matière, il convient de citer la mise en place de modalités d'emploi flexible et protégé, le régime de retraite anticipée et l'introduction de la "méthode fondée sur la capacité de travail". Les comités de coordination locaux devraient jouer un rôle charnière dans leur mise en œuvre. Il aurait toutefois été intéressant que le second PAN ait inclus une évaluation plus complète de la réalisation des objectifs fixés dans le premier PAN.

Approche stratégique: Le second PAN est centré sur les groupes les plus défavorisés plus spécifiquement que ne l'était le premier plan d'action national en 2001. Si l'on compare les deux, le premier adoptait une démarche politique plus générale et s'occupait davantage des retombées positives que la politique sociale active et l'ouverture du marché du travail pouvaient avoir sur la lutte contre l'exclusion sociale. Le second PAN constitue une évolution, dans le sens où son intention est de cibler plus finement les populations d'ores et déjà exclues et marginalisées. Les objectifs clés de ce dernier sont les suivants: viser les personnes les plus démunies, adapter les efforts vers l'individualisation des besoins, développer la participation des utilisateurs, renforcer le bénévolat et maintenir l'attention des administrations locales sur l'aide à ces catégories de population.

Mesures politiques clés: Un certain nombre d'initiatives ont été prises pour développer des mesures en faveur des réfugiés et des migrants. Parmi ces mesures, citons l'obligation de rédiger un contrat contraignant entre les nouveaux arrivants et les collectivités locales et de mettre en place un programme d'intégration planifiée axé sur le développement de l'emploi. Les règles régissant les prestations en espèces ont été rendues plus sévères en tant que moyen supplémentaire pour éliminer les facteurs potentiels de démotivation vis-à-vis du travail: les prestations sociales versées aux familles de migrants durant leurs sept premières années de séjour au Danemark ont été ramenées au niveau des bourses publiques octroyées aux étudiants. Il conviendra de surveiller de près l'impact de ces mesures.

Défis pour l'avenir: Le Danemark envisage de développer l'emploi et la participation au marché du travail des minorités ethniques, participation qui est nettement inférieure à la moyenne. Le niveau des prestations ne devrait pas déboucher sur une situation de dépendance des populations vis-à-vis de l'assistance. Le grand défi pour l'avenir sera de concevoir des outils du marché du travail – qui permettront de rationaliser les initiatives en faveur des minorités ethniques – de façon qu'ils soutiennent les initiatives et les mesures incitatives ciblées.

1. Situation et tendances clés

Le PIB réel a progressé de 2,1% en 2002 au Danemark et devrait augmenter à nouveau de 0,8% en 2003. Le Danemark continue d'afficher des taux d'emploi très nettement supérieurs aux objectifs de l'UE, y compris pour les femmes et les travailleurs plus âgés. Cependant, l'emploi a chuté de 0,6% en 2002. Il devrait baisser cette année à nouveau d'environ 0,6%. Si le nombre de chômeurs de longue durée a dépassé celui de l'année dernière, il est quasiment inchangé par rapport à 2001. En outre, il a connu un très net recul, des années 90 jusqu'en 2001, pour figurer parmi l'un des plus faibles de l'UE. Selon les statistiques SESPROS, le Danemark consacre 28,8% de son PIB à la protection sociale, contre 27,3% en moyenne pour les Quinze (chiffres 2000). Mesurées en dépenses par habitant exprimées en standard de pouvoir d'achat (PPA), les dépenses danoises de protection sociale se classent au premier rang de tous les États membres, avec un chiffre de 7 754 SPA.

Selon les chiffres du Panel communautaire des ménages 2001 (PCM), 11% de la population danoise vit avec un revenu inférieur à 60% du revenu médian. Le Danemark connaît l'un des taux de risque persistant de pauvreté les plus faibles de l'UE, avec 5%. Ce résultat s'explique par le fait que la répartition des revenus au Danemark est l'une des plus égales de l'UE. Le nombre de migrants et de chômeurs de longue durée est supérieur à la moyenne dans les fourchettes de revenu inférieures. Cette tendance pourrait être accentuée par la diminution évoquée ci-dessus des prestations en espèces accordées aux familles de migrants, en fonction de l'impact sur l'emploi de cette diminution. Le taux d'emploi des personnes possédant une origine ethnique autre que danoise est aussi inférieur au niveau général de l'ensemble de la population.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le dernier PAN/incl.

Le PAN pointe un certain nombre de réalisations dans la mise en œuvre des objectifs du premier plan d'action. La création de presque 12 000 nouveaux contrats d'emploi flexible et protégé depuis 2000, faisant ainsi passer leur nombre de 13 100 à 24 800 en 2002, a constitué l'une des évolutions majeures, partie intégrante du développement d'un marché du travail favorisant l'inclusion. Un effort concerté, reposant sur des partenariats entre les administrations publiques et les entreprises privées, a permis de multiplier les opportunités d'emploi pour des personnes qui auraient sinon été exposées aux risques d'exclusion du marché du travail et ultérieurement, de marginalisation sociale. Cette approche s'est trouvée confortée par la réforme du régime des préretraites, adoptée en 2001. L'introduction en janvier 2003 de la "méthode fondée sur la capacité de travail" est partie intégrante de cette réforme. Celle-ci met l'accent sur la capacité effective de la personne, plutôt que sur ses limites. Une évaluation plus précise et commune des capacités de l'individu constitue la base d'un dialogue plus ouvert et plus direct sur son potentiel et sur ses opportunités professionnelles. Un programme national a été lancé pour changer l'approche suivie par les travailleurs sociaux dans l'évaluation du potentiel social et professionnel des individus, et les premiers rapports indiquent que cette méthode donne de bons résultats. Les retombées de la réforme, y compris ses retombées potentielles sur un certain nombre de bénéficiaires du régime de préretraite, doivent encore être examinées.

La création de comités de coordination locaux a également joué un rôle croissant dans le développement d'un marché du travail plus ouvert. Ces comités ayant été rendus obligatoires en 1999, ils n'ont fait que renforcer leur rôle dans la discussion et l'adoption d'initiatives locales destinées à multiplier les opportunités professionnelles des personnes ayant des difficultés à s'insérer dans l'emploi ou à y rester. Les comités de coordination sont constitués

de représentants des partenaires sociaux, des organisations de handicapés et de médecins, des services publics de l'emploi, de la municipalité et d'autres acteurs sociaux locaux. Leur rôle est de discuter de mesures à l'échelon local, destinées aux personnes à capacités professionnelles réduites empêchant ou limitant leur maintien dans l'emploi. Si ces comités sont dotés de quelques moyens financiers pour appuyer leurs initiatives, ce qui a renforcé leur rôle, ils ne se substituent pas pour autant aux pouvoirs publics et à leurs prérogatives, mais jouent un rôle complémentaire ayant pour finalité d'améliorer la coopération entre les acteurs du marché du travail.

Les initiatives adoptées pour améliorer les efforts destinés aux groupes les plus défavorisés, notamment les handicapés mentaux, les toxicomanes, les alcooliques et les sans-abri, incluent le développement de capacités d'accueil pour les handicapés mentaux et la garantie d'un traitement social pour les toxicomanes.

Le PAN souligne l'importance du FSE dans une annexe et donne des exemples de projets réalisés avec le soutien de ce dernier. Toutefois, aucune précision n'est fournie sur la répartition des crédits.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le changement de priorité du nouveau PAN se traduit dans le plan d'action "La responsabilité commune", destiné à coordonner les efforts en direction des groupes les plus défavorisés (toxicomanes, familles victimes de l'alcoolisme, handicapés mentaux, sans-abri et personnes prostituées). L'intention derrière la "lutte contre la transmission intergénérationnelle négative" est d'adopter une approche plus individualisée orientée vers les personnes les plus menacées, en centrant l'action sur la responsabilité de la famille et sur le rôle des institutions publiques. Les institutions publiques devront formuler des attentes claires, reposant sur des objectifs de réalisation mesurables pour tous les enfants, en commençant par l'école maternelle avec une évaluation de la connaissance du danois. La priorité est donnée à une intervention précoce et ciblée, à une amélioration des premiers apprentissages chez les enfants, à la suppression des obstacles du passage entre le monde préscolaire et l'école, au développement de compétences sociales et à une plus forte concentration sur l'acquisition de qualifications formelles, pour briser le cercle vicieux que constitue une transmission négative d'une génération à la suivante. Cependant, il convient de prendre en compte le risque de stigmatisation de ces enfants.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Une "période d'attente" a été mise en place en juillet 2002 afin d'inciter davantage les migrants de pays tiers à travailler. À partir de cette date, seules les personnes vivant au Danemark depuis 7 des 8 dernières années sont habilitées à bénéficier intégralement de l'aide sociale. Dans le cas contraire, elles bénéficieront de prestations à taux réduit. Un certain nombre d'initiatives ont accompagné cette mesure pour soutenir l'éducation et la valorisation des compétences des migrants. Ainsi, les municipalités ont la charge d'élaborer des plans d'action individuels pour chaque personne afin de les diriger le plus rapidement possible vers l'emploi ou vers des offres de formation et d'éducation. La suspension de l'aide sociale sanctionne toute personne ne respectant pas les dispositions prévues dans le plan. Des interrogations ont été formulées sur les moyens, pour une famille qui ne bénéficie que de prestations sociales à taux réduit pendant sept ans, de trouver les ressources nécessaires pour assurer correctement son intégration. La lutte contre la transmission intergénérationnelle négative est présentée comme l'initiative phare dans la prévention des risques d'exclusion. L'éducation de base est jugée importante à cet égard et là encore, l'accent est mis sur des

objectifs plus nombreux et sur un développement plus systématique des compétences. Cette démarche s'accompagne d'une approche plus individualisée de l'élève, soutenue par des tests et par des actions visant à cibler en priorité ceux qui rencontrent des difficultés particulières et peuvent nécessiter des mesures de soutien spéciales. S'agissant de l'intégration des réfugiés et des migrants, l'approche comporte une forte composante normative, mettant en relief la nécessité d'instaurer une relation étroite et un dialogue avec chaque famille et de veiller à ce que les valeurs de base d'une société ouverte soient acceptées et mises en pratique par l'élève et sa famille. L'essentiel de la mise en œuvre effective sera du ressort des travailleurs sociaux locaux, des enseignants, des pédagogues de jardin d'enfants et d'autres, qui devront changer les axes prioritaires de leur démarche, ce qui constitue un défi. Il est important de voir comment on pourra mettre en place ces stratégies individualisées tout en réduisant dans le même temps d'autres coûts sociaux, afin de maintenir l'équilibre des budgets sociaux locaux. Le plan d'action marque un changement de priorité vers l'aide aux plus vulnérables. Les efforts déployés seront orientés vers les axes suivants: donner aux groupes les plus faibles une vie qui a du sens, prendre en compte et respecter leurs besoins et leurs aspirations et renforcer leurs possibilités de se joindre à la communauté et d'y jouer leur rôle. On estime à quelque 14 000 le nombre de toxicomanes, à 22 000 celui des handicapés mentaux, à 8 500 le nombre de sans-abri et enfin, entre 5 et 7 000 celui des personnes prostituées au Danemark. L'intention du plan est de cibler directement ces personnes. Celui-ci vise à s'adapter mieux aux besoins individuels, à développer la participation des utilisateurs et à améliorer leur protection juridique. Des ressources significatives ont été mobilisées pour développer de nouvelles activités sur la période 2002-2005. Parmi ces nouvelles activités, citons de nouvelles offres de thérapies pour les toxicomanes, un élargissement des traitements proposés aux alcooliques et un développement et une amélioration de la qualité des aides apportées aux handicapés mentaux. Pour ce qui est des sans-abri, l'objectif est que les collectivités locales mettent en place des lieux d'hébergement temporaires d'une capacité de 300 lits jusqu'à atteindre un nombre de places suffisant. Il est également prévu de créer 75 autres lits dans d'autres lieux d'accueil, destinés aux toxicomanes et aux alcooliques nécessitant des soins immédiats.

Un Livre blanc sur les populations inuit socialement vulnérables vivant au Danemark a été publié. Une action de soutien à cette catégorie est en cours de réalisation.

La mise en place du Conseil pour les personnes socialement défavorisées, en avril 2002, a marqué un tournant qui viendra étayer les objectifs du plan "La responsabilité commune". Ce conseil a été créé en qualité d'organisme indépendant pour suivre les évolutions dans le pays et l'impact de la politique gouvernementale. Il aura un rôle consultatif sur les politiques concernant les personnes en marge de la société. Le développement graduel du rôle des comités de coordination locaux a également permis que le débat sur un marché du travail favorisant l'inclusion sociale soit désormais porté à l'échelon local, où les initiatives ont le plus de chance d'aboutir. Enfin, le Danemark possède une longue tradition de coopération entre le monde associatif bénévole et les acteurs publics en charge des affaires sociales. D'autres initiatives ont été prises pour renforcer le travail social bénévole, entre autres par le biais d'un accord sur une charte de coopération entre le secteur associatif et les collectivités publiques.

5. Dimension hommes-femmes

Globalement, les autorités entendent cibler les initiatives de réinsertion en fonction des différentes structures de marginalisation des deux sexes, par exemple en prenant en compte le fait que les SDF sont plus souvent des hommes que des femmes. D'autres initiatives plus

ciblées sur un sexe en particulier visent à améliorer le soutien aux victimes féminines de violences, et un nouveau plan d'action est prévu pour lutter contre la traite humaine et pour venir en aide aux victimes.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Il existe une large unanimité sur l'importance d'atteindre l'objectif d'un accroissement significatif de l'emploi avant 2010 afin de garantir la pérennité des finances publiques face au vieillissement de la population. Le gouvernement a annoncé la création d'une commission de l'action sociale, dont le mandat sera de formuler des suggestions pour introduire des réformes majeures dans les prestations et les mesures sociales avant novembre 2005.

Les municipalités et les comtés sont en majeure partie responsables de la mise en œuvre des objectifs du gouvernement. Les crédits budgétaires de l'État sont actuellement soumis à des restrictions, mais de nouvelles initiatives s'accompagnent d'une allocation de ressources aux municipalités.

ALLEMAGNE

Situation et tendances clés: Un vaste système de protection sociale permet à l'Allemagne, selon l'enquête PCM, de se classer parmi les États membres où le risque de pauvreté est le plus faible. En 2001, 11% de la population vivait dans des ménages situés en deçà du seuil de pauvreté national et 6% était exposée au risque persistant de pauvreté. Toutefois, les statistiques nationales révèlent des taux de pauvreté supérieurs dans les *Länder* de l'Est (16%, contre 10% dans les *Länder* de l'Ouest) et pour les détenteurs de passeports étrangers (22%, contre 10% pour les Allemands).

Progrès accomplis en 2001-2003: La loi Job-AQTIV et les quatre lois en faveur de la promotion de l'emploi et de la réforme des aides financières aux chômeurs (lois Hartz I-IV) sont présentées comme des réponses aux principaux défis du marché du travail. L'objectif de réduire de 25% le chômage des personnes handicapées est presque atteint. La pauvreté des personnes âgées ou en incapacité de travail trouve une réponse plus efficace grâce à la mise en place d'un système de protection sociale de base. Le programme "Ville sociale" en faveur des quartiers aux besoins de développement particuliers continue d'agir pour remédier à certains désavantages complexes dans la vie. Quelques progrès ont été réalisés en termes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du premier PAN, résultats qui pourraient être confortés et développés lors de l'exécution du PAN 2003.

Approche stratégique: Le PAN se fixe comme objectif d'assurer la participation active de tous les citoyens à la vie sociale. Cet objectif doit être atteint par l'éducation et la politique de l'emploi, par un meilleur équilibre de la vie professionnelle et par des services sociaux adaptés. Il met en corrélation la mise en place d'une stratégie durable de lutte contre la pauvreté et quatre objectifs politiques: améliorer la capacité des individus à vivre le genre de vie auquel ils aspirent, minimiser ou prévenir le risque de pauvreté et l'exclusion sociale, renforcer la responsabilité personnelle et les potentialités et analyser l'impact du système de protection sociale sur la pauvreté. Le PAN s'efforce également d'établir un lien avec le Rapport sur la pauvreté et la richesse, afin de définir le cadre analytique et empirique d'une politique de lutte contre l'exclusion sociale.

Mesures politiques clés: Le PAN définit un programme d'objectifs. Pour autant, il s'engage vis-à-vis d'une évaluation des risques potentiels d'exclusion sociale et de l'intégration possible des différents champs politiques (Agenda 2010, réforme de la fiscalité, etc.), dans l'optique d'une analyse de l'impact des mesures sur la pauvreté, une fois que celles-ci auront été réalisées. L'importance de la politique sociale locale et régionale et de la répartition connexe des compétences est soulignée à juste titre. Toutefois, la question de savoir si les procédures de consultation périodique, horizontale et verticale, sont ou non effectivement développées et dans l'affirmative, jusque dans quelle mesure, n'est pas clarifiée. Cet aspect joue un rôle particulièrement important, car le caractère multidimensionnel de la pauvreté exige une approche pleinement intégrée.

Défis pour l'avenir: Le PAN affirme clairement que la participation active à la vie professionnelle revêt une importance primordiale et souligne le rôle du système actuel de protection sociale, qui constitue une sauvegarde. Il faudra relever à l'avenir le défi pour faire en sorte que ce système puisse continuer à s'acquitter durablement et efficacement de sa mission. Il conviendra d'aborder les problèmes pointés dans le PAN s'agissant des lacunes potentielles dans le champ d'application du dispositif de protection sociale de base. Les disparités régionales existantes et les problèmes d'exclusion chez les migrants devront également trouver une réponse. Les quatre objectifs d'une stratégie durable identifiés dans le PAN pour lutter contre la pauvreté devront passer au stade opérationnel.

1. Situation et tendances clés

Le PIB a progressé de 0,2% en 2002 et devrait demeurer stable en 2003. La croissance de l'emploi a été négative en 2002, avec un taux de - 0,6%. L'emploi devrait connaître un recul d'environ 1,5% en 2003. Le taux d'emploi global en 2002 a reculé de 0,5% pour s'établir à 65,3%. Le taux d'emploi des femmes est demeuré inchangé (58,8%). Le taux de chômage global est passé à 8,6% en 2002 et devrait connaître une nouvelle augmentation à 9,4% en 2003. Le chômage dans les *Länder* de l'Est était plus de deux fois plus élevé que dans ceux de l'Ouest, en 2002. Selon les statistiques SESPROS, l'Allemagne consacre 29,5% de son PIB aux dépenses de protection sociale, par rapport à une moyenne de 27,3% chez les Quinze (chiffres 2000). Mesurées en dépenses par habitant en standard de pouvoir d'achat (SPA), les dépenses consacrées par les autorités allemandes à la protection sociale se situent, à 7 025 SPA, au-dessus de la moyenne communautaire de 6 155 SPA.

Le PAN se fixe comme principaux défis à relever le chômage persistant, le déficit de qualifications éducatives et professionnelles, l'insuffisance des possibilités permettant de concilier vie professionnelle et familiale, les déficiences de santé et enfin, l'immigration. Le PAN considère comme un défi l'amélioration du niveau actuel de protection sociale, à la lumière des changements sociaux et démographiques.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

Le PAN revendique des avancées dans la lutte contre l'exclusion sociale entre 2001 et 2003, en citant tout un arsenal de mesures en faveur de l'emploi. Cette réussite est également affirmée dans l'environnement social de préparation des migrants et des jeunes à l'emploi. Toutefois, les données empiriques, empruntées au programme JUMP de lutte contre le chômage des jeunes, par exemple, montrent que le taux de participation des ressortissants étrangers continue de diminuer malgré l'engagement pris dans le dernier PAN d'une participation égale des migrants aux actions de formation et de qualification. De nouvelles dispositions de la législation sur les retraites améliorent les droits acquis pour la retraite des personnes travaillant à temps partiel tout en ayant élevé des enfants. La réforme de la construction de logements sociaux, axée sur les ménages à faible revenu, est désormais achevée. Des mesures visant à mieux protéger les ménages surendettés ont été adoptées. Depuis le début des nouveaux programmes des Fonds structurels en 2000, les crédits du FSE – y compris ceux relevant de l'initiative EQUAL – octroyés à l'Allemagne (État fédéral et *Länder*) pour lutter contre l'exclusion sociale ont déjà atteint plus de 650 millions d'euros. Par ailleurs, une enveloppe de plus de 1,750 million d'euros du FSE pour l'aide aux mesures actives en faveur de l'emploi, au titre du domaine d'intervention A du FSE, a d'ores et déjà été versée à l'Allemagne. Une part considérable de cette enveloppe était destinée à la prévention du risque d'exclusion sociale.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le PAN développe une approche stratégique ambitieuse, qui ne donne plus la primauté à la participation au marché du travail, mais qui s'étend à quatre aspects: éducation, emploi, famille et protection sociale. Il n'en demeure pas moins que l'approche suivie pour l'action politique reste encore fortement orientée sur un accroissement de la participation à un emploi rémunérateur. En même temps, il faut supprimer les obstacles et les lacunes de l'accès à la protection sociale. Il convient de préserver et d'adapter l'importance primordiale de la protection sociale aux nouvelles exigences en termes de viabilité à long terme, de justice entre générations et de fiabilité du système pour faire face aux risques les plus

importants de la vie. Les personnes qui sont particulièrement défavorisées et que l'État-providence a considérablement de difficultés à toucher sont identifiées comme groupe cible. Un progrès majeur par rapport au premier PAN a été accompli: dans un certain nombre de domaines d'intervention, une évaluation/analyse d'accompagnement est signalée ou annoncée, avec une prévision de la date à la quelle les résultats de chaque projet seront disponibles.

À titre de stratégie globale, le PAN définit un large éventail de politiques, de mesures et de concepts différents pour le court, le moyen et le long terme. Cette stratégie gagnerait à être mieux coordonnée entre les différentes administrations. Elle ne débouche pas sur un "plan d'action", mais plutôt sur un agrégat de mesures.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Les principaux domaines de réforme sont les allocations de chômage, les services (conseils) aux personnes et la réorganisation des services publics de l'emploi, ainsi qu'une meilleure coopération avec les services sociaux. Toutes ces mesures ont vocation à accélérer la réinsertion des chômeurs dans la vie professionnelle. À ce stade, les coûts et avantages des réformes proposées peuvent être évalués jusqu'à un certain point seulement. L'impact de l'"allocation chômage II", bientôt en place, et de l'amélioration des initiatives de placement dans les centres pour l'emploi sur les personnes exposées au risque de pauvreté devra faire l'objet d'un suivi étroit. Le PAN s'engage à proposer à chaque chômeur âgé de 15 à 25 ans un emploi ou une mesure de qualification. Compte tenu de l'insuffisance des places en formation professionnelle, insuffisance qui s'est accrue ces dernières années, l'objectif visant à réduire de moitié le nombre des personnes sans qualification professionnelle avant 2010 paraît plutôt ambitieux.

Les autorités fédérales souhaitent renforcer le processus d'intégration des résidents non allemands, notamment en matière de compétences linguistiques, d'accueil préscolaire, d'enseignement scolaire et professionnel et de parcours individualisé vers l'emploi. Le PAN admet que les migrants demeurent défavorisés dans ces différents domaines. Ces désavantages demeurent considérables en comparaison des enfants et des jeunes d'origine allemande, même parmi les enfants et les jeunes issus de familles d'origine étrangère résidant depuis longtemps en Allemagne. C'est notamment le cas dans l'offre de places en jardin d'enfants, dans la scolarisation, dans la fréquentation des divers types d'écoles et dans l'acquisition de qualifications de fin d'études, et aussi dans les places attribuées en formation professionnelle et dans les universités. Alors que le PAN 2001-2003 promettait d'accroître le taux de participation des jeunes migrants à la formation continue et à des mesures destinées à l'insertion professionnelle, au prorata de leur quote-part dans les statistiques du chômage, cet engagement est désormais abandonné. C'est maintenant une approche d'insertion plutôt étriquée qui prédomine, constituée principalement de formations linguistiques et de formation continue. Le PAN souligne explicitement l'égalité d'accès des migrants aux prestations sociales. Or, les demandeurs d'asile bénéficient depuis 1996 de prestations sociales à taux réduit dans les trois premières années suivant le dépôt de leur demande d'asile.

Il faut que la société soit plus accueillante vis-à-vis des enfants et des familles. L'impact de la réforme fiscale envisagée sera d'alléger la charge fiscale des ménages pauvres, mais seulement à condition qu'ils aient un revenu issu d'un emploi lucratif. La suppression de l'allocation de parent isolé exonérée entraînera un alourdissement de la pression fiscale. Toutefois, les autorités ont adopté un nouvel abattement pour compenser la majoration de l'impôt pour les parents isolés. Les familles en situation précaire seront aidées par le biais

d'un programme de prévention de la pauvreté des familles. Le nombre d'enfants dépendant de l'aide publique sera réduit considérablement d'ici à 2006. La mise en place d'une assurance pour les soins infirmiers témoigne d'une avancée de l'inclusion sociale, mais rien n'est précisé sur le refinancement, la pénurie de personnel dans les services d'accueil des personnes âgées et le déficit dans l'offre de services pour les patients atteints de maladie psychiatrique. Il conviendra de suivre de près les retombées de la réforme de la santé, en particulier sur les malades chroniques. Le PAN souligne enfin la nécessité de développer le réseau des centres de conseil pour les ménages endettés et de continuer à travailler sur des normes de qualité uniformes sur le plan national pour les services de consultation, impliquant tous les acteurs concernés.

La prévention de l'exclusion de la société de l'information passe surtout par le développement des connexions à Internet dans les institutions assurant des services auprès des jeunes. La proportion d'utilisateurs Internet âgés de 14 ans et plus devrait passer à 70% d'ici à 2005.

Le PAN comporte quelques critiques et commentaires positifs formulés par différents participants lors de la première et de la seconde procédures de consultation, qui vont en particulier dans le sens d'un meilleur financement des services de conseil en direction des ménages endettés. Le PAN se borne à citer un groupe de coordination entre les services ministériels et à promettre de poursuivre le dialogue avec des représentants universitaires et un groupe de conseillers. Il conviendra de continuer à développer l'information, la sensibilisation et l'encouragement au débat public.

5. Dimension hommes-femmes

Des mesures visant à une meilleure protection des femmes contre les violences domestiques avaient été prises dans le cadre du premier PAN. Dans le second, l'intégration de la dimension hommes-femmes est prise en compte plus fermement. Le PAN signale le développement du nombre de places dans les garderies de jour pour les enfants de moins de trois ans afin de favoriser la compatibilité entre le travail et la vie familiale. Le projet de Nuremberg sur la prévention de la pauvreté des familles monoparentales constitue une tentative de fusionner des mesures destinées à prévenir la pauvreté. Le programme "Qualification professionnelle pour des groupes cibles ayant des besoins particuliers de développement" cible la formation des jeunes femmes. La proportion de femmes dans les métiers des technologies de l'information devrait passer à 40%, mais il faudra contrôler la qualité des emplois en fonction des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Associé aux rapports sur la pauvreté, le PAN doit devenir le "fondement des stratégies de renforcement de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté en Allemagne". Pour autant, les mesures concrètes permettant de réaliser les quatre objectifs devront passer au stade opérationnel. S'agissant en particulier des politiques de l'emploi et de l'éducation et de l'insertion des migrants, de nouvelles initiatives pourraient garantir la cohésion sociale. Il faudra remédier aux disparités régionales existantes. La couverture sociale de base sert parfaitement l'objectif de prévention de la pauvreté, mais il faudra combler les lacunes observées dans son champ d'application. Le défi d'une meilleure coordination entre les différents échelons de l'administration devra être relevé. Enfin, il faudra consolider les progrès réalisés dans la participation continue des acteurs partie prenante à l'élaboration de mesures, dans le cadre du PAN.

GRÈCE

Situation et tendances clés: La Grèce connaît un redressement constant de sa conjoncture macro-économique depuis 1996. La croissance réelle du PIB (estimée à 4,1% en 2003) continue d'être supérieure à la moyenne de l'UE (0,8% en 2003). La croissance de l'emploi a progressé tandis que le taux de chômage continue à reculer. La Grèce engage des efforts sérieux pour développer et améliorer son système de protection sociale, ce qui se traduit par une hausse substantielle de ses dépenses de protection sociale en pourcentage de son PIB. Le taux de pauvreté (20%) est supérieur à la moyenne des Quinze (15%) en 2001, même si une tendance à la baisse émerge depuis les dernières années. Le fort taux de croissance de ces dernières années, allié à l'augmentation des dépenses sociales et à la création permanente d'emplois, devrait créer un environnement plus propice au traitement des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale par le biais de mesures politiques correctement conçues.

Progrès accomplis en 2001-2003: Les mesures figurant dans le PAN/incl. 2001-2003 sont désormais en cours d'application, avec un financement partiel du FSE. Il reste à voir leur degré de réussite, même si tout indique que leur efficacité s'améliore. Des progrès ont été réalisés dans l'amélioration des mesures en faveur de l'aptitude à l'emploi destinées aux groupes vulnérables, mesures accompagnées d'une augmentation du nombre de services sociaux assurés auprès des personnes dépendantes. Les prestations en espèces ont été étendues, dans le but de couvrir davantage de groupes exposés au risque de pauvreté. Diverses réformes législatives ont été réalisées et une charte pour la convergence a été adoptée en septembre 2003, leur objet étant de multiplier les efforts dans ce sens.

Approche stratégique: Le nouveau PAN/incl. est partie intégrante de la stratégie de convergence des autorités grecques avec l'UE et considère la protection sociale comme un élément constitutif de la trajectoire globale vers le développement. Son approche stratégique repose sur: a) des politiques générales, notamment en matière de croissance économique et de mutations structurelles afin de soutenir le rythme des dépenses sociales et la redistribution; b) des mesures spécifiques visant à remédier aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. Quatre axes d'intervention stratégiques sont proposés: a) les campagnes, b) les personnes âgées, c) la promotion de l'accès à l'emploi et d) la qualité de gestion. L'objectif de politique sociale prépondérant est de réduire significativement le nombre de personnes vivant dans des conditions les exposant au risque de pauvreté. À cet effet, dix objectifs nationaux ont été fixés pour être atteints d'ici à 2010.

Mesures politiques clés: La stratégie et les mesures du PAN traduisent la volonté de renforcer et d'élargir le système de protection sociale. La priorité donnée à la nécessité d'une meilleure gouvernance est saluée dans les champs liés à la politique sociale. Les mesures actuelles exigent des mécanismes améliorés pour leur coordination, leur suivi et leur mise en œuvre, notamment à l'échelon local. L'initiative prise pour mettre en place un réseau des services sociaux au niveau local contribuera en partie à améliorer la coordination et les synergies entre les programmes gérés par des institutions différentes. La nouvelle Commission nationale pour la protection sociale est désignée comme l'unique instrument de mobilisation de tous les acteurs partie prenante. Ses résultats devront faire l'objet d'un suivi minutieux.

Défis pour l'avenir: La question de la **mobilisation** de l'éventail complet des acteurs concernés demeure un défi. L'intégration socio-économique des **migrants** constitue un autre défi, nécessitant une approche multidimensionnelle et des interventions durables. Les initiatives menées en matière d'**alphabétisation numérique** et d'**éducation et formation tout au long de la vie** sont d'une importance cruciale. En outre, il faudra renforcer l'application permanente d'une stratégie d'intégration de la dimension hommes-femmes et élargir l'accès des diverses catégories d'individus présentant des handicaps à tous les secteurs de l'économie et de la vie sociale.

1. Situation et tendances clés

La croissance de la production est forte en Grèce depuis 1996, et traduit l'amélioration permanente de la conjoncture macro-économique. La croissance réelle du PIB s'est accélérée en 2000 pour atteindre 4,2% et s'est maintenue à un niveau comparable au cours des années suivantes (4,1% en 2003 selon les estimations). Ces taux de croissance dépassent de loin les moyennes communautaires (3,5% en 2000, et 0,8% en 2003 selon les estimations). Progressant d'année en année, la croissance totale de l'emploi est passée de 0,76% en 2002 (second trimestre) à 1,38% en 2003 (second trimestre). Le taux d'emploi total est en hausse, continuant ainsi à combler le fossé par rapport à la moyenne communautaire. Les écarts relatifs entre les taux d'emploi sont plus réduits lorsque les comparaisons sont établies sur la base des taux EPT, ce qui traduit la faible incidence de l'emploi à temps partiel en Grèce.

Le chômage diminue depuis 2000 et devrait poursuivre son recul, mais il reste supérieur à la moyenne des Quinze (10% contre 7,7% en 2002 et 9,3% contre 8% en 2003). Le chômage demeure concentré chez les jeunes et les femmes, ce qui reflète diverses inefficacités institutionnelles et des déséquilibres structurels. Le chômage de longue durée et le chômage des jeunes suivent une évolution à la baisse, mais demeurent plus élevés que les moyennes communautaires. Une modeste tendance à la baisse est également enregistrée dans le chômage des femmes.

La Grèce ne ménage pas ses efforts depuis 1996 pour étendre et améliorer son système de protection sociale sur le plan quantitatif et qualitatif. Une partie de ces efforts se reflètent dans l'augmentation substantielle des dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB: de 22,9% en 1990 (contre 25,5% en moyenne communautaire) à 27,2% en 2001 (contre 27,5% en moyenne communautaire), ce qui tend à montrer une convergence rapide vers cette moyenne européenne. Le taux de pauvreté demeure élevé en Grèce (20% contre 15% en moyenne communautaire pour 2001), même si une tendance à la baisse se dessine ces toutes dernières années. Vu que la grande majorité des personnes à bas revenus possèdent leur propre logement, l'incidence du risque de pauvreté serait probablement plus faible si l'on prenait en compte la valeur locative imputée. L'augmentation du taux d'activité de la main-d'œuvre et le recul du chômage que l'on observe depuis 2000 ont probablement contribué à cette tendance à la baisse.

Les données de l'enquête PCM pour 2001 révèlent que l'impact des retraites et d'autres transferts sociaux sur la réduction du risque de pauvreté est important et affiche une progression : en l'absence de ces transferts sociaux, le risque de pauvreté en Grèce serait de 39% au lieu des 20% mesurés. Cependant, cet impact demeure inférieur au niveau de la moyenne communautaire, l'impact imputable à des transferts sociaux autres que les retraites étant particulièrement faible. La Grèce n'a pas adopté de système de revenu minimum garanti généralisé à la population entière mais plusieurs régimes catégoriels de prestations liées au revenu sont appliqués à certains groupes de population exposés à un risque plus grand (les personnes âgées, les chômeurs et les personnes handicapées). Au cours de ces dernières années, le champ d'application de ces dispositifs a été étendu à de nouvelles catégories de bénéficiaires.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

La politique de l'emploi vis-à-vis des groupes socialement vulnérables a considérablement évolué ces toutes dernières années en faveur de mesures actives. Sous la pression de la stratégie européenne pour l'emploi, l'amélioration de l'aptitude à l'emploi prime de plus en

plus souvent sur le développement des mesures de garantie de ressources et des autres mesures passives classiques, alors que dans le même temps, des initiatives sont déployées pour adopter une approche préventive et personnalisée. Des progrès ont été accomplis dans le nombre de services sociaux désormais assurés (accueil de jour, garderies, aides à domicile, etc.) auprès des personnes dépendantes (personnes âgées, personnes handicapées et enfants), dont on espère, entre autres, qu'elles permettront de concilier davantage vie familiale et vie professionnelle. Le cofinancement par l'UE de certaines mesures instaure les conditions préalables requises pour transférer les actions aux collectivités locales à l'issue de la période de financement, lorsque celles-ci devront se procurer les financements nécessaires pour poursuivre leurs activités.

Des changements majeurs sont en cours dans la politique sociale et dans d'autres domaines politiques, principalement sous l'impulsion de réformes législatives et de dispositions adoptées récemment. Tous ces changements vont dans le bon sens et devraient indéniablement contribuer, une fois pleinement réalisés, à une action plus efficace pour la promotion de l'inclusion sociale et plus spécifiquement, pour l'intégration socio-économique des groupes de population les plus vulnérables de la société grecque.

Un filet de sécurité devra être mis en place par une politique de prestations en espèces, dirigée vers certains groupes précis, en prenant en considération leurs besoins particuliers et en utilisant des informations catégorielles à caractère non économique, minimisant les risques de dilution. D'aucuns considèrent peu commode et contre-productive l'idée d'un filet de protection généralisé, principalement en raison du flou entourant le nombre de bénéficiaires potentiels. Le PAN/incl 2001 prévoyait trois nouvelles mesures de garantie de ressources. Les trois dispositifs sont désormais étendus à d'autres bénéficiaires, après une phase initiale qui en limitait le nombre. Un train de mesures sociales annoncé en septembre 2003 prévoit de nouvelles initiatives visant à poursuivre la réalisation des objectifs du PAN/incl. Ces mesures continuent à garantir des ressources aux personnes à bas revenus et incluent quelques nouvelles prestations ciblées.

Par leur nature même, les informations statistiques sur les avancées réalisées dans la concrétisation des quatre objectifs de Nice sont difficiles à obtenir en temps voulu. L'absence d'un rapport de mise en œuvre détaillé des mesures comprises dans le premier PAN, avec des chiffres et des indicateurs adéquats, ne facilite pas la tâche pour dresser un bilan précis de son application. Le système de suivi prévu dans le premier PAN prend forme peu à peu. Toutes les mesures de ce PAN sont désormais en cours d'application, avec un financement partiel du FSE.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le nouveau PAN/incl. est partie intégrante de la stratégie de convergence des autorités grecques vers la stratégie européenne, mettant en exergue l'importance attribuée à la sauvegarde de la cohésion sociale et à l'intérêt pour le développement de la politique sociale dans la stratégie globale de Lisbonne. Son cadre stratégique repose sur les éléments suivants: a) des politiques générales, notamment en matière de croissance économique et de mutations structurelles, de façon à assurer une croissance stable et à fournir les ressources financières nécessaires à une augmentation progressive des dépenses sociales et à la redistribution; b) des politiques spécifiques visant à apporter une réponse aux problèmes anciens et nouveaux de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Quatre axes stratégiques sont proposés pour des interventions ciblées dans ce cadre. Ce sont: a) **les campagnes**: gommer les différences d'opportunités économiques et de qualité de vie

entre populations urbaines et rurales dans le cadre d'un développement rural intégré; b) **les personnes âgées**: assurer une garantie de ressources aux personnes bénéficiant de pensions de retraite faibles et faciliter leur accès à l'ensemble des services sociaux; c) **la promotion de l'accès à l'emploi**: la priorité est donnée à cinq catégories de population (femmes, travailleurs âgés, jeunes, personnes handicapées et migrants), alors que l'on estime primordial que le travail fournisse des moyens de subsistance et que le travail au noir se transforme en emplois déclarés; d) **la qualité de gestion**: cet axe comporte quatre priorités: intervention stratégique, dialogue structuré avec la société civile, décentralisation des actions et étendue et qualité des services.

La primauté donnée à la nécessité d'une bonne gestion, plutôt qu'à une gestion réactive, constitue la marque distinctive de cette stratégie. Cette bonne gestion doit être recherchée selon les axes suivants: coordination entre les différents secteurs d'intervention, compatibilité de leurs objectifs respectifs, large consensus social et efforts conjoints pour atteindre ces objectifs et enfin, dépassement des intérêts personnels ou sectoriels étroits.

L'objectif politique majeur est de déboucher sur une diminution significative du nombre de personnes vivant dans des conditions de pauvreté. À cet effet, une dizaine d'objectifs nationaux quantifiés sont proposés dans des domaines primordiaux pour l'intégration sociale. Quatre de ces objectifs concernent l'amélioration de la situation de groupes particuliers exposés à un risque élevé de pauvreté, tandis que les six autres renvoient à six domaines prioritaires. Les objectifs devront être atteints pour 2010, au même titre que les autres objectifs de Lisbonne, non pour la période de référence du PAN/incl. 2003-2005. Réussir à concrétiser les objectifs en matière d'emploi est considéré comme indispensable pour la réussite des objectifs sociaux.

4. Approche politique clé: forces et faiblesses

Le nouveau PAN/incl. comporte un large éventail de mesures: prestations en espèces, mesures de promotion de l'emploi et de formation, programmes d'accompagnement social, actions intégrées, dispositions institutionnelles, etc. Ces mesures témoignent de la poursuite des efforts et d'un engagement vis-à-vis d'un nouveau renforcement du système de protection sociale, de façon qu'il puisse prendre en charge des problèmes et des besoins identifiables, anciens ou nouveaux, en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Au niveau stratégique, l'inclusion sociale s'intègre dans le processus global de convergence fixé dans la charte pour la convergence, adoptée en septembre 2003, tandis qu'une série de nouvelles mesures sociales complètent celles du PAN/incl. Le besoin d'une bonne gestion, particulièrement important dans les affaires de politique sociale en Grèce, bénéficie d'une attention particulière. Les mesures actuelles, dont certaines sont étendues et renforcées, nécessitent des mécanismes renforcés pour leur coordination, leur suivi et leur mise en œuvre, qui ont besoin d'être développés, notamment à l'échelon local. L'initiative prise pour créer un réseau des services sociaux au niveau local contribuera en partie à améliorer la coordination et les synergies entre les programmes gérés par des institutions différentes. La nouvelle Commission nationale pour la protection sociale est conçue comme l'unique instrument du PAN/incl. pour mobiliser tous les acteurs partie prenante et favoriser un dialogue structuré avec la société civile et la mutualisation des responsabilités entre les institutions qui y siègent. Les résultats de cette Commission devront être suivis de près.

5. Dimension hommes-femmes

Certains critères prioritaires pour la participation féminine sont appliqués de plus en plus souvent depuis quelques années dans la majorité des mesures d'emploi et de formation, ce qui a d'ores et déjà conduit à une augmentation du nombre de femmes en bénéficiant. Les projets d'investissement, impliquant le versement de subventions destinées exclusivement à des entreprises de femmes – qu'il s'agisse de création et/ou de modernisation d'une entreprise existante – sont de plus en plus souvent encouragés et devraient continuer à l'être. En outre, les services sociaux d'accompagnement, visant à aider les femmes à concilier leur vie familiale et leur travail, se multiplient. Les politiques menées gagneront grandement en efficacité si les différentes initiatives sont mieux coordonnées. Les mesures visant à accroître l'offre et la demande de main-d'œuvre féminine, en particulier, devront être mieux coordonnées pour maximiser les synergies.

6. Enjeux actuels et défis futurs

La récente loi sur le dialogue social pour promouvoir l'emploi et la protection sociale est une initiative très bien accueillie. Néanmoins, la **mobilisation** des acteurs concernés pour qu'ils renforcent leur participation et qu'ils assurent la coordination des actions, par le biais d'un dialogue structuré et de l'exercice mutuel des responsabilités, demeure un défi. Il est crucial pour les commissions respectivement chargées de l'emploi et de la protection sociale qu'elles fonctionnent correctement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'intégration socio-économique des **populations immigrées** constitue un autre défi, nécessitant des stratégies multidimensionnelles et des interventions intégrées s'inscrivant dans la durée. La mise en place du plan d'action pour l'intégration des migrants et le fonctionnement de l'Institut pour la politique de l'immigration (IMEPO) sont des jalons importants pour atteindre ces résultats. Les initiatives concernant **l'alphabétisation numérique** et **l'éducation et la formation tout au long de la vie**, en liaison avec les besoins actuels et futurs en matière d'emploi des groupes socialement vulnérables, revêtent une importance décisive pour prévenir à terme les problèmes. Enfin, le changement de priorité du PAN, au profit d'une **intégration de la dimension hommes-femmes** et d'un élargissement de **l'accès** à tous les secteurs de la vie économique et sociale de diverses catégories de **personnes présentant un handicap**, devra être réaffirmé avec vigueur pendant toute la durée du plan d'action. Dernier point: l'ajustement structurel, auquel devraient faire face les zones rurales à vocation agricole, nécessite l'application constante d'une approche globale du développement rural.

ESPAGNE

Situation et tendances clés: L'économie espagnole a maintenu la croissance annuelle de son PIB à plus de 2% ces deux dernières années, soit un taux supérieur à la moyenne de l'UE. La conjoncture économique et des mesures actives en faveur de l'emploi ont permis de diminuer les taux du chômage de longue durée et de très longue durée. La situation des femmes sur le marché du travail, même si elle approche des moyennes de l'UE, témoigne d'un taux de chômage encore très élevé par rapport à celui des hommes, dans presque toutes les classes d'âge et à tous les niveaux d'éducation. La proportion d'emplois temporaires (30,2%) demeure très élevée. L'Espagne affiche une tendance très nette à la convergence avec les moyennes communautaires en matière d'indicateurs relatifs à l'emploi. Toutefois, certains indicateurs continuent de marquer le pas.

Progrès accomplis en 2001-2003: Des avancées notables ont été accomplies dans l'extension de la stratégie de lutte contre l'exclusion sociale aux administrations régionales et locales. L'introduction d'une nouvelle législation (prévue au titre du premier PAN) a jeté les fondements de l'élaboration de mesures plus concrètes, désormais mises en œuvre. Certains progrès ont été enregistrés dans la coopération entre les services sociaux et ceux de l'emploi, dans la mobilisation de ressources en faveur des groupes vulnérables et en matière de politique de santé. Pour autant, les progrès sont moindres dans d'autres matières importantes, notamment dans la lutte contre l'échec scolaire.

Approche stratégique: Le PAN décrit tout un éventail de mesures, même si la manière dont celles-ci sont articulées entre elles ne semble pas toujours évidente. L'une des faiblesses stratégiques du premier PAN/incl., en l'occurrence l'absence de résultats ciblés, demeure un problème et plus particulièrement dans les domaines de la santé, du logement et de l'éducation. La stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est centrée sur des groupes vulnérables spécifiques. L'emploi continue de demeurer le principal instrument d'insertion. Toutefois, une attention particulière sera portée à la garantie d'un accès des groupes à risque ou en situation de pauvreté à la santé, à l'éducation et au logement. L'objectif d'une réduction de 2% du nombre de personnes se situant en deçà du seuil de 60% du revenu médian vaut d'être noté.

Mesures politiques clés: En vertu du PAN, la baisse de l'impôt sur le revenu des contribuables à faible revenu, l'amélioration des pensions de retraite et les incitations proposées aux employeurs devraient consolider la tendance à une amélioration des résultats s'agissant des niveaux de ressources. Des mesures visant la famille, les disparités régionales et la suppression des obstacles à l'accès aux TIC doivent permettre de prévenir l'exclusion. Dans le sillage du premier Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, des mesures s'attaquant aux obstacles à la participation des femmes de faible niveau éducatif et social au marché du travail (mesures également appliquées dans le PAN pour l'emploi) ont été adoptées, de même qu'une aide financière aux victimes de violences domestiques.

Défis pour l'avenir: La coordination et la coopération entre les différents échelons de l'administration sont toujours nécessaires et le suivi des progrès réalisés à l'échelon local et régional demeure une difficulté. Les fondements ont été posés pour certains domaines clés (notamment pour l'aide sociale aux soins) et des mécanismes doivent désormais être développés et mis en place. Compte tenu de l'importance de l'emploi en tant qu'instrument d'inclusion sociale, il est impératif de renforcer la participation de tous les partenaires sociaux. L'accroissement du nombre de migrants pourrait avoir pour effet de peser encore plus lourdement sur certains services sociaux et régimes de prestations si cet accroissement n'est pas pris en compte lors de l'élaboration du budget.

1. Situation et tendances clés

L'économie espagnole maintient depuis deux ans la croissance annuelle de son PIB au-delà de 2%, c'est-à-dire à un niveau supérieur à la moyenne de l'UE. La décline constante du chômage, passé de 18,8% en 1995 à 11,3% en 2002 (enquête harmonisée sur les forces de travail) est le trait le plus marquant de l'économie espagnole de ces huit dernières années. Malgré un taux qui demeure l'un des plus élevés de l'UE (principalement du fait du fort chômage des jeunes et des femmes), la convergence vers le niveau européen est évidente.

Ces tendances positives de l'emploi et l'amélioration graduelle des pensions de retraite ont à leur tour comblé certains fossés avec l'UE. La plupart des indicateurs de ressources sont sur la voie de la convergence, même si l'Espagne est restée pendant longtemps parmi les pays comptant la plus forte proportion de pauvres se situant en deçà du seuil de 60%. Les données de l'enquête PCM pour 2001 indiquent un taux de pauvreté de 19% en Espagne

Comme le montre le coefficient de Gini, même si l'on observe une amélioration dans le chiffre de l'Espagne, l'écart par rapport à la moyenne communautaire demeure inchangé (coefficient de 32% en Espagne et de 29% dans l'UE en 2000). Plus important encore, les chiffres comparés avant et après transferts sociaux montrent que l'impact de ces transferts est plus faible en Espagne.

Ainsi que le souligne le dernier Rapport conjoint, l'Espagne se classe en bas du tableau pour ce qui est du ratio des dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB: 20% en 2000 (27,1% pour les Quinze). La majeure partie du budget de la protection sociale (91% contre 83% en moyenne dans l'UE) est consacrée aux personnes âgées, à la santé, au handicap et au chômage, ce qui ne laisse que 9% pour répondre aux autres besoins.

En ce qui concerne les indicateurs non liés à l'emploi, les progrès sont quelque peu plus mitigés. Ainsi, même si l'on observe un léger redressement depuis 1995, l'Espagne continue de connaître l'un des plus forts taux de décrochage scolaire. S'agissant des groupes les plus vulnérables, on observe une forte progression de la population immigrée.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

La conjoncture économique et les avancées dans les politiques actives en faveur de l'emploi ont permis d'atteindre une diminution des taux du chômage à long terme et à très long terme, même si la forte proportion d'emplois temporaires (30,2%) demeure une préoccupation. Malgré une légère amélioration, de fortes disparités régionales perdurent.

Sous la compétence des administrations régionales, le nombre de bénéficiaires de prestations assurant un revenu minimum garanti a progressé et toutes les communautés autonomes disposent désormais de leurs propres régimes. On observe une tendance à combiner ces prestations à des mesures d'insertion dans l'emploi. La toute dernière réforme du système des retraites a également visé les revenus les plus modestes.

Une loi sur la qualité de l'éducation a été adoptée en 2002, dont les principaux objectifs sont, entre autres, de lutter contre l'abandon prématuré de la scolarité et l'échec scolaire.

S'agissant du logement, certaines mesures sont axées sur un meilleur accès au parc locatif et sur des subventions à l'accession à la propriété. Toutefois, les progrès sont très modestes et demeurent entravés par la hausse permanente des prix de l'immobilier.

En ce qui concerne la santé, la reconnaissance de l'aide sociale aux soins dans le cadre du système de santé national constitue l'avancée la plus remarquable. Il s'agit d'une nouvelle prestation, qui est destinée à améliorer les services de soins et qui devrait avoir un impact notable sur les groupes les plus vulnérables, mais tout dépendra de son degré de réalisation. L'accès effectif des groupes vulnérables et l'amélioration de l'accès aux consultations spécialisées (réduction des listes d'attente) demeurent des problèmes majeurs.

L'extension de la stratégie de lutte contre l'exclusion sociale aux administrations régionales et locales a fait une percée notable. Pour l'heure, 13 plans régionaux ont été approuvés et quatre autres devraient l'être sous peu. Certaines municipalités ont également présenté leur plan, ou envisagent de le faire.

L'offre de programmes de formation aux TIC aux groupes les plus défavorisés s'est améliorée, de même que l'utilisation des TIC dans le système éducatif.

S'agissant des personnes handicapées, divers plans concernant l'éducation, l'emploi et l'accessibilité ont été introduits avec la participation des associations bénéficiaires.

En ce qui concerne la mobilisation de tous les acteurs, on note des progrès importants dans l'implication des administrations régionales et locales, ainsi qu'une participation plus active des ONG et des bénéficiaires. Cependant, il conviendrait de renforcer la participation des acteurs sociaux.

Le PAN rend compte du rôle du FSE dans l'appui aux objectifs d'inclusion sociale dans une annexe riche d'informations et d'illustrations jointe au rapport principal. La mise en place d'actions financées par le FSE apportera une contribution majeure à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Espagne.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

L'une des principales faiblesses stratégiques du premier PAN (à savoir l'absence d'objectifs chiffrés) demeure dans le nouveau plan, plus spécifiquement en matière de santé, de logement et d'éducation. La compatibilité entre la vie professionnelle et la vie familiale, le renforcement des mesures destinées à prévenir les violences domestiques et celles destinées à faciliter l'accès des plus vulnérables aux TIC figurent parmi les objectifs principaux du nouveau PAN.

La mobilisation des acteurs partie prenante devrait encore permettre d'améliorer l'efficacité de la politique d'insertion. Deux des dix grands objectifs du nouveau PAN abordent spécifiquement cette question en instaurant des forums de débat avec les ONG et en facilitant l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Comme dans le précédent PAN, le rôle des collectivités régionales et locales est partie intégrante de la stratégie développée. Trois des dix grands objectifs affirmés dans le PAN/incl. 2002-2003 apportent une réponse à cette question par la coordination, la cohésion interrégionale – par le biais de plans en faveur de l'insertion à l'échelon régional et local (de sorte qu'au moins 50% de la population soit concernée par ces plans avant 2005) – et par la participation plus active des assemblées régionales.

Il est important de noter l'objectif fixé d'une réduction de 2% du nombre de personnes se situant sous le seuil de 60% du revenu médian. Cet objectif pourrait être atteint par une plus forte participation au marché du travail et par l'amélioration constante des pensions de

retraite, ainsi que par le biais de mesures fiscales concrètes visant à abaisser les barèmes d'imposition pour les revenus les plus faibles.

Ainsi qu'il est affirmé dans le premier PAN/incl., les politiques sociales menées par les autorités espagnoles sont toujours articulées autour de groupes spécifiques. Cette articulation a permis aux bénéficiaires de participer activement à la planification et la mise en œuvre des mesures, ce qui toutefois n'est pas le moyen le plus simple pour introduire des mesures horizontales. Cependant, le plan fournit aussi un moyen de les mettre en place de telle sorte que l'on peut développer une stratégie plus intégrée et plus globale.

Le nouveau PAN ne mentionne pas spécifiquement la coordination entre le PAN pour l'insertion et celui pour l'emploi en tant que partie intégrante de la stratégie suivie, mais certaines mesures spécifiques du PAN Emploi sont reprises à titre d'objectifs, notamment la compatibilité entre la vie professionnelle et la vie familiale, l'amélioration de la coordination de la protection sociale avec l'emploi et l'inclusion sociale, ainsi que la baisse des cotisations de sécurité sociale pour les personnes en situation d'exclusion ou menacées de l'être.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Le nouveau plan comporte 269 actions (soit 84 de plus que dans le premier PAN), dont la plupart ciblent les trois premiers objectifs communs. L'essentiel des mesures découlent du premier PAN (et sont à mettre en œuvre ou le sont déjà). D'autres développent les mesures initialement adoptées dans le premier PAN, qui se sont traduites par l'adoption d'une nouvelle législation et constituent ainsi la base de l'élaboration d'interventions concrètes. Les principaux instruments d'accès à l'emploi, qui figurent aussi dans le PAN pour l'emploi, sont les itinéraires d'insertion, les mesures d'incitation aux entreprises par le biais d'allègements de leurs cotisations sociales et le renforcement de la coopération avec les ONG et les services publics de l'emploi décentralisés.

S'agissant de l'accès à d'autres ressources, les fondements posés dans le cadre du premier plan peuvent maintenant être élaborés et mis en œuvre, avec un travail d'analyse approfondi des besoins et de la population à toucher. Le nouveau plan prévoit un nouvel arsenal de mesures visant à garantir l'accès à la justice. Différentes mesures abordent également l'atténuation des facteurs de désintégration familiale, la remédiation aux problèmes sociaux au niveau des collectivités territoriales et la lutte contre certains obstacles spécifiques découlant de l'accès aux nouvelles technologies.

Par rapport au premier PAN, la seconde édition prolonge certaines mesures et en améliore d'autres. Elle reconduit les initiatives initiales de mobilisation et de coordination entre tous les organismes concernés à l'échelon administratif. Enfin, les initiatives visant à collecter toutes les données adéquates sur les actions très décentralisées de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constituent également une priorité au titre du nouveau plan.

5. Dimension hommes-femmes

La situation des femmes sur le marché du travail, l'une des singularités des chiffres de l'Espagne, continue d'accuser un chômage très élevé par rapport aux hommes. L'amélioration de l'analyse de la dimension hommes-femmes dans le nouveau plan permettra de contrôler le bilan des mesures destinées spécifiquement aux femmes. Un plan d'action intégré en faveur des victimes de violences domestiques a été mis en place, qui prend acte de la situation d'exclusion sociale que ces victimes sont susceptibles de connaître.

Le nouveau plan pour l'égalité des chances s'intègre également dans le principal corpus de mesures du PAN/incl. et vise à s'attaquer aux obstacles à la participation des femmes de faible niveau social et éducatif au marché du travail. La progression du nombre de familles monoparentales menacées d'exclusion (où le chef de famille est le plus souvent une femme) pourrait bien être le nouveau défi.

6. Enjeux actuels et défis futurs

La coordination et la coopération entre les différents échelons administratifs demeurent toujours une nécessité dans de nombreux domaines pour garantir une qualité minimum des mesures de la politique d'insertion. Même si les fondements ont été posés pour certains grands domaines (notamment la santé), il reste encore à développer les mécanismes d'information et d'accès direct des bénéficiaires et à les mettre en œuvre pour faire en sorte que les personnes ciblées par les services soient en capacité d'en bénéficier réellement.

Compte tenu de l'importance de l'emploi en tant qu'instrument d'inclusion sociale, il est nécessaire de renforcer la participation des partenaires sociaux.

Le vieillissement progressif de la population espagnole s'accompagne de mesures spécifiques pour prendre en charge les personnes âgées les plus défavorisées, mais les besoins de santé de cette catégorie sont l'un des grands défis à relever dans un avenir proche. Il pourrait être utile d'approfondir l'analyse de l'état sanitaire des individus en situation de pauvreté ou menacés de l'être. La forte proportion de migrants soulève également d'importantes difficultés, étant donné que leur intégration recoupe de nombreuses questions transversales prises en compte dans le plan, si ce n'est pas la totalité. Ainsi, cette population pourrait solliciter plus lourdement certains services sociaux et régimes de prestations si elles ne sont pas dûment prises en compte lors de l'élaboration du budget.

FRANCE

Situation et tendances clés: Après plusieurs années de croissance économique soutenue et de baisse sensible du chômage, la très faible croissance depuis mi-2001 s'accompagne d'un ralentissement des créations d'emplois et d'une remontée du chômage qui atteint son plus haut niveau depuis trois ans (9,6% en juillet 2003). Ce contexte est marqué par une remontée de la pauvreté "administrative", le nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) ayant recommencé à augmenter à partir du second semestre 2002. Le risque de pauvreté, mesuré à 15% en 2001 selon Eurostat, est égal à la moyenne européenne. Les statistiques nationales (INSEE) font cependant état d'un taux inférieur, 12,7% en 2000.

Progrès accomplis en 2001-2003: L'évaluation globale des politiques de lutte contre l'exclusion prévue par la loi de 1998 n'étant pas jointe au PAN/incl., l'analyse des résultats est parfois elliptique. En dépit des résultats intéressants de certains dispositifs en matière d'emploi, le taux de chômage reste très élevé. Dans le domaine du logement, les politiques se sont révélées insuffisantes face aux besoins. Si la prévention des ruptures est perfectible, on relève des progrès sensibles en matière de santé, justice et plus largement d'accès aux droits.

Approche stratégique: Le plan conjugue deux stratégies. La première consiste à prolonger les mesures engagées depuis 1998 avec un accent sur l'accès à l'emploi tout en valorisant les mesures d'accès aux droits. La seconde stratégie consiste à mobiliser à cet effet les solidarités territoriales via la décentralisation et le secteur privé, peu actif dans ce domaine jusqu'alors. Le plan s'attache particulièrement aux procédures de mobilisation des acteurs et à l'amélioration du dispositif de suivi. Renonçant à fixer un objectif global de réduction de la pauvreté, il privilégie des objectifs chiffrés, limités mais réalistes, couvrant les grands volets du plan (emploi, logement, éducation, santé). Un effort conséquent est fait en matière d'indicateurs pour rendre compte de l'intensité des actions dans les différents domaines.

Mesures politiques clés: La dimension stratégique du PAN/incl. tend à s'estomper sous son caractère multidimensionnel. Les mesures, déclinées selon les objectifs de Nice, constituent en effet un véritable panorama de la mobilisation des différents secteurs de l'État en la matière. Des mesures nouvelles, la décentralisation du RMI et de la formation professionnelle, le projet d'assurance-emploi, la procédure de rétablissement personnel ou encore le programme quinquennal de rénovation urbaine suscitent de fortes attentes. La vision du plan précédent est élargie aux personnes handicapées et étrangères. Des progrès restent à accomplir pour intégrer la dimension de genre, les actions en faveur des femmes sont cependant mieux identifiées.

Défis pour l'avenir: L'accès à l'emploi, les facteurs de précarité dans l'emploi et les carences notoires en matière de logement restent les défis majeurs, tout comme la résorption des inégalités territoriales ou, si l'on vise des groupes spécifiques, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Par ailleurs, l'accès effectif aux droits, voire la création de nouveaux droits ne trouvent que des réponses partielles. L'intégration des populations étrangères ou l'entrée dans la vieillesse de populations pauvres sont aussi des enjeux essentiels pour les années à venir. Très attendu, le "projet coordonné de politique interministérielle" (PCPI) devrait permettre de préciser les aspects financiers. Il traduirait en outre les engagements forts en matière d'intégration des politiques, de suivi et d'évaluation annoncés dans le plan d'autant que des obligations de suivi et d'évaluation concernent également les politiques décentralisées. Dans cette perspective, les objectifs chiffrés gagneront à être développés.

1. Situation et tendances clés

Après une croissance soutenue de mi-1997 à 2000, l'économie française, depuis mi-2001, connaît un taux de croissance faible (1,2% en 2002, probablement 0,2% en 2003 et une prévision de 1,7% en 2004), une forte décélération de la création d'emplois et une reprise du chômage (8,8% en 2002, 9,6% en juillet 2003) frappant fortement les jeunes non qualifiés. Occultant la baisse continue du chômage de très longue durée (plus de trois ans) depuis 1999, le chômage de longue durée (2,9% en 2002) repart à la hausse avec quelque 700 000 demandeurs d'emploi concernés, les plus de 50 ans étant particulièrement touchés. Le taux de chômage des femmes (10%) reste supérieur à celui des hommes et de fortes inégalités persistent entre régions avec un coefficient de variation du taux d'emploi de 8,8% en 2001 selon les données nationales. La précarité s'accroît avec l'augmentation des entrées au chômage après des contrats d'intérim ou à durée déterminée. La succession de périodes d'emploi précaire et de chômage caractérise ainsi l'entrée dans la vie active de nombreux jeunes, ce dont témoigne le flux des entrées et sorties à l'ANPE pour la classe d'âge 15/24 ans.

Selon Eurostat, le risque de pauvreté (en pourcentage de la population avec un revenu inférieur à 60% de la médiane nationale) s'élevait à 15% en 2001 (12,7% selon les statistiques nationales), à égalité avec la moyenne européenne, avec un taux de risque persistant de pauvreté de 9%. En dépit de la reprise des années 1997 à 2001, les mesures de la pauvreté ne font pas état d'une réduction significative. Les données nationales indiquent une légère baisse du taux de pauvreté monétaire entre 1996 et 2000, seul le nombre d'allocataires du RMI diminuant sensiblement, tendance inversée depuis le second semestre 2002.

Les groupes les plus exposés au risque de pauvreté et d'exclusion restent les chômeurs, les travailleurs pauvres, les enfants de moins de 18 ans, les jeunes peu qualifiés, les familles nombreuses et monoparentales, les femmes de 65 ans et, si l'on vise des publics spécifiques, les demandeurs d'asile ou encore les gens du voyage qui, certes, ne constituent pas une catégorie homogène. Les défis auxquels était confronté le premier PAN/incl. sont sensiblement identiques : la précarité d'une large part de la population, l'existence de populations en marge, l'accès à l'emploi et l'amélioration du revenu professionnel, l'accès effectif aux droits et les inégalités territoriales, qu'il s'agisse de quartiers urbains d'habitat social ou de zones rurales.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

Élaboré en période de croissance, le PAN/incl. a été mis en œuvre dans un climat économique moins favorable mais sans discontinuité majeure, en dépit d'un pilotage politique affaibli et du changement de majorité en 2002. Il a permis d'enraciner et d'amplifier des mesures engagées depuis 1998 comme le programme TRACE pour l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté ou les programmes régionaux de santé. Malgré des dispositifs aux résultats intéressants, l'ampleur du problème à traiter et la dégradation de la conjoncture ont limité ses effets sur l'emploi. C'est toutefois dans le domaine du logement que le décalage entre besoins et résultats est le plus manifeste. Les dispositifs pour rendre les ménages solvables sont également perfectibles. En revanche, la couverture maladie universelle et les dispositifs régionaux de santé ont eu une incidence certaine sur l'accès aux soins. Le PAN/incl. a aussi permis d'expérimenter plusieurs actions en faveur de la culture, de l'enfance, de la justice et plus généralement de l'accès aux droits. En mars 2003, le plan de renforcement de la lutte contre la précarité et les exclusions, centré sur l'accès effectif aux

droits et le soutien aux personnes en situation de grande exclusion, a réaffirmé la priorité accordée à cet objectif.

On regrettera la faible visibilité du PAN/incl. 2001. En outre, l'intégration entre les différents volets, la participation des personnes en difficulté ou les actions de formation des acteurs sont restées limitées. En matière de suivi, on relève un effort conséquent en termes d'indicateurs. L'évaluation globale prévue par la loi de 1998 devrait être disponible avant la fin 2003.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Fondée sur le caractère multidimensionnel de l'exclusion et la prépondérance de l'emploi, la stratégie proposée s'inscrit dans la continuité des politiques menées depuis 1998 et décline les quatre objectifs de Nice en un large éventail de mesures. Le rôle renouvelé des collectivités locales, avec le projet de décentralisation, et l'accent sur le secteur marchand et son rôle dans l'insertion professionnelle constituent les inflexions stratégiques les plus nettes. L'innovation réside aussi dans le champ très large plus que dans le détail des actions dont beaucoup prolongent des mesures existantes ou renouent avec des pratiques antérieures. Des domaines peu explorés en 2001 tels le handicap, les populations étrangères et la dimension de genre font l'objet de développements nouveaux. L'articulation entre la stratégie et les défis repose parfois sur un volontarisme non totalement maîtrisé par les auteurs du plan, comme la mobilisation des collectivités locales après la décentralisation ou l'appel aux entreprises.

Une vaste palette d'indicateurs accompagne le plan. Par ailleurs, la fixation d'objectifs quantifiés précis, certes en nombre limité, est une innovation positive. Choisis pour leur pertinence et leur réalisme, ils ne couvrent que partiellement les différentes politiques et n'intègrent pas d'objectif global de réduction de la pauvreté, la plupart visant la mise en place de dispositifs et non les effets attendus pour les publics. Le chiffrage budgétaire, certes succinct et imprécis à ce stade, constitue un progrès. Toutefois, la mobilisation financière de l'État et des collectivités locales en période de contrainte budgétaire peut s'avérer limitée et devra faire l'objet d'un suivi attentif. Les interventions cofinancées par le FSE, mentionnées ponctuellement, devraient être mieux identifiées dans le cadre du suivi budgétaire.

Le plan affiche une forte volonté d'intégration notamment en lien avec la décentralisation, impliquant de nouveaux modes de relation, pilotage et évaluation des politiques concernées. Cette intégration repose aussi sur un renforcement de la coordination interministérielle avec plusieurs actions majeures prévues en matière de suivi et d'évaluation, sur une modernisation de l'administration et une sensibilisation de l'ensemble des acteurs et du public.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Le premier objectif de Nice regroupe la majorité des mesures, notamment en faveur de l'emploi avec une politique renforcée de baisse des charges sur les bas salaires, une refonte des contrats aidés, notamment pour les jeunes peu qualifiés et la réforme de la formation professionnelle. Les minima sociaux sont traités essentiellement sous l'angle de la décentralisation du RMI. Le logement fait l'objet de nombreuses mesures dont un programme quinquennal de rénovation urbaine. Un accent fort est mis sur la lutte contre l'illettrisme, l'offre éducative pour les plus vulnérables et la santé en milieu scolaire. Le dispositif de soins, la prise en charge de la santé mentale et les programmes d'accès à la justice sont prolongés et améliorés. Des mesures plus marginales visent l'accès à la culture, aux sports et aux loisirs.

Les actions de prévention des ruptures en matière de logement sont améliorées à la marge avec un renforcement de l'accompagnement du locataire. La mise en place d'une procédure de rétablissement personnel en cas de surendettement mérite d'être particulièrement soulignée. L'e-inclusion n'étant pas présentée comme un défi majeur, les initiatives en la matière sont limitées. On retiendra toutefois le projet de portail Internet des services sociaux en vue d'un premier accueil polyvalent et d'une mutualisation des bonnes pratiques.

Parmi les mesures en faveur des plus vulnérables figurent notamment le parcours d'intégration pour les immigrés et l'approche globale des situations de grande exclusion. L'accroissement de l'offre d'hébergement n'évite cependant pas la saturation du parc par les demandeurs d'asile. Le renforcement des dispositifs d'accueil et le projet de loi sur l'égalité des chances devraient améliorer l'insertion des personnes handicapées. Les actions en faveur du logement et du développement économique dans les quartiers urbains dégradés sont approfondies. Par ailleurs, un projet de revalorisation des espaces ruraux prévoit de développer les services aux personnes et la politique de santé. L'examen des modalités de mise en œuvre de ces dispositifs sera déterminant pour apprécier leur impact potentiel. L'outre-mer, autre espace vulnérable, apparaît en filigrane à travers les crédits mentionnés dans l'annexe budgétaire.

En matière de mobilisation des acteurs, le plan s'attache à valoriser l'expression des personnes en difficulté et renforcer la coordination de tous les niveaux d'intervention. La communication et l'amélioration de l'accueil et des services aux usagers font l'objet d'une attention soutenue.

5. Dimension hommes-femmes

Cette dimension est en retrait par rapport au PAN/emploi 2001. Les défis mentionnés visent l'inégalité face au chômage, en matière de situation familiale, sous l'angle ethnique ou des violences conjugales. En réponse, le plan adopte une approche transversale et spécifique avec des mesures d'intensité inégale en faveur de l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi et le respect de la dignité humaine. Il s'intéresse également à la situation des femmes handicapées ou issues de l'immigration. La démarche d'intégration de la dimension hommes-femmes (*mainstreaming*) est poursuivie avec la création d'un Conseil national de l'égalité, un projet de charte nationale et de capitalisation des bonnes pratiques. Les autorités françaises ont annoncé la prise en compte de la dimension de genre pour la quasi-totalité des objectifs chiffrés et une amélioration de la déclinaison par genre des indicateurs, notamment en matière de pauvreté monétaire.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Si la lutte contre le chômage et le phénomène des travailleurs pauvres reste un défi majeur, ses résultats sont largement tributaires de la conjoncture. En revanche, il existe un décalage entre les propositions et l'ampleur du problème de logement²⁴ Par ailleurs, on regrettera que certaines catégories spécifiques comme les demandeurs d'asile, les gens du voyage ou les habitants de territoires en déshérence, hormis ceux relevant de la politique de la ville, ne fassent pas l'objet de développements plus importants. Les incidences de périodes de

24 Le mal-logement (inconfort, surpeuplement, précarité) concernerait plus de trois millions de personnes bien que l'indicateur national de pauvreté des conditions de vie, qui retrace les difficultés de logement, soit en recul depuis 1998 (cf. 8e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, octobre 2002).

précarité et de prise en charge sociale pour des populations vieillissantes représentent un enjeu moins perceptible.

La mise en place d'un "projet coordonné de politique interministérielle" (PCPI) en matière de lutte contre les exclusions permettrait de préciser les engagements financiers et d'affiner le suivi, ce que permet difficilement la structure budgétaire actuelle. Il traduirait en outre le caractère référent du PAN/incl. en le transformant en véritable document de programmation. La finesse du processus de suivi et d'évaluation constitue en effet un enjeu essentiel pour apprécier les effets des nombreuses mesures, notamment en projet, qu'il s'agisse d'ajustements financiers, de la relance de certains programmes ou d'évolutions majeures impliquant une adoption législative avec les incertitudes de calendrier et les inflexions éventuelles. Sont particulièrement concernés la décentralisation et la mise en place du RMA²⁵ la politique du logement et envers les territoires ruraux, l'égalité des chances pour les personnes handicapées ou le concept d'assurance-emploi lié à la rénovation de la formation professionnelle.

25 Revenu minimum d'activité, nouveau contrat aidé au profit des allocataires du RMI.

IRLANDE

Situation et tendances clés: Le ralentissement de l'économie mondiale a des retombées sur le rythme de la croissance économique, débouchant sur une légère montée du chômage et sur une pression accrue sur les finances publiques. L'analyse des tendances de la pauvreté montre que l'indicateur national de pauvreté persistante continue de reculer, puisqu'il est passé de 8,2% en 1998 à 5,2% en 2001. Toutefois, le risque de pauvreté (seuil de 60% du revenu médian) a progressé de 19% à 21% sur la même période, traduisant le maintien des disparités de revenu touchant en particulier les personnes âgées, les familles nombreuses et les parents isolés.

Progrès accomplis en 2001-2003: La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a été revue, et l'on a fixé de nouveaux objectifs ambitieux et des dispositions institutionnelles. Les mesures d'accompagnement actif de tous les chômeurs dès leur entrée dans le chômage continuent de connaître un succès nourri, cependant que des progrès ont été réalisés en matière d'échec scolaire et d'alphabétisation des adultes. Les transferts sociaux ont progressé en termes réels et les investissements dans les infrastructures continuent de dépasser la moyenne de l'UE. Toutefois, l'espérance de vie demeure faible en comparaison d'autres États membres de l'UE, cependant que les prix du logement et le phénomène des sans-abri continuent de poser problème.

Approche stratégique: Le présent PAN constitue une approche stratégique nettement améliorée, qui repose sur une compréhension plus complexe des causes de l'exclusion sociale et qui répond mieux aux objectifs communs. Il existe un grand nombre d'objectifs quantifiables, ciblés dans le temps. Un nouveau cadre de lutte contre l'exclusion sociale a été mis en place, dont la coordination globale et la responsabilité relèvent d'un nouveau service (*Office for Social Inclusion*), même si l'on peut s'interroger sur les ressources allouées à ce service et sur leur adéquation par rapport à l'ambitieux programme de travail présenté. Un vaste processus de consultation et la mise en place d'un Forum de l'inclusion sociale ont permis d'impliquer davantage la société civile. Le principal objectif est de conforter la réussite économique de ces dernières années pour maintenir de hauts niveaux d'emploi et une société plus égalitaire.

Mesures politiques clés: L'Irlande est active dans la réponse aux quatre objectifs de Nice, avec une priorité particulière à l'accès à l'emploi et à l'amélioration des normes d'éducation. Si l'emploi est vu comme la principale issue à la pauvreté, le plan reconnaît aussi qu'il n'est pas possible à tout le monde d'utiliser le marché du travail pour se sortir de la pauvreté. Aussi, un certain nombre d'objectifs sont-ils fixés par rapport à l'offre de garanties de ressources adéquates. Certains programmes spécifiques ciblent les groupes rencontrant des difficultés particulières, notamment les personnes souffrant d'un handicap, les migrants, les gens du voyage et les anciens détenus. D'autres groupes, dont les sans-abri et les minorités ethniques, sont identifiés comme particulièrement vulnérables. Tout un éventail de problèmes sociaux sont mis en lumière, en particulier les violences domestiques, l'endettement, l'alcoolisme et la toxicomanie. Il conviendra aussi d'aborder l'importance des systèmes de soins et la préservation des liens de solidarité familiaux.

Défis pour l'avenir: Le principal défi sera de garantir des ressources suffisantes pour mettre en œuvre les objectifs adoptés, en particulier si le ralentissement économique se confirme. Les principales priorités seront le renforcement des infrastructures et l'accès aux services, notamment pour les populations des zones rurales. Les efforts déployés pour lutter contre les désavantages éducatifs et pour l'insertion des réfugiés et des migrants doivent se poursuivre. Les inégalités de revenu croissantes nécessitent une plus grande attention et il serait utile de fixer un objectif dans ce domaine. L'engagement des pouvoirs publics d'analyser le problème de la pauvreté monétaire relative, dont le niveau est élevé, est accueilli favorablement. Si le plan n'identifie pas d'inégalités significatives entre les sexes, il présente néanmoins une faiblesse dans la fixation d'objectifs et le développement de réponses politiques. Le suivi et l'évaluation du PAN devront faire l'objet d'éclaircissements. De même, il est crucial que la coordination des mesures d'inclusion sociale soit renforcée à l'échelon local et régional pour assurer une approche intégrée.

1. Situation et tendances clés

L'Irlande a maintenu un haut niveau de croissance économique même si l'infléchissement de l'économie mondiale a considérablement réduit son rythme de croissance. Le PIB a progressé de 6,9% en 2002, ce qui est le taux le plus élevé de l'UE et le situe à un niveau largement supérieur à la moyenne communautaire, de 1,1%. Toutefois, on notera que l'augmentation correspondante du PNB atteignait tout juste 0,1%. Le revenu par habitant en Irlande en SPA est de 118% de la moyenne communautaire en 2001. Le ralentissement de l'économie s'exprime dans une hausse sensible du taux de chômage global de 4,4% ainsi que dans le taux du chômage de longue durée, passé à 1,3% (en 2002). De même, il transparaît dans le tout dernier accord de partenariat social, moins ambitieux dans le domaine social que les plans précédents.

L'analyse des tendances de la pauvreté montre que l'indicateur européen commun mesurant le "risque de pauvreté" (fixé à 60% du revenu médian) a progressé de 19% à 21% entre 1998 et 2001, et est désormais le plus élevé de l'UE. Cette tendance témoigne de disparités de revenus permanentes touchant en particulier les personnes âgées, les familles nombreuses et les parents isolés. Autre facteur préoccupant: le taux de pauvreté persistante, de 13% en 2001, est l'un des plus élevés de l'UE. Cependant, l'indicateur national de pauvreté "persistante", qui mesure à la fois les ressources et le dénuement, continue de reculer puisqu'il est passé de 8,2% en 1998 à 5,2% en 2001. Enfin, les dépenses affectées aux prestations sociales ont augmenté de 25% entre 1999 et 2001, mais occupent le dernier rang au niveau l'UE en pourcentage du PIB.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

L'Irlande a accompli des progrès stratégiques considérables ces deux dernières années. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a été revue, et l'on a fixé de nouveaux objectifs ambitieux et des dispositions institutionnelles. L'Irlande a connu beaucoup de réussite dans son action en faveur d'une plus grande participation à l'emploi. La progression de 26% du nombre de femmes participant au marché du travail entre 1998 et 2003 en constitue la réalisation majeure. Un dispositif de soutien renforcé (*High Supports Process*) a été mis en place en 2003 pour cibler les personnes les plus défavorisées et leur venir en aide. Alors que des programmes sur mesure sont destinés à des groupes spécifiques précis comme les gens du voyage, les personnes souffrant d'un handicap, les réfugiés ou encore les parents isolés, on manque de statistiques adéquates sur ces groupes, ce qui présente un inconvénient pour évaluer l'impact des politiques menées.

Même si les dépenses d'éducation ont progressé de façon substantielle récemment, l'Irlande consacre à ce poste une part de son revenu national inférieure à celle des autres États membres de l'UE. Des objectifs primordiaux ont été fixés en matière d'alphabétisation et de réduction du nombre de jeunes abandonnant prématurément leur scolarité. Les chiffres du nombre de jeunes décrochant du système scolaire affichent des résultats très positifs, puisqu'ils sont passés de 18,9% à 14,7% entre 1997 et 2002 (Eurostat – Enquête communautaire sur les forces de travail 2002). La participation aux cours d'alphabétisation pour adultes est en hausse, et une émission de radio et de télévision a attiré chaque semaine une audience de plus de 146 000 auditeurs/ téléspectateurs en 2002. Enfin, une action pilote réussie sur l'alphabétisation sur le lieu de travail est désormais intégrée.

Les engagements pris en faveur de l'accroissement des dépenses de sécurité sociale ont largement été respectés, les dépenses totales ayant progressé de 42% entre 2000 et 2002.

Tous les transferts ont connu une hausse en termes réels, les hausses les plus fortes ayant été consenties en faveur des retraités, reconnus comme le groupe le plus exposé au risque de pauvreté. Des objectifs ont été fixés pour relever les minima de garantie de ressources à 150 euros par semaine d'ici à 2007 (en chiffres 2002), pour porter les retraites à 200 euros et enfin, pour assurer un relèvement de l'allocation pour enfant à charge de 33 à 35% de l'allocation de sécurité sociale minimale versée aux adultes. Les dépenses afférentes aux allocations familiales universelles ont progressé de 129% entre 2000 et 2002, l'allocation mensuelle étant passée de 54 euros à 117,60 euros. Toutefois, le taux d'inflation, relativement élevé par rapport aux autres États membres, la hausse de la fiscalité indirecte et des redevances des services d'utilité publique, qui sont régressives par nature, ont quelque peu atténué l'impact de ces majorations. Pour tous les salariés occupés à des emplois faiblement rémunérés, le salaire minimum sera fixé à 7 euros de l'heure à compter de février 2004, soit une majoration de 25% depuis son introduction en 2000.

S'agissant de la santé, l'espérance de vie des femmes occupe le dernier rang du classement de l'UE et se situe en avant-dernière position pour les hommes. Là encore, ces chiffres sont encore nettement plus bas pour les gens du voyage, qui représentent 0,6% de la population. Une stratégie nationale de la santé a été publiée en 2001, dont l'objectif clé est de réduire d'au moins 10% l'écart de mortalité prématurée dans certaines maladies précises entre les groupes socio-économiques les plus favorisés et les moins favorisés, et ce avant 2007. En dépit d'augmentations substantielles dans les dépenses de santé, on ignore encore si les ressources seront mobilisées ou si elles seront suffisantes pour remédier aux carences des infrastructures et des services sanitaires.

Le désavantage rural constitue un problème à part en Irlande, notamment en ce qui concerne l'accès aux services. Au total, quelque 1 800 nouveaux services de transport et 300 nouvelles dessertes ont été mis en place à titre de projets pilotes, mais l'on ne voit pas encore très bien combien de ces nouveaux projets seront intégrés. Un certain nombre d'initiatives destinées à améliorer la qualité des services au client ont été prises et l'on observe un engagement vis-à-vis du "développement d'expressions plus formelles des droits dans tout un éventail de services publics". Même si l'élaboration de normes d'accès a fait quelques progrès sur la voie de l'approche fondée sur les droits, telle que préconisée dans le processus de consultation, le plan n'aborde pas complètement le problème. On notera également que peu d'objectifs ont été fixés en la matière.

Le coût du logement et le problème des sans-abri touchent un nombre significatif de personnes, notamment du fait de la hausse des coûts de l'immobilier largement supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation. Des objectifs ont été fixés dans ce domaine et un programme de logements sociaux, prévoyant la livraison de 25 000 logements, avait rempli 65% de son objectif à la fin de 2002. Des améliorations ont été également apportées au logement des gens du voyage, le nombre total de personnes désormais logées étant passé de 3 805 en 2000 à 4 522 en 2002. Néanmoins, il existe encore un millier de familles vivant sur des sites sauvages non équipés. La définition d'une stratégie intégrée pour les sans-abri, destinée à élaborer des plans d'action locaux, a constitué un exercice ambitieux et digne d'intérêt. Toutefois, la procédure n'a spécifié aucun objectif chiffré pour la réduction du nombre de sans-abri, rendant ainsi délicate la réalisation et l'évaluation des objectifs à long terme.

Des développements sont intervenus dans un certain nombre de programmes conçus pour venir en aide aux plus vulnérables. Les projets pilotes "Springboard" (Tremplin), destinés à assurer une aide intensive auprès de familles vulnérables, ont été intégrés. Les services

d'aide financière (Monetary Advice and Budgeting Service), qui viennent chaque année en aide à plus de 11 000 clients, ont adopté un nouveau dispositif pilote pour proposer une alternative non judiciaire aux personnes en situation de surendettement ou ayant souscrit des crédits à la consommation multiples. Ce service bénéficiera en particulier aux femmes, qui constituent plus de 66% de la clientèle. Des dépenses supplémentaires affectées aux sports et aux loisirs sont envisagées dans les zones socialement défavorisées, ce qui est le signe d'un redoublement des efforts pour traiter les problèmes d'inclusion sociale au sens large.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le présent PAN témoigne d'une approche stratégique nettement améliorée, parfaitement équilibrée et de grande envergure. Le plan repose sur une compréhension plus complète des causes de l'exclusion sociale et propose de meilleures réponses aux objectifs communs. Il énonce un grand nombre d'objectifs quantifiables ciblés dans le temps. Il est également plus équilibré, en ce sens qu'il s'attache aussi bien à des questions universelles qu'à des groupes plus spécifiques, et il est plus complet que le précédent dans le champ des problèmes couverts, notamment l'accès aux services juridiques, l'égalité et la participation aux activités artistiques et culturelles. La création d'un Forum de l'insertion sociale permet aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale de contribuer de façon directe et active. Une importante consultation a été organisée et, dans le cadre d'un exercice innovant, l'administration chargée de l'égalité des chances (Equality Authority) a validé le PAN avec la participation de groupes d'exclus relevant des neuf catégories de discrimination définies dans le cadre de la politique d'égalité. Il est prévu de maintenir cette démarche pendant toute la durée d'application du plan.

Cependant, on notera que l'élaboration et l'application des politiques sont centralisées à l'échelon national, ce qui pénalise l'avancement de stratégies locales intégrées. Cette difficulté est évidente dans les progrès très lents constatés dans la mise en œuvre de RAPID, programme destiné à élaborer une démarche intégrée dans les vingt-cinq quartiers urbains les plus défavorisés d'Irlande. Le développement du réseau d'information des collectivités locales sur la pauvreté (Local Government Anti-Poverty Learning Network) et la décentralisation à l'échelon local de l'analyse de l'impact des politiques publiques sur la pauvreté pourraient contribuer à renforcer la capacité des acteurs locaux. La création de services régionaux de l'éducation constitue une autre évolution positive. D'autres recommandations suggérées lors d'une évaluation récente des mécanismes de coordination de l'inclusion sociale devraient également déboucher sur des améliorations à l'échelon local et régional.

L'objectif primordial est de consolider la réussite économique de ces dernières années pour garantir la pérennité des hauts niveaux d'emploi et une société plus égalitaire. Si l'emploi est perçu comme la principale issue pour sortir de la pauvreté, il est également admis qu'il ne constitue pas une réponse dans tous les cas, et un certain nombre d'objectifs sont fixés pour garantir un niveau adéquat de ressources. L'un des objectifs clés est de ramener le nombre de personnes en situation de pauvreté persistante de 5,2% en 2001 à 2% en 2007.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Le PAN cible un grand nombre d'objectifs, bien plus nombreux que le précédent. La mise en place de l'Office for Social Inclusion devrait renforcer la coopération interministérielle et interinstitutionnelle, même si l'on peut se demander si les ressources allouées à ce nouvel organisme seront à la hauteur du programme de travail ambitieux qui a été présenté. Les points forts de ce plan se situent dans les questions d'emploi, de garantie de ressources et

d'éducation. Toutefois, il est peu fait état des déséquilibres régionaux et ce domaine devrait être renforcé. L'exigence d'une approche de l'exclusion sociale fondée sur les droits, dans le cadre du processus de consultation, n'est abordée que sous la forme de la définition de normes d'accès à des services publics de qualité. La situation des réfugiés et des demandeurs d'asile nécessite une prise en compte particulière au vu de leur très grande exposition au risque d'exclusion sociale, de même que le problème du racisme. La politique de "prestation directe", qui consiste à fournir un logement, de la nourriture et de l'argent aux demandeurs d'asile, plutôt que de leur servir des prestations de sécurité sociale, va à l'encontre de leur inclusion sociale et accroît le risque d'isolement de populations qui sont différentes du reste de la population sur le plan ethnique et culturel. Pour autant, certaines mesures très valables ont été prises pour favoriser leur insertion, notamment une aide linguistique et l'attribution de ressources pédagogiques supplémentaires aux établissements scolaires. Citons enfin comme autre initiative majeure un programme national de lutte contre le racisme, dont le but est de construire une société d'intégration.

5. Dimension hommes-femmes

Le plan énonce un certain nombre d'objectifs et de buts spécifiques relatifs à l'égalité entre les sexes, notamment en matière d'emploi. Des progrès ont été constatés dans l'offre et le coût des garderies d'enfants, notamment dans les zones défavorisées, mais il faudrait faire davantage. Dans l'ensemble, le travail d'analyse de l'intégration de la dimension hommes-femmes est peu développé et l'on se heurte à l'absence d'objectifs chiffrés dans de nombreux secteurs. La sous-représentation des femmes dans les lieux de décision est particulièrement flagrante. Il conviendrait de suivre l'idée d'élaborer une stratégie nationale en faveur des femmes pour renforcer la prise en compte de cette dimension.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Bien que le niveau de l'investissement public, avec 5% (soit le double de la moyenne de l'UE), soit très élevé en Irlande, on notera que les infrastructures et de nombreux services publics demeurent dans un état de sous-développement relatif, l'Irlande étant partie il est vrai d'un niveau historique tellement bas. En conséquence, les défis à relever sont encore gigantesques pour remédier au déficit d'infrastructures et de services sociaux. Les difficultés éducatives et l'intégration des réfugiés et des populations de migrants doivent demeurer une priorité. Les inégalités croissantes entre les revenus sont un problème majeur, qui nécessite qu'on s'y intéresse davantage et qu'on fixe des objectifs chiffrés. L'engagement en faveur d'une analyse et d'un contrôle de la pauvreté monétaire relative est salué, notamment eu égard au fait que l'indicateur national de pauvreté persistante a enregistré un recul phénoménal, un recul contredit par une progression du risque de pauvreté. Les travaux ont démarré sur l'élaboration d'une stratégie statistique pour suivre l'état d'avancement des objectifs fixés. Des statistiques sont particulièrement nécessaires pour alimenter l'action menée en faveur de groupes vulnérables spécifiques comme les sans-abri, les migrants et d'autres, qui ne sont pas immédiatement identifiables dans les statistiques nationales. Enfin, il est primordial que les mécanismes de coordination de l'inclusion sociale soient renforcés à l'échelon local et régional afin de garantir une approche intégrée, qui débouchera sur une organisation et une mise en œuvre réussies des objectifs du PAN.

ITALIE

Situation et tendances clés: Selon la dernière enquête PCM (2001), le risque de pauvreté en Italie est de 19%, soit une légère progression par rapport à l'année précédente. Le risque persistant de pauvreté a également progressé à 13%. Les statistiques nationales (fondées non sur le revenu, mais sur les dépenses) pour 2002 brossent un tableau plus nuancé: le taux national est en recul de 13,6% en 2001 à 12,4%, le sud et le centre du pays améliorant leurs résultats alors que le nord demeure pour l'essentiel stable. Pour autant, le profil de la pauvreté ne change pas: elle affecte principalement les familles nombreuses (d'au moins cinq personnes: l'incidence de la pauvreté dans ces foyers est de 24,6% en 2002) et les ménages dont le chef de famille est au chômage (incidence de 32,3%). La pauvreté demeure en majorité concentrée dans le sud (risque de pauvreté à 23,6%), où le chiffre est plus de quatre fois supérieur à celui du nord (5,4%).

Progrès accomplis depuis le PAN 2001-2003: Le PAN 2003 pour l'Italie signale que la plupart des régions, mais pas toutes, ont désormais approuvé leur plan social régional, lequel est également complété par des plans locaux mis au point par les collectivités locales. Il semblerait que la plupart des régions et des collectivités locales aient également amélioré leur capacité à intégrer des stratégies multisectorielles et décentralisées, faisant appel à des partenariats et aux acteurs concernés dans la planification de leurs propres mesures d'action. Les statistiques montrent une amélioration sensible depuis le dernier PAN, se traduisant par des allègements fiscaux en faveur des familles nombreuses et par des tendances du marché du travail, lentes mais constamment positives, qui expliquent semble-t-il la diminution globale sensible du taux de pauvreté.

Approche stratégique: La stratégie suit de près le Livre blanc 2003 sur la politique sociale en Italie, qui pointe les deux problèmes de base: l'impact démographique du taux de fertilité très faible de l'Italie, conjugué à un taux élevé de vieillissement de la population, et le rôle de la famille en tant que pilier du modèle social italien. La décentralisation se poursuit: les régions sont désormais dotées de missions de coordination, tandis que la gestion et la mise en œuvre ont été entièrement transférées aux collectivités locales.

Mesures politiques clés: Les priorités ci-après, formulées sous la forme d'une série de principes et d'orientations sans objectifs chiffrés, définissent l'agenda social de l'Italie pour les trois années à venir: œuvrer en faveur de la famille et du relèvement du taux de natalité, assurer de meilleurs services auprès des personnes handicapées, lutter contre la pauvreté extrême, accélérer le développement du sud en lançant les "plans d'intégration territoriale", financés par le FSE, promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et enfin, prévenir les toxicomanies et la dépendance. Le PAN italien se caractérise également par son centrage sur une flexibilité accrue des marchés du travail, notamment par le biais de l'adoption récente d'un paquet de réformes.

Défis pour l'avenir: Compte tenu des restrictions budgétaires à l'échelon national et local, les régions en retard éprouveront probablement des difficultés à suivre le rythme accéléré de la décentralisation. Dans un contexte de flexibilité accrue des marchés du travail, des allocations familiales encore plus généreuses (mais liées à l'emploi) pourraient rater l'objectif de répondre aux besoins des plus vulnérables, à moins que l'adoption d'une réforme globale de la protection sociale réduise le risque de dualité sur le marché du travail. Une autre priorité absolue demeure, en l'occurrence, appliquer toutes les mesures prévues pour résoudre le rationnement actuel des services de garderie d'enfants, dans l'optique de prévenir le risque que les mesures d'incitation à une plus forte natalité aient des retombées négatives sur le taux d'emploi féminin, déjà très faible.

1. Situation et tendances clés

Selon la dernière enquête PCM (2001), le risque de pauvreté en Italie est passé de 18% en 2000 à 19% en 2001. Le risque persistant de pauvreté est également passé de 11% à 13%. Les statistiques nationales (fondées non sur le revenu, mais sur les dépenses) pour 2002 brossent un tableau plus nuancé: le taux national est en recul de 13,6% en 2001 à 12,4%, le sud et le centre du pays améliorant leurs résultats alors que le nord demeure pour l'essentiel stable. Pour autant, le profil de la pauvreté ne change pas: la pauvreté touche principalement les familles nombreuses (de cinq personnes au moins: l'incidence de la pauvreté dans ces foyers en 2002 est de 24,6%) ainsi que les ménages dont le chef de famille est au chômage (incidence de 32,3%), la pauvreté étant toujours concentrée dans le sud du pays (risque de pauvreté de 23,6%), avec un chiffre quatre fois supérieur à celui du nord (5,4%). Les dépenses sociales totales en pourcentage du PIB ont progressé d'un demi-point en 2002, atteignant 26,2%, ce qui malgré tout les situe en deçà de la moyenne des Quinze. La composition des dépenses sociales demeure pratiquement inchangée : 62,2% des dépenses sont affectées aux pensions de vieillesse et de réversion. La prépondérance des dépenses de retraite grève manifestement le budget de tous les autres postes de dépenses sociales et explique pourquoi le différentiel du risque de pauvreté avant et après transferts sociaux (hors pensions de retraite) en Italie est le plus faible de toute l'UE. Exprimés en parités de pouvoir d'achat (PPA) par habitant, les tout derniers chiffres (2000) montrent que l'Italie est toujours à la remorque de l'UE, même si le fossé se comble peu à peu.

Les tendances positives lentes, mais constantes, du marché du travail (profitant particulièrement aux femmes) semblent largement expliquer la décline sensible globale du taux de pauvreté: le taux d'emploi (2002) est désormais de 55,4%, il était de 54,6% en 2001 (et de 52,7% en 1999). Les disparités régionales demeurent nombreuses, le taux d'emploi dans le nord (63,3%) affichant vingt points de mieux que le sud. Le taux d'emploi global des femmes est de 42% et la fracture régionale est dans ce domaine encore plus criante, le sud accusant un retard de quelque vingt-cinq points par rapport au nord. Le chômage en 2002 a reculé à 9% (il était à 9,5% en 2001), mais là encore, le sud (avec 18,3%), et plus précisément les femmes du sud (26,4%), sont toujours les plus touchés. Le chômage de longue durée est également très préoccupant, puisqu'il demeure à 59,1% en 2002. Là encore, le sud est touché de façon disproportionnée: 15,3% de la population âgée de 15 à 59 ans vit dans un foyer sans emploi.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

Les indicateurs montrent une amélioration sensible depuis le dernier PAN (même si les dépenses moyennes des ménages, sur lesquelles se fonde le calcul de la "pauvreté relative", affichent dans l'ensemble un recul en 2002, avec pour conséquence évidente que le seuil de pauvreté s'est lui aussi abaissé), mais il est difficile d'établir une corrélation claire et nette entre ces tendances positives et les politiques menées pendant la période sous revue – sauf en ce qui concerne l'impact des allègements fiscaux bénéficiant aux familles nombreuses et l'évolution favorable du marché du travail (imputable à la flexibilité accrue) – étant donné que les indicateurs d'impact sont rares, en particulier à l'échelon régional. Pour ce qui est de l'aspect législatif, la réforme du Titre V de la Charte constitutionnelle a inscrit dans la Constitution le processus de décentralisation, qui se met en place depuis quelques années maintenant en Italie et qui a commencé avec l'adoption de la loi 328/00, qui transférait aux régions l'essentiel des compétences en matière de politique sociale. Le PAN 2003 signale que la plupart des régions, mais pas toutes, ont désormais approuvé leur plan d'action sociale, lequel est complété par des plans locaux mis au point par les collectivités locales.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

La stratégie suit de près le Livre blanc 2003 sur la politique sociale en Italie, qui pointe les deux problèmes de base: l'impact démographique du taux de fertilité très faible de l'Italie, conjugué à un taux élevé de vieillissement de la population, et le rôle de la famille en tant que pilier du modèle social italien. Le PAN italien considère la famille comme un acteur dynamique du champ social, dont le rôle est particulièrement important pour l'aide qu'elle peut apporter aux plus vulnérables: personnes âgées, personnes handicapées, mineurs. Reconnaissant que la famille est également appelée à pallier l'insuffisance des services sociaux, le gouvernement envisage d'accroître son soutien monétaire sous la forme d'aides directes et d'allègements fiscaux. De même, les couples de jeunes mariés bénéficieront d'une aide supplémentaire destinée à favoriser leur accession à la propriété et (avec l'ensemble des couples mariés) de mesures, dont l'objet est de relever le taux de natalité du pays.

La décentralisation sera poursuivie. Les régions sont désormais dotées de nouvelles missions de coordination, tandis que la gestion et la mise en œuvre ont été intégralement transférées aux collectivités locales. Les orientations et les objectifs seront définis quant à eux à l'échelon national par le biais d'une procédure qui, une fois totalement appliquée, ne sera pas différente de la méthode ouverte de coordination, le gouvernement conservant la capacité de fixer des priorités nationales. Dans le PAN 2003, 10% des ressources financières mobilisées en faveur des régions sont affectées à des initiatives visant à soutenir le rôle de la famille et à faire progresser la natalité dans le pays. Le PAN se distingue également par la priorité qu'il accorde aux mesures actives en faveur de l'emploi (du type "Welfare to Work" – de l'aide sociale au travail) et à la flexibilité accrue, par l'adoption du paquet de réformes baptisé "legge Biagi" (loi Biagi). En fait, les objectifs intermédiaires vers la réalisation des objectifs pour l'emploi de Lisbonne sont les seuls qui soient chiffrés dans le document. Le taux d'emploi visé pour 2005 est de 58,5%, de 46% s'agissant des femmes et de 40% pour les travailleurs vieillissants.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Le PAN 2003 prend en considération tout un arsenal de tendances: persistance de la concentration de la pauvreté dans le sud, dans les familles nombreuses et dans les ménages comptant au moins une personne âgée, ou encore dont le chef de famille est au chômage; progression récente de la mobilité géographique de la main-d'œuvre du sud vers le nord de l'Italie et des flux migratoires; ampleur considérable du phénomène de l'économie clandestine; faible taux d'emploi chez les personnes handicapées (en particulier chez les femmes) et développement du secteur associatif et du tiers secteur. L'analyse est globalement complète et les priorités politiques sont clairement affichées (développement du sud et prestation d'une aide plus conséquente aux familles nombreuses), alors que les mesures envisagées pourraient se révéler insuffisantes par rapport à ce qui est nécessaire, compte tenu de l'ampleur des problèmes (notamment ceux auxquels est confronté le sud du pays) et des contraintes budgétaires actuelles, qui pourraient obliger à marquer le pas dans les transferts aux régions. Les mesures spécifiques sont multiples: aide à la famille par le biais des "réseaux de solidarité", libéralisation des services et simplification de leur accès par l'utilisation de carnets à souche pour les services de garderie, mécanismes d'aide financière et allègements fiscaux, création de réseaux d'aide aux familles et d'initiatives à vocation familiale pour aider les personnes mentalement et physiquement dépendantes. La qualité de vie des enfants (considérée comme dépendante de l'intégrité de la famille) est abordée au travers d'un plan spécial. Parmi les autres initiatives ciblées, citons des services plus nombreux et de meilleure qualité pour les personnes handicapées, l'instauration d'une

commission de médecins et d'experts qualifiés en matière de toxicomanie, le lancement des "plans d'intégration territoriale" financés par le FSE pour le développement du sud et la mise en place de dispositifs de suivi. L'inclusion sociale des populations immigrées ne bénéficie d'un soutien direct que par la mise en place de cours de langue. Le nombre d'immigrés en situation régulière a progressé considérablement en 2003 du fait de la régularisation de plus de 700 000 travailleurs étrangers non déclarés auparavant. La mise en place d'autres services sociaux, notamment des abris et des services de médiation interculturelle, relève intégralement du mandat des collectivités locales et pourrait poser des difficultés particulières pour bon nombre d'entre elles.

Reconnaissant à la fois la nécessité d'une approche universelle de l'extrême pauvreté et de l'insuffisance du dispositif précédent expérimenté dans un petit nombre de municipalités, lequel s'est néanmoins révélé trop coûteux et a entraîné des abus, le gouvernement envisage de lui substituer un nouveau "revenu de dernier recours", dont les caractéristiques finales (montant, population ciblée, taux de cofinancement par gouvernement) seront négociées avec les régions. Enfin, le plan inclut une liste précise de toutes les dispositions institutionnelles complexes qu'il a fallu mettre en place pour que le plan soit opérationnel.

Le rythme rapide du processus de décentralisation et les objectifs d'avancement fixés constituent la principale force du PAN italien, mais aussi sa principale difficulté. La plupart des régions et des collectivités locales déclarent avoir amélioré leur capacité à intégrer des stratégies sectorielles et décentralisées, reposant sur la mobilisation de tous les acteurs et le partenariat, dans la planification de leurs propres mesures d'action sociale. Toutefois, une bonne coordination des politiques et des mesures, ainsi que du suivi et de l'évaluation, fait encore défaut jusqu'à un certain point, puisque les structures d'évaluation à l'échelon national sont toujours en cours de mise en place et que les régions n'ont pas toutes encore créé leurs structures de suivi. L'équité oblige à dire que les "plans d'intégration territoriale" doivent faire face à une tâche colossale, puisque ce sont les principaux instruments – sinon les seuls – à traiter spécifiquement les régions du sud. En outre, une dotation adéquate de moyens financiers doit soutenir un projet aussi ambitieux de gestion multiniveaux de l'ensemble des mesures sociales. Le PAN italien ne fournit à cet égard que quelques rares informations. En fait, l'augmentation déclarée du niveau de financement de la politique sociale mobilisé en faveur des régions pourrait se trouver mis en balance par d'autres coupes budgétaires. L'absence d'objectifs chiffrés pour toutes les mesures, sauf pour celles liées à l'emploi, constitue une autre faiblesse qui pénalisera l'évaluation des résultats réalisés par le PAN 2003.

5. Dimension hommes-femmes

Dans l'ensemble, le PAN prend en compte le principe de l'intégration de la dimension hommes-femmes jusqu'à un certain point seulement. Cela étant, le plan fournit des analyses, des indicateurs et des statistiques en répartition par sexe suffisants, qui montrent qu'en dépit d'évolutions positives récentes, les femmes sont toujours nettement pénalisées au regard de l'emploi et du chômage. Le PAN italien reconnaît comme l'une de ses priorités la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes, et de nombreuses mesures (notamment celles qui prévoient de développer et d'améliorer l'accès aux services de garde, telles que celles figurant déjà dans les dernières lois de finances et aussi dans le PAN 2003) ne manqueront pas, si elles sont mises en œuvre correctement, de jouer un rôle positif dans la réduction des écarts des taux de chômage et d'emploi entre les deux sexes. Pour autant, l'essentiel des mesures sont présentées en termes neutres par rapport au sexe, alors qu'il existe probablement des disparités importantes selon les sexes dans la répartition du travail

au noir et que, s'agissant du taux d'emploi des personnes vieillissantes, il est également probable que les femmes plus âgées ne sont pas confrontées aux mêmes problèmes que les hommes des mêmes tranches d'âge, qui sont actifs pendant la majeure partie de leur vie.

6. Enjeux actuels et défis futurs

La réduction de la fracture entre le nord et le sud du pays demeure le plus grand défi. De même, il semble nécessaire d'assurer un suivi rigoureux de la manière dont les collectivités régionales et locales s'acquittent de leurs missions et des responsabilités qui leur ont été dévolues. Dans un contexte de flexibilité accrue des marchés du travail, des prestations familiales encore plus généreuses (mais liées au travail) pourraient bien ne pas répondre aux besoins des plus vulnérables, à moins que l'adoption d'une réforme globale de la protection sociale (qui n'en est encore qu'à ses balbutiements) réduise le risque de dualité sur le marché du travail. L'intégration sociale des migrants pourrait également se révéler une difficulté encore plus grande que prévu dans le plan. La mise en place de toutes les mesures destinées à porter remède au rationnement actuel des services de garde d'enfants constitue une autre priorité absolue, si l'on entend aussi éviter le risque que des mesures incitant au relèvement du taux de natalité aient un impact négatif sur un taux d'emploi féminin déjà faible. Les autorités nationales doivent également veiller à ce qu'une relation réciproque plus solide s'établisse entre le PAN et les plans d'action sociale régionaux et locaux et à ce que les principaux acteurs concernés et les partenaires sociaux y soient associés de façon correcte et systématique, ainsi que le prévoit la loi cadre 328/2000.

LUXEMBOURG

Situation et tendances clés: La période couverte par le premier plan d'action national pour l'inclusion sociale a été marquée par l'impact, sur l'économie nationale, du ralentissement de l'économie mondiale, avec une baisse significative du taux de croissance du PIB et une augmentation du chômage. Le chômage de longue durée a peu progressé mais son évolution est plus marquée chez les femmes. L'emploi a encore connu un accroissement, constant quoique ralenti. Le taux de risque de pauvreté (après transferts) reste stable à 12%, mais il est plus élevé dans les populations jeunes. Les autorités luxembourgeoises prévoient une rapide reprise de l'activité économique: une augmentation de 3,5% du PIB est attendue en 2005. Néanmoins, l'augmentation du chômage – fruit de la période de récession précédente – devrait se prolonger.

Progrès accomplis en 2001-2003: Des 81 mesures prévues dans le premier PAN/incl., réparties entre les quatre objectifs de Nice, 21 ont été clôturées au terme de la période. Les 60 mesures restantes sont maintenues pour 2003-2005. Les réalisations les plus marquantes se situent dans le domaine des structures d'accueil, de l'aide au logement, des ressources des personnes handicapées ou de l'évaluation des compétences chez les jeunes. Différentes procédures législatives ou réglementaires lancées sont encore en cours. Pour le reste, le rapport luxembourgeois donne des détails sur les résultats obtenus mais ne précise pas suffisamment à quel degré les objectifs fixés ont été ou non atteints et ne détaille pas les perspectives que ces résultats ouvrent pour le futur.

Approche stratégique: Bien qu'une analyse complète du contexte de départ et des résultats préalablement atteints ainsi qu'une quantification systématique des objectifs assignés fassent défaut, la stratégie développée par le Luxembourg repose sur cinq champs d'action bien circonscrits: l'activation et la participation à l'emploi; la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle; l'accès au logement; le renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale des jeunes de moins de 25 ans; l'accès des personnes vulnérables aux ressources, aux droits et aux services.

Mesures politiques clés: Les trois premiers objectifs de Nice sont bien pris en compte et les "Défis pour l'avenir" formulés dans le Rapport conjoint 2001 sont relevés dans une large proportion. Pour y arriver, 54 nouvelles mesures viennent compléter les 60 mesures de la programmation précédente qui n'ont pas été clôturées. On peut regretter que la dimension de partenariat, de même que la dimension hommes-femmes, bien présentes au demeurant dans la mise en œuvre de la politique d'inclusion luxembourgeoise, ne soient pas davantage valorisées dans la présentation de ces mesures.

Défis pour l'avenir: Le Grand-duché de Luxembourg est invité à approfondir les progrès enregistrés, particulièrement dans le domaine du logement et de la prévention, tant pour ce qui concerne la lutte contre l'échec scolaire que plus généralement celle contre l'exclusion des jeunes. L'adoption des nouveaux dispositifs légaux devra faire l'objet d'un suivi dès que possible. Mais le défi principal reste l'élaboration d'un véritable processus d'évaluation et la mise sur pied des outils nécessaires pour y parvenir: indicateurs précis et complets, justification des choix stratégiques opérés, objectifs quantifiés, définition des moyens financiers, analyse des résultats.

1. Situation et tendances clés

La période 2001-2003 a été marquée pour le Luxembourg par un ralentissement de l'économie mondiale. La croissance annuelle du PIB n'a atteint que 1,2% en 2001 et 1,1% en 2002, contre 8,9% obtenus en 2000. Mettant fin à une baisse régulière, le taux de chômage a atteint 2,8% de la population active en 2002; la tendance s'est confirmée ces derniers mois (3,6% en août 2003 selon l'ADEM). Cependant, le chômage de longue durée a peu progressé (+ 0,2 point entre 2000 et 2002), avec cependant une évolution plus marquée chez les femmes.

Selon les données de l'enquête PCM, le risque de pauvreté (après transferts) constaté est stable: entre 11% (1996) et 12% (2001), avec néanmoins un taux supérieur chez les jeunes (20%). Le nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum Garanti (RMG) a progressé depuis 1999, mais essentiellement grâce à un assouplissement des conditions d'octroi.

Le Luxembourg prévoit une reprise rapide de l'activité économique: croissance du PIB de 2% en 2003, 3,2% en 2004 et 3,5% en 2005; augmentation de l'emploi total intérieur de 1,4% en 2003, 1,6% en 2004 et 2,8% en 2005, et simultanément, taux de chômage atteignant 3,3% en 2003, 3,5% en 2004 et 3,6% en 2005. Le risque existe que, d'un chômage résiduel, composé d'un noyau dur des personnes sur lesquelles les mesures d'insertion se concentraient jusqu'à présent, le pays se dirige vers un chômage de nature également conjoncturelle.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

Sur les 81 mesures inscrites dans le PAN/incl. 2001-2003, vingt et une, représentant de 10 à 54% des mesures selon les objectifs, ont, selon le Ministère, abouti au terme de la période. Expriment les ambitions sur le long terme de la politique d'inclusion grand-ducale et ses liens avec les programmes FSE, les 60 mesures restantes seront maintenues pour 2003-2005.

Outre certaines réalisations dans le domaine des structures d'accueil, de l'aide au logement ou de l'évaluation des compétences chez les jeunes, différentes procédures législatives ou réglementaires ont été lancées pendant la période concernée: certaines ont abouti ou sont sur le point d'aboutir (loi du 8 novembre 2002 sur l'aide au logement; loi du 15 juillet 2003 promouvant la sécurité et l'indépendance économiques des personnes handicapées), mais une évaluation de leur mise en œuvre à ce stade est prématurée. Le PAN/incl. donne les résultats de l'ensemble des mesures clôturées mais ne précise pas suffisamment si les objectifs fixés au départ ont été atteints et ne détaille pas les perspectives que ces résultats ouvrent pour le deuxième plan d'action.

Les liens entre le premier plan d'action et les programmes soutenus par le FSE sont bien spécifiés, tant au niveau de l'Objectif 3 (l'axe "Intégration sociale et égalité des chances" du programme "Objectif 3" représente ainsi 35% des interventions de ce programme) que du PIC EQUAL, encore plus largement dédié à des mesures favorisant l'inclusion, avec 50% de l'enveloppe consacrée à faciliter l'accès au marché du travail aux personnes qui en sont très éloignées (essentiellement détenus et anciens détenus, toxicomanes et personnes sans-abri).

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Cinq champs d'action sont définis dans le PAN/incl., mettant en œuvre les quatre objectifs de Nice et articulés sur les régimes légaux nationaux organisant la sécurité sociale,

l'assistance sociale et l'aide sociale. Le contenu détaillé de ces champs se présente comme suit:

- *Activation et participation à l'emploi.* Le Luxembourg veut concentrer ses efforts sur le noyau dur du chômage, en s'appuyant principalement sur la législation relative au RMG et sur le projet de loi relatif au chômage social, déposé le 25 mai 2003. Cette loi vise une activation de tous les chômeurs après six mois d'inscription à l'Administration de l'Emploi; elle doit également susciter une collaboration accrue entre le service de l'emploi et le service d'action sociale. Le dispositif du RMG comprend aussi un volet d'activation qu'il est prévu d'étendre, en doublant la part des bénéficiaires stagiaires (4% en juillet 2005), particulièrement les 25-35 ans.
- *Facilitation de l'accès au logement.* Une politique active du logement sera menée par le biais d'aides financières substantielles. Elle tournera autour de trois axes d'intervention, consistant à favoriser l'accès au logement via des participations financières de l'État; à créer un Observatoire de l'Habitat; et à soutenir l'émergence de projets pilotes et de concepts stratégiques nouveaux (mise à l'étude d'un plan sectoriel du logement, étude des conditions de création d'un partenariat entre le secteur public et les propriétaires de logements inoccupés, recours au mécanisme de bail emphytéotique pour les promoteurs publics, initiation d'un projet d'agence immobilière sociale).
- *Conciliation entre la vie familiale et professionnelle.* Le gouvernement luxembourgeois entend promouvoir la création de structures d'accueil, les rendre plus accessibles aux personnes à revenu faible et renforcer leur rôle dans le domaine de l'éducation et de la socialisation des enfants.
- *Renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale en faveur des jeunes de moins de 25 ans.* Deux volets de mesures sont prévus: d'une part, prévenir les ruptures professionnelles (en adaptant le système d'éducation à l'attention des jeunes éprouvant des difficultés en parcours scolaire; en consolidant le dispositif d'intégration socioprofessionnel pour les jeunes se trouvant en dehors du système scolaire et en consacrant une attention particulière au développement des compétences sociales) et d'autre part, programmer des interventions spécifiques en faveur de jeunes confrontés à une situation de détresse.
- Accès aux ressources, aux biens et aux services pour les personnes les plus vulnérables. Le second PAN/incl. cible plus précisément les groupes suivants:
 - les toxicomanes, dont l'évolution du profil (taux élevé d'usage et de surdose fatale, diminution de l'âge d'initiation, ...) a poussé à adapter la stratégie préalablement suivie;
 - les personnes confrontées à des problèmes psychiatriques, pour lesquelles les actions programmées dans le précédent PAN/incl. demeurent inchangées;
 - les personnes âgées, pour lesquelles des actions sont projetées en matière de réinsertion professionnelle, d'accès aux technologies de la communication, de santé et de prévention des risques d'isolement social;
 - les personnes handicapées, pour lesquelles des mesures sont envisagées sur les plans de l'accès aux services, des revenus (dans le sillage de la nouvelle législation votée en juillet 2003) et de la coordination des aides;

- les personnes confrontées à une situation de détresse sociale, pour lesquelles différentes mesures inscrites dans le premier PAN/incl. seront reconduites, accompagnées d'une réforme de la législation applicable au "domicile de secours" (lieu considéré comme résidence aux fins de bénéficier des droits à prestations sociales) et de celle relative à l'aide sociale;
- les étrangers, dont l'intégration sera soutenue par une campagne de sensibilisation à leur attention en prévision des prochaines élections communales et par des efforts quant à l'amélioration de leur accueil et de la prise en charge spécifique des demandeurs d'asile.

On regrettera que cette approche stratégique ne repose pas clairement sur une analyse complète du contexte de départ (causes précises de l'exclusion; effets des changements économiques; réponses aux risques d'un chômage structurel) et des résultats préalablement atteints. Elle ne contient pas davantage de quantification systématique des objectifs à atteindre dans les champs d'action choisis.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Prévention (par la formation et l'accès à l'information), politique active du marché du travail (pour les personnes aptes au travail) et protection sociale (pour les personnes qui ne sont pas à même de travailler) sont les trois maîtres mots du plan présenté. Une prise en compte équilibrée des trois premiers objectifs de Nice est constatée et la plupart des "Défis pour l'avenir" formulés dans le Rapport conjoint 2001 ont bien été relevés (en matière de logement, d'accueil des immigrés, de lien opéré entre les PAN/incl. et avec les programmes FSE). Pour y arriver, 54 nouvelles mesures viennent compléter les 60 mesures de la programmation précédente qui seront poursuivies.

Cependant, alors que le rôle des ONG a été important dans la rédaction du plan et le sera dans sa mise en œuvre, on doit noter que la dimension de partenariat (quatrième objectif de Nice) ne transparaît pas assez dans les cinq champs d'action retenus, bien qu'elle constitue assurément un élément important de nombreuses mesures présentées.

5. Dimension hommes-femmes

Le Luxembourg a prévu l'organisation de formations sur les "questions de genre" à l'intention des membres du Comité interministériel, responsable du suivi du programme. Pour le reste, la dimension de genre s'exprime essentiellement dans le plan à travers les mesures visant à concilier vie professionnelle et familiale. Par ailleurs, la faiblesse actuelle des indicateurs relatifs à ce volet devrait être corrigée grâce au développement de la ventilation des statistiques nationales par sexe (mesure 54).

6. Enjeux actuels et défis futurs

Le Grand-duché de Luxembourg est invité à poursuivre et à approfondir les progrès accomplis sur les terrains du logement, de la lutte contre l'exclusion des jeunes (dont le combat contre l'échec scolaire) ou encore de l'accueil des immigrés. Une attention particulière doit être maintenue à l'égard de la pauvreté chez les jeunes de moins de 25 ans, qui reste plus élevée que pour l'ensemble de la population. Une évaluation des nouveaux dispositifs légaux devra par ailleurs être organisée dès que possible.

Mais le défi principal reste l'élaboration d'un véritable processus d'évaluation et la mise sur pied des outils nécessaires pour y parvenir: indicateurs précis et complets, justification des choix stratégiques opérés, objectifs quantifiés, définition des moyens financiers, analyse des résultats.

LES PAYS-BAS

Situation et tendances clés: En 2001, 11% de la population était exposée au risque de pauvreté, soit l'un des pourcentages les plus faibles de l'UE. Comme partout ailleurs, le risque de pauvreté varie selon le sexe, l'âge et l'appartenance ethnique. Avec respectivement 74,4% et 66,2%, le taux d'emploi global et le taux d'emploi féminin se situent bien au-dessus des objectifs de Lisbonne, mais l'inactivité demeure élevée. Le taux d'emploi des minorités ethniques est de 50% pour l'ensemble de la population concernée et de 36% pour les femmes. Le taux de chômage a augmenté de 40% depuis l'an dernier.

Progrès accomplis en 2001-2003: Les mesures d'activation alliées à la conjoncture économique propice des deux dernières années ont entraîné un accroissement de la participation au marché du travail chez les minorités ethniques et les travailleurs plus âgés. Compte tenu de la recommandation pour l'emploi adressée aux Pays-Bas pour que le travail soit plus payant, et malgré les efforts consentis, le cercle vicieux du chômage demeure préoccupant. Les couples et les parents isolés en particulier s'exposent à une perte de revenu considérable lorsqu'ils passent de l'aide sociale à un emploi peu rémunéré. Les programmes d'activation destinés aux personnes éloignées du marché du travail affichent de bons résultats. Le nombre de jeunes quittant le système scolaire sans qualification, globalement inférieur à la moyenne communautaire, demeure supérieur à 30% chez certaines minorités ethniques. Les listes d'attente pour les soins de santé continuent de poser un problème pour les personnes handicapées et les personnes âgées. Le nombre de municipalités s'étant dotées d'un organisme consultatif, constitué de bénéficiaires de prestations sociales, a plus que doublé, passant de 22% en 2001 à plus de 50%. Le dialogue avec la société civile, quelque peu interrompu par les remaniements ministériels, vient récemment de reprendre.

Approche stratégique: Alors que la stratégie néerlandaise affiche encore une forte cohérence et une grande efficacité dans la traduction d'objectifs en actions appuyées sur un budget, sa cible s'est rétrécie. Un modèle d'exposition aux risques innovant, qui identifie mieux le cumul des risques et la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre, devrait permettre de mieux centrer les mesures sur les facteurs de risque majeurs. L'exposition au risque de pauvreté de certains groupes (femmes, minorités ethniques, personnes âgées) n'est pas analysée en tant que telle.

Mesures politiques clés: Un nouveau système de rétribution financière permet d'intéresser directement les municipalités à la réalisation de bons résultats dans la transition de l'aide sociale au travail. Les familles monoparentales avec des enfants en bas âge doivent maintenant être prêtes à travailler et des allocations parentales complémentaires du revenu d'activité devraient permettre de leur rendre l'emploi plus attractif. Toutefois, les lacunes dans les structures d'accueil des enfants perdurent. Suite au récent accord sur la croissance zéro des salaires, qui a pour but de favoriser la création d'un plus grand nombre d'emplois, les niveaux de prestations ne devraient pas progresser non plus, compte tenu de l'évolution globale des rémunérations. Les limites fixées aux collectivités locales pour la prestation d'une garantie de ressources devraient contribuer à lutter contre le cercle vicieux du chômage. Il semble que les projets visant à rendre obligatoires des cours d'intégration destinés aux anciens migrants manquent de faisabilité, compte tenu des listes d'attente et de chiffres d'abandon inquiétants. On s'inquiète également de ce que les réformes entreprises dans la santé touchent le plus durement les personnes les plus dépendantes des soins (malades chroniques, personnes handicapées et personnes âgées). Enfin, le PAN est muet sur des initiatives visant à renforcer le dialogue avec la société civile.

Défis pour l'avenir: Le durcissement du climat économique va mettre à rude épreuve les mesures d'activation. Les politiques prenant en compte la dimension hommes-femmes devraient être intégrées dans la stratégie d'inclusion sociale, par ailleurs solide. Les lacunes observées dans les structures de garde devraient immédiatement trouver une réponse et les parents isolés devraient être prioritaires. Les listes d'attente pour les cours d'intégration destinés aux anciens migrants devraient être résorbées et il faudrait réduire de façon significative les taux d'abandon. Les mesures destinées à remédier au décrochage scolaire devraient être davantage ciblées sur les minorités ethniques. Enfin, les groupes vulnérables dans l'incapacité d'influer sur leur structure de consommation de soins devraient bénéficier d'une compensation intégrale pour les réformes du système de santé.

1. Situation et tendances clés

Le redressement de l'économie néerlandaise tarde à venir (0,2% contre 1,1% en moyenne communautaire en 2002). La croissance du PIB pour 2003 devrait reculer de nouveau, de 0,9%. Compte tenu de l'étroitesse du marché du travail ces dernières années, les salaires ont augmenté plus fortement que partout ailleurs dans l'UE. Afin de maintenir le déficit du budget en deçà du plafond de 3% fixé à Maastricht, les autorités ont décidé de procéder à de nouvelles coupes claires dans le budget, pour un montant de 11 milliards d'euros en 2004, principalement dans les dépenses de sécurité sociale et de santé. Parti d'un niveau historiquement bas en 2001, le chômage a progressé de 40% entre 2002 et 2003 et cette tendance devrait se maintenir pour l'année à venir. Ce regain de chômage va frapper en particulier les jeunes, les femmes, la main-d'œuvre peu qualifiée et les minorités ethniques. Le chômage des jeunes a franchi la barre des 10%. Ces tendances ne sont pas encore visibles dans les chiffres Eurostat publiés pour 2002. Cette année, le taux de chômage global et celui des femmes, se situant respectivement à 2,7% et à 3%, ont été les plus faibles de l'UE. De même, le chômage de longue durée, avec 0,7% de taux global et 0,8% pour les femmes, demeure très faible.

À respectivement 74,4% et 66,2%, le taux d'emploi global et le taux d'emploi féminin se situent bien au delà des objectifs de Lisbonne. Le taux d'emploi des travailleurs plus âgés s'est considérablement amélioré et dépasse désormais la moyenne de l'UE, avec 42,2% en 2002. Le taux d'emploi des personnes issues de minorités ethniques est de 50% chez les hommes et 36% chez les femmes (en chiffres nationaux). L'inactivité demeure élevée et 1,7 million de personnes vivent de l'aide sociale.

Avec un chiffre de 11%, le risque de pauvreté global est parmi les plus faibles de l'UE (chiffres 2001). Toutefois, la pauvreté, comme dans les autres pays, est variable selon le sexe, l'origine ethnique et l'âge. En 2003, le pourcentage de la population n'étant pas d'origine occidentale est de 10% (8,9% en 2000), et il est supérieur à 30% dans les quatre plus grandes villes du pays. Les chiffres nationaux montrent que les femmes célibataires de plus de 65 ans sont surreprésentées dans la catégorie des personnes vivant des minima sociaux depuis longtemps. Le pourcentage de parents isolés exposés au risque de pauvreté était de 45% en 2001 (35% en moyenne communautaire). Seules 38% des familles monoparentales disposent d'un revenu du travail supérieur au minimum social. Enfin, 30% des ménages vivant des minima sociaux sont issus de minorités ethniques.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

La coopération avec les partenaires non gouvernementaux, quelque peu interrompue par les remaniements ministériels, a récemment repris. *L'Alliance pour la justice sociale*, plateforme réunissant les partenaires sociaux et un grand nombre d'ONG, rencontre les pouvoirs publics deux fois par an pour discuter des priorités de l'inclusion sociale.

De nombreux efforts sont déployés pour mesurer les avancées à l'aide d'indicateurs pertinents. L'objectif de réduire de moitié l'écart du chômage entre Néerlandais et minorités ethniques avant 2002 était d'ores et déjà atteint en 2001, mais ce fossé commence de nouveau à se creuser compte tenu de la détérioration de la conjoncture économique (il a atteint 1% en 2002). L'objectif qui visait à développer l'emploi des travailleurs plus âgés de 0,75% était parfaitement atteint en 2002. Selon les premiers chiffres 2002, l'engagement des collectivités locales de mettre en place des plans d'insertion en faveur de 300 000 chômeurs de longue durée avant 2006, moyennant un taux de réussite (placements dans l'emploi) de

40%, progresse de façon satisfaisante. Le nombre de parcours réalisés marque le pas, mais celui des placements dans l'emploi se situe à 76% (chiffres préliminaires). Enfin, les mesures d'activation sociales parviennent à rapprocher les bénéficiaires du marché du travail, et elles sont accessibles aux personnes handicapées depuis 2002.

Comme durant les années précédentes, les niveaux de prestations en 2002 ont suivi l'évolution générale des salaires. Cette pierre angulaire de la politique néerlandaise des revenus garantit le maintien du pouvoir d'achat pour les catégories aux revenus les plus modestes. Ainsi que l'a confirmé la recommandation pour l'emploi adressée aux Pays-Bas pour que le travail soit plus payant, le cercle vicieux du chômage demeure préoccupant. Les couples et les parents isolés, en particulier, s'exposent à une perte de revenu considérable lorsqu'ils passent de l'aide sociale à un emploi peu payé. Aussi des crédits d'impôt supplémentaires ont-ils été mis en place en 2002 à l'intention des ménages ayant des enfants à charge. L'objectif qui consistait à réduire le nombre de dossiers d'endettement problématiques de 10% avant 2005 se révèle difficile à mesurer et a donc été écarté. Les demandes d'aide pour surendettement ont progressé de façon considérable et l'on améliore actuellement le système de surveillance afin de mieux identifier les caractéristiques et l'ampleur du surendettement.

Les municipalités comptant d'importantes populations issues de minorités ethniques bénéficient de crédits supplémentaires d'intégration, qui devraient être affectés en premier lieu aux parents et aux demandeurs d'emploi. Le taux d'abandon scolaire en 2002 était de 15% au niveau global, de 14,3% pour les filles, mais il dépasse largement 30% chez certaines minorités ethniques. En moyenne, les enfants issus de minorités ethniques, scolarisés dans l'enseignement primaire, présentent un retard de langage de deux ans par rapport aux enfants néerlandophones (cet écart doit être ramené à un an et demi en 2006). Alors que les enfants issus de minorités ethniques ont commencé à rattraper leur retard, l'écart dans les résultats scolaires des enfants néerlandais issus de groupes défavorisés a tendance à se creuser.

Les listes d'attente pour les soins de santé se résorbent globalement depuis 2001, mais il subsiste encore des goulots d'étranglement pour les personnes les plus dépendantes, notamment les personnes handicapées et les personnes plus âgées. S'agissant de l'accès aux TIC, certains objectifs comme "le raccordement à Internet de tous les établissements scolaires et de toutes les administrations locales" ont été atteints. Enfin, plus de la moitié des municipalités se sont dotées d'un organisme consultatif, constitué de bénéficiaires de prestations sociales (elles n'étaient que 22% en 2001).

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le PAN dissocie plus clairement les questions de pauvreté et d'exclusion sociale et cible davantage les groupes les plus vulnérables. Un modèle d'exposition aux risques innovant permet de mieux identifier les personnes les plus menacées de pauvreté. Ce modèle met en corrélation les caractéristiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale avec certains facteurs de risque comme la situation au regard du revenu, la position sur le marché du travail, la santé et les conditions de vie, ce qui permet de mieux identifier le risque de cumul et de pauvreté d'une génération à l'autre. L'exposition au risque de pauvreté de certains groupes (femmes, minorités ethniques, personnes âgées) n'est pas analysée en tant que telle. La stratégie est très solide dans sa cohérence et dans son efficacité à traduire des objectifs en actions appuyées sur un budget. Néanmoins, certaines matières politiques clés ont été laissées de côté, notamment la prévention du chômage qui est traitée dans le PAN pour l'emploi, même si ce n'est pas dans une perspective d'inclusion sociale. De même, les

objectifs 2001 relatifs à la mobilisation de tous les acteurs concernés ont été abandonnés. Parmi les bons exemples d'objectifs quantitatifs, citons "le relèvement du taux d'emploi des minorités ethniques à 54% en 2005", "une diminution de moitié des listes d'attente pour les soins de santé mentale avant 2007" et "le relèvement de trois ans en 2020 (c'est-à-dire jusqu'à 56 ans) du nombre d'années vécues en bonne santé par les personnes des catégories socio-économiques les plus modestes".

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

La nouvelle loi "Emploi et assistance" confère l'autonomie financière aux municipalités à la fois pour le paiement des prestations sociales et pour les mesures de réinsertion, cependant que celles qui réussissent le mieux dans la transition de l'aide sociale au travail bénéficient d'une gratification financière. Si ce système d'incitation facilite davantage les approches individualisées, il peut impliquer le risque d'un abandon des personnes difficiles à placer dans l'emploi. Il existe également un autre risque: celui que la décentralisation affaiblisse les possibilités de pilotage et de contrôle stratégiques à l'échelon national. Toute personne de moins de 25 ans dépendant d'un régime social doit désormais être prête à travailler, y compris les parents isolés avec des enfants en bas âge. Des allocations parentales versées en complément du revenu d'activité devraient permettre de rendre le travail plus attractif pour ces familles. Ces mesures positives devraient empêcher les parents isolés de s'éloigner du marché du travail. En revanche, il est surprenant que le PAN soit muet sur le déficit chronique des structures d'accueil des enfants. La participation au marché du travail des femmes issues de minorités ethniques demeure trop ignorée.

Suite à l'accord récent sur la croissance zéro des salaires, dont l'objectif est de favoriser la création d'un plus grand nombre d'emplois, le niveau des prestations, lié à l'évolution générale des salaires, ne progressera pas lui non plus. La coordination entre le dispositif de garantie de ressources réglementaire et les dispositifs locaux devrait s'améliorer grâce aux limites fixées aux municipalités dans leur prestation de ressources supplémentaires. Les personnes dépendant depuis longtemps des minima sociaux sans perspectives d'emploi bénéficieront d'un supplément de ressources annuel (de 454 euros pour un couple). Cette prestation contribuera aussi à rapprocher l'objectif de la transparence des revenus avec celui de la lutte contre la pauvreté.

Les mesures d'intégration sont plus affirmées dans leur tonalité et dans la priorité donnée à la participation pleine et entière à la société et à la connaissance de la culture et des coutumes néerlandaises. Or, la longueur des listes d'attente freine la mise en œuvre des cours d'intégration destinés aux anciens migrants et les taux d'abandon prématuré sont inquiétants, ce qui ne va pas sans susciter de questions sur la faisabilité des projets prévoyant d'introduire un plus grand nombre de mesures obligatoires pour cette catégorie. Alors même que le décrochage scolaire chez certaines minorités ethniques franchit la barre des 30%, le PAN ne cible pas spécifiquement ce groupe de jeunes.

La mise en place d'une majoration de 25% du risque personnel dans l'assurance santé témoigne d'une tendance à privilégier davantage la responsabilité individuelle. D'aucuns s'inquiètent de ce que la plupart des personnes dépendant des soins de santé, notamment les personnes âgées, les malades chroniques et les personnes handicapées, ne bénéficient pas d'une compensation intégrale pour ces mesures. Le PAN passe sous silence les initiatives visant à préserver la dynamique du dialogue avec la société civile, traditionnellement très soutenu. Le FSE vient en appui à la mise en œuvre d'objectifs majeurs en matière d'insertion, notamment à des programmes d'activation sociale et de réinsertion pour les chômeurs de (très) longue durée et la lutte contre le décrochage scolaire.

5. Dimension hommes-femmes

Malgré le bilan quelque peu critique réalisé en 2001, la dimension hommes-femmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été encore moins prise en compte dans ce nouveau plan. À quelques exceptions près, aucun indicateur n'est ventilé par sexe, alors que les statistiques néerlandaises en répartition par sexe sont parmi les meilleures de l'UE, et aucun objectif spécifique n'est fixé séparément pour les hommes et pour les femmes. L'intégration de la dimension hommes-femmes est peu ambitieuse ; elle sera retenue "s'il y lieu" dans la mise en œuvre du PAN.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Le durcissement de la conjoncture économique actuelle va mettre à rude épreuve ces mesures d'activation ambitieuses. La priorité devrait être donnée à l'intégration de la dimension hommes-femmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, par ailleurs solide. Il faudrait donc que les indicateurs soient classés en fonction du sexe. Le déficit dans les structures d'accueil des enfants devrait trouver une réponse urgente, et les parents isolés devraient être prioritaires. Les listes d'attente pour les cours d'intégration destinés aux anciens migrants devraient être résorbées et la question de l'abandon prématuré de ces formations devrait être résolue. Il conviendrait aussi que les mesures de prévention et de lutte contre le décrochage scolaire ciblent davantage les minorités ethniques. Enfin, les personnes n'ayant pas la capacité d'influer sur leur structure de consommation de soins de santé, notamment les personnes handicapées, les personnes âgées et les malades chroniques, devraient bénéficier d'une compensation pour les réformes de la santé, notamment pour la mise en place d'une majoration du risque personnel dans l'assurance santé.

AUTRICHE

Situation et tendances clés: Le taux global du risque de pauvreté a enregistré un léger recul à 12% entre 1997 et 2001, tandis que le risque persistant de pauvreté passait à 7%. Les dépenses globales de protection sociale ont atteint 28,5% du PIB en 2001, soit une légère hausse par rapport à 1998. Le taux de chômage des jeunes ne cesse de progresser depuis 2000, mais demeure néanmoins à un niveau très faible. Le taux de chômage de longue durée, l'un des plus faibles de l'UE, demeure pour l'instant stable. L'Autriche est première en ce qui concerne le nombre de personnes (de 25 à 64 ans) possédant un niveau d'éducation de fin d'études secondaires en 2000. Son taux de diplômés de l'enseignement supérieur se situe parmi les plus faibles d'Europe. Le décrochage scolaire est égal à 9,5% en 2002, soit le chiffre le plus bas de l'UE. L'emploi des femmes continue de progresser, notamment par le biais du travail à temps partiel.

Progrès accomplis en 2001-2003: Toute une panoplie d'actions ont été menées en matière de pensions de vieillesse et d'allocations de chômage à l'intention des bénéficiaires les plus modestes. Des mesures de plus en plus prometteuses sont mises en œuvre pour venir en aide aux personnes présentant un handicap. Les mesures destinées aux migrants sont passées à la vitesse supérieure, mais l'impact des dispositions concernant les demandeurs d'asile demeure, semble-t-il, limité. Les mesures de réinsertion sur le marché du travail et les services sociaux ont également été renforcés.

Approche stratégique: Un large éventail d'objectifs ont été formulés pour la période à venir. Ces objectifs sont: diminuer de 20% le nombre d'élèves quittant le système scolaire sans savoir lire correctement au cours des prochaines années, garantir un salaire mensuel minimum de 1 000 euros pour un emploi à temps plein et exonérer de l'impôt sur le revenu jusqu'à ce montant plafonné, procéder à une nouvelle extension du régime de retraite minimum, poursuivre l'intégration des migrants et des services de santé.

Mesures politiques clés: Le PAN énonce toute une palette de mesures, conçues pour aborder des problèmes spécifiques auxquels les politiques de protection sociale plus générales n'apportent pas encore de réponse satisfaisante. Des actions visant à intégrer la dimension hommes-femmes ont été initiées dans divers domaines afin d'améliorer les conditions générales de vie des femmes et de les soulager dans leurs responsabilités familiales. Certaines mesures, notamment le régime d'allocations pour enfant à charge et celles concernant les migrants et les demandeurs d'asile, devront faire l'objet d'un suivi étroit.

Défis pour l'avenir: Le PAN présente une vue d'ensemble de tout un éventail de mesures intéressantes et importantes qui ne sont accompagnées de chiffres concrets que dans quelques domaines. Si les objectifs présentés sont en soi très importants, aucun chiffrage ni aucune perspective financière ne sont là pour les concrétiser davantage. Les structures d'accueil des enfants de 0 à 3 ans et en âge scolaire doivent continuer à être renforcées. Si de nouvelles mesures sont envisagées pour améliorer le régime de retraite minimum, les retombées, notamment sur les femmes, devront en être évaluées. Il faudra, en particulier, suivre la situation des ménages installés dans un chômage de longue durée eu égard au risque élevé de pauvreté. La discussion des mesures dans une perspective d'intégration de la dimension hommes-femmes devra également être améliorée. Enfin, il faudra renforcer de manière significative la mobilisation de tous les organismes partie prenante à la lumière des réactions des principaux acteurs concernés.

1. Situation et tendances clés

La faiblesse de l'économie et la montée du chômage de 3,7% en 2000, 3,6% en 2001 à 4,3% en 2002, ont marqué les années de la période de référence du PAN. Le taux de chômage de longue durée a reculé à 0,8%. Le taux d'emploi global est passé à 69,3% en 2002, le taux d'emploi féminin n'a cessé de progresser pour atteindre 63,1% en 2002. Enfin, le taux d'emploi des travailleurs vieillissants est passé de 28,9% en 2001 à 30% en 2002.

En comparaison de l'année 1997, les chiffres de l'enquête PCM 2001 montrent que le taux de risque de pauvreté a diminué de 1% pour s'établir à 12%. Toutefois, le taux du risque persistant de pauvreté est passé à 7% en 2001, alors qu'il n'était que de 4,7% entre 1995 et 1997.

Le niveau général d'éducation et de qualification de la population (âgée de 25 à 64 ans) se caractérise (en 2000) par une très forte proportion de personnes ayant un niveau d'éducation de fins d'études secondaires (61,9%, soit le pourcentage le plus élevé de l'Europe des Quinze). Le décrochage scolaire en 2002 se situait à 9,5%, soit le plus faible pourcentage parmi les Quinze, la moyenne communautaire avoisinant 19%. L'Autriche a consacré en 2000 28,5% de son PIB aux dépenses de protection sociale, soit une légère progression de 0,2% par rapport à 1998. Le niveau général de la protection sociale en Autriche demeure relativement élevé en comparaison de la moyenne communautaire. L'effet sur la répartition des revenus des transferts sociaux en Autriche y est supérieur à la moyenne de l'UE. La répartition des revenus est moins inégale, ce qui se traduit par un risque de pauvreté inférieur à la moyenne. Le risque d'exclusion sociale et de pauvreté est donc vu comme concentré sur un certain nombre de groupes spécifiques, exposés à un ou plusieurs facteurs de risque.

2 Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

Des efforts ont été déployés pour protéger la situation des plus pauvres eu égard aux pensions de vieillesse, notamment dans le cadre de la première étape de la réforme fiscale et par le biais d'une majoration des compléments de revenu pour les retraités modestes. Les allocations de chômage ont été relevées en faveur des personnes dont les revenus nets étaient auparavant parmi les plus faibles. Un nombre de bénéficiaires encore plus important, notamment ceux dont la relation avec l'emploi est flexible, relèvent désormais d'un nouveau régime de compensation pour perte d'emploi. Enfin, les mesures régionales de réinsertion sur le marché du travail ont été renforcées.

L'allocation pour enfant à charge mise en place en 2002 a contribué à relever le niveau de revenu des familles ayant des enfants en bas âge. Un système de surveillance a été institué pour en observer les implications sur le lien des femmes avec le marché du travail. Les premières analyses montrent à cet égard des résultats mitigés.

D'une façon générale, la situation des femmes s'est améliorée dans un certain nombre de domaines, notamment en matière de taux d'emploi et de niveau d'éducation. Diverses mesures ont été prises pour améliorer leurs conditions générales de vie et pour les soulager dans leurs responsabilités familiales. Toute une série de mesures et d'actions intéressantes et de plus en plus porteuses ont été menées en direction des personnes handicapées et en ce qui concerne l'amélioration des équipements d'accueil de long séjour. Parmi d'autres mesures importantes, citons aussi un meilleur ciblage des subventions sur les personnes nécessiteuses ainsi que des équipements et des actions de soutien destinés aux sans-abri. L'accès aux

procédures de règlement des dossiers d'endettement a été élargi au travers d'un amendement de la loi relative à l'insolvabilité.

Diverses actions concernant les migrants et les demandeurs d'asile sont citées comme témoignant d'un redoublement des efforts et de meilleurs résultats (développement de la participation au marché du travail, amélioration de l'éducation, cours d'allemand, programmes de logement spécifiques et services chargés de l'intégration).

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le gouvernement souligne la nécessité de mener une politique économique rationnelle, sur la base des objectifs du pacte de stabilité de l'UE, alliée à une meilleure coordination avec les politiques budgétaire, sociale et de l'emploi. De grandes réformes ont vocation à étendre la viabilité à long terme du système de protection sociale. Le gouvernement fait de la politique du plein emploi la pierre angulaire de sa lutte contre le risque de pauvreté.

Les objectifs fixés dans le PAN pour un proche avenir sont les suivants:

- Réduire de 20% au cours des prochaines années le nombre d'élèves quittant le système scolaire sans maîtriser correctement la lecture et le nombre de jeunes de 18 à 24 ans n'allant pas au-delà de la scolarité obligatoire; d'une manière générale, il est prévu de combler le fossé dans la participation aux mesures d'éducation et de formation entre les jeunes issus de l'immigration et les jeunes en général.
- Étendre le bénéfice de l'assurance chômage aux modalités d'emploi atypiques, notamment aux contrats de services libres (*freier Dienstvertrag*), aux travailleurs indépendants et aux agriculteurs, et en appeler aux partenaires sociaux pour conclure des accords visant à garantir salaire mensuel minimum de 1 000 euros aux travailleurs occupés à temps plein.
- Diminuer le nombre de logements ne correspondant pas aux normes et le nombre de sans-abri.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

La hausse croissante du taux d'emploi féminin est l'une des évolutions positives les plus remarquables du marché du travail. La plupart des créations d'emplois sont des emplois à temps partiel. Après une première série de résultats mitigés, il faudrait continuer à surveiller de quelle manière l'allocation enfants atteint ses objectifs sans retarder les initiatives destinées à multiplier par la contrainte l'offre de garderies/crèches, notamment pour les enfants de moins de trois ans, là où il existe une demande régionale. Les efforts permanents visant à augmenter l'activité des jeunes filles et des femmes dans le domaine des TIC constituent un bon exemple. Des progrès ont également été constatés dans la situation des personnes handicapées dans un certain nombre de domaines (emploi, équipements de long séjour, etc.). S'agissant des migrants, un certain nombre d'actions enregistrent des résultats positifs, mais devront néanmoins être développées. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, il semble que l'impact réel de certaines actions positives soit flou et qu'il ne rende pas suffisamment compte de la priorité dont ces groupes devraient bénéficier dans le PAN. L'État fédéral et les *Länder* sont invités à mettre en place des méthodes valables pour surmonter ces restrictions mutuelles.

Selon l'enquête PCM, 4% de la population autrichienne vit dans une situation de pauvreté aiguë, un phénomène qui touche principalement les personnes plus âgées. Le PAN évoque un certain nombre de mesures de remédiation, qui devront être intensifiées. La refonte des régimes d'aide sociale et des allocations de chômage, actuellement en cours d'examen, doit se placer dans le contexte d'un accroissement possible du risque de pauvreté pour un plus grand nombre de ménages en situation de chômage de longue durée.

Les chiffres de l'enquête PCM montrent que le risque de pauvreté chez les femmes de 65 ans et plus (29% en 1999) est très élevé. Diverses mesures ont été prises pour amortir les effets secondaires potentiellement négatifs de la réforme des retraites, notamment en améliorant le calcul des périodes consacrées à l'éducation des enfants et en créant un fonds spécial pour les personnes en difficulté. Il reste à voir si ces mesures seront à même de toucher toutes les personnes percevant une retraite modeste, notamment les femmes isolées ayant connu des interruptions dans leur vie professionnelle et/ou de longues périodes d'emploi atypique. La récente réforme des retraites n'a abordé que dans une certaine mesure la question du renforcement des droits à la retraite individuels des femmes, soulevée dans le précédent Rapport conjoint. D'autres mesures pourraient s'avérer nécessaires.

L'emploi et les mesures éducatives bénéficient d'une attention particulière dans un contexte qui considère que l'accès au marché du travail, un niveau de protection adéquat garanti par la législation sociale et le droit du travail et de meilleures opportunités éducatives, sont le noyau dur d'une politique de prévention de la pauvreté. Ainsi, si un certain nombre de mesures ciblées sur des catégories de population exposées à un risque élevé ont d'ores et déjà été prises, il faudrait continuer à développer des actions transversales cohérentes pour prévenir les risques d'exclusion.

Le gouvernement souligne les efforts de coopération entre l'État fédéral et les administrations régionales. Pour autant, il conviendrait de promouvoir activement la participation des organismes d'aide sociale et des partenaires sociaux.

5. Dimension hommes-femmes

Alors qu'un grand nombre d'actions ont été initiées pour améliorer l'égalité des chances entre hommes et femmes, l'impact des mesures récentes sur l'un et l'autre sexe, notamment la réforme des retraites, devra faire l'objet d'un suivi étroit. Il existe toujours une demande de structures de garde supplémentaires et il faudra surveiller en particulier l'impact de l'allocation pour enfant à charge sur l'emploi féminin. Des actions au titre de l'initiative EQUAL et des pactes territoriaux pour l'emploi sont menées dans le cadre communautaire pour lutter contre la ségrégation spécifique au sexe.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Le présent PAN fixe des objectifs clés qui sont en soi primordiaux et auxquels il est répondu par une vaste panoplie d'outils. Le PAN montre qu'il existe un large éventail de mesures ciblant différents groupes à risque, que ces mesures continuent à être développées et étudiées, sous réserve de disponibilité des crédits budgétaires. Toutefois, les objectifs, les indicateurs, les calendriers de réalisation et dans une large mesure, la perspective budgétaire sur les modalités de réduction du nombre de personnes menacées d'exclusion et de pauvreté ne sont accompagnés de chiffres concrets que dans certains domaines tels que l'accroissement de la participation au marché du travail, l'éducation, les services sociaux et la couverture plus complète des contrats d'emploi atypique dans les régimes de chômage et de pension.

Par ailleurs, il reste encore à élaborer une stratégie plus globale sur l'égalité des chances pour intégrer toutes les matières politiques concernées.

L'intégration de la dimension hommes-femmes transparaît dans plusieurs initiatives liées à l'emploi et à l'éducation, mais une évaluation de l'impact plus fouillée et plus large est nécessaire pour effectivement combler le fossé entre les sexes dans les catégories modestes. La question d'une amélioration des politiques d'intégration des citoyens non ressortissants de l'UE doit demeurer prioritaire sur l'agenda.

PORTUGAL

Situation et tendances clés: Les fragilités structurelles du pays persistent dans une conjoncture de ralentissement économique, d'accroissement du chômage, de faiblesse chronique des qualifications d'une partie importante de la main-d'œuvre et de faiblesse de la productivité globale. La situation en matière de pauvreté et d'exclusion sociale reste préoccupante: en 2001, 20% de la population était exposée au risque de pauvreté, et 15% au risque persistant. Ainsi, le taux de pauvreté du Portugal continue de figurer parmi les plus élevés de l'UE, malgré une nette amélioration depuis 1995 (23%).

Progrès accomplis en 2001-2003: Les problèmes liés à l'absence d'informations pour quelques indicateurs rendent difficile une évaluation fiable des résultats de mise en œuvre de mesures politiques importantes, en dépit des efforts de suivi entrepris. Le développement du régime de revenu minimum (avec des modifications), les actions axées sur la promotion de l'emploi et l'expansion du "Réseau Social" sont des progrès à mettre en évidence.

Approche stratégique: Le PAN/incl. 2003 se situe dans le droit fil de la stratégie globale présentée en 2001, mais avec des objectifs sensiblement moins ambitieux en ce qui concerne la réduction du risque de pauvreté et de la pauvreté infantile. Compte tenu d'une approche basée sur des principes, orientations et axes stratégiques à caractère très général, de la multiplicité des priorités et de la diversité des instruments utilisés (dont les objectifs ne sont pas toujours précisés), il est difficile d'établir quelles sont les véritables priorités d'intervention et comment les objectifs stratégiques s'articulent avec la mise en œuvre des mesures. L'absence d'identification des sources de financement et des budgets mobilisés pour les actions majeures ajoute à la difficulté.

Mesures politiques clés: L'une des mesures phares du PAN/incl. est le "Réseau Social", qu'il est question d'étendre et de renforcer du point de vue de la mobilisation des acteurs. Le PAN prévoit également des mesures dans les domaines de l'éducation et de la formation et d'autres destinées à revaloriser les pensions de retraite minimums. Certains groupes vulnérables (enfants et jeunes à risque, sans-abri, migrants) font l'objet d'une attention particulière, et d'autres mesures visent à faciliter l'accès des citoyens à l'information sur leurs droits sociaux et à des services de conseil dans des situations graves. S'inscrivant dans la perspective à long terme annoncée en 2001, le nouveau PAN annonce peu d'actions innovantes et se concentre sur les actions déjà en cours et de nouveaux instruments pour insuffler une nouvelle dynamique à des projets qui n'ont pas progressé.

Défis pour l'avenir: Le défi majeur concerne la disponibilité des ressources financières pour mener à bien les objectifs du PAN, dans un contexte de restrictions budgétaires. Sur le plan opérationnel, le suivi des résultats continue de poser un défi et il est évidemment nécessaire de développer des moyens pour évaluer les progrès accomplis, notamment un système d'information bâti sur des indicateurs appropriés pour les objectifs et les priorités à atteindre. Compte tenu du déficit de participation de la société civile et des partenaires sociaux, les conditions et les mécanismes pour une approche en partenariat effective restent à créer.

1. Situation et tendances clés

Les efforts entamés dans la lutte contre l'exclusion sociale se sont traduits par une baisse du risque de pauvreté (de 23% en 1995 à 20% en 2001, selon les chiffres Eurostat, PCM). Néanmoins, le Portugal affiche encore l'un des taux les plus élevés de l'UE et se situe 5% au-dessus de la moyenne communautaire. Les personnes âgées (de plus de 65 ans) et les enfants (de 0 à 15 ans) sont les plus exposés au risque de pauvreté (avec des taux respectifs de 31% et 27%), de même que les ménages composés d'une personne âgée (46%, les femmes étant davantage exposées), les familles monoparentales (39%) et les familles nombreuses (49% pour les ménages constitués d'au moins deux adultes et d'au moins trois enfants). Le risque persistant de pauvreté est de 15%, un chiffre qui, malgré un recul sensible, demeure tout de même préoccupant, 22% des enfants se situant dans cette catégorie en 2001. Les inégalités de répartition des revenus, mesurées en faisant le ratio des quintiles de revenu inférieur et supérieur, sont également plus élevées (6,5) au Portugal que partout ailleurs dans l'UE en 2001, en dépit d'une nette diminution depuis 1995 (7,4).

La situation du pays continue de refléter des problèmes structurels majeurs: (a) les défaillances du système de protection sociale, dont le niveau de dépenses par habitant est le plus faible de l'UE (malgré un impact certain sur le risque de pauvreté qui, hors transferts sociaux et retraites, aurait été de 37%); (b) le faible niveau d'éducation (en 2002, 20,6% seulement des 25-64 ans ont au moins un niveau de fin d'études secondaires, tandis que le décrochage scolaire, de 45,5%, offre un contraste frappant avec le taux moyen de 18,8% de l'UE); (c) le faible niveau de qualification de segments importants de la population active dans une économie à forte intensité de main-d'œuvre et d'emplois peu payés ("travailleurs pauvres"), et une participation réduite à la formation continue (2,9% en 2002) entravent les restructurations sectorielles et sont à l'origine d'un taux de croissance de la productivité aussi faible (0,3% en 2002, constant depuis 2001).

Malgré l'augmentation récente du chômage, le marché du travail est caractérisé par un taux d'emploi supérieur à la moyenne de l'UE (68,2% en 2002) et un taux de chômage inférieur à cette moyenne (5,1%), avec un chômage de longue durée représentant 34,4% du chômage total; cependant, les signes d'inadéquation entre l'offre et la demande se multiplient (augmentation du chômage des jeunes diplômés, par exemple). D'autre part, le contexte actuel de ralentissement de la croissance économique (le taux de croissance réelle du PIB a reculé à 0,5% en 2002) et de l'investissement public et privé a incité le nouveau gouvernement, élu en mars 2002, à accorder une priorité fondamentale à la réduction du déficit public. En matière de politique sociale, le gouvernement a poursuivi une vaste réforme du système de sécurité sociale (retraite minimum, allocations familiales modulées, revenu social d'insertion), de la santé et de l'éducation et a adopté un nouveau code du travail.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

L'opportunité créée par le premier PAN – un exercice innovant pour le Portugal, avec son intégration de la politique d'insertion et l'adoption d'une perspective à moyen et long terme – conserve toute sa pertinence quoique l'évaluation de sa mise en œuvre ne soit pas probante. Les difficultés rencontrées dans le suivi des indicateurs ne permettent pas de voir si et dans quelle mesure les objectifs fixés pour un certain nombre d'actions ont été atteints, soit que l'on manque d'informations, soit que les informations disponibles ne se prêtent pas à des conclusions. Cela est particulièrement visible pour ce qui est de l'évaluation de la stratégie

de prévention des risques d'exclusion de la société de l'information, laquelle avait marqué le premier PAN.

Toutefois, il ressort de l'analyse des progrès réalisés à la lumière des quatre objectifs communs que: (a) les actions qui avaient trait à la promotion de l'accès au marché du travail ont connu, en association avec le PAN Emploi, un succès considérable; (b) la poursuite de la réforme du système de protection sociale n'a pas influé sur la réalisation des objectifs inhérents au régime du Revenu Minimum Garanti (régime associant des prestations financières à un plan d'insertion socioprofessionnelle); (c) l'objectif visant à faire signer un contrat d'inclusion sociale à toutes les personnes en situation d'exclusion en l'espace d'une année s'est avéré trop ambitieux et a soulevé des difficultés de mise en œuvre et d'évaluation de ses résultats, car il implique une intervention de nature multisectorielle et que la sphère des bénéficiaires potentiels demeure indéfinie (la même remarque vaut pour le suivi individualisé des enfants et des jeunes en l'espace de trois mois); (d) la mise en place d'une ligne téléphonique nationale d'information sur la protection sociale a facilité l'accès de certains groupes prioritaires à l'information et à une réponse rapide à leurs problèmes; (e) les "Contrats de développement social urbain" et le projet "Zones rurales et développement social", qui avaient pour but de remédier aux causes régionales de l'exclusion, ont été abandonnés pour des raisons de budget et de stratégie politique; (f) pour ce qui est de la mobilisation des acteurs dans le processus, le comité de suivi interministériel, créé spécialement pour suivre l'avancée du PAN, ne s'est réuni que par intermittence et sa composition a dû être modifiée suite au changement du gouvernement, ce qui explique que son influence en tant que forum de coordination interinstitutionnel ne se fait sentir que de façon progressive; enfin, s'agissant de la société civile, la vague référence au Pacte de coopération et de solidarité sociale et au projet de création d'un Forum des ONG témoigne de la faible mobilisation de ces acteurs.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le PAN/incl. 2003 se situe dans le droit fil du premier pour ce qui est des principes et des stratégies d'ensemble. Les objectifs stratégiques demeurent largement les mêmes: articulation entre développement économique et cohésion sociale, intégration de la politique d'insertion dans les interventions sectorielles concernées, modernisation des systèmes de protection sociale, développement de programmes intégrés visant des groupes et des régions, extension des réseaux de services et d'équipement, égalité entre hommes et femmes, participation des agents aux niveaux central/régional/local. En ce qui concerne l'approche multidimensionnelle, le nouveau PAN fait référence à d'autres plans apparentés (dans les domaines de l'emploi, la toxicomanie, les violences domestiques, la société de l'information, la santé, l'égalité des chances, etc.), dans un contexte de coordination et de complémentarité qui mériterait d'être présenté plus précisément.

Les principaux objectifs à atteindre sont de nature très diverse: hormis les objectifs adoptés au niveau européen, il convient de souligner la réduction de 2% du taux de risque de pauvreté avant la fin de 2005 et une réduction significative de la pauvreté infantile avant 2010, ce qui constitue des objectifs moins ambitieux que ceux qui avaient été fixés dans le premier plan. Soulignons également la revalorisation des pensions de retraite minimums avant 2006, la mise en place d'un système d'audit social des institutions d'accueil de certains groupes vulnérables, l'accès de chaque citoyen aux soins de santé primaire et/ou à un médecin généraliste. Le principe d'un contrat d'insertion socioprofessionnelle est maintenu, mais sans fixer d'échéance précise. La dimension régionale semble aussi être plus estompée (50 plans locaux en faveur des enfants et des jeunes à risque dans les régions à problèmes),

même si le programme d'inclusion sociale et de développement "PROGRIDE" (appelé à succéder au programme de lutte contre la pauvreté et qui se trouve en phase d'étude) devrait reprendre cette dimension.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Sur les deux cents instruments prévus pour mettre en œuvre les 60 priorités définies dans le PAN/incl., moins d'un cinquième des instruments sont assortis d'objectifs par manque d'informations disponibles. Tout de même, il faut souligner qu'un effort de quantification des objectifs a été mené. En général, les mesures proposées ne sont pas novatrices et les instruments à créer reprennent les grandes lignes de projets menés à terme ou dont les potentialités justifient un redémarrage.

Outre les actions visant à promouvoir un marché facilitant l'insertion, donnant la priorité à la formation professionnelle et surtout, à l'éducation et la formation tout au long de la vie, les mesures favorisant l'accès aux soins de santé visent en particulier les groupes sociaux les plus défavorisés, dans le contexte de la réforme du service de santé publique au Portugal, amorcée en 2002. Le phénomène des sans-abri tendant à s'accroître (avec un nombre croissant de femmes et de jeunes touchés), une "stratégie d'intervention intégrée pour les sans-abri" sera finalisée en 2005, à partir d'un diagnostic de la situation. L'objectif de la "cohésion numérique" privilégie l'accès des femmes, des personnes handicapées, des minorités ethniques, des immigrés et des habitants des quartiers défavorisés aux technologies de la société de l'information. Des initiatives favorisant le regroupement familial des populations immigrées sont aussi menées. Les diverses mesures destinées aux enfants poursuivent une double stratégie visant les enfants ou leur famille, par un renforcement du réseau institutionnel de soutien (conseils de la protection des mineurs) et la mise en place de plans locaux à leur intention. Pour ce qui est de la mobilisation des acteurs, le "Réseau Social" est un programme emblématique, car il renferme une méthodologie de planification en partenariat de l'intervention sociale au niveau des municipalités et des communes, revêtant ainsi une dimension locale.

Au Portugal, le rôle des Fonds structurels est primordial et les programmes opérationnels cofinancés par le FSE au titre du 3^e cadre communautaire d'appui (CCA-III) 2000-2006 et de l'initiative communautaire EQUAL sont souvent cités comme des instruments contribuant à la réalisation des objectifs, voire comme des exemples de bonnes pratiques. Cependant et à l'instar du PAN 2001, aucun chiffrage n'est indiqué, ce qui nuit à la dimension opérationnelle du plan comme outil de rationalisation des interventions nationales et communautaires.

5. Dimension hommes-femmes

L'égalité hommes-femmes constitue l'un des axes stratégiques du PAN 2003 et certaines références à cette question y figurent, mais les difficultés à mettre en œuvre une stratégie d'intégration de cette dimension perdurent en ce qui concerne la définition des objectifs et leurs incidences. Le rapprochement et l'extension des structures d'appui jouent un rôle central, cependant que le contrat social de la dimension hommes-femmes, préconisé dans le premier PAN, a quelque peu perdu de sa visibilité. Enfin, les références à l'articulation avec le Plan national pour l'égalité et le Plan de lutte contre les violences domestiques appellent à une intégration réelle des mesures qui sont prévues dans ces plans et dans le PAN.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Le défi fondamental pour un pays qui se propose de remédier progressivement à toute une série de défaillances consiste à affecter les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du PAN/incl., dans une conjoncture économique où le financement des politiques sociales risque d'être délicat. Compte tenu de l'évolution des Fonds structurels, il est primordial de quantifier les enveloppes financières et les sources de financement pour assurer la continuité de la stratégie.

Plusieurs défis sont à relever au niveau de la programmation: (a) vu les problèmes de suivi du PAN 2001, des efforts considérables devront être consentis pour consolider un système d'information performant; (b) du point de vue du contenu de l'intervention, il s'avère essentiel de mieux cibler les domaines prioritaires tout en sachant que l'exclusion du marché du travail n'est qu'une des multiples dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale (d'ailleurs, la situation des "travailleurs pauvres" au Portugal montre bien que le risque de pauvreté s'étend au-delà de l'accès à l'emploi); (c) concernant la méthodologie à adopter, les partenariats locaux travaillant en réseau selon une méthode de "planification sociale" (incluant l'échange de bonnes pratiques) semblent être le grand atout du "Réseau Social"; le défi opérationnel de la stratégie contractuelle déployée pour aider les plus vulnérables est surtout lié au nombre de bénéficiaires potentiels de la sphère concernée et à la rapidité de l'intervention.

En termes de la mise en œuvre et compte tenu de la faible implication des acteurs non institutionnels dans la phase de préparation du PAN/incl. 2003, le défi consiste à adopter une approche de partenariat avec la société civile, les partenaires sociaux et les exclus eux-mêmes par la mise en place de structures spécifiques de participation élargie et permanente (Forum des ONG, par exemple); d'autre part, les mesures visant à renforcer la responsabilisation des ministères concernés doivent être reconduites dans le cadre du Comité interministériel de suivi.

FINLANDE

Situation et tendances clés: Le système de protection sociale finlandais repose sur les principes de base de l'universalité de l'aide sociale et des services de santé et sur un système global de garantie de ressources. L'objectif est de fournir à la population tout entière des services qui sont financés en majeure partie par la fiscalité et dont la responsabilité en matière d'organisation est décentralisée et confiée aux municipalités. La priorité est donnée aux mesures de prévention. La Finlande a consacré 25,2% de son PIB aux dépenses de protection sociale en 2000 (27,3% en moyenne communautaire). En 2001, 11% de la population finlandaise vivait avec un revenu inférieur à 60% du revenu médian (15% pour l'UE).

La Finlande espère pouvoir atteindre un peu plus de 1% de croissance totale en 2003. Le taux de croissance prévu pour 2004 est de 2,5%. La croissance plus faible enregistrée depuis 2001 commence à avoir une incidence sur la demande de main-d'œuvre. Le taux de chômage devrait atteindre 9,3% et le taux d'emploi devrait reculer à 67,4% en 2003. Néanmoins, la croissance économique anticipée pour 2004 devrait de nouveau infléchir cette tendance.

Progrès accomplis en 2001-2003: La Finlande a concrétisé les politiques et les mesures décrites dans le PAN 2001. Le nouveau plan inclut un calendrier de suivi de la mise en œuvre de toutes les mesures du plan précédent, mais on ne dispose encore d'aucune information sur leurs résultats. Néanmoins, un ensemble complet d'indicateurs est en place, avec des séries chronologiques et en répartition par sexe, chaque fois que possible. Les indicateurs montrent que la Finlande va largement dans la bonne direction. Cette évolution ne saurait être attribuée au PAN, mais le processus a permis de systématiser le débat politique et de renforcer les réseaux à l'échelon national.

Approche stratégique: La stratégie du PAN/incl. dans les dix années à venir est cristallisée autour de quatre grandes politiques: promouvoir la santé et la capacité à mener une vie active; renforcer l'attrait de la vie professionnelle; prévenir et combattre l'exclusion sociale et enfin, assurer des services efficaces et un niveau raisonnable de garantie de ressources. Le point de départ consiste à préserver l'organisation de base du système de sécurité sociale finlandais et à travailler pour l'essentiel dans le cadre de cette structure, en mettant en relief la primauté du travail. Le plan préconise également d'améliorer la garantie de ressources de base. La prise en charge des groupes menacés d'exclusion sociale relève pour l'essentiel des services et des prestations destinés à la population tout entière, mais le plan souligne également la nécessité de compléter ce système universel par des mesures spécialement ciblées. Le PAN expose des objectifs politiques suffisamment explicites pour plusieurs secteurs. L'ensemble du processus fera l'objet d'un suivi et d'une évaluation par les autorités finlandaises, mais le PAN est relativement succinct dans la présentation des objectifs chiffrés retenus à cet effet.

Mesures politiques clés: Le plan répond aux objectifs communs par un certain nombre de mesures concrètes, dont la majorité visent à améliorer le système universel, tout en renforçant dans le même temps certaines mesures spécifiques. Parmi ces mesures, il convient de citer, entre autres, la création d'entreprises d'inclusion sociale, un projet de santé publique destiné à garantir le fonctionnement du système de santé, l'augmentation de l'offre annuelle de logements dans le parc locatif à un prix raisonnable, la lutte contre l'échec scolaire avec un financement accordé en fonction des résultats, le développement de l'aide sociale préventive, l'organisation d'activités en matinée pour les enfants scolarisés et enfin, le soutien à l'intégration des migrants. Les implications budgétaires de ces mesures ont été identifiées, chaque fois que possible. Il ressort à la lecture de ce plan que la reconnaissance des divers acteurs concernés et la coopération entre ces derniers se sont intensifiées de façon significative.

Défis pour l'avenir: La Finlande a réussi à maintenir son niveau de résultats dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale, même si la part de son PIB consacrée aux dépenses sociales est inférieure à la moyenne communautaire. Il reste à voir si cette formule sera viable à long terme, dans les conditions d'un ralentissement économique durable.

1. Situation et tendances clés

La Finlande espère pouvoir atteindre un peu plus de 1% de croissance totale en 2003. Les prévisions de croissance pour 2004 tablent sur 2,5%. La croissance plus faible enregistrée depuis 2001 commence à avoir une incidence sur la demande de main-d'œuvre. Le taux de chômage devrait atteindre 9,3% et le taux d'emploi devrait reculer à 67,4% en 2003. Néanmoins, la croissance économique anticipée pour 2004 devrait de nouveau infléchir cette tendance.

En 2001, 11% de la population finlandaise vivait avec un revenu inférieur à 60% du revenu médian (15% pour l'UE). La Finlande a consacré 25,2% de son PIB aux dépenses de protection sociale en 2000 (27,3% en moyenne communautaire).

Le chômage structurel demeure un problème particulier. Le nombre de personnes vivant seules, exposées à un risque de pauvreté accru, a progressé de façon significative au cours des dix dernières années. Le pourcentage de familles monoparentales par rapport à l'ensemble des familles est passé de 10% à 17% durant la dernière décennie. Les régions à faible densité de peuplement éprouvent des difficultés différentes par rapport aux pôles de développement. Les différences de mortalité d'un groupe social à l'autre sont notables. Le nombre d'enfants relevant de la protection de l'enfance a augmenté.

Les groupes à risque nécessitant des mesures ciblées comprennent les chômeurs de longue durée et les chômeurs périodiques, les personnes handicapées, les enfants vivant dans des conditions d'instabilité, les migrants, les malades chroniques et les malades mentaux, les toxicomanes, les femmes exposées à la violence et à la prostitution, les ménages surendettés, les sans-abri, les délinquants et la population rom.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

L'objectif du dernier plan visait à faire en sorte que le niveau de pauvreté en Finlande continue d'être l'un des plus faibles des pays de l'UE, cependant que des modèles d'action de qualité et des ressources adéquates étaient mobilisés pour prévenir l'exclusion. Ces objectifs ont été maintenus. Le taux de pauvreté relative en Finlande demeure parmi les plus faibles de l'UE et les crédits nécessaires ont été fournis pour mettre en œuvre les mesures. Pratiquement toutes ont été appliquées pendant la période de mise en œuvre du plan. Compte tenu de ce que certaines mesures sont encore en cours de réalisation et du décalage normal d'un an à un an et demi pour obtenir des données chiffrées, on ne dispose pas encore d'informations sur leurs résultats.

La Finlande présente un ensemble complet d'indicateurs sous forme de séries chronologiques à partir de 1990. Les indicateurs définis à Laeken sont pour l'essentiel couverts. Ils sont complétés par des indicateurs nationaux pour mieux rendre compte des aspects qui sont prioritaires pour la Finlande. Le plan pointe du doigt la nécessité d'élaborer des indicateurs supplémentaires pour montrer comment les risques ont tendance à se cumuler dans les mêmes familles ou chez les mêmes personnes.

Les indicateurs permettent ainsi d'établir les constats suivants: le nombre de bénéficiaires de mesures de garantie de ressources a diminué, de même que le nombre de ménages surendettés; la population a amélioré sa propre perception de son état de santé; le chômage de longue durée et le nombre de sans-abri ont sensiblement diminué; le problème des travailleurs pauvres est mineur, etc. La pauvreté monétaire relative a progressé de 7,3% à 10,8%, mais le taux de pauvreté permanent corrigé de l'inflation a reculé de 7,3% à 5,7%

entre 1995 et 2001 (statistiques nationales). Nonobstant la progression notable des mesures de protection de l'enfance et des défis considérables à relever dans le cadre de chacun des objectifs communs, il semble que la Finlande aille largement dans la bonne direction. Aucun fait ne permet d'imputer cette évolution au PAN, mais le réseau EAPN-Finlande, par exemple, soutient que son processus d'élaboration a renforcé la création de réseaux entre les divers acteurs et systématisé le débat politique à l'échelon national. Des avis structurés ont été demandés à une cinquantaine d'experts de l'inclusion sociale aux fins du processus d'évaluation du PAN 2001, et des auditions publiques ont été organisées pour les ONG et les populations locales en 2002. Une synthèse des avis d'experts est jointe en annexe du nouveau plan, et les points de vue exprimés ont été repris dans sa préparation, chaque fois que possible. Le recours organisé à des évaluations indépendantes est un signe d'ouverture et témoigne de la volonté de la Finlande d'obtenir un feed-back politique dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le plan analyse les défis de façon globale du point de vue de la pauvreté monétaire, de l'économie et de l'emploi, de la santé, du logement, de l'éducation et des tendances structurelles, en portant une attention particulière à la situation des groupes menacés d'exclusion. Le plan fixe plusieurs objectifs politiques pour la garantie de ressources, le développement du système des services, l'emploi, le logement et l'éducation. Il énonce également des objectifs complémentaires pour des mesures ciblées. Les objectifs feront l'objet d'un suivi, mais le plan est très succinct sur la définition des objectifs chiffrés qui seront retenus à cet effet. Il n'en demeure pas moins que les objectifs sont, dans leur majorité, suffisamment clairs pour permettre un suivi à partir d'indicateurs, que la tendance soit positive ou négative.

Le plan prévoit un objectif pour le logement (augmentation de l'offre annuelle de logements d'un prix raisonnable dans le parc locatif pour parvenir à environ 10 000 unités nouvelles entre 2004 et 2007). Le plan mentionne également des objectifs chiffrés pour l'emploi (création d'emplois pour 100 000 personnes environ avant la fin du mandat actuel; taux d'emploi passant à 75% d'ici à 2010 et recul d'au moins deux à trois ans de l'âge effectif moyen du départ en retraite avant 2010). Il est admis que ce dernier objectif fera l'objet d'un suivi, mais l'on peut se demander dans quelle mesure il aura un impact direct sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Malgré la rareté des objectifs chiffrés, le nouveau plan est plus convaincant que l'ancien à maints égards: il analyse la situation, définit des objectifs, examine les besoins particuliers des groupes à risque, présente des exemples de bonnes pratiques et des indicateurs complets et enfin, il aborde certains problèmes spécifiques, notamment les enfants, la stratégie régionale et les migrants. On notera avec intérêt que les stratégies développées par des acteurs autres que l'État sont désormais aussi explicitées dans le plan.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Faciliter la participation à l'emploi: Le plan vise à diminuer le chômage de longue durée, à augmenter le taux d'activité de diverses classes d'âge, à prolonger la durée du travail d'au moins deux à trois ans d'ici à 2010 et à mettre en place de nouvelles mesures d'incitation au travail en ce qui concerne la protection sociale. Les méthodes appliquées sont multiples: réformer le système de la politique de l'emploi, développer le soutien au marché du travail, faciliter la création d'entreprises d'inclusion sociale, réadapter les individus au travail,

évaluer le potentiel de réadaptation des chômeurs de longue durée ou les mettre à la retraite et promouvoir l'emploi des personnes handicapées.

Faciliter l'accès universel aux ressources, aux droits, aux biens et aux services:

S'agissant de la santé et des services d'aide sociale, les objectifs sont les suivants: atténuer les disparités de santé entre les groupes de population, améliorer l'accessibilité et la qualité des services, atténuer l'impact de la consommation d'alcool sur la santé publique, améliorer les possibilités de maintien à domicile des personnes âgées et faire progresser la capacité des personnes handicapées à participer à la vie sociale. Toutes ces mesures figurent dans différents programmes: un programme de santé publique intitulé "La santé pour tous – Santé 2015", destiné au niveau local; un projet national de santé visant à garantir le fonctionnement du système de soins (le projet abordera, entre autres, la question des frais de santé, qui peuvent empêcher des malades chroniques aux revenus modestes de consulter) et enfin, un projet national pour l'action sociale.

S'agissant du logement, les objectifs sont de diminuer le nombre de sans-abri, d'équilibrer l'offre et la demande de logements de prix raisonnable dans les pôles de développement et de préserver la mixité sociale dans les quartiers. Les actions prévoient d'accroître l'offre annuelle de logements locatifs de prix raisonnable d'environ 10 000 unités nouvelles entre 2004 et 2007, de développer les subventions au logement et d'adopter diverses mesures pour sauvegarder la diversité du tissu démographique.

En matière d'éducation, l'idée est de faciliter et d'accélérer la transition de l'enseignement général à l'enseignement professionnel, de renforcer les volets de l'orientation scolaire qui contribuent à prévenir l'exclusion sociale et de réduire le nombre d'élèves abandonnant prématurément l'enseignement et la formation. Les méthodes sont les suivantes: améliorer le bien-être des élèves, développer la formation des enseignants, promouvoir l'apprentissage au travail (FSE), développer l'orientation scolaire, mettre en place un programme de remédiation dans l'enseignement professionnel, lutter contre l'échec scolaire avec des financements accordés en fonction des résultats et, de relever le niveau d'éducation des adultes.

Prévenir les risques d'exclusion: La redistribution des revenus réduit la pauvreté relative en Finlande de façon très efficace, en empêchant la survenue de situations de crise qui débouchent sur l'exclusion sociale (le ratio des inégalités était de 3,3 en 2000, se situant ainsi au deuxième rang parmi les plus faibles de l'UE, après le Danemark). Le nouveau PAN s'efforce de réduire la nécessité d'une garantie de ressources, de fournir des minima suffisants et des moyens d'existence raisonnables, d'assurer une couverture complète au regard des assurances, de lutter contre la pauvreté des familles avec enfants et contre l'héritage de l'exclusion sociale, de rendre les soins de santé moins onéreux et d'améliorer la transparence du système de facturation. Les mesures suivantes sont prévues: relever le niveau national des pensions de retraite, rendre obligatoire le crédit social, coordonner la garantie de ressources et les revenus du travail, développer l'aide sociale préventive, améliorer le statut économique des familles avec enfants, développer le système d'assurance maladie et mettre en place un régime spécial de soutien aux migrants.

Aider les plus vulnérables: Le plan présente des mesures intégrées diverses, destinées aux groupes à risque: intervention précoce dans les problèmes rencontrés par les enfants et les jeunes; organisation d'activités en matinée pour les enfants scolarisés; projet de participation des jeunes; soutien à l'intégration des migrants; mise en œuvre d'un programme national contre l'alcoolisme; lutte contre la toxicomanie; programmes visant à diminuer le nombre de sans-abri; projet de lutte contre les violences exercées contre les femmes, contre la

prostitution et la traite des êtres humains dans le cadre du programme pour l'égalité des chances du gouvernement; programme d'ajustement volontaire des dossiers d'endettement; prévention de la criminalité; conciliation criminelle; programme "Vers une vie ensemble sans criminalité"; divers projets de l'Église évangélique luthérienne pour la prévention de l'exclusion et fixation des priorités d'action des ONG.

Mobiliser tous les organismes concernés: Les acteurs concernés se sont tous impliqués avec dévouement dans la préparation du plan et prendront part à sa mise en œuvre. Il ressort à la lecture de ce plan que la reconnaissance des différents acteurs et la coopération entre ces derniers, à l'échelon central et local, se sont intensifiées ces dernières années. Des crédits du FSE ont été mobilisés pour des projets de partenariat locaux, qui ont été poursuivis activement.

5. Dimension hommes-femmes

Les indicateurs sont présentés de façon satisfaisante selon le sexe. La dimension hommes-femmes aurait pu être analysée plus complètement eu égard aux parents isolés et aux retraités, qui sont pour l'essentiel des femmes. En revanche, les hommes sont plus nombreux chez les sans-abri, les chômeurs de longue durée et dans les situations d'échec scolaire et d'alcoolisme, et l'on aurait pu examiner ces questions de leur point de vue.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Les difficultés actuelles sont notamment le fait de se heurter à une exclusion sociale différente selon que l'on se trouve en zones urbaines ou rurales et de lutter contre le risque d'exclusion accru lié à l'immigration, même si le taux de migration net de la Finlande, avec 1,2 ‰, se situait à l'avant-dernière place du classement de l'UE en 2001 (3,1 ‰ pour les Quinze). Le vieillissement de la population au cours des décennies à venir va peser sur les dépenses de financement des retraites notamment, alors que l'assiette fiscale diminuera dans le même temps.

SUEDE

Situation et tendances clés: Le système social suédois repose sur les principes de base de l'universalité des services sociaux et de santé et d'un système global de garantie de ressources. C'est un système hautement individualiste. L'objectif prééminent est d'intégrer toute la population dans un système général de politique sociale et d'éviter les régimes spéciaux. La Suède a consacré 32,2% de son PIB aux dépenses de protection sociale en 2000, soit le chiffre le plus élevé de l'UE. La croissance de son PIB a été de 1,9% en 2002. Le taux de pauvreté est le plus faible de l'UE, avec 10% en 2001, et les revenus sont répartis de façon relativement égale. Conjugués à un fort taux d'emploi de 73,6% en 2002 (64,3% en moyenne communautaire) et au faible taux de chômage (4,9%), ces chiffres fournissent un fondement solide au maintien et au renforcement des efforts déployés en matière d'inclusion sociale.

Progrès accomplis en 2001-2003: La politique sociale actuelle se poursuit et des plans d'action dans plusieurs champs politiques ainsi que des mesures de lutte contre la discrimination sont préparés, proposant de nouvelles initiatives et des moyens financiers supplémentaires pour les matières concernées. On observe une avancée dans la réduction du pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale. Il semble que les grands objectifs, faire passer le taux d'emploi à 80% en 2004 et réduire de moitié la dépendance de l'aide sociale avant la fin 2004, seront difficiles à tenir malgré les progrès réalisés dans les directions souhaitées.

Approche stratégique: Un taux d'activité élevé constitue la pierre angulaire de l'État-providence. La gratuité de l'éducation à tous les niveaux et les mesures actives en faveur du marché du travail constituent des efforts majeurs pour donner la capacité aux individus d'accéder à l'emploi. Les autorités suédoises se sont engagées à réduire de façon conséquente le nombre de personnes exposées à la vulnérabilité économique avant 2010 et à diminuer de moitié l'absentéisme pour maladie avant 2008. Les objectifs antérieurs, à savoir atteindre 80% de taux d'emploi et réduire de moitié la dépendance de l'aide sociale avant 2004, demeurent valables. Tous sont corrélés à des objectifs chiffrés. L'intégration de la dimension hommes-femmes est inscrite dans l'organisation même du système social.

Mesures politiques clés: Le principe de la "primauté du travail" inclut un large éventail de mesures destinées à donner aux individus les moyens adéquats pour trouver un emploi et subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Les mesures d'activation se sont multipliées et les règles de l'assurance chômage ont été modifiées pour renforcer les incitations à accepter des emplois et la mobilité. La réforme des retraites renforce davantage encore le lien entre l'activité et le revenu de la sécurité sociale. La couverture sociale universelle facilite le maintien des ressources en cas de maladie, de chômage, de maternité/paternité et de garde temporaire des enfants. L'aide sociale est le régime de garantie de ressources de dernier recours lorsque tous les autres ont échoué. La sécurité sociale s'inspire d'une approche individualiste qui facilite les avancées en direction de l'égalité des sexes.

Défis pour l'avenir: L'un des tous premiers défis pour l'avenir est d'assurer la pérennité de la politique sociale et de renforcer les mesures d'insertion pour promouvoir un développement socio-économique équilibré. En dépit d'une amélioration de la situation des migrants au regard de l'emploi, les écarts dans les indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale entre la population d'origine suédoise et la population immigrée doivent encore être comblés. Il est impératif d'assurer des services sociaux de haute qualité à tous, mais d'abord et avant tout aux groupes les plus vulnérables, de renforcer la coopération entre les différents échelons (local, régional, national), d'enrayer la progression de l'absentéisme pour maladie et d'inverser la tendance, de réinsérer les malades de longue durée sur le marché du travail et enfin, d'intensifier les liens avec tous les acteurs partie prenante.

1. Situation et tendances clés

La Suède a consacré **32,2% de son PIB aux dépenses de protection sociale** en 2000 (SESPROS), soit le chiffre le plus élevé de l'UE (27,3%). Les dépenses de protection sociale par habitant en SPA en 2000 ont été de 120 (100 en indice communautaire). La **croissance économique** a considérablement marqué le pas ces dernières années pour représenter 1,1% du PIB en 2001, mais elle amorce un lent redressement avec 1,9% en 2002. Les prévisions pour 2003 et 2004 sont respectivement de 1,4% et 2,7%. Le **taux de chômage** est passé de 6,7% en 1999 à 4,9% (5,3% pour les hommes et 4,5% pour les femmes) en 2002. Le **taux d'emploi** était de 73,6% en 2002, soit un chiffre bien supérieur à celui de l'UE (64,3%) et plus particulièrement en ce qui concerne les femmes (72,2% contre 55,6% en moyenne communautaire). Le **fort taux d'emploi des travailleurs vieillissants**, de 68% en 2002 (40,6% en moyenne communautaire), constitue une caractéristique suédoise. Le **chômage de longue durée** est très limité et décroît lentement pour atteindre 1,0% en 2002 (contre 3,0% pour l'UE). Le **taux de chômage des jeunes** (de 15 à 24 ans) était de 6,4% en 2002 (7,2% dans l'UE).

La pauvreté est faible en Suède, le risque de pauvreté en 2001 (revenu inférieur à 60% du revenu médian) étant de 10% (selon des chiffres Eurostat). L'inégalité dans la répartition des revenus, mesurée par le ratio des quintiles de revenu inférieur et supérieur, s'établit à 3,1, soit le chiffre le plus bas de l'UE. Le coefficient de Gini est de 0,24 en 2001 (chiffre Eurostat). Selon des statistiques nationales, la pauvreté persistante est un phénomène relativement rare, qui se chiffre à 0,1% sur cinq ans. Néanmoins, on décerne une tendance à long terme à l'accroissement des inégalités de revenu.

La hausse récente de l'**absentéisme pour maladie** (de 46% depuis 1997) est l'une des principales tendances. Ce sont les absences de longue durée, c'est-à-dire d'au moins un an, qui ont le plus augmenté (3% de la main-d'œuvre). Cette évolution ne fait pas qu'oblitérer la progression du taux d'emploi, elle constitue aussi un problème de taille au niveau macro-économique et individuel.

Étant donné qu'un cinquième de la population a immigré ou a au moins un parent issu de l'immigration, l'intégration des **migrants**, plus particulièrement des nouveaux arrivants, est un problème important. Même si leur situation s'est améliorée sur le marché du travail, ils continuent à être défavorisés et exposés à la ségrégation en matière d'emploi, de pauvreté et de logement

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

La Suède dissocie l'élaboration du PAN/incl. du processus d'élaboration de sa politique nationale en matière sociale, puisque celle-ci voit le jour dans le cadre d'un processus politique différent de celui du plan d'action. Aussi, selon les autorités suédoises, le PAN/incl. ne peut se prévaloir d'avoir déterminé la direction et le champ de la politique d'action sociale. Cela signifie que le PAN/incl. est moins un document d'orientation politique qu'un rapport sur des mesures politiques nationales.

En dépit des efforts des autorités suédoises pour améliorer le dialogue entre les différentes instances gouvernementales et les ONG, le premier PAN/incl. était centré pour l'essentiel sur politique gouvernementale d'un point de vue centralisateur. S'agissant de l'actuel PAN, les contacts ont été renforcés.

Les deux PAN 2001 et 2003 prolongent la politique actuelle de l'État-providence et se fixent comme stratégie de base l'obligation de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'évolution des choses montrent à l'évidence le lien étroit entre développement économique et développement de la politique sociale. La Suède a élaboré des plans d'action relatifs à l'inclusion sociale dans plusieurs champs politiques, notamment dans le domaine des personnes âgées, de la santé, du handicap, de l'alcoolisme et de la toxicomanie, et des mesures de lutte contre la discrimination. Ces plans d'action ont proposé des initiatives nouvelles et des ressources financières supplémentaires pour les matières concernées. Le PAN/incl. 2003 se veut plus ambitieux que le précédent et pointe les intentions guidant la politique d'insertion en donnant des objectifs et des chiffres.

Le coût de l'aide financière continue de baisser compte tenu d'une conjoncture économique favorable et de l'accroissement du taux d'emploi. Le pourcentage de la population bénéficiant de l'aide sociale a diminué de façon abrupte (de 8,1% en 1997 à 4,9% en 2002). Pour autant, on n'a pas observé de diminution du nombre de ménages dépendant de l'aide sociale sur longue durée (au moins 10 à 12 mois).

Il semble que les objectifs du PAN 2001, à savoir **porter le taux d'emploi à 80% en 2004 et réduire de moitié la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale entre 1999 et 2004**, seront difficiles à tenir malgré des évolutions qui vont dans la direction souhaitée. Les deux objectifs demeurent valables, même si le délai fixé pour un taux d'emploi à 80% a été abandonné. Une avancée considérable a été réalisée dans la réduction de moitié de la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale, avec une diminution de 25% en 2002.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Le système social suédois repose sur les principes de base de l'universalité de l'aide sociale et des services de santé et d'un système global de garantie de ressources. Ce système est hautement individualiste. Son but prééminent est d'inclure la population tout entière dans un système général de politique sociale et d'éviter les régimes spéciaux. Pour les autorités suédoises, cette stratégie est des plus efficaces pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les mesures de lutte contre les discriminations bénéficient d'une attention particulière afin d'être plus accessibles aux plus vulnérables.

Un nouvel objectif phare, à savoir **réduire de façon substantielle le nombre des personnes exposées à la vulnérabilité économique avant 2010**, sera réalisé en poursuivant les objectifs chiffrés suivants, répartis selon le sexe et l'appartenance ethnique, chaque fois que possible: 1) réduire le pourcentage d'individus vivant avec un revenu inférieur à 60% du revenu médian; 2) réduire le nombre d'individus et de familles avec enfants vivant avec un revenu inférieur à la norme de l'aide sociale; 3) diminuer le nombre d'élèves abandonnant l'école avant la fin de leur scolarité obligatoire sans aucune qualification; 4) accroître le nombre de personnes susceptibles d'accéder à l'enseignement supérieur; 5) diminuer le nombre de jeunes tombant dans la toxicomanie, l'alcoolisme et le tabagisme; 6) développer le traitement des toxicomanies (alcool et drogues) et 7) diminuer le nombre de sans-abri.

L'objectif d'une **réduction de moitié de l'absentéisme pour maladie avant 2008** est également nouveau. Étant donné son lien étroit avec le marché du travail, il implique une action de la part des employeurs, des services de santé et un ajustement de l'assurance maladie.

Les deux objectifs **d'un taux d'emploi de 80% et d'une réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale entre 1999 et 2004** demeurent valables.

4. Mesures politiques clés: forces et faiblesses

Cette stratégie de base de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est clairement posée dans le PAN/incl. 2003. La force du PAN/incl. est que ses grands objectifs sont assortis d'objectifs chiffrés, ce qui permet d'évaluer jusque dans quelle mesure certains objectifs spécifiques ont été ou non atteints. Sa faiblesse, en revanche, est qu'il ne mentionne pas toujours les mécanismes qui permettent d'associer une mesure spécifique à un objectif spécifique, et qu'il ne fournit pas non plus d'orientations sur la manière de hiérarchiser les mesures selon leur priorité. Aussi n'est-il pas toujours aisé de voir comment telle ou telle mesure va favoriser tel ou tel objectif spécifique, si toutefois c'est le cas.

Faciliter la participation à l'emploi:

La Suède a opté pour le principe de l'activation et de l'amélioration des compétences. Le **principe de la "primauté du travail"** inclut tout un éventail de mesures permettant de donner aux individus les moyens adéquats pour trouver un emploi et subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Les règles de l'assurance chômage ont été modifiées pour développer des incitations à accepter des emplois et la mobilité. La **politique familiale** constitue l'élément central de la participation des hommes et des femmes et renforce la famille afin de mieux concilier travail et vie familiale.

Faciliter l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services:

La Suède a élaboré un **système global de garantie de ressources**. La couverture sociale universelle facilite le maintien du revenu en cas de maladie, de chômage, de maternité/paternité et de garde temporaire des enfants lorsqu'ils sont malades. La **réforme des retraites** mise en œuvre repose sur les revenus d'activité tout au long de la vie, complétés par une retraite de base garantie pour les personnes à revenu modeste ou sans revenu. L'aide sociale constitue le régime de garantie de ressources de dernier recours, lorsque tous les autres ont échoué. L'**éducation** est gratuite à tous les niveaux. La **politique du logement** a été réformée et les collectivités locales sont désormais tenues d'assurer des conditions de logement décentes pour tous. Des crédits supplémentaires ont été alloués pour venir en aide aux **sans-abri**. L'ensemble de la population relève du **régime d'assurance maladie national**, gratuit pour les enfants et plafonné pour les adultes.

Prévention des risques d'exclusion des plus vulnérables:

Il existe de nombreux plans et mesures pour s'occuper des plus vulnérables, notamment l'enfance en danger, les alcooliques et les toxicomanes, les sans-abri avec la criminalité et la prostitution qui accompagnent la promiscuité, les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées, les personnes âgées et les migrants. Le plan d'action national de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la discrimination devrait permettre de renforcer les possibilités d'une législation globale de lutte contre les discriminations.

5. Dimension hommes-femmes

L'intégration de la dimension hommes-femmes s'inscrit dans l'organisation même du système de protection sociale. Le principe de l'universalité de régimes qui confère des droits individuels renforce l'égalité des chances entre hommes et femmes. Les objectifs chiffrés sont indiqués par sexe chaque fois que possible, de même que les indicateurs. La politique familiale est un instrument majeur pour assurer l'égalité des sexes. La santé des femmes et

leur absentéisme pour maladie, relativement élevé, constituent une préoccupation particulière.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Étant donné que les liens étroits entre les politiques de développement économique et social, l'un des grands défis à terme sera de veiller à une bonne interaction permanente entre les politiques économique, sociale et de l'emploi et de renforcer les mesures d'insertion pour promouvoir un développement social et économique équilibré.

Les problèmes actuels, qui sont autant de nouveaux défis, sont les suivants: gommer les différences entre la population d'origine suédoise et celle issue de l'immigration dans tous les indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale; assurer à tous des services sociaux de qualité, notamment aux plus vulnérables et renforcer la coopération entre les différents échelons (local, régional et national); enrayer la progression de l'absentéisme pour maladie et inverser la tendance et réinsérer les malades de longue durée sur le marché du travail; intensifier les contacts avec d'autres acteurs concernés, en particulier avec ceux impliqués dans le processus politique et avec les ONG à l'échelon régional et local.

ROYAUME-UNI

Situation et tendances clés: Depuis le dernier plan d'action national, les bons résultats macro-économiques constants ont induit des niveaux d'emploi élevés durables et de faibles taux de chômage. Les stratégies de lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale au Royaume-Uni ciblent de plus en plus souvent les groupes particulièrement défavorisés qui sont le plus susceptible d'être menacés, notamment les parents isolés, les chômeurs de longue durée, les personnes vieillissantes, les travailleurs peu ou pas qualifiés, les minorités ethniques, les malades ou les personnes handicapées et les habitants des quartiers défavorisés. En 2001, 17% de la population était exposée au risque de pauvreté, la moyenne de l'UE étant de 15%. En l'absence de transferts sociaux, ce taux serait de 40%.

Progrès accomplis en 2001-2003: Le Royaume-Uni s'appuie toujours sur une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, large et globale. En fait, la période 2001-2003 a connu la mise en place d'un grand nombre de mesures nouvelles ou l'amélioration d'anciennes mesures de lutte contre la pauvreté. Ces modifications ont permis de diriger d'importantes ressources supplémentaires vers les groupes vulnérables, notamment les familles avec enfants à charge.

Toutefois, l'impact de nombreuses initiatives doit encore être apprécié et l'on observe une proportion relativement élevée de ménages modestes et le maintien de fortes disparités, même si tout cela doit être replacé dans le contexte d'une prospérité générale allant croissant. Les indicateurs "tertiaires" nationaux couvrant les enfants, les adultes d'âge actif, les personnes âgées et les communautés, incluant des indicateurs directs de pauvreté, de risque d'exclusion sociale et des indicateurs d'aide aux plus vulnérables, enregistrent des progrès dans la plupart des domaines.

La préparation du PAN 2003 a associé un éventail d'acteurs plus large que le plan précédent, et la participation d'administrations décentralisées et d'individus ayant une expérience directe de la pauvreté a contribué à la qualité de ce plan.

Approche stratégique: Le PAN 2003 souligne que la "lutte contre la pauvreté est la clé de voûte de l'ensemble du programme économique et social du gouvernement britannique". L'approche suivie pour la réforme de l'action sociale se résume dans la formule suivante: "Du travail pour ceux qui peuvent, une aide pour ceux qui ne le peuvent pas". La stratégie de participation à l'emploi est décrite comme une stratégie qui "rend le travail possible... rend le travail payant... rend le travail qualifié". Le principal objectif en matière d'emploi est de parvenir à des "niveaux d'emploi élevés et stables, de façon que chacun puisse avoir sa part d'un niveau de vie allant croissant et de meilleures opportunités d'emploi".

Mesures politiques clés: Des services publics de qualité sont la pierre angulaire de l'approche suivie par les autorités pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les prévisions de dépenses pour la période 2003-2004 à 2005-2006 tablent sur une hausse significative des dépenses publiques dans les services, notamment dans l'éducation, la santé et les transports.

L'éradication de la pauvreté chez les enfants joue également un rôle pivot dans la stratégie britannique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec un engagement à la clé: éradiquer la pauvreté chez les enfants avant 2020.

Il convient de souligner la mise en place ou le renforcement de divers régimes de crédit d'impôt, parmi lesquels le nouveau ("Pension Credit"), qui devrait permettre de progresser dans la lutte contre la pauvreté des retraités.

Défis pour l'avenir: Malgré des niveaux d'emploi constituant quasiment des records et un chômage faible, les disparités de revenu demeurent fortes et le nombre de ménages sans emploi continue d'être problématique, notamment dans les quartiers les plus défavorisés, cependant que la proportion de personnes en incapacité de longue durée ou bénéficiant d'autres prestations est particulièrement élevée.

Des progrès ont été accomplis pour lutter contre la pauvreté parmi les enfants, même s'il reste à évaluer l'impact réel dans le contexte des objectifs chiffrés pour 2004-2005.

1. Situation et tendances clés

L'économie du Royaume-Uni continue d'afficher de belles performances avec un taux de croissance de 1,9% en 2002, au-dessus du 1% de la moyenne de l'UE, et l'on table sur un maintien de cette croissance en 2004 et 2005. Ce solide bilan macro-économique a entraîné des niveaux d'emploi durablement élevés, avec un taux d'emploi de 71,7% en 2002 et un faible niveau de chômage, tandis que le décompte non officiel de "l'insertion" (des personnes sans travail qui veulent travailler, des bénéficiaires d'emplois aidés ou encore de ceux qui travaillent à temps partiel faute d'avoir trouvé un temps plein) se situe à 4 millions (mai 2003). Il n'en demeure pas moins que le chiffre relativement élevé des ménages sans emploi continue d'inquiéter les pouvoirs publics et que le nombre des personnes exclues du travail ou bénéficiant d'indemnités d'incapacité, par exemple, est particulièrement élevé, avec un taux de 7,6% de la population d'âge actif.

Les dépenses de protection sociale ont avoisiné 26,8% du PIB en 2000, un chiffre légèrement inférieur à la moyenne de 27,3% de l'UE. Toutefois, en termes réels, les dépenses de protection sociale par habitant en 2000 ont été supérieures de 4,7% à la moyenne communautaire, soit une hausse significative par rapport aux années antérieures. Néanmoins, les inégalités dans la répartition des revenus ont été plus fortes que dans l'UE en 2001 (4,9 contre 4,4 si l'on mesure le ratio entre les quintiles de revenu supérieur et inférieur). Le risque de taux de pauvreté en 2001 (après transferts sociaux) a reculé pour s'établir à 17% (après avoir été de 20% en 1995 et de 19% en 2000), mais demeure tout de même supérieur à la moyenne communautaire, de 15% (sans les transferts sociaux, le taux de pauvreté du Royaume-Uni serait de 40%, par rapport à 39% pour l'UE). Le risque persistant de pauvreté pour la même année se situait à 10%, contre 9% en moyenne communautaire. Certains indicateurs nationaux montrent aussi quelques signes d'amélioration pour le risque de pauvreté et les revenus relativement modestes, alors que le coefficient de Gini enregistre une hausse sensible. Il conviendrait d'examiner plus avant, dans ce contexte, la relation entre les inégalités de revenu et le risque de pauvreté.

2. Évaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

Le PAN/incl. 2003 montre à l'évidence que certaines critiques formulées vis-à-vis du plan précédent ont été prises en compte, notamment en ce qu'il se réfère plus largement aux racines de l'exclusion sociale et à l'examen d'un large éventail de champs d'intervention. On note également une approche plus ouverte de l'implication d'acteurs plus nombreux dans la préparation et le suivi du PAN. L'idée selon laquelle "les personnes possédant une expérience directe de la pauvreté ont beaucoup à offrir à une stratégie réussie de lutte contre la pauvreté" commence à transformer l'approche suivie par le Royaume-Uni.

En plus des indicateurs adoptés en commun, le Royaume-Uni évalue les progrès accomplis par rapport à un certain nombre d'indicateurs tertiaires. Si les progrès mesurés par les indicateurs de Laeken sont décevants (quoique plus difficiles à juger étant donné que les séries de données après 2000 ne sont pas encore disponibles), les avancées mesurées à l'aune des indicateurs tertiaires établis au niveau national, qui sont davantage

actualisés, sont tout à fait satisfaisantes et vont pour la plupart dans la bonne direction. On pourra peut-être arguer que cette tendance est le fruit des performances globales de l'économie britannique, mais cette réussite peut aussi être imputée en partie à l'impact de la politique fiscale et des régimes de prestations mis en place pour lutter contre la pauvreté. On notera tout de même que s'agissant de certaines mesures récentes, il est encore trop tôt pour que les statistiques traduisent ces améliorations.

Si l'on peut affirmer que des progrès ont été réalisés pour réduire la pauvreté absolue, la réduction de la pauvreté relative est quant à elle plus lente. Même si le marché du travail demeure aussi actif qu'il était prévu, il faudra peut-être envisager des mesures de redistribution pour réduire les inégalités.

La lutte contre la pauvreté chez les enfants a été identifiée comme le défi majeur du PAN 2001. L'abolition de la pauvreté chez les enfants est primordiale dans la stratégie du gouvernement britannique, qui s'engage à l'éradiquer d'ici à 2020. Il reste à évaluer les avancées concrètes vers les objectifs chiffrés fixés pour 2004-2005, tandis que des analyses sont en cours pour affiner les méthodes de mesure de la pauvreté chez les enfants à plus long terme, ce qui implique de consulter les acteurs concernés.

Le PAN rend compte du rôle du FSE dans l'appui aux objectifs d'inclusion sociale dans une annexe riche d'informations et d'illustrations jointe au rapport principal. La mise en place d'actions financées par le FSE apportera une contribution majeure à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Royaume-Uni. Les programmes relevant des Fonds structurels concentrent également des ressources sur les quartiers les plus défavorisés, par le biais des zones de "développement économique communautaire", même si l'expérience acquise à ce jour montre que l'absorption de ces ressources est parfois lente.

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

"La lutte contre la pauvreté est la clé de voûte de l'ensemble du programme économique et social du gouvernement britannique". La stratégie poursuivie par le gouvernement britannique est celle-ci: "Du travail pour ceux qui peuvent, une aide pour ceux qui ne le peuvent pas". La stratégie de participation à l'emploi est décrite comme une stratégie qui "rend le travail possible... rend le travail payant... rend le travail qualifié". Le principal objectif en matière d'emploi est de parvenir à des "niveaux d'emploi élevés et stables, de façon que chacun puisse avoir sa part d'un niveau de vie allant croissant et de meilleures opportunités d'emploi".

La stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale associe plusieurs éléments: une action nationale en collaboration avec les administrations décentralisées et les organismes régionaux, une action locale et de proximité avec les administrations locales et les organisations du secteur associatif et communautaire, la gestion de l'économie pour améliorer les opportunités d'emploi, des initiatives pour faciliter l'obtention d'un emploi, le conserver et évoluer professionnellement, des mesures à plus court terme pour que le travail soit payant et pour améliorer le niveau de vie des personnes dans l'incapacité d'obtenir un emploi et enfin, des investissements à long terme dans les services publics, notamment dans l'éducation et la santé, pour améliorer les opportunités.

L'objectif clé du PAN 2003 et son résultat chiffré sont d'éradiquer la pauvreté chez les enfants d'ici à 2020, avec l'objectif intermédiaire de réduire celle-ci de moitié d'ici à 2010 et d'un quart en 2004-2005. Au total, pas moins d'une centaine d'objectifs chiffrés sont définis, articulés autour des quatre objectifs de Nice. On notera tout de même que ces objectifs sont ceux déjà annoncés en matière d'exclusion sociale, lesquels sont à la base des accords passés entre le gouvernement britannique et les services publics locaux, ou encore des objectifs chiffrés fixés par les administrations décentralisées.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Le Royaume-Uni affiche une proportion relativement élevée de ménages modestes. Les revenus d'activité des familles avec enfants se sont améliorés grâce à l'introduction du salaire minimum, au relèvement du seuil des cotisations sociales acquittées par les salariés et à une revalorisation de l'allocation pour enfant à charge et des crédits d'impôt. Le revenu des retraités a bénéficié d'une amélioration du niveau réel de la retraite de base de l'État et de l'aide sociale. Les revenus hors activité des familles avec enfants ont également progressé grâce à une revalorisation réelle du revenu minimum et de l'allocation pour enfant à charge. Le revenu hors activité des célibataires et des couples sans enfants n'a pas évolué en dépit d'améliorations réelles de leurs régimes de prestations, et leur revenu n'a cessé de reculer par rapport aux revenus d'activité. En dépit des améliorations réelles apportées au revenu minimum garanti (MIG), la retraite de base de l'État est nettement inférieure au revenu minimum garanti et les retraités bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas rattrapé le taux de remplacement dont ils bénéficiaient en 1979.

Le Royaume-Uni souligne la pérennité financière de sa stratégie en adossant son aide sur l'État, tout en ciblant des aides supplémentaires sur les retraités les plus modestes par le biais de mesures liées au revenu. Un revenu minimum est garanti et l'on encourage l'épargne, y compris par le biais des régimes de retraite professionnels et privés. Conséquence de cette stratégie, le Royaume-Uni ne consacre que 5,1% de son PIB aux retraites, soit moins de la moitié de la moyenne communautaire.

La non-distribution des prestations disponibles demeure problématique. Le "crédit retraite" récemment mis en place, qui procurera 2 milliards de livres supplémentaires aux ménages retraités, fournit un exemple de la manière dont ce problème est abordé: il prévoit à cet égard des mesures garantissant un taux d'absorption élevé, en se fixant notamment pour objectif que 3 millions de ménages retraités soient bénéficiaires de ce crédit retraite d'ici à 2006.

Des progrès sont réalisés vers l'objectif clé de réduction et d'éradication de la pauvreté chez les enfants, même s'il reste encore à en évaluer l'impact réel dans le cadre de l'objectif chiffré pour 2004-2006. Il faudra vraisemblablement encore beaucoup d'efforts pour concrétiser l'objectif, y compris pour remédier à la faible rémunération des femmes (l'écart de rémunération entre les sexes au Royaume-Uni demeure parmi les plus élevés de l'UE), ainsi que des mesures pour améliorer l'offre et le coût des structures de garde d'enfants. Les structures d'accueil des enfants au Royaume-Uni demeurent relativement chères, et leur disponibilité ainsi que leur qualité posent problème. Les seuls moyens supplémentaires injectés dans la politique d'accueil des enfants à ce jour ont permis de

financer des classes maternelles dans des écoles primaires. On pourra soutenir que cette offre, principalement à temps partiel et limitée dans le temps, n'est pas le moyen le plus efficace pour permettre aux parents isolés (pauvres) d'accéder à l'emploi. Le volet "garde d'enfants" du crédit d'impôt aux familles en activité ne couvre que 70% au maximum des frais de garde plafonnés. En Angleterre, les autorités ont fixé des objectifs ambitieux pour améliorer ces deux aspects, notamment en améliorant le statut et les conditions d'emploi des travailleurs dans ce secteur. Cette pénurie de structures accessibles, de prix raisonnable et de bonne qualité, est mentionnée comme l'une des raisons pour lesquelles les parents isolés sont peu nombreux à être en activité et un pourcentage relativement élevé d'enfants vivent dans des foyers sans emploi. Une nouvelle évaluation des structures de garde destinée à établir ce qu'il y a encore à faire est en cours. Pour ce qui est de l'Écosse, la stratégie adoptée prévoit d'affecter encore 20 millions de livres sterling, à partir de 2004, à l'emploi et aux structures de garde d'enfants dans les régions les plus défavorisées. La charge des soins aux personnes dépendantes, y compris aux parents âgés/infirmes incombe souvent aux femmes, ce qui a des répercussions sur leur taux d'activité. La création d'un nouveau ministère de l'Enfance, de la Jeunesse et de la Famille constitue une évolution majeure.

La pauvreté et l'exclusion sociale accusent de fortes disparités régionales et locales au Royaume-Uni. Des tentatives ont eu lieu pour simplifier les nombreuses initiatives sectorisées en faveur de la réalisation d'un niveau minimum de prestations de services pour les habitants des zones défavorisées, en ajustant les services de base aux besoins de ces populations et en adoptant des objectifs "planchers".

Un tiers environ des dépenses publiques visent les services. L'offre de services publics de qualité constitue la pierre angulaire de la stratégie des pouvoirs publics britanniques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les plans de dépenses pour la période 2003-2004 à 2005-2006 prévoient une augmentation générale de 3,3% par an en termes réels. Les dépenses publiques progresseront de 39,9% en 2002-2003 à 41,9% en 2005-2006 en pourcentage du PIB. Si certains progrès ont été accomplis dans l'élaboration d'une stratégie globale multidimensionnelle, sa mise en œuvre doit encore être renforcée.

5. Dimension hommes-femmes

D'une façon générale, le PAN prend correctement en compte cette dimension, notamment en reconnaissant l'accroissement du risque de pauvreté des femmes et en mettant en lumière les actions destinées à combler l'écart de revenu entre les sexes, une question qui demeure particulièrement préoccupante, mais aussi en améliorant la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale et l'offre de garderies. Pour autant, on observe toujours, comme dans le PAN 2001, un déficit à la fois dans l'intégration de la dimension hommes-femmes et dans des mesures spécifiques selon les sexes; bien plus, celles-ci ne sont proposées que lorsqu'elles satisfont aux objectifs de réduction de la pauvreté chez les enfants et du nombre de ménages sans emploi.

6. Enjeux actuels et défis futurs

Les objectifs pour l'emploi fixés à Lisbonne pour l'horizon 2010 sont d'ores et déjà atteints au Royaume-Uni, lequel réalise des taux de chômage nettement inférieurs à la moyenne communautaire. Toutefois, il est toujours difficile pour certaines catégories de trouver du travail. Le ciblage des ressources et des initiatives sera primordial pour améliorer les chances dans la vie de ces populations. En outre, le Royaume-Uni enregistre une proportion relativement élevée de ménages modestes. Le surendettement et l'exclusion financière sont perçus comme des problèmes, et le PAN amorce la recherche de solutions.

L'amélioration des chiffres de l'emploi a profité à toutes les catégories, tandis que les modifications apportées aux régimes de prestations et aux crédits d'impôt ont amélioré la situation des enfants, notamment ceux issus de familles modestes.

Si l'on observe dans l'ensemble une diminution du nombre de personnes sans travail et un relèvement des taux d'activité chez les groupes les plus vulnérables, la privation d'emploi demeure concentrée dans certains quartiers. Les personnes dont les prestations ne sont pas subordonnées à des obligations en matière d'emploi sont désormais perçues comme les plus menacées. L'inquiétude demeure quant au nombre de ménages sans emploi et sur certains aspects de la qualité du travail. Les associations locales sont quelques-unes à évoquer l'obligation pour certains d'accepter un travail précaire, avec un système de prestations qui manque de souplesse et un cadre de l'emploi qui ne peut garantir ni la dignité ni l'équité.

Les autorités britanniques ont annoncé dernièrement la conclusion d'une consultation destinée à déterminer la meilleure façon de mesurer la pauvreté infantile à long terme et décidé d'adopter une stratégie échelonnée. Celle-ci comprend la mesure concernant le revenu relatif adoptée dans les comparaisons UE et reconnaît que l'amélioration du revenu relatif des familles à bas revenus peut contribuer au succès de l'éradication de la pauvreté infantile au Royaume-Uni.

Le PAN fait constamment référence aux missions respectives des administrations décentralisées et des autres acteurs. En Écosse, par exemple, la stratégie en matière de justice sociale prévoit l'établissement d'un rapport annuel et un train de nouveaux engagements à lutter contre la pauvreté. Toutefois, il faudrait clarifier dans quelle mesure les aspirations du PAN sont intégrées ou suffisamment représentées dans les priorités budgétaires de chaque ministère et à l'échelon régional et local. Un examen est suggéré sur la manière dont les politiques gouvernementales agissent de concert contre la pauvreté et l'exclusion sociale et sur l'identification des facteurs qui pourraient à terme être moteurs de progrès. Les leçons tirées de la collaboration avec des personnes ayant une expérience directe de la pauvreté lors de l'élaboration du PAN pourraient utilement être transposées à d'autres matières plus générales de l'élaboration des politiques gouvernementales.