

Rapport conjoint sur l'inclusion sociale

Emploi & affaires sociales

Sécurité sociale et insertion sociale

Commission européenne

Direction générale de l'emploi et des affaires sociales
Unité EMPL/E.2

Manuscrit terminé en 2002

Si vous souhaitez recevoir le bulletin d'information électronique «ESmail» de la direction générale de l'Emploi et des affaires sociales de la Commission européenne, envoyez un courrier électronique à l'adresse suivante: empl-esmail@cec.eu.int — le bulletin d'information paraît régulièrement en allemand, anglais et français.

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

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002

ISBN 92-894-3223-3

© Communautés européennes, 2002

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

TABLE DES MATIÈRES

Partie I – L'Union européenne

Résumé.....	9
Introduction.....	15
1. Principales tendances et défis majeurs	18
2. Approches stratégiques et mesures politiques	29
3. Identifier les bonnes pratiques et les approches innovantes	33
3.1 Objectif 1: Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services	33
3.1.1 Promouvoir la participation à l'emploi.....	33
3.1.2 Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services	40
3.1.2.1 Systèmes de protection sociale	40
3.1.2.2 Logement	43
3.1.2.3 Soins de santé	46
3.1.2.4 Éducation, justice et culture.....	49
3.2 Objectif 2: Prévenir les risques d'exclusion.....	56
3.2.1 Promouvoir l'e-inclusion	56
3.2.2 Prévenir le surendettement et la perte de logement	59
3.2.3 Préserver la solidarité familiale	62
3.3 Objectif 3: Agir pour les plus vulnérables	63
3.3.1 Promouvoir l'intégration des personnes en situation de pauvreté persistante.....	64
3.3.2 Éliminer l'exclusion sociale chez les enfants	67
3.3.3 Promouvoir les actions en faveur des zones caractérisées par l'exclusion.....	68
3.4 Objectif 4: Mobiliser l'ensemble des acteurs	70
3.4.1 Donner la parole aux personnes en situation d'exclusion et leur permettre de participer	71
3.4.2 Intégration de l'objectif de lutte contre l'exclusion dans l'ensemble des politiques	71
3.4.3 Promouvoir le dialogue et le partenariat.....	75

4.	Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes	76
4.1	La dimension de genre dans les principaux défis.....	76
4.2	Intégration de la dimension de genre dans la stratégie globale.....	77
4.3	Prise en compte de la dimension de genre dans les différents objectifs	78
4.4	Dimension de genre dans le processus de suivi, les évaluations d'impact et les indicateurs	80
5.	Utilisation d'indicateurs dans les PAN/incl.....	80

Partie II – Les États membres

BELGIQUE.....	87
DANEMARK.....	93
ALLEMAGNE.....	99
GRÈCE.....	105
ESPAGNE.....	111
FRANCE.....	117
IRLANDE	123
ITALIE.....	129
LUXEMBOURG	135
PAYS-BAS	141
AUTRICHE	147
PORTUGAL	153
FINLANDE.....	159
SUÈDE.....	165
ROYAUME-UNI.....	171

Annexe I — Liste des indicateurs utilisés dans le Rapport Commun 2001 sur l'inclusion	181
--	------------

Annexe II — Exemples de bonnes pratiques figurant dans les plans d'action nationaux contre le pauvreté et l'exclusion sociale	203
1. Emploi	205
2. Revenu minimum / filet de sécurité social	207
3. Santé	208
4. Logement	209
5. Éducation	210

6.	Justice	211
7.	E-Inclusion (TIC)	212
8.	Culture, sports, loisirs	213
9.	Endettement	213
10.	Sans-abri	213
11.	Dimension territoriale/régionale.....	214
12.	Solidarité familiale / enfants.....	215
13.	Aide aux plus vulnérables.....	216
14.	Mobilisation des parties prenantes	217

PARTIE I – L'UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ

Pour la première fois, la Commission européenne présente un document politique sur la pauvreté et l'exclusion sociale. En décrivant et en analysant la situation de tous les États membres et en identifiant les principaux enjeux pour l'avenir, ce projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale contribue au renforcement du modèle social européen. Il constitue une avancée significative dans la réalisation de l'objectif stratégique de l'Union de renforcer la cohésion sociale entre 2001 et 2010.

Ce rapport donne une réalité concrète à la méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale adoptée au sommet de Lisbonne de mars 2000. Ce nouveau processus est une reconnaissance importante du rôle que doit jouer la politique sociale, au même titre que les politiques économiques et d'emploi, dans la réduction des inégalités et la promotion de la cohésion sociale, ainsi que de la nécessité d'assurer à l'avenir une coordination efficace entre ces politiques. Il s'agit donc d'un élément important dans la réalisation de l'agenda social européen adopté à Nice et il complète les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi.

Ce rapport constitue une avancée significative dans le processus de mise au point d'indicateurs arrêtés d'un commun accord de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre et au sein de chacun des États membres. Il démontre l'engagement actif des États membres et de la Commission dans ce processus. Ceci devrait permettre à l'avenir un suivi plus rigoureux et efficace des progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il devrait également conduire à de meilleures évaluations des politiques et à une analyse plus transparente de leur efficacité, y compris sous l'angle financier. Ceci devrait permettre aux États membres de mieux élaborer leurs politiques à l'avenir.

Ce rapport n'évalue pas l'efficacité des systèmes déjà en place dans les différents États membres. Il se concentre plutôt sur l'analyse des différentes approches adoptées par les États membres dans leurs plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/incl) en réponse aux objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale adoptée par l'UE à Nice en décembre 2000. Il examine les PAN/incl des États membres en se concentrant sur la qualité de l'analyse, la clarté des objectifs, buts et cibles, et la présence d'une approche stratégique et intégrée. Ce faisant, il démontre l'engagement de tous les États membres à utiliser le nouveau processus sur l'inclusion sociale afin d'augmenter leurs efforts dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ce rapport présente un vaste ensemble de politiques et d'initiatives en place ou proposées dans les États membres. Ces politiques fournissent un bon point de départ pour la coopération entre États membres et l'échange de connaissances à venir. Cependant, il n'a pas été possible d'identifier des exemples de bonnes pratiques dans la mesure où, en l'état actuel, les politiques et les programmes dans les États membres ne font généralement pas l'objet d'une évaluation rigoureuse. Ce rapport en conclut qu'un défi important pour la prochaine étape du processus sur l'inclusion sociale sera de s'assurer que les États membres analysent plus minutieusement l'efficacité de leurs politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris du point de vue financier.

Un nouvel engagement - Lors des Conseils européens de Lisbonne (mars 2000), de Nice (décembre 2000) et de Stockholm (juin 2001), les États membres se sont engagés à promouvoir une croissance économique durable et des emplois de qualité afin de réduire les risques de pauvreté et d'exclusion sociale et de renforcer la cohésion sociale dans l'Union européenne entre 2001 et 2010. Afin d'appuyer cet engagement, le Conseil a fixé des objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et décidé que ces objectifs seront repris par chaque État membre dans le cadre de plans nationaux d'action (PAN/incl) renouvelés tous les deux ans à partir de l'année 2001. Le Conseil a également mis en place une nouvelle méthode ouverte de coordination incitant les États

membres à travailler ensemble pour améliorer l'impact sur l'inclusion sociale des politiques de protection sociale, d'emploi, de santé, du logement et de l'éducation. Les PAN/incl et le développement d'indicateurs comparables constituent ainsi le cadre de coopération favorisant l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel au niveau communautaire. Ce processus sera appuyé à partir de 2002 par la mise en œuvre sur cinq ans d'un programme d'action communautaire pour l'inclusion sociale.

Contexte général - La nouvelle méthode ouverte de coordination doit contribuer à une meilleure intégration des objectifs sociaux dans l'ensemble des politiques mises en place en vue d'atteindre l'objectif stratégique ambitieux fixé pour l'ensemble de l'Union à Lisbonne. Elle doit notamment favoriser une interaction positive et dynamique entre les politiques économiques, les politiques d'emploi et les politiques sociales, et assurer la mobilisation de tous les acteurs en vue de cet objectif stratégique. Ce rapport rejoint pleinement les objectifs de l'agenda social européen adopté à Nice, dans la mesure où il reconnaît le double rôle joué par la politique sociale, en tant que facteur productif et instrument clé de la réduction des inégalités et du renforcement de la cohésion sociale. De ce point de vue, le rapport met l'accent sur le rôle crucial de la participation dans l'emploi, en particulier pour les groupes qui sont sous-représentés ou désavantagés sur le marché du travail, en cohérence avec les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi. En outre, le rapport tient compte des acquis du modèle social européen, caractérisé par des systèmes sociaux offrant un haut niveau de protection sociale, par l'importance du dialogue social et par des services d'intérêt général couvrant les secteurs essentiels à la cohésion sociale, tout en reflétant la diversité des situations et des choix nationaux.

Concrétiser l'engagement - Tous les États membres ont démontré leur engagement à mettre en œuvre la méthode ouverte de coordination en adoptant leur plan national pour le mois de juin 2001. Ces plans présentent les priorités des États membres dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour une période de deux ans. Tous décrivent plus ou moins en détail les mesures en place ou envisagées afin d'atteindre les objectifs communs et la plupart indique également des exemples de bonnes pratiques. Les PAN/incl constituent ainsi une source riche en informations à partir de laquelle la Commission et les États membres pourront approfondir le processus d'échange de bonnes pratiques en vue de renforcer l'efficacité des politiques des États membres. Ce processus devrait s'enrichir à l'avenir d'une évaluation plus poussée des politiques nationales par les États membres, y compris du point de vue de leur impact sur les finances publiques, et de la mise en place de vastes séries d'indicateurs et d'outils d'analyse, tant au niveau national qu'europpéen.

Situation d'ensemble - Les PAN/incl confirment que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale reste un défi important pour l'Union européenne. L'évolution favorable de la croissance et de l'emploi entre 1995 et 2000 a permis de stabiliser une situation qui s'était détériorée dans beaucoup d'États membres avec la récession économique du milieu de la décennie 1990. Toutefois, les analyses présentées par les États membres et les indicateurs comparables au niveau européen indiquent clairement que le nombre de personnes confrontées aux risques d'exclusion et de pauvreté demeure trop élevé. Bien qu'elles ne rendent que partiellement compte des formes complexes et pluridimensionnelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale, les données comparables les plus récentes sur le revenu des ménages montrent qu'en 1997, 18 % de la population de l'Union européenne, soit plus de 60 millions de personnes, vivaient dans des ménages dont le revenu était inférieur à 60 % du revenu médian national équivalent, la moitié de ces personnes ayant vécu sous ce seuil de pauvreté pendant trois années consécutives.

Les facteurs de risques - Les PAN/incl identifient un certain nombre de facteurs qui exposent les individus à des risques plus grands de pauvreté et d'exclusion sociale. Le chômage, et surtout le chômage de longue durée, est de loin le facteur de risques le plus souvent mentionné. Les autres facteurs importants sont : la faiblesse des revenus, la faible qualité des emplois occupés, la perte ou

l'absence de logement, un mauvais état de santé, l'immigration, le manque de qualifications et les sorties anticipées du système scolaire, les inégalités entre hommes et femmes, la discrimination et le racisme, le handicap, la vieillesse, les ruptures familiales, l'abus de drogue et d'alcool, ainsi que le fait de vivre dans une zone géographique désavantagée. Certains États membres insistent sur la façon dont ces facteurs de risques se recourent et se cumulent au cours du temps, soulignant ainsi la nécessité de s'attaquer à la spirale de la pauvreté récurrente, en évitant qu'elle ne se transmette d'une génération à l'autre.

Les changements structurels - Plusieurs plans font référence à différents changements structurels à l'œuvre dans l'Union qui peuvent faire peser de nouveaux risques d'exclusion sociale pour les groupes particulièrement vulnérables et exigent que des réponses adaptées soient trouvées. Sont mentionnés : la transformation profonde et structurelle du marché du travail résultant d'un changement économique accéléré et de la mondialisation de l'économie ; l'avènement rapide de la société de la connaissance et des technologies de l'information et de la communication ; l'augmentation des taux de dépendance démographique résultant de l'accroissement de l'espérance de vie et de la baisse des taux de natalité ; une tendance à plus de diversité ethnique, culturelle et religieuse, alimentée par les flux de migration et une mobilité accrue au sein de l'Union ; l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et les changements de la structure des ménages.

Les défis et enjeux - Le défi essentiel pour les politiques publiques à la lecture des plans est de parvenir à garantir que les principaux mécanismes de distribution des chances et des ressources – le marché du travail, le système fiscal, les systèmes de protection sociale, d'éducation, de logement, services de santé et autres – deviennent suffisamment universels pour satisfaire les besoins des personnes confrontées aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale et leur permettre d'accéder à leurs droits fondamentaux. De ce point de vue, il est encourageant de constater que les plans confirment l'engagement des États membres à renforcer leur politique d'emploi et à poursuivre la modernisation de leurs systèmes de protection sociale, ainsi que de leurs principales politiques sociales, telles que les politiques d'éducation, de santé et du logement, afin de les rendre plus aptes à répondre aux besoins des individus et à appréhender les risques traditionnels et nouveaux d'exclusion sociale. Si l'étendue et l'intensité des problèmes varient fortement entre les États membres, huit enjeux majeurs semblent émerger des plans et concerner plus ou moins directement la majorité des États membres : parvenir à un marché du travail qui favorise l'intégration sociale et l'emploi, considéré comme une opportunité et un droit pour tous ; garantir un revenu adapté et des ressources permettant de vivre dans la dignité humaine ; combattre les inégalités devant l'éducation ; assurer un logement décent pour tous ; garantir l'égalité d'accès aux services (de santé, de transport, sociaux, culturels, d'animation, de la justice) et en améliorer la qualité ; améliorer la mise en œuvre des politiques et la fourniture de ces services ; régénérer les zones défavorisées.

Différents points de départ - Les PAN/incl illustrent les différences entre les systèmes sociaux au sein de l'Union. Les États membres possédant les systèmes de protection sociale les plus développés et des niveaux de dépenses sociales par habitant plus élevés semblent être ceux qui réussissent le mieux à garantir l'accès de tous aux services de base et à conserver un taux de pauvreté relative bien inférieur à la moyenne communautaire. Du fait de ces différences entre leurs systèmes de politique sociale, ainsi qu'entre leurs niveaux de pauvreté respectifs, les États membres ont abordé le processus des PAN/incl de façon très diverse. Certains ont vu dans leur plan une occasion de réviser ou d'améliorer de façon substantielle leur stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris sous l'aspect de la coordination des différents niveaux de décision et de la fourniture des services. D'autres, en particulier ceux possédant les systèmes de protection sociale les plus développés et où les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale sont liés à un certain nombre de facteurs de risques très particuliers, ont rappelé la contribution essentielle de leurs systèmes universels et ont profité des PAN/incl pour mettre l'accent sur de nouvelles mesures, plus

spécifiques. La structure politique des États membres, et notamment la façon dont les compétences dans la lutte contre l'exclusion sociale sont réparties entre le niveau national, régional et local, a également influencé l'élaboration des plans. Toutefois, quelle que soit leur situation de ce point de vue, la majorité des États membres s'accordent sur la nécessité de compléter les plans nationaux par des approches intégrées au niveau régional et local.

Approche stratégique et intégrée – Si tous les États membres ont confirmé l'engagement pris à Nice, les plans se distinguent par leur capacité à fournir une analyse approfondie des principaux risques et défis, à définir leurs politiques dans une perspective stratégique de long terme et à éviter une approche uniquement sectorielle ou ciblée sur des groupes spécifiques pour développer une approche intégrée. Seuls certains États membres sont allés au-delà des intentions générales en fixant des objectifs quantifiés et spécifiques afin de mesurer les progrès accomplis. La question de l'égalité entre hommes et femmes manque de visibilité dans les PAN/incl et n'est mentionnée que de façon sporadique. Il convient toutefois de se féliciter de l'engagement de plusieurs États membres de mieux prendre en compte cette dimension au cours des deux prochaines années. Globalement, les différences d'approche des plans reflètent dans une large mesure les différents points de départ mentionnés précédemment.

Potentiel d'innovation - En ce qui concerne le contenu des mesures politiques annoncées par les plans, la plupart des États membres ont concentré leurs efforts sur l'amélioration des procédures de coordination et des mesures politiques existantes, ainsi que sur la promotion du partenariat, plutôt que de lancer de nouvelles mesures innovantes. Le délai relativement court laissé pour la préparation des PAN/incl a conduit la plupart des États membres à se cantonner aux mesures politiques déjà définies dans le cadre légal et budgétaire existant et la plupart n'ont pas inclus d'estimations budgétaires. Si les PAN/incl 2001 sont donc un point de départ important pour le processus afin de donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale, les efforts devront être poursuivis dans les années à venir.

Complémentarité avec la stratégie pour l'emploi - La participation dans l'emploi est mentionnée par la plupart des États membres comme la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette approche est conforme à l'accent mis sur l'emploi par le Conseil européen de Nice. Les liens entre les PAN/incl et les PAN/emploi sont doubles. D'une part, les États membres reconnaissent le rôle essentiel que jouent les lignes directrices pour l'emploi dans la lutte contre l'exclusion grâce à l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle et à la création de nouvelles offres d'emploi, qui sont des conditions essentielles pour favoriser l'inclusion sociale par le marché du travail. En même temps, la stratégie pour l'emploi vise essentiellement l'augmentation des taux d'emploi pour atteindre de façon aussi efficace que possible les objectifs fixés à Lisbonne et Stockholm. D'autre part, en se concentrant sur des actions qui facilitent l'accès à l'emploi des individus ou groupes sociaux qui en sont le plus éloignés, les PAN/incl peuvent contribuer positivement à l'augmentation du taux d'emploi. Cette tendance à mettre en œuvre des mesures plus actives et préventives dans la plupart des PAN/incl reflète l'expérience acquise à travers le processus de Luxembourg.

Approches politiques - De façon transversale aux différents domaines politiques relevant des objectifs communs, trois types d'approches complémentaires ressortent des plans. La première approche vise à rendre les politiques et services de base plus adaptés, plus accessibles et plus abordables dans le but de couvrir le plus grand nombre de personnes, d'améliorer la connaissance et l'utilisation des dispositifs, et de les rendre plus efficaces (i.e. promouvoir l'universalité). La deuxième approche s'attaque à des obstacles ou handicaps particuliers qui peuvent être surmontés par la mise en œuvre de mesures appropriées (i.e. favoriser l'égalité des chances). La troisième cherche à compenser les handicaps qui ne peuvent être que partiellement surmontés ou qui sont irrémédiables (i.e. assurer la solidarité).

Mise en œuvre des politiques - Le principal enjeu, commun à tous les plans, est non seulement d'élaborer de meilleures politiques, mais aussi d'en améliorer la mise en œuvre afin de fournir des services favorisant l'inclusion sociale, mieux intégrés et prenant davantage en compte les besoins et les situations des personnes. Certains éléments de bonnes pratiques peuvent commencer à être identifiés sur la base des plans : concevoir et mettre en œuvre les politiques et les services aussi proches que possible des citoyens ; faire en sorte que les services soient fournis d'une manière intégrée et holistique ; garantir la transparence des procédures décisionnelles et des voies de recours ou d'appel ; rendre les services plus accueillants, accessibles, souples et adaptés ; favoriser le partenariat entre les différents acteurs ; défendre l'égalité et les droits en luttant contre les discriminations ; renforcer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ; soutenir la responsabilisation, l'autonomie et le développement personnel des individus ; mettre en place des mécanismes d'amélioration continue des politiques et des services dans une perspective durable.

Mobilisation des acteurs concernés - La plupart des États membres reconnaissent la nécessité de mobiliser et d'impliquer tous les acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de leur PAN/incl. La plupart ont consulté les ONG et les partenaires sociaux au cours de la préparation des plans. Toutefois, du fait notamment du délai très court laissé à la préparation des plans, l'étendue et l'impact de cette consultation semblent avoir été souvent limités. Un enjeu majeur pour l'avenir est donc d'établir des mécanismes de participation continue des acteurs concernés dans la mise en œuvre et le suivi des PAN/incl. Plusieurs États membres ont présenté des mécanismes de consultation et de participation devant permettre d'atteindre cet objectif.

Indicateurs arrêtés d'un commun accord - Le contenu de la première série de PAN/incl montre que le chemin est encore long vers une approche commune en matière d'indicateurs sociaux permettant de comparer les résultats des politiques et d'identifier les bonnes pratiques. Des efforts sont nécessaires afin d'améliorer ces indicateurs, tant au niveau national qu'au niveau européen. La majorité des PAN/incl continue d'utiliser des définitions nationales pour mesurer la pauvreté ou les difficultés d'accès à un logement, à la santé ou à l'éducation. Seuls certains d'entre eux ont recours à des indicateurs de politique (ou d'effort). Ce constat confirme l'utilité des efforts en cours pour définir une série d'indicateurs arrêtés d'un commun accord sur la pauvreté et l'exclusion sociale devant être adoptée par le Conseil européen avant la fin de l'année 2001. Il souligne également la nécessité d'améliorer la collecte de données comparables au sein de tous les États membres.

INTRODUCTION

Ce rapport a pour but d'identifier, sur la base des plans nationaux transmis par les États membres, les bonnes pratiques et les démarches innovatrices présentant un intérêt commun, conformément au mandat fixé par le Conseil européen de Nice. Il constitue le projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale que le Conseil préparera avec la Commission pour le Conseil européen de Laeken.

L'adoption de ce rapport est en soi une réalisation significative. Pour la première fois, un document politique unique évalue des défis communs pour prévenir et éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale et pour favoriser l'inclusion sociale dans une perspective européenne. Il rassemble les stratégies et les principales mesures politiques en cours ou envisagées par tous les États membres de l'UE afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹. Il s'agit d'une étape majeure pour le renforcement de la coopération politique dans ce domaine, qui vise à promouvoir l'apprentissage mutuel et la mobilisation de tous au sein de l'UE vers une plus grande inclusion sociale, tout en respectant les compétences des États membres dans la prise de décision et la mise en œuvre des politiques.

Suite à l'introduction par le traité d'Amsterdam, dans les dispositions relatives à la politique sociale de l'Union, de la lutte contre l'exclusion sociale (articles 136 et 137 CE), le Conseil européen de Lisbonne a souligné la nécessité de prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté d'ici à 2010. Il est également convenu que les politiques de lutte contre l'exclusion sociale des États membres devaient être fondées sur une méthode ouverte de coordination associant objectifs communs, plans d'action nationaux et un programme d'action présenté par la Commission pour encourager la coopération dans ce domaine.

La nouvelle méthode ouverte de coordination doit contribuer à une meilleure intégration des objectifs sociaux dans l'ensemble des politiques mises en place en vue d'atteindre l'objectif stratégique ambitieux fixé pour l'ensemble de l'Union à Lisbonne, à savoir "*devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*". Elle doit notamment favoriser une interaction positive entre les politiques économiques, les politiques d'emploi et les politiques sociales, et assurer la mobilisation de tous les acteurs en vue de cet objectif stratégique. Ce rapport rejoint pleinement les objectifs de l'agenda social européen adopté à Nice, dans la mesure où il reconnaît le double rôle joué par la politique sociale, en tant que facteur productif et instrument clé de la réduction des inégalités et du renforcement de la cohésion sociale. De ce point de vue, le rapport met l'accent sur le rôle crucial de la participation dans l'emploi, en particulier pour les groupes qui sont sous-représentés ou désavantagés sur le marché du travail, en cohérence avec les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi. En outre, le rapport tient pleinement compte des acquis du modèle social européen, caractérisé par des systèmes sociaux offrant un haut niveau de protection sociale, par l'importance du dialogue social et par des services d'intérêt général couvrant les secteurs essentiels à la cohésion sociale, tout en reflétant la diversité des situations et des choix nationaux.

¹ Dans ce rapport, les termes de pauvreté et d'exclusion sociale renvoient à la situation de personnes qui ne peuvent participer pleinement à la vie économique, sociale et citoyenne et/ou dont l'accès à un revenu et à d'autres ressources (personnelles, familiales, sociales et culturelles) est inadéquat au point qu'elles ne peuvent bénéficier d'une qualité et d'un niveau de vie considérés comme acceptables par la société dans laquelle elles vivent. Dans de telles situations, ces personnes ne sont que rarement en mesure d'accéder pleinement à leurs droits fondamentaux.

Les nombreuses interactions entre les processus de coordination existants imposent d'assurer une cohérence d'ensemble avec, d'une part, les lignes directrices pour l'emploi et, d'autre part, les grandes orientations de politique économique afin d'éviter les chevauchements ou les conflits d'objectifs. Dans le rapport de synthèse soumis au Conseil européen de Stockholm, la Commission a commencé à traduire la nouvelle vision stratégique de l'Union en une évaluation intégrée des stratégies et des résultats politiques dans quatre domaines principaux: réforme économique, société de l'information, marché intérieur et cohésion sociale. Ce rapport souligne le rôle de la politique sociale et des autres domaines clés de la cohésion sociale (éducation, logement, santé) en vue du prochain rapport de synthèse que la Commission préparera pour le Conseil européen du printemps 2002.

Lors du sommet de Nice, tous les États membres se sont engagés à développer leurs priorités politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre de 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 États membres ont également souligné l'importance d'intégrer la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les actions destinées à atteindre ces objectifs.

Les PAN/incl définissant les étapes et les mesures politiques visant à atteindre ces objectifs ont été préparés entre janvier et mai 2001. La Commission a joué un rôle actif dans le soutien des efforts préparatoires des États membres, en proposant un cadre commun et un calendrier de travail pour les PAN/incl qui ont été adoptés par le Comité de la protection sociale. En outre, la Commission a proposé et a activement participé à une série de séminaires bilatéraux avec tous les États membres, pour présenter la nouvelle stratégie de l'UE et pour discuter des priorités politiques nationales lors de la préparation des PAN/incl. Outre les autorités chargées de coordonner les plans, d'autres ministères, des représentants des autorités régionales et locales, des organisations non gouvernementales et des partenaires sociaux ont participé aux séminaires à des degrés divers.

Les quinze PAN/incl confirment que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale reste un défi important pour l'Union européenne. Si les États membres veulent réussir à construire des sociétés favorables à l'inclusion, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour améliorer de façon substantielle leurs systèmes de redistribution des ressources et des chances dans la société afin de garantir l'intégration sociale, la participation de tous et le respect des droits fondamentaux de chacun. Toutefois, l'ampleur du défi varie considérablement d'un État membre à un autre.

Les grandes différences qui existent entre les systèmes de politique sociale des États membres les ont conduit à aborder le processus des PAN/incl de façon très diverse. Certains ont vu dans les PAN/incl une occasion de réviser ou d'améliorer de façon fondamentale leur stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. D'autres, en particulier ceux dont les systèmes sociaux sont déjà le plus développés, ont rappelé les actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale déjà entreprises dans le cadre de leur système universel et ont profité des PAN/incl pour mettre l'accent sur de nouvelles mesures, plus spécifiques.

Les PAN/incl confirment l'engagement des États membres à renforcer leurs politiques d'emploi et à poursuivre la modernisation de leurs systèmes de protection sociale, ainsi que des politiques telles que la politique de l'éducation et du logement, dans le but de les rendre plus aptes à répondre aux besoins des individus et à appréhender les risques traditionnels et nouveaux de pauvreté et d'exclusion sociale. Pour relever ce défi, la même importance doit être accordée aux politiques sociales, aux politiques économiques et aux politiques de l'emploi. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit être convenablement intégrée dans ce large éventail de domaines politiques afin qu'il existe entre eux de réelles synergies. Il est aussi généralement reconnu que le contexte n'est pas statique et que les rapides changements structurels à l'œuvre dans tous les pays doivent être pris en considération afin d'empêcher que de nouvelles formes d'exclusion sociale n'apparaissent ou que des formes existantes ne s'aggravent.

Tous les États membres se sont engagés dans le nouveau processus européen de coordination des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Tous les PAN/incl sans exception indiquent les priorités que les États membres se sont fixées pour une période de deux ans, en tenant compte des quatre objectifs communs établis lors du Conseil européen de Nice. Tous décrivent plus ou moins en détail les mesures politiques en place ou envisagées pour atteindre ces objectifs et la plupart ont indiqué des exemples de bonnes pratiques facilitant leur identification. Cependant, certains États membres ont fait remarquer que le temps imparti à la préparation des plans était trop court pour qu'ils puissent envisager de nouvelles initiatives et des approches innovantes. D'autres ont souligné la difficulté d'aligner en si peu de temps leurs nouveaux PAN sur les processus de décision nationaux existants. Par conséquent, la plupart des PAN/incl 2001 ont tendance à se cantonner aux mesures et aux programmes politiques existants au lieu de formuler de nouvelles approches politiques. En règle générale, les plans accordent moins d'attention aux implications financières des mesures proposées. Le montant des dépenses occasionnées par les mesures existantes est certes déjà prévu et inscrit au budget correspondant. Mais, lorsqu'il s'agit de définir une nouvelle stratégie de promotion de l'inclusion, il est essentiel de tenir compte des contraintes financières. Les initiatives annoncées pour augmenter les investissements en matière d'éducation, améliorer l'accès aux services de protection sociale ou étendre les mesures favorisant la capacité d'insertion professionnelle peuvent impliquer des coûts importants et elles doivent donc être cohérentes avec les engagements budgétaires nationaux globaux, ainsi que des grandes orientations de politique économique et du pacte de stabilité et de croissance. Les contraintes réglementaires doivent également être prises en compte. Par exemple, les mesures qui pourraient avoir un impact sur le coût du travail ou sur les incitations à participer au marché de l'emploi, doivent être compatibles avec les GOPE et les lignes directrices pour l'emploi.

Les prochaines étapes de ce processus de coordination ouverte seront les suivantes:

- **Étape 1 (octobre – décembre 2001):** l'analyse des PAN/incl menée par la Commission est complétée par les États membres dans le cadre du Comité de la protection sociale puis dans celui du Conseil Affaires Sociales. Le Parlement européen devrait participer au débat. Un rapport conjoint sera ensuite soumis au Conseil européen de Bruxelles-Laeken qui devra définir les priorités et les approches guidant les efforts et les actions de coopération au niveau communautaire pendant la mise en œuvre des premiers PAN/incl.
- **Étape 2 (janvier – mai 2002):** l'effort sera porté sur l'organisation du processus d'apprentissage mutuel, soutenu par le nouveau programme d'action communautaire, dont le lancement est prévu en janvier 2002, et par la série d'indicateurs sur l'inclusion sociale définis en commun que le Conseil doit adopter pour la fin d'année 2001.
- **Étape 3 (juin – décembre 2002):** un dialogue sera organisé entre les États membres et la Commission dans le cadre du Comité de la protection sociale pour tirer des conclusions de

l'expérience acquise au cours de la première année de mise en œuvre. Ces conclusions, formulées aux environs de la fin de 2002, devront permettre de consolider les objectifs et de renforcer la coopération dans la période de préparation de la seconde série de PAN/incl.

Le Conseil européen de Göteborg a invité les pays candidats "à traduire dans leurs politiques nationales les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'Union". La promotion de l'inclusion sociale est l'un de ces objectifs et, à ce titre, la Commission encourage les pays candidats à tirer parti de l'expérience des États membres présentée dans ce rapport.

1. PRINCIPALES TENDANCES ET DÉFIS MAJEURS

Principales tendances

Ces dernières années, l'UE a connu une période de croissance économique soutenue, accompagnée de nombreuses créations d'emploi et d'une réduction sensible du chômage. Entre 1995 et 2000, le PIB des 15 États membres a augmenté de 2,6 % en moyenne, ce qui, parallèlement à une politique plus favorable à l'emploi, a contribué à la création de plus de 10 millions d'emplois et à un taux de croissance de l'emploi de 1,3 % par an. Sur la même période, le taux d'emploi global est passé de 60 à 63,3 % et, pour les femmes, l'augmentation a été plus rapide encore: de 49,7 % à 54 %. Si le chômage reste élevé, puisqu'il touche aujourd'hui 14,5 millions de personnes dans l'Union, son taux a régulièrement diminué depuis 1995-1997, période à laquelle il avait frôlé les 11 %, pour tomber à un peu plus de 8 % en 2000. Grâce à une approche plus active de la politique d'emploi, le chômage de longue durée a décliné encore plus vite: il ne représente plus que 44 % du chômage total contre 49 % auparavant (tableau 10).

Si la situation de l'économie et de l'emploi s'est globalement améliorée, l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale semble tout à fait variable selon les États membres. Certains admettent qu'elle a empiré ou du moins qu'elle est restée inchangée dans la dernière partie des années 90, tandis que d'autres affirment qu'elle s'est améliorée, principalement grâce à la diminution du chômage. Dans de nombreux États membres, alors que la situation s'était aggravée avec la récession du milieu des années 90, la reprise de la croissance économique et l'augmentation du taux d'emploi ont largement contribué à la stabilisation de la pauvreté et de l'exclusion sociale, même si celles-ci restent encore à des niveaux trop élevés. Toutefois, en l'absence d'un cadre analytique commun, il est difficile de parvenir à des conclusions définitives.

En outre, les données statistiques disponibles aujourd'hui étant insuffisantes, notamment sur la mesure de l'évolution de la situation dans le temps, il est difficile de se faire une idée précise des évolutions récentes. Les dernières données connues sur le revenu dans les États membres datent de 1997 (et tous les États membres ne sont pas représentés).

Ce rapport fournit une analyse comparative synthétique de la situation de l'Union² en termes de pauvreté et d'exclusion sociale, sur la base des données disponibles. Cette analyse se fonde sur un concept relatif, et non absolu, de la pauvreté. La pauvreté est une notion relative dans la mesure où elle est définie en fonction du niveau général de prospérité dans un pays donné à un moment précis. Une notion absolue, bien que séduisante d'un point de vue théorique, ne répond pas aux besoins du présent rapport, et ce pour deux raisons fondamentales. Premièrement, le principal défi pour

² Le choix des indicateurs sur lesquels se fonde cette analyse tient largement compte des travaux que mène actuellement le groupe d'experts établi par le Comité de la protection sociale, ainsi que des conclusions du rapport sur les indicateurs de l'inclusion sociale dans l'Union européenne établi par T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier et B. Nolan sous les auspices de la présidence belge.

L'Europe consiste à trouver le moyen de faire profiter l'ensemble de la population du haut niveau de prospérité moyenne, sans atteindre des conditions de vie très élémentaires, comme dans d'autres parties du monde. Deuxièmement, ce qu'un pays considère comme un niveau de vie élémentaire acceptable dépend largement du mode de vie dominant et du niveau de développement social et économique, qui ont tendance à varier considérablement d'un État membre à un autre.

Les évaluations de la pauvreté relative effectuées jusqu'à présent ont généralement mis l'accent sur les faibles revenus, perdant ainsi de vue les autres dimensions du phénomène. Ce choix se justifie dans la mesure où, dans une économie de marché, un manque de ressources monétaires entrave l'accès à un grand nombre de biens et de services élémentaires. Cependant, la faiblesse des revenus ne constitue que l'une des dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Pour pouvoir évaluer et analyser ce phénomène avec plus de précision, il faudrait considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, l'éducation, le logement, les soins de santé, le degré de satisfaction des besoins de base et la capacité à participer pleinement à la société.

Les indicateurs non monétaires indiquent qu'il existe au sein de l'Union un nombre substantiel de personnes vivant dans des conditions défavorables en termes de situation financière, de satisfaction des besoins fondamentaux, d'accès aux biens de consommation durables, de conditions de logement, de santé, de contacts sociaux et de satisfaction globale³. Un citoyen de l'UE sur six (17 %) est confronté à des difficultés multiples dans deux ou même trois des domaines suivants: situation financière, satisfaction des besoins fondamentaux et logement. La situation de pauvreté dans laquelle se trouvent ces personnes est particulièrement préoccupante.

Si les personnes appartenant à des ménages à faibles revenus semblent être souvent plus défavorisées en termes non monétaires que le reste de la population, la relation entre le revenu et les dimensions non monétaires de la pauvreté est loin d'être simple. Bon nombre de ceux qui vivent au-dessus d'un seuil de pauvreté lié au revenu relatif sont souvent incapables de satisfaire au moins un des besoins identifiés comme fondamentaux, en raison de l'influence négative de facteurs tels que l'état de santé, la sécurité de leur emploi, le besoin de soins supplémentaires pour des personnes âgées ou des personnes handicapées dans le ménage, etc. Par contre, le niveau de vie réel des personnes situées au-dessous d'un seuil de pauvreté lié au revenu relatif est souvent affecté par le fait qu'elles soient ou non propriétaires de leur logement ou qu'elles bénéficient ou non de prestations sociales en nature.

S'il est reconnu qu'un indicateur purement monétaire ne suffit pas à appréhender toute la complexité et toutes les dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale, une assez bonne approximation de la mesure de la pauvreté relative peut être fournie en définissant un seuil de revenu au-dessous duquel les citoyens sont exposés au risque de pauvreté. **Dans le présent rapport, le seuil est défini comme représentant 60 % du revenu médian national équivalent et la proportion d'individus appartenant à des ménages dont le revenu est inférieur à ce seuil est prise comme un indicateur du risque de pauvreté.** En 1997, la proportion de la population de l'UE appartenant à des ménages dont le revenu était inférieur à ce seuil était de 18 %⁴, soit à peu près la même qu'en 1995. Cela représente plus de 60 millions de personnes dans l'UE, dont la moitié environ ont vécu constamment au-dessous du seuil pendant trois années consécutives (1995-1997). Afin d'obtenir un aperçu complet de l'évolution de la situation concernant les faibles revenus, il pourrait également être utile d'examiner d'autres points de référence de la répartition du revenu, par

³ Pour une analyse détaillée des indicateurs de pauvreté non monétaire recueillis auprès du Panel communautaire des ménages de 1996, veuillez vous reporter au document « *European social statistics – Income, poverty and social exclusion* », Eurostat 2000.

⁴ Ce chiffre repose sur les données harmonisées du Panel Communautaire des Ménages d'Eurostat (PCM).

exemple à 70 %, 50 % et 40 % du revenu médian national équivalent. La proportion de personnes vivant avec un revenu inférieur à ces seuils était respectivement de 25 %, 12 % et 7 % en 1997 pour l'ensemble de l'Union.

Il faut également tenir compte du fait qu'il s'agit de seuils nationaux, qui varient considérablement d'un État membre à un autre. La valeur monétaire du seuil d'exposition au risque de pauvreté varie entre 11 400 SPA (ou 12 060 euros) au Luxembourg⁵ et 3 800 SPA⁶ (ou 2 870 euros) au Portugal.

Cet indicateur du risque de pauvreté est également utile pour l'évaluation de l'impact global du système de protection sociale sur la distribution des revenus. La proportion de la population de l'UE située au-dessous de ce seuil aurait atteint 26 % si les transferts sociaux, autres que les pensions de retraite, n'avaient pas été comptabilisés comme revenus et 41 % si les pensions de retraite n'avaient pas non plus été prises en compte (tableau 6).

Si l'écart global entre les hommes et les femmes au regard du risque de pauvreté est faible⁷, il est en revanche très important pour certains groupes: les personnes seules, et notamment les femmes âgées (15 % pour les hommes âgés et 22 % pour les femmes âgées), et les familles monoparentales (40 %), dont le chef de famille est le plus souvent une femme (tableaux 3a et 3c).

Le risque de pauvreté était également nettement supérieur pour les chômeurs, pour certaines tranches d'âge (les enfants et les jeunes) et pour certains types de ménages, comme les familles monoparentales et les familles nombreuses.

De fortes variations sont observées dans les différents États membres autour du risque moyen de pauvreté de 18 % au niveau communautaire. Les risques de pauvreté les plus faibles de l'UE en 1997 ont été enregistrés au Danemark (8 %), en Finlande (9 %), au Luxembourg⁸ et en Suède (12 %), en Autriche et aux Pays-Bas (13 %), tandis que les chiffres les plus élevés ont été enregistrés au Portugal (23 %), au Royaume-Uni⁹ et en Grèce (22 %)¹⁰ - voir graphique 1 en annexe I.

De nombreux facteurs expliquent de telles variations. Les publications dans ce domaine ont souvent souligné la corrélation entre les dépenses de protection sociale et le risque de pauvreté (voir graphique 4 à l'annexe I). Les comparaisons entre États membres en ce qui concerne les niveaux de dépenses de protection sociale posent des problèmes complexes. En effet, elles doivent tenir compte des différents niveaux de prospérité, de la structure par âge de la population, du cycle conjoncturel et des divergences entre les modèles d'offre de protection sociale et les structures fiscales.

⁵ SPA = Standards de Pouvoir d'Achat, étalon fictif permettant de neutraliser les différences de niveaux de prix entre pays, source Eurostat.

⁶ Toutes les données concernant le Luxembourg datent de 1996.

⁷ Les inégalités entre hommes et femmes en termes d'insuffisance de revenus ne semblent pas correspondre à la perception actuelle des inégalités en termes de vulnérabilité face à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Ceci s'explique en partie du fait que les informations sur le revenu sont recueillies au niveau du ménage et que l'on suppose que, dans un ménage, le revenu disponible est partagé à parts égales entre tous les membres adultes.

⁸ Toutes les données concernant le Luxembourg datent de 1996.

⁹ Ces données ne sont pas strictement comparables avec les données de 1996 (18%). Elles sont en cours de révision afin d'améliorer la comparabilité avec les données d'autres États membres.

¹⁰ Soulignons que ces chiffres ne prennent pas pleinement en compte l'effet égalisateur que peuvent jouer, dans certains de ces États membres, le fait que les ménages soient propriétaires de leur logement et/ou obtiennent des revenus en nature.

Néanmoins, les États membres dont les dépenses sociales par habitant sont élevées (c'est-à-dire bien au-dessus de la moyenne de l'UE de 5 532 SPA en 1998), comme le Luxembourg, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne, présentent des pourcentages nettement inférieurs à la moyenne communautaire en ce qui concerne la proportion de la population exposée au risque de pauvreté.

Dans certains États membres où le niveau des dépenses de protection sociale est moins élevé, le risque de pauvreté et d'exclusion sociale constitue un problème plus étendu et fondamental. Il ne faut pas oublier que des pays tels que le Portugal et la Grèce connaissent une transition rapide entre société rurale et société moderne et que de nouvelles formes d'exclusion sociale apparaissent parallèlement aux formes plus anciennes.

Les différences quantitatives relativement importantes constatées en Europe en ce qui concerne le risque de pauvreté illustrent les différents points de départ à partir desquels les États membres ont dû déterminer leurs priorités politiques dans le cadre des PAN/incl.

Principaux changements structurels

Tous les PAN/incl mentionnent la présence de quatre grands changements structurels généralisés dans toute l'UE et susceptibles d'avoir un impact non négligeable au cours des dix prochaines années. En pratique, ils sont reflétés de façon plus ou moins prononcée dans les différentes stratégies proposées, selon que l'État membre a choisi de considérer le passé et le présent pour rédiger son plan ou préféré analyser la situation présente et se projeter dans l'avenir. Ces changements structurels créent de nouvelles possibilités d'encourager et de renforcer la cohésion sociale tout en imposant de nouvelles contraintes et en posant de nouveaux défis aux principaux systèmes d'inclusion. Dans certains cas, ils créent même de nouveaux risques de pauvreté et d'exclusion sociale pour les groupes particulièrement vulnérables. Ces changements sont les suivants:

Transformation du marché du travail: Le marché du travail connaît d'important changements structurels résultant d'une évolution économique très rapide et de la mondialisation de l'économie. Ces changements créent à la fois de nouvelles possibilités et de nouveaux risques:

- De nouvelles compétences et de plus hauts niveaux d'éducation sont de plus en plus recherchés. Cela crée de nouvelles possibilités d'emplois mais aussi de nouveaux obstacles pour ceux qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour accéder à ces nouveaux emplois, faisant ainsi peser le risque d'une précarité accrue pour ceux qui seraient dans l'incapacité de s'adapter à cette nouvelle demande.
- De nouvelles possibilités d'emplois se créent également dans le secteur des services pour les personnes sans qualification. Ces personnes profitent d'un revenu supplémentaire, mais cela fait aussi peser le risque de voir proliférer les emplois précaires et mal rémunérés, souvent occupés par les femmes et les jeunes.
- De nouvelles formes de travail et de possibilités d'emploi à temps partiel se développent, qui peuvent apporter une plus grande souplesse dans l'équilibre entre les responsabilités de la vie familiale et de la vie professionnelle et peuvent être des passerelles vers des emplois plus stables, mais qui peuvent aussi aggraver la précarité de l'emploi.
- Ces tendances sont souvent accompagnées d'un déclin de certaines industries traditionnelles et d'un transfert de la richesse économique vers certaines zones, ce qui marginalise certaines communautés et crée des problèmes de congestion dans d'autres. Ce

problème suscite une attention particulière dans les PAN/incl de la Grèce, du Portugal, de l'Irlande, du Royaume-Uni et de la Finlande. Il se manifeste également sans équivoque dans les différences régionales existant en Espagne, en Italie et en Allemagne.

Globalement, ces changements structurels du marché du travail, qui affectent souvent les plus faibles de la société, ont été signalés par tous les États membres.

e-inclusion: La croissance très rapide de la société de la connaissance et des technologies de l'information et de la communication (TIC) provoque des changements structurels majeurs dans la société, en termes d'économie et d'emploi, mais aussi dans la façon dont les gens et les groupes sociaux sont liés les uns aux autres. Ces changements offrent des possibilités importantes mais peuvent aussi présenter des risques sensibles. Les TIC présentent des avantages: elles créent de nouvelles possibilités d'emplois et apportent une grande flexibilité aux modes de travail, ce qui peut à la fois aider à concilier la vie professionnelle et la vie de famille et donner plus de latitude quant au choix du lieu de travail. Elles peuvent contribuer à désenclaver les groupes sociaux isolés et marginaux. Elles peuvent être utilisées pour améliorer la qualité des services publics, faciliter l'accès à l'information et aider chacun à faire valoir ses droits mais aussi aider les personnes souffrant de handicaps spécifiques (comme les personnes handicapées, isolées ou seules) à participer à la vie sociale. Mais en revanche, pour ceux qui sont déjà en grand risque d'exclusion, les TIC pourraient créer un obstacle supplémentaire et creuser l'écart entre les riches et les pauvres, s'il s'avère que certains groupes à faibles revenus n'ont pas la possibilité de les utiliser comme les autres. Les États membres doivent par conséquent développer des politiques cohérentes et actives pour s'assurer que les TIC ne provoquent pas l'apparition d'une nouvelle frange de population sous-qualifiée et isolée dans la société. Ils doivent fournir les investissements nécessaires à l'accès, à la formation et à la participation de tous.

Dans les PAN/incl, tous les États membres abordent la question de l'e-inclusion et analysent en détail les risques et les disparités nationales actuelles. Cependant, la taille de l'enjeu n'est pas précisément quantifiée et les indicateurs ne sont en général pas développés dans les plans.

Changements démographiques et accroissement de la diversité ethnique: Les changements démographiques sont importants en Europe: les gens vivent plus vieux; on compte donc davantage de personnes âgées, voire très âgées, et la majorité sont des femmes. Certains États membres insistent sur l'importance de ce phénomène (l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Grèce et l'Autriche), mais il concerne tous les pays. Le taux de dépendance des personnes âgées, défini comme la proportion de personnes de plus de 65 ans par rapport à la population en âge de travailler (20-64 ans) est passé de 25 % à 27 % entre 1995 et 2000. Il est estimé à 53 % en 2050 (source : Eurostat).

La baisse du taux de natalité dans de nombreux pays contribue également à accroître le taux de dépendance. Les implications en termes de pauvreté et d'exclusion sociale sont importantes à plusieurs égards:

- Les systèmes sociaux et fiscaux ont des difficultés à financer les pensions de retraite de l'ensemble des personnes âgées, surtout pour celles (des femmes en majorité) dont la carrière professionnelle n'a pas été suffisamment longue et/ou suffisamment constante pour accumuler des droits à pension satisfaisants.
- Les services publics sont confrontés à un nouvel enjeu: répondre aux besoins d'une population âgée toujours plus nombreuse, lui fournir des soins et du soutien, la possibilité de participer pleinement à la vie sociale et satisfaire la demande croissante de services de santé.

Plusieurs États membres admettent dans leurs PAN/incl une croissance de la diversité ethnique, culturelle et religieuse dans leurs sociétés, alimentée par des flux de migration internationaux et une plus grande mobilité au sein de l'UE. Dans une communication récente (COM(2001)387), la Commission a également souligné qu'en raison des diverses contraintes, dont les contraintes démographiques, il sera nécessaire de recourir à une immigration accrue de travailleurs tant qualifiés que non-qualifiés dans l'UE. Ceci a des répercussions importantes pour toutes les politiques qui veulent promouvoir l'inclusion sociale et renforcer la cohésion sociale. Dans sa communication, la Commission a souligné le fait que "l'absence d'une société placée sous le signe de la tolérance et de l'insertion, dans laquelle les différentes minorités ethniques peuvent vivre en harmonie avec la population locale dont elles sont une composante, ouvre la voie à la discrimination, à l'exclusion sociale et à la montée du racisme et de la xénophobie".

Changement de la structure des ménages et du rôle des hommes et des femmes: Outre l'accroissement du nombre de personnes âgées, qui requièrent davantage de soins, la structure des ménages change plus fréquemment en raison de la multiplication des séparations familiales et d'une disparition progressive du caractère institutionnel de la vie de famille¹¹. Parallèlement, la participation des femmes au marché du travail s'est considérablement accrue. De plus, les femmes sont encore souvent, comme par le passé, chargées de prendre soin, sans aide financière, de personnes à charge. L'interaction de toutes ces tendances soulève la question cruciale de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et celle de la nécessité de fournir des soins appropriés et abordables aux membres dépendants de la famille.

Ce phénomène est signalé à des degrés divers par tous les États membres. La présence accrue des femmes sur le marché du travail est considérée comme positive car elle encourage l'égalité entre hommes et femmes, procure des revenus supplémentaires permettant de sortir les familles de leur pauvreté et améliore les chances des femmes de participer activement à la société. Le principal enjeu est alors de faire en sorte que les services et les systèmes trouvent de nouveaux moyens de soutenir les parents ayant des responsabilités à la fois familiales et professionnelles et de garantir que les plus vulnérables ont accès à des soins et des aides appropriés. Cette question est importante dans les États membres comme la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, pour lesquels la famille et le groupe social étaient des paravents essentiels contre la pauvreté et l'exclusion.

Un autre aspect de la transformation structurelle des ménages est le nombre croissant de ménages composés de familles monoparentales. Ces ménages ont tendance à présenter un risque de pauvreté plus élevé: 40 % des personnes vivant dans ces ménages vivaient au-dessous du seuil de revenu relatif de 60 % en 1997 (comme en 1995) (tableau 3c). Ces risques sont particulièrement élevés chez les femmes qui constituent la grande majorité des parents isolés. Ce phénomène est signalé dans de nombreux PAN/incl (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni). Toutefois, il est intéressant de remarquer que dans certains pays (en particulier la Finlande, le Danemark et la Suède), les ménages de parents isolés présentent un risque de pauvreté beaucoup plus faible.

Principaux facteurs de risques

Les PAN/incl ont clairement identifié un certain nombre d'obstacles ou de risques récurrents qui jouent un rôle essentiel dans les difficultés que rencontrent les gens à accéder aux principaux systèmes d'inclusion sociale. À cause de ces obstacles et de ces risques, certains individus et groupes sociaux sont particulièrement exposés et vulnérables face à la pauvreté et à l'exclusion sociale et ils ont également davantage de difficultés à s'adapter aux changements structurels actuels.

¹¹ COM(2001) "La situation sociale dans l'Union européenne, 2001".

Les plans permettent néanmoins de révéler le caractère multidimensionnel du problème, dans la mesure où c'est souvent l'association ou l'accumulation de différents risques qui piègent et maintiennent les individus (adultes et enfants) dans des situations de pauvreté et d'exclusion sociale. Si l'intensité de ces risques varie d'un État à un autre, les facteurs suivants sont perçus de façon relativement homogène à travers les PAN/incl:

Insuffisance/inadéquation des revenus sur de longues périodes: Nombreux sont les États membres qui soulignent que plus les périodes de perception de très faibles revenus sont longues, plus les risques de dénuement et d'exclusion des activités sociales, culturelles et économiques (et donc d'isolement social extrême) sont élevés. Les données du PCM (1997) sur les personnes vivant en situation de pauvreté monétaire (c'est-à-dire les personnes vivant depuis au moins trois années dans des ménages disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian équivalent) indiquent que ce problème concerne 15 % de la population au Portugal, 11 % de la population en Irlande, en France et en Grèce et 10 % au Royaume-Uni (tableau 7). Certains PAN/incl mentionnent également le problème du surendettement lié à l'insuffisance des revenus.

Chômage de longue durée: Il existe une corrélation certaine entre le chômage de longue durée et l'insuffisance des revenus. Les individus sans emploi sur une longue période, s'ils ne sont pas secourus à temps et de façon appropriée, perdent les compétences et la confiance nécessaires pour reprendre pied sur le marché du travail. Pour des pays dont les taux de chômage de longue durée sont élevés, tels que l'Espagne, la Grèce, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique et la France, dont les taux dépassent la moyenne de l'UE, de 3,6 % en 2000 (tableau 9), ce facteur est considéré comme la principale cause de pauvreté et d'exclusion sociale. Toutefois, tous les États membres mettent l'accent sur les risques de pauvreté et d'exclusion sociale associés au chômage et surtout au chômage de longue durée.

Emploi de faible qualité ou absence d'expérience professionnelle: Avoir un emploi est de loin le moyen le plus efficace de se protéger des risques de pauvreté et d'exclusion sociale. Ceci est avéré par les données recueillies auprès du PCM, selon lesquelles seuls 6 % des citoyens de l'UE ayant un emploi vivaient au-dessous du seuil d'exposition au risque de pauvreté en 1997, contre 38 % pour les chômeurs et 25 % pour les inactifs (tableau 3b). Néanmoins, le fait de vivre des expériences professionnelles intermittentes, dans des emplois précaires, peu rémunérés, de faible qualité et souvent à temps partiel peut également provoquer des situations de pauvreté persistante et un manque de relations sociales et culturelles. À long terme, cela peut se traduire par des pensions de retraite insuffisantes. Si la proportion de « travailleurs pauvres » est restée stable entre 1995 et 1997, le phénomène a pris de l'ampleur dans certains États membres, notamment la Grèce et le Portugal, qui affichent un risque de pauvreté parmi les personnes employées de 11 %.

De plus, l'absence d'expérience professionnelle est reconnue comme un risque majeur, surtout pour les femmes lorsqu'il est associé à une rupture familiale, et pour les femmes âgées et seules dans les pays où les pensions de retraite dépendent essentiellement des années de carrière.

Insuffisance du niveau d'éducation et illettrisme: Le manque de compétences et de qualifications de base est un obstacle important à l'inclusion sociale et cela s'avère d'autant plus le cas aujourd'hui dans notre société de la connaissance. Il existe donc un risque croissant de voir apparaître de nouveaux clivages sociaux entre ceux qui possèdent des compétences ou des qualifications et ceux qui n'en ont pas. La plupart des États membres témoignent de ce problème.

Si l'analphabétisme (l'incapacité totale de lire et d'écrire) a aujourd'hui presque disparu en Europe (excepté pour un petit nombre de personnes âgées, de minorités ethniques et d'immigrants), le

phénomène d'illettrisme fonctionnel est répandu. Il est signalé par plusieurs États membres, notamment la Grèce, l'Irlande, le Portugal et les Pays-Bas, qui mettent l'accent sur les énormes difficultés auxquelles sont confrontées les personnes illettrées lorsqu'elles souhaitent participer à la vie sociale et intégrer le marché du travail.

Bien des États membres reconnaissent que certains groupes sont exposés à des risques particulièrement élevés de handicap éducatif. Par exemple, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et l'Allemagne indiquent que les jeunes dont le niveau d'éducation est insuffisant, surtout lorsqu'ils sont en transition entre l'école et le monde du travail, constituent un groupe exposé à des risques de pauvreté certains. Plusieurs États membres reconnaissent à juste titre qu'il est crucial d'intégrer les enfants handicapés dans le système éducatif général afin de lutter contre leur risque très élevé de handicap éducatif et d'exclusion sociale. Certains États membres, les Pays-Bas, par exemple, soulignent aussi les problèmes des personnes âgées possédant un faible niveau d'éducation et les difficultés qu'elles rencontrent pour intégrer le marché du travail et plus généralement pour participer à la vie sociale. De nombreux États membres insistent sur les handicaps éducatifs dont souffrent les immigrants et les minorités ethniques, ainsi que les barrières linguistiques auxquelles se heurtent bon nombre d'entre eux.

Appartenance à une famille vulnérable: Les enfants qui grandissent dans des familles touchées par un divorce, avec un seul de leurs parents, dans des familles pauvres et nombreuses, des ménages où personne ne travaille ou qui connaissent des violences domestiques ont plus de risques de sombrer dans la pauvreté et l'exclusion sociale. Ceci est démontré par les données du PCM, qui indiquent que les ménages comprenant 2 adultes et 3 enfants ou plus et ceux qui ne comprennent qu'un parent avec au moins 1 enfant à charge sont, de tous les types de ménages, ceux qui affichent les risques de pauvreté les plus élevés (respectivement 35 % en 1996 et 40 % en 1997) (tableau 3c). En effet, dans la plupart des États membres, les enfants (0-15 ans) sont plus exposés au risque de pauvreté que les adultes, leur risque étant de 25 % en moyenne dans l'Union en 1997, contre 13 % pour les adultes (25-49) (tableau 3a). Les jeunes (16-24 ans) sont aussi très exposés au risque de pauvreté: 23 % d'entre eux vivent au-dessous du seuil de 60 % du revenu médian. Beaucoup d'éléments démontrent que les enfants qui grandissent dans la pauvreté tendent à avoir de moins bons résultats scolaires, ont une moins bonne santé, ont moins d'occasions de participer à la vie sociale et de s'épanouir dans la société, les loisirs et la culture et sont davantage exposés aux risques de développer des comportements antisociaux ou de se laisser entraîner dans l'abus de drogues. Certains PAN/incl ont particulièrement insisté sur ce risque. C'est le cas de ceux de la Finlande, du Portugal et du Royaume-Uni.

Handicap: Pour la majorité des États membres, les personnes handicapées sont un groupe potentiellement à risque d'exclusion sociale. Le public semble avoir la même opinion quant à l'importance du handicap: 97 % des citoyens de l'UE pensent qu'il faudrait faire plus d'efforts pour mieux intégrer les personnes handicapées dans notre société¹². Les données recueillies auprès du PCM semblent corroborer ce point: les personnes malades ou handicapées sont davantage susceptibles de sombrer dans la pauvreté. Toutefois, il est surprenant de voir à quel point peu d'informations détaillées et d'indicateurs communs sur les personnes handicapées sont disponibles. Seuls l'Italie, l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni et la France donnent des indicateurs clairs sur les personnes handicapées et tentent donc de se faire une idée réelle de la situation. Il est fondamental d'améliorer les indicateurs sur l'inclusion sociale des personnes handicapées.

Mauvaise santé: La mauvaise santé est reconnue comme étant à la fois une cause et une

¹² Résultats d'une enquête Eurobaromètre menée en 2000.

conséquence de difficultés socio-économiques plus vastes. Globalement, l'état de santé de la population tend à être plus mauvais dans les groupes à faibles revenus. Le pourcentage de personnes affirmant être en (très) mauvaise santé est notablement plus élevé dans les ménages au-dessous du seuil d'exposition au risque de pauvreté que dans ceux situés au-dessus de ce seuil dans l'ensemble de la population de l'UE (13 % et 9 % respectivement¹³) et dans tous les États membres. La Finlande, la Suède, l'Espagne, la Grèce, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Irlande soulignent dans leurs PAN/incl la forte corrélation entre mauvaise santé, pauvreté et exclusion. Les groupes particulièrement vulnérables comme les Roms et les gens du voyage ont une faible espérance de vie et des taux de mortalité infantile plus élevés. Cette corrélation dépend de plusieurs facteurs mais plus particulièrement de la façon dont certaines difficultés sociales et liées au milieu, qui pèsent plus lourdement sur les ménages à faibles revenus, les empêchent de faire des choix plus sains.

Appartenance à une zone souffrant de désavantages multiples: Le fait de grandir ou de vivre dans une zone souffrant de désavantages multiples est susceptible d'aggraver l'exclusion et la marginalisation des personnes en situation de pauvreté et de rendre leur réinsertion plus difficile. Ces zones ont aussi tendance à provoquer le développement d'une culture d'assistance, éprouvent de graves problèmes de criminalité, de trafic de drogues et de comportements antisociaux, et on y retrouve de grandes concentrations de groupes marginalisés (parents isolés, immigrants, ex-délinquants et toxicomanes). La plupart des États membres considèrent que la régénération de ces zones urbaines et suburbaines est un enjeu important.

Conditions de logement précaires et absence de logement: L'impossibilité d'accéder à un logement adéquat est un facteur d'aggravation de l'isolement et de l'exclusion et il s'agit d'un problème majeur dans certains États membres. L'offre de logements est particulièrement problématique dans certaines zones de croissance rapide en Suède, en Finlande et en Irlande, où cela provoque d'importants problèmes d'encombrement. Certains groupes, comme les immigrants et les minorités ethniques (surtout les Roms et les gens du voyage) rencontrent des difficultés supplémentaires pour trouver des logements adéquats et ont donc de plus grands problèmes d'exclusion. Bon nombre d'États membres (notamment l'Autriche, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Finlande) soulignent la gravité de la situation des sans-abri et certains tentent d'estimer le nombre de personnes concernées.

Immigration, minorités, racisme et discrimination: Dans la majorité des États membres, les minorités ethniques et les immigrants sont considérés comme des groupes connaissant de grands risques d'exclusion sociale¹⁴. Plusieurs États, comme le Danemark et l'Irlande, soulignent l'accroissement du nombre d'immigrants et les difficultés que posent le développement de services appropriés, d'aides à l'insertion sociale et la création d'une société multiculturelle plus favorable à l'inclusion¹⁵. Ceci sera certainement un enjeu majeur pour de nombreux États membres dans les années à venir au regard de l'accroissement du nombre de travailleurs immigrés et de leurs

¹³ Données PCM de 1996, présentées dans le rapport sur la situation sociale de l'Union européenne 2001.

¹⁴ Le terme de minorités ethniques renvoie généralement aux citoyens qui, possédant la nationalité du pays, sont d'une origine ethnique différente de celle de la majorité de la population (e.g. les Inuits au Danemark). Ce terme peut également renvoyer aux citoyens originaires d'anciennes colonies (e.g. Portugais d'origine africaine). Mais le terme peut également englober les groupes qui, au sein de la population immigrée, ont une origine ethnique distincte de la majorité de la population.(e.g. immigrants turcs en Allemagne).

¹⁵ Voir également la décision du Conseil du 28 septembre 2000 établissant un fonds européens pour les réfugiés dont l'un des objectifs est l'intégration de certains catégories d'immigrants.

familles¹⁶. Quelques pays indiquent d'autres facteurs de discrimination, comme l'orientation sexuelle (en Allemagne). Même si l'on reconnaît de plus en plus l'existence de ces risques, on constate le manque généralisé de données et d'indicateurs communs pour les personnes issues de ces groupes vulnérables. Seuls l'Espagne, le Portugal, l'Italie, les Pays-Bas et la France présentent des indicateurs précis et tentent de donner une idée réelle de la situation et des besoins dans leur pays.

Briser la spirale de la pauvreté et de l'exclusion – Ces facteurs de risques peuvent être considérés comme des causes mais aussi comme des conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Par exemple, la concentration de la pauvreté et du dénuement multiple dans certaines communautés, la mauvaise santé physique, le stress psychologique et environnemental, l'augmentation de la criminalité, de la toxicomanie et de l'alcoolisme, l'aliénation des jeunes sont des problèmes exacerbés par la pauvreté et l'exclusion sociale. De fait, les causes et les conséquences de la pauvreté sont souvent liées de façon inextricable. C'est la raison pour laquelle plusieurs États membres soulignent qu'il est essentiel de rompre la spirale de la pauvreté (notamment la pauvreté intergénérationnelle) pour éviter que certains individus et groupes sociaux ne deviennent encore plus marginalisés et aliénés du reste de la société.

Huit enjeux majeurs

Le défi essentiel pour les politiques publiques est de parvenir à garantir que les principaux mécanismes de distribution des chances et des ressources (le marché du travail, le système fiscal, les systèmes fournissant protection sociale, éducation, logement, services de santé et autres) deviennent suffisamment universels, dans le contexte actuel de changements structurels, pour répondre aux besoins des individus (hommes et femmes) les plus vulnérables face à la pauvreté et à l'exclusion sociale et leur permettre de faire valoir leurs droits fondamentaux. Il ressort de l'analyse des PAN/incl huit enjeux fondamentaux:

- (1) *Développer un marché du travail favorable à l'inclusion et faire de l'emploi une opportunité et un droit pour tous:* Les États membres s'accordent sur l'importance de l'accès au marché du travail, non seulement comme issue à la pauvreté et à l'exclusion sociale mais aussi comme moyen de prévenir ces problèmes. L'enjeu est donc de développer un ensemble de politiques de promotion de la capacité d'insertion professionnelle adaptées aux besoins de chacun. Ces politiques devront être accompagnées d'un effort de création d'emplois appropriés pour ceux qui ont le plus de difficultés à accéder au marché du travail et de mesures adéquates proposant des moyens abordables de concilier responsabilités familiales et professionnelles.
- (2) *Garantir des ressources et des revenus adéquats permettant un niveau de vie décent:* Il s'agit de garantir que tous les hommes, les femmes et les enfants aient un revenu suffisant pour vivre dignement et participer pleinement à la vie sociale. Pour plusieurs États membres, cela implique d'analyser les mécanismes et politiques à travers lesquels les ressources sont redistribuées dans la société afin que ceux qui sont incapables de gagner leur vie et ceux qui sont retraités reçoivent des revenus en rapport avec l'évolution générale

¹⁶ Ceci rejoint la nécessité de faire en sorte que les politiques d'immigration communautaires s'adaptent aux besoins du marché – voir communication COM 2001 (387) de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration.

du niveau de vie du reste de la société. Cela peut également conduire à mener des politiques visant à prévenir et à résoudre les problèmes de surendettement.

- (3) *Lutter contre les inégalités devant l'éducation:* Tel qu'il est perçu par certains États membres, l'enjeu est ici d'investir davantage dans l'éducation en tant que politique à long terme essentielle pour prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale. Conformément aux priorités de chaque État, cet enjeu peut conduire à améliorer la prévention des inégalités devant l'éducation, en développant des interventions efficaces même pour les plus jeunes (en proposant notamment des services de garde d'enfants appropriés), en adaptant le système éducatif pour que l'école réponde au mieux aux besoins et aux spécificités des enfants issus de milieux défavorisés, en luttant contre l'abandon scolaire des jeunes et en ramenant ceux qui ont abandonné leurs études vers l'enseignement, en développant et en diffusant l'éducation et la formation tout au long de la vie pour que les groupes vulnérables aient toujours la possibilité d'accéder à des programmes d'éducation et de formation adaptés, en renforçant l'accès aux connaissances et savoirs de base ou en luttant contre l'illettrisme. Cela peut aussi conduire à renforcer le rôle des établissements scolaires et de formation dans la promotion des normes et des valeurs sociales telles que la cohésion sociale, l'égalité des chances et la citoyenneté active.
- (4) *Préserver la solidarité familiale et protéger les droits de l'enfant:* Pour plusieurs États membres, l'objectif est de trouver de nouveaux moyens de soutenir la famille sous toutes ses formes pour prévenir la pauvreté et l'exclusion, tout en favorisant l'égalité entre les femmes et les hommes et en tenant compte de la transformation de leur rôle dans la société. Certains pays envisagent également d'apporter un soutien et des conseils particuliers aux familles vulnérables et de mieux protéger les droits de l'enfant. Certains États membres soulignent aussi que la promotion des droits individuels et la lutte contre la discrimination sont des outils essentiels pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- (5) *Donner un logement décent à tous:* 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 de logement et à l'aide aux sans-abri est un autre problème essentiel pour certains pays.
- (6) *Garantir un égal accès à des services de qualité (services de santé, de transports, de garde, de loisirs, services sociaux, culturels et juridiques):* Le défi politique majeur, surtout pour les États membres dont les budgets correspondants sont faibles, est de développer des politiques garantissant une égalité d'accès à tous ces domaines. Il est frappant de constater dans ce contexte à quel point les dimensions de l'accès au droit, à la culture, aux sports et aux loisirs restent peu développées dans les PAN/incl.
- (7) *Améliorer la mise en œuvre et la fourniture de services:* La mise en œuvre des politiques et la fourniture de services sociaux ne relèvent pas de la seule responsabilité du Ministère des affaires sociales mais elle implique tout un ensemble d'autres acteurs, publics et privés, locaux et nationaux. D'après un grand nombre de PAN/incl, il ressort quatre grands enjeux. Premièrement, il faut trouver des solutions au problème de fragmentation et de cloisonnement de la prise de décision et de la mise en œuvre des politiques. Cela implique de reconnaître l'importance d'une meilleure intégration des différents domaines politiques et de coordonner les plans nationaux par des approches au niveau local et régional. Deuxièmement, il faut soulever la question des liens entre les niveaux locaux, régionaux et

nationaux, surtout dans les États membres à forte composante régionale. Troisièmement, il faut améliorer les politiques et les programmes qui semblent opaques, distants, rigides, insuffisamment réactifs mais aussi réduire le fossé séparant les pauvres et les exclus des structures démocratiques. Quatrièmement, il faut mobiliser tous les acteurs dans le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale et construire un soutien public aux politiques et aux programmes nécessaires à la création d'une société favorable à l'inclusion.

- (8) *Régénérer les zones souffrant de désavantages multiples*: Les États membres reconnaissent le besoin urgent de trouver des réponses efficaces aux problèmes des zones souffrant de désavantages multiples (que ces zones soient urbaines ou rurales) de façon à les réintégrer de plain-pied dans l'économie et la société.

2. APPROCHES STRATÉGIQUES ET MESURES POLITIQUES

Promouvoir une approche stratégique et intégrée

Les objectifs de Nice ont été définis dans un contexte politique qui a fait de la promotion de la cohésion sociale un élément clé de la stratégie globale de l'UE pour les dix prochaines années. Les PAN/incl 2001 sont donc la première étape d'un processus pluriannuel qui devrait à terme contribuer à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'UE. De plus, la pauvreté et l'exclusion sociale prennent des formes pluridimensionnelles complexes qui requièrent la mobilisation d'un vaste éventail de politiques intégrées dans une même approche. Les États membres ont donc été encouragés à développer dans leurs PAN/incl une stratégie et une approche intégrée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le présent chapitre vise à tirer les leçons qui s'imposent des méthodes adoptées par les États membres pour élaborer des approches stratégiques et intégrées dans leurs PAN/incl.

En examinant la manière dont les diverses stratégies nationales ont été formulées, il convient de tenir compte des différences sous-jacentes entre États membres au regard des éléments suivants:

- la nature et l'étendue du système de protection sociale existant, y compris le niveau de dépenses publiques de protection sociale, leur universalité et leur efficacité;
- la dimension perçue de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui sont dans certains cas assimilées aux problèmes spécifiques des groupes les plus vulnérables dans la société, tandis que dans d'autres, ces phénomènes sont considérés comme touchant l'ensemble de la société;
- l'existence préalable d'une stratégie intégrée de lutte contre la pauvreté, s'appuyant sur un cadre analytique reconnu, un ensemble de priorités et un mécanisme de suivi;

En outre, la première série de PAN/incl démontre de manière univoque que des États membres tels que la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, le Royaume-Uni et l'Espagne appréhendent différemment l'élaboration d'une approche stratégique efficace de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les compétences majeures (santé, éducation, aide sociale, etc.) y étant largement décentralisées vers et/ou réparties entre les autorités locales et régionales de ces pays. Cela présente l'avantage clair de garantir une meilleure adaptation des stratégies aux différences régionales et donc une meilleure satisfaction des besoins locaux. La décentralisation ou la répartition des compétences peut également faciliter la mobilisation et la participation de tous les acteurs.

Cependant, elle constitue également un défi particulier lorsqu'il s'agit d'intégrer les politiques nationales, régionales et locales et d'articuler ensemble les grands objectifs nationaux et régionaux si nécessaire. Dans ce contexte, le processus d'élaboration d'un plan global s'est aussi avéré plus complexe et requiert une phase de préparation plus longue. Néanmoins, malgré les contraintes, le défi que représente une approche régionale a permis à ces États membres de réaliser d'importants progrès au cours de l'élaboration des PAN/incl.

Quels que soient le point de départ ou les circonstances particulières des États membres, trois éléments de base peuvent être dégagés pour l'élaboration de plans nationaux stratégiques, cohérents et apportant une valeur ajoutée aux efforts existants en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces éléments sont: une analyse de qualité des **principaux risques et enjeux** et une évaluation de l'efficacité des actions de réaction existantes; l'établissement de **priorités claires** sur la base des objectifs communs adoptés à Nice, y compris la fixation de buts et de cibles spécifiques; et une **approche intégrée et multidimensionnelle** de l'élaboration des politiques. Tous les plans rassemblent certains ou l'ensemble de ces trois éléments dans une plus ou moins grande mesure et constituent eux-mêmes des étapes importantes dans la formulation et la mise en oeuvre de politiques de lutte contre l'exclusion sociale. Le processus en est à un stade très peu avancé et le présent rapport n'entend pas évaluer les politiques des États membres et leur efficacité. Dans ce contexte, l'analyse qui suit est basée sur les PAN présentés et vise à faciliter la détermination et l'échange de bonnes pratiques.

Analyse: Tous les États membres font état d'une évaluation de la situation dans leur pays. Certains, par exemple la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni, ont fourni des analyses exhaustives des tendances structurelles majeures et de leurs causes, basées sur des indicateurs soutenant leur évaluation des principaux risques et enjeux actuels et à venir. Le PAN/incl grec identifie les principaux défis à relever et problèmes à résoudre dans l'immédiat et se concentre sur des groupes cibles précis dans le contexte plus large des réformes économiques, sociales et en matière d'emploi. Le PAN/incl allemand prend en considération l'analyse comprise dans son récent rapport national sur la pauvreté.

Priorités et objectifs: Plusieurs États membres établissent, à partir de leur analyse, un ensemble particulièrement cohérent d'objectifs stratégiques basés sur les objectifs communs fixés à Nice. Ces ensembles exhaustifs comprennent des buts et des cibles spécifiques par rapport auxquels les progrès futurs pourront être évalués. Ils visent clairement à amener des changements structurels ayant un impact mesurable sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les mesures à prendre à cet effet varient cependant d'un pays à l'autre, certains jugeant nécessaire, d'après leur analyse, d'établir des objectifs supplémentaires ou plus ambitieux, tandis que d'autres considèrent leur système existant comme efficace et replacent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte de leur système de protection sociale universelle en place. Les objectifs de ces derniers visent plutôt à améliorer encore les systèmes par le biais de mesures très spécifiques.

Les objectifs présentés dans les PAN/incl du Danemark, de la France et des Pays-Bas sont tournés vers l'avenir et découlent des analyses détaillées réalisées. Les PAN/incl du Danemark, des Pays-Bas, du Portugal, de la Finlande, de la Suède et du Royaume-Uni fixent des cibles dépassant l'horizon 2003. L'Allemagne, l'Autriche et le Luxembourg se concentrent sur l'amélioration de leur système de protection sociale universelle en ajoutant ou en élargissant certaines mesures spécifiques.

Approche intégrée: Dans leurs PAN/incl, le Danemark, la France et les Pays-Bas adoptent une approche très holistique des politiques, qui reflète leurs systèmes universels existants, tout comme

la Finlande et la Suède. Cette approche les amène à lier et à intégrer les politiques de manière cohérente et les aide à dépasser une simple approche sectorielle ou axée sur des groupes cibles. Elle leur permet également d'adopter une attitude plus volontariste afin de prévenir la pauvreté. L'Irlande souligne l'approche multidimensionnelle et intégrée adoptée au titre de sa stratégie nationale existante en matière de lutte contre la pauvreté, dans le cadre de laquelle elle a fixé des objectifs à moyen terme qui seront revus prochainement. Le Royaume-Uni inscrit son plan dans le cadre plus large de sa stratégie nationale existante en matière de lutte contre la pauvreté.

Les approches stratégiques développées par les PAN/incl sont différentes, mais toutes reflètent les mêmes principes fondamentaux qui sous-tendent le modèle social européen, comme la « solidarité », la « cohésion sociale », le « respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux », l'« intégration et la participation dans la société » et de « hauts niveaux de protection sociale ». Parmi ces éléments stratégiques, il est intéressant de souligner les deux aspects suivants, communs à la majorité des PAN/incl.

La plupart des PAN/incl reconnaissent le besoin de politiques **misant sur de « nouveaux départs »**. Pour construire des sociétés qui soient actives et favorables à l'inclusion, il ne suffit pas de protéger les gens contre les principaux risques ou difficultés de la vie. Les initiatives lancées dans le cadre des PAN/incl et qui ont trait, par exemple, à l'exclusion du marché du travail, au chômage de longue durée, à la délinquance ou à la toxicomanie, à l'obsolescence des compétences, aux problèmes des sans-abri, aux ruptures familiales, à la question des comportements inadaptés ou déficients à l'école et à la pauvreté intergénérationnelle, tentent de répondre aux demandes souvent complexes et aux conditions de vie difficiles de ceux auxquels elles s'adressent. De telles initiatives reflètent un ensemble de droits et de devoirs qui sous-tendent l'offre de biens, de services et autres dispositifs proposés pour permettre de nouveaux départs.

La plupart des PAN/incl n'envisagent plus les risques et les carences de façon défensive, comme des menaces, mais développent des réponses qui **transforment les risques et les handicaps en nouvelles possibilités**. Les politiques et les actions relatives à l'invalidité, à l'immigration et aux zones défavorisées, par exemple, cherchent davantage à développer et à mettre en valeur le potentiel inexploité des immigrants, des personnes handicapées, des parents isolés, des personnes âgées ou des régions et des quartiers désavantagés. Cependant, si la plupart des États membres aspirent à créer des systèmes aussi inclusifs et universels que possible, qui soient capables de soutenir l'intégration et le développement de ces individus et de ces zones géographiques et de faire valoir les droits fondamentaux de tous les citoyens, en pratique, plusieurs d'entre eux ont encore tendance à se concentrer sur des politiques moins universelles et plus sélectives fondées sur des approches sectorielles ou visant des groupes spécifiques.

Promouvoir les échanges de bonnes pratiques et l'innovation

Le processus européen a un objectif important: promouvoir les échanges de bonnes pratiques et d'approches innovantes, afin de faciliter l'apprentissage mutuel. On attendait donc des PAN/incl qu'ils présentent de façon structurée les mesures envisagées pour aborder les priorités définies dans le cadre des objectifs de Nice. Pour savoir si les PAN/incl ont répondu à cette demande, il convient de poser les deux questions suivantes.

1. Dans quelle mesure les PAN/incl peuvent-ils être utilisés comme point de référence pour identifier les bonnes pratiques pouvant présenter un intérêt commun pour les États membres ?
2. Dans quelle mesure les PAN/incl ont-ils contribué à la formulation de nouvelles approches et

mesures politiques innovantes ?

Les États membres ont inclus dans leurs PAN/incl une description plus ou moins détaillée des mesures politiques en place ou envisagées pour atteindre leurs priorités. Certains États membres, en particulier ceux dont les systèmes sont universels, ont opté pour des mesures nouvelles et plus spécifiques tout en tenant compte des systèmes existants. La grande majorité ont inclus des exemples de bonnes pratiques pour faciliter leur identification. Par conséquent, outre leur intérêt politique, les PAN/incl constituent une source riche d'informations, qui permet à la Commission et aux États membres d'avoir accès à des données à jour et détaillées sur les principales politiques actuellement mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cependant, les exemples de politiques donnés dans les différents chapitres de ce rapport sont tirés des informations fournies dans les PAN/incl et ne constituent pas une liste exhaustive des politiques en place dans ce domaine.

En l'absence d'une analyse détaillée, après évaluation, de l'impact des politiques en cours, il est difficile de déterminer quelles mesures, approches ou initiatives mériteraient d'être considérées comme des bonnes pratiques dans ce rapport. L'évaluation des politiques, tant ex ante qu'ex post, semble donc un domaine essentiel pour des améliorations futures, afin notamment de mieux illustrer les effets positifs des politiques sociales. En raison des contraintes qui pèsent sur les ressources publiques, il est également nécessaire de prendre en considération le coût de ces mesures et de voir si d'autres politiques n'auraient pas pu atteindre les mêmes objectifs plus efficacement. De plus, si l'on considère les possibilités de diffusion des bonnes pratiques, il faudra prendre en compte les contextes particuliers à chaque État membre et mesurer comment ils ont contribué au succès de leurs initiatives.

L'identification des bonnes pratiques et des approches innovantes d'intérêt commun doit donc être envisagée comme un processus continu dont le présent rapport ne serait qu'une première étape. Les exemples donnés par les États membres et présentés dans les encadrés de ce rapport doivent être abordés à la lumière de ce raisonnement. Les échanges de bonnes pratiques entre États membres seront aidés par la réalisation d'évaluations plus poussées de l'impact des politiques nationales et le développement d'un nombre suffisant d'indicateurs et de méthodologies, tant au niveau national que communautaire. Il est important de noter que certaines des nouvelles mesures indiquées peuvent déjà être en vigueur dans d'autres États membres.

Le laps de temps relativement court imparti au développement des premiers PAN/incl a empêché la formulation d'approches et de mesures politiques nouvelles et/ou innovantes. Les mesures présentées dans tous les PAN/incl ont essentiellement été développées dans le contexte des cadres législatifs et budgétaires existants. La plupart des États membres ont donc concentré leurs efforts sur l'amélioration de la coordination, en affinant et en associant les politiques et les mesures existantes et en encourageant les partenariats. Ils n'ont pas cherché à lancer de nouvelles grandes initiatives ou approches politiques. Ces objectifs sont plus faciles à atteindre pour des États comme le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et la Finlande, qui ont déjà mis en place des politiques universelles très développées, ou la France, où les efforts politiques contre l'exclusion se renforcent après l'évaluation, l'année dernière, de la loi de 1998 contre l'exclusion sociale. Pour ces raisons, les PAN/incl de ces pays ont tendance à être relativement tournés vers l'avenir¹⁷. D'autres États membres, comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal, ont vu dans la préparation du PAN/incl l'occasion d'insuffler de nouvelles ambitions à leurs politiques contre la pauvreté et l'exclusion

¹⁷ Le PAN/incl finlandais, s'il ne présente aucune nouvelle mesure, fait référence à une série de questions politiques à considérer pour des développements politiques à venir.

sociale, en fixant des objectifs ou en rationalisant le cadre politique.

3. IDENTIFIER LES BONNES PRATIQUES ET LES APPROCHES INNOVANTES

Les réponses politiques des PAN/incl consistent généralement en un mélange de réponses relevant du marché, de politiques publiques et d'actions menées par la société civile. Parmi les différents domaines politiques, il est possible d'identifier trois grands objectifs:

- Universalité: Cela signifie rendre les politiques et services de base plus adaptés, plus accessibles et plus abordables dans le but de couvrir le plus grand nombre de personnes, d'améliorer la connaissance et l'utilisation des dispositifs, et de les rendre plus efficaces.
 - Égalité des chances: Cela suppose de s'intéresser aux handicaps spécifiques (e.g. le manque de compétences) pouvant être surmontés à l'aide de politiques appropriées.
 - Solidarité au service de la dignité humaine: Cela implique de compenser les handicaps qui ne peuvent être que partiellement surmontés ou qui sont irrémédiables (les handicaps physiques, par exemple).
- 3.1 Objectif 1: Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services

3.1.1 Promouvoir la participation à l'emploi

Dans le contexte 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 tous les hommes et les femmes 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 cette fin les **politiques de formation**;
- en développant des politiques favorisant l'articulation entre **la vie professionnelle et vie familiale**, y compris en matière de garde des enfants et des personnes dépendantes;
- en utilisant les opportunités d'insertion et d'emploi de **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 à la formation tout au long de la vie.

Tous les États membres s'accordent pour affirmer que la promotion de l'emploi est le meilleur moyen de prévenir et de soulager la pauvreté et l'exclusion sociale. Le travail est un droit fondamental et un élément essentiel de la citoyenneté. La participation à une communauté sociale d'un lieu de travail est, pour la plupart des gens, un moyen, tout d'abord, de s'assurer un revenu adéquat (dans le présent mais aussi lors de la retraite) mais également de tisser des liens sociaux. Cela facilite la participation à la vie sociale et réduit le risque de marginalisation.

Dans leurs PAN/incl, la plupart des États membres font référence aux PAN/empl. Ceci était attendu, car les Lignes directrices pour l'emploi ont dûment insisté sur la création d'emplois et sur

l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle, qui sont des conditions essentielles pour rendre le marché du travail plus ouvert et plus favorable à l'inclusion. Certains États membres reconnaissent le rôle important joué par la Stratégie européenne pour l'emploi dans le développement de politiques efficaces de lutte contre le chômage fondées sur la personnalisation, l'activation et la prévention.

La plupart des mesures politiques mentionnées en la matière l'ont déjà été dans le contexte du processus de Luxembourg. Toutefois, si le Rapport conjoint sur l'emploi présente toute la gamme des actions politiques visant à améliorer l'efficacité du marché du travail et à accroître les niveaux d'emploi afin d'atteindre les objectifs de Lisbonne, et doit donc être évalué de ce point de vue, le présent rapport s'intéresse avant tout aux actions qui faciliteront l'accès à l'emploi des individus et des groupes sociaux les plus éloignés du marché du travail. Un certain nombre d'États membres ont noté à juste titre le rôle que de telles actions peuvent jouer dans la réalisation d'objectifs plus généraux, tels que l'augmentation du taux d'emploi. Si tous les PAN/incl donnent la priorité à l'emploi, ils le font à des degrés différents. Ces degrés reflètent les situations de l'emploi dans les différents États membres. Les pays affichant des taux d'emploi élevés et de faibles taux de chômage mettent l'accent sur l'amélioration de la participation de groupes spécifiques, comme les personnes âgées, les immigrants, les personnes handicapées (c'est le cas du Luxembourg, des Pays-Bas, du Danemark, de l'Autriche, de la Suède et de l'Irlande), aussi dans le but de résoudre la pénurie actuelle de main-d'œuvre. En revanche, les pays pour lesquels le chômage (et surtout le chômage de longue durée) est un vaste problème s'intéressent à des politiques plus globales visant à encourager la création d'emplois et à améliorer la capacité d'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des jeunes (l'Espagne, la France et la Belgique).

La plupart des États membres soulignent le rôle central du travail, tout en insistant sur le fait que l'accès au travail ne devrait pas être encouragé au détriment d'autres droits fondamentaux, mais au contraire venir les compléter. L'accès au travail ne doit donc pas l'emporter sur le droit de percevoir un revenu minimum adéquat, sur le droit de participer pleinement à la vie de sa famille et de son groupe social ou sur le droit à la santé.

Pour garantir un accès facile à des emplois stables et de qualité pour tous les hommes et les femmes capables de travailler, il faudra mener à son terme un processus complexe de transformation des marchés du travail. Dans le PAN/incl danois, le résultat d'une telle transformation est présenté sous le terme de "marché du travail inclusif", devant permettre à davantage de personnes possédant peu de qualifications ou des capacités de travail réduites d'utiliser leurs compétences et de participer à la vie active. Le marché du travail inclusif est un concept vaste définissant le lieu de travail comme un milieu ouvert aux personnes qui ne sont pas capables, à quelque moment ou dans quelques circonstances que ce soit, de satisfaire les exigences de performances et les normes en vigueur.

Les politiques d'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, grâce à des politiques actives, de formation notamment, ainsi que les politiques visant à réconcilier la vie professionnelle et la vie familiale ou promouvoir l'économie sociale, peuvent jouer un rôle fondamental dans la promotion de l'inclusion sociale. Mais une étape essentielle est de rendre le marché du travail plus réactif et plus ouvert à l'emploi d'individus et de groupes aujourd'hui marginalisés et exclus.

Promouvoir un marché du travail plus ouvert et plus réactif

Il existe déjà des mesures visant à améliorer l'ouverture et la réactivité du marché du travail vis-à-vis des personnes aujourd'hui exclues:

- introduction de clauses/chapitres sociaux dans les conventions collectives pour l'embauche et le maintien de personnes dont les capacités de travail sont réduites (Danemark) ou établissement de quotas pour l'emploi de groupes spécifiques (les personnes handicapées, par exemple, en Allemagne et en Autriche);
- réduction des charges des employeurs pour l'embauche de personnes ayant moins de compétences ou de certaines catégories de chômeurs (Danemark, Luxembourg, Grèce, Suède);
- promotion de l'éducation et de la formation des employeurs pour lutter contre les préjugés et la discrimination contre des communautés ou des milieux particuliers et révision et contrôle réguliers des procédures et des décisions de recrutement;
- garantie que les administrations gouvernementales préparent des plans d'actions encourageant la diversité ethnique parmi leurs employés (Suède);
- insertion de clauses sociales dans les contrats publics exigeant l'embauche de chômeurs de longue durée, de personnes issues de groupes spécifiques, de communautés locales défavorisées ou introduction d'une politique d'égalité ethnique (Danemark);
- création d'emplois "protégés", "de proximité" et d'emplois de réinsertion pour les groupes particulièrement vulnérables (Danemark, Finlande);
- promotion de la création d'entreprise dans les groupes et les communautés défavorisés, soutien intensif aux initiatives de développement économique local dans les zones souffrant de handicaps multiples;
- orientation des investissements économiques et des politiques de développement de l'emploi vers les poches de résistance du chômage et surtout vers les zones souffrant de handicaps multiples (Royaume-Uni; voir aussi la section 3.3.3);

Jeter des passerelles vers l'emploi

Le développement et la mise en place de passerelles vers l'emploi est une dimension essentielle de la création d'un marché du travail plus favorable à l'inclusion. En général, ces passerelles associent des mesures d'insertion (conseil, formation, subventions ou emplois protégés) ainsi que des mesures d'activation des bénéficiaires de l'aide sociale. Il s'agit là d'un aspect crucial et délicat, car les bénéficiaires de l'aide sociale sont souvent très éloignés du marché du travail et requièrent des aides importantes et personnalisées. Les PAN/incl de la majorité des États membres reflètent clairement un changement de philosophie, qui tend à passer d'un soutien financier passif à une assistance active visant à aider les gens à devenir autonomes. Dans certains cas, ils font précisément référence à l'expérience tirée de la mise en application des PAN/empl, qui pourrait être utilisée pour généraliser une approche similaire dans le but de couvrir aussi les personnes les plus éloignées du marché du travail.

Les États membres sont conscients de l'existence de liens entre la situation du marché du travail et d'autres éléments d'exclusion. Bon nombre d'entre eux se sont donné pour objectif d'améliorer la collaboration entre les services d'emploi et d'aide sociale afin de mieux répondre aux besoins de chacun (l'Autriche, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Finlande, le Luxembourg, l'Espagne et la

Suède). Cette priorité donnée à la capacité d'insertion professionnelle a conduit au développement d'aides plus personnalisées et, dans plusieurs cas, à la création de contrats d'insertion sociale spécifiques, comme au Portugal, en France et au Luxembourg.

La formulation de mesures efficaces d'insertion et d'activation est un processus complexe et il serait utile de mener des études comparatives entre États membres pour identifier ceux qui réussissent le mieux à insérer les plus marginaux dans le marché du travail. Les meilleures pratiques naissantes semblent indiquer que ces mesures doivent être formulées dans une optique de soutien et de développement et non punitive. Des programmes individualisés doivent être créés dans la consultation et l'accord mutuel, après évaluation minutieuse des besoins et des potentiels des individus. Pour les plus éloignés du marché du travail, l'insertion peut prendre du temps et peut exiger des actions préparatoires confortant la confiance en soi.

Il est évident que la mise au point de programmes d'activation plus efficaces exige l'amélioration des mécanismes de diffusion. Les PAN/incl soulignent quelques points clés exigeant des améliorations. Il faudrait notamment une plus grande décentralisation et une diffusion locale plus intégrée des services sociaux et des aides de l'emploi, comme l'a fait la Grèce en établissant cinquante centres de promotion de l'emploi, les Pays-Bas en créant un programme d'incitation à l'activation sociale ou l'Allemagne et la France en s'efforçant de simplifier les procédures bureaucratiques.

S'il est essentiel de se concentrer sur la prévention et donc sur des interventions précoces visant à éviter que les gens ne s'éloignent trop du marché du travail, il importe également que les programmes ne négligent pas ceux qui ont plus de difficultés à se réinsérer et n'accordent moins d'attention aux moins productifs. Si l'on n'y prend garde, ceci pourrait être un risque si l'on a recours à des entreprises de réinsertion sans fixer de sous-objectifs pour les groupes les plus vulnérables.

Parallèlement au développement de programmes d'activation précis, de nombreux PAN/incl accordent une attention particulière à leurs programmes de formation et d'éducation, avec un accent majeur sur l'apprentissage tout au long de la vie et sur la volonté de donner aux groupes vulnérables un meilleur accès à ces services (Autriche, Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Suède) et aux apprentissages (le Luxembourg propose des apprentissages aux adultes).

Dans leur effort pour développer une approche plus active d'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et de ceux qui ont longtemps dépendu de prestations sociales, les États membres reconnaissent les difficultés spécifiques que rencontrent les groupes particulièrement vulnérables. Les plus faibles sur le marché du travail sont les chômeurs de longue durée, les jeunes, les travailleurs les plus âgés, les personnes handicapées¹⁸ et les immigrants.

Dans le fil des PAN/empl, tous les États membres entreprennent des actions pour faciliter la participation des femmes au marché du travail¹⁹ et accordent une attention particulière aux femmes en difficulté, comme les mères isolées (mentionnées par la plupart des États membres), les femmes handicapées (Allemagne), les femmes peu qualifiées (Espagne, France) ou tentant de réintégrer le marché du travail (Irlande).

¹⁸ Les dispositions de soutien à l'intégration des personnes invalides sur le marché du travail seront passées sous revue à la section 3.3.1.

¹⁹ Les dispositions relatives à l'accès des femmes au marché du travail sont abordées au chapitre 4.

Les jeunes: De nombreux États membres donnent la priorité aux problèmes survenant lors de la transition entre école et monde du travail, en particulier pour ceux qui ne terminent pas leur cycle d'enseignement ou leur formation professionnelle. Certains pays ont élaboré des programmes spécifiques pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail, comme l'Accord de premier emploi en Belgique, la création d'emplois de réinsertion en Finlande, le programme Trace en France, le programme municipal pour les jeunes en Suède et, au Royaume-Uni, le projet New Deal pour les jeunes dispensant un soutien et des formations professionnelles obligatoires pour les jeunes après six mois. D'autres pays se concentrent sur le développement de leur système de formation professionnelle qu'ils considèrent comme une solution de rechange possible aux qualifications de base (l'Italie, par exemple, réforme son système de formation professionnelle sous le mode de l'enseignement par alternance, à travers le développement de l'apprentissage et de l'internat ; la Grèce est en train de développer un système d'école de la deuxième chance permettant aux personnes de plus de 18 ans d'accéder à des parcours éducatifs individualisés). Dans les pays possédant déjà un système de formation professionnelle bien établi (comme l'Allemagne, l'Autriche ou le Luxembourg), l'accent est mis sur l'aide à la recherche d'emplois, sur la formation, sur l'assistance et le conseil pour lutter contre l'abandon scolaire. Dans ce contexte, il est intéressant de noter également l'attention accordée aux incitations financières données à l'apprenant (subventions à la formation).

TRACE: UN PROGRAMME PERSONNALISÉ ADRESSÉ AUX JEUNES EN DIFFICULTÉ (FRANCE)

Ce programme s'adresse aux jeunes en difficulté. Il offre à chaque jeune un programme sur mesures et un suivi par des professionnels pendant 18 mois. L'objectif est que 50 % au moins des bénéficiaires trouvent un emploi durable. Il est fondé sur:

- l'engagement spécifique d'un jeune avec un assistant social formalisé par la signature d'un contrat. Chaque assistant(e) social(e) assure le suivi de 30 individus, connaît leur formation, leur expérience professionnelle, leur personnalité, etc.
- un comité de pilotage qui coordonne et mobilise les mesures d'activation existant à l'échelle locale, régionale et nationale. Ce comité essaie également d'éliminer les blocages administratifs et de construire des passerelles vers d'autres domaines politiques (santé, logement, formation, etc.).

Travailleurs âgés: De nombreux États membres soulèvent le problème des travailleurs âgés qui n'ont pas les compétences ou les connaissances nécessaires sur le marché du travail moderne. Pour cette raison, de nombreux PAN/incl insistent sur le besoin d'actions intensives de formation et de reconversion des travailleurs âgés (Allemagne, Finlande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Certains États membres soulignent également l'importance des aménagements flexibles du travail pour les travailleurs en fin de carrière (Finlande, Danemark et Suède).

PROGRAMME DE PRINTEMPS: TROQUER L'AIDE POUR UN BOULOT (BELGIQUE)

Ce programme s'adresse aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires de revenus minimaux. Il associe les mesures d'activation et l'utilisation de contrats spécifiques dans les agences de travail intérimaire. Les agences de travail intérimaire reçoivent des subventions pendant 24 mois pour réduire le coût du travail et pour former les bénéficiaires. L'objectif est de réduire d'un tiers le nombre de bénéficiaires de revenus minimaux dans les cinq années à venir et d'augmenter le nombre de bénéficiaires des mesures d'activation de 5 % à 20 %.

Minorités ethniques et immigrants: La plupart des États membres indiquent clairement que les minorités ethniques et les immigrants rencontrent souvent des problèmes spécifiques à l'entrée du

marché du travail et se sont fixé des objectifs spécifiques pour augmenter leurs taux d'emploi. Quelques États membres ont indiqué dans leurs PAN/empl des objectifs spécifiques dans ce but (Danemark, Pays-Bas). Dans ce domaine, quelques mesures intéressantes sont mentionnées dans les PAN/incl. En Finlande par exemple, l'intégration des immigrants est soutenue par un plan d'intégration élaboré par les immigrants, les municipalités et les autorités chargées de l'emploi. Le Danemark a lancé un projet pilote de facilitation visant à soutenir financièrement les autorités locales et les agences pour l'emploi afin qu'elles puissent acheter le temps de travail d'un employé dans des entreprises privées. L'Espagne mentionne d'intéressantes études de cas développées par des ONG (La Huertecica et Asociación Candelita).

TRAJECTOIRES VERS L'EMPLOI POUR LES MINORITÉS (PAYS-BAS)

En juin 2000, le gouvernement néerlandais a négocié des accords avec un certain nombre de grandes entreprises, définissant les efforts supplémentaires que ces sociétés devront fournir dans les domaines de la gestion interculturelle, de l'entrée, du transfert et de l'accueil définitif des membres de minorités ethniques. La gestion interculturelle est un instrument permettant d'étoffer la dimension sociale d'une entreprise « socialement responsable ». Elle implique une utilisation optimale des possibilités offertes par la diversité culturelle du personnel (dans une optique introspective) et la reconnaissance de la diversité culturelle des clients (l'environnement dans lequel évolue l'entreprise). Le gouvernement facilite la préparation et l'application de cet accord-cadre grâce à l'organisation du projet « Ruim Baan voor Minderheden » (« Passerelles vers l'emploi pour les minorités »). Le groupe de projet a pour mission de fournir une plate-forme d'échange des meilleures pratiques et de développement de produits pour mettre en application des projets pilotes innovants et éliminer les lourdeurs administratives.

UN PROGRAMME D'INTERMÉDIATION POUR LES MINORITÉS ETHNIQUES (DANEMARK)

Le projet pilote du gouvernement permet aux autorités locales et aux agences publiques pour l'emploi de financer une partie du temps de travail d'un salarié dans une entreprise *privée*. Elles remplissent ainsi une mission d'intermédiation ou, dans le cas de petites entreprises, paient les honoraires d'un intermédiaire/conseiller externe. Les intermédiaires et les conseillers aident les nouveaux salariés de culture non danoise à s'intégrer à l'entreprise. Ils les informent des normes et des valeurs de l'entreprise et facilitent le dialogue et l'interaction sociale entre le nouveau salarié et les autres salariés de l'entreprise.

Ce projet est destiné aux chômeurs de culture non danoise qui reçoivent des prestations financières ou des allocations chômage. Le projet d'assistance peut être utilisé lorsqu'un chômeur se voit proposer un emploi classique ou dans le cadre d'offres de formation professionnelle (individuelles), de réinsertion par l'emploi, de contrat de travail flexible ou d'emplois protégés avec salaire subventionné.

Les autorités locales ou les agences publiques pour l'emploi peuvent également utiliser une partie des fonds pour diffuser aux entreprises des informations sur le programme d'intermédiation, organiser des formations, créer des réseaux, etc.

Aider à concilier vie professionnelle et la vie familiale

Les États membres reconnaissent que pour aider les gens à pénétrer ou à rester sur le marché du travail, il est important de les aider à surmonter les obstacles pouvant entraver leur participation. Le principal facteur mentionné dans les PAN/incl est l'offre de structures de garde d'enfants (et des autres personnes dépendantes), mais d'autres aspects sont mentionnés, comme l'offre de logements

décents, de services de santé et de transports adéquats.

La plupart des États membres se penchent sur la question de la garde d'enfants en offrant davantage de structures afin d'aider les femmes à accéder au marché du travail. Seuls quelques États, comme la Suède, l'Allemagne et le Danemark, élargissent leur approche et envisagent d'autres moyens possibles de concilier vie familiale et vie professionnelle pour les hommes et pour les femmes.

Certains États membres modifient leur législation afin de rendre les congés parentaux accessibles aux deux parents tandis que d'autres, tels que la Finlande, la Suède, l'Italie, le Portugal et d'autres, prennent des mesures pour que les hommes en bénéficient davantage. En Suède, le congé parental maximum après l'accouchement a été augmenté de 30 jours pour passer à 480 jours, à condition que les parents prennent chacun au moins 60 jours.

Les États membres tentent également d'inciter les employeurs à aider à concilier les responsabilités professionnelles et familiales. Pour ce faire, le Danemark utilise le cadre de la responsabilité sociale de l'entreprise. Le Portugal envisage de développer avec les employeurs un contrat social encourageant les hommes à participer davantage aux tâches ménagères. En Autriche, un prix est décerné aux employeurs facilitant la vie de famille. Le travail à temps partiel devient également un droit dans davantage d'États membres.

Les améliorations proposées pour les structures de garde d'enfants se feront principalement par l'augmentation du nombre de places disponibles, pour les très jeunes enfants et, pour les enfants scolarisés, après les heures de classe. Certains PAN/incl (Italie) mentionnent également la question des soins aux autres personnes dépendantes et le besoin de développer des structures de soins externes pour soulager les familles de leurs responsabilités. Au Danemark, les autorités locales sont encouragées à offrir des services de garderie à tous les enfants d'âge préscolaire quel que soit le statut professionnel de leurs parents. Certains États membres mentionnent des allocations spéciales et/ou des réductions d'impôts (Autriche, Allemagne, Belgique, Danemark, Italie) ou améliorent les indemnités pour enfants à charge (Finlande, Irlande, Luxembourg, Suède).

Utiliser le potentiel de l'économie sociale

L'économie sociale et le tiers secteur fournissent une multitude d'occasions d'intégration et d'emploi. Les organismes du tiers secteur peuvent être définis comme des entités privées autonomes qui ont entre autres pour mission d'atteindre des objectifs sociaux et économiques d'intérêt commun, de limiter les stratégies d'accaparement individuel ou privé de bénéficiaires et de travailler pour les communautés locales ou pour des groupes de personnes issues de la société civile et ayant des intérêts communs. Ils sont souvent gérés conjointement par tous les acteurs concernés, notamment des travailleurs, des volontaires et des utilisateurs.

Avec un soutien adéquat, l'économie sociale peut contribuer de façon efficace à l'élargissement du marché du travail et à la création de nouvelles possibilités pour les personnes peu qualifiées ou aux capacités de travail réduites de façon à ce qu'elles puissent utiliser leurs compétences et participer à la vie professionnelle. Les PAN/incl donnent plusieurs illustrations de la façon dont le potentiel de l'économie sociale est exploité dans ce sens. L'Italie, la France, la Belgique et la Suède développent le tiers secteur et l'économie sociale comme sources d'emplois pour les personnes peu qualifiées ou comme potentiel productif via des mesures visant à simplifier le cadre législatif, à faciliter l'accès aux services publics et à mieux mettre en réseau les administrations publiques.

3.1.2 Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services

- (a) Organiser les **systèmes de protection sociale** de façon à ce 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 traduise par un revenu accru et en favorisant la capacité d'insertion professionnelle.
- (b) Mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un **logement décent et salubre**, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...).
- (c) Mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun aux **soins nécessaires à son état de santé**, y compris en cas de dépendance.
- (d) Développer à l'attention des personnes concernées des prestations, des services ou des actions d'accompagnement permettant un accès effectif à l'**éducation**, à la **justice** et aux **autres services publics et privés**, tels que la culture, le sport et les loisirs.

3.1.2.1 Systèmes de protection sociale

Treize États membres ont développé une politique d'aide sociale universelle visant à garantir à tous leurs résidents légaux un revenu minimum, avec des limitations dans certains cas. En Autriche, ces prestations sont limitées aux citoyens européens, excepté dans certains Bundesländer, où elles sont accessibles à tous les résidents légaux. En Espagne, il n'existe aucun régime national, mais presque toutes les régions ont mis en place des régimes de revenus minimaux avec des prestations variables. L'Italie teste encore aujourd'hui, et jusqu'en 2002, l'introduction d'un filet de sécurité universel de dernier recours (ce régime expérimental est limité à environ 230 communes et 90 000 bénéficiaires). La Grèce continue à proposer des prestations financières aux groupes les plus vulnérables ainsi que des garanties de revenus aux retraités.

Améliorer l'adéquation

La majorité des PAN/incl présentent des initiatives visant à améliorer l'adéquation des dispositifs de revenus minimums. Les réformes visent tant à offrir des revenus minimums en accord avec la dignité humaine qu'à permettre aux personnes qui en dépendent de participer pleinement à la société et de réintégrer le marché du travail. Les PAN/incl indiquent pour cela plusieurs approches possibles:

- **Augmenter le revenu minimum:** Dans bon nombre d'États membres, les revenus minimaux n'ont pas augmenté au rythme du coût de la vie et des autres revenus. Ceci a réduit le pouvoir d'achat des personnes percevant ces revenus, par rapport au reste de la société. La Belgique annonce son intention d'augmenter le revenu minimum garanti ainsi que le niveau des aides au revenu pour les retraités (intention partagée par la Grèce).
- **Protéger les personnes percevant des revenus minimums contre les saisies et les prélèvements:** Plusieurs États membres (Luxembourg, Finlande, Allemagne, France, Belgique) introduisent des mesures interdisant ou limitant la saisie des ressources des personnes percevant des revenus minimums, par exemple en cas d'endettement, de faillite ou de séparation. D'autres ont pris des dispositions pour assouplir le régime fiscal.

- **Adapter les régimes d'allocation de revenu minimum aux besoins des bénéficiaires:** La grande majorité des PAN/incl présentent des initiatives visant à accroître les revenus minimums et/ou à les compléter à l'aide d'autres ressources afin d'améliorer les conditions de vie des bénéficiaires, surtout les enfants de mères célibataires. Plusieurs États membres (Pays-Bas, France, Belgique, Autriche, Suède) garantissent le prolongement opportun des versements et proposent des mesures de soutien si nécessaire (des avances financières, par exemple), en particulier aux parents isolés vulnérables avec des enfants.

REVENU MINIMUM GARANTI (PORTUGAL)

Au Portugal, le Revenu Minimum Garanti (RMG) est proposé aux individus et aux familles résidant légalement sur le territoire et souffrant de graves difficultés économiques ainsi qu'aux jeunes ayant des responsabilités familiales, aux mères ou futures mères de moins de 18 ans. Le système est fondé sur le principe de solidarité nationale et ses principaux objectifs sont de garantir un revenu minimum et des possibilités d'intégration à tous les citoyens et tous les résidents quelles que soient leurs contributions passées, de promouvoir l'intégration grâce à un programme d'insertion personnalisé encourageant l'inclusion et la participation des bénéficiaires à la vie sociale mais aussi de responsabiliser les bénéficiaires en termes de droits mais aussi de devoirs, ces objectifs étant étayés par des politiques actives de promotion de la solidarité. Le RMG est mis en place dans le cadre d'un partenariat étroit entre les autorités locales et nationales, les acteurs de la société civile et les bénéficiaires, entériné par un contrat stipulant clairement les engagements de toutes les parties.

Depuis la généralisation du RMG en juillet 1997, plus de 700 000 personnes ont bénéficié du système, dont 41 % d'enfants et de jeunes de moins de 18 ans et 7 % de personnes âgées (+ de 65 ans). La majorité des bénéficiaires étaient des femmes (surtout des femmes et des mères célibataires). Plus d'un tiers des bénéficiaires ont été en mesure de sortir du dispositif RMG. Le système a également demandé à environ 15 000 bénéficiaires d'entreprendre des formations et à 16 000 enfants et jeunes de retourner à l'école, dans un effort pour réduire le phénomène d'abandon précoce des études et le travail des enfants.

Améliorer l'accessibilité

Beaucoup de PAN/incl proposent des initiatives visant à faciliter l'accès au revenu minimum et aux systèmes de ressources. L'optique envisagée est celle du droit. Parce qu'il s'agit d'un filet de sécurité de dernier recours, le revenu minimum ne doit pas être simplement proposé mais garanti aux personnes qui en ont besoin. Deux approches ressortent de l'analyse des moyens de rendre les filets de sécurité de dernier recours plus favorables à l'inclusion.

- **Améliorer l'offre:** Les approches les plus courantes (Pays-Bas, Espagne, Danemark, Finlande, France, Portugal, Autriche et Suède) dans ce domaine sont les suivantes: développement et/ou renforcement des systèmes d'information, de sensibilisation et des mécanismes de diffusion « sur le terrain »; décentralisation de la mise en application au moyen de partenariats à l'échelle locale et régionale; promotion d'une approche fondée sur le droit.
- **Promouvoir la couverture universelle:** Dans tous les États membres, la garantie d'un revenu minimum n'est pas réservée aux nationaux. La tendance politique nationale générale est de garantir que tous les résidents *légaux* sur le territoire aient un accès égalitaire à des ressources minimales si nécessaires. Certains États membres font un pas de plus en étendant l'accès au revenu minimum aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux

immigrants clandestins. Si ces dispositions ne sont pas souvent en adéquation avec les besoins, le fait de vouloir garantir à toute personne le droit à vivre dans la dignité, quels que soient son origine, sa nationalité ou son statut légal, est un principe qui gagne du terrain.

DES INFORMATIONS À DOMICILE POUR ÉLARGIR LE CHAMP D'ACTION DE L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES (HEERENVEEN – PAYS-BAS)

Parfois, les personnes âgées ne parviennent pas à bénéficier de leurs droits aux prestations financières ou autres services sociaux à cause de leur isolement, de leur ignorance, de leur crainte de stigmatisation, etc. Dans la région de Heerenveen, les organismes de prestations et de services sociaux travaillent en partenariat avec les personnes âgées pour mettre en place un système permanent et structuré pour informer *chez eux* les plus de 70 ans sur les dispositions et les dispositifs relatifs au logement, aux services de soins ou aux prestations sociales auxquels ils ont droit mais dont ils ne profitent pas. On essaie également d'identifier les besoins d'aides, de soins et de services, de déceler les goulets d'étranglement dans les politiques, les administrations et les modes de mise en application et d'aider les personnes âgées à jouer un rôle actif dans la communauté. On accorde une attention particulière aux personnes âgées issues de minorités ethniques.

Améliorer la rémunération du travail et promouvoir la capacité d'insertion professionnelle

Les États membres reconnaissent que la création d'emplois accessibles aux personnes actuellement exclues du marché du travail doit être complétée par des mesures garantissant que ces emplois permettent de dégager un revenu décent. Il faut éviter les facteurs démotivants qui pourraient décourager les personnes de passer du statut d'allocataire à celui de travailleur. Si aucun État membre ne se prononce pour une réduction généralisée des prestations sociales pour inciter les gens à travailler, tous souhaitent réduire les situations de dépendance de longue durée lorsque cela est possible et promouvoir l'activation des bénéficiaires afin de faire des prestations sociales un tremplin et non un obstacle à l'emploi.

Pour limiter les abus et le risque de dépendance à long terme, les mesures politiques concernant les garanties de revenus minimaux ont souvent envisagé ces prestations comme un « dernier recours » et ont par conséquent été relativement restrictives quant à la possibilité de compléter les revenus minimaux par d'autres ressources. Il semble que la plupart des États membres reviennent aujourd'hui sur cette tendance. Ils envisagent la possibilité d'associer le revenu minimum avec les rémunérations d'un travail ou d'autres prestations, tout en essayant d'éviter la superposition de prestations, qui pourrait conduire à des injustices dans le traitement des demandeurs. De plus, de nombreux États membres associent de plus en plus le versement du revenu minimum avec l'offre de services aidant les bénéficiaires à améliorer leur capacité d'insertion professionnelle, sous forme de conseils, de formations, de travaux volontaires ou d'autres formes d'activités d'épanouissement personnel. On a proposé diverses mesures pour améliorer la rémunération du travail:

- suspension de certaines prestations pendant un temps après embauche (Belgique, Allemagne, Irlande);
- réduction des taux d'imposition pour les salariés peu rémunérés ou introduction d'une « prime à l'emploi » sous forme d'un crédit d'impôt au bénéfice des personnes exerçant une activité rémunérée (France, Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni), parfois spécifiquement destiné aux familles ayant des enfants à charge (Belgique);
- possibilité d'associer prestations sociales et salaires (France, Luxembourg et Suède).

De plus, pour améliorer la capacité des dispositifs à promouvoir la mobilité ascendante et à aménager des issues durables, plusieurs États membres (le Danemark, les Pays-Bas, la Suède) développent des indicateurs qui permettent de suivre la mobilité des bénéficiaires tant qu'ils restent à l'intérieur du dispositif et pendant quelque temps après qu'ils en soient sortis.

Certains PAN/incl soulignent qu'un emploi ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté: dans certains cas, cela est dû à la faible productivité d'emplois appartenant à une « vieille économie », en particulier dans l'agriculture (Portugal, Grèce). Dans d'autres cas, il semble que cela soit dû à l'apparition d'une nouvelle forme de précarité (Belgique, Italie, France). En revanche, même mal rémunéré, un emploi peut aider à sortir un ménage de la pauvreté s'il s'agit d'une deuxième source de revenus. Un certain nombre de mesures veulent rendre les emplois plus attrayants et offrir une meilleure protection aux personnes ayant un lien ténu avec le marché du travail:

- en introduisant une législation sur le revenu minimum (Irlande et Royaume-Uni) et en insistant pour que les partenaires sociaux accordent une attention particulière au revenu minimum lorsqu'ils négocient les conventions collectives (Autriche);
- en fixant un plafond pour les cotisations d'assurance sociale des travailleurs à temps partiel ou en n'interrompant pas l'acquisition de droits à pension pour les parents devant faire face à une perte de revenus après avoir eu un travail régulier (Autriche, Allemagne et Suède);
- en établissant une protection sociale pour les travailleurs atypiques (Allemagne, Autriche).

INTÉGRATION DES TRAVAILLEURS ATYPIQUES DANS LE SYSTÈME SOCIAL (AUTRICHE)

Jusqu'à récemment, les personnes exerçant une activité économique dans la zone d'ombre entre salariat et travail indépendant, certains travailleurs indépendants et les travailleurs à faibles revenus (à temps partiel) n'étaient pas obligés de souscrire une assurance de sécurité sociale.

Aujourd'hui, toute personne active doit avoir une assurance de sécurité sociale ou avoir la possibilité de souscrire à un régime dans des conditions favorables. Certains sont couverts en tant que « salariés indépendants » dans le régime de sécurité sociale pour les salariés. D'autres sont couverts en tant que « nouveaux travailleurs indépendants » dans le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants. De plus, les employeurs doivent maintenant verser des cotisations pour les travailleurs à temps partiel (ayant un revenu mensuel inférieur ou égal à 296 €) au régime de maladie et de retraite et ces travailleurs peuvent choisir de cotiser au régime d'assurance volontaire (cotisation forfaitaire) de ces branches de sécurité sociale.

3.1.2.2 Logement

Tous les États membres reconnaissent que la possibilité d'accéder à un logement sain et décent est une condition indispensable à l'intégration sociale et à la participation à la vie sociale. Les conditions de logement dans les États membres sont très différentes mais sont globalement satisfaisantes. La plupart des européens vivent dans des logements de bonne qualité, qu'ils louent ou qu'ils possèdent, équipés de l'eau courante, de l'électricité et du chauffage.

Pour les tranches de population les moins fortunées, le marché est moins performant dans la plupart des États membres et ceci a tendance à s'aggraver. En effet, sur le marché des logements de premier prix, la baisse de l'offre de logements abordables a tendance à pousser les ménages ayant un pouvoir d'achat limité vers le segment résiduel du marché. Dans ce segment résiduel, les logements sont de piètre qualité et souvent dépourvus des aménagements de base. Pourtant, les prix et les

loyers montent sous la pression de la demande croissante.

On constate l'apparition de nouvelles formes très précaires de logement: certains louent des chambres meublées ou des matelas dans des pièces surpeuplées, squattent des immeubles, des gares et d'autres espaces publics ou habitent des logements rudimentaires comme des caravanes, des baraquements, des bateaux ou des garages.

Étant donné la part importante du logement dans le budget total d'un ménage (25 % en moyenne pour l'UE), la hausse des loyers a des répercussions particulièrement graves sur les revenus résiduels des moins fortunés et les pousse souvent bien au-dessous du seuil de pauvreté. Les Pays-Bas ont proposé une initiative intéressante: utiliser des indicateurs capables de révéler la proportion du loyer net dans le revenu disponible ainsi que le revenu disponible net après les dépenses totales de logement.

Les initiatives présentées par les États membres dans leurs PAN/incl sont motivées par le besoin de surmonter les déficiences de leur propre marché du logement de façon à garantir aux tranches les moins fortunées de la population un accès à un logement décent et abordable. Les efforts entrepris peuvent être groupés en trois grandes approches politiques:

- Accroître l'offre de logements abordables: mesures visant à compléter et à stimuler l'offre de logements bon marché et la rénovation du parc immobilier délabré. Certaines de ces mesures sont spécifiquement destinées aux zones et aux quartiers défavorisés.
- Garantir la qualité et le bon rapport qualité/prix des logements à loyer modéré: mesures visant à mieux contrôler et à réguler le marché du logement, particulièrement lorsqu'on estime que les moins fortunés sont exploités ou exclus.
- Protéger les consommateurs vulnérables et les aider à accéder au logement: mesures visant à renforcer la position des ménages à faibles revenus et des autres consommateurs particulièrement vulnérables sur le marché du logement.

Accroître l'offre de logements abordables

Tous les PAN/incl signalent les faiblesses et les déficiences de l'offre commerciale de logements décents, de qualité et abordables pour ménages à faibles revenus. En Irlande, en Suède, en Finlande, au Portugal et, dans une certaine mesure, en Belgique, l'accès au logement est particulièrement difficile en raison de facteurs structurels.

Les États membres utilisent une série de mesures pour stimuler et accroître l'offre de logements décents à loyer modéré. Par exemple, la plupart donnent des subventions au logement social, tant pour la construction que directement aux particuliers, investissent dans la rénovation et l'amélioration du parc immobilier dans les zones urbaines défavorisées (Danemark, Finlande, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni) mais aussi dans les zones rurales (Portugal et Espagne), fournissent des incitations au développement de logements spéciaux, par exemple des logements petits et abordables pour les jeunes (Luxembourg et Espagne), des logements pour gens du voyage (Irlande), des logements adaptés aux personnes handicapées (Autriche, Danemark, Allemagne et Royaume-Uni) et des logements pour les personnes âgées, réservent des terrains à la construction de logements à loyer modéré (France et Portugal), fournissent des incitations fiscales et autres à la rénovation des parcs immobiliers anciens (Belgique, Allemagne, Finlande France, Portugal et Royaume-Uni), taxent et réquisitionnent les logements vacants (Belgique et France).

Garantir la qualité et le bon rapport qualité/prix des logements à loyer modéré

La plupart des États membres reconnaissent la nécessité de mesures donnant aux consommateurs les plus faibles protection et moyens d'action sur le marché immobilier commercial afin d'éviter d'éventuelles exploitations ou abus. Il ressort des PAN/incl quatre grands types de mesures:

- Démolition des logements et des ensembles insalubres (casernes et bidonvilles) et relogement des populations dans des habitats de meilleure qualité (Belgique, Espagne et Portugal).
- Meilleure protection des droits des locataires et des propriétaires ayant de faibles revenus en améliorant les réglementations et la diffusion des informations (Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg et Suède).
- Régulation, surveillance et contrôle des normes sur le logement (Belgique et France).
- Surveillance et contrôle des liens entre les loyers et les normes minimales de logement (Belgique, France et Pays-Bas).

ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL POUR CEUX QUI VIVENT DANS DES BARAQUEMENTS (PORTUGAL)

L'amélioration de l'accès au logement est une priorité du PAN/incl portugais. Dans ce domaine, les plus vulnérables sont les 80 000 personnes vivant dans 40 000 baraquements installés dans des zones urbaines et en banlieue. Depuis 1993, le gouvernement a conduit un programme ambitieux de destruction de ces baraquements et de relogement de leurs habitants dans des logements sociaux. Si le programme a permis de reloger environ 900 familles par an jusqu'en 1998, depuis 1999, le nombre de familles demandeuses est passé à 7500 suite aux protocoles conclus avec 170 conseils municipaux. Ce rythme sera maintenu de façon à donner un logement social à tous les ménages vivant dans des baraquements avant 2005.

Protéger les consommateurs vulnérables et les aider à accéder au logement

Les États membres développent des mesures très diverses pour lutter contre la précarité du marché des logements à loyer modéré.

- en s'efforçant de mieux analyser et comprendre « le mal du logement » (Finlande, France et Pays-Bas).
- en mettant en place des « organismes d'intermédiation » (agences publiques, associations à but non lucratif ou coopératives) qui offrent des services d'information et de courtage aux consommateurs les plus défavorisés sur le marché du logement (Belgique, Danemark, Finlande, Allemagne, Luxembourg, Espagne et Suède).
- en accordant des allocations au logement et/ou des avantages fiscaux aux groupes à faibles revenus (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède).
- en offrant des aides au logement aux jeunes (Danemark, France, Luxembourg, Portugal et Espagne).

- en facilitant l'accès aux prêts et aux garanties bancaires (Luxembourg).

Plusieurs États membres fournissent des abris aux groupes particulièrement vulnérables par la création des foyers pour les femmes et les enfants victimes de violences domestiques (France, Allemagne et Espagne), des programmes de logements spéciaux pour les sans-abri (Danemark, Luxembourg, Grèce, Espagne et Suède), la prévention des coupures de services publics (France), la réhabilitation des logements des travailleurs migrants (France), le développement des logements assistés, c'est-à-dire des logements avec un encadrement de soins et de services (Danemark, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni) et l'aide au logement des mères célibataires (Grèce).

LOCA-PASS: PROMOUVOIR L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR LES JEUNES (FRANCE)

L'objectif de LOCA-PASS est de faciliter l'accès au logement public ou privé pour tous les jeunes de moins de 30 ans, salariés ou chercheurs d'emplois dans le secteur privé. LOCA-PASS est géré et financé par les organismes publics qui collectent des contributions de solidarité de 1 % auprès des employeurs destinées au logement. Ces administrations travaillent en partenariat avec l'« Union économique et sociale du logement » et avec des représentants de la société civile. LOCA-PASS offre aux futurs (jeunes) locataires une caution et une avance qui leur permettent de remplir les conditions d'un contrat de location. La caution couvre jusqu'à 18 mois de loyer, charges comprises. L'avance est octroyée gratuitement et peut être payée soit au locataire soit au propriétaire. L'octroi de la caution et/ou de l'avance LOCA-PASS est automatique si les demandeurs remplissent les conditions exigées. Le demandeur soumet sa requête auprès du bureau de collecte des contributions le plus proche de son domicile. S'il n'obtient aucune réponse dans les 8 jours, l'aide est considérée comme acquise.

3.1.2.3 Soins de santé

Trois grandes stratégies visant à améliorer l'accès de tous aux soins de santé ressortent des PAN/incl:

- développer la prévention des maladies et promouvoir l'éducation en matière de santé;
- rendre les politiques et services de base plus adaptés, plus accessibles et plus abordables;
- lancer des initiatives visant à lutter contre des handicaps spécifiques.

Ces trois stratégies sont associées de diverses façons dans les PAN/incl en fonction des contextes et des priorités nationales.

Développer la prévention des maladies et promouvoir l'éducation en matière de santé

Les mesures de prévention et d'éducation ne sont pas nécessairement conçues pour les plus vulnérables. Elles peuvent néanmoins être très efficaces et garantir une égalité d'accès aux soins de santé en touchant directement certains groupes à risques. Elles peuvent également jouer un rôle de redistribution dans la mesure où elles permettent aux personnes de surmonter certains obstacles financiers et culturels. Améliorer la prévention et l'éducation à la santé sont considérés comme des priorités afin de s'attaquer aux déterminants socio-économiques de la santé. Parmi ces politiques, trois catégories sont souvent mentionnées dans les PAN/incl:

- la protection maternelle et infantile permettant des visites médicales régulières pour les enfants et leur mère, notamment pour ce qui concerne les vaccinations;
- la médecine scolaire préventive, incluant des consultations gratuites et des formations obligatoires aux questions de santé au cours de la scolarité;
- la médecine du travail préventive, conformément aux règles d'hygiène et de sécurité du travail en vigueur ou, pour les chômeurs, des examens de santé réguliers offerts par les services sociaux ou sanitaires.

Des approches innovantes sont lancées en Finlande (formations sur la santé à l'école) et en Autriche (visites médicales annuelles).

Rendre les services de santé plus abordables, plus accessibles et plus adaptés

Pour ceux qui sont déjà en mauvaise santé ou le plus exposés au risque de le devenir, il est crucial d'étendre la couverture de santé au plus grand nombre de personnes, d'améliorer la connaissance et l'utilisation des services et de les rendre plus efficaces.

Afin de les rendre plus **abordables**, il faut normalement que tous les services nécessaires soient offerts gratuitement aux groupes les plus démunis et à un prix abordable aux autres. Cet objectif peut être atteint grâce à divers instruments politiques aboutissant à des exemptions de contributions sous conditions de ressources (c'est-à-dire en fonction du revenu). Lorsque la contribution financière du patient est estimée nécessaire, certains États membres fixent des plafonds limitant les dépenses de santé de l'individu ou du ménage (budget de santé maximal par an). Si l'objectif de rendre les soins de santé plus abordables est partagé par tous les États membres, l'étendue et la qualité des soins fournis par les différents systèmes de santé peuvent être très variables. Dans leur contexte national respectif, des approches innovantes ont récemment été introduites en France (couverture maladie universelle) et en Belgique (budget de santé maximum).

MISE EN OEUVRE DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE (FRANCE)

Le régime de couverture maladie universelle a été mis en place le 1^{er} janvier 2000. Il remplace les précédents régimes d'assistance sociale afin de permettre à chacun d'adhérer au système de sécurité sociale et, pour les plus pauvres, d'accéder gratuitement à un ensemble de soins.. La couverture maladie universelle permet notamment d'accéder à des services qui n'étaient auparavant remboursés que par les assurances maladie complémentaires et qui donc restaient inaccessibles pour un grand nombre de personnes. Plus de 5 millions de personnes sont aujourd'hui couvertes par ce dispositif. Si ce système est largement reconnu comme un progrès, les questions du niveau de conditions de ressources et de l'étendue du panier de services et de soins couverts sont encore débattues. Des adaptations pourraient être apportées au dispositif à la suite d'une évaluation dont les résultats sont attendus prochainement.

Outre les difficultés financières, **l'accès** aux services de santé peut être gêné par des obstacles administratifs, institutionnels, géographiques et/ou culturels. Il est donc nécessaire de faciliter l'accès des utilisateurs, et surtout de ceux en situation difficile, à des services adéquats. Trois stratégies se retrouvent dans les PAN/incl:

- des politiques générales visant à mieux équilibrer la répartition géographique des services de santé;

- des initiatives locales ou régionales visant à mieux coordonner les services sociaux et de santé;
- une reconnaissance nationale d'une Charte des droits des patients, soulignant notamment le besoin de réduire les listes d'attente.

Des approches innovantes ont été lancées en Suède (politiques et financements visant à réduire les listes d'attente) et au Danemark (financement de projets innovants visant à améliorer la coordination des services sociaux et de santé).

Si les services doivent être abordables et accessibles, ils doivent également être en meilleure **adéquation** avec les besoins des plus vulnérables. En particulier, ils doivent être plus adaptés pour faire face aux situations d'urgence. Ces services d'urgence regroupent les services d'urgence hospitaliers, l'offre de centres ou de lieux d'accueil de jour pour certains groupes dans le besoin et l'offre de services ambulatoires allant à la rencontre des personnes en difficulté, éventuellement accessibles via un numéro d'appel gratuit, coordonnant les professions concernées.

Le Portugal propose une solution innovante à ce problème: l'installation d'une ligne téléphonique d'urgence gratuite en coordination avec les services sociaux locaux.

Lancer des initiatives pour lutter contre des handicaps spécifiques

L'adaptation des principaux services est encore plus importante pour certains groupes souffrant de handicaps spécifiques. Certains de ces groupes sont mentionnés dans les PAN/incl: les personnes âgées, les immigrants et les minorités ethniques, les personnes atteintes de handicaps physiques ou mentaux, les sans-abri, les alcooliques, les toxicomanes, les séropositifs, les ex-délinquants, les prostituées. Chacun de ces groupes exige des politiques et des services adaptés à ses besoins spécifiques.

Dans certains pays, surtout dans ceux où les systèmes de protection globale sont plus récents, les **personnes âgées** sont mentionnées comme plus vulnérables au risque d'exclusion sociale parce que les pensions de retraite sont insuffisantes. Mais dans la plupart des pays, la principale préoccupation est de trouver un moyen de gérer le nombre croissant de situations de dépendance des personnes âgées étant donné les limites des services de soins publics et le déclin du rôle de soutien des familles. Pour résoudre ce problème, différents outils politiques ont été envisagés dans l'UE, depuis le développement de structures de soins de longue durée à la mise en œuvre de régimes d'assurances spécifiques pour couvrir les situations de dépendance.

Tout autant importante pour les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, la question de la **santé mentale** a été soulevée par la majorité des PAN/incl. Les États membres s'accordent sur la nécessité de chercher une réponse aux problèmes de santé mentale par le biais de divers ensembles de mesures politiques, en s'appuyant surtout sur une meilleure coordination locale et régionale, une amélioration des services ambulatoires, l'offre de centres d'accueil d'urgence et la formation des employés des services sociaux et de santé à ces questions.

Considérant leur contexte national respectif, la Grèce et l'Allemagne ont introduit des approches innovantes concernant certains groupes spécifiques (dispositions spéciales pour faciliter l'accès aux soins de santé pour les immigrants).

DES SOINS MÉDICAUX POUR LES IMMIGRANTS (BASSE-SAXE – ALLEMAGNE)

L'objectif du Centre ethno-médical (*Ethno-Medizinisches Zentrum – EMZ*) est de proposer des services et des conseils de santé adaptés aux besoins des immigrants, c'est-à-dire en levant les barrières linguistiques et culturelles gênant la communication, afin de faciliter la production de diagnostics précis, surtout lorsqu'il s'agit de troubles psychosomatiques et mentaux. Ce travail repose sur des éléments essentiels: un service d'interprétariat pour le personnel social et de santé, des formations supplémentaires pour le personnel spécialisé, des possibilités de formation par séminaires et conférences, un réseau coopératif de conseil pour les spécialistes et les experts, des campagnes de sensibilisation aux différences linguistiques dans le domaine de la prévention sanitaire, des feuillets explicatifs, des médias et des documents d'information dans la langue des patients, des projets de promotion de la santé (SIDA, drogues, prophylaxie orale, santé de la femme, etc.), le recrutement de groupes de travail et de groupes d'entraide formés de membres volontaires, la production de manuels et de publications pour spécialistes.

3.1.2.4 Éducation, justice et culture

Éducation

La plupart des États membres considèrent que l'éducation est un droit fondamental. Ils estiment que c'est à la fois un moyen essentiel de prévenir les risques de pauvreté et d'exclusion sociale et un vecteur important d'inclusion des groupes les plus vulnérables. Tous affirment qu'il est essentiel que tous les citoyens puissent avoir accès à l'éducation tout au long de leur vie si l'on veut qu'ils acquièrent les compétences et les qualifications nécessaires à leur intégration à la société du savoir. La plupart des PAN/incl témoignent donc de l'engagement des pays à faciliter l'accès à la connaissance et à développer des environnements d'apprentissage ouverts, rendant les enseignements plus attractifs et quasiment (voire totalement) dépourvus de conditions à l'entrée.

Outre la question de l'accès, la plupart des PAN/incl reflètent un souci d'équité dans le résultat de l'éducation et des formations. Ils développent donc des mesures qui cherchent à améliorer l'égalité des chances en luttant contre les barrières spécifiques empêchant les groupes défavorisés de participer à l'éducation et en développant des enseignements et des formations personnalisées pour ceux qui n'ont pas accédé à l'éducation.

Les PAN/incl constatent que certains individus sont confrontés à des risques très élevés de pauvreté et d'exclusion sociale parce que le manque de connaissances et de qualifications est plus répandu dans les communautés ou les zones auxquelles ils appartiennent. Il s'agit en général d'immigrants, de membres de minorités ethniques (surtout les enfants des Romset gens du voyage), d'enfants vivant et allant à l'école dans des zones souffrant de désavantages multiples et de jeunes parents isolés. Dans le contexte de l'apprentissage tout au long de la vie et de la formation pour adultes, on s'intéresse également aux besoins en éducation et en formation des personnes handicapées et des chômeurs âgés, dont beaucoup ont quitté l'école très tôt avec des qualifications très faibles ou nulles. Pour surmonter et neutraliser la stratification ethno-culturelle et sociale, il semble que la solution la plus prometteuse soit celle de l'amélioration des compétences et des qualifications de ces groupes.

Il semble qu'un consensus émerge sur l'idée qu'il faut proposer des mesures qui sortent du champ de l'éducation si l'on veut trouver des solutions efficaces aux différentes facettes du problème de l'inégalité face à l'éducation.. Cela suppose une action coordonnée et intégrée de la part de l'ensemble des acteurs, cette forme d'inégalité pouvant être aggravée par de nombreux facteurs: manque de soutien dans le cercle privé, familial ou communautaire, problèmes de santé, revenus

insuffisants, environnement et conditions de logement difficiles, régime alimentaire inadéquat, manque de moyens de transport. Le programme britannique, baptisé « *Sure Start* » (voir encadré) illustre bien cette approche.

Quatre stratégies politiques, qui semblent particulièrement prometteuses, peuvent être identifiées: l'intervention précoce pour prévenir le retard dans l'éducation²⁰, l'élimination des obstacles freinant la participation des groupes vulnérables, le développement de solutions intégrées au phénomène d'abandon scolaire précoce et la promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et de l'instruction des adultes.

Éliminer les obstacles freinant l'accès des groupes vulnérables aux principaux services – Plusieurs pays, notamment la Belgique, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas et la France, tiennent compte dans leur PAN/incl du fait que certains enfants et leur famille ont des difficultés particulières à accéder aux principaux services d'éducation. Ils citent plusieurs approches politiques intéressantes pour en améliorer l'accès:

- éliminer les obstacles financiers à la participation (Belgique, Pays-Bas, France et Royaume-Uni);
- fournir un accès gratuit aux cantines scolaires et améliorer les transports ou offrir des solutions d'hébergement aux enfants vivant dans des zones reculées (Grèce), tenir compte des obstacles linguistiques et culturels des minorités ethniques et des immigrants (Danemark, Luxembourg, Suède, Allemagne) et offrir un encadrement et des cours de soutien scolaire aux enfants issus de ces communautés (Royaume-Uni);
- intégrer les enfants handicapés dans le système d'éducation ordinaire (Autriche, Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg, Espagne, Italie et Grèce).
-

GARANTIR UN ACCÈS ÉGALITAIRE À L'ÉDUCATION (GRÈCE)

La Grèce a mis en place plusieurs mesures pour tenter d'éliminer les obstacles qui empêchent un accès égalitaire à l'éducation; destinées aux élèves et aux étudiants, elles sont éligibles sur la base de critères socio-économiques. Il s'agit des mesures suivantes: **cantines scolaires gratuites** (11 centres, 5 312 élèves à revenus limités); **hébergement** (4 240 bénéficiaires; 331 élèves, issus principalement de régions montagneuses ou isolées, sont hébergés dans des pensions, ce qui leur permet d'assister aux cours dans l'école la plus proche); **transports** (tous les élèves vivant loin de leur école sont transportés gratuitement depuis leur domicile jusqu'à l'école, aux frais de la municipalité). Ouverture d'écoles au sein des hôpitaux et soutien scolaire à domicile. L'« École de transition pour adolescents » du réseau de services « Strophe » éduque les jeunes en phase de désintoxication. Arrangements spéciaux pour l'admission de certaines catégories de candidats dans l'enseignement supérieur (Grecs venant d'autres pays, étrangers, minorité musulmane de Thrace, personnes atteintes de maladies graves). Transferts des étudiants de catégories spéciales. Arrangements pour les catégories spéciales dans les centres d'éducation professionnelle. (Exemple: citoyens grecs de retour au pays, prise en charge gratuite des anciens toxicomanes, etc.) Bourses d'études (Institut d'État des bourses d'études, Secrétariat général pour la jeunesse, etc.). Enfin, pour les étudiants qui travaillent, des cours du soir sont dispensés par des établissements d'éducation générale ou de formation professionnelle.

²⁰ Cette approche politique est abordée en détail à la section 3.3.2. (Éliminer l'exclusion sociale chez les enfants).

INTÉGRATION DES ENFANTS D'IMMIGRANTS DANS LE SYSTÈME D'ÉDUCATION GÉNÉRAL (LUXEMBOURG)

Environ 36 % des personnes résidant au Luxembourg sont des immigrants, dont 13 % de Portugais et 9 % d'Italiens et de Français. L'éducation obligatoire est dispensée en grande partie en allemand. Cela freine l'intégration des immigrants dans la vie scolaire, ce qui empêche ensuite leur intégration sociale et culturelle dans la société. Les enfants de langue maternelle étrangère représentent 13 % des étudiants de l'enseignement secondaire.

Pour aider les enfants d'origine étrangère à mieux s'insérer dans le système d'éducation, le Luxembourg a décidé d'organiser des « classes d'accueil » en français dans les crèches et dans les maternelles. Cet accueil précoce vise à favoriser l'intégration des enfants d'immigrants dans la société luxembourgeoise et à leur donner progressivement de meilleures armes pour affronter les difficultés d'éducation qu'ils rencontreront probablement en raison de leur méconnaissance de l'allemand et de la langue nationale luxembourgeoise.

Développer des solutions intégrées au phénomène de l'abandon scolaire – La plupart des États membres sont très sensibles au problème des enfants qui abandonnent trop tôt l'école. En pratique, il est possible de distinguer trois groupes d'enfants. Un premier groupe concerne les élèves qui n'ont pas encore atteint l'âge de quitter l'école mais qui sont en difficulté scolaire, qui peut se caractériser par l'absentéisme, des notes en baisse constante et des problèmes de comportement. Un second groupe concerne les élèves qui sont encore en âge d'étudier mais qui ont abandonné l'école. Un troisième groupe est composé de jeunes qui ont effectivement quitté l'école mais qui la quittent avec peu, voire aucune qualification, et qui rencontrent des problèmes de transition entre l'école et le monde du travail (voir section 3.1.1). De nombreuses solutions politiques sont présentées pour les deux premiers groupes visant à prévenir l'abandon scolaire et à faciliter la réintégration dans le système scolaire. Ces mesures incluent à la fois des initiatives purement scolaires et des propositions dans le secteur éducatif parallèle, notamment:

- des programmes d'enseignement qui mettent davantage l'accent sur les compétences sociales et de vie;
- la formation des enseignants aux questions liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale et à l'éducation interculturelle, ainsi que le développement de nouvelles techniques innovantes d'enseignement;
- davantage de ressources pour les écoles en zones défavorisées ou présentant une forte proportion d'élèves en situation difficile;
- amélioration des services d'assistance et d'aide psychologique pour les étudiants,
- davantage de services d'instruction et de moyens pour répondre à certains besoins particuliers;
- renforcement de la sécurité dans l'environnement scolaire, activités périscolaires, programmes de vacances;
- efforts pour faciliter la transition entre l'école primaire et l'école secondaire et entre le premier cycle et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, diminution des exclusions scolaires, mesures pour éviter les hauts niveaux d'absentéisme et mieux surveiller et suivre ceux qui décident d'abandonner l'école ou qui risquent de le faire;

– renforcement du lien entre foyer, école et communauté.

Ces différentes initiatives nous éclairent sur un point: la nécessité de mobiliser les différents acteurs au niveau local, à la fois dans le système scolaire ordinaire et dans les secteurs parallèles de l'éducation (parents, services sociaux, services de police et de protection de l'enfance, employeurs, syndicats et associations) afin de s'assurer que les problèmes des enfants les plus éloignés de l'école soient correctement traités. Les établissements scolaires devront travailler en étroite collaboration avec ces acteurs afin d'offrir de nouveaux débouchés spécifiquement adaptés et de tenir compte des raisons profondes de l'abandon scolaire. Il est nécessaire d'établir davantage de passerelles entre les systèmes d'apprentissages officiels et les autres et de réviser les méthodes de reconnaissance et d'évaluation des compétences en général. L'Allemagne et l'Italie ont mis en place d'intéressants projets pilotes qui adoptent cette approche.

LA DÉSCOLARISATION PRÉCOCE CHEZ LES JEUNES (RHÉNANIE DU NORD-WESTPHALIE – ALLEMAGNE)

Il existe de nombreuses approches pour aider ce groupe, comme des mesures destinées aux personnes lassées du système éducatif ou qui ont quitté l'école trop jeunes, ainsi que des mesures de réinsertion pour celles qui « refusent » toute éducation. Le « modèle de Rath » à Düsseldorf fournit l'un des exemples les plus réussis de réduction de l'absentéisme. D'abord lancé dans le district de Rath, ce modèle est devenu ensuite synonyme de réinsertion des élèves déscolarisés.

Il s'agit d'une initiative de coopération entre les autorités municipales, les centres de formation professionnelle, des organisations caritatives et les responsables d'éducation locaux (classes supérieures de l'école élémentaire, écoles dispensant une « aide éducative » et écoles pour les enfants en difficultés d'apprentissage). 27 jeunes personnes lassées du système ou réfractaires à l'éducation bénéficient actuellement de ce projet.

L'objectif est d'offrir à la fois une assistance scolaire pour les jeunes, une aide éducative dans les établissements et des mesures générales de soutien dans le domaine de l'éducation. Le projet est intéressant car il offre des conseils d'orientation et une assistance aux jeunes qui ont abandonné le système éducatif et aux enfants en situation difficile. La collaboration entre les divers établissements et organisations d'assistance aux jeunes est considérée comme particulièrement utile.

RÉINSERTION DE JEUNES DÉSCOLARISÉS EN SITUATION D'EXCLUSION (ITALIE)

Diverses initiatives ont été lancées en Italie pour retrouver et aider les jeunes déscolarisés.

- La municipalité de Naples a lancé le projet « Chance » dans une zone particulièrement défavorisée. Le projet, qui a été reproduit avec succès dans d'autres villes italiennes, vise à retrouver et à aider les jeunes entre 13 et 15 ans qui ont complètement quitté le système d'enseignement général obligatoire. Le projet est innovant dans la mesure où il ne ramène pas directement les jeunes déscolarisés à l'école mais fait appel à des « enseignants de la rue » qui approchent les jeunes et leurs proposent des activités et des aides personnalisées. La plupart des jeunes retournent finalement à l'école.
- Les autorités centrales du nord du pays ont lancé une initiative appelée « Créativité pour les jeunes », qui a bénéficié à environ 900 jeunes exclus (ex-délinquants, toxicomanes, chômeurs, handicapés, déscolarisés, etc.). Des centres d'interaction sociale ont été créés pour ces jeunes dans 27 villes, avec le soutien de partenariats public-privé. Les centres sont gérés par les jeunes, qui utilisent leurs propres compétences et leurs propres capacités créatives. Les jeunes ont été formés et encadrés pour créer des coopératives. L'expérience pilote a permis la création de 12 coopératives autonomes qui ont commencé à créer entre elles un réseau. Ainsi, environ 60 % des jeunes ont trouvé un emploi.

Promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie et l'instruction des adultes – Plusieurs PAN/incl mettent l'accent sur l'importance croissante de l'éducation tout au long de la vie, qui permet à chacun d'enrichir ses compétences de base et garantit aux personnes une participation continue à la société, particulièrement dans le contexte du développement rapide des TIC (voir section 3.2.1 Promouvoir l'e-inclusion). Il existe plusieurs approches générales visant à augmenter à l'avenir le niveau global de participation des adultes à l'éducation. Il est notamment frappant de constater l'intérêt croissant porté aux approches territoriales, dont l'objectif est de mieux coordonner les services locaux et de faciliter l'apprentissage à domicile de façon à mieux atteindre les groupes ciblés et à proposer des solutions d'enseignement personnalisées. Citons deux exemples intéressants à cet égard: le « *Kenniswijk* » aux Pays-Bas et les « *Territorios Educativos de Intervenção Prioritaria* » au Portugal.

Plusieurs États membres, notamment la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et l'Irlande, ont mis en place des approches plus ciblées s'adressant aux groupes particulièrement vulnérables. Citons par exemple l'initiative danoise qui permet aux chômeurs de s'inscrire dans des établissements d'éducation générale. Plusieurs PAN/incl se penchent également sur la question des (ex-)prisonniers et mettent progressivement en place des projets d'éducation et de formation pendant la période de détention ou à la sortie de prison pour faciliter la réinsertion dans la société. Le PAN/incl irlandais fournit un exemple de bonnes pratiques en la matière avec le projet de *Moyross Probation Project Céim ar Céim*.

Pour les groupes les plus faibles, l'amélioration des connaissances de base signifie avant tout l'alphabétisation et l'apprentissage du calcul. De nombreux pays, par exemple les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal, admettent dans les PAN/incl que les minorités ethniques, les demandeurs d'asile et les immigrants ne pourront jamais s'intégrer convenablement dans la société si l'on ne comble pas leurs lacunes par l'apprentissage de la langue. L'Irlande a mis l'accent sur le problème de l'illettrisme et a considérablement accru le budget consacré à l'instruction des adultes.

Certains PAN/incl soulignent que, dans le cadre de l'éducation tout au long de la vie, il est nécessaire de dispenser un enseignement et une formation continus aux personnes engagées dans la lutte contre la pauvreté. Ainsi, le Danemark propose des programmes d'éducation et de formation spéciaux pour les « travailleurs sociaux ». L'Irlande remarque que les personnes travaillant pour les autorités locales doivent comprendre la nature de la pauvreté et les solutions proposées pour pouvoir mettre en œuvre des initiatives locales plus efficaces de lutte contre la pauvreté; pour cela, le pays travaille actuellement à la création d'un réseau de formation à la lutte contre la pauvreté au niveau des collectivités locales.

L'INITIATIVE SUR L'ÉDUCATION DES ADULTES (SUÈDE)

Depuis 1997, une initiative a été lancée en Suède dans le cadre de l'enseignement aux adultes: l'Initiative sur l'éducation des adultes. Son objectif global est de réduire le chômage, développer l'éducation des adultes, réduire les écarts d'instruction et augmenter les possibilités de croissance économique. En 2000, on estime que 223 000 personnes ont eu la possibilité de renforcer leurs compétences et leur position sur le marché du travail grâce à l'Initiative sur l'éducation des adultes. Entre l'automne 1999 et le printemps 2000, la proportion d'hommes ayant participé à des programmes d'enseignement secondaire de deuxième cycle pour adultes a augmenté de 1,4 points, dépassant 33 pour cent. Les résultats de l'initiative montrent que pendant l'année scolaire 1997/98, un tiers des participants aux programmes d'enseignement de deuxième cycle ont augmenté leur niveau d'éducation d'une année. Selon les évaluations, les trois quarts des participants à l'Initiative sur l'éducation des adultes ont trouvé un emploi ou poursuivi leurs études. *Statistics Sweden* a présenté en 2000 une étude qui révèle que l'éducation des adultes au niveau municipal pourrait avoir des effets positifs à la fois sur le revenu et sur l'emploi.

Justice

Alors que les objectifs de Nice lui accordaient une importance particulière, il est quelque peu étonnant de constater que la question de l'accès au droit et à la justice n'est soulignée que dans certains PAN/incl (Allemagne, Italie, France et Pays-Bas). Toutefois, elle figure également de façon implicite dans d'autres PAN/incl (Belgique, Finlande, Grèce et Irlande), aux chapitres concernant les mesures sur l'égalité des chances et la non-discrimination. Outre l'absence de projets et d'objectifs clairs, on constate également un manque général d'informations et de données concernant l'accès au droit et à la justice des personnes souffrant de pauvreté et d'exclusion sociale.

L'accès au droit et à la justice est un droit fondamental. Pour autant que de besoin, les citoyens doivent pouvoir obtenir de la part d'experts l'assistance juridique nécessaire pour faire valoir leurs droits. La loi est par conséquent un outil essentiel de jouissance des droits fondamentaux. Pour certains groupes vulnérables, l'accès au droit peut s'avérer particulièrement important, mais aussi problématique. Les groupes identifiés dans les PAN/incl incluent les minorités ethniques, les immigrants, les demandeurs d'asile, les victimes de violence domestique, les anciens délinquants, les prostituées et les personnes à faibles revenus vivant en location.

Les PAN/incl mettent en évidence deux approches majeures du renforcement de l'accès à la justice.

i. Améliorer l'accès aux services juridiques et à la justice: Il s'agit de mesures comme l'assistance juridique gratuite, les centres locaux de conseil juridique pour les personnes à faibles revenus, les centres de conseil spécialisés pour demandeurs d'asile, l'établissement d'un réseau complet de comités départementaux régionaux sur l'accès au droit, la mise en œuvre de méthodes nouvelles, plus rapides et plus accessibles de résolution des litiges et d'accès à la justice, avec par exemple des projets visant à séparer les membres de couples en difficulté et à résoudre les conflits, et à instituer des juridictions chargées des demandes de moindre importance.

ii. *Élaborer des lois et des mécanismes pour promouvoir l'égalité et combattre la discrimination:* Quelques États membres (Pays-Bas, Finlande, Suède, Belgique, Irlande et Grèce) établissent clairement un lien entre les mesures sur l'égalité des chances et les mesures de non-discrimination et reconnaissent que l'égalité des chances et les mesures légales de lutte contre la discrimination sont aujourd'hui un élément essentiel de la politique sociale européenne et un outil capital pour promouvoir l'inclusion sociale. La mise en place de nouveaux mécanismes et procédures permettant aux gens d'accéder à ces droits est une composante clé de cette élaboration.

L'UTILISATION DE LA LOI POUR PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ ET LUTTER CONTRE LA DISCRIMINATION (IRLANDE)

L'Irlande s'est engagée à promouvoir des politiques d'égalité de traitement grâce à un ensemble de mesures qui englobent une loi sur l'égalité en matière d'emploi (« *The Employment Equality Act, 1998* ») et une loi sur l'égalité de statut (« *The Equal Status Act 2000* »); sont pris en compte les considérations de genre, l'état civil, le statut familial, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la religion, la race et l'appartenance à la communauté des gens du voyage. Pour contrôler l'application de cette législation, deux bureaux ont été créés: « *The Equality Authority* » et « *The Office of the Director of Equality Investigations* ».

The Equality Authority travaille actuellement à réaliser trois objectifs: promouvoir et défendre les droits consacrés dans la législation sur l'égalité; mettre en place des conditions favorables à l'égalité sur le lieu de travail et dans l'offre de biens, d'équipements, de services, d'éducation et de logement; contribuer à mettre l'accent sur les considérations égalitaires dans les secteurs privé et public et dans toute la société.

The Office of the Director of Equality Investigations fait partie intégrante de l'infrastructure conçue pour promouvoir l'égalité et éliminer la discrimination. Cet organisme contribue aux objectifs égalitaires en tant qu'enquêteur ou médiateur en cas de plainte pour discrimination au sens du *Employment Equality Act* de 1998 et du *Equal Status Act* de 2000.

L'estimation d'impact sur l'égalité (« *equality proofing* »), processus par lequel on recherche dans les politiques tout effet indésirable éventuel sur les groupes protégés par la législation sur l'égalité, est testée par le FÁS et le ministère de l'Éducation et des Sciences.

Culture

L'accès et la participation aux activités culturelles est au cœur de la vie humaine. Cette participation est importante pour favoriser une vision positive de l'identité et encourager et stimuler la créativité, l'expression personnelle et la confiance en soi. L'engagement dans les arts et les activités créatives est par conséquent un outil important dans l'occupation et la réinsertion des personnes et des groupes les plus éloignés du marché du travail et qui ont les niveaux de participation les plus faibles à la vie sociale. Les projets artistiques locaux peuvent aussi jouer un rôle important dans la régénération des communautés et dans les activités des groupes de quartiers.

En général, les PAN/incl ne présentent pas de plans cohérents pour favoriser la participation des exclus à la création et aux activités culturelles. Cependant, quelques États membres répertorient des actions intéressantes. Le programme danois d'intégration des nouveaux immigrants et des réfugiés, d'une durée de trois ans, vise à développer leurs chances d'accès à la vie culturelle mais aussi économique, sociale et politique de la société. La France souligne l'accès des plus défavorisés aux Espaces Culture et Multimédias. Le Portugal veut renforcer l'accès des groupes défavorisés à la culture et souligne la nécessité de décentraliser l'offre culturelle si l'on souhaite atteindre cet objectif. L'Irlande fait mention d'un programme et d'un rapport sur le thème des arts

communautaires pour tous (*Community Arts for Everyone*), qui abordent la question de savoir comment utiliser les arts pour favoriser l'intégration des chômeurs longue durée. Cependant, elle omet de se référer au rapport important sur la pauvreté, l'accès et la participation aux arts, pour développer une stratégie globale cohérente. Le PAN belge présente des informations statistiques claires sur les déficits culturels des groupes défavorisés et signale l'intention de donner davantage d'informations sur les mesures culturelles dans le PAN de 2003.

3.2 Objectif 2: Prévenir 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 conduire à des situations d'exclusion, notamment pour ce qui concerne les cas de **surendettement, l'exclusion scolaire ou la perte du logement**.

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

3.2.1 Promouvoir l'e-inclusion

L'**e-inclusion**, c'est-à-dire l'impact de la société de la connaissance et des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur l'inclusion, est une question qui préoccupe fortement les États membres. Néanmoins, ces pays ne partent pas tous du même point; certains d'entre eux (notamment les pays nordiques et les Pays-Bas) ont des taux de diffusion des TIC beaucoup plus élevés (par exemple, en ce qui concerne la pénétration d'Internet, en particulier dans les groupes à faibles revenus) et une capacité bien plus grande d'utilisation des différentes possibilités qu'offrent ces technologies en matière d'inclusion sociale. Les activités encourageant l'e-inclusion sont donc particulièrement importantes dans les pays qui accusent un retard dans la diffusion des TIC.

L'e-inclusion est considérée comme un **point stratégique** dans le PAN/incl des Pays-Bas, du Portugal et de l'Espagne, où elle figure parmi les principes essentiels de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'approche politique la plus complète de l'e-inclusion est celle présentée dans le PAN/incl des Pays-Bas, du Portugal et de l'Irlande. L'objectif est double: premièrement, exploiter le potentiel des TIC pour favoriser l'inclusion, en créant de nouveaux emplois ou en améliorant ou établissant de nouveaux services pour les groupes et les zones défavorisées; deuxièmement, veiller à ce que personne ne soit exclu des avantages économiques et sociaux qu'offrent les nouvelles technologies en éliminant les obstacles qui barrent l'accès à la nouvelle société.

En ce qui concerne le premier objectif, les initiatives rapportées sont centrées sur la **formation aux TIC**, ce qui est conforme à la logique générale du PAN/empl. Les initiatives s'adressent en particulier aux chômeurs et sont souvent d'application étendue, comme en France où 1,2 millions de chômeurs recevront une formation en TIC d'ici fin 2002, au Danemark, où les TI doivent désormais figurer obligatoirement dans les cours de formation professionnelle, ou en Italie, dans les régions du Sud, où des cours d'informatique sont dispensés aux chômeurs. Outre la formation, certains pays, comme la Belgique, fournissent également du matériel de TIC.

Le développement des **services en ligne** représente une autre chance d'intégration par les nouvelles

technologies et diverses initiatives tentent d'exploiter cette ouverture, en proposant notamment un accès électronique à tous les services publics ou en créant des portails à accès unique, comme en Autriche et en Irlande, mais aussi aux Pays-Bas, avec la mise en place de « bureaux virtuels » thématiques ouverts en continu. Dans certains cas, les TIC fournissent de nouvelles voies d'interaction, comme le projet d'e-démocratie en Finlande, dont l'objectif est de stimuler la participation sociale des jeunes.

Les nouvelles technologies et les services en ligne sont également utilisés pour stimuler les **communautés locales**, comme le montrent l'initiative portugaise « *Com as Minorias* » (« Avec les minorités ») destinée aux immigrants d'Afrique vivant dans la région de Lisbonne et le projet « *Omnia* » en Catalogne (Espagne). Le rôle clé des communautés locales et des associations est également reconnu et soutenu en Irlande, avec l'initiative CAIT qui finance des projets locaux et bénévoles utilisant les nouvelles technologies de développement social, et en Espagne, avec un plan qui vise à garantir aux ONG gérant des programmes d'inclusion sociale un accès aux TIC.

Faire **prendre conscience** du potentiel des nouvelles technologies et des nouveaux services est le premier obstacle à surmonter pour créer une société du savoir inclusive, en particulier dans les pays affichant un faible taux de pénétration d'Internet. Les PAN/incl signalent quelques initiatives dans ce domaine, comme la campagne allemande « *Internet fuer alle* » (« Internet pour tous »).

Ces actions sont souvent strictement liées à des initiatives de **formation de base en TIC** destinées à aider la population au sens large, et plus particulièrement les groupes défavorisés, à faire leurs premiers pas dans le monde de l'Internet et des services en ligne. À cet égard, il est évident qu'en fonction des États membres, la mise en œuvre des initiatives doit se faire à des échelles différentes. D'un côté, dans des pays où le taux de pénétration d'Internet est faible, l'objectif de garantir à tous un accès à la société de la connaissance est garanti au travers de programmes étendus (Espagne: « *Internet para todos* », programme concernant 1 million de personnes; Portugal: diplôme en TIC ciblant 2 millions de personnes d'ici 2006). De l'autre, dans les pays ayant plus de 50 % de la population connectée, les programmes peuvent s'adresser uniquement aux groupes défavorisés (par exemple les sans-abri et les personnes âgées) ou aux quartiers en difficulté, comme en Finlande et aux Pays-Bas.

TIC, PERSONNES ÂGÉES ET INTÉGRATION SOCIALE: INTERNET DANS LES MAISONS DE RETRAITE (PAYS-BAS)

Aux Pays-Bas, des cybercafés ont été installés dans 48 maisons de retraites et centres de soins afin de permettre aux personnes âgées de se familiariser à l'informatique et à Internet. De plus, les 1 355 centres ont tous reçu un guide expliquant comment installer un cybercafé à moindres frais. Les cafés sont également des centres de formation à l'utilisation de l'ordinateur et sont ouverts aux habitants locaux, ce qui en fait des lieux collectifs de rencontre et offre aux personnes âgées de nouvelles possibilités de communication.

La question de la **disponibilité des TIC** est principalement envisagée du point de vue de l'accès public, tandis que les actuelles initiatives d'aide financière à l'acquisition de matériel sont à peine mentionnées. La France a mis l'accent sur le développement de l'accès public via les points d'accès public à Internet (PAPI), en fixant un objectif de 7 000 PAPI d'ici fin 2003 (dont 2500 offriront une instruction en TIC) et des espaces culturels multimédias dans les structures du « réseau Information Jeunesse ». Il en va de même du Luxembourg avec les « points d'information communaux » (« *point information communal* »). La Grèce privilégie quant à elle les centres d'information sur Internet dans les zones isolées et dans les îles, tandis qu'au Royaume-Uni, les centres « *UK online* » (6 000 d'ici le printemps 2002, surtout dans les communautés défavorisées) offrent en même temps que l'accès

à Internet, d'autres possibilités d'apprentissage. Des PAPI sont installés ou sur le point de l'être dans les bibliothèques de tous les pays.

Le dernier Eurobaromètre révèle de fortes différences dans la plupart des États membres, au désavantage des **femmes**, dans la formation aux TIC et l'accès à Internet. Pourtant, seuls trois États membres font mention de mesures positives pour réduire cet écart. L'Autriche présente plusieurs initiatives pour faciliter l'accès des femmes aux métiers techniques et aux cours informatiques. L'Allemagne s'est fixé un objectif de 40 % de femmes dans les cours de formation aux métiers de TI et multimédias d'ici 2005. Le Portugal envisage de promouvoir l'égalité des sexes dans la participation aux programmes d'éducation tout au long de la vie, dont 50 % porteront sur les TIC.

Conformément à l'objectif de Nice qui prévoit d'« accorder une attention particulière aux besoins des personnes handicapées », la majorité des États membres ont inclus des mesures favorisant l'accès des **personnes handicapées** aux TIC (Autriche, Finlande, Danemark, Allemagne, Grèce, Portugal, Pays-Bas, Irlande et Suède). Certains États membres (Belgique, France, Luxembourg, Espagne et Royaume-Uni) n'ont pas correctement traité cet objectif dans leur PAN/incl. La Suède et le Danemark ont fait preuve d'une approche innovante avec l'utilisation de normes de conception universelles pour accroître l'accès aux produits de TIC. La Suède réexaminera certains aspects de la législation et des lignes directrices pour les rendre conformes au principe d'accessibilité. D'autres mesures prévoient d'améliorer les compétences en TIC des personnes handicapées (Suède, Portugal). Par exemple, les TIC seront utilisées au Portugal comme outil d'enseignement obligatoire dans tous les cours de formation spécialisés des personnes handicapées.

LES TIC POUR LES HANDICAPÉS (SUÈDE)

Pendant la période 1998-2001, l'Institut suédois pour les handicapés a mis en œuvre un programme de développement et d'essais pratiques sur les systèmes de TIC à l'usage des personnes handicapées pour accroître leur participation et promouvoir l'égalité. À ce jour, des subventions ont été accordées à plus de 60 projets et études préliminaires menés par les organisations pour handicapés, les conseils régionaux et les autorités locales et impliquant des associations de personnes handicapées et des utilisateurs individuels. Pour chaque projet, un plan d'évaluation et de diffusion de l'information est établi. En 2000, pour la première fois, un consultant externe a également réalisé une évaluation. Le programme intègre quatre éléments: un programme d'application, une campagne d'information, un programme destiné à améliorer les compétences en TIC des utilisateurs handicapés et une étude des conséquences sociales et économiques des mesures de TIC. Ce programme, d'une durée de trois ans, a pour objectif d'acquérir une connaissance et une expérience de l'utilisation des TIC dans de nouveaux domaines et pour les groupes défavorisés, de produire de nouveaux produits et services de TIC adaptés aux besoins des handicapés ou spécialement développés pour eux, de développer des méthodes d'essai, de formation et d'utilisation sur les aides et services en TIC. Environ 30 millions de couronnes suédoises seront allouées par le Fonds suédois sur les successions.

Les personnes handicapées sont confrontées à toutes sortes d'obstacles dans l'accès à Internet. Étant donné que les services publics et les informations publiques importantes sont de plus en plus disponibles en ligne, garantir à tous les citoyens un accès aux sites Internet publics est aussi important que de leur permettre l'accès aux édifices publics. Par conséquent, plusieurs États membres ont inclus des mesures pour rendre Internet plus accessible aux personnes handicapées (Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Irlande, Grèce et Suède). La Grèce, l'Irlande et le Danemark ont aussi adopté des lignes directrices en matière d'accessibilité à Internet pour les sites Web publics.

3.2.2 Prévenir le surendettement et la perte de logement ²¹

Surendettement

La question du surendettement figure dans la majorité des PAN/incl comme une cause de pauvreté persistante et d'exclusion sociale (Allemagne, Belgique, Finlande, Autriche, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal). Les situations de surendettement sont déclenchées par divers facteurs comme le chômage, les faibles revenus, les problèmes de gestion du budget du ménage et un recours abusif au crédit, d'où la nécessité d'utiliser à la fois des mesures préventives et curatives impliquant tous les services concernés.

Parmi les mesures préventives, la formation et le conseil en matière de finances et de gestion du budget du ménage pour les familles à risque constitueraient une solution stratégique majeure qu'il faudrait renforcer par la mise en place de services adaptés (Allemagne, Irlande, Luxembourg, Portugal). En outre, comme le prévoit l'Allemagne, les institutions bancaires et financières devraient également apporter leur soutien à ces programmes de formation et de conseil.

En ce qui concerne les mesures curatives, la plupart des États membres ont conçu des politiques qui facilitent le remboursement des dettes en adaptant les conditions et la durée de remboursement aux capacités financières des débiteurs, avec en particulier la possibilité d'un moratoire ou d'une annulation de la dette (Allemagne, Autriche, France). Parallèlement aux aides financières, il est généralement admis que des services de conseil social plus généraux restent nécessaires et que l'accès aux biens et ressources de base doit être préservé. De ce point de vue, il est essentiel de promouvoir la coopération entre les services sociaux et judiciaires, ainsi qu'avec les institutions financières.

LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT (ALLEMAGNE)

Le nombre de ménages surendettés en Allemagne est estimé à environ 2,77 millions (1999). Concernant les mesures préventives, environ 1 160 agences indépendantes de conseil en gestion des dettes, réparties dans toute l'Allemagne, fournissent des conseils aux personnes endettées. Elles sont financées par les *Länder*, les autorités municipales ou un prestataire de services et offrent gratuitement leur aide aux personnes endettées. D'autres initiatives sont prévues pour 2001–2003, tandis que le gouvernement allemand lance un programme de prévention de la pauvreté destiné à encourager certaines fractions de la société à accorder davantage d'attention à la formation et au conseil financier chez les enfants, les adolescents et les adultes, en particulier dans les ménages en situation financière précaire. De plus, des actions au niveau régional tentent de faire participer les banques, les institutions financières et le secteur des assurances au financement de services de conseil sur l'endettement. Pour cela, les organismes fournissant ce type de services prendront l'initiative d'organiser des « tables de négociation régionales ».

En ce qui concerne les mesures curatives, les personnes en situation financière sans issue ont la possibilité, depuis le 1^{er} janvier 1999, d'effectuer un nouveau départ après s'être acquittées d'une procédure destinée à régler le problème de l'insolvabilité et du paiement des dettes résiduelles. Cela peut leur permettre d'obtenir une annulation de leurs dettes en souffrance à l'issue d'une période de six ans. En cas de surendettement, les sommes pouvant être saisies sont plafonnées pour garantir que les familles puissent couvrir leurs besoins quotidiens. Le gouvernement allemand a l'intention de faire adopter une législation en 2001 qui augmentera le niveau de revenu à partir duquel des sommes

²¹ La question de la prévention de l'exclusion scolaire est traitée en détail tant sous l'objectif 1.2 (garantir l'accès à l'éducation) que 3 (éliminer l'exclusion scolaire parmi les enfants).

peuvent être saisies en règlement des dettes. Il est également envisagé de modifier la loi sur l'insolvabilité: par exemple, une disposition devrait permettre de différer les frais administratifs des procédures pour que les débiteurs totalement insolvable puissent avoir accès aux procédures d'insolvabilité et éventuellement bénéficier d'une annulation des dettes restantes.

Les sans-abri

La perte de logement est sans doute la forme la plus extrême d'exclusion sociale. Pourtant, les informations sur les sans-abri dans les PAN/incl sont généralement pauvres. De plus, lorsqu'il existe des indicateurs, ils portent plus sur des considérations et des données administratives (personnes passant par les services d'aide aux sans-abri) que sur la question des résultats. La plupart des États membres admettent leur (très) mauvaise connaissance de l'ampleur et de la nature du problème, lacune qui les empêche également de développer des mesures plus stratégiques et préventives pour lutter contre le phénomène de perte de logement.

Quelques États membres fournissent une estimation du nombre de sans-abri: le Danemark (4 500), l'Autriche (20 000 dont 3 000 dorment dans la rue, le reste étant hébergé en centres d'accueil), la Finlande (10 000 personnes célibataires et 800 familles), les Pays-Bas (entre 20 000 et 30 000) et l'Italie (17 000). Selon certains États membres (Luxembourg, Irlande, Espagne, France, Danemark, Belgique) le nombre de sans-abri serait en augmentation, mais ce point de vue n'est pas partagé par tous. Le Royaume-Uni affirme que le nombre de personnes dormant dans la rue a considérablement baissé depuis quelques années. Certains indicateurs laissent penser que les populations de sans-abri comporteraient une proportion croissantes de femmes, de jeunes, de personnes d'origine étrangère, de personnes souffrant de maladies mentales et/ou de problèmes de toxicomanie.

Cinq États membres (Belgique, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Finlande) indiquent dans leur PAN/incl qu'ils s'engagent à consolider les indicateurs et leurs systèmes d'information sur les sans-abri. La proposition belge d'améliorer les méthodologies et de promouvoir une meilleure harmonisation dans le recueil de données grâce à la coopération européenne est particulièrement intéressante.

Les aspects les plus intéressants des approches politiques nationales du problème des sans-abri figurant dans les PAN/incl sont résumés ci-dessous:

- Autriche: fournit des systèmes d'accueil et d'hébergement spécialisés au niveau local; approche globale (logement + conseil + autres services).
- Danemark: plan national (juillet 2000); responsabilité des autorités locales et régionales; prévention des arriérés de loyer; obligation de fournir un logement temporaire aux familles dans le besoin; solution globale: logement + services sociaux, de soins et de santé; budget spécial de 200 millions de couronnes danoises pour 2000 – 2003; projet sur les sans-abri; budget de 60 millions de couronnes danoises alloué à un accord pilote pour adapter la construction de logements aux besoins des sans-abri.
- Finlande: programme spécial pour réduire le nombre de sans-abri d'ici 2004: 1 000 à 1 200 nouveaux logements pour les sans-abri (par un système d'allocation prioritaire); services d'aide; approche de partenariat avec coopération entre organismes.
- France: amélioration du fonctionnement du numéro de téléphone d'urgence (115); partenariat étroit avec les associations; prévoit d'augmenter les capacités d'accueil et

d'améliorer la qualité des structures existantes; politique pour éviter/régler les arriérés de loyer.

- Allemagne: cherche principalement à éviter les arriérés de loyer (principale cause d'expulsion); responsabilité des Länder.
- Grèce: une aide globale spéciale a été octroyée aux victimes des tremblements de terre.
- Irlande: stratégie sur les sans-abri (mai 2000) qui définit une approche globale et préventive; allocations budgétaires importantes et augmentation dans les 5 prochaines années; partenariat étroit avec les ONG et les autorités locales; augmentation des capacités d'accueil; offre de soins spécifiques (pour les alcooliques et les toxicomanes); agence spéciale pour les sans-abri à Dublin; plans d'action locaux sur 3 ans en préparation.
- Luxembourg: renforcement de l'offre actuelle en matière de soins, de conseil et d'hébergement; développement des logements assistés; mesures de consolidation en ce qui concerne les hébergements d'urgence et établissement de propositions d'amélioration de l'accès des sans abris au revenu minimum garanti.
- Pays-Bas: stratégie et approche globales pour prévenir les expulsions et les arriérés de loyer; approche intégrée au niveau local; enregistrement complet et création d'une base de données sur tous les sans-abri dans les centres d'ici à 2006.
- Portugal: une nouvelle ligne téléphonique nationale d'urgence sera mise en place; engagement des centres d'action sociale locaux d'entrer en contact avec tous les sans-abri d'ici un an.
- Suède: le Parlement travaille à la préparation d'un ensemble de mesures spéciales depuis 1999; budget spécial consacré à la lutte contre le phénomène de perte de domicile (10 millions SKR/an à partir de 2002 – 2004).
- Royaume-Uni: approche stratégique et engagement visant à réduire le nombre de personnes dormant dans la rue d'au moins deux tiers d'ici 2002 en Angleterre. L'Écosse et le Pays de Galles veulent qu'il n'y ait plus un seul sans-abri d'ici 2003; groupes et unités de projet spéciaux qui préparent et suivent les mesures; efforts considérables destinés à améliorer la compréhension et le contrôle de la situation des sans-abri; initiatives d'aide aux sans-abri en Écosse («*Rough Sleepers Initiative*») et en Angleterre («*Safer Communities Supported Housing Fund*»).

RÉPONSES AU PROBLÈME DES SANS ABRIS (FINLANDE)

L'objectif du programme finlandais de réduction du nombre des sans-abri sur la période 2001-03 consiste à contenir l'augmentation et à entamer une diminution d'ici 2004. On prévoit de fournir 1 000 à 1 200 nouveaux logements aux sans-abri. On a proposé d'organiser le système de sélection des locataires de façon à ce que tous les propriétaires donnent la priorité aux sans-abri ou autres personnes ayant des besoins de logement particulièrement urgents. Le programme étudiera également les besoins supplémentaires en logement avec services et il mettra en place des services d'aide pour les sans-abri et autres groupes spéciaux. Pour améliorer l'efficacité des services, il a été proposé d'établir dans les centres de croissance des organismes coopératifs constitués de représentants des municipalités, des prestataires de service, du secteur tertiaire et des propriétaires d'appartements en location.

3.2.3 *Préserver la solidarité familiale*

De nombreuses mesures dans les différents PAN/incl contribuent à préserver la solidarité familiale. Il s'agit à la fois de politiques générales (relatives à l'emploi, au soutien des revenus, au logement, à la santé, à l'éducation et à l'égalité des sexes) et de politiques plus ciblées destinées à soutenir certains groupes particulièrement vulnérables comme les enfants, les personnes âgées et les handicapés. Toutefois, il est frappant de constater que seuls quelques États membres considèrent la préservation de la solidarité familiale comme un domaine politique essentiel et prioritaire dans la promotion de l'inclusion sociale. Il s'agit principalement des États membres qui mettent traditionnellement la famille au centre des stratégies nationales de promotion de la cohésion, notamment le Portugal, l'Espagne, la Grèce, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et l'Autriche. Ils mettent surtout l'accent sur le rôle de continuité que joue la famille dans l'inclusion sociale des enfants, des personnes âgées et des handicapés.

Tous les pays font état des changements structurels rapides affectant la nature de la famille (voir chapitre 1) et admettent que si l'on veut que la famille sous toutes ses formes continue de jouer un rôle clé dans la prévention des risques d'exclusion, il faut que les politiques tiennent compte de cette évolution.

Les stratégies comprennent à la fois des mesures générales de soutien à toutes les familles et des mesures spécifiques destinées aux familles en situation de crise ou confrontées à des difficultés particulières (ruptures familiales ou violence domestique) qui visent à leur épargner une situation de pauvreté ou d'isolement social. On peut également établir une autre distinction entre d'une part, les politiques dont l'objectif essentiel est d'éviter que les familles ne se retrouvent en situation de pauvreté et secourir celles qui y sont déjà et d'autre part, les politiques qui renforcent la capacité des familles à promouvoir l'inclusion des personnes âgées, des jeunes et des handicapés.

En général, il semble que la solution la plus prometteuse pour la préservation de la solidarité familiale consiste à associer différentes approches. Celles-ci visent principalement à :

- *garantir la stabilité économique et améliorer les conditions de vie* grâce à des mesures favorables aux familles dans les systèmes d'imposition et d'assistance (Autriche, Allemagne, Italie et Luxembourg); reconnaissance des différentes catégories de familles y compris des ménages homosexuels (Allemagne); aide à la recherche d'emploi pour les familles au chômage et vulnérables (France); maintien des allocations familiales pour les parents ayant des enfants sous assistance pour permettre leur retour au sein de la famille (Belgique);

- *assurer un soutien en cas de rupture familiale ou de divorce* pour que cela n'entraîne pas davantage de pauvreté, de précarité, d'isolement et d'enfants placés en assistance (France). Les mesures sont diverses: services de médiation et de conseil en cas de séparation, soutien et assistance spécifiques pour les victimes de violences domestiques, renforcement des aides financières générales pour les familles monoparentales, amélioration du système de paiement des allocations de subsistance (Autriche) et mesures destinées à garantir que les deux parents participent à l'éducation et à la garde des enfants (Suède et France);

- *améliorer les services d'information, de formation, de soutien et de conseil*, ce qui aidera les familles à gérer et à résoudre les conflits, améliorera les compétences parentales, d'où une meilleure protection des enfants et une reconnaissance de leurs droits dans les familles vulnérables (Finlande, France, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Portugal), et aidera à conserver l'unité familiale dans les

situations difficiles en permettant aux enfants de rester dans des structures familiales stables plutôt qu'en les plaçant dans des institutions (Italie et Portugal);

- *promouvoir les initiatives locales pour les familles vulnérables* dans les communautés défavorisées; citons l'exemple de l'Espagne, qui soutient les efforts des organisations non gouvernementales pour développer des systèmes d'assistance locaux intégrés, et de l'Irlande, qui met en place des centres de services familiaux à l'échelle des communautés;

- *promouvoir des mesures permettant de concilier travail et vie de famille* en augmentant l'offre de services de garde de jour et en favorisant la flexibilité dans les arrangements professionnels (voir chapitres 3.1.1 et 4);

- *aider et encourager les familles à s'occuper à domicile des personnes malades, handicapées ou âgées* en renforçant les systèmes d'assistance au sein des communautés et en fournissant des aides à domicile et une formation en matière de soins (Autriche, Grèce, Espagne, Suède, Italie et Irlande) ainsi qu'un soutien financier en cas de dépenses relatives aux soins susmentionnés (ex.: allocations pour garde en Irlande ou allègement des cotisations en Autriche).

MISE EN PLACE DU PROJET PILOTE SUR LES SERVICES FAMILIAUX (IRLANDE)

L'engagement des communautés est la clé du succès des mesures destinées à satisfaire les besoins occasionnels des familles. L'objectif de ces projets pilotes est d'améliorer l'accès des familles aux services d'information dispensés localement grâce au développement du concept de guichet unique. C'est pourquoi ils mettent l'accent sur une approche de coordination entre les organismes et sur une collaboration étroite entre les organisations publiques et les associations de bénévoles. Un programme de soutien amélioré est proposé à un petit groupe de familles présentant des besoins complexes (ex.: mères célibataires très jeunes, autres parents isolés et conjoints à charge dans des ménages vivant de l'assistance sociale). Les projets consistent à travailler individuellement avec les personnes pour les aider à améliorer leur situation personnelle et familiale et à accroître leurs chances d'accès à l'éducation et à un emploi. Ils sont en cours de réalisation dans trois bureaux locaux: Waterford, Cork et Finglas à Dublin. Les projets sont soumis à une évaluation continue et un récent rapport recommande, entre autres, l'intégration transversale (« *mainstreaming* ») de ces projets pilotes. Le gouvernement a dédié 15,24 millions d'euros (12 millions de livres irlandaises) au plan de développement national pour la mise en œuvre des aspects positifs du projet pilote au cours des années 2000 – 2006. Le montant total du financement octroyé au projet sur les services familiaux pour l'année 2001 s'élève à 1,27 millions d'euros (1 million de livres irlandaises).

3.3 Objectif 3: Agir pour les plus vulnérables

(a) Favoriser l'intégration sociale des femmes et des hommes risquant, notamment en raison de leur **handicap** ou de leur appartenance à un groupe social éprouvant des difficultés particulières d'insertion, de se trouver confrontées à des situations de pauvreté persistante.

(b) Aller vers l'élimination des situations d'exclusion sociale frappant les **enfants** et leur donner toutes les chances d'une bonne insertion sociale.

c) Développer des actions globales en direction des **zones confrontées à l'exclusion**.

Ces objectifs pourront être mis en œuvre par leur intégration dans l'ensemble des autres objectifs et/ou par des stratégies et actions spécifiques.

3.3.1 Promouvoir l'intégration des personnes en situation de pauvreté persistante

La plupart des États membres reconnaissent de plus en plus que les personnes handicapées ou confrontées à des problèmes spécifiques d'intégration comme les sans-abri, les personnes handicapées mentales, les alcooliques et les toxicomanes, les ex-détenus et les prostituées courent un grand risque de pauvreté persistante. Si l'on peut satisfaire leurs besoins de base en facilitant leur accès aux services essentiels, ces services restent insuffisants même dans les systèmes les plus développés et les plus exhaustifs. Les chiffres le prouvent: ces groupes ne profitent pas des services de base proposés à tous.

Pour ces personnes rencontrant des problèmes d'intégration particuliers, il est donc nécessaire de créer des services sociaux spéciaux qui les aideront à s'assumer autant que possible et à participer activement à la vie sociale: projets d'assistance personnalisée, logements spéciaux et centres d'accueil de jour, par exemple. La création de services intégrés et personnalisés d'aide à l'intégration est aussi envisagée.

Les personnes handicapées sont également considérées par la majorité des États membres comme un groupe particulièrement exposé à l'exclusion sociale et les PAN/incl définissent pour ce groupe une stratégie d'inclusion plus ou moins cohérente. La France et le Luxembourg ont présenté leurs politiques d'intégration des personnes handicapées dans des documents séparés, auxquels les PAN/incl font simplement référence.

Signalons les efforts positifs de quelques États membres qui ont défini des **objectifs nationaux** pour accroître l'inclusion sociale des personnes handicapées (Suède, Pays-Bas et Portugal). D'autres États membres ont réitéré les objectifs d'augmentation du niveau d'emploi des personnes handicapées déjà inclus dans le PAN/empl 2001 (Suède, Irlande, Portugal, Autriche, Royaume-Uni et Allemagne). Cependant, les PAN/incl ne présentent aucune initiative politique nouvelle importante concernant l'emploi.

Certains États membres reconnaissent que les personnes handicapées ont un **niveau d'éducation plus faible**, ce qui diminue leur aptitude future à l'emploi. Les données du PCM de 1996 montrent que les personnes handicapées ont moins de chances d'atteindre les plus hauts niveaux d'éducation et sont davantage susceptibles d'interrompre leurs études prématurément (9 % des personnes fortement handicapées atteignent le troisième cycle d'enseignement supérieur, contre 18 % pour les personnes non handicapées). Il y a lieu de se féliciter du fait qu'un nombre croissant d'États membres reconnaissent l'importance de l'intégration des enfants handicapés dans le système scolaire général. Ainsi:

- l'Autriche envisage de prolonger l'intégration des enfants scolarisés ayant des besoins particuliers jusqu'à la neuvième année scolaire à partir de 2001-2002.
- au Royaume-Uni, la loi de 1995 sur la non-discrimination des handicapés est aujourd'hui appliquée au secteur éducatif.
- aux Pays-Bas, suite à l'introduction en août 2000 d'un programme de financement des frais de scolarité individuels, les parents ont désormais la possibilité de placer leurs enfants handicapés soit dans une école spécialisée, soit dans des établissements classiques, auquel cas une somme d'argent est mise à la disposition de l'école pour qu'elle puisse réaliser les

aménagement nécessaires à l'enfant.

- en Allemagne et en Italie, les enfants handicapés sont intégrés dans des écoles ordinaires d'éducation pour tous de façon pour qu'ils puissent exprimer tout leur potentiel. Un soutien pédagogique spécial est fourni en fonction du degré et de la nature du handicap.
- l'Espagne offre des services de soutien supplémentaire en éducation. Des plans ont été élaborés pour développer les programmes d'aide aux personnes sourdes ou malentendantes à tous les niveaux d'enseignement.

Bien qu'il semble de plus en plus certain que les personnes handicapées intégrées dans le système d'éducation général ont plus de chances de développer les compétences sociales et professionnelles requises sur le marché du travail, la ségrégation des personnes handicapées dans le système éducatif persiste dans certains États membres. En Belgique, par exemple, le nombre d'enfants inscrits dans les instituts d'éducation spécialisés a augmenté. La Belgique a néanmoins lancé un projet visant à intégrer 60 enfants handicapés dans des écoles ordinaires d'ici 2003.

Un nombre démesuré de personnes handicapées se voient refuser l'accès à une **formation** parce que leur niveau d'éducation est trop bas. Il faudrait envisager des critères de sélection moins restrictifs pour que la formation et la mise à jour des connaissances soient plus accessibles. Quelques mesures innovantes ont été identifiées:

- en Suède, les personnes handicapées qui n'ont pas suivi le deuxième cycle d'enseignement secondaire peuvent participer à une formation dans le cadre des programmes de promotion de l'égalité des chances sur le marché du travail;
- en Finlande, la réforme de la loi sur les allocations d'entretien en 1999 permet aux jeunes de plus de 16 ans de recevoir des allocations d'entretien à la place des rentes d'invalidité afin qu'ils puissent accéder à la formation professionnelle. Cette allocation a été étendue en 2001 aux jeunes jusqu'à 20 ans;
- en Autriche, une aide spéciale est proposée pendant la période de transition entre l'école et le travail. Des équipes seront formées pour aider à promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées en cas de déscolarisation.

De nombreux handicapés n'ont pas d'activité économique et dépendent des prestations d'invalidité pendant des périodes souvent longues. Dans certains pays (ex.: Pays-Bas), leur nombre a eu tendance à augmenter, ce qui a conduit les autorités nationales à mettre en place des solutions alternatives pour la population handicapée inactive et à arrêter des mesures pour améliorer leur **capacité d'insertion professionnelle**. Certains États membres donnent dans leur PAN/incl des exemples de ces mesures:

- La Suède a récemment proposé de modifier le système actuel de rentes d'invalidité. Celles-ci seront remplacées par des prestations de maladie qui seront intégrées dans le système d'assurance maladie plutôt que dans le système de pension de vieillesse. Une nouvelle « allocation d'activité » est proposée aux personnes de moins de 30 ans pour les encourager à entreprendre une activité en fonction de leur capacité sans que cela ne remette en cause leur sécurité financière.

- La Finlande a réformé la loi sur les pensions nationales en 1999 en permettant la mise en sommeil des pensions d'invalidité pendant les périodes d'emploi pour aider les handicapés à entrer sur le marché du travail.
- L'Autriche a présenté des subventions à l'intégration professionnelle avec paiement temporaire des salaires pour inciter les employeurs à recruter parmi les jeunes handicapés; les rentes d'invalidité s'accompagneront de mesures d'activation pour éviter la dérive vers l'exclusion sociale.
- Le Danemark a mis en place des programmes autorisant la flexibilité des contrats de travail et la création d'emplois protégés avec subventions salariales pour les personnes handicapées.
- Le Luxembourg a récemment proposé de modifier son système actuel d'emploi et de rémunération des personnes handicapées afin d'améliorer leur autonomie.

Certains États membres ont une approche plus inclusive pour les personnes handicapées et tiennent compte de leurs besoins au moment de l'élaboration de leurs politiques, en vertu du principe « **conçu pour tous** ». En Grèce, un programme utilisant ce concept est en cours d'élaboration; il prévoit d'éliminer les obstacles architecturaux en vue de concevoir des villes facilitant la vie des personnes handicapées (trottoirs, squares, passages pour piétons). L'Autriche qui a de toute évidence l'approche la plus volontariste. Au-delà du principe « conçu pour tous », elle cherche à promouvoir un environnement spécialement adapté aux handicapés. L'adaptation des logements est une condition préalable indispensable à l'intégration des handicapés sur le marché du travail principal. Par conséquent, l'Autriche mettra en place de nouvelles mesures concernant la conception de meubles, de postes et d'installations techniques adaptés aux besoins des handicapés sur le lieu de travail. Le Danemark met en œuvre une législation améliorant l'égalité des chances pour les personnes handicapées; l'accès des bâtiments publics sera aménagé pour les personnes handicapées dans le courant de l'année 2001.

L'accessibilité des **transports** est indispensable à l'inclusion sociale des personnes handicapées. Des initiatives relatives à l'accessibilité des transports publics ont été prises par certains États membres (Pays-Bas, Espagne, Irlande et Grèce). Les mesures les plus ambitieuses figurent dans le PAN néerlandais: pour que les trains et les bus régionaux soient accessibles à 100 % en 2010 et 2030 respectivement, le gouvernement envisage des mesures d'accessibilité concernant le matériel roulant, les gares, les quais, les arrêts de bus, les horaires, les guichets de vente de tickets et les distributeurs automatiques de tickets. De plus, la loi de 2000 sur le transport de passagers dispose que lorsque le gouvernement attribue des marchés de transport public, l'accessibilité doit faire partie des exigences du programme.

Plusieurs États membres reconnaissent que les handicapés ont **le droit de vivre de façon autonome**. Aux Pays-Bas, un programme temporaire incitatif de développement des logements assistés est entré en vigueur en octobre 2000. Il encourage la mise en œuvre de solutions innovantes associant logement et services de soins pour permettre aux handicapés de mener une existence autonome aussi longtemps que possible. La Grèce intègre progressivement les handicapés, auparavant placés dans des institutions fermées, dans des systèmes de logement spéciaux totalement ou partiellement indépendants qui leur permettent en même temps de participer à des formations ou à des programmes professionnels la journée. Au Danemark, des fonds spéciaux ont été alloués à la construction de maisons destinées à des personnes de moins de 60 ans handicapées physiques. Les maisons de santé et les hôpitaux spécialisés pour les personnes présentant un handicap intellectuel

ont presque disparu en Suède et 6 000 personnes ont été intégrées dans des logements collectifs ou autonomes. Au Royaume-Uni, des programmes associant rénovation des logements et soins à domicile financent les aménagements spéciaux permettant aux personnes nécessiteuses de vivre plus longtemps au sein de leur communauté plutôt que d'être transférées dans des hôpitaux ou des centres de soins. En Écosse, on tente également d'aider les personnes présentant des problèmes d'apprentissage à vivre chez elles ou dans un environnement « accueillant ».

3.3.2 *Éliminer l'exclusion sociale chez les enfants*

Des recherches internationales ont largement démontré que les performances ultérieures en matière d'éducation dépendent fortement des premières expériences d'épanouissement personnel et qu'un investissement bien ciblé et suffisamment précoce est l'une des façons les plus efficaces d'éviter le retard éducatif et les problèmes d'illettrisme. Les enfants issus de milieux pauvres et de groupes vulnérables risquent très souvent d'être les laissés-pour-compte en la matière.

Bien que leurs systèmes soient différents, plusieurs États membres (Finlande, Allemagne, Irlande, Grèce, Portugal, Suède, Espagne et Royaume-Uni) insistent sur la nécessité de développer des systèmes d'éducation et de soutien plus universels et de meilleure qualité pour les jeunes enfants, en les rendant plus accessibles, adaptés et abordables pour les enfants de milieux défavorisés ou issus de groupes vulnérables. L'un des principaux objectifs du PAN/incl portugais est d'éradiquer la pauvreté infantile d'ici 2010 et de garantir que tous les enfants et les jeunes socialement exclus seront individuellement contactés par les services sociaux locaux dans les trois mois en vue de leur réinsertion dans le système scolaire. Le Royaume-Uni confirme de nouveau son objectif d'éliminer la pauvreté infantile d'ici 20 ans.

Plusieurs États membres, notamment la Grèce, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, mettent également l'accent sur le repérage précoce des enfants présentant des difficultés particulières d'apprentissage, de langage et de développement et sur l'élaboration de mesures de soutien spécifiques. Les Pays-Bas prônent une approche globale des difficultés scolaires et soulignent la nécessité de mieux identifier ces handicaps et d'offrir aux enfants concernés des programmes intensifs de développement du langage et des compétences générales dès la maternelle et durant les deux premières années d'école primaire. La Grèce envisage une initiative intéressante: développer un mécanisme de détection précoce des difficultés d'apprentissage et de langage.

LE PROGRAMME « SURE START » (ROYAUME-UNI)

Sure Start (littéralement « bon départ ») est une pierre angulaire de la politique britannique de lutte contre la pauvreté infantile et l'exclusion sociale. Ce programme a pour intention d'apporter un changement radical dans la vie des enfants de moins de 4 ans en situation de pauvreté. Il définit quatre objectifs: améliorer le développement social et émotionnel, améliorer l'état de santé, améliorer la capacité d'apprentissage des enfants et renforcer les familles et les communautés.

Sure Start tente d'atteindre ces objectifs de différentes façons: en élaborant des programmes locaux dans les quartiers présentant un taux de pauvreté infantile élevé pour améliorer les services destinés aux familles avec enfants de moins de quatre ans; en informant toutes les personnes intervenant dans les services aux jeunes enfants des bonnes pratiques révélées par les programmes locaux; en veillant à ce que chaque programme cherche à atteindre les buts et objectifs nationaux.

Si les programmes locaux varient en fonction des besoins locaux, tous incluent des services d'information et de visite à domicile, une aide pour les familles et les parents, des expériences enrichissantes de jeu, d'apprentissage et de garde d'enfants, ainsi que des soins de santé primaires

dispensés au sein des communautés. Ce programme se caractérise par un travail en partenariat, une collaboration étroite avec les parents et les communautés locales et une approche préventive.

En mars 2004, 500 programmes *Sure Start* en Angleterre seront en place, atteignant un tiers des enfants de moins de 4 ans en situation de pauvreté; ces programmes bénéficieront de l'appui financier du gouvernement qui s'élèvera à 499 millions de livres Sterling en 2003-2004. Les administrations d'Écosse et d'Irlande du Nord ont pris des engagements similaires.

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

La majorité des États membres abordent la dimension territoriale de l'exclusion sociale dans leur PAN/incl. Trois grands défis sont mis en évidence:

- L'Italie et l'Allemagne, et dans une certaine mesure l'Espagne et la Finlande, soulignent la nécessité de considérer la lutte contre les *inégalités régionales* comme un enjeu clé. Le PAN/incl belge fait mention d'une augmentation importante de la variation des taux d'emploi entre les régions, et la France évoque la question des territoires d'outre-mer.
- Le Portugal, le Danemark, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France prennent des mesures pour aider les *zones et quartiers défavorisés* et pour stopper la ségrégation économique et sociale, en particulier dans les zones urbaines.
- Les Pays-Bas, l'Autriche, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne soulèvent la question du désavantage croissant des *zones rurales* traditionnelles.

Les États membres suivent deux grandes approches politiques dans leur PAN/incl concernant ces problèmes. Une grande partie des actions peuvent être considérées comme des politiques d'équité et de compensation. Elles visent à compenser d'une certaine façon le désavantage relatif de certaines zones. Un autre type de mesures plus volontaristes cherche à capitaliser les forces et les possibilités dans les zones défavorisées.

Plusieurs exemples de politiques d'équité et de compensation ont été identifiés dans les PAN/incl:

- soutien spécial du revenu pour les ménages à faibles revenus dans les zones défavorisées et montagneuses en Grèce et au Portugal;
- alignement du revenu minimum (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) dans les DOM sur les montants applicables en France métropolitaine;
- rééchelonnement de la dette pour les agriculteurs ayant subi des pertes financières du fait de circonstances extérieures, en Autriche.

De nombreux exemples intéressants de politiques volontaristes peuvent être soulignés:

- la stratégie intégrée de logement visant à stimuler la demande pour le stock de logements existants dans les régions dont la population diminue (Rapport « Pidot ») en Finlande;
- le Comité urbain au Danemark formule des stratégies en matière d'urbanisme, de logement et de culture pour les zones urbaines et d'habitation exposées à une concentration élevée de difficultés sociales, de commerce illicite, de problèmes culturels ou liés à l'emploi;

- le programme « Asterias » en Grèce encourage la formation de réseaux entre les autorités locales pour renforcer les services aux citoyens, et le programme « Hippocrates » améliore l'accès aux services de santé sur les petites îles;
- la Suède offre une assistance spéciale (4 milliards de couronnes suédoises entre 1999 et 2003) à 24 zones d'habitation fortement éprouvées par la crise économique et abritant une large proportion d'immigrants, sur la base d'accords de développement local avec les autorités métropolitaines;
- un fonds spécial a été créé en France pour la revitalisation économique de 751 quartiers urbains délabrés, parallèlement à des mesures d'emploi spécifiques pour les jeunes;
- la « politique 2000 sur les grandes agglomérations » (*Grotestedenbeleid*) a été conçue aux Pays-Bas pour les quartiers urbains défavorisés (dans 30 villes moyennes) sur la base d'objectifs mesurables;
- le programme « *Die soziale Stadt* » en Allemagne a pour but de promouvoir une approche politique intégrée dans les quartiers urbains défavorisés et des ressources et mesures supplémentaires ont été prévues pour les populations désavantagées;
- le programme de développement local et d'inclusion sociale en Irlande (avec un budget de 280 millions d'euros pour 2000 – 2003) repose sur une approche de partenariat et cible les zones ayant de fortes concentrations de chômeurs, de jeunes personnes à risques, de parents isolés, de gens du voyage et de demandeurs d'asile;
- 50 « contrats de développement social urbain » seront élaborés au Portugal dans les deux prochaines années en vue de créer des villes inclusives gérées en partenariat avec les acteurs locaux et nationaux, privés et publics;
- Au Royaume-Uni, un plan d'action stratégique national pour la rénovation des quartiers (avec un budget d'environ 1 milliard de livres Sterling) orientera davantage les programmes généraux vers les besoins spécifiques des zones les plus défavorisées; le but ultime est d'éliminer les inégalités et désavantages géographiques d'ici 10 à 20 ans.

LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LE RENOUVEAU DES QUARTIERS (ROYAUME-UNI)

Le gouvernement britannique a lancé une stratégie globale et élaborée visant à réduire le fossé qui sépare les zones défavorisées du reste de l'Angleterre pour que d'ici 10 à 20 ans, plus personne ne soit pénalisé par le lieu où il habite. La stratégie s'attaquera aux problèmes centraux des zones défavorisées prises dans un cercle vicieux (taux de chômage et de criminalité élevés) et améliorera les services de santé, l'éducation, le logement et l'environnement physique. La stratégie consiste en une approche globale qui tente de combler les déficits de certaines zones en rassemblant tous les acteurs au niveau local, régional et national. L'approche met l'accent sur la mise en place de partenariats stratégiques locaux impliquant les secteurs public, privé, bénévole et communautaire dans la gestion des quartiers. Le programme consacrera une partie des budgets généraux aux zones les plus défavorisées et des objectifs minimums ont été fixés. L'Unité pour le renouveau des quartiers qui gouverne la stratégie fera en sorte que le gouvernement remplisse ses 105 engagements. Elle veillera au succès de la stratégie et une évaluation sera déléguée à des organismes indépendants. Un soutien sera apporté par la création du service de statistiques sur les quartiers. La stratégie bénéficiera de financements importants: 900 millions de livres Sterling du Fonds pour le renouveau des quartiers destinés aux 88 zones les plus défavorisées, 36 millions de livres Sterling du Fonds pour la

responsabilisation des communautés et 45 millions de livres Sterling pour les projets pilotes de gestion des quartiers.

3.4 Objectif 4: Mobiliser l'ensemble des acteurs

- a) Promouvoir, selon les pratiques nationales, **la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion**, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit.
- b) **Assurer l'intégration de la lutte contre les exclusions** dans l'ensemble des politiques, notamment:
- en mobilisant conjointement les autorités **aux niveaux national, régional et local**, dans le respect de leurs compétences respectives;
 - en développant des procédures et des structures de **coordination** appropriées;
 - en adaptant les services administratifs et sociaux aux **besoins des personnes** en situation d'exclusion et en sensibilisant à ces besoins les acteurs de terrain.
- c) **Promouvoir le dialogue et le partenariat** entre tous les acteurs publics et privés concernés, notamment:
- en impliquant, **les partenaires sociaux, les ONG et les organisations de services sociaux**, dans le respect de leurs compétences respectives en matière de lutte contre les exclusions;
 - en encourageant la responsabilité et l'action de **tous les citoyens** dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
 - en favorisant la responsabilité sociale des **entreprises**.

La mobilisation de tous les acteurs en fonction de leurs domaines de compétence respectifs est une composante essentielle d'une stratégie intégrée et participative de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté: les administrations des États membres, les autorités locales et régionales, les organismes responsables de la lutte contre l'exclusion sociale, les partenaires sociaux, les fournisseurs de services sociaux, les organisations non-gouvernementales ont tous une responsabilité dans la lutte contre l'exclusion. Bien que souvent négligés, d'autres acteurs ont aussi un rôle important à jouer: les universités et les instituts de recherche, les offices statistiques nationaux, les médias et, surtout, les victimes mêmes de l'exclusion.

Cette mobilisation est essentielle pour des raisons tant de légitimité que d'efficacité des mesures. Tout d'abord, la nature multidimensionnelle de l'exclusion sociale impose de développer des approches politiques qui touchent plusieurs domaines politiques et institutionnels. Ensuite, pour des questions d'efficacité administrative, il est indispensable que les mesures politiques soient conçues et appliquées par les autorités compétentes et au niveau adéquat. Cette mobilisation est nécessaire à toutes les phases du processus politique, depuis la conception jusqu'à la phase de contrôle et d'évaluation, en passant par la mise en œuvre.

3.4.1 *Donner la parole aux personnes en situation d'exclusion et leur permettre de participer*

De l'avis général, il est nécessaire d'adopter une stratégie intégrée pour promouvoir la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Cependant, cet objectif ne transparaît pas systématiquement et clairement dans les mesures politiques concrètes des PAN/incl, en dépit de certaines indications qui montrent que le manque d'implication des communautés exclues fragilise fortement la mise en œuvre des politiques. Au niveau national, les personnes en situation d'exclusion ont la possibilité de s'exprimer et participer indirectement au travers des réseaux d'ONG. Au niveau local, seuls quelques États membres et/ou autorités locales ont mis en place des mécanismes institutionnels et des modalités appropriés qui donnent aux plus vulnérables l'occasion de s'exprimer.

Deux ensembles d'approches innovantes de la participation méritent une attention particulière. Au niveau national, aux Pays-Bas, une « Alliance pour la justice sociale », composée de bénéficiaires de prestations, d'églises et de syndicats, a été mise en place; elle organise deux fois par an des conférences sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale avec le gouvernement et les responsables des municipalités et des provinces. Au niveau local, des initiatives intéressantes comme le développement de Partenariats stratégiques locaux au Royaume-Uni ou les Programmes de développement local associés au Programme européen de paix et de réconciliation en Irlande et en Irlande du Nord, ainsi que les plans locaux (Piani di Zona) en Italie, impliquent directement les bénéficiaires dans la mise en place, le suivi et l'évaluation des initiatives locales.

Les évaluations de ce type de programmes démontrent clairement que le soutien de la participation active des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale peut contribuer de manière significative à favoriser l'inclusion sociale. Cette participation à des activités volontaires présente trois avantages. Premièrement, elle peut contribuer à l'épanouissement personnel et à la responsabilisation de l'individu concerné en renforçant sa confiance en lui-même et son amour-propre, en facilitant l'acquisition de nouvelles qualifications, en rompant l'isolement social et en créant de nouveaux contacts et réseaux. Deuxièmement, le soutien et l'encouragement de projets locaux tels que des projets de développement local, des groupements de femmes et des projets artistiques locaux, visant à faire participer et à mobiliser les personnes souffrant de pauvreté ou défavorisées, aident à créer et à développer un capital social vital à l'établissement et au maintien de communautés saines et dynamiques. Troisièmement, la participation active des personnes vivant dans une situation de pauvreté ou d'exclusion sociale permet d'intégrer l'expertise, les connaissances et les ressources de ces dernières au processus de développement, ce qui permet d'établir des politiques et des programmes mieux ciblés et plus pertinents en matière de promotion de l'inclusion sociale.

3.4.2 *Intégration de l'objectif de lutte contre l'exclusion dans l'ensemble des politiques*

Les différences institutionnelles sont considérables entre les États membres au regard de leurs politiques et régimes de protection sociale. Alors que les autorités locales sont chargées de la mise en œuvre des mesures politiques, la conception et la responsabilité politique générale incombent souvent aux autorités régionales et/ou nationales selon le domaine politique. C'est pourquoi il est nécessaire de mobiliser les autorités publiques et de développer des procédures de coordination appropriées à chaque niveau pour garantir que les services et mesures politiques soient mis en œuvre de façon adéquate.

Mobiliser les autorités et développer des procédures de coordination appropriées au niveau national

Dans tous les États membres, les PAN/incl ont été conçus par le gouvernement central sous la coordination du ministère des affaires sociales. La mobilisation des différentes autorités publiques s'est déroulée dans le cadre des structures de consultation ou de coordination existantes.

La Belgique, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Irlande et le Luxembourg avaient déjà développé des systèmes de coordination interministérielle dans le domaine de l'exclusion sociale au travers d'un comité interministériel spécifique réunissant les ministres chargés des différents domaines politiques. Dans ces États membres, ainsi qu'en Finlande et aux Pays-Bas, ont également été créées des structures de coordination plus technique, composés de représentants des différentes administrations et, dans certains cas, des ONG, des partenaires sociaux et des prestataires de services sociaux, pour suivre le processus politique dans ce domaine. D'autres États membres comme le Portugal, l'Autriche, la Grèce et l'Espagne, se sont servis du premier PAN/incl pour annoncer la création de structures similaires de coordination et/ou de consultation. Au Luxembourg, le Parlement a été consulté concernant une version préliminaire du PAN/incl.

Outre la mise en place d'institutions adaptées, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour intégrer la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans des domaines politiques autres que ceux de la protection et l'assistance sociales. L'Irlande a introduit, depuis quelques années, une façon innovante de placer cette question en tête des priorités de l'agenda politique. Elle consiste à définir des processus d'évaluation ex ante de l'impact sur la pauvreté qui imposent à tous les secteurs du gouvernement central, en particulier lors de la phase de conception, de considérer l'impact de leurs politiques sur les personnes en situation de pauvreté. Un mécanisme similaire a été utilisé au Royaume-Uni et en Irlande du Nord: il s'agit du «*New Targeting Social Need*» (littéralement: nouveau ciblage des besoins sociaux). Des propositions envisagent d'étendre ces mesures au niveau local en Irlande et de développer un processus similaire au Portugal.

Mobilisation et coordination aux niveaux local et régional

Les États membres dont la politique sociale est traditionnellement décentralisée et fondée sur un solide partenariat (Danemark, Suède, Pays-Bas, Finlande), et les États à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique) ou régionalisée (Espagne, Italie et Royaume-Uni) se sont efforcés d'intégrer les contributions de leurs entités régionales ou locales. Néanmoins, les plans ne contiennent pas suffisamment d'éléments permettant d'évaluer dans quelle mesure ces efforts ont abouti et quelle a été la mobilisation exacte de ces acteurs. Il s'agit pourtant d'une question importante qui devra faire l'objet de développements plus détaillés dans les prochains PAN/incl.

Au niveau local, la diversité des acteurs oblige à une coordination efficace. Les PNA/incl reconnaissent notamment la nécessité de mieux coordonner les services sociaux et de l'emploi de façon à mener une politique sociale plus active associant transferts de revenu et accompagnement social. Des projets innovants ont été lancés en Allemagne, en Italie et en Finlande dans cet objectif. Mieux structurer la coordination peut signifier créer des comités de coordination locaux ou des plans locaux pour l'insertion et pour l'emploi, comme au Danemark ou en France. Au Danemark, ces comités rassemblent des représentants des partenaires sociaux, des associations de personnes handicapées et des autorités locales pour conseiller ces autorités quant à l'effort social à consentir sur le marché du travail, notamment auprès des entreprises, pour aider les groupes les plus vulnérables à accéder à l'emploi. Les services sociaux et de santé existant au niveau local, comme les centres de soins primaires ou les centres d'action sociale en Belgique et en France peuvent

également contribuer à améliorer la coordination à l'échelle locale.

La coordination entre les différents niveaux de compétence est essentielle pour assurer une application correcte de la stratégie nationale sur le terrain. En fonction des systèmes politiques, et en particulier des compétences des entités régionales, les États membres peuvent utiliser les structures décentralisées existantes (comme en Finlande, en Allemagne, en Autriche) ou préférer des accords de coopération *ad hoc* (comme en Belgique ou en Grèce) ou encore privilégier les interactions entre des plans nationaux, régionaux et locaux de lutte contre l'exclusion sociale (comme en Italie, au Royaume-Uni, en Irlande, au Danemark et en France). Une initiative prometteuse a été lancée en Espagne, où toutes les Communautés autonomes ainsi que les municipalités les plus importantes doivent élaborer d'ici à 2003 des plans d'action contre l'exclusion sociale s'inspirant de la stratégie globale définie dans le plan national d'action. La Communauté autonome de Navarre peut ici être citée en exemple.

PLANS D'ACTION RÉGIONAUX CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE EN ESPAGNE – L'EXEMPLE DE NAVARRE (1998-2005)

La Communauté autonome de Navarre a adopté un plan régional de lutte contre l'exclusion sociale en 1998. Ce plan, issu d'une analyse minutieuse de la situation régionale en matière d'exclusion sociale, coordonne les efforts des différents acteurs régionaux: administration régionale de la Communauté autonome de Navarre, département social de l'Université de Navarre, services sociaux, réseau de Navarre contre la pauvreté et l'exclusion sociale et délégation régionale du gouvernement central. L'objectif est de relever les défis suivants d'ici à 2005: système de ressources minimum, formation et emploi, accès au logement, éducation et santé et amélioration de l'offre de services sociaux.

Adapter les services administratifs et sociaux

Tous les États membres reconnaissent dans leur PAN/incl la nécessité d'améliorer la mise en œuvre des politiques et la fourniture des services. En particulier, la plupart des plans admettent que pour développer des politiques plus efficaces en matière d'inclusion, il faut accorder une place centrale aux besoins et à la situation des utilisateurs, surtout des plus vulnérables. Aussi de nombreuses mesures dans les PAN/incl visent-elles à améliorer les résultats et les effets des politiques pour les personnes à qui elles sont destinées. Cela s'applique aux politiques universelles (santé, éducation et emploi) qui concernent chaque individu mais aussi aux politiques plus ciblées qui cherchent à prévenir certains risques particuliers.

La majorité des initiatives concernent les services sociaux qui doivent fournir des services de façon intégrée. Ces initiatives tendent aussi nettement à déléguer les responsabilités aux entités régionales et locales afin que les services offerts soient plus proches des citoyens.

Pour évaluer les méthodes mises en place par les États membres afin d'améliorer la fourniture de services et la mise en œuvre des politiques, il est utile de se référer à dix grands principes de bonne pratique. Ces principes peuvent être considérés comme une référence dont il faudrait progressivement se rapprocher, en tenant compte des différentes situations de départ des États membres. Les indications données par les PAN/incl sont encourageantes dans la mesure où elles révèlent que les initiatives prises par la plupart des États membres pour améliorer les prestations ont tendance à suivre des directions similaires et reflètent bon nombre de ces principes.

Améliorer la mise en œuvre des politiques

10 principes clés pour des politiques et des services favorisant l'inclusion

Subsidiarité: les politiques et les services favorisent l'inclusion sociale quand ils sont conçus et fournis aussi proches que possible des citoyens; si ce principe contribue à améliorer les services de base, il est encore plus essentiel afin de promouvoir l'égalité des chances et d'atteindre les personnes particulièrement vulnérables;

Approche globale (holistique): il faut développer les politiques et fournir les services d'une manière intégrée qui tienne compte de la totalité des besoins des populations plutôt que d'un découpage administratif des compétences;

Transparence et responsabilité: il faut garantir aux bénéficiaires des politiques, y compris aux utilisateurs de services, la transparence des procédures décisionnelles et une information claire sur les voies de recours ou d'appel de ces décisions (ex.: médiateur, charte de droits);

Souci de l'utilisateur: les services favorisent l'inclusion sociale lorsqu'ils sont accueillants, accessibles, souples et adaptés aux besoins des utilisateurs (ex.: guichets uniques);

Efficacité: les services favorisant l'inclusion sociale répondent rapidement aux besoins des personnes, avec un minimum de bureaucratie, en mettant l'accent sur une intervention précoce et en favorisant des solutions offrant un bon rapport « coût-efficacité »;

Solidarité et partenariat: les politiques et les services favorisant l'inclusion sociale sont généralement conçus et mis en œuvre de façon à encourager la solidarité et la cohésion au sein de la société et à promouvoir le partenariat et la coresponsabilité entre tous les acteurs;

Dignité et droits de l'homme: les politiques et les services favorisant l'inclusion sociale reconnaissent et défendent la dignité de l'homme et les droits fondamentaux de tous en prônant l'égalité et en luttant contre toute forme de discrimination;

Participation: les politiques et les services favorisant l'inclusion sociale doivent être conçus, mis en œuvre et évalués en continu avec la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale;

Responsabilisation et développement personnel: les politiques et les services favorisant l'inclusion sociale visent à réduire la dépendance et à renforcer la responsabilisation, l'autonomie et la confiance en soi des individus; ils favorisent les chances de développement et d'épanouissement personnels;

Amélioration continue et durabilité: il est toujours possible de rendre les politiques et les services plus propices à l'inclusion sociale et de rendre leurs effets plus durables, d'où une tendance croissante parmi les États membres à évaluer régulièrement les « résultats » des politiques et des services et à consulter les utilisateurs pour connaître leurs opinions.

Impliquer les acteurs

Une consultation formelle des partenaires sociaux et des représentants d'ONG prenant part à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a eu lieu dans la plupart des États membres. Cependant, il est difficile d'évaluer, à partir des seules informations fournies, dans quelle mesure leurs contributions ont été intégrées dans les PAN/incl.

Les partenaires sociaux ont été consultés ou ont participé à la préparation des PAN/incl dans la plupart des États membres. Toutefois, dans la majorité des cas, leur intervention semble avoir été limitée. La consultation s'est effectuée par le biais de mécanismes de consultation nationaux existants (Luxembourg, Finlande, Espagne, Danemark) ou via des comités plus spécifiques mis en place dans le cadre de stratégies existantes de lutte contre l'exclusion sociale (Irlande). Dans certains pays (Espagne, Portugal), la préparation du PAN/incl a donné l'occasion d'établir ou de consolider la procédure de consultation institutionnelle dans ce domaine en intégrant les partenaires sociaux.

Les États membres reconnaissent la valeur de l'expérience et des connaissances des ONG, qui regroupent des associations de volontaires ou autres, aussi bien en tant que porte-parole des exclus qu'en tant que fournisseurs essentiels de services sociaux dans certains pays. La plupart des États membres reconnaissent la nécessité d'impliquer les ONG dans le processus des PAN/incl en développant et/ou en renforçant des mécanismes de consultation et de participation efficaces et exhaustifs. Certains (la Belgique, la France, la Finlande, les Pays-Bas, l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg) ont fait davantage de progrès à cet égard. Si tous les États membres ont mis en œuvre des campagnes d'information et des processus formels de consultation du secteur non gouvernemental, notamment par le biais des séminaires bilatéraux organisés avec la Commission européenne, rares sont les PAN/incl qui décrivent dans quelle mesure les contributions des ONG ont été prises en compte. La plupart des États membres invoque le délai relativement court fixé pour la préparation du premier PAN/incl, qui a gêné l'intégration du secteur dans le processus de consultation.

De nouvelles dispositions ont été prises, principalement en Espagne, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède, pour recueillir des informations et établir des rapports sur les meilleures pratiques et les projets locaux innovants mis en place par les ONG, dans l'objectif d'une diffusion à l'échelle nationale. La Belgique, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Portugal et l'Espagne mentionnent également la nécessité de renforcer la collaboration avec les observatoires nationaux, les universités et les instituts de recherche travaillant dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Encourager la responsabilité sociale de tous les citoyens

Les PAN/incl envisagent deux types d'actions pour encourager la responsabilité sociale et l'engagement actif de tous les citoyens. D'une part, certains États membres se sont engagés à lancer des campagnes nationales de sensibilisation dans les médias (ex.: Espagne, France). D'autre part, on reconnaît clairement la nécessité de promouvoir le bénévolat et les autres activités socialement utiles (Pays-Bas, Irlande, Danemark, Allemagne, Espagne). Le bénévolat est non seulement indispensable au fonctionnement des ONG mais il constitue également une voie efficace d'accès aux emplois protégés ou ordinaires (ex.: Danemark et Pays-Bas).

Renforcer la responsabilité sociale des entreprises

Bien qu'il n'y ait pas de définition unique de la responsabilité sociale des entreprises, les États membres, en particulier le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande et le Portugal, estiment qu'il est nécessaire de soutenir, sur la base du volontariat, des programmes permettant aux entreprises d'intégrer les questions sociales dans leurs transactions et dans leurs relations avec leurs actionnaires. À cet égard, la responsabilité sociale des entreprises devrait être considérée comme une façon de gérer le changement et de concilier développement social et compétitivité accrue. Cet objectif pourrait être atteint par exemple par la mise en place d'un réseau national d'entreprises et l'utilisation croissante d'une clause sociale dans les marchés publics. Dans ce domaine, le Danemark présente le dispositif le plus accompli.

RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES (DANEMARK)

Pour encourager l'engagement social des entreprises, un réseau national composé de 15 responsables d'entreprises représentant plus de 85 000 employés et 5 réseaux régionaux de responsables d'entreprises ont été créés, avec l'appui du ministère danois des affaires sociales. De plus, le gouvernement a mis en place le Centre de Copenhague pour accélérer les échanges internationaux d'expériences sur la responsabilité sociale dans le secteur des entreprises. Enfin, un *indice social* a été introduit par le ministère des affaires sociales en 2000 pour permettre aux entreprises de se positionner par rapport aux autres entreprises. L'indice social est calculé à partir d'une grille de notation de l'entreprise sur plusieurs paramètres comme la politique de santé, la politique familiale et les politiques de recrutement des groupes minoritaires. L'indice suit le développement de comptes socio-éthiques qui peuvent être utilisés par les entreprises souhaitant donner des chiffres clés concernant leur responsabilité sociale.

4. PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Le Conseil européen de Nice souligne **qu'il importe d'intégrer l'égalité entre hommes et femmes dans toutes les actions qui tendent à la réalisation des objectifs communs**. Le PAN/incl donne à la plupart des États membres une chance unique d'associer, au sein d'une approche intégrée, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Malheureusement, si tous les États membres mentionnent quelques considérations de genre, rares sont ceux qui intègrent la question de l'égalité des sexes de façon cohérente dans tous les plans (depuis l'identification des défis, en passant par la stratégie globale, jusqu'à la conception et au suivi des mesures spécifiées). Toutefois, plusieurs États membres indiquent qu'ils vont promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans les deux prochaines années.

4.1 La dimension de genre dans les principaux défis

L'analyse de la dimension de l'égalité entre hommes et femmes dans tous les domaines impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est une première étape fondamentale. Elle devra non seulement identifier les disparités significatives pouvant être remarquées dans les données et les statistiques et les inégalités entre les hommes et les femmes face au risque d'exclusion sociale, mais aussi analyser les effets possibles des politiques actuelles ou envisagées sur les disparités entre hommes et femmes. Si les PAN/incl présentent des exemples très significatifs, aucune analyse globale n'est mentionnée. Plusieurs États membres invoquent le manque de données pour justifier

cette lacune et prévoient d'améliorer leurs informations dans les deux prochaines années.

L'analyse des inégalités entre les hommes et les femmes est le plus longuement abordée dans l'objectif 1.1. (cf. chapitre 1.1). Cela confirme les travaux effectués dans les PAN/empl: taux élevé du chômage longue durée chez les femmes, bas salaires et emploi atypique fragilisant les droits de protection sociale (retraites inférieures, voire aucune retraite si les exigences minimales ne sont pas satisfaites). Pour remplir les objectifs communs, de nombreux États membres proposent des solutions qui vont au-delà du marché du travail, mais ils sont loin d'aborder tous les aspects.

Tous les États membres mettent en évidence les mêmes facteurs pour expliquer la plus grande vulnérabilité des femmes face à la pauvreté. Les facteurs les plus communément cités sont les suivants:

- en premier lieu, les parents isolés: il s'agit en grande majorité de femmes qui dépendent principalement des allocations sociales;
- ensuite, le statut des retraités n'ayant pas ou peu travaillé: les femmes représentent les deux tiers des retraités de plus de 75 ans et sont particulièrement exposées à la pauvreté;
- enfin, la violence domestique, citée par dix États membres.

Les autres facteurs de vulnérabilité des femmes mentionnés par quelques États membres sont l'invalidité, les maladies longues, la dépression, l'illettrisme, la prostitution et le trafic d'êtres humains.

Chez les hommes, les facteurs de vulnérabilité sont exprimés de façon beaucoup moins explicite:

- la plupart des États membres mentionnent la perte de logement mais peu d'entre eux indiquent que les hommes constituent la majorité des sans-abri;
- de même en ce qui concerne les (ex-)délinquants;
- les cas de déscolarisation précoce sont rarement ventilés par sexe;
- au vu des quelques données dont on dispose, les hommes sont souvent désavantagés en matière de santé (espérance de vie, maladies cardiaques, suicide, tabac, alcoolisme, toxicomanie).

4.2 Intégration de la dimension de genre dans la stratégie globale

L'intégration de la dimension de genre dans la stratégie globale peut s'appuyer sur des mesures juridiques, des engagements politiques et des structures compétentes impliquées dans la conception de la stratégie. Seuls quelques États membres (Danemark, Finlande, Suède, l'Irlande et l'Irlande du Nord au Royaume-Uni) font explicitement référence aux engagements statutaires de leurs autorités publiques en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les différents domaines. Le Danemark, la Finlande et la Suède ont souligné que leurs systèmes sociaux reposent sur des droits individualisés qui favorisent l'égalité des sexes. La Grèce, la France, le Portugal et l'Espagne se sont engagés à promouvoir l'égalité des sexes dans leurs stratégies dans les deux prochaines années. Dans les autres PAN/incl, les velléités d'intégrer la dimension de genre dans la stratégie font preuve d'incohérence, et aux Pays-Bas, elles sont quasiment inexistantes. L'implication des structures et

comités égalitaires dans la conception des PAN/incl est négligeable, n'étant mentionnée explicitement que dans quelques PAN/incl.

La tendance générale consistant à développer des mesures de lutte contre la pauvreté adaptées aux besoins individuels devrait contribuer à améliorer la prise en compte de la dimension de genre. Cependant, certains déséquilibres entre les sexes exigent de réviser en profondeur les postulats de base de nos systèmes sociaux concernant les aspects de genre. Prenons l'exemple frappant du dilemme sur l'insuffisance des pensions des femmes célibataires âgées qui n'ont que peu, voire aucun antécédent professionnel. Les chiffres d'Eurostat montrent que l'écart dans les taux de bas revenus entre les hommes et les femmes âgés est beaucoup plus petit dans les États membres où les systèmes de politique sociale sont fondés sur les droits individuels. Les PAN/incl auraient pu offrir l'occasion d'entreprendre une révision en profondeur dans ce domaine.

4.3 Prise en compte de la dimension de genre dans les différents objectifs

C'est uniquement lorsque les problèmes sont correctement identifiés qu'il est possible d'affirmer que les mesures ne créent pas de discrimination sexuelle et de décider de la nécessité d'une action positive, sous la forme par exemple d'objectifs spécifiques. Étant donné l'absence d'une analyse exhaustive de la dimension de l'égalité entre hommes et femmes (sexospécificités), le traitement des questions de genre dans les divers objectifs est souvent partiel.

L'objectif 1.1 est pour l'instant celui qui intègre la question de l'égalité des sexes de la façon la plus cohérente, témoignant des processus en cours dans les PAN Emploi. Les discriminations dont les femmes sont victimes sont abordées au niveau de l'accès au marché du travail, mais souvent en omettant clairement d'insister sur les groupes à faibles revenus. On constate des déséquilibres dans la politique de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, les mesures étant presque toutes destinées aux mères et rarement aux pères. De plus, les États membres insistent sur la nécessité d'accroître le nombre de places dans les structures de garde d'enfants, mais peu d'entre eux s'interrogent sur la possibilité pour les parents à faibles revenus de financer ce type de services (cf. chapitre 3.1).

Certains États membres abordent le problème de la disparité entre les genres sur le marché du travail au travers de programmes multidimensionnels tels que le Plan d'action espagnol pour l'égalité entre les hommes et les femmes, le programme britannique *New Deal* pour les parents isolés et pour les couples et le projet irlandais *Family Services* pour les familles ayant des besoins complexes.

La plupart des États membres intègrent d'une façon ou d'une autre les besoins spécifiques des parents isolés dans les objectifs 1.1 et 1.2, dans la présentation des mesures d'accès à l'emploi, à la formation, à l'éducation, aux prestations sociales, au logement et aux services. Ces approches peuvent être considérées comme des précurseurs dans l'évaluation de l'impact des politiques sur les parents isolés. Seuls quatre États membres ont également mentionné les parents isolés comme faisant partie des groupes les plus vulnérables dans l'objectif 3 (Belgique, Danemark, Royaume-Uni, Irlande).

Objectif 1.2: le principal domaine considéré est celui de la protection sociale, avec notamment la question des pensions de vieillesse et des programmes d'assistance sociale (cf. chapitre 3.1.2-a). Si la plupart des États membres signalent un risque de pauvreté élevé chez les femmes âgées ayant une expérience professionnelle insuffisante ou atypique, seuls quelques-uns font référence à une réforme de leurs systèmes de retraites. La question des genres est partiellement abordée dans la réforme actuelle des systèmes d'assurance sociale et de retraite en Irlande. L'Allemagne donne le droit d'accumuler des droits à pension pour les personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour assumer des responsabilités familiales, le Luxembourg, l'Autriche et la Suède

accordent des droits à pension pour les années consacrées à l'éducation des enfants. La réforme des retraites au Royaume-Uni et en particulier le système de retraite secondaire (Second State pension) devrait contribuer à améliorer la situation des femmes ayant eu une vie professionnelle discontinuée. En ce qui concerne les mesures d'accès au logement, l'approche est à peine engagée. Outre la question des sans-abri (voir ci-dessous), la France et l'Espagne font état de nouvelles solutions de logements sociaux et d'urgence pour les victimes de violences domestiques et la Grèce, pour les mères célibataires (cf. chapitre 3.1.2-b).

Le manque d'analyse sur des écarts entre hommes et femmes sexospécificités fait que la dimension de genre est rarement prise en considération dans l'accès aux soins de santé. Concernant les hommes: la France à l'intention d'améliorer les soins psychiatriques pour les sans-abri. Concernant les femmes: la Belgique envisage de créer un système de soins psychiatriques ambulants pour tenter de réduire le taux élevé de dépressions; le Royaume-Uni prévoit de réduire le nombre de grossesses chez les adolescentes et l'Espagne travaille au développement d'un programme d'information santé pour les prostituées.

Dans le domaine de l'éducation, les aspects de genre ne sont guère traités. Plusieurs États membres abordent les problèmes de déscolarisation précoce et d'absentéisme, qui concernent davantage les garçons que les filles, sans établir de distinction par sexe (cf. chapitre 3.1.2-d). Concernant l'éducation des adultes, l'Autriche annonce un plan d'action 2003 pour aider les femmes, hautement exposées à la pauvreté, à accéder à des programmes scolaires et d'éducation pour adultes et l'Espagne présente le plan « ALBA » de lutte contre l'illettrisme féminin.

Comme les services font souvent partie de mesures multidimensionnelles dans les objectifs 2 et 3, le point 1.2 n'aborde guère la question de l'égalité des sexes dans l'accès aux services.

Objectif 2: la récente enquête Eurobaromètre révèle une profonde disparité entre les genres au détriment des femmes dans la plupart des États membres en ce qui concerne la formation aux TIC et l'accès à Internet, mais seuls trois États membres font mention de mesures positives pour réduire cet écart (Autriche, Allemagne et Portugal; cf. chapitre 3.2.1). D'autres initiatives de l'objectif 2 ont trait à la prévention des ruptures familiales en Irlande, Belgique et Autriche. La stratégie nationale du Royaume-Uni pour les services de garde est également détaillée dans l'objectif 2.

Objectif 3: De façon surprenante, deux initiatives ambitieuses en faveur des femmes sont présentées comme des mesures d'aide aux plus vulnérables; il s'agit du PDN²² irlandais, intitulé Mesure pour l'égalité des femmes, et des quatre plans d'action espagnols pour l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le problème des sans-abri, qui concerne en majorité les hommes, est abordé dans plusieurs objectifs: l'objectif 1.2 avec des mesures d'urgence pour le logement et les soins de santé (France, Royaume-Uni); l'objectif 2 pour la prévention (Danemark, Grèce) ou une stratégie intégrée en Irlande (cf. chapitre 3.2.2); l'objectif 3, dans lequel le Danemark, l'Allemagne et le Royaume-Uni considèrent les sans-abri comme le groupe le plus vulnérable.

L'Autriche, l'Allemagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne font état d'initiatives visant à réduire la violence domestique et aider les victimes au titre de l'objectif 3, mais aussi des objectifs 1.2 ou 2. L'Italie a adopté une loi contre la violence domestique et lance des initiatives visant à soutenir les victimes de trafics. L'Autriche a mis en place une protection légale contre la violence domestique et l'Allemagne débat actuellement de mesures de protection légale. En Irlande, un comité directeur national coordonne plusieurs initiatives d'aide et de prévention. Le Plan

²² Plan de développement national.

d'Action National espagnol contre la violence domestique (2001-2004) présente une solution équilibrée: aide aux victimes, mesures à l'encontre des auteurs d'actes de violence et formation du personnel chargé de l'application des lois.

« OLTRE LA STRADA » (EMILIE ROMAGNE, ITALIE)

Pour combattre et empêcher le trafic de femmes et d'enfants, il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie exhaustive et multidisciplinaire impliquant tous les acteurs concernés aussi bien dans les pays d'origine que de destination. L'Italie a récemment adapté sa législation sur l'immigration pour accorder un droit de résidence temporaire aux victimes de trafics afin de leur donner une chance de réinsertion sociale. Le projet régional « *Oltre la strada* » dans la région d'Émilie Romagne implique les autorités locales, des ONG et des travailleurs sociaux opérant dans le cadre de réseaux locaux. L'objectif est de créer des actions de coopération avec les pays d'origine des victimes au moyen d'un service d'assistance téléphonique, d'une protection et de conseils juridiques, de foyers d'accueil, de programmes de réinsertion, de formations professionnelles et d'offres d'emplois dans une entreprise dirigée par des femmes. Le programme tente également d'empêcher le trafic en diffusant des informations sur le sujet et en formant les travailleurs sociaux et les autres acteurs concernés, en Italie et dans les pays d'origine.

Objectif 4: La question de la représentation équilibrée des sexes est complètement ignorée par tous les États membres. Le Danemark indique des mesures prises par l'Association nationale des autorités locales pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.

4.4 Dimension de genre dans le processus de suivi, les évaluations d'impact et les indicateurs

Si les réformes politiques et les nouvelles mesures doivent être précédées d'analyses de la situation en matière d'égalité entre les sexes, elles doivent également être suivies d'une évaluation de leurs impacts sur la dimension de genre, au moyen d'indicateurs appropriés indiquant la ventilation des résultats par sexe. L'évaluation des impacts sur l'égalité entre hommes et femmes est prévue de façon explicite sur base expérimentale en Irlande pour les programmes d'emploi, de formation et d'éducation. Le Danemark et l'Irlande ont créé des comités de suivi à l'échelle nationale. Dans les autres États membres, un suivi explicite n'est prévu que pour certaines mesures spécifiques.

Ce sont les PAN/empl qui utilisent le plus d'indicateurs ventilés par sexe. Il existe d'autres données dispersées en matière de protection sociale, d'éducation, de santé, de participation dans les organisations bénévoles. Plusieurs États membres indiquent leur intention d'améliorer la ventilation par sexe pendant la durée du PAN.

5. UTILISATION D'INDICATEURS DANS LES PAN/INCL

Pour assurer le suivi des politiques définies dans les PAN/incl, les États membres ont été invités à développer, au niveau national, des indicateurs et d'autres mécanismes de suivi capables de mesurer les progrès réalisés en fonction des objectifs fixés.

Dans le contexte actuel, il convient d'établir une distinction entre les indicateurs de performance et les indicateurs politiques. Les indicateurs de performance mesurent les caractéristiques du phénomène, ce qui permet d'évaluer le résultat des politiques et l'efficacité des solutions mises en œuvre pour résoudre les problèmes sociaux (par exemple, taux de pauvreté, nombre d'abandons scolaires); les indicateurs politiques font référence à l'effort politique (par exemple, montant des dépenses consacrées à l'assistance sociale; nombre de sans-abri pris en charge). Il faut également ajouter à cela les indicateurs de contexte, utilisés pour envisager les politiques dans un contexte

économique et social plus général (par exemple, la part des dépenses de protection sociale dans le PNB). Ce qui nous intéresse ici, c'est de calculer l'évolution dans le temps plus que les niveaux atteints, l'objectif premier étant d'évaluer le progrès accompli; il convient donc de tenir compte des niveaux initiaux, étant donné les écarts importants au départ entre les États membres .

La plupart des États membres ont utilisé des **indicateurs de performance** pour expliquer leur situation initiale et identifier les principaux défis. Cependant, ils n'ont pas tous consacré à cette tâche l'attention nécessaire: si certains États membres ont inclus une section analytique pertinente (Belgique, France, Italie, Grèce, Espagne), d'autres ont simplement fait référence aux travaux existants, tels que ceux des observatoires nationaux (Allemagne). Certains États membres ont en outre calculé les différents indicateurs qu'ils entendent utiliser (Belgique, Italie, Finlande et le Royaume-Uni).

Certains États membres ont défini des **objectifs** spécifiques fondés sur l'analyse. Deux types d'objectifs peuvent être distingués:

- Certains États membres se sont concentrés sur un objectif global unique: réduire les niveaux de pauvreté (Irlande), diviser par deux le nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale (Suède), augmenter le nombre de personnes ayant un emploi (Danemark). L'objectif danois de créer 100 000 emplois d'ici à 2010 doit être considéré dans le contexte d'un pays qui a le taux d'emploi le plus élevé de l'UE, dépassant déjà l'objectif européen de 70 %. Dans cette situation, intégrer toutes ces personnes sur le marché de l'emploi implique de régler les problèmes des personnes les plus éloignées du marché du travail.
- D'autres États membres se sont fixé une série d'objectifs spécifiques, soit en termes « administratifs » (Pays-Bas), soit en termes de résultats spécifiques (Royaume-Uni), soit un mélange des deux (Portugal). Dans ce dernier cas, le PAN/incl s'engage à ce que, d'ici un an, toutes les personnes socialement exclues aient bénéficié d'une assistance personnelle par les services sociaux et aient reçu une proposition de contrat d'insertion sociale. En termes d'objectifs, l'approche portugaise semble la plus ambitieuse, avec des objectifs à la fois généraux et spécifiques.

La plupart des autres États membres, s'ils ne fixent pas d'objectifs spécifiques, ont tout de même identifié implicitement au travers de l'analyse les indicateurs qui seront utilisés pour le suivi. Seules l'Autriche et l'Allemagne (hormis la référence faite au rapport récent du gouvernement sur la pauvreté et la richesse) ne mentionnent pas spécifiquement d'indicateurs.

En l'absence d'indicateurs collectivement définis et approuvés au niveau de l'UE, les États membres ont tendance à utiliser **des définitions différentes** pour mesurer et décrire les niveaux actuels de pauvreté et d'exclusion sociale. Tandis que la majorité des États membres se réfèrent à l'indicateur clé du risque de pauvreté, certains pays utilisent des indicateurs nationaux comme la pauvreté absolue (Italie, Portugal, Royaume-Uni), même si le sens de « pauvreté absolue » varie²³. Le seuil d'exposition au risque de pauvreté est calculé à différentes valeurs (50 % ou 60 % du revenu médian), et dans le cas de l'Irlande et de l'Autriche, il est ajusté en fonction d'informations

²³ Ce concept fait référence à la possibilité de se procurer un panier de biens en Italie et au seuil de pauvreté relative fixé à un moment donné au Royaume-Uni. Le Portugal ne définit pas clairement dans son PAN/incl ce qu'il entend par « pauvreté absolue » et « pauvreté infantile ».

additionnelles. La Grèce et l'Italie définissent la pauvreté relative sur la base du revenu et de la consommation, et justifient la référence à la consommation par l'existence d'une forte proportion d'emplois indépendants et par le taux important de propriétaires de maisons, y compris dans les ménages pauvres.

Le risque de pauvreté n'est pas reconnu comme un indicateur clé par certains États membres (Suède, Danemark, Pays-Bas), qui soulignent l'importance d'autres facteurs d'inclusion sociale comme la santé, l'éducation et la participation sociale, ou préfèrent utiliser des indicateurs fondés sur des sources administratives. Les Pays-Bas ont établi un indice de pauvreté financière qui prend en compte la part de ménages percevant le revenu minimum et l'évolution du revenu disponible réel des bénéficiaires.

Bien qu'il ne soit pas question d'établir pour l'ensemble de l'Union une même définition des différents **indicateurs politiques**, il est de toute évidence nécessaire d'inclure dans les PAN/incl des indicateurs et des mécanismes appropriés pour suivre l'évolution dans le temps, comme le requièrent les objectifs de Nice. Certains États membres font une utilisation intensive des indicateurs politiques dans leur PAN/incl (Espagne, France, Portugal, Danemark). Dans l'idéal, il faudrait que les niveaux actuels des indicateurs politiques figurent dans les PAN/incl pour qu'ils puissent constituer des outils de suivi politique efficaces, mais seul le Danemark a véritablement adopté cette approche plus ambitieuse. Quelques États membres (Italie, Royaume-Uni) ont décidé de façon explicite de ne prendre en compte que les indicateurs de performance et de ne pas considérer les indicateurs politiques.

En ce qui concerne les **approches spécifiques** mentionnées, il est intéressant de signaler l'approche britannique, qui sépare clairement les indicateurs centrés sur les aspects actuels de la pauvreté et de l'exclusion sociale (comme le taux de bas revenu) des indicateurs qui repèrent les facteurs augmentant les risques de pauvreté et d'exclusion sociale (comme l'absentéisme à l'école ou les cas de grossesse chez les adolescentes). Notons également que certains pays utilisent spécifiquement des indicateurs subjectifs, en arguant du fait que pour les questions sociales, les points de vue des personnes concernées peuvent s'avérer tout aussi importants que leur situation objective (Italie, Belgique).

L'importance donnée par les États membres à la **dimension territoriale** ne doit pas être sous-estimée. Pour certains pays (Espagne, Italie, Belgique, Allemagne), les différences régionales sont manifestes et il est important que toutes les informations disponibles soient ventilées au niveau régional. D'autres pays mettent l'accent sur la dimension territoriale mais entendue au sens de « zones défavorisées », et proposent des indicateurs pour suivre la situation spécifique de ces zones (Royaume-Uni, Pays-Bas, France).

Indications sur les développements futurs au niveau de l'UE

L'analyse ci-dessus montre que le chemin est encore long vers une approche commune en matière d'indicateurs sociaux permettant de suivre les résultats des politiques et d'identifier les bonnes pratiques. Des efforts restent nécessaires pour améliorer cette situation, à la fois au niveau national et au niveau de l'UE.

Au niveau national, il est certain que les données disponibles sont nettement insuffisantes dans de nombreux pays. C'est le cas notamment pour l'identification des groupes vulnérables: de nombreux PAN/incl manquent d'informations quantitatives de base et de données d'évaluation politique concernant les groupes qui ne peuvent pas être identifiés par des enquêtes (alcooliques,

toxicomanes, sans-abri, minorités ethniques, etc.). Il est nécessaire de développer une base statistique nationale pour pouvoir contrôler la stratégie d'inclusion sociale de façon efficace. Un effort supplémentaire semble justifié pour utiliser plus efficacement les sources administratives. Sur de nombreuses questions relatives à l'inclusion sociale, comme le logement, la santé, la justice, les groupes les plus défavorisés, etc., les sources administratives peuvent fournir des informations utiles complétant les enquêtes auprès des ménages. Certains États membres ont l'intention d'utiliser le PAN/incl pour lancer une dynamique d'amélioration de leur base statistique nationale (Grèce, Belgique).

Au niveau européen, la priorité n'est pas seulement d'améliorer les bases de données européennes actuelles, mais aussi de garantir leur acceptation par tous les États membres, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. La plupart des informations statistiques étayant les indicateurs sociaux européens sont fournies par deux enquêtes auprès des ménages coordonnées par Eurostat: l'enquête sur les forces de travail (EFT) et le panel communautaire des ménages (PCM). Un nouvel instrument est en cours de développement pour remplacer le PCM à partir de 2004: il s'agit d'un instrument européen de collecte de statistiques sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC, *Statistics on Income and Living Conditions*). Cet outil devrait devenir la source de référence pour l'analyse dans le domaine des revenus et de l'exclusion sociale et pour évaluer les progrès réalisés suite à l'application des stratégies d'inclusion. Il est par conséquent nécessaire que cet instrument soit accepté par tous les services statistiques nationaux et qu'il soit traité comme une source nationale, délivrant en temps utile des informations de bonne qualité.

Toutefois, il faut aussi reconnaître que les indicateurs au niveau européen ne devraient pas concerner uniquement le revenu et l'emploi, mais devraient aussi couvrir d'autres domaines essentiels à l'inclusion sociale, comme la santé, le logement, l'éducation, la participation sociale et la situation de groupes vulnérables spécifiques. En ce qui concerne la santé, un vaste système d'information sera mis en place dans le cadre du programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique (COM (2000) 285 final du 16.5.2000) qui permettra la collecte, l'analyse et la diffusion de données sur l'état de santé, les systèmes et les déterminants de la santé. A l'instar de la santé, le développement de sources nationales de bonne qualité, reposant sur des données administratives, pourrait constituer un premier pas vers une analyse plus complète, mais, dans la plupart des domaines, cela serait insuffisant car les possibilités de comparaison resteraient limitées dans la plupart des cas.

Un groupe d'experts sur les indicateurs a été créé par le Comité de protection sociale en janvier 2001. Sa mission est d'améliorer les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale (y compris les indicateurs à utiliser pour évaluer les tendances et pour contrôler les réalisations politiques dans le cadre des PAN/incl) et de développer des indicateurs capables d'illustrer le rôle de la protection sociale et d'appuyer le processus de modernisation des systèmes. Un rapport rédigé par ce groupe et définissant une liste d'indicateurs acceptés par tous dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été adopté entre-temps par le Comité de la protection sociale, en vue de sa soumission au Conseil européen de Laeken. Les futurs rapports conjoints devraient baser leurs analyses sur ce document.

S'il semble pour l'instant approprié d'utiliser les données nationales existantes dans les domaines où il n'existe pas de séries d'indicateurs unanimement acceptés (ex.: le logement), les leçons tirées des actuels PAN/incl, dans lesquels seule quelques États membres fournissent des indicateurs détaillés et pertinents, nous enseignent que cette approche reste insuffisante si l'objectif est d'améliorer la comparabilité de façon significative.

C'est pourquoi le développement d'indicateurs acceptés par tous doit rester l'objectif prioritaire. Les futurs travaux du groupe d'experts sur les indicateurs devront tenir compte de certains indicateurs utilisés par les États membres dans les PAN/incl. Dans l'annexe statistique figure une sélection des indicateurs figurant dans les PAN/incl et qui pourraient être développés au niveau européen.

PARTIE II – LES ÉTATS MEMBRES

BELGIQUE

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : Depuis 1997, l'économie belge connaît une évolution favorable. Néanmoins, le chômage de longue durée et la proportion de la population vivant dans des ménages sans emploi demeurent élevés. 15 % de la population est exposée au risque de pauvreté (revenu inférieur à 60 % du revenu médian), la moyenne de l'UE étant de 18 %. La différence entre ce taux et le taux avant transferts (29 %) témoigne du bon développement du système de protection sociale en Belgique. Les enfants issus de ménages à faibles revenus sont défavorisés en matière d'éducation et sous-représentés dans les niveaux supérieurs d'éducation et de formation professionnelle. Le régime d'assurance maladie couvre 99 % de la population ; de plus, il est en train d'être amélioré en ce qui concerne certains risques exceptionnels liés à la santé. L'offre de logements sociaux ne couvre pas la demande et les loyers ont considérablement augmenté dans les 15 dernières années.

Approche stratégique : Le PAN belge donne un bon aperçu de l'ensemble des initiatives de politique sociale prises par les différentes autorités belges dans le cadre de l'approche de l'« État social actif », mais il pourrait mieux définir les principales priorités. Le PAN/incl se concentre seulement sur les mesures sociales récentes, sans faire référence à l'ensemble du système social existant. Il donne un large aperçu de ces mesures, sans toutefois déterminer de manière systématique leur impact sur l'inclusion sociale. L'intégration sur le marché du travail constitue un élément clé, parallèlement à l'amélioration des plans de protection sociale. Des améliorations dans d'autres domaines politiques majeurs (logement, éducation et soins de santé) devraient permettre d'éviter l'exclusion sociale. La coordination entre les politiques des différents gouvernements aux niveaux régional et communautaire pourrait être renforcée et les autorités locales pourraient être davantage impliquées dans la mise en œuvre du PAN. La participation des divers acteurs a été limitée, mais le PAN garantit leur plus grande implication dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions.

Mesures politiques : Aux deux premiers objectifs de Nice sont associées un grand nombre de mesures, dont certaines spécifient des objectifs quantitatifs et des échéances. Quelques-unes de ces mesures sont innovantes, notamment le crédit d'impôt remboursable, le programme concernant le système de garantie d'un revenu minimum et l'introduction d'une facture santé maximale. Au titre de l'objectif 3, le PAN/incl se concentre sur des groupes vulnérables comme les handicapés, les migrants et les parents isolés. L'implication des parties concernées continuera à être renforcée, entre autres, par l'intermédiaire du service de lutte contre la pauvreté.

Défis à venir : L'impact des mesures politiques générales sur la situation des groupes les plus vulnérables devra faire l'objet d'un examen et d'un suivi attentifs. Le développement à venir d'un État social actif dans le cadre d'une approche cohérente de lutte contre l'exclusion sociale sous différents angles (revenus, éducation et formation, participation au marché du travail, logement) est considéré comme un défi important. Étant donné la complexité des structures fédérales en Belgique, une coordination continue à tous les niveaux reste essentielle. Le PAN belge comprend une section importante sur les indicateurs et vise à faciliter la comparaison par l'utilisation de sources communautaires. Le développement de tels indicateurs, comprenant une différenciation entre les sexes, afin de contrôler et d'évaluer l'impact des mesures politiques constitue un objectif majeur. Une plus grande implication des différents acteurs reste nécessaire.

1. Principaux défis et tendances

Depuis 1997, l'**économie** belge connaît une évolution favorable. Le taux de croissance de l'**emploi** était de 1,8 % en 2000 et le taux d'emploi est passé de 56,3 % en 1996 à 60,5 % en 2000. Le taux d'emploi des femmes (51,5 % en 2000) a augmenté de 6 points depuis 1996. Le **chômage** a considérablement baissé depuis quelques années (passant de 9,7 % en 1996 à 7 % en 2000), mais la part du chômage de longue durée demeure importante. Selon les données nationales, le pourcentage de la population vivant dans des ménages sans emploi reste élevé (14%), et 2 % de la population active peuvent être considérés comme des « travailleurs pauvres », la composition des ménages étant le principal facteur responsable.

En 1998, la Belgique a consacré 27,5 % de son PIB à l'aide sociale, ce qui correspond, en gros, à la moyenne de l'UE. Même si la Belgique a un **système de protection sociale** bien développé, 15 % de la population était exposée au risque de pauvreté en 1997 (avec un revenu inférieur au seuil de 60 % du revenu médian). La moitié de ce groupe est confrontée à un risque persistant de pauvreté. Les bénéficiaires d'allocations sociales et les chômeurs présentent un risque particulièrement élevé de se retrouver dans cette situation. Depuis le milieu des années 1980, les prestations sociales n'ont pas suivi l'évolution des salaires.

Toutefois, un revenu faible constitue seulement l'une des dimensions de la pauvreté, et afin d'évaluer et d'analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, le logement, la santé et le degré de satisfaction des besoins de base.

L'**éducation** et la **formation** sont des facteurs essentiels à l'intégration sur le marché du travail. Les enfants issus de ménages à faibles revenus sont défavorisés en matière d'éducation et sont sous-représentés dans les programmes d'éducation et de formation professionnelle avancée. Le système d'assurance **maladie** couvre 99 % de la population, mais certains groupes spécifiques présentant des besoins importants d'assistance médicale rencontrent des difficultés particulières. L'offre de **logements** sociaux est faible par rapport aux autres pays d'Europe occidentale et ne correspond pas à la demande. Au cours des 15 dernières années, les loyers ont augmenté de 46 %, inflation déduite, en particulier dans la tranche des loyers les moins chers.

Le PAN/incl identifie les **défis à venir** de façon générale, mais trois aspects ont été soulignés par les autorités belges. Premièrement, l'approche de l'« **État social actif** » est utilisée comme stratégie multidimensionnelle de lutte contre l'exclusion sociale. L'emploi est considéré comme un facteur crucial d'inclusion sociale, notamment pour les groupes à risque. L'impact des nouvelles politiques d'activation sur l'intégration des populations défavorisées commence à devenir visible : depuis le pic de 1998, le nombre de personnes percevant le revenu minimum diminue. Deuxièmement, étant donné la complexité de la structure fédérale en Belgique, une meilleure **coordination de la politique d'inclusion sociale** entre les gouvernements aux niveaux fédéral, régional et communautaire s'impose. Les autorités belges ont relevé ce défi par le biais d'un accord de coopération conclu en 1998 qui a contribué à ce que la question de la pauvreté demeure en permanence sur l'agenda politique. Troisièmement, les autorités belges ont effectué des efforts considérables dans l'élaboration et la mise au point d'**indicateurs** comparables au niveau européen. Leur développement ultérieur devrait permettre une évaluation et un contrôle étroit de l'impact des mesures politiques en matière d'inclusion sociale. Le gouvernement a l'intention de prendre part à l'engagement européen en faveur du développement d'un ensemble d'indicateurs communs sur lequel reposera la mise au point des futurs PAN/incl.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

L'actuel PAN/incl fournit un aperçu détaillé des mesures sociales mises en œuvre dans les dernières années, mais il n'évalue pas de manière systématique leur impact spécifique sur l'inclusion sociale. L'approche stratégique du PAN englobe les 4 objectifs et couvre les principaux domaines politiques.

Une approche préventive, axée sur l'activation, devrait faciliter l'intégration sur le **marché du travail**, principalement par des investissements en matière d'éducation, de formation et d'orientation et des efforts pour éviter les pièges du chômage. Pour les personnes qui restent dépendantes des allocations, on envisage de réviser les plans de protection sociale et d'augmenter de façon à la fois générale et sélective le montant des prestations. L'accès à l'**éducation** sera amélioré grâce à la réduction des coûts associés et à une augmentation des financements octroyés aux écoles et aux zones prioritaires.

L'approche stratégique vise également à améliorer le secteur du **logement** social et à faciliter l'accès aux offres de locations du secteur privé. Dans le domaine de la **santé**, on prévoit de renforcer les politiques de façon à couvrir les risques exceptionnels en la matière et à consolider les services de prévention et de soins de première ligne.

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

L'approche couvre la majorité des principaux défis, mais repose surtout sur des mesures générales. L'attention portée aux groupes les plus vulnérables reste insuffisante. Le PAN/incl donne des indications précises sur les budgets additionnels consacrés aux mesures politiques, mais les seuls objectifs quantifiés et échéances fixés quant à la pauvreté et l'inclusion sociale ne concernent qu'un nombre limité de mesures politiques relatives à l'intégration sur le marché du travail.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Ce premier PAN sur l'inclusion sociale porte essentiellement sur des mesures politiques récentes, sans référence à l'ensemble du système de politique sociale existant. La plupart des mesures décrites sont récentes et constituent de nouvelles orientations politiques dans le cadre de l'« État social actif ». Plusieurs initiatives en matière de revenus et de protection sociale, d'intégration sur le marché du travail et de soins de santé sont innovantes. En ce qui concerne l'éducation et le logement, la part d'innovation est plus limitée.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

La politique en matière de protection sociale et de revenus est intégrée à la politique de la formation professionnelle et de l'emploi. Dans le domaine de l'emploi, la question de l'intégration des instruments et de la collaboration entre les différentes autorités n'est pas abordée dans le PAN. En ce qui concerne l'éducation et le logement, les stratégies et mesures des diverses autorités compétentes ne mettent pas l'accent sur les mêmes aspects. Dans le domaine de la santé, le rôle central des autorités fédérales dans le système d'assurance maladie va dans le sens d'une approche plus coordonnée et plus intégrée. Mais dans l'ensemble, l'approche adoptée par le PAN manque de cohérence, en raison de la difficulté à coordonner les efforts des différentes entités fédérées.

Étant donné les particularités de la structure fédérale belge, l'élaboration d'une approche stratégique sur l'inclusion sociale requiert une coordination étroite entre les gouvernements aux niveaux

fédéral, régional et communautaire. L'élaboration du PAN s'est faite dans un cadre élargi : celui du groupe de travail des affaires sociales de la Conférence intergouvernementale belge (qui réunit les ministres du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements fédéralisés, suite au processus de Lisbonne). La participation des parties concernées, notamment du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, a dû être limitée en raison de contraintes de temps, mais le PAN/incl prévoit que ces acteurs prendront une part importante à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des actions.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

La section du PAN/incl consacrée à la politique sur l'emploi est en accord avec le PAN/empl. Tous deux privilégient les politiques en faveur de l'activité sur le marché du travail, en veillant notamment à l'intégration des jeunes, des chômeurs de longue durée, des travailleurs peu qualifiés et des groupes socialement exclus, sans oublier les mesures visant à éviter le cercle vicieux du chômage.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services

Toute une gamme d'actions sont répertoriées ; elles visent à généraliser l'accès au marché du travail grâce à l'activation, la promotion de l'économie sociale, les programmes d'éducation tout au long de la vie, les parcours d'insertion pour les jeunes et les programmes de TIC. D'autres initiatives ont pour but de faciliter l'accès à un revenu raisonnable, à un logement décent, aux services de santé et à l'éducation. Le PAN indique que les familles percevant des revenus très faibles ne peuvent pas bénéficier pleinement de la déduction fiscale relative aux enfants à charge car leur niveau d'imposition est trop faible. Cette lacune du système fiscal concerne plus de 10 % des familles. Par conséquent, un crédit d'impôt restituable pour les enfants à charge sera introduit à partir de l'année fiscale 2001 pour améliorer la situation des revenus et pour lutter contre le cercle vicieux du chômage. Malgré la croissance récente de l'emploi, dans les dix dernières années, le nombre de personnes tributaires de l'aide sociale a augmenté de façon significative, en raison de l'exclusion du marché du travail et de la diminution des principales prestations de la sécurité sociale. Le Programme de printemps tente de combattre ces causes structurelles par des mesures d'activation et par une augmentation des niveaux minimum de prestations. Le programme n'est pas encore intégralement mis en œuvre. Il fixe des objectifs quantitatifs et des échéances ambitieux : le nombre total des personnes touchant le revenu minimum devra diminuer d'un tiers en cinq ans et le nombre de bénéficiaires ayant retrouvé une activité devra passer de 5 % à 20 %. Il n'existe pas de stratégie globale en matière de TIC, mais des initiatives intéressantes de formation aux TIC sont prévues.

3.2. Prévenir les risques d'exclusion

La prévention est un aspect important de la politique belge de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le système de santé belge peut servir d'exemple. Le régime d'assurance maladie couvre des montants fixes pour les services médicaux, la différence étant à la charge du patient. Bien que certaines catégories sociales aient droit à une réduction de leur contribution personnelle, les ménages à faibles revenus et/ou confrontés à de graves problèmes de santé ont besoin d'une meilleure couverture. Des mesures précédentes ont déjà prévu de rembourser les dépenses au-delà d'un certain seuil pour certaines catégories. La facture santé maximale étend et simplifie ces

mesures, en permettant un remboursement immédiat par le fonds national d'assurance maladie des frais dépassant certains plafonds. Ces plafonds dépendent de la déclaration de revenu du ménage. Cette mesure permet de prévenir les risques d'exclusion dus à de graves problèmes de santé (objectif 2) et améliore l'accessibilité des soins (objectif 1).

3.3. Agir pour les plus vulnérables

Le PAN/incl belge s'intéresse tout particulièrement aux groupes vulnérables comme les chômeurs de longue durée présentant un handicap, les migrants, les groupes exclus du secteur de la santé, les parents isolés. Une approche territoriale est mise en place au travers de plans visant à promouvoir une action coordonnée et intégrée de lutte contre l'exclusion sociale dans certaines municipalités (dans le cadre d'un partenariat entre acteurs publics et privés).

3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs

L'implication structurelle des différents acteurs sera assurée par plusieurs organismes, dont le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Ce service a été créé en 1999 afin d'assurer un dialogue permanent avec les parties concernées, ainsi qu'une évaluation suivie de la politique de lutte contre la pauvreté à tous les niveaux. Il repose sur une base juridique solide et inclut dans son groupe directeur des représentants des associations de pauvres, des partenaires sociaux, des agences publiques (locales) et des organismes d'assurance maladie. La participation de cette plate-forme au développement du PAN a été limitée.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

La dimension d'égalité entre les sexes est présente dans le PAN/incl, mais de façon peu visible. Les indicateurs ne tiennent souvent pas compte des spécificités liées au sexe et la plupart des stratégies relatives à l'égalité des sexes concernent l'ensemble de la population et ne visent donc pas spécifiquement les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. Les principales questions abordées dans le PAN/incl en matière d'égalité concernant le développement des services de garde d'enfants pour faciliter la participation des femmes à l'emploi. Des initiatives utiles dans le domaine de l'emploi, de la formation et des services d'aide sont présentées pour améliorer la situation des parents isolés.

Le gouvernement exprime sa préoccupation face à la sous-représentation des femmes dans le secteur des TIC. Afin de brancher réellement les femmes sur les nouvelles technologies, un plan d'action visant à garantir l'équité entre les hommes et les femmes dans l'accès aux nouvelles technologies a été mis au point dans le cadre de la Conférence interministérielle sur l'égalité. Dans le domaine de la santé, le PAN met en place de nouvelles mesures pour s'attaquer aux problèmes de santé spécifiques à chaque sexe.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Chacun des programmes belges, au titre des objectifs 1 et 3 du FSE (représentant une dotation financière totale de 929 millions d'euros) contient des priorités ou des mesures spécifiques concernant l'inclusion sociale. Les actions proposées ciblent toutes les catégories de personnes risquant d'être défavorisées, et les aspects multidimensionnels de l'exclusion sociale sont abordés dans le cadre d'une approche intégrée. Au vu des programmes approuvés en 2000, les différents gouvernements belges devraient dépenser 378,5 millions d'euros pour l'inclusion sociale (40 % de

l'enveloppe totale).

Le programme EQUAL, avec une dotation de 74,1 millions d'euros, sera également centré sur l'intégration de ceux qui sont exclus du marché du travail. En dépit de l'importance du FSE et de EQUAL, le PAN/incl ne fait pas référence à leur impact éventuel sur la politique en faveur de l'inclusion sociale en Belgique.

DANEMARK

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : Le système de politique sociale danois repose sur le principe d'universalité : il garantit certains droits fondamentaux à tous les résidents en cas de problèmes sociaux. Le fait que le Danemark présente le risque de pauvreté le plus bas de l'UE en 1997 atteste de l'efficacité du système et de son caractère global.

Les tendances positives de l'économie danoise, qui présente le taux d'emploi le plus élevé de l'UE et un faible taux de chômage, constituent une base solide pour le renforcement des politiques visant à créer une société d'inclusion et de cohésion. Selon les données harmonisées du PCM, 8 % de la population danoise vivaient avec un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian et la proportion des personnes exposées au risque de pauvreté pendant trois années consécutives (de 1995 à 1997) était de 3 %.

Approche stratégique : L'approche danoise de l'inclusion sociale cherche à développer l'insertion sur le marché du travail, en permettant à davantage de personnes d'obtenir ou de conserver une situation stable sur ce marché. Cela est considéré comme la meilleure voie d'intégration et comme la meilleure parade à la pauvreté et à l'exclusion. D'autres objectifs consistent à offrir des aides financières individuelles garantissant à chaque personne une vie décente et à améliorer les conditions de vie des groupes les plus vulnérables, ceux qui sont incapables de s'intégrer sur le marché du travail. La stratégie repose en outre sur la volonté d'impliquer tous les acteurs concernés dans le développement de la politique sociale.

Mesures politiques : Le Danemark répond aux quatre objectifs mais il met l'accent sur la dimension sociale de l'approche de l'activation. La gamme des mesures en la matière est complète, depuis le libre accès pour tous à l'éducation et aux soins de santé, jusqu'aux services de garde et de soins pour les enfants et les personnes âgées. La prévention constitue également depuis de nombreuses années une caractéristique importante de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et l'e-Inclusion en fait aujourd'hui partie. Pour les groupes les plus vulnérables, l'accent est mis sur des initiatives comme la promotion de la protection légale et les plans d'action individuels. Dans une culture de « partenariat », on a mis en place le Conseil social, des commissions de coordination locales et des réseaux sur la responsabilité sociale des entreprises. Une nouvelle loi sur l'égalité des chances a été adoptée en 2000, imposant la prise en compte de la dimension d'égalité dans toutes les politiques.

Défis à venir : Le principal défi à venir est de parvenir à créer un marché du travail inclusif. Il faut pour cela tenir compte du vieillissement de la population active et de l'objectif global à long terme de créer 100 000 emplois. Autre défi : garantir l'intégration sociale, linguistique, culturelle et professionnelle des réfugiés et des immigrants. Les personnes présentant de nombreux problèmes sociaux ou de santé, qui constituent une grande partie des futurs sans-abri, sont également un sujet de préoccupation.

1. Principaux défis et tendances

Le taux d'**emploi** en 2000, (76,3 %) reste le plus haut de l'UE. De plus, le taux de **chômage** est bas (4,7 %) et le chômage longue durée affiche aujourd'hui un taux de seulement 1 %. Le taux de croissance économique était de 2,9 % en 2000.

Selon les données SESPROS de EUROSTAT, le Danemark consacre 30 % de son PIB à la **protection sociale**, contre 27,7 % en moyenne pour l'UE-15 (chiffres de 1998). Si l'on considère les dépenses par personne en standards de pouvoir d'achat (SPA), les dépenses danoises pour la protection sociale s'élèvent à 7098 SPA, ce qui dépasse largement la moyenne de l'UE-15 de 5532 SPA.

Le fait que le Danemark présente le risque de pauvreté le plus bas de l'UE atteste de l'efficacité et du caractère global du modèle danois de politique sociale. Selon les données harmonisées du PCM, en 1997, 8 % de la population danoise vivaient avec un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian. La proportion des personnes exposées au risque de pauvreté pendant trois années consécutives (de 1995 à 1997) était de 3 % (chiffres du PCM).

Toutefois, un revenu faible constitue seulement l'une des dimensions de la pauvreté, et afin d'évaluer et d'analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé et le degré de satisfaction des besoins de base.

Développer un **marché de l'emploi inclusif**, en permettant à davantage de personnes d'obtenir ou de conserver une situation stable sur le marché du travail, est **l'objectif global principal**. Pour la grande majorité des gens, la qualité de vie est étroitement liée à une vie professionnelle active, l'emploi n'étant pas uniquement un but en soi mais permettant également de réduire le risque de marginalisation sociale. Pour atteindre cet objectif global, les défis suivants sont en jeu :

- Malgré la baisse importante du chômage et l'augmentation de l'emploi, **le nombre de personnes percevant pendant une longue période des allocations d'entretien** (personnes bénéficiant d'une aide financière ou de mesures d'activation ou de réadaptation professionnelle pendant au moins 10 mois de l'année civile) est passé de 115 000 pour la période 1994-1998 à presque 122 000 pour 1999. Selon des estimations sommaires, environ 70 % de ces personnes (85 000) souffrent de problèmes autres que le chômage.
- Le fait de promouvoir et d'édifier des sociétés inclusives présente une **dimension ethnique croissante**. Il est important d'élargir et d'adapter les politiques de façon à ce que la diversité ethnique croissante de la société devienne une force et non un facteur d'exclusion et de fracture sociale. Les immigrants constituent un pourcentage croissant des bénéficiaires longue durée d'aides financières (34 % en 1999 contre 24 % en 1994).
- Autre sujet de préoccupation : **les personnes ayant des problèmes sociaux particuliers**. On estime qu'environ 50 000 personnes sont socialement marginalisées (dont environ 14 000 toxicomanes, 4 500 sans-abri et 30 000 personnes souffrant de maladies psychiatriques et nécessitant des aides sociales particulières). Seule une petite proportion des personnes alcooliques ferait partie de la population marginalisée.

Les tendances positives de l'économie danoise constituent une base solide pour le renforcement des politiques visant à relever ces défis et à créer une société favorisant l'inclusion et la cohésion. Dans les 10 prochaines années, le gouvernement prévoit de créer 100 000 emplois. Cela est à considérer dans le contexte d'une population active vieillissante qui connaît une diminution, que les prévisions évaluent à 40 000 travailleurs d'ici 2010.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le système de politique sociale danois repose sur le principe d'universalité : il garantit certains droits fondamentaux à tous les résidents en cas de problèmes sociaux (chômage, maladie ou perte d'autonomie). L'approche danoise de l'inclusion sociale privilégie l'occupation des personnes. La stratégie consiste à aider les personnes dans le besoin à acquérir la plus grande autonomie possible.

Les objectifs clés dans les années qui viennent ont trait à l'augmentation de l'emploi et à la promotion d'un marché du travail inclusif, avec la réduction du nombre de retraités et de chômeurs longue durée, mais aussi du nombre de personnes en âge de travailler bénéficiant de revenus de transfert. Le but est de satisfaire les besoins de la population croissante des personnes âgées sans réduire le niveau des retraites et des services et sans augmenter les impôts. Toutefois, il importe surtout de garantir que ces personnes entrent dans des relations professionnelles utiles, cela étant considéré comme la meilleure voie d'intégration, mais aussi comme la meilleure parade contre la pauvreté et l'exclusion. D'autres objectifs consistent à offrir des aides financières individuelles garantissant à chaque personne une vie décente et à améliorer les conditions de vie des groupes les plus vulnérables, ceux qui sont incapables de s'intégrer sur le marché du travail.

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

C'est grâce à une approche globale impliquant tous les niveaux de décision et d'action politique que l'on entend gérer la complexité des mesures d'assistance visant à aider les groupes vulnérables à (re)mettre un pied sur le marché du travail. Cette approche reconnaît également qu'il est nécessaire de créer des incitations économiques pour tous (particuliers et employeurs) mais aussi de faire en sorte que chacun prenne conscience de son devoir de contribution à la cohésion sociale.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Le caractère global de la politique sociale est orienté vers la création d'une société active et cohésive.

Si l'on prend le lieu de travail comme point de départ de la prévention de l'exclusion sociale et de la marginalisation, les mesures concernant la responsabilité des partenaires sociaux, l'indice social et les comptes socio-éthiques représentent de nouvelles façons positives d'inciter les entreprises à prendre leurs responsabilités sociales. Cela est à considérer dans le contexte d'une population active vieillissante. D'après l'évolution démographique, la population active serait réduite de 40 000 personnes d'ici 2010 si les taux de participation actuels en fonction de l'âge et du sexe restent les mêmes.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

La stratégie exige un haut degré de coopération dans toute la hiérarchie gouvernementale ainsi qu'entre les autorités publiques, les ONG et les partenaires sociaux aux niveaux national et local.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

L'approche du PAN/incl en matière de politique sociale présente des relations croisées avec d'autres domaines politiques dans un effort commun de renforcement de la cohésion sociale. Le PAN/empl et le PAN/incl ont tous deux pour ambition de faire participer le plus de monde possible à la vie active. Le PAN/empl s'intéresse davantage aux personnes faisant partie de la population active (en particulier les personnes couvertes par l'assurance chômage), tandis que le PAN/incl est axé sur la création d'un marché du travail inclusif. Les deux PAN ne donnent que peu de détails sur les offres concernant les chômeurs en fin de droits (à savoir les personnes dont le chômage constitue l'unique problème) qui perçoivent des prestations en espèces. Le PAN/incl inclut également des politiques destinées aux personnes dans l'incapacité de s'intégrer au marché du travail.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

On a mis fortement l'accent sur la nécessité de Promouvoir la participation à l'emploi; la politique sociale active est axée sur les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, ont des difficultés à rester ou à entrer sur le marché du travail. La politique souhaite donner à tout individu la possibilité de s'intégrer en lui permettant de développer ses compétences et en créant parallèlement de nouveaux emplois pour les personnes présentant une capacité professionnelle limitée.

La politique sociale active inclut toute une gamme de mesures dont l'objectif général est de permettre à tout individu de s'assumer et de prendre en charge sa famille. Parmi celles-ci, on peut mentionner les aides à la réadaptation professionnelle, les arrangements en faveur de la flexibilité du travail, les emplois protégés avec les programmes de subvention salariale, l'emploi protégé et les centres de jour. Des chapitres sociaux ont également été introduits dans presque toutes les conventions collectives ; ils établissent un cadre pour l'emploi et le reclassement des personnes ayant une aptitude au travail limitée. Les **clauses sociales** sont un autre instrument au service des autorités publiques qui souhaitent promouvoir un marché du travail inclusif. Dans le cadre du renforcement de la politique sociale active, la réforme des plans de retraite anticipée sera appliquée de 2001 à 2003. Une telle modification implique de considérer un nouveau critère de « capacité de travail » plus ciblé sur les ressources de la personne et sur son potentiel d'évolution que sur ses limites. Ce critère est conforme à ceux utilisés dans d'autres cas de figure.

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

Le Danemark assure l'accès de tous à l'éducation ainsi qu'au logement et aux soins de santé. Toutes les personnes ont également droit à des allocations si elles ne peuvent pas se prendre en charge et, à partir de 65 ans, tous les citoyens danois ont le droit de percevoir une pension de vieillesse publique. L'accès au logement est garanti grâce aux logements subventionnés par l'État et aux allocations logement individuelles pour les groupes à faibles revenus. Les services danois de garde et d'assistance pour les enfants, les personnes âgées et autres personnes incapables de se prendre en

charge sont également bien développés. En 2000, 76 % des autorités locales garantissaient aux enfants âgés de 0 à 5 ans un accès aux services de garde. Pour les personnes âgées et nécessitant une aide, les autorités locales sont tenues de fournir une assistance personnelle et pratique. Les règlements relatifs à l'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées sont basés sur les réglementations standard des Nations Unies en matière d'égalité des chances pour les personnes handicapées. Le PAN/incl n'aborde pas les questions d'accès à la justice, à la culture, aux sport et aux loisirs.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion

La prévention constitue depuis de nombreuses années l'un des aspects importants de la politique danoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais il existe néanmoins d'autres domaines dans lesquels elle mériterait une plus grande attention. Son développement peut être observé dans le programme de santé publique, dont l'un des objectifs généraux est d'améliorer la santé des groupes les plus désavantagés. Autre domaine : l'amélioration des quartiers urbains défavorisés grâce à une approche holistique centrée sur les ressources locales et sur des améliorations physiques, culturelles et sociales.

Pour les personnes présentant un risque de marginalisation et ayant elles-mêmes des personnes à charge, une aide spécifique est mise en place afin d'améliorer leurs conditions économiques, de logement et de santé. Le Danemark prend des mesures pour relever le défi de l'intégration des immigrants et des minorités ethniques. Pour les immigrants et réfugiés récemment arrivés, il existe depuis 1999 un programme d'intégration de trois ans dont l'objectif est de garantir l'égalité d'accès à la société et au marché du travail. D'autres initiatives plus récentes concernant les minorités ethniques sont également mises en place, notamment des projets s'adressant aux malades mentaux et aux sans-abri, le recueil d'informations supplémentaires sur les minorités ethniques, des mesures de soutien aux parents, des initiatives destinées aux familles ayant à charge des personnes invalides et davantage de places dans les crèches pour les enfants bilingues. Alors qu'aucune stratégie globale d'**e-Inclusion** n'est présentée, le plan mentionne des initiatives dans plusieurs domaines : les TIC et les handicapés (avec un plan d'action spécifique en TI) et les TIC et les personnes âgées.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

L'aide aux plus vulnérables est hautement prioritaire et l'on a renforcé les actions qui tentent d'éviter l'aggravation des problèmes tout en garantissant une vie décente à chaque individu. Le Danemark semble avoir adopté une approche équilibrée, fondée à la fois sur des politiques structurelles prévenant les risques d'exclusion et sur des mesures spécifiquement conçues pour les personnes à risque. On a mis l'accent sur des initiatives de promotion de la protection juridique, des plans d'actions individuels, l'implication des utilisateurs, le conseil qualifié, la cohésion et l'égalité.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Le modèle danois repose en grande partie sur la culture du « partenariat », caractérisée par l'engagement des partenaires sociaux, des autorités locales et autres organisations compétentes, y compris les associations d'utilisateurs, à tous les niveaux. L'application de la législation sociale est décentralisée et relève d'abord des autorités locales. La protection juridique est assurée par la possibilité de contester des décisions en matière sociale auprès de commissions administratives d'appel et éventuellement, des tribunaux.

Un Conseil social a été créé au niveau national, regroupant, entre autres, des représentants des

partenaires sociaux, des autorités locales et du Conseil danois des associations de personnes handicapées. On trouve le même type de représentation à un niveau local avec **les commissions de coordination locales**. Autre exemple de partenariat : la campagne sur la **responsabilité sociale des entreprises** avec la création d'un réseau national et de cinq réseaux régionaux de cadres d'entreprise, grâce au soutien du ministère des affaires sociales, pour promouvoir l'engagement social dans les entreprises. **Le Centre de Copenhague** joue également un rôle important dans ce domaine. Les concepts d'**Indice social** et de **Comptes socio-éthiques** ont été introduits pour permettre aux entreprises de se positionner par rapport aux autres entreprises sur le plan des paramètres sociaux.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Le système universel danois, qui donne les mêmes droits à tous, favorise en soi l'égalité. Le taux d'emploi des femmes est élevé et la participation des femmes au marché du travail est possible grâce à une offre importante de crèches publiques pour les enfants. Une nouvelle loi sur l'égalité des chances a été adoptée en 2000. Elle oblige toutes les autorités publiques à introduire l'égalité des sexes dans leur planification et leur administration. Un groupe directeur supervisera et gèrera ce processus de mainstreaming. Les parents d'enfants âgés de moins de 9 ans peuvent bénéficier d'un congé parental d'un an. Ce plan de congé parental n'est pas équilibré entre les sexes, 90 % des bénéficiaires étant des femmes. Alors que seuls quelques indicateurs sociaux présentés dans le PAN/incl sont ventilés par sexe, d'importantes différences liées au sexe apparaissent. Pour mieux analyser ces différences et pour en évaluer l'évolution, davantage d'informations seraient nécessaires.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les fonds alloués par le FSE au titre des DOCUP objectif 3 s'élèvent à 379 millions d'euros, soit 50 % du montant total. L'une des priorités du DOCUP est de promouvoir l'égalité des chances pour tous en matière d'accès au marché du travail ; il prévoit également une aide locale consistant à offrir aux groupes défavorisés, comme les minorités ethniques, des emplois et des possibilités de formation (allocation du FSE de 105 millions d'euros, soit 27 % du budget). Citons également le programme EQUAL auquel le FSE consacre 29,9 millions d'euros, soit 50 % du montant total. Environ 58 % de cette somme seront consacrés à des actions d'intégration des populations victimes de certaines formes d'exclusion du marché du travail. Bien que les programmes ci-dessus existent, le PAN/incl ne fait aucune référence à leur impact potentiel.

ALLEMAGNE

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : En Allemagne, le système de protection sociale est basé sur l'emploi et sur différents régimes d'assurance sociale, qui couvrent les principaux risques de la vie : vieillissement, maladie, invalidité, besoin de soins de longue durée, chômage et, enfin, droit à une aide sociale pour les résidents en Allemagne. Celle-ci garantit aux personnes n'ayant pas un revenu adéquat les ressources minimums pour satisfaire à leurs besoins économiques, sociaux et culturels. Malgré le développement économique favorable de ces dernières années (croissance du PIB en 2000 : 3 %) et une augmentation du nombre de personnes actives d'environ 1,1 million entre 1998 et 2000, l'Allemagne est confrontée à un taux de chômage élevé persistant dans les Länder de l'Est. Les données harmonisées du PCM révèlent qu'en 1997, 14 % de la population allemande était exposée au risque de pauvreté (c'est-à-dire bénéficiait d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national), un taux inférieur à la moyenne européenne, qui se situe à 18 %. 8 % de la population se trouvait dans cette situation depuis (au moins) trois années consécutives.

Approche stratégique : Le PAN adhère de façon explicite au concept de société « socialement équitable » et associe la nouvelle « société de la connaissance » à la nécessité de renforcer la cohésion sociale. Dans le même temps, l'État providence se doit de prendre des mesures d'activation et de promotion (« *fördern und fordern* »). Chacun doit être davantage responsable de soi et avoir la possibilité de participer à la vie sociale. Le PAN/incl insiste particulièrement sur la nécessité d'éviter l'enclenchement des cycles de la pauvreté. La participation des organisations non gouvernementales est perçue comme une condition cruciale pour la résolution des problèmes sociaux. La publication du premier rapport gouvernemental sur la pauvreté et la richesse en avril 2001, soulignant l'aspect pluridimensionnel du phénomène de l'exclusion sociale, a constitué un pas important vers un débat public mieux documenté. Le PAN/emploi doit jouer un rôle significatif dans la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

Mesures politiques: Le PAN s'est fixé quatre priorités en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : insertion dans le marché du travail et qualifications professionnelles, réconciliation de la vie professionnelle et familiale, assistance aux groupes les plus vulnérables et efficacité accrue des régimes d'assistance, qui doivent devenir plus ciblés. Le PAN fournit un aperçu du système allemand de protection sociale et fait référence à de nombreuses mesures existantes ou récemment introduites ainsi qu'à quelques actions et exemples de bonnes pratiques prévus pour mettre en œuvre ces objectifs. Il mentionne toute une panoplie de domaines politiques et de groupes à risques, ainsi que des aides spécifiques à chacun. Pour la plupart des grands objectifs fixés, davantage d'explications devraient être fournies quant à la façon dont les politiques d'inclusion seront traduites en nouveaux accords opérationnels. Il serait nécessaire de travailler à la mise au point d'objectifs quantifiés et de mécanismes de suivi capables de mesurer les avancées accomplies.

Défis à venir : À l'avenir, le principal défi sera de soutenir les politiques d'inclusion destinées aux personnes ayant des difficultés d'insertion professionnelle. Ces politiques devront aborder ce problème non plus en référence à un simple groupe cible, mais bien comme un problème structurel. Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, il est essentiel que tous les partenaires concernés dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'apprentissage tout au long de la vie unissent leurs efforts. Il faut accorder une attention particulière au taux de chômage plus élevé des Länder de l'Est et à ses effets sur l'exclusion sociale.

De plus, il est nécessaire d'impliquer davantage les autorités locales et régionales dans le développement et l'application du processus d'inclusion sociale afin de lancer une discussion sur les objectifs et les initiatives à entreprendre à des niveaux appropriés au système fédéral allemand.

1. Principaux défis et tendances

En 2000, la croissance de l'économie (3 %) et de l'emploi (1,5%) a été la plus importante de ces 10 dernières années. Le taux de chômage est tombé à 7,9 %, mais le taux de chômeurs de longue durée (4,0 %), bien qu'en léger recul, reste supérieur à la moyenne européenne. Le chômage touche surtout les personnes sans diplômes et sans formation professionnelle reconnus, les travailleurs âgés, les personnes handicapées, les immigrants (en particulier de sexe féminin) ainsi que les femmes ayant des enfants en bas âge ou élevant seules leurs enfants. On constate des lacunes significatives dans l'offre de structures de garde d'enfants, aussi bien pour les enfants de 0 à 3 ans que pour les enfants scolarisés dans les Länder de l'Ouest. La croissance de l'emploi et la baisse du chômage concernent surtout l'Allemagne de l'Ouest, où certaines régions ont presque atteint le plein emploi, alors que, dans de nombreuses régions des Länder de l'Est, la croissance de l'emploi stagne et le chômage reste élevé.

Selon les données du SESPROS, l'Allemagne consacre 29,3 % de son PIB à la protection sociale (la moyenne européenne est de 27,7 %, selon les données de 1998). Mesuré en standards de pouvoir d'achat (SPA) par habitant, le budget alloué à la protection sociale en Allemagne (6459 SPA) est nettement supérieur à la moyenne de l'UE des 15 (5532 SPA).

L'ensemble du système allemand de protection sociale explique, dans une large mesure, pourquoi le risque de pauvreté a été contenu en dépit des problèmes rencontrés sur le marché du travail. Selon les données PCM (Panel communautaire des ménages), en 1997, 14 % de la population vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian, un taux inférieur à la moyenne européenne de 18 %. Le risque de pauvreté persistant était de 8 %. Selon les études menées en 1998 sur un panel allemand représentatif (SOEP), dans les Länder de l'Ouest, 13,0 % des allemands sont exposés au risque de pauvreté, contre 25,4 % des citoyens non allemands. Ces écarts de revenus ont augmenté dans les années 90.

Toutefois, un revenu faible constitue seulement l'une des dimensions de la pauvreté et afin d'évaluer et d'analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé et le degré de satisfaction des besoins de base.

Voici quelques uns des principaux défis :

- La moitié des citoyens non allemands (contre un quart des Allemands) n'ont aucun diplôme et aucune formation professionnelle reconnus. Pour les personnes entre 20 et 29 ans, cette proportion passe à 1 sur 3 chez les non allemands et à « seulement » 1 sur 12 chez les citoyens allemands.
- Il existe encore des disparités régionales de revenus entre les anciens et les nouveaux Länder allemands. L'étude sur la consommation et le revenu en Allemagne (EVS) menée en 1998 par le Service Fédéral des Statistiques révèle que dans les « anciens » Länder, 11,0 % des membres des ménages ont un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian, contre 18,7 % dans les « nouveaux » Länder (la moyenne nationale étant de 12,5 %) ²⁴.

²⁴ Toutefois, si l'on tient compte des différences entre les conditions économiques, telles que le niveau des prix, et que l'on calcule le seuil des bas revenus d'après des médianes régionales, la proportion de personnes vivant dans des ménages à bas revenus est plus faible dans les Länder de l'Est (8,4 %) que dans ceux de l'Ouest (13,1 %).

- De plus, l'Allemagne de l'Est est confrontée à des défis spécifiques: un chômage structurel élevé et la nécessité d'entretenir les infrastructures publiques et privées.
- En décembre 2000, 3,3 % de la population recevaient une aide sociale, c'est-à-dire une « aide régulière aux dépenses de base ». Alors que les conditions d'octroi de l'aide sociale sont restées identiques, le nombre de personnes qui en bénéficient est en recul (-4,2 % en 2000 par rapport à 1999 et -3,2 % en 1999 par rapport à 1998). Sur l'ensemble des ménages de parents isolés, plus d'un sur quatre (28 %) dépend de l'aide sociale (données 1998).

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Dans le cadre d'un état providence favorisant la participation et la promotion sociale axant son action sur l'activation et la promotion, le PAN/incl se concentre sur quatre priorités dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : l'insertion dans le marché du travail et qualifications professionnelles, réconciliation de la vie professionnelle et familiale, assistance aux groupes les plus vulnérables et efficacité accrue des régimes d'assistance qui doivent devenir plus ciblés. Compte tenu de la structure fédérale du pays, tant les autorités fédérales que celles des Länder ont été consultées pour l'élaboration du PAN/incl. Les Länder, et les municipalités qui les composent, sont responsables de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les autorités fédérales sont essentiellement chargées de faciliter l'accès et la participation de tous au marché du travail, les services publics de l'emploi étant responsables de la gestion et de l'application la législation sur le chômage et l'assistance.

Les autorités des Länder sont responsables de l'éducation, de la culture ainsi que du financement de la mise en oeuvre de l'assistance sociale. Dans une certaine mesure, ils sont également chargés de la formation professionnelle, de l'apprentissage tout au long de la vie et du logement. Cela entraîne des différences entre les stratégies régionales et locales.

Dans ce contexte et à ce stade, le Bundesrat – la chambre des Länder – a adopté une résolution appelant au respect du partage des compétences comme défini dans le Traité de l'UE et exprimant un certain scepticisme quant à la définition d'objectifs ou sous-objectifs quantifiés nationaux dans le PAN/incl. Étant donné les contraintes de temps, le PAN/incl fait essentiellement référence aux politiques et mesures qui avaient déjà été mises en place ou sont sur le point de l'être. Seuls quelques engagements sont véritablement liés au PAN/incl lui-même.

2.1. La perspective de stratégie à long terme

Le premier rapport officiel sur la pauvreté et la richesse souligne les risques de pauvreté liés à la situation professionnelle, à l'éducation et à la situation familiale. Par conséquent, les groupes les plus sujets à l'exclusion sociale sont les chômeurs, les personnes peu qualifiées, les parents élevant seuls leurs enfants et les familles de 3 enfants et plus, ainsi que les immigrants, y compris les rapatriés. Pourtant, le PAN/incl aurait pu se pencher davantage sur les initiatives visant à remédier aux politiques sectorielles non intégrées et à renforcer la cohérence des approches territoriales. Il convient de développer des stratégies spécifiques répondant aux défis posés par les Länder de l'Est.

Rien ne permet d'expliquer comment, dans le cadre des grands objectifs fixés, les politiques d'inclusion se traduiront en nouveaux accords opérationnels. La mise en oeuvre de stratégies visant à améliorer en nombre et en qualité les facilités en matière de garde d'enfants reste confuse. Rares sont les nouveaux engagements allant au-delà de l'horizon des deux années du PAN/incl actuel (par exemple, la réforme des retraites, la législation sur le travail à temps partiel, l'activation du marché du travail) et les propositions de stratégies à moyen terme visant des approches intégrées n'en sont qu'à

leurs premiers balbutiements. La perspective d'un plan stratégique à long terme couvrant la décennie à venir, telle qu'envisagée lors du sommet de Lisbonne, n'a pas été suffisamment abordée.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Le PAN se penche essentiellement sur les politiques et les mesures favorisant des approches plus intégrées et une activation accrue qui ont déjà été appliquées et qui pour certaines le seront l'année prochaine. De nombreuses nouvelles initiatives sont des mesures pilotes testées sur des zones géographiques limitées, voire sur quelques municipalités.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

Cela fait bien des années que les acteurs concernés débattent de la nécessité de mieux coordonner les politiques sectorielles et le PAN/incl insiste également sur ce point. Compte tenu de la structure fédérale du pays, la consultation entre autorités locales, régionales, nationales et les autres partenaires a lieu dans le cadre et selon les procédures prévues par la structure fédérale de l'Allemagne. Cette question est intimement liée au débat complexe sur la répartition des recettes et des dépenses publiques entre les structures fédérales et les Länder ainsi que sur l'autonomie politique de ces derniers.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

Le PAN sur l'inclusion sociale (PAN/incl) vise à compléter le PAN pour l'emploi (PAN/empl) en ce qui concerne l'« accès à un emploi stable et de qualité pour les personnes capables de travailler », en particulier pour les chômeurs de longue durée recevant une aide sociale, les personnes peu qualifiées, les handicapés et les immigrants. En ce qui concerne la participation des immigrants (en particulier les plus jeunes) aux mesures d'éducation et de formation, le PAN/incl précise qu'elle devrait être proportionnelle au taux de chômage global dans cette population. Quatre projets pilotes locaux qui concernent des initiatives visant les jeunes sont mentionnés en exemple pour la période 2001-2003. Aucun des deux PAN (sur l'emploi et sur l'inclusion sociale) ne comporte de sous-objectifs quantifiés pour les mesures visant à réconcilier vie professionnelle et vie familiale.

Il serait souhaitable d'instaurer une synergie entre ces deux PAN dans les domaines de la formation continue et de l'apprentissage tout au long de la vie, pour lesquels le PAN/incl soutient une approche plus intégrée dans le but de toucher les personnes peu qualifiées comme les groupes les plus défavorisés.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

Le PAN/incl se concentre sur l'amélioration de la coopération entre les SPE et les administrations chargées de l'aide sociale afin de faciliter l'accès au marché du travail et de simplifier les procédures administratives. Mais la contribution des politiques d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie à l'accomplissement de cet objectif reste peu claire. Pour les personnes peu qualifiées ou ne possédant ni compétences de base ni maîtrise de l'informatique et qui sont tiraillées entre le désir d'un emploi stable et une réalité faite de nombreuses ruptures dans leurs carrières professionnelles, la solution semble encore résider dans des mesures parfois complémentaires, et seulement en partie coordonnées; le risque de « fracture dans l'apprentissage » demeure élevé. Il existe également une initiative importante visant à faciliter l'intégration des personnes handicapées

sur le marché du travail (« 50 000 nouveaux emplois pour les handicapés »). Il est prévu de mettre en place dans toute l'Allemagne des projets visant à proposer aux handicapés des services personnalisés fondés sur une "aide à l'emploi (« *Arbeitsassistenz* »).

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

Le gouvernement a cherché à instaurer un revenu de base adapté aux besoins de chacun, ce qui améliorera le système actuel d'« aide au coût de la vie », et s'emploie à réaliser cet objectif pas à pas. Comme première étape, la récente réforme du système des retraites inclut des dispositions permettant aux personnes âgées dans le besoin d'accéder plus facilement à des appuis financiers. Une réforme des allocations logement entend favoriser les familles. Une amélioration des soins de santé pour les immigrants (centre ethnomédical de Hanovre) est également recherchée.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion

Il existe une grande variété de services de conseil destinés à des groupes spécifiques, tels que les migrants, les familles, les jeunes, les personnes handicapées ou les sans-abri. Une grande partie de ces services sont offerts par des organisations non gouvernementales. Les campagnes de promotion des TIC lancées en 1999 et 2000 comportent également des mesures spécifiques destinées aux personnes handicapées, aux personnes âgées et aux femmes, ainsi qu'à l'amélioration de l'accès de la population aux équipements des TIC, par exemple dans les bibliothèques publiques. Quant à la prévention du phénomène des sans-abri, le PAN/incl évoque la possibilité de payer temporairement le loyer des locataires en difficulté. Pour améliorer la qualité des conseils donnés par les agences de gestion du surendettement, des normes de qualité nationale ont été créées pour la formation reçue par le personnel de ces agences. Cependant, il semble important de soutenir financièrement ces centres d'information.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

L'objectif 3 s'intéresse particulièrement aux handicapés, aux immigrants et aux individus ayant des problèmes sociaux particuliers. Des engagements portant au-delà de l'horizon des deux années du PAN/incl actuel devraient être pris afin de soutenir les approches intégrées et les réformes structurelles. Certains domaines ou groupes à risque d'exclusion (par exemple, les personnes consommant des drogues légales ou illégales) souffrent d'un manque d'information.

Le programme à grande échelle baptisé « Ville sociale » (« *Soziale Stadt* ») va dans la direction d'une meilleure approche territoriale intégrée de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Dans le cadre du processus d'élaboration du PAN, tous les partenaires concernés des administrations régionales et fédérales ainsi que les représentants des partenaires sociaux, de la société civile et des experts issus du monde universitaire ont été régulièrement consultés. Ce faisant, la coopération instaurée par le comité consultatif pour le « Rapport sur la pauvreté et la richesse » a été poursuivie. Le défi à venir sera d'organiser cette collaboration de manière à encourager des approches intégrées et innovantes permettant d'atteindre les objectifs de Nice.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Le PAN insiste sur les objectifs généraux visant à accroître le taux d'activité des femmes et à concilier la vie professionnelle et familiale. Pour les atteindre, il annonce que la disponibilité des services de garde d'enfants sera améliorée. En outre, le travail à temps partiel est encouragé par une loi sur l'égalité de statut entre les femmes et les hommes dans le secteur public, par l'augmentation des droits à pension des femmes qui ont travaillé à temps partiel en raison de leurs enfants et par des campagnes de sensibilisation. Enfin, l'introduction d'une assurance légale de soins de longue durée a suscité l'apparition d'un réseau de services de soins ambulatoires permettant à de nombreux parents de personnes dépendantes de poursuivre leur carrière professionnelle. Les personnes qui s'occupent d'une personne dépendante peuvent elles aussi acquérir des droits au titre du régime de pension. Le PAN ne fait explicitement référence aux questions d'égalité hommes/femmes que dans le projet « Soziale Stadt » (« Ville sociale »), dans le cadre de la politique territoriale de lutte contre l'exclusion sociale. Les aspects d'égalité entre les hommes et les femmes dans les objectifs seront pris en compte dans la mise en œuvre des mesures destinées aux personnes handicapées, dans la promotion des qualifications en TIC, dans le cadre de l'aide destinée aux enfants et aux jeunes, en matière d'éducation et vis-à-vis des immigrants. Pour ce qui est de l'amélioration des qualifications en TIC, l'objectif de 40 % de participation féminine dans tous les domaines liés aux TIC devra être décomposé par catégories professionnelles.

Une nouvelle loi tente de réduire les problèmes de logement des victimes de violences familiales.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'intervention du FSE à l'échelle fédérale et à celle des Länder se monte à 10,809 milliards d'euros pour l'objectif 3 et à 8,805 milliards d'euros pour l'objectif 1. Les interventions au titre de l'objectif 1 suivent de près la structure et les initiatives du DOCUP de l'objectif 3. Pour le domaine politique b (« *une société sans exclus* »), le soutien du FSE s'élève à 19,9 % (2,107 milliards d'euros) et 22,1 % (1,29 milliards d'euros) respectivement destinés à la lutte contre le chômage de longue durée et à l'amélioration des chances des groupes vulnérables sur le marché du travail. De plus, 10 % des fonds alloués par le FSE au domaine politique e (« *améliorer les chances des femmes* ») seront alloués aux objectifs d'inclusion sociale.

L'initiative communautaire EQUAL, avec un budget total de 979 millions d'euros pour l'Allemagne, vise à mettre en place de nouvelles solutions pour développer l'emploi et les programmes, les actions et les bonnes pratiques dans le domaine de la formation professionnelle, accordant la priorité aux mesures de prévention et d'insertion visant à combattre la discrimination, les inégalités et l'exclusion sur le marché du travail. L'égalité entre les hommes et les femmes, mais aussi la lutte contre le racisme et la xénophobie sont considérées comme des questions horizontales à intégrer dans chacun des neuf domaines thématiques.

Malgré l'existence des programmes ci-dessus, le PAN/incl ne fait référence qu'à trois mesures cofinancées par le FSE et à un projet HORIZON datant de la période de programmation précédente du FSE, mais sans présenter l'ensemble du soutien apporté par le FSE.

GRÈCE

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : En Grèce, un système de protection et d'aide sociale basé sur des principes uniformes est graduellement mis en place. La politique sociale a été dominée par l'octroi non ciblé de prestations en espèces, mais, suite à de récentes mesures, cette situation est en train de changer. En ce qui concerne les structures et les programmes d'aide et de protection sociale pour tous, bien des améliorations pourraient être apportées en termes de planification, de structures d'application et de services de distribution. Les données harmonisées du PCM indiquent qu'en 1997, 22 % de la population grecque avaient un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian et que la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté pendant une période continue 1995-1997 était de 11 %.

Malgré son rattachement réussi à l'UEM et ses bonnes performances économiques, la Grèce continue d'afficher un taux d'emploi faible et un taux de chômage élevé. Étant donné les problèmes rencontrés sur le marché du travail et les évolutions structurelles - telles que l'exode rural, le vieillissement de la population, l'affaiblissement progressif des mécanismes de soutien familial et les flux d'immigration importants - la pauvreté et l'exclusion sociale constituent toujours un défi important.

Approche stratégique : Le PAN/incl s'articule en trois volets : politiques générales, politiques spécialisées et interventions administratives. Dans ce contexte, trois réponses politiques ont été proposées. Elles portent sur : a) la nécessité (c'est-à-dire la demande) d'une politique sociale justifiée par les problèmes existants et émergents relatifs au chômage et au passage à de nouvelles conditions économiques, b) la mise en place (c'est-à-dire l'offre) d'une politique sociale via une adaptation des structures administratives devant devenir mieux à même de remplir le nouveau rôle de celle-ci et c) de nouveaux moyens de gestion de l'information (indicateurs statistiques et informations administratives). Ce cadre, même s'il définit bien les principaux enjeux, pourrait bénéficier d'objectifs stratégiques spécifiques et plus clairs.

Mesures politiques : Le PAN/incl grec propose un grand nombre de mesures politiques correspondant aux quatre objectifs communs. Il insiste particulièrement sur les mesures servant l'objectif 1.1, dont la plupart sont déjà comprises dans le PAN/empl ainsi que sur une grande variété de projets d'aide sociale (sous forme d'aides financières), qui répondent partiellement aux exigences de l'objectif 1.2. La portée de ces mesures est étendue par trois nouvelles mesures qui seront mises en place en janvier 2002. Les mesures relevant des objectifs 2 et 3 semblent fragmentées et celles de l'objectif 4 s'attachent à définir les conditions nécessaires à la participation de tous les acteurs. La promotion de l'intégration à la société de l'information se reflète dans certaines mesures, certes de grande échelle, mais qui mériteraient d'être mieux intégrées. Globalement, quelques mesures contiennent des éléments innovants; l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes n'est pas prise en compte dans toutes les mesures du PAN/incl, exception faite des mesures de l'objectif 1.1. De plus, la ventilation des mesures dans divers domaines politiques, bien que témoignant d'un effort d'intégration, exige le développement de mécanismes appropriés et la mobilisation de tous les acteurs présents dans l'arène de la politique sociale, si l'on veut que ces approches soient réellement menées à bien dans les domaines où il est nécessaire d'agir.

Défis à venir : Le principal défi sera d'élaborer et de faire appliquer des politiques spécifiques pour améliorer les interventions dans le domaine de la protection sociale en faveur des citoyens menacés par la pauvreté et l'exclusion sociale, et de faciliter ainsi leur insertion sociale. Autres défis majeurs : la promotion des perspectives d'emploi des groupes les plus défavorisés, étant donné le lien existant entre le chômage et les situations de pauvreté et d'exclusion sociale, et la nécessaire réforme du régime de retraites en un système adéquat et viable à long terme.

1. Principaux défis et tendances

Conformément aux données présentées dans le PAN/incl de la Grèce²⁵, le risque de pauvreté était de 17 % en 1988, de 18,4 % en 1994 et de 17,3 % en 1999. Ces taux indiquent que le risque de pauvreté est resté stable malgré les importants changements structurels qu'ont connus l'économie et la société. Les données du PCM confirment cette constance, bien que le risque de pauvreté ait été estimé à 22 % en 1995 et en 1997.

Toutefois, un revenu faible constitue seulement l'une des dimensions de la pauvreté et afin d'évaluer et d'analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé et le degré de satisfaction des besoins de base.

La Grèce continue d'afficher un faible taux d'emploi et un niveau de chômage élevé. Le taux de chômage en Grèce est encore supérieur à celui de la moyenne de l'UE des 15 (11,1 % en 2000 contre 8,2 % pour l'UE) et reste en premier lieu un problème pour les femmes et les jeunes.

Les services publics actuels de protection et d'aide sociale en Grèce doivent être adaptés afin de répondre aux besoins croissants et variés dans ce domaine. Selon les données SESPROS d'Eurostat, la Grèce a accru ses dépenses de protection sociale et y a consacré 24,5 % de son PIB en 1998, alors que la moyenne pour l'UE des 15 est de 27,7 %. Mesuré en standards de pouvoir d'achat (SPA) par habitant, le budget alloué à la protection sociale en Grèce (3139 SPA), est inférieur à la moyenne de l'UE des 15 (5532 SPA), en raison de ses plus faibles capacités de production. Plus de la moitié des dépenses sociales sont allouées aux pensions de vieillesse et de survie (52,6 % en Grèce, contre 45,7 % pour l'UE des 15), ce qui comparativement réduit les ressources disponibles pour d'autres transferts sociaux.

- Le principal défi à venir sera de préserver la cohésion sociale en menant des politiques spécifiques dans le domaine de la protection sociale en faveur de tous les citoyens menacés par l'exclusion sociale et la pauvreté, tâche d'autant plus difficile que la solidarité familiale est une valeur qui a tendance à décliner. Le PAN/incl grec mentionne clairement ce point à la fois comme un défi majeur et comme une priorité politique.
- Le PAN/incl insiste sur un autre point : la nécessité d'accroître des services d'aide sociale en nombre et en qualité, ce qui conduira probablement à l'augmentation de la part du PIB y étant consacrée.
- Le PAN/incl insiste beaucoup sur les mesures d'activation et de prévention déjà prévues ou en cours d'application dans le cadre du PAN/empl. La lutte contre le chômage et la promotion de l'emploi sont donc une mission importante du PAN/incl grec.
- Malgré les bonnes performances économiques du pays depuis 1996, la Grèce doit continuer de réduire les inégalités géographiques afin de renforcer la cohésion sociale.
- Les sorties précoces du système scolaire (surtout chez les jeunes présentant un handicap « physique », « mental » ou « social »), bien qu'en diminution ces dernières années, demeurent un défi étant donné leurs liens étroits avec le phénomène de pauvreté intra-générationnelle.

²⁵ Les données proviennent de l'enquête nationale sur les dépenses des ménages et se fondent sur le revenu disponible, le seuil de pauvreté étant fixé à 60 % du revenu national médian.

- L'amélioration des conditions de logement de certains ménages à bas revenu continue de requérir une attention particulière.
- Le régime de retraites, qui a besoin d'une réforme majeure, reste un secteur préoccupant. La réorganisation du système de sécurité sociale est primordiale dans la mesure où, étant donné la situation financière actuelle et les problèmes liés au vieillissement de la population, il est nécessaire de préserver un régime de retraites adéquates à long terme.
- La promotion d'une société multiculturelle à travers une bonne intégration des immigrants est un défi et une priorité du PAN/incl.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le cadre stratégique du PAN/incl visant à préserver la cohésion sociale est structuré en trois volets : politiques générales (avec d'importantes influences sur l'ampleur des phénomènes sociaux et les relations sociales), politiques spécialisées (avec des objectifs particuliers et des instruments spécifiques) et interventions administratives (pour multiplier les choix possibles). Dans ce contexte, trois réponses politiques ont été proposées. Elles s'intéressent : a) à la nécessité (c'est-à-dire à la demande) d'une politique sociale capable de s'attaquer essentiellement aux nouveaux problèmes relatifs au chômage, au passage à de nouvelles conditions économiques et aux ajustements d'ordre général, b) à la mise en place (c'est-à-dire à l'offre) d'une politique sociale via une adaptation des structures administratives devant être mieux à même de remplir le nouveau rôle de celle-ci et c) à l'introduction de nouveaux moyens de gestion de l'information (indicateurs statistiques et informations administratives). En général, le PAN/incl suit quatre directions stratégiques : (1) une poursuite de l'expansion macro-économique, (2) une politique de l'emploi axée sur la lutte contre le chômage et la flexibilité du marché de l'emploi (aidant les femmes et les groupes à faible revenu), (3) une série de réformes dans des domaines liés à l'exclusion (santé, aide sociale, éducation, sécurité sociale, administration publique, décentralisation), (4) trois nouvelles initiatives ciblées qui seront introduites en janvier 2002.

Le PAN/incl s'attache à des groupes cibles précis car, étant donné les contraintes actuelles, cette approche devrait permettre d'obtenir plus rapidement un système de protection sociale. Elle pourrait être renforcée par une identification plus claire des groupes les plus concernés par l'exclusion sociale (au niveau de la taille, de la composition, de l'emploi, des conditions de logement, etc.) et des zones géographiques à risque, identification qui, à l'heure actuelle, fait défaut. Des améliorations sont donc encore possibles en la matière.

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

Si des efforts sont faits pour élaborer et remodeler des politiques visant à résoudre les nouveaux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, le PAN/incl ne propose aucun objectif quantitatif. L'absence d'informations quantitatives au sein du PAN nuit à l'élaboration d'un plan d'action plus exhaustif et mieux structuré. Il est donc urgent d'obtenir des informations concrètes fondées sur de meilleures données et analyses statistiques - besoin évoqué au chapitre IV du PAN/incl. Ces informations sont essentielles pour garantir le suivi et l'évaluation des mesures du PAN/incl.

Les pensions constituent la majeure partie des transferts sociaux. Les autres transferts sociaux contribuent beaucoup moins à alléger la pauvreté relative. Les nouvelles mesures de transfert de revenu vers les ménages les plus défavorisés (ceux vivant dans les zones montagneuses, les parents d'enfants en âge scolaire et les chômeurs de longue durée) peuvent améliorer la situation. En outre,

dans les critères régissant l'étendue de la couverture des diverses fonctions du système social, deux paramètres sont considérés cruciaux : le niveau des prestations et le nombre de bénéficiaires. Pour ces raisons, l'évaluation de l'impact des mesures est essentielle.

Globalement, le PAN/incl souligne clairement que la Grèce n'a pas défini officiellement de seuil de pauvreté ni de revenu minimum garanti universel. Ceci explique la coexistence d'une grande variété de programmes de transfert de revenus vers certaines catégories de la population (par exemple les handicapés, les chômeurs, les ex-prisonniers, les femmes sans assurance). L'unification et l'application de critères uniformes à ces prestations disparates restent à faire.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Le PAN/incl comprend quelques nouvelles mesures ciblées à introduire en janvier 2002: aide aux revenus et aux ménages vivant dans les zones montagneuses et défavorisées, transferts sociaux aux chômeurs de longue durée âgés de 45 à 65 ans et transferts sociaux aux familles avec enfants âgés jusqu'à 16 ans et fréquentant l'école, ainsi que certaines mesures présentées principalement au titre des objectifs 2 et 3, lesquelles sont caractérisées par des approches et des éléments novateurs. On notera en particulier la création d'une carte indiquant l'offre et la demande en matière de services sociaux aux niveaux régionaux et locaux. Celle-ci sera utilisée en liaison avec le système intégré d'informations géographiques devant être développé pour les services sociaux et de santé.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

La création des mécanismes et des programmes nécessaires à l'intégration et à la coordination des politiques est une priorité. Le gouvernement s'est engagé à les mettre en place. De plus, il sera nécessaire de développer davantage les politiques partant de la base, celles axées sur l'utilisateur et les incitations à la participation aux processus de prise de décision.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

Le PAN/incl grec propose un grand nombre de mesures politiques réparties entre les quatre objectifs communs et présentées sous diverses formes : actions, actes législatifs, réformes planifiées dans divers domaines politiques, extension des mesures existantes, prestations financières, etc.

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

Le PAN/incl insiste plus particulièrement sur les mesures et les actions au service de l'objectif 1.1 : « *Promouvoir l'accès à l'emploi* ». La plupart de ces mesures sont déjà comprises dans le PAN/empl 2001 du pays. Toutefois, si le PAN/incl contient une série d'actions ciblées capables de faciliter l'accès de certains groupes au marché du travail, le problème du chômage revêt une telle ampleur qu'il faudrait, pour garantir leur efficacité, améliorer la restructuration en cours de l'office national de l'emploi (OAED - *Organismos Apasholisseos Ergatikou Dynamikou*) et établir un système organisé d'identification, d'enregistrement et de contrôle des flux d'entrée et de sortie du marché du travail. Il faudrait en outre accorder une attention particulière aux mesures visant à fournir des conseils et une aide sociale adaptés aux besoins de chaque individu.

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

Dans le cadre de l'objectif 1.2, « *Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services* », le PAN/incl insiste également sur une large gamme de programmes d'aide sociale (prestations financières) qui ne servent que partiellement cet objectif. De plus, il n'existe en Grèce aucun programme global d'indemnisation des chômeurs de longue durée et certains groupes

défavorisés risquent de ne pas pouvoir bénéficier de l'aide au revenu. Les autres mesures relevant de cet objectif (droits, biens et services) s'appuient essentiellement sur les réformes globales prévues pour les systèmes d'éducation, de santé, de protection sociale, etc., qui sont, entre autres, conçues pour favoriser l'égalité d'accès. On peut se demander si ces réformes, en soi, seront capables de répondre aux besoins des personnes ou des groupes de population défavorisés. Soulignons également qu'il existe peu de liens (ou des liens assez faibles) entre les politiques visant les objectifs 1.1 et 1.2.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion

Les mesures présentées pour l'objectif 2 (« *Prévenir les risques d'exclusion* »), bien qu'elles couvrent la plupart des groupes de population menacés, semblent fragmentées et dissociées des mesures présentées pour le reste des objectifs. Certains programmes tels que « les centres d'aide sociale et de formation destinés aux personnes invalides », le « développement et l'extension du programme sur la santé mentale 'Psychargos' » et les « interventions relatives au développement urbain intégré » comprennent des éléments novateurs provenant, notamment, d'une approche intégrée. Les actions visant à promouvoir l'intégration à la société de l'information s'intéressent quant à elles principalement à l'éducation et la formation.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

Dans le cadre de l'objectif 3 (« *Agir pour les plus vulnérables* »), plusieurs mesures cherchant principalement à résoudre les problèmes d'éducation interculturelle sont proposées, mais il n'existe pas de lien évident entre les actions prévues et les services d'aide sociale dont ont besoin les groupes concernés. Toutefois, des réformes structurelles seront également importantes si la cohésion sociale doit être maintenue. La plupart des mesures ciblent des groupes de population spécifiques. Là aussi, certaines mesures sont véritablement innovantes et étayées par une approche réellement intégrée, comme le Plan d'action intégré pour la population Rom (tziganes), qui associe investissement structurel et investissement en capital humain et social.

3.5 Mobiliser l'ensemble des acteurs

Les mesures présentées dans le cadre de l'objectif 4 (« *Mobiliser l'ensemble des acteurs* ») comprennent des projets nécessaires au suivi et à la mise en place du PAN/incl ainsi que des mesures visant à améliorer la gouvernance et les capacités administratives. De ce fait, leur rapport avec cet objectif est indirect. Certaines d'entre elles n'ont pas de lien direct avec l'objectif, d'autres tardent à être mises en œuvre. Le reste des mesures faisant référence au renforcement des activités bénévoles sont en cours de planification. La volonté de créer dans les municipalités un réseau de services de soutien à l'intention des groupes de population vulnérables est un point prometteur.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Alors que la volonté d'intégrer l'égalité entre les sexes est clairement exprimée dans le PAN/incl, il manque dans celui-ci une stratégie globale basée sur une analyse systématique des problèmes rencontrés par les femmes en Grèce ainsi qu'un suivi des changements en cours. Dans ce domaine, peu est ajouté aux actions pour l'intégration de la dimension du genre dans toutes les politiques présentées dans le PAN/empl. Certaines mesures sont présentées en faveur des groupes les plus vulnérables tels que les programmes de soin destinés aux anciennes détenues à leur sortie de prison.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le Fonds social européen et EQUAL contribuent de façon substantielle à la réalisation des objectifs du PAN/incl. Toutefois, le texte du PAN ne contient que peu de références explicites au CCA grec pour 2002-2006. En particulier, un grand nombre de mesures – relevant notamment des objectifs de Nice 1.1, 2, 3 et, dans une moindre mesure, 4 – supposent implicitement une participation du FSE. Cette lacune est due au fait que les montants sont finalisés après la présentation des PAN. En Grèce, le FSE agit en faveur de l'inclusion sociale, principalement en améliorant la capacité d'insertion professionnelle et l'intégration des groupes vulnérables, y compris en facilitant l'accès aux systèmes d'éducation et de santé. Le soutien du FSE est surtout visible dans le cofinancement des programmes opérationnels « Emploi et formation professionnelle », « Éducation et formation initiale », « Santé et bien-être ». Le FEDER apporte également un soutien pour les infrastructures et équipements connexes.

De plus, le programme opérationnel EQUAL pour la Grèce, qui cherche à promouvoir et à tester de nouveaux moyens de combattre la discrimination et les inégalités auxquelles se heurtent les plus désavantagés sur le marché du travail (les jeunes, les femmes, les personnes sans qualification, les minorités ethniques, les personnes handicapées, les travailleurs âgés, les réfugiés, les anciens prisonniers, les toxicomanes, les alcooliques et les demandeurs d'asile) dépend beaucoup du soutien du FSE.

ESPAGNE

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : La protection sociale espagnole s'est considérablement améliorée au cours des 20 dernières années. La croissance rapide des dépenses en la matière (supérieure à celle du PNB et à celle des dépenses publiques totales) a permis à l'Espagne de créer un système de protection sociale fondé sur l'accès à l'éducation, à la santé et aux allocations sociales, notamment les pensions de vieillesse. Le système traditionnel de protection centré sur la carrière professionnelle et financé par l'impôt s'est converti en un système mixte qui fournit également des prestations d'aide sociale financée par le budget public. Au cours des dix dernières années, la protection sociale a été étendue aux personnes les plus vulnérables, avec la mise en place progressive des plans d'aide sociale, destinés à constituer une parade ultime. Malgré une amélioration constante depuis 5 ans, le taux de chômage de 14,1 % demeure élevé. Selon les données harmonisées du PCM, en 1997, 19 % de la population espagnole vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. Les dernières tendances montrent que les sans-abri, les immigrants, leurs enfants et les ménages de parents isolés sont les groupes sociaux les plus vulnérables et que la principale cause d'exclusion est l'absence d'emploi.

Approche stratégique : Les autorités espagnoles considèrent que l'exclusion est un phénomène multidimensionnel, ce qui rend la mobilisation des acteurs particulièrement difficile et risque donc d'entraver la mise en place d'une politique d'inclusion cohérente. Dans ce contexte, le plan actuel fait l'inventaire des différentes mesures existantes et des améliorations prévues pour promouvoir l'inclusion. La principale priorité stratégique de ce plan est la mobilisation générale des autorités publiques à plusieurs niveaux, des partenaires sociaux et des ONG. Cela devrait permettre à l'avenir de présenter un plan avec des mesures beaucoup plus intégrées que ce n'est le cas dans le plan actuel.

Mesures politiques : L'Espagne travaille à la réalisation des quatre objectifs. La solution espagnole aux défis de l'inclusion sociale repose principalement sur la composante emploi de la protection sociale, en particulier par les systèmes de pensions pour les retraités ou les personnes handicapées. Ceci vise à garantir un niveau de protection acceptable pour les personnes âgées et les groupes de population les plus vulnérables. Autre élément important de la protection sociale: le revenu minimum comme ultime filet de sécurité pour ces personnes, notamment pour les jeunes et pour les chômeurs âgés qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite, qui devraient être intégrés dans le marché du travail. L'approche traditionnelle des gouvernements espagnols est ciblée et relève d'institutions publiques fortement spécialisées plutôt que d'une approche intégrée. L'accès aux nouvelles technologies, afin d'éviter que des citoyens soient exclus de la société de l'information, est également développé dans le plan.

Défis futurs: La coordination et la coopération à tous les niveaux de administratifs s'impose si l'on veut harmoniser un minimum les mesures de façon à trouver une solution homogène au problème de l'inclusion sur l'ensemble du territoire national. Le gouvernement central et les administrations autonomes se sont engagés à ce que toutes les communautés autonomes élaborent leurs propres plans régionaux, comme c'est déjà le cas dans plusieurs régions et notamment en Navarre. Les formes graves de pauvreté constituent un autre défi majeur. Certaines formes d'exclusion relativement récentes devront faire l'objet d'une attention spéciale, notamment celles qui touchent les immigrants adultes et enfants, les sans-abri et les malades mentaux. Enfin, l'amélioration des indicateurs d'exclusion et la mise en place de plans d'action régionaux contre l'exclusion devraient, dans un futur proche, être renforcées.

1. Principaux défis et tendances

Depuis 20 ans, le système de protection sociale espagnole a évolué, passant d'un système de protection centré sur la carrière professionnelle et financé par l'impôt, à un système mixte qui fournit également des prestations d'aide sociale financées par l'État. Ce système de protection sociale, qui a trait principalement au revenu minimum, à la protection de la santé, aux indemnités de chômage et pensions de vieillesse et à l'intégration sur le marché du travail, a tendance à acquérir une portée universelle. Notons que la garantie de revenu minimum n'est pas homogène sur tout le territoire national: chaque région a un système différent, offrant différents niveaux de prestations.

La situation économique de l'Espagne s'est améliorée en 2000, avec un taux de croissance du PIB atteignant 4,1 %. Cela a surtout contribué à augmenter le taux d'emploi et à réduire le chômage. Bien que le taux d'emploi soit passé de 47,1 % en 1996 à 55 % en 2000, il reste très inférieur à la moyenne de l'UE de 63 %. En dépit de l'augmentation significative de l'emploi féminin, un écart de 30 pour cent subsiste entre les hommes et les femmes. Malgré une baisse constante depuis 5 ans, le taux de chômage s'élève à 14,1 % et demeure le plus élevé de l'UE. Là encore, il existe une forte inégalité en fonction du sexe, le taux de chômage étant deux fois plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Autres caractéristiques spécifiques à l'Espagne : le taux de chômage chez les jeunes et le taux de chômage longue durée, respectivement de 11,4 % et de 5,9 %.

Selon les données ESSPROS de l'Eurostat, l'Espagne consacre 21,6 % de son PIB à la protection sociale, contre 27,7 % en moyenne pour l'UE-15 (chiffres de 1998). Les dépenses par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) s'élèvent à 3224 SPA en Espagne, contre 5532 SPA pour l'UE-15. Selon les données harmonisées du PCM, en 1997, 19 % de la population espagnole percevait des revenus inférieurs à 60 % du revenu médian (risque de pauvreté). La proportion de personnes exposée à un risque de pauvreté persistant pendant trois années consécutives (de 1995 à 1997) était de 8 % (chiffres du PCM).

Toutefois, un revenu faible constitue seulement l'une des dimensions de la pauvreté, et afin d'évaluer et d'analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, le logement, la santé et le degré de satisfaction relatif aux besoins de base.

Voici quelques-uns des principaux enjeux :

- Garantir une assistance minimale standardisée sur l'ensemble du territoire national, les solutions au problème de l'inclusion sociale pouvant différer considérablement d'une Communauté autonome à une autre.
- Assurer une coordination plus étroite entre les politiques actives de l'emploi et les politiques d'inclusion sociale.
- S'adresser tout particulièrement aux groupes vulnérables clés (sans-abri, immigrants, ménages de parents isolés), ces groupes accumulant plusieurs désavantages: chômage, faible niveau d'éducation, mauvaises conditions de logement, handicaps, etc.
- Répondre au besoin de fournir une protection sociale aux personnes retraitées ou invalides.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le PAN/incl donne un aperçu général de la pauvreté et de l'exclusion sociale, des différentes mesures en place et des améliorations prévues qui tentent de résoudre ce problème. Cette tâche requiert l'engagement d'un grand nombre de partenaires au niveau national, régional et local. Dans le contexte institutionnel espagnol, il est évident que le PAN/incl est davantage un aperçu des différentes mesures qu'un plan intégré unique. Il s'agit néanmoins d'un travail considérable.

Le PAN n'indique pas clairement les principaux objectifs ni de chiffres à atteindre. Néanmoins, d'après le rapport financier présenté dans le plan, les systèmes de retraite et de revenu minimum constituent l'instrument majeur de lutte contre l'exclusion. La mobilisation des acteurs est un objectif stratégique qui permettra d'améliorer l'efficacité de la politique d'inclusion.

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

Comme en témoigne l'analyse financière, presque 90 % des ressources figurant dans le PAN/incl sont destinées à garantir un complément de pension minimum et 10 % à promouvoir l'intégration sur le marché du travail. Dans ce contexte, la priorité est d'assurer une aide au revenu aux personnes non actives (personnes âgées ou invalides).

Les 10 % restants servent principalement à traiter des problèmes indirectement liés à la pauvreté (conditions de logement, santé, éducation, etc.) ou à aider des groupes précis. Les mesures relevant de ces catégories sont bien définies car elles correspondent à des actions mises en place par des organismes publics spécialisés.

Le manque d'objectifs quantitatifs constitue un point faible du PAN. L'amélioration des indicateurs d'exclusion, qui doit également porter sur la question de l'égalité des sexes, est nécessaire à une meilleure compréhension de l'exclusion sociale et à l'orientation de la politique sociale en fonction des nouvelles tendances. Notons que pour chaque objectif, il est donné une description des initiatives prévues dans les deux prochaines années pour améliorer les politiques liées à l'inclusion sociale.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

L'aspect le plus innovant du PAN/incl est la mobilisation des acteurs comme décrit dans l'objectif 4. Bien que, à l'égard des autres objectifs, le plan contient une description des initiatives prévues pour les deux prochaines années, il s'agit généralement d'améliorations des mesures existantes. La mobilisation de tous les acteurs dans le domaine de l'inclusion sociale peut être considérée comme une méthode de sensibilisation à ces problèmes spécifiques et comme un moyen d'encourager l'évolution des systèmes pour permettre la mise en place d'une approche plus intégrée.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

L'administration décentralisée de l'Espagne implique que la plupart des éléments décrits dans le plan relèvent de la compétence des Communautés autonomes. Le « Ministerio de Presidencia » est responsable de la coordination de l'élaboration ainsi que de la surveillance et de l'évaluation du plan. Dans ce contexte, il serait approprié d'évaluer au niveau régional le degré de coordination et d'intégration des différentes mesures. D'autre part, la plupart des organismes publics espagnols dans le domaine des affaires sociales sont fortement structurés autour de groupes cibles, ce qui signifie

qu'une approche holistique de l'inclusion sociale ne sera possible que si l'on renforce la coopération et la coordination. Les actions décrites dans le cadre de l'objectif 4 montrent que de sérieux efforts ont été entrepris pour résoudre ce problème.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

Les deux PAN sont étroitement liés en ce qui concerne les mesures liées à l'emploi, notamment dans les mesures de l'objectif 1, conçues d'une part pour garantir des indemnités aux chômeurs, et d'autre part pour promouvoir l'intégration sur le marché du travail grâce à la formation professionnelle. Ce plan précise le montant des fonds attribués au PAN/empl et destinés aux personnes les plus vulnérables.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

On s'attachera essentiellement aux programmes d'inclusion qui associent l'emploi et la formation à des aides financières à l'emploi. Cet objectif s'adresse au groupe des chômeurs longue durée. Le Revenu actif d'insertion implique à la fois le service public pour l'emploi et les services sociaux. Il est conçu pour garantir un revenu minimum et pour aider les bénéficiaires à s'intégrer sur le marché du travail. Comme cette mesure est gérée par l'administration centrale, il serait intéressant d'évaluer ses synergies avec les programmes similaires d'intégration gérés au niveau régional.

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

L'accès à un niveau minimum de ressources est considéré comme prioritaire et absorbe **65 %** des dépenses prévues pour cet objectif et 32 % de l'ensemble du PAN. Les principaux bénéficiaires sont les personnes retraitées ou invalides. Les autres priorités de cet objectif sont les mesures en faveur de l'éducation, destinées en particulier aux personnes qui n'ont pas acquis un niveau minimal d'éducation (**12 %** de cet objectif). Les mesures liées à la santé représentent également **12 %**; elles mettent l'accent sur les services intégrés qui regroupent les services sociaux et de santé, les administrations régionales et locales gérant le problème des soins en cas de maladie chronique et le plan national de lutte contre les drogues. Enfin, 10 % vont aux services sociaux et au logement.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion

L'un des fils conducteurs de cet objectif concerne la mise en place des plans d'inclusion au niveau régional. À ce jour, seules 8 Communautés autonomes ont présenté un plan, mais fin 2003, toutes les Communautés autonomes ainsi que les plus grandes municipalités auront leur propre plan. Le PAN/incl ne prévoit aucun soutien financier pour ces plans, mais ce n'est qu'un point de départ. Autre fil conducteur de cet objectif: la « solidarité familiale ». Ces mesures s'adressent principalement aux personnes dépendantes et aux services de garde d'enfants et bénéficient d'un soutien financier réel.

En ce qui concerne l'accès aux nouvelles technologies, le plan reconnaît le rôle des nouvelles technologies dans le soutien aux ONG et définit un certain nombre d'initiatives destinées à fournir à ces organisations des équipements TIC et à stimuler les réseaux multimédias. Notons également l'intention de promouvoir les nouvelles technologies pour développer le télétravail dans les groupes présentant des difficultés sociales. Néanmoins, il convient de préciser que 9,8 millions de personnes auraient des difficultés à accéder aux nouvelles technologies, ce qui signifie que cette question va

au-delà du domaine spécifique de l'exclusion sociale.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

Les priorités sont présentées par groupes cibles. Au premier rang des priorités se trouvent les « immigrants » et les « familles avec enfants » qui représentent environ 45 % des dépenses prévues au titre de l'objectif 3. Les « personnes âgées » et les « personnes handicapées » représentent 40 %, tandis que les « femmes » et les « jeunes » représentent 10 %. Seule une petite part (moins de 1 %) a été allouée aux sans-abri. La plupart des mesures ou plans spécifiques décrits peuvent contribuer à lutter contre l'exclusion et sont ciblées sur des groupes spécifiques.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

L'aspect le plus significatif du PAN/incl réside dans l'énorme engagement des autorités et des partenaires espagnols qui se sont efforcés de recueillir les informations nécessaires à l'élaboration de ce plan, ce qui a permis d'obtenir un aperçu du problème de l'inclusion en Espagne. Le suivi du PAN/incl requerra un effort significatif afin de mettre en place davantage de formes institutionnelles de prise de décision, dont de nouveaux forums de discussion. En ce qui concerne l'inclusion sociale, la coopération entre l'administration centrale et les Régions sera similaire à celle déjà instituée dans la politique de l'emploi. Les partenaires sociaux et les ONG ont également l'intention d'institutionnaliser leurs modes d'intervention dans le débat sur l'inclusion sociale. Toutefois, il aurait été approprié de disposer d'informations sur la façon dont les administrations publiques des Communautés autonomes mobilisent les différents acteurs à leur niveau, puisque l'inclusion sociale relève principalement du niveau régional. Ainsi, le Plan de la Navarre contre l'exclusion (1998-2005) indique comment cette Communauté autonome peut mobiliser les partenaires régionaux pour identifier les défis et définir les mesures d'intervention.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Le PAN/incl vise à intégrer l'égalité des sexes dans les quatre objectifs. Toutefois, les problèmes en la matière sont principalement abordés du point de vue de la vulnérabilité féminine, comme en témoigne le quatrième Plan espagnol pour l'égalité entre les hommes et les femmes qui se situe dans le cadre de l'objectif 3. Un nouveau Plan d'action nationale contre la violence domestique est présenté au titre du même objectif. Il prévoit une aide aux victimes mais aussi des mesures à l'égard des auteurs et une formation destinée au personnel chargé de l'application des lois. Dans les objectifs 1 et 2, la question de l'égalité des sexes est parfois évoquée dans la lutte contre l'illettrisme ou lorsque certaines mesures ont une incidence spécifique sur la vie familiale, comme les services de garde d'enfants ou de soins de santé qui peuvent faciliter l'insertion des femmes sur le marché du travail.

En tant qu'élément du Ministère du Travail, l'Institut pour les femmes a participé au processus d'élaboration du NAP/incl, mais il n'y figure pas d'indication claire quant au suivi et à l'évaluation du NAP/incl du point de vue du genre.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Dans le CCA actuel (2000-2001), objectifs 1 et 3, l'appui à l'inclusion sociale se fait dans le cadre de l'axe du programme «intégration par le marché de l'emploi des personnes avec difficultés spécifiques». Les montants financiers nationaux et du FSE représentent environ €980 millions pour toute la période. Les communautés autonomes et les ONG sont les principaux promoteurs des mesures concernant l'inclusion sociale. L'initiative EQUAL contribue aussi à l'inclusion sociale,

particulièrement en ce qui concerne deux domaines prioritaires: l'insertion sur le marché du travail et l'égalité des chances.

FRANCE

CONCLUSIONS

Situation et tendances Ces dernières années, la France a enregistré une croissance soutenue de l'économie et a connu une réduction du taux de chômage ainsi que du nombre des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Le pays reste confronté à un chômage encore élevé qui atteint les catégories sociales et les territoires de façon très inégalitaire. Avec un risque de pauvreté de 17 % en 1997, la France se situe légèrement en dessous de la moyenne européenne. Si la pauvreté et l'exclusion sont principalement liées à l'absence d'emploi, elles atteignent aussi des personnes qui occupent un emploi. Les principaux groupes vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sont : les enfants de moins de 15 ans vivant dans un ménage pauvre, les chômeurs de longue durée, les jeunes à faible qualification, les familles monoparentales, les familles nombreuses, les populations des quartiers dégradés et les demandeurs d'asile.

Approche stratégique Le PAN/incl. prolonge et complète une démarche de lutte contre les exclusions engagée depuis 1998. Il devra se traduire dans un programme financier détaillé. Le PAN/incl. met en œuvre une double stratégie, définie à moyen terme, qui valorise fortement une politique d'accès à l'emploi, s'appuyant sur le PAN/empl, et organise une mobilisation des différents acteurs, publics et privés, pour favoriser un accès à leurs droits des personnes les plus en difficulté. Cette mobilisation des acteurs nécessite une coordination renforcée entre les services administratifs concernés et l'implication étroite de tous les partenaires concernés, notamment les collectivités territoriales. La démarche retenue repose sur le constat du caractère multidimensionnel de l'exclusion et met l'accent sur une approche. Le PAN/incl souligne également l'importance d'une action plus déterminée sur les territoires où pauvreté et exclusion sont plus marquées. Enfin, si un important effort a été consenti en terme de définition d'indicateurs, on regrettera l'absence d'objectifs ou de sous-objectifs quantifiés.

Mesures retenues Les mesures se déclinent en quatre grandes catégories, correspondant aux quatre objectifs adoptés à Nice. Si l'accès à l'emploi regroupe une grande partie des mesures, le PAN/incl. 2001 propose de nombreuses mesures à caractère social et culturel. Ces mesures concernent des publics bien définis mais également des territoires. L'intensité des politiques proposées ne pourra être appréciée qu'en tenant compte des éléments financiers du "programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale" de juillet 2001. L'approche transversale d'accès aux droits contribue à promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les dispositifs et mesures du Plan, ce qui devrait être renforcé par le développement en cours d'indicateurs ventilés par sexe.

Défis futurs La lutte contre les facteurs de précarité en matière de revenu professionnel, de logement, de santé ou encore de connaissances, et l'accès effectif aux droits sont les défis majeurs auxquels sont confrontées les autorités françaises. Une attention particulière sera également nécessaire face aux problèmes qui se posent dans les quartiers sensibles d'habitat social ou dans certaines zones géographiques. Par ailleurs, à la lumière de la présentation en juillet 2001 du "programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale" et afin de renforcer le caractère intégré du PAN/incl, il s'avère indispensable d'assurer un suivi soutenu par des indicateurs appropriés et une mise en œuvre conjointe du PAN/incl et de l'ensemble des différents programmes et initiatives que les autorités françaises adopteront en matière d'inclusion sociale.

1. Défis et tendances majeurs

Depuis mi-1997, l'économie française a connu, malgré une inflexion récente, un taux de croissance soutenu (le PIB a augmenté de 3,2 % en 2000) et de fortes créations d'emploi (515 000 en 1999, 580 000 en 2000). Le taux de chômage est en baisse continue depuis 1997 (8,7 % fin mars 2001). Cette baisse a surtout profité aux chômeurs de longue durée, aux personnes de plus de 50 ans et aux jeunes. Malgré cette évolution, le niveau de **chômage** demeure encore très élevé et surtout d'**importantes inégalités persistent**. Ainsi, le taux de chômage est de 7,7 % pour les hommes alors qu'il atteint 10,9 % pour les femmes. Les régions sont inégalement atteintes, le Nord et le Sud de la France connaissant des taux de chômage plus importants que l'Ouest ou le Centre.

La pauvreté exprimée par le risque de pauvreté, c'est-à-dire le pourcentage de la population vivant avec un revenu inférieur à 60 % de la médiane nationale, affectait 17 % de la population en 1997, ce qui situait la France légèrement en dessous de la moyenne de l'Union européenne (selon les données du panel européen des ménages). Selon les statistiques nationales, environ 5 millions de personnes vivaient en 2000 en dessous du seuil de pauvreté (50 % du salaire médian).

Pourtant, le revenu monétaire n'est qu'une des dimensions de la pauvreté. Afin de se faire une idée précise de la dimension du phénomène, il faudrait prendre en compte d'autres aspects également pertinents comme l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé, et le degré de satisfaction des besoins essentiels.

La pauvreté et l'exclusion sont principalement liées à l'absence d'emploi, mais elles touchent aussi des personnes qui occupent un emploi. Ces "travailleurs pauvres" forment un des groupes les plus exposés à la pauvreté et à l'exclusion (1,3 million de personnes). Les autres groupes sont: les enfants de moins de 15 ans vivant dans un ménage exposé au risque de pauvreté (950 000 en 2000), les chômeurs de longue durée, les jeunes à faible qualification, les familles nombreuses, les familles monoparentales, les demandeurs d'asile ainsi que les populations des quartiers d'habitat dégradé ou des départements d'Outre-mer.

Le retour à l'emploi d'une partie de la population pauvre ou sa sortie de conditions de vie précaires sont des faits récents qui découlent de la reprise économique. **La lutte contre les facteurs de précarité en matière de revenu professionnel, de logement, de santé ou encore de connaissances, est le défi majeur** auquel sont confrontées les autorités françaises. Un **deuxième défi** est celui de **l'accès à leurs droits de personnes en situation d'exclusion**. La complexité des démarches administratives à accomplir, des formulaires à remplir et des dossiers à constituer, l'enchevêtrement des règles de gestion rendent souvent difficile cet accès aux droits. L'attention devra également être portée aux **quartiers d'habitat social** dégradés ou sensibles ainsi qu'aux **zones géographiques** particulièrement **touchés par l'exclusion sociale**.

2. L'approche stratégique et les principaux objectifs

Le PAN/incl met en œuvre une double stratégie, définie à moyen terme, qui valorise fortement une politique d'accès à l'emploi, s'appuyant sur le PAN/empl, et organise une mobilisation des différents acteurs, publics et privés, pour favoriser un accès à leurs droits des personnes les plus en difficulté. Cette mobilisation des acteurs nécessite une coordination renforcée entre les services administratifs concernés et l'implication étroite de tous les partenaires concernés, notamment les collectivités territoriales. La démarche retenue repose sur le constat du caractère multidimensionnel de l'exclusion et met l'accent sur une approche intégrée des actions en faveur de l'emploi, de la formation, du logement et de la santé.

Le Plan **ne fixe pas d'objectifs** (ou de sous-objectifs) **quantifiés**. Or, cette absence d'objectifs quantifiés peut porter préjudice à la bonne compréhension et appréhension des situations de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment lors de la conduite des évaluations. La stratégie semble opter pour une présentation de "tendances". À ce titre, une grande liste d'indicateurs est proposée avec une attention toute particulière accordée à la déclinaison des indicateurs selon le genre et suivant les variables de tranche d'âge, de groupes de catégories socioprofessionnelles, de revenu, de situation sur le marché du travail et de configuration familiale. En revanche, le programme national de juillet 2001 fixe, pour la plupart des mesures, des objectifs quantifiés à atteindre d'ici 2003. **De ce point de vue, il convient de souligner l'importance que revêt l'adoption d'une démarche intégrée pour la mise en œuvre, d'une part du PAN/incl et d'autre part, du programme de juillet 2001.**

2.1. La perspective stratégique de long terme

La stratégie proposée dans le **PAN/incl** s'inscrit dans le **prolongement des politiques adoptées en 1998** et s'intègre dans une perspective **de moyen terme** définie jusqu'en 2003. Le **PAN/incl** trouve sa traduction financière dans le **programme national de juillet 2001**. Les premiers bilans de la loi de 1998 ont montré un réel impact des mesures sur l'accès à l'emploi et un moindre effet sur l'accès aux droits, à l'exception de la santé, avec l'instauration d'une couverture maladie universelle (CMU).

Le **PAN/incl** vise d'abord à réinsérer dans le marché du travail les demandeurs d'emploi en mettant un accent plus net sur les publics plus éloignés de l'emploi. Il comporte cinq grands objectifs qui approfondissent le programme de 1998 et qui correspondent aux préconisations du sommet de Nice .

2.2. Le caractère innovant du PAN/incl

Dans la politique française de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la véritable rupture date de la loi du 29 juillet 1998 dont le **PAN/incl** ne fait que reprendre les principales lignes de force. Toutefois, le **PAN/incl** accentue **les efforts en direction des populations les plus éloignées de l'emploi**, élargit **la mobilisation des différents acteurs de l'État** (justice, culture, éducation nationale), **ainsi que des entreprises** (le développement de la responsabilité sociale et du dialogue social au sein des entreprises afin de prévenir et d'éviter les ruptures professionnelles conduisant à l'exclusion constitue un des objectifs visés par le projet de loi de "modernisation sociale"). Le Plan de 2001 souligne également l'importance d'une **action plus déterminée sur les territoires où pauvreté et exclusion sont plus marquées**.

2.3. Une démarche intégrée et coordonnée

L'approche stratégique est claire et correspond aux défis identifiés. Elle repose sur le constat du caractère multidimensionnel de l'exclusion et sur la nécessité de proposer des réponses diversifiées. Le **PAN/incl** identifie clairement les conséquences de l'exclusion, reconnaît la nécessité de la prévenir, distingue les groupes et les zones les plus vulnérables. Pour relever les défis, le **PAN/incl** poursuit à la fois une stratégie basée sur **la synergie entre les différentes politiques** (emploi, logement, santé, etc.) **et sur la mobilisation des acteurs**.

En matière de coopération et de coordination de tous les acteurs, il faut noter que l'élaboration de cette stratégie avait fait l'objet d'un important débat dans la société française dans les années 1995-1998. Les réseaux associatifs et les intervenants sociaux avaient été fortement mobilisés ainsi que les services administratifs compétents de l'État. Prolongeant et approfondissant ces démarches, le **PAN/incl** n'a sans doute pas suscité une aussi forte mobilisation en dehors des réseaux associatifs

directement concernés et des services de l'État. Aussi, **il semble nécessaire d'établir des mécanismes renforcés de coordination entre les services administratifs concernés et de veiller à l'implication des divers partenaires lors de la mise en œuvre des dispositifs.** À ce titre, il conviendra de s'assurer de l'implication forte des collectivités territoriales (en particulier les conseils généraux et les communes).

2.4. Lien et cohérence avec le PAN/emploi

Le **PAN/incl** comporte des liens précis avec la stratégie proposée dans le Plan d'action national pour l'emploi de 2001. Le Plan d'action prend nécessairement en compte la stratégie française pour l'emploi formalisée dans le PAN/empl. qu'elle vient renforcer et enrichir. En effet, la France accorde une importance particulière aux mesures préventives et/ou actives en faveur des personnes menacées d'exclusion comme en témoignent, notamment, l'introduction du nouveau dispositif "Projet d'action personnalisée", la création de la "prime pour l'emploi" ou encore le renforcement du programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE) qui s'adresse aux jeunes en grande difficulté. D'autres mesures prévoient des aides en lien direct avec l'emploi (secteurs marchands et non marchands).

3. Les principales mesures politiques au regard des quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

L'approche retenue ne consiste pas à créer des droits spécifiques, réservés aux plus démunis, mais propose d'adapter tous les dispositifs de droit commun et de développer des actions de suivi permettant leur mobilisation effective. Les mesures concernent principalement l'accompagnement vers l'emploi des chômeurs et des publics les plus éloignés du marché du travail, la validation des acquis professionnels, l'établissement des tarifications sociales sur la base du revenu réel des personnes. L'accès au logement, l'amélioration du dispositif d'accès aux soins, et surtout, un effort important en faveur de la prise en charge des souffrances mentales figurent parmi les mesures nouvelles. Le PAN/incl. propose également, même s'ils n'ont pas l'ampleur des mesures précédentes, des programmes d'accès à l'éducation, à la justice et à la culture.

3.2. Prévenir les risques d'exclusion

La stratégie proposée est cohérente avec le principe de prévention arrêté au Sommet de Nice. Ainsi, toute une série de mesures concrètes est envisagée afin d'agir en amont par l'intervention ciblée au moment où risque de se produire une rupture dans les conditions de vie. La proposition d'un accompagnement social des familles en situation de surendettement, la prévention des expulsions du logement, la création de cellule de veille éducative visant à éviter les processus de déscolarisation ainsi que la prévention des ruptures familiales par une aide accrue à la parentalité constituent les principales mesures avec l'extension des lieux d'accès aux nouvelles technologies pour les jeunes et les demandeurs d'emploi.

Bien que le Plan ne mentionne pas l'Inclusion en tant que défi majeur, il contient néanmoins une série d'**initiatives concernant les technologies de l'information et de la communication (TIC)** dans l'éducation (toutes les écoles seront ainsi reliées à Internet avant la fin de l'année scolaire 2001 – 2002, brevet informatique et Internet), la formation (module d'initiation à Internet et "certificat de navigation Internet" proposés aux demandeurs d'emploi en formation ainsi qu'aux jeunes qui le souhaitent accueillis dans les missions locales) et l'établissement de points d'accès public à Internet (d'ici 2003, plus de 7000 lieux publics offrant un accès à l'Internet seront ouverts. 2500 de ces

lieux, qui signeront une "charte des espaces publics numériques", permettront à tous d'acquérir une formation générale sous la forme d'un "passport pour l'Internet et le multimédia" ainsi que poursuite et renforcement du programme "Points Cyb").

3.3. Agir pour les plus vulnérables

L'approche retenue est orientée à la fois sur les personnes et sur les territoires. L'identification des groupes vulnérables est très claire et les actions proposées visent les personnes et les zones les plus exposées aux problèmes d'exclusion. On retiendra notamment l'élargissement du programme TRACE pour les jeunes en insertion professionnelle ou le développement des activités d'utilité sociale dans les quartiers d'habitat dégradé. Une attention spécifique est portée en direction des territoires et départements d'Outre-mer confrontés à l'exclusion. Depuis le début des années 80, la France a engagé sous l'appellation de "politique de la ville", un effort important en direction des quartiers dégradés, le Plan 2001 accentue une approche plus territorialisée de l'intervention de l'État, en particulier dans le domaine de l'accès à l'emploi des populations les plus en difficulté.

3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Le PAN/incl reconnaît et souligne qu'une action efficace en matière de lutte contre les exclusions suppose d'assurer une **coordination efficace entre tous les acteurs**. Celle-ci passe par le renforcement des structures locales d'observation sociale et le développement de lieux d'accueil de proximité rassemblant les différents services publics et sociaux. Une plus grande mobilisation et une meilleure coordination des services décentralisés de l'État accompagneront un renforcement des partenariats avec les associations. Le partenariat est un élément essentiel du Plan, tant dans son contenu que dans les modalités de sa mise en œuvre.

4. Promotion de l'égalité entre hommes et femmes

L'approche transversale adoptée "visant à garantir à chacun un accès effectif aux mêmes droits" devrait contribuer à la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les dispositifs et mesures présentés. Cette approche apparaît cependant plus modeste dans la protection sociale où des écarts se révèlent notamment dans les situations de rupture familiale ainsi que dans les domaines requérant un développement de statistiques ventilées par sexe auquel le Plan entend progressivement procéder.

L'identification des défis majeurs montre des écarts entre hommes et femmes en matière d'emploi et de situation familiale (85 % des parents isolés sont des femmes). En conséquence, les initiatives prises ont trait surtout à l'accès à l'emploi (objectifs quantifiés de participation des femmes peu qualifiées au programme TRACE), et à l'amélioration de l'autonomie économique des bénéficiaires de l'allocation de parents isolés. Les hommes particulièrement marginalisés, ex-prisonniers, sans abri, délinquants, travailleurs migrants en foyers, bénéficient aussi dans plusieurs objectifs tels l'emploi, le logement, la santé, l'accès à Internet, d'une attention voire de mesures particulières. Le développement de l'accompagnement social personnalisé devrait aussi concourir à une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes.

Il reste à résoudre la question des instruments de pilotage des mesures. Le Plan s'engage à "accorder une attention toute particulière à la déclinaison des indicateurs selon le genre afin de renforcer le ciblage des mesures sur les femmes, souvent principales victimes des situations d'exclusion". Ceci prend d'autant plus d'importance que le programme de juillet 2001, contrairement au PAN/incl, accorde peu de visibilité à la dimension du genre.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le PAN/incl ne mentionne pas explicitement les interventions cofinancées par le FSE. **Les passerelles sont néanmoins perceptibles** en ce qui concerne la politique préventive menée. À ce titre, dans le cadre du Programme Objectif 3 pour la période 2000-2006, le FSE apporte un soutien particulier en matière de renforcement de l'approche préventive. En effet, les mesures représentent 65,5 % de l'enveloppe nationale totale (soit environ 3 milliards d'€ de contribution FSE).

Le soutien du FSE concerne en particulier les actions au bénéfice des publics du "programme d'action personnalisé pour un nouveau départ" ainsi que le soutien du développement des Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des Plans départementaux d'insertion (PDI). L'intervention du FSE est également orientée vers des actions de lutte contre les exclusions en appuyant une logique de prévention et d'insertion sociale et en cherchant à conjuguer des approches préventives contre le chômage de longue durée et des actions de lutte contre les exclusions. Il intervient aussi de manière préventive pour donner une nouvelle chance aux jeunes qui quittent le système scolaire sans qualification. De même, l'appui du FSE est mobilisé en faveur des travailleurs en activité. Enfin, l'intervention du FSE vient en soutien des actions conduites pour supprimer les obstacles à l'accès à l'emploi et à la formation des femmes et pour aider à la diversification de leurs choix professionnels.

IRLANDE

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances: L'année 2000 a été la 7^{ème} année consécutive d'extraordinaire croissance économique en Irlande. Le PIB a connu une croissance de 10,7 %, résultat supérieur à celui des années précédentes et égal à trois fois la moyenne de l'Union européenne. Cette croissance a eu un impact considérable: le chômage est tombé à 4,2 % et le chômage de longue durée à 1,7 %. En même temps que le taux d'emploi a augmenté, on constate une pénurie de main-d'œuvre et de qualifications. En termes de pauvreté, la situation reste complexe. Si l'on utilise la définition fondée sur le concept de «pauvreté persistante», le niveau de pauvreté chez l'adulte est passé de 15 % en 1994 à 8 % en 1998 tandis que, sur la même période, le niveau de pauvreté infantile est tombé à 12 %. Toutefois, on remarque une disparité des revenus toujours plus importante; en 1997, 20 % de la population avaient des revenus inférieurs à 60 % du revenu médian (sur la base des données harmonisées du panel des ménages). Un examen approfondi de l'exclusion sociale requiert des données plus élaborées sur les tendances de la pauvreté, qui, à leur tour, nécessitent plus d'informations sur des groupes spécifiques tels que la pauvreté par zone géographique. Un tel examen exigerait également une analyse du problème de l'exclusion sociale. Celle-ci devrait aborder les thèmes de la santé, de la pauvreté rurale, des transports et du logement.

Approche stratégique: Le besoin de lutter contre la pauvreté est bien reconnu: le budget alloué aux politiques d'inclusion sociale se monte à 10 milliards d'euros et la NAPS (*National Anti-Poverty Strategy* - stratégie nationale de lutte contre la pauvreté), qui sous-tend le PAN/incl, a été créée en 1997. La NAPS (et toute l'approche stratégique de la pauvreté en Irlande) est établie sur un calendrier à long terme (10 ans) et est constituée d'objectifs spécifiques couvrant des domaines et des groupes spécifiques. L'accès à l'emploi pour tous est considéré comme un point clé pour sortir de l'exclusion sociale. Pour appliquer cette stratégie, on a créé une infrastructure administrative ainsi que des procédures et des mécanismes de suivi (nouveaux pour la plupart au moment de leur mise en place). Il est particulièrement intéressant de souligner que les objectifs et les principes ont été intégrés dans les plans de développement et les plans financiers nationaux. Le pays s'efforce de remodeler et d'améliorer sans cesse la NAPS et une vaste réforme est aujourd'hui en cours. Toutefois, ni l'analyse qui est à la base de la NAPS, ni les récentes évaluations de cette stratégie ne sont reflétées de façon adéquate dans le PAN/incl auquel il manque une dimension stratégique. L'égalité des sexes en tant que telle n'est pas mise en évidence.

Toutefois, une fois achevée, la révision de la NAPS devrait contenir une analyse et une réponse politique stratégique au problème de l'exclusion sociale. **Mesures politiques:** l'Irlande est active dans les quatre objectifs et particulièrement dans son effort pour faciliter l'accès de tous au marché du travail et pour améliorer la qualité de l'éducation. Elle s'intéresse aux difficultés des personnes handicapées et des chômeurs, et insiste sur l'importance de l'éducation tout au long de la vie. Elle souligne l'importance de la famille et soulève le problème des sans-abri. Elle reconnaît le besoin d'une infrastructure efficace de soins et de services sociaux pour les enfants et les personnes âgées. La pauvreté infantile est une des principales préoccupations du PAN/incl. L'implication des acteurs concernés est jugée importante et ils sont pleinement impliqués dans la révision de la NAPS. Des projets sont en préparation pour les faire participer encore davantage. Toutefois, leur engagement dans le PAN/incl actuel était jugé faible, mais il devrait néanmoins être accru à l'avenir.

Défis à venir: Le PAN/incl donne une image générale des défis à venir mais ne définit pas d'objectifs spécifiques. On peut toutefois en déduire que la future stratégie de la NAPS révisée devra aborder une série de problèmes. Les priorités seront les suivantes: augmenter l'investissement dans les services fournis (en matière de santé, de logement et de transport) aux personnes à faibles revenus, lutter contre la pauvreté rurale et urbaine et mettre en place une infrastructure de prise en charge sociale (en particulier pour les enfants et les personnes âgées). La NAPS devra également se concentrer sur la réduction de la disparité croissante des revenus, l'intégration des réfugiés et des immigrants, l'indépendance (en particulier l'indépendance financière) et le bien-être des femmes, le ciblage des opportunités d'emplois, l'amélioration du niveau d'éducation et l'abaissement du taux d'illettrisme.

1. Principaux défis et tendances

L'année 2000 a été la 7^{ème} année consécutive d'extraordinaire croissance économique en Irlande. Le PIB a connu une croissance de 10,7 %, résultat supérieur à celui des années précédentes et égal à trois fois la moyenne de l'Union européenne. Cette évolution s'est accompagnée d'une pénurie croissante de main d'œuvre et de qualifications. La croissance a eu un impact significatif, notamment sur le chômage qui est tombé à 4,2 %, sur le chômage de longue durée (passé à 2 %) et sur la croissance de l'emploi. La tendance montre une poursuite de la croissance mais à un rythme moindre (les prévisions font état de 6,7 % du PIB en 2001). En termes de pauvreté, la situation reste complexe. Si l'on utilise la définition fondée sur le concept de «pauvreté persistante», le niveau de pauvreté chez l'adulte est passé de 15 % en 1994 à 8 % en 1998 et, sur la même période, le niveau de pauvreté infantile est tombé à 12 %. Une des conséquences immédiates de la croissance économique rapide est la disparité croissante des revenus. D'après les données du panel des ménages, en 1997, 20 % de la population avait des revenus inférieurs à 60 % du revenu médian. Il convient de noter que l'Irlande n'a consacré que 16 % de son PIB aux dépenses destinées à la protection sociale en 1998 (le pourcentage le plus bas de l'Union). Cela s'explique en partie par la faible proportion des personnes âgées. Toutefois, un revenu faible ne constitue qu'une des dimensions de la pauvreté et, afin d'évaluer et d'analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, le logement, la santé et le degré de satisfaction relatif aux besoins de base. Cette analyse requiert des données sur les tendances de la pauvreté, qui ne figurent pas dans la NAP/incl. Ces données devraient aussi être ventilées pour couvrir des questions telles que le risque de pauvreté par zone géographique ou les risques de pauvreté associés à des groupes plus vulnérables). Il permet de déduire certains problèmes majeurs, comme la pauvreté rurale, qui semble endémique. L'accès aux soins médicaux est reconnu comme inégal mais aucune donnée ne vient appuyer cette affirmation. Les droits de l'homme sont essentiellement abordés au travers de la loi sur l'égalité, mais aucune référence n'est faite aux droits sociaux et peu à la citoyenneté. À ce stade de la révision de la NAPS, Le PAN/incl identifie les futurs défis en termes généraux et non en objectifs spécifiques. Le principal objectif du gouvernement est de conserver une croissance durable de l'économie et de l'emploi tout en luttant contre l'exclusion sociale, la pauvreté et l'inégalité. Au vu du PAN/incl, on peut néanmoins déduire que pour lutter efficacement contre l'exclusion sociale, les politiques devront s'attacher à améliorer l'offre de services (en matière de santé, de logement et de transport) auprès des personnes à faibles revenus, à lutter contre la pauvreté rurale et urbaine et à mettre en place une infrastructure de prise en charge sociale (en particulier pour les enfants et les personnes âgées). Elles devront également se pencher sur les inégalités de revenus croissantes, l'intégration des réfugiés et des migrants, l'indépendance (en particulier l'indépendance financière) et le bien-être des femmes. Le ciblage des opportunités d'emplois sur les exclus, l'amélioration du niveau d'éducation et l'abaissement du taux d'illettrisme devront également être pris en compte. Cela exigera une bonne coordination locale et la collecte d'informations plus précises, en particulier sur les groupes marginaux. Ces questions devraient être abordées dans le cadre de la révision de la NAPS.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Cela fait longtemps déjà que l'Irlande lutte contre la pauvreté au moyen de la NAPS (*National Anti-Poverty Strategy* - stratégie nationale de lutte contre la pauvreté), qui regroupe des politiques bénéficiant d'un budget total de 10 milliards d'euros. Créée en 1997, la NAPS part du principe que l'emploi est la meilleure solution pour sortir de l'exclusion. Elle est structurellement soutenue par une législation renforcée (avec notamment la loi sur l'égalité) et par l'établissement de partenariats, avec en particulier le *National Partnership Agreement* (accord de partenariat national). Elle est au cœur du PAN/incl et de son approche stratégique: établie sur un calendrier à long terme (10 ans),

elle est constituée d'objectifs spécifiques, qui couvrent des domaines particuliers et renforcent une approche par groupes cibles. Pour la mettre en application, on a créé une infrastructure administrative ainsi que des procédures et des mécanismes de suivi (nouveaux pour la plupart au moment de leur mise en place). Il est particulièrement intéressant de souligner que les objectifs et les principes ont été intégrés dans les plans de développement et les plans financiers nationaux. Le pays s'efforce de remodeler et d'améliorer sans cesse la NAPS et une vaste réforme est aujourd'hui en cours.

En raison des calendriers respectifs de la révision de la NAPS et de l'établissement du PAN/incl, ce dernier ne comporte pas une analyse explicite du problème de l'inclusion sociale. Les thèmes de la santé, de la pauvreté rurale, du logement et des transports ne sont pas pleinement développés. La définition des objectifs est une part importante de la révision et peu d'entre eux ont pu être inclus dans les PAN/incl. La révision de la NAPS devrait apporter une amélioration dans ces domaines.

2.1. La perspective de stratégie à long terme

La NAPS s'étale sur 10 ans. Cette perspective à long terme s'accompagne d'une volonté de révision et de modification lorsque cela s'avère nécessaire. Le fait qu'elle considère l'emploi comme la meilleure solution pour sortir de l'exclusion (en particulier pour les chômeurs et les personnes handicapées) reste approprié étant donnée la situation du marché du travail. La contribution du Plan de développement national à l'inclusion sociale est cohérente avec cette approche. En raison des calendriers respectifs de la révision de la NAPS et de l'établissement du PAN/incl, celui-ci se contente souvent de décrire les grandes lignes des mesures déjà en place. Il ne fournit pas de critique quantitative ou qualitative, ni de données d'évaluation des quatre premières années de la NAPS.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Le PAN/incl cite quelques exemples intéressants et utiles de bonnes pratiques, bien qu'il ne comporte guère d'innovation par rapport à la NAPS. Toutefois, comme il a été convenu avec les partenaires sociaux, la révision de la NAPS devra fournir une nouvelle impulsion grâce à l'examen de six thèmes: handicap éducatif, emploi, pauvreté rurale, handicap urbain, logement et santé. Chaque groupe de travail se penchera sur les problèmes rencontrés par les femmes, les enfants, les personnes âgées et les minorités ethniques (considérés comme des questions horizontales). Un groupe distinct sur la référencement et l'indexation (le BIG), examinera l'adéquation des prestations sociales. Chaque groupe devra également élaborer des objectifs et des indicateurs. Cet examen devrait faire l'objet d'un rapport en novembre 2001. L'engagement a été pris de revoir la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en utilisant le cadre fourni par le PAN/incl.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est construite sur une approche interministérielle et une collaboration entre administrations. Pour renforcer cette cohésion, les partenaires sociaux, les ONG, les groupes de volontaires et les associations locales sont impliqués dans la stratégie et le développement politique. Tous les acteurs concernés s'engagent de façon significative et constructive dans l'évaluation de la NAPS. Leur implication et leur engagement dans le processus du PAN/incl sont moins clairement définis. Des conférences ont été organisées pour permettre aux groupes d'apporter leur contribution mais, selon les acteurs en question, l'élaboration du PAN/incl a été un processus moins participatif que d'autres processus stratégiques et leurs contributions ont été moins appréciées. Un engagement a été pris en faveur d'une participation totale aux prochains

PAN/incl. On tente aujourd'hui de lancer une approche globale grâce à la prise en compte systématique de la dimension de la pauvreté (*Poverty Proofing*). C'est une tentative radicale visant à assurer que toutes les politiques des pouvoirs publics tiennent compte de l'impact qu'elles auront sur les individus en situation de pauvreté. Elle vise à fournir aux décideurs une méthode systématique d'évaluation de l'impact de leurs politiques sur les individus en situation de pauvreté, surtout au moment de la conception de ces politiques. Aujourd'hui, le concept reste valable mais doit être davantage mis en pratique. Cette approche devrait être renforcée et étendue aux autorités locales, après une évaluation externe de ses effets.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

Il existe un fort potentiel de compatibilité entre les deux et le PAN/empl aborde des problèmes liés à l'inclusion sociale. Mais si le PAN/incl fait parfois référence au rôle du **PAN/empl**, les liens entre les deux documents sont faibles et pourraient être améliorés.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

La réinsertion des exclus dans le marché du travail et l'éradication du chômage de longue durée sont des priorités. La stratégie consiste à procurer les incitants nécessaires, mobiliser toutes les sources de main d'œuvre et fournir les possibilités nécessaires d'éducation, de formation et de formation continue. Le PAN/incl fonde son approche sur les mesures d'employabilité du PAN/empl et vise les personnes handicapées, les chômeurs et, dans une moindre mesure, les réfugiés et les gens du voyage. Une task force sur l'éducation tout au long de la vie a été créée pour identifier les lacunes du système et émettre des recommandations. Le perfectionnement professionnel destiné aux personnes possédant des compétences obsolètes ou insuffisantes est une priorité, mais aucun objectif n'a été fixé à ce jour. Quelques initiatives politiques sont déjà en place pour faciliter l'accès de tous à la société de la connaissance. Ce sont soit de petits projets pilotes destinés à des groupes spécifiques (possibilités en matière de TIC pour les personnes handicapées et pour soutenir le secteur du volontariat), soit des stratégies globales (par exemple des mesures pour améliorer la « culture numérique »).

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

Le PAN/incl soulève les questions de la protection sociale et du revenu minimum. Pour situer le contexte, l'Irlande est, de tous les États membres, celui qui consacre le plus faible pourcentage de son PIB à la protection sociale (16,1 % contre 27,7 % en moyenne dans l'Union européenne, ce qui s'explique en partie par la proportion relativement faible de personnes âgées). Mais elle manifeste aujourd'hui le réel désir d'aider les partenaires sociaux à accroître le bien-être social. Des progrès substantiels ont été accomplis pour faire face à ces engagements. Plus spécifiquement, les efforts portent sur l'amélioration des allocations familiales et le pays s'est fixé l'objectif d'établir une allocation sociale minimale de 100 livres irlandaises par semaine. Les premières mesures ont déjà été prises pour exonérer les revenus les plus faibles de l'impôt et il est prévu de fixer un seuil de revenu adéquat. Il est reconnu que l'accès aux soins médicaux est inégal en Irlande. Des objectifs ont été fixés par le programme pour la prospérité et l'équité (*Programme for Prosperity & Fairness*), mais aucune cible n'a été définie. En matière de transport, on envisage de mettre à niveau toutes les structures destinées à faciliter l'accès des personnes handicapées, notamment les bus et les trains mais aussi les taxis. Même si cela n'est pas souligné, ces améliorations profiteront à d'autres (les parents avec des enfants en bas âge ou les personnes âgées). Il n'est toutefois pas

précisé comment seront satisfaits les besoins en matière de transports des autres individus socialement exclus, en particulier ceux des zones rurales. D'autres problèmes d'accès ne sont pas abordés: l'accès à la justice, aux loisirs et aux arts. Il existe néanmoins plusieurs initiatives de lutte contre la violence domestique, notamment le Comité directeur national des femmes contre la violence (*National Steering Committee on Women against Violence*), mais aussi MOVE et First Contact, deux projets pilotes visant les auteurs potentiels de violences.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion

On estime qu'au cours des 10 prochaines années, le pays devra faire face à 500 000 demandes de nouveaux **logements**. Rien n'est envisagé dans le PAN/incl pour répondre à cette demande et l'impact de ce phénomène sur l'inclusion sociale n'a pas été analysé. Les objectifs apparaîtront à la suite de la révision des PAN. Les besoins en logements des gens du voyage vont faire l'objet d'une action, mais ceux d'autres groupes socialement exclus ou des familles à faibles revenus n'ont pas été considérés comme des priorités dans le PAN/incl. Celui-ci reconnaît qu'il est nécessaire de s'intéresser de toute urgence au problème des sans-abri (une agence pour les sans-abri a récemment été créée à Dublin), mais aucune donnée ni indicateur pertinents n'est fourni. Il existe pour les **familles** diverses politiques visant à apporter un soutien dans tous les aspects de la vie familiale: le service de conseil financier et budgétaire (*Money Advice and Budgeting Service*) tente de lutter contre le **surendettement** et des mesures cherchent à améliorer l'**équilibre entre vie familiale et vie professionnelle**, mais aucune cible précise n'a été définie. Autre exemple de politique dans ce domaine: le projet pilote de service aux familles (*Family Service Pilot Project*) destiné aux familles confrontées à des problèmes complexes, comme les jeunes mères isolées. Organisé à l'échelle locale, ce projet propose une approche intégrée et un ensemble de services de soutien adaptés aux besoins de chaque famille concernée: guidance, conseil et gestion des dossiers. Un récent rapport d'évaluation recommande la diffusion de ce projet.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

Les interventions ont tendance à cibler des groupes spécifiques plutôt que d'avoir une approche générale. Le **handicap des zones rurales** est endémique. Près de 61 % des enfants scolairement défavorisés habitent en zone rurale. Comme pour les autres aspects de la pauvreté rurale, aucune cible n'a été spécifiée, mais il existe des objectifs plus généraux au bénéfice des habitants des zones rurales, comme l'effort de réduction drastique du nombre de jeunes qui quittent l'école prématurément et d'amélioration des niveaux de qualification. La pauvreté des **personnes âgées** est mentionnée, notamment le besoin d'un véritable ou meilleur système de retraite. Une loi est prévue cette année mais aucun objectif précis n'a été défini pour les groupes vulnérables. Le **programme RAPID** est un projet innovant qui identifie les 25 zones géographiques les plus défavorisées d'Irlande en termes de chômage, de niveau de revenus, de structures familiales et sociales, de handicap scolaire et de nombre de personnes logées par les administrations locales. RAPID vise à faire profiter les plus défavorisés des mesures d'inclusion sociale et des investissements du Plan de développement national. Il s'agit d'une approche localisée et ciblée de la protection sociale. Le « *Colaiste Ide – City of Dublin Vec* » propose un enseignement flexible et de qualité (apprentissage à distance en ligne) aux chômeurs, aux parents isolés et aux personnes handicapées. Ce programme attire des étudiants de toutes les régions d'Irlande et va à la rencontre des personnes.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Tous les acteurs sont impliqués dans le projet d'inclusion sociale. L'infrastructure consultative est solide et les responsabilités davantage déléguées aux acteurs régionaux et locaux: certaines missions du Plan de développement national et de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté sont

déléguées aux assemblées régionales, des commissions de développement des comtés et des villes ont été créées et les autorités locales sont de plus en plus impliquées. Le comité de coordination pour l'égalité des chances et l'inclusion sociale (*Equal Opportunities and Social Inclusion Coordinating Committee*), récemment créé, s'appuie sur une grande variété d'organismes (y compris des ONG et des partenaires sociaux). Une de ses tâches est d'identifier des moyens de promouvoir l'égalité et l'inclusion sociale au cœur même de la politique gouvernementale. Le récent Livre blanc intitulé « *Supporting Voluntary Activity* » (soutenir les activités volontaires) établit un cadre pour renforcer les mécanismes consultatifs prévus dans la réforme de la NAPS. Pour le PAN/incl, des conférences ont été organisées afin de recueillir les avis, mais le processus n'a pas été jugé satisfaisant par certains participants.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Les considérations d'égalité des sexes ne sont pas abordées dans les principaux défis, mais des travaux sont en cours pour lutter contre la pauvreté féminine, notamment dans le cadre de la révision de la NAPS. D'un point de vue structurel, il convient de signaler l'existence d'une unité de promotion de l'égalité des sexes (GMU – *Gender Mainstreaming Unit*), rattachée au Ministère de la justice, de l'égalité et des réformes législatives, ainsi que le projet de création d'une unité pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en matière d'éducation (GEU – *Gender Equality Unit*). La nouvelle structure de lutte pour l'égalité comprend neuf volets et n'est plus strictement focalisée sur les questions d'égalité des sexes. L'impact de ce changement n'est pas connu.

La question de l'égalité des sexes au travail est traitée conformément au PAN/empl. Elle est partiellement abordée dans la protection sociale. Par exemple, des améliorations ont été apportées concernant les pensions anticipées de l'État, bien que la réforme actuelle des pensions soit concentrée sur les pensions privées et les pensions complémentaires. Toutefois, il faut accorder une attention particulière aux besoins des femmes âgées, en particulier celles qui n'ont pas ou guère cotisé à un régime de pension. Des améliorations sont manifestes dans certains domaines, en particulier pour les salariés ayant des personnes à charge; en effet, l'allocation allouée sans condition de ressource aux soignants a été complétée récemment par l'introduction d'un congé d'une durée maximum de 65 semaines. En outre, les personnes qui s'absentent de leur travail pour s'occuper à temps plein d'enfants ou d'autres personnes dépendantes bénéficient de subventions pour continuer à cotiser au régime de pension.

En ce qui concerne l'accès aux services, tels que les soins de santé, le logement et les transports, l'égalité des sexes n'est pas prise en compte de façon manifeste.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le Programme opérationnel national de développement de l'emploi et des ressources humaines représente un investissement de plus de 12,5 milliards d'euros. La contribution du FSE à ce programme se monte à plus de 900 millions d'euros, soit 85 % de sa contribution totale. Le FSE participe en outre aux deux programmes opérationnels régionaux, où les mesures FSE portent sur la prise en charge des enfants, ainsi qu'au programme opérationnel PEACE II, où il soutient les actions d'inclusion sociale et d'employabilité. Si le FSE alloue à la politique d'inclusion sociale un budget relativement modeste (environ 12 % du montant de 1,056 milliard d'euros disponible), il apporte un soutien substantiel aux groupes menacés d'exclusion au travers des domaines politiques A et C.

ITALIE

CONCLUSIONS

Situation et tendances principales L'exclusion sociale en Italie est concentrée dans certaines régions du Sud du pays, alors que dans le Nord le phénomène est plus limité et concerne des groupes plus ciblés. Au cœur de l'exclusion sociale se trouve la pauvreté monétaire qui, selon les indicateurs européens, se chiffrait, en 1997, à 19 % (risque de pauvreté par rapport à un seuil de 60 % de la médiane des revenus). L'exclusion sociale touche plus particulièrement les familles nombreuses et celles où le chef de famille est chômeur, ainsi que les personnes ayant un faible niveau d'éducation, et les personnes âgées dépendantes. La concentration géographique de ces risques est plus forte dans le Sud du pays, où le système social repose encore sur des mécanismes d'aide financière plutôt que sur la disponibilité de services. La famille, qui reste un pilier du modèle social du pays et qui bénéficie d'une série d'avantages fiscaux et d'aides directes, supplée encore au manque de services sociaux. Ce phénomène peut avoir des effets négatifs sur l'emploi des femmes, malgré une série d'initiatives prises en faveur de l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle (qui est encore loin d'être atteint en Italie).

Approche stratégique La stratégie d'inclusion sociale est basée sur une approche mixte, qui prévoit des politiques universelles et préventives, ainsi que des politiques curatives orientées vers des groupes cible. La nouvelle politique de planification en cours d'expérimentation se veut **intégrée**, avec des interventions et des services sociaux cohérents avec le principe de l'accès universel, un partenariat accru, création de réseaux et d'un système de suivi; fortement **décentralisée**, avec une implication directe des autorités régionales à tous les niveaux; **partenariale**, faisant de l'implication des différents acteurs une composante de la nouvelle planification; et **multisectorielle**, avec différents plans pluriannuels. Le PAN/incl est basé sur une planification allant jusqu'à 2003, dont les objectifs politiques ne sont pas quantifiés au niveau national. Toutefois, l'esprit de la stratégie et les mesures politiques adoptées témoignent clairement de l'engagement du gouvernement sur une longue période. Deux tendances principales caractérisent les priorités de la **dépense publique** jusqu'en 2003: d'une part, rééquilibrage (1998-2000) de la dépense en matière de protection sociale, avec réduction des pensions (invalidité et guerre) et augmentation des transferts et services, et, d'autre part, doublement de la dotation financière du Fonds pour les politiques sociales entre 2000 et 2003.

Mesures politiques Le Plan social national (PNS), adopté en avril 2001, constitue la base d'élaboration du PAN. Il fait explicitement référence aux objectifs de Nice. Ce plan est mis en œuvre par des plans régionaux et constitue le cadre de la nouvelle stratégie d'inclusion sociale et le pilier de la réforme de l'assistance récemment adoptée (loi cadre en 2000). Le PNS renvoie à une série d'instruments de programmation (4 plans nationaux et 4 plans de secteur), complétés par d'autres formes d'intervention plus spécifiques (l'expérimentation au niveau local du RMI, la loi pour l'éducation des immigrés; le soutien aux familles et à la maternité, la loi pour les droits des enfants, etc.). Les mesures en vigueur répondent aux quatre objectifs communs et sont présentées en accord avec cette structure.

Défis futurs Le défi majeur est le développement du Sud du pays, qui est, d'ailleurs une des priorités des politiques structurelles italiennes. À cette fin un effort stratégique devrait être consenti. La prise en charge des jeunes et des personnes âgées dépendantes constitue également un défi majeur. Par ailleurs, le problème de la pauvreté, clairement identifié dans le diagnostic et visé comme l'un des cinq objectifs du PNS, reste un défi auquel ne répond encore aucune mesure spécifique, autre que le RMI, qui est toujours au stade de l'expérimentation. Au niveau institutionnel, le principal défi est la coordination de la planification nationale, tant entre les divers plans sectoriels qu'entre le niveau national et les plans régionaux. Le suivi et l'évaluation, assurés par l'Observatoire des politiques sociales et la capacité des autorités régionales à assumer les responsabilités qui leur ont été attribuées, sont aussi des éléments à suivre de près.

1. Principaux défis et tendances

Le PAN analyse la **pauvreté** de manière très articulée, à partir des concepts de pauvreté **relative** (sur la base d'un seuil établi en fonction du niveau de dépenses) et de pauvreté **absolue** (par rapport à un panier de consommation minimum en biens et services). Selon les données nationales, en 1999, la pauvreté relative a touché presque 12 % de ménages (environ 7,508 millions de personnes), dont 65,9 % dans le Sud; 4,9 % des ménages (1,038 million de personnes) se trouvent dans une situation de pauvreté absolue (11 % dans le Sud). En 1997, selon les données du panel des ménages sur la pauvreté par **rapport au revenu** (méthodologie Eurostat), 19 % de la population italienne vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. Le **risque de pauvreté** par rapport au revenu est pris en compte et les principales catégories de personnes touchées par ce risque sont identifiées (ex: familles nombreuses, jeunes et personnes âgées dépendantes) et on constate que la pauvreté augmente en fonction du nombre d'enfants mineurs par ménage.

Pourtant, le revenu monétaire n'est qu'une des dimensions de la pauvreté. Afin de se faire une idée précise de la dimension du phénomène, il faudrait prendre en compte d'autres aspects également pertinents comme l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé, et le degré de satisfaction des besoins essentiels. Le PAN/incl mentionne également d'autres facteurs associés au processus d'exclusion sociale: le niveau et la qualité de l'éducation scolaire, l'accès aux connaissances, notamment en matière de nouvelles technologies de l'information, la sortie du système scolaire en situation d'échec (dans le Sud du pays, les jeunes sortant du système scolaire sans obtenir un diplôme sont huit fois plus nombreux que dans le Nord).

Parmi les groupes exposés au risque d'exclusion sociale, il y a les **mineurs** (28 % de mineurs pauvres dans le Sud contre 5,2 au Nord), les **sans-abri**, les **handicapés**, surtout les plus âgés, et les **immigrés**, qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi et au système scolaire et occupent des emplois précaires.

L'absence d'**emploi** reste un facteur important d'exclusion (qui touche 28,7 % des ménages où le chef de famille est au chômage). Ces circonstances sont aggravées dans le Sud à cause du bas niveau de scolarisation des chômeurs et du haut niveau de chômage partiel.

La famille est encore trop souvent obligée de jouer, surtout au Sud, un rôle d'amortisseur social et de réseau élargi d'assistance et d'inclusion sociale. La prise en charge par le réseau familial des mineurs et des autres personnes dépendantes représente un important défi pour la politique sociale italienne et pour l'inclusion sociale encore relativement centrée sur les aides financières plutôt que sur la disponibilité des services.

Les besoins en termes de **services d'accueil**, ne sont pas satisfaits: par exemple, uniquement 6 % des enfants (0-2 ans) sont accueillis. La prise en charge des enfants et des dépendants a un impact négatif sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans la mesure où elle peut restreindre l'accès des femmes à l'emploi et à l'autonomie économique. Ce problème appelle des mesures politiques visant à concilier vie professionnelle et vie familiale.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le PAN/incl représente une réponse large au défi de l'inclusion sociale. Un processus de **rééquilibrage graduel de la dépense publique** dans le domaine de l'assistance sociale et entre celle-ci et la sécurité sociale, notamment les retraites, est en cours. Les principales orientations du PAN sont la promotion de l'accès universel, du revenu minimal, des services décentralisés et la rationalisation des transferts de ressources publiques, avec une meilleure identification des

ressources destinées à la lutte contre la pauvreté et de celles destinées à d'autres buts sociaux, par exemple la répartition de la charge des responsabilités familiales. Le PAN développe les priorités identifiées dans le PNS (Plan National Social 2000-2003, adopté en avril 2001). Les initiatives prises par le gouvernement dans le PNS permettent de constater qu'il s'est engagé dans une stratégie à long terme visant des objectifs ambitieux. Vu la concentration géographique des problèmes, le rattrapage du Sud semble également un objectif à atteindre. L'efficacité du suivi, piloté au niveau central, par un Observatoire des politiques sociales, est un instrument clé de cette stratégie. Dans cette optique le développement de méthodologies pour l'évaluation des politiques est considéré comme une des priorités.

Les objectifs politiques prioritaires du PAN sont le respect des droits des enfants, la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des services aux ménages, l'amélioration des conditions de prise en charge des personnes dépendantes, et l'inclusion des immigrés. La réforme de la politique d'assistance poursuit un objectif d'approche universelle à long terme. La stratégie est aussi bien préventive (c'est le cas de certains plans nationaux et sectoriels: le Plan national pour la santé, le plan pour les handicapés, le plan pour l'éducation, etc.) que curative. Dans ce contexte, on peut citer l'expérimentation du RMI, les lois sur la maternité, les personnes à charge, l'invalidité, les droits des enfants, etc.

L'approche stratégique implique une capacité des régions à assumer les nouvelles responsabilités qui leur sont attribuées et à mettre en place des instruments de programmation (à l'heure actuelle, les plans sont en cours d'élaboration et seulement 3 plans régionaux sont adoptés, tous dans le Centre-Nord).

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

Du fait de l'organisation du système social italien et de sa régionalisation, les objectifs à atteindre sont indiqués surtout en termes qualitatifs et sont rarement quantifiés; en revanche, la quantification et le calendrier relèvent de la compétence des plans régionaux et des plans de zone en cours d'adoption.

Le gouvernement italien est cependant prêt à élaborer une quantification des objectifs nationaux dès que les plans régionaux auront été adoptés.

Le système de suivi, le travail sur les indicateurs, la nature des problèmes et l'approche de planification pluriannuelle, permettent de constater la cohérence entre les principaux défis et la stratégie proposée. La réponse du gouvernement italien concerne seulement une période de deux ans.

2.2. Une approche coordonnée et intégrée

Le chapitre 3 du PAN est centré sur le rôle du "système intégré des politiques sociales" qui s'articule autour de huit plans, quatre plans nationaux (services sociaux, santé, emploi, éducation) et quatre plans sectoriels (handicapés, enfance et adolescence, toxico-dépendants, personnes âgées). Un pilier du PAN/incl est le PNS, une sorte de schéma directeur très innovateur pour l'Italie, caractérisé par une stratégie intégrée de réponse universelle aux besoins de l'inclusion sociale et basé sur les principes d'accès universel, partenariat accru, création de réseaux et système de suivi. Le PNS constitue le cadre pour la planification régionale et locale. En effet, le PNS est mis en œuvre par les plans régionaux (*Piani sociali regionali*) et locaux (*piani di zona*) qui impliquent la responsabilité directe des autorités régionales et locales, aussi bien dans la programmation que dans la mise en œuvre.

Dans ce système complexe de planification, les principes de coordination et d'intégration sont expliqués, en particulier dans le PNS: il reste à savoir comment l'intégration entre les plans nationaux et de secteur sera assurée, et dans quelle mesure l'architecture proposée pourra réduire les écarts régionaux. L'implication des **acteurs privés** est mise en évidence par le rôle des fondations et leur capacité à mobiliser des ressources financières. Leur rôle est mentionné dans le PNS 2001-2003, dans lequel les acteurs privés, en particulier, les représentants du troisième secteur et du volontariat sont des acteurs privilégiés dans les interventions.

2.3. Contenu innovant du PAN/incl

L'aspect le plus innovateur du PAN/incl est le processus même de mise en œuvre de la **loi cadre sur la réforme du système de l'assistance sociale**. La réforme prévoit la séparation des tâches de gestion et de coordination: les autorités centrales seront de plus en plus appelées à développer des tâches de coordination et de suivi, tandis que la gestion et la mise en œuvre relèvent de la responsabilité des régions.

Un autre élément important d'innovation est l'expérimentation en cours du **RMI** au niveau d'un certain nombre de municipalités, en cours depuis 1998, mais le PAN ne donne pas d'informations sur les résultats atteints et sur l'éventuelle intention de généraliser cette mesure. Un autre élément d'innovation concerne les outils mis en place pour le diagnostic des problèmes de l'exclusion sociale: un travail d'approfondissement est effectué sur **les indicateurs**, qui devrait certainement aboutir à une amélioration significative du système d'analyse et de suivi.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

Il n'y a pas de renvoi spécifique aux politiques évoquées dans le PAN/empl, mais seulement une reformulation de celles-ci en termes généraux dans le contexte du PAN/incl.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

Les mesures s'articulent autour de deux axes: promotion de l'accès à **l'emploi** et participation aux **ressources, droits, biens et services**. L'axe emploi comprend toutes les politiques en cours (réforme des écoles, réforme universitaire, formation, centres pour l'emploi, etc.), ainsi que les mesures fiscales et de soutien au revenu telles que l'expérimentation du RMI. Des mesures de soutien à l'exercice des responsabilités familiales, aux détenus et aux immigrés sont également incluses dans le cadre de cet objectif. Les aspects importants de l'axe ressources, droits, biens et services sont le renforcement des services sociaux pour les personnes concernées, la régionalisation des services de santé publique, ainsi que des mesures de réduction du coût des logements, l'assistance gratuite aux plus démunis, et le département des services sociaux.

3.2. Prévenir les risques d'exclusion sociale

Dans ce cadre sont énumérés trois types d'initiatives: la lutte contre l'échec et la sortie anticipée du système scolaire; les mesures pour soutenir le réseau de la solidarité familiale et l'adoption d'un plan national pour la **nouvelle économie** qui prévoit des mesures de formation, la diffusion d'ordinateurs et la promotion de l'utilisation d'Internet parmi les jeunes. À l'exception de ce plan (600 000 étudiants intéressés dans la période 2001-2002; environ 90 millions d'euros) les autres actions mentionnées ne contiennent pas d'objectifs quantifiés.

3.3. Agir pour les plus vulnérables

Les initiatives prises concernent quatre groupes cibles. Les pauvres: la réponse du gouvernement est le RMI et des mesures minimales pour les sans-abri. Les toxico-dépendants: des actions de caractère thérapeutique sont mentionnées. Les mineurs, les adolescents et les enfants: une réponse diversifiée est offerte (structures de socialisation, participation des jeunes à la vie sociale, structure d'accueil pour mineurs, aide psycho-sociale, insertion scolaire des immigrés, protection des jeunes exposés à un risque de délinquance). Les handicapés: un plan sectoriel national (2000-2002) les concerne directement ainsi qu'une série de mesures spécifiques, impliquant des soutiens financiers.

3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs

La nature même de la réforme en cours est basée sur une approche de partenariat qui demande un rôle actif de la part de différents acteurs, à différents niveaux de responsabilité. La participation active du secteur privé ainsi que du secteur associatif, des ONG et des partenaires sociaux doit être organisée par les autorités régionales. Les citoyens en tant que bénéficiaires des services et en tant que consommateurs sont appelés aussi à jouer un rôle plus actif.

Des initiatives menées au niveau central peuvent se traduire dans la programmation locale, encouragées par les "pactes sociaux" (*Patti per il sociale*). Ces pactes ont été une expérience pilote fondée sur une méthode allant du bas vers le haut et ont demandé une forte concertation avec les acteurs du terrain.

4. Promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

L'identification des défis majeurs dans la partie analytique du plan fait apparaître des écarts au détriment des femmes en matière d'emploi et de chômage, de handicaps, dans le partage des responsabilités familiales, et montre une plus grande participation des femmes dans le volontariat. En revanche, les sans-abri comptent 80 % sont d'hommes, pour moitié immigrés. Le PAN fournit un grand nombre d'indicateurs et de statistiques ventilés par sexe, y compris des données relatives aux ménages, qui sont ventilées par rapport au chef de famille (habitation, pauvreté subjective, difficulté d'accès aux services etc.). L'analyse de la situation sociale a été effectuée dans une optique de genre. La question de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, bien que traitée au niveau du diagnostic, reste insuffisamment développée au niveau de l'approche stratégique, l'accent ayant été mis sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale plutôt que sur la réduction du différentiel des taux d'activité. Une série de mesures peut être considérée comme positive à cet égard (le soutien en cas de maternité pour les femmes qui ne sont pas couvertes par la législation existante en matière de congé de maternité, des déductions fiscales favorisant la garde à domicile des enfants et des personnes âgées, un meilleur accès aux services de soins pour les enfants et les personnes âgées). La loi contre la violence domestique est aussi mentionnée ainsi que le développement, au niveau des statistiques nationales, de nouveaux indicateurs sur la violence domestique et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le PAN fait référence au soutien du FSE; en général, en termes de ressources, on estime que 6 % des ressources des objectifs 1 et 3 du Fonds sont destinées à l'exclusion sociale et aux services à la personne. Toutefois, le rôle du FSE dans la lutte contre l'exclusion sociale va bien au-delà des mesures spécifiquement visées. D'autres initiatives communautaires sont également mentionnées -, mais leur impact en terme d'exclusion sociale n'est pas pris en considération, à l'exception de

EQUAL qui vise à promouvoir une intégration entre le PAN Emploi et le PAN Inclusion et une approche innovatrice en ce qui concerne les politiques de cohésion et celles pour l'inclusion sociale.

LUXEMBOURG

CONCLUSIONS

Situation et tendances Le Luxembourg bénéficie d'une économie performante et d'un niveau de vie élevé. Une politique sociale généreuse y est pratiquée, l'ensemble des dépenses de protection sociale représente 9 258 PPA/an/habitant et place cet État en première place parmi les pays de l'Union. L'enquête Eurostat sur le revenu des ménages de 1996 fait état d'un risque de pauvreté de 12 % par rapport à un revenu national médian de 2200 € par mois et par personne (après transferts sociaux), ce qui montre l'efficacité relative du système luxembourgeois de protection sociale pour réduire substantiellement la pauvreté. Malgré les mesures politiques prises, il reste des difficultés dans la population des chômeurs d'un certain âge, des demandeurs d'emploi à faible qualification, des familles monoparentales et des "immigrants" qui ont fui leur région d'origine.

Approche stratégique Dans le cadre de la nouvelle stratégie commune, le Luxembourg entend, **continuer** à mener une politique vigoureuse en faveur d'un **État social actif** en la renforçant là où c'est nécessaire. Le système actuel ayant fait la preuve de son efficacité, les autorités luxembourgeoises estiment qu'il n'est pas urgent d'entreprendre des réformes majeures ou d'introduire de nouveaux instruments. Le système social luxembourgeois se veut **universel**. De ce premier PAN/incl, trois grandes tendances se dégagent: assurer un niveau suffisant de revenu pour tous, renforcer l'insertion professionnelle en tant que moyens de lutte durable contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et enfin, mieux prévenir les situations potentielles de crise. Le plan entend aussi développer la coordination et le suivi des politiques en ces matières.

Mesures politiques Face aux problèmes qui se posent, les mesures proposées sont pertinentes et répondent aux objectifs communs adoptés à Nice. En ce qui concerne le premier objectif, le plan poursuit la politique active menée, notamment les mesures destinées à assurer des moyens d'existence suffisants et une amélioration de l'accès à l'emploi, à la formation, au logement et à tous les services publics. Pour le deuxième objectif, le plan cherche à prévenir l'exclusion scolaire et l'illettrisme, ainsi qu'à briser le cercle vicieux dû au surendettement. Pour le troisième, il prévoit une meilleure protection de la jeunesse et des mesures pour favoriser l'insertion sociale des personnes ne parlant pas luxembourgeois. Enfin en ce qui concerne le quatrième objectif, la préparation de ce plan a eu un effet mobilisateur de l'ensemble des forces politiques, sociales et du monde associatif. Le Gouvernement s'est engagé à associer de manière structurée les différents organismes (ONG) et pouvoirs locaux à la mise en œuvre et au pilotage du PAN/incl.

Défis pour demain Certains défis mériteraient une attention plus approfondie : les conditions de logement, de l'immigration, du rôle du système scolaire en tant qu'instrument d'inclusion sociale, des groupes à risques ou encore ceux relevant de l'assistance sociale. La synergie entre le PAN/incl. et le PAN/empl. devra être consolidée, en particulier dans la généralisation des politiques d'activation et de prévention vis-à-vis des bénéficiaires du RMG ou d'autres groupes de personnes peu qualifiées. Un effort accru devra être consenti pour contenir le risque de pénurie de logements accessibles aux personnes à faible revenu, vu l'état du marché immobilier. Les flux migratoires récents posent des problèmes d'insertion dans la vie culturelle et sociale du pays, en particulier à l'école. Par ailleurs, la proportion de femmes, souvent accompagnées d'enfants, dépendantes de l'assistance sociale, et le nombre de personnes âgées dans cette situation requièrent une attention particulière. Une réflexion de fond sur l'exclusion en fonction de l'âge, de l'origine ou du genre devrait être plus amplement abordée. Enfin, on notera l'absence d'objectifs quantifiés dans ce premier PAN/incl.

1. Principaux défis et tendances

Une croissance économique forte (8,5 %), une politique de l'emploi préventive et active, l'individualisation des services pour l'emploi sont autant de facteurs expliquant une quasi-absence de chômage (2,4 %). En dépit d'une situation économique enviable et d'une politique sociale universelle et généreuse (l'ensemble des dépenses de protection sociale au Luxembourg représentait 9258 unités de PPA²⁶ par habitant en 1998, plaçant le pays en tête des pays de l'Union), **l'enquête Eurostat de 1996** sur les revenus des ménages en Europe relève que 12 % de la population du Luxembourg perçoit un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian (soit 2200 € par mois et par habitant) après transferts. Selon les données nationales, 5 % de la population disposent de moins de 1000 € de revenu mensuel, et cette proportion reste globalement stable depuis plusieurs années. Ceci démontre l'efficacité du système de transferts sociaux en place pour réduire substantiellement les effets de la pauvreté.

Pourtant, le revenu monétaire n'est qu'une des dimensions de la pauvreté. Afin de se faire une idée précise de la dimension du phénomène, il faudrait prendre en compte d'autres aspects également pertinents comme l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé, et le degré de satisfaction des besoins essentiels.

La récente poussée de l'inflation (3,1 %) touche les personnes ayant un revenu modeste. Cette hausse touche principalement des postes de **consommation** essentiels tels le logement, l'eau, l'électricité et l'énergie et les produits alimentaires (plus de 5 %).

L'augmentation du nombre des **logements sociaux** (+7,5%) ne masque pas le risque d'une pénurie de locations accessibles aux bas revenus. Le Luxembourg a le taux le plus faible de logements par 1000 habitants après l'Irlande. Le problème pourrait s'aggraver dans le contexte d'un marché immobilier en pleine expansion.

La croissance constante de l'emploi est accompagnée d'un faible niveau de chômage (2,4 %). Ce **chômage résiduel** reflétant souvent des problèmes individuels aggravés, il revêt, donc, un caractère social. Ainsi, il subsiste un **noyau dur** que les mesures actives de remise au travail en place n'arrivent pas à résorber. Il se compose généralement de personnes ayant un faible niveau d'éducation et de qualification ou qui souffrent de handicaps multiples et variés (manque de compétences, problèmes psychosociaux ou de santé).

Bien que les politiques menées aient endigué le problème de la pauvreté, et l'ont même légèrement amélioré (diminution de 1,7 % des RMGistes de 1998 à 1999), le Luxembourg reste confronté à certaines difficultés pour atteindre de manière satisfaisante toute la population, notamment les chômeurs d'un certain âge, les demandeurs d'emploi à faible qualification, les familles monoparentales, les milliers de nouveaux arrivants sur le territoire (sans-papiers, réfugiés, demandeurs d'asile, personnes déplacées, clandestins, etc.).

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le PAN atteste la volonté des autorités gouvernementales d'œuvrer en faveur d'un **État social actif** qui veut créer une solidarité responsable et une société ouverte où chacun pourra participer. Le système social luxembourgeois se veut **universel** et sans discrimination. Le Luxembourg entend, dans le cadre de cette nouvelle stratégie européenne, **continuer** à mener dans ce domaine une politique vigoureuse visant à permettre à chaque citoyen de participer pleinement à la vie

²⁶ PPA = Parité de pouvoir d'achat

économique et sociale en lui procurant des moyens d'existence suffisants, en lui garantissant l'accès aux droits fondamentaux (logement, santé, éducation, emploi, culture, justice, loisirs) et en lui donnant les moyens d'exercer ses droits de citoyen.

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

Face aux défis qui se posent, les mesures proposées répondent aux objectifs communs adoptés à Nice, sans introduire de réformes importantes, vu la qualité des instruments déjà en place. Ce premier PAN/incl. se place dans une perspective à moyen terme: les autorités entendent, d'une part, **évaluer** les effets de la législation existante et, d'autre part, la renforcer, voire la **compléter** par l'adoption de nouvelles lois. Toutefois, le Luxembourg aborde peu la question de l'élaboration d'objectifs stratégiques et opérationnels, du choix des indicateurs de suivi et de l'ajustement des mesures en fonction des résultats. Aussi, il est difficile de prévoir l'impact à terme des mesures proposées ou d'envisager un calendrier de mise en place des nouvelles politiques. Le Luxembourg évite de chiffrer ses ambitions en la matière.

2.2. Caractère innovant du PAN/incl

Le PAN/incl. fait un inventaire systématique des initiatives ayant fait leurs preuves, notamment en matière d'économie solidaire, d'emploi des personnes handicapées, de mesures d'insertion en entreprise de RMGistes ou dans le cadre des politiques actives en faveur d'une remise à l'emploi des plus vulnérables. Il présente une plus-value par rapport aux politiques existantes de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, en modernisant et en améliorant certaines approches (surendettement, dépendance, accès au revenu minimum, échec scolaire, etc.). Les éléments plus novateurs du PAN sont la généralisation du SAMU social au niveau national, la mise en œuvre d'une formation professionnelle alternative pour les jeunes consignés à l'institut socio-éducatif de Dreibern, et l'accueil des enfants ne parlant pas luxembourgeois à l'école primaire.

2.3. Une démarche coordonnée et intégrée

Le PAN/incl. a été élaboré autour d'une **large consultation** d'acteurs de la société politique, économique et civile, avec une phase préalable d'information et de sensibilisation, en particulier des partenaires sociaux et des ONG. En outre, le Gouvernement a saisi l'opportunité du PAN/incl. pour favoriser le lien entre les diverses politiques et, donc aussi, entre les multiples administrations impliquées dans la lutte contre la pauvreté. Le PAN/incl. est le fruit d'un effort d'inventaire coordonné des politiques, mais le texte ne précise pas toujours clairement comment elles s'articulent. Une réflexion de fond sur l'exclusion en fonction de l'âge, de l'origine ou du genre aurait pu être plus amplement abordée.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

L'emploi est un important facteur d'inclusion. L'intensification d'une politique active de l'emploi et l'application des mesures annoncées dans le cadre du PAN/empl. visent à renforcer l'accès de toute personne à un emploi et, par là, à l'insérer socialement. Les mesures prévues dans le cadre du PAN/incl. et du PAN/empl. se complètent mutuellement en ce sens que les mesures du PAN/empl. visent la réintégration sur le marché de l'emploi des demandeurs d'emploi en général, alors que les mesures prévues dans le PAN/incl. visent plus spécifiquement la réinsertion de personnes particulièrement défavorisées.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits et aux services

Le plupart des mesures sont liées à l'objectif de promotion de la participation et de l'accès pour tous. L'inclusion sociale sera réalisée au travers des politiques en faveur de l'emploi, de la famille, de l'éducation, de la formation, du logement, d'accès aux services publics ou à la justice, d'accès à la société de la connaissance et grâce à des mesures ciblées pour répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables. Le PAN/incl. énumère ainsi une liste de politiques, existantes ou en cours de révision, comprenant des activités dans les domaines de la création d'emploi et de la réinsertion dans le cadre de l'économie solidaire. Un des instruments privilégiés est **l'insertion professionnelle** en tant que moyen de lutte durable contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

3.2. Prévenir les risques d'exclusion

En chiffres absolus, l'ampleur de l'exclusion peut paraître marginale. Elle se manifeste par l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée et des demandeurs d'emploi âgés, la stabilité du nombre de bénéficiaires du RMG (9000 personnes soit 2 % de la population), des jeunes en situation d'échec scolaire, des personnes présentant des handicaps personnels multiples, des personnes handicapées et d'autres personnes dépendantes.

La récente loi du 8 décembre 2000 relative à la prévention et au traitement du **surendettement** s'inscrit dans cette politique de prévention visant à enrayer ce cercle vicieux. Parmi les autres mesures très concrètes (à la fois curatives et préventives) ayant des effets tangibles plus immédiats, il y a des mesures de politique sociale et familiale (relèvement des allocations familiales, baisse du taux d'imposition des bas revenus, augmentation des pensions complémentaires, exemption partielle des droits de succession sur un logement reçu en héritage par un RMGiste), ainsi que d'autres mesures légales en faveur de personnes à revenus modestes (seuil des saisies et cessions, harmonisation des minima sociaux, commission de médiation, Fonds d'assainissement du surendettement) ou la création d'un SAMU social, les mesures spécifiques de formation ou de remise au travail des RMGistes, des mesures visant à pallier l'échec scolaire ou l'exclusion culturelle, l'éducation et la socialisation précoce volontaire à l'école maternelle ou des classes d'alphabétisation en français, la mise en place d'une école de transition vers la vie active pour des adolescents en rupture scolaire ou pour des jeunes adultes. Le plan mentionne assez clairement l'e-inclusion comme défi majeur, sans toutefois fournir de précision substantielle sur la mise au point des réponses nécessaires à apporter d'ici 2003.

3.3. Agir pour les plus vulnérables

Cet objectif est celui qui était déjà le mieux couvert par la politique "classique" du Luxembourg. Les mesures inscrites traduisent cette volonté de corriger les injustices d'une société caractérisée par une économie en plein essor à côté d'un noyau dur d'exclusion et de la persistance de la pauvreté. En partant de la loi sur le **revenu** minimum garanti (RMG) placée sous le signe de la lutte contre la pauvreté visant à assurer **à tous** un minimum de moyens d'existence, le PAN/incl. élargit l'horizon à l'exclusion sociale de manière plus globale, notamment en facilitant l'accès (nouveau dispositif en place depuis mars 2000).

Le PAN/incl. énumère des politiques de cohésion sociale et de solidarité, par exemple les structures d'accueil pour enfants en détresse dans le cadre d'un projet de loi sur la promotion des droits de

l'enfant et de la protection de la jeunesse, les mesures spécifiques en faveur des RMGistes, des personnes handicapées (projet de loi du 27 juillet 2001), l'insertion des personnes ne parlant pas luxembourgeois, ou la procédure de régularisation des demandeurs d'asile mais aussi des sans-papiers, les réfugiés du Kosovo, etc. Signalons aussi l'existence d'un plan pluriannuel de lutte contre la toxicomanie ou en faveur des personnes affectées par des maladies psychiatriques.

3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs

La mobilisation de tous les acteurs est déjà bien ancrée dans la tradition luxembourgeoise. C'est pourquoi ce plan comporte peu de mesures réellement novatrices. Toutefois, le souhait du Conseil d'impliquer un maximum d'acteurs à l'élaboration et à la mise en œuvre du PAN/incl. a été particulièrement bien suivi: le plan est construit autour d'une large consultation et implication d'acteurs de la société politique, économique et civile. A cet effet, il y a eu une phase d'information et de sensibilisation aux conclusions du Sommet de Nice notamment des partenaires sociaux et des ONG. Ensuite, le document de synthèse élaboré en concertation a été soumis à la Chambre des Députés qui en a débattu le 17 mai 2001, à la suite de quoi il a été avalisé par le Gouvernement. Les différentes ONG et les pouvoirs locaux continueront à être associés à la mise en œuvre et au pilotage du PAN/incl.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Le Gouvernement a la volonté d'intégrer systématiquement l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les pratiques et politiques. En outre, le PAN propose la poursuite d'actions positives visant l'intégration professionnelle et sociale des femmes, notamment la multiplication de structures locales d'accompagnement facilitant, entre autres choses, le retour des femmes sur le marché de l'emploi et dans la vie sociale. Certaines mesures concernent plus spécifiquement les femmes, par exemple la création de structures d'accueil pour enfants, l'introduction du partage des droits de pension entre les femmes et les hommes, ainsi que la législation en matière d'assurance-pension (système d'équivalence par lequel le parent restant au foyer pour élever un enfant se voit créditer de sept années de cotisation à la retraite).

Toutefois, la proportion relative des femmes dépendantes de l'assistance sociale ou recevant le salaire minimum, requiert un examen plus approfondi de la promotion de l'égalité des genres dans les différentes politiques.

La prise en compte de la dimension du genre souligne l'importance d'une approche intégrée des nombreux mécanismes politiques mis en place. Elle pose également la question du choix des indicateurs de suivi appropriés, avec une attention particulière aux femmes et aux enfants en difficulté.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le PAN/incl ne mentionne pas le rôle du FSE, mais, de toute évidence, certaines mesures citées couvrent des interventions menées au titre de l'objectif 3 ou de EQUAL (les politiques d'inclusion des jeunes, des femmes rentrantes, de la pédagogie adaptée, de l'insertion des personnes ne parlant pas luxembourgeois, des personnes discriminées ou dépendantes, telles que les toxicomanes, les SDF, les migrants, les ex-détenus).

Le Luxembourg est doté d'un concours FSE de 44 millions € pour la période 2000-2006 au titre de

l'Objectif structurel n°3 et l'initiative communautaire EQUAL. Un pourcentage de 36 % du concours FSE total est réservé à l'inclusion sociale dont 25 % pour des réalisations destinées aux handicapés et 11 % pour d'autres personnes discriminées.

PAYS-BAS

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances: La situation démographique néerlandaise est caractérisée par un vieillissement de la population et une augmentation des minorités ethniques. L'essor économique des dernières années a entraîné une diminution du chiffre officiel du chômage, qui est passé sous les 3 %, et une augmentation du taux d'activité (73 %). Néanmoins, le taux d'emploi de certaines catégories est considérablement inférieur, et le nombre de personnes en incapacité professionnelle (près d'un million) reste préoccupant. En 1997, le risque de pauvreté était de 13 %, ce qui est inférieur à la moyenne de l'Union européenne. La pauvreté monétaire a diminué au cours des cinq dernières années, le revenu minimum ayant augmenté davantage que les salaires moyens. De plus, la dépendance à long terme à l'égard du revenu minimum a légèrement baissé. Les statistiques sur les revenus montrent que les femmes et les personnes âgées sont dans l'ensemble plus vulnérables que les autres catégories. Les services, comme le logement, sont généralement abordables et accessibles aux plus démunis. Néanmoins, certains problèmes demeurent et des mesures sont prises pour y remédier. Des problèmes d'effectifs nuisent à la qualité du système éducatif. On constate également des difficultés d'apprentissage chez les enfants d'origine ethnique et un nombre trop élevé d'abandons prématurés de la scolarité. L'accès aux services de santé est limité par des listes d'attente et il existe d'importantes inégalités en matière de santé en fonction du statut socio-économique.

Approche stratégique: La stratégie néerlandaise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion est fondée sur quatre grands principes. Le premier consiste à réinsérer les bénéficiaires d'allocations sur le marché du travail ou à les faire participer à un programme d'activation sociale. Le deuxième consiste à offrir la sécurité du revenu à tous ceux qui sont incapables de subvenir à leurs besoins. Les allocations et le salaire minimum sont indexés sur les salaires. La politique générique de revenu minimum universel, associée à des programmes d'aide plus spécifiques et à des mesures locales de soutien au revenu individuel, permet de maintenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires du revenu minimum ainsi que celui des travailleurs à bas salaires. Le piège de la pauvreté, qui a augmenté entre 1995 et 2000, a diminué après l'introduction d'un nouveau système fiscal octroyant un crédit d'impôt plus important. Le troisième principe consiste à conserver un système bien développé de services sociaux et de prestations. On cherche également à en améliorer l'accessibilité pour les plus vulnérables. Le quatrième principe repose sur l'approche du partenariat dont l'objectif est d'assurer la participation de toutes les parties concernées à l'élaboration et à l'application des politiques.

Mesures politiques: Les quatre objectifs de l'Union sont abordés dans le PAN. La participation sociale et l'offre de services accessibles et abordables sont deux des grands principes adoptés en réponse à l'objectif 1 de l'Union européenne. La politique néerlandaise met particulièrement l'accent sur la prévention des risques d'exclusion, l'objectif 2 de l'Union, avec notamment des mesures concrètes pour promouvoir l'accès à Internet et prévenir un "fossé numérique". Les politiques néerlandaises en matière de pauvreté sont fortement orientées vers les groupes les plus vulnérables et l'importance accordée à la mise en œuvre locale permet des actions spécifiquement destinées aux quartiers défavorisés (objectif 3 de l'Union). L'approche politique néerlandaise est fondée sur les principes de coopération entre les autorités centrales et locales et d'implication de tous les acteurs, y compris les exclus sociaux (objectif 4 de l'Union).

Défis à venir: Le principal défi des Pays-Bas sera de mener à la fois une politique de revenus garantissant un revenu minimum relativement élevé et une politique qui récompense financièrement les personnes quittant le système d'indemnisation pour occuper un emploi rémunéré. Autre enjeu difficile: la réintégration des personnes qui reçoivent actuellement des prestations d'invalidité professionnelles mais sont capables de travailler. Une plus grande prévention s'impose également pour réduire le nombre d'entrées dans le système d'invalidité. Le vieillissement de la population va accroître la demande en matière de soins de santé. Il faudra résoudre le problème actuel des listes d'attente. La part croissante des minorités ethniques exige une mise en place adaptée de programmes d'intégration. Bien que les chiffres indiquent une diminution des difficultés d'apprentissage spécifiques aux enfants d'immigrés, les efforts visant à les réduire dès le début doivent être maintenus.

1. Principaux défis et tendances

Du point de vue démographique, la société néerlandaise a considérablement changé au cours des dernières décennies. La population a vieilli et compte désormais 13,6 % de personnes de plus de 65 ans, contre 7,7 % en 1950. Ce phénomène a entraîné un accroissement du nombre de personnes présentant un handicap physique ou une maladie chronique. Notons également une croissance plus élevée de la population d'origine ethnique en raison d'un taux de natalité élevé et de l'immigration. Les Pays-Bas ont bénéficié de la forte croissance économique de la période précédente, le taux de chômage officiel est tombé sous la barre des 3 % et le taux d'activité est passé de 62 % en 1990 à 73 % en 2000. Néanmoins, le taux d'emploi des femmes, des minorités ethniques, des sujets âgés et des personnes peu qualifiées est nettement inférieur.

Depuis 1995, le revenu minimum a augmenté plus que les salaires moyens. Le pourcentage consacré aux frais de subsistance fixes a diminué et la dépendance à long terme à l'égard du revenu minimum a légèrement baissé. Les femmes et les personnes âgées sont généralement dépendantes d'un revenu minimum à plus long terme que les autres.

Conformément aux données du panel communautaire des ménages, en 1997, 13 % de la population vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national. Seuls 4 % de la population ont été exposés de façon continue au risque de pauvreté de 1995 à 1997.

Toutefois, un revenu faible constitue seulement l'une des dimensions de la pauvreté. Pour évaluer et analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut prendre en considération d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, le logement, les soins de santé et le degré de satisfaction des besoins essentiels.

Les Pays-Bas est le pays de l'Union qui a la plus grande proportion de logements sociaux, ce qui laisse la liberté de choix y compris aux plus démunis. Au cours des dernières années, les allocations de logement ont entraîné une diminution de la part nette du revenu consacré au loyer. En matière d'éducation, les enfants issus des minorités ethniques sont souvent considérablement pénalisés du point de vue de la langue et du développement. Entre 1991 et 1999, le nombre d'écoles primaires avec une concentration élevée d'enfants défavorisés est passé de 19 % à 8 %. Le problème de l'abandon précoce de l'école s'est également amélioré puisque le nombre de personnes concernées est passé de 26 600 en 1998 à 21 800 en 2000. Les secteurs des soins de santé et d'aide à la jeunesse sont confrontés au problème des listes d'attente car l'offre ne parvient pas à satisfaire la demande. Des études récentes sur les différences socio-économiques en matière de santé révèlent que, en moyenne, les personnes ayant un niveau d'éducation peu élevé restent en bonne santé 12 années de moins et vivent 3,5 années de moins que les personnes plus instruites. Le taux d'accès à Internet est élevé mais peut être amélioré pour les plus vulnérables. Des programmes obligatoires d'intégration sont organisés pour tous les nouveaux venus. De plus, des mesures sont prises pour les nombreux anciens immigrés qui sont toujours dans une situation défavorisée. Enfin, les personnes à faibles revenus ont tendance à se regrouper dans les mêmes quartiers des grandes villes, ce qui accentue la ségrégation économique et sociale.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

La stratégie repose sur quatre grands principes. Premièrement, la *participation sociale* est encouragée par le biais d'emplois rémunérés ou de mesures d'activation sociale destinés aux populations très éloignées du marché du travail. L'objectif est d'augmenter le taux d'activité de

certains groupes cibles. Le thème de l'emploi est davantage abordé dans le PAN/empl, qui vient compléter le PAN/incl. Le PAN/incl porte en particulier sur les programmes d'activation sociale, qui favorisent la réinsertion des chômeurs de longue durée via du volontariat ou d'autres activités utiles pour la communauté. Ceci rétablit une routine de travail et renforce les aptitudes sociales des participants. L'activation sociale constitue également une possibilité pour les personnes percevant une allocation d'invalidité professionnelle.

Deuxièmement, la sécurité du revenu est assurée de trois façons: 1/ Grâce à une politique générale de revenu, qui indexe le salaire minimum et les allocations sociales sur l'augmentation du salaire moyen, toute personne bénéficiant ainsi de l'accroissement de la prospérité. 2/ Il existe des programmes d'aide spécifiques pour les catégories confrontées à des coûts spécifiques (logement, enfants, handicap ou maladie chronique). 3/ Les municipalités peuvent offrir des mesures spécifiques de soutien au revenu, éventuellement liées à des mesures d'activation, en fonction des circonstances individuelles et locales. Cette approche a fait ses preuves et mérite d'être poursuivie. Parallèlement, les politiques d'activation doivent permettre aux bénéficiaires d'allocations de sortir du régime d'assistance chaque fois que cela est possible. Pour éviter le piège de la pauvreté, des incitations financières sont octroyées à ceux qui acceptent un travail ou participent à un projet d'activation sociale. Pour ceux qui dépendent depuis longtemps du revenu minimum et qui sont incapables de travailler ou de prendre part aux mesures d'activation sociale, un programme sera mis en œuvre pour offrir une aide au revenu.

Troisièmement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion se fait également par le biais d'une offre de services abordables et accessibles. La politique locale néerlandaise du logement offre à tous la possibilité de choisir et de louer un logement de bonne qualité. En matière d'éducation, l'objectif est de réduire les désavantages en matière de développement de certains enfants et l'on prévoit de diviser par deux les abandons scolaires précoces d'ici 2010. Dans le domaine des soins de santé, la stratégie visant à résoudre le problème des listes d'attente pourrait être développée davantage, notamment eu égard au vieillissement de la population. En ce qui concerne les disparités socio-économiques en matière de santé, le gouvernement souhaite diminuer de 25 % le nombre d'années de maladie des personnes d'un faible niveau socio-économique d'ici 2020. L'ensemble de mesures prévu par les Pays-Bas dans le domaine des TIC (technologies de l'information et de la communication) concerne l'accès à Internet et les connaissances et compétences dans les TIC. Des objectifs à court terme sont fixés en ce qui concerne la connexion à l'Internet des écoles, des bibliothèques publiques et des services municipaux. L'inclusion sociale des immigrants est encouragée par un programme d'intégration destiné à tous les nouveaux venus et par des programmes d'activation sociale pour les immigrants de longue date qui sont au chômage.

Quatrièmement, l'approche du partenariat consiste en une collaboration étroite entre les autorités publiques nationales et locales et toutes les parties concernées, y compris les bénéficiaires.

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

La stratégie des Pays-Bas associe un ensemble de politiques en matière de revenu, d'activation, de services et de prestations. La stratégie vise fondamentalement à maintenir le système actuel en le renforçant ou en l'adaptant le cas échéant (une attention toute particulière étant accordée aux personnes les plus exposées). En général, la stratégie décrite semble apporter des solutions satisfaisantes aux défis. De nouveaux enjeux comme les TIC ou la pauvreté dans les quartiers urbains défavorisés sont abordés par de nouvelles stratégies. Quelques questions comme le vieillissement ou le potentiel que pourraient représenter sur le marché du travail les personnes touchant des allocations d'invalidité professionnelle, pourraient être traitées de manière plus approfondie. La perspective à long terme est amplement exposée dans le PAN/incl. Des objectifs et

engagements précis y figurent pour la décennie à venir. Certains objectifs, comme ceux concernant l'accessibilité des transports publics, vont même au-delà de 2010.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Des efforts importants ont été déployés dans les dernières années pour moderniser et intégrer les politiques néerlandaises de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. De plus, la préparation du PAN/incl a coïncidé avec l'évaluation des politiques nationales de lutte contre la pauvreté pour la période 1995-2000. Les résultats de cette évaluation continueront de donner des orientations stratégiques dans les prochaines années. Le PAN/incl cherche à exploiter et à consolider la réforme en cours et les efforts de modernisation.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

C'est le ministère des affaires sociales qui est chargé de la coordination dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Un groupe de travail interdépartemental, comprenant tous les ministères concernés, dresse un rapport annuel des progrès constatés. Ce groupe de travail a également élaboré ce PAN. L'association des municipalités néerlandaises (VNG) et le bureau du plan social et culturel (SCP) ont apporté soutien et conseils au groupe de travail. Aux Pays-Bas, la consultation et la coopération avec tous les acteurs et parties concernés sont institutionnalisées.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

Le PAN/empl est centré sur les questions liées au marché du travail tandis que le PAN/incl s'intéresse à d'autres aspects de la politique sociale. La stratégie du PAN/empl sur le marché du travail est brièvement répétée car elle constitue le pilier "réintégration et activation" de la stratégie néerlandaise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Toutefois, le PAN/incl repose sur trois autres piliers qui représentent la majeure partie du rapport. Le PAN/empl et le PAN/incl font tous deux référence l'un à l'autre de façon explicite.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

On cherche à augmenter la participation à la vie active au travers de mesures destinées aux groupes vulnérables (femmes, minorités ethniques, personnes âgées) et d'incitants fiscaux. Une réforme fiscale introduite en 2001 a rendu le système fiscal plus favorable à l'emploi. La révision du système de sécurité sociale vise à créer un marché privé pour les services de réinsertion. Pour soutenir le développement et l'application de la politique d'activation sociale au niveau local, le gouvernement a mis en place, à titre temporaire, un Point national d'information et de service pour l'activation sociale (ISSA). Le Programme d'incitation à l'activation sociale offre des subventions aux municipalités pour qu'elles intègrent davantage l'activation sociale dans leurs politiques structurelles. À l'avenir, des accords de performances seront établis pour les municipalités. Le but politique est d'atteindre tous les bénéficiaires d'allocations au travers d'une approche globale.

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

En matière de logement, la politique future continuera de veiller à ce que l'augmentation des loyers n'excède pas le taux de l'inflation. Des plafonds ont été définis pour l'augmentation annuelle des

loyers en fonction de la qualité de l'habitation. La loi sur (l'accession à) la propriété du 1^{er} janvier 2001 offre aux bas revenus une subvention hypothécaire, qui pourrait être complétée par une subvention fiscale de transfert de propriété. Les Pays-Bas cherchent aussi à améliorer l'accessibilité des transports publics, en particulier pour les personnes handicapées.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion

L'approche préventive a été adoptée dans le domaine de l'éducation. Les difficultés d'apprentissage liées à l'appartenance à un groupe spécifique sont abordées sous l'angle du repérage précoce, des remèdes et de la prévention. La qualité de l'enseignement est compromise par les problèmes d'effectifs. Des efforts sont consentis pour attirer vers l'enseignement des personnes venant d'autres secteurs. Les salaires des enseignants ont été augmentés. Les étudiants, y compris ceux appartenant à des minorités culturelles, sont encouragés à choisir une formation d'enseignant. L'abandon scolaire précoce constitue un autre domaine important d'intervention. Des ressources financières supplémentaires et une aide aux écoles élargissant les possibilités d'accès à l'éducation permettent d'augmenter les chances d'éducation des élèves défavorisés. L'objectif est d'améliorer la qualité de l'éducation et les performances des élèves. Dans plusieurs municipalités, des « écoles ouvertes » ont été créées. Leur but est d'associer les activités scolaires traditionnelles à des services de garderie en dehors des heures scolaires en vue de permettre de concilier travail et vie familiale. Le gouvernement a affecté des fonds supplémentaires au « Plan d'action sur la scolarité obligatoire » et au « Plan d'action sur les abandons scolaires précoces ». Dans le secteur des soins, l'amendement de la loi sur la Santé publique (prévention) a renforcé le rôle des autorités locales dans la prévention et la coordination; elles devraient ainsi pouvoir réduire de façon plus efficace les inégalités d'origine socio-économique en matière de santé.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

Aux Pays-Bas, la politique des revenus est axée sur les groupes les plus vulnérables. Des programmes nationaux spéciaux concernant les revenus offrent des allocations logement, des services aux personnes handicapées ou souffrant de maladies chroniques ou financent les frais de scolarité. Le soutien municipal au revenu utilise plusieurs instruments comme des aides spéciales sous condition de ressources, l'exonération des impôts locaux, des remises sur les activités culturelles, etc. Les politiques dans le domaine des TIC s'adressent aux groupes défavorisés des régions vulnérables. L'accès à Internet est encouragé par des projets comme les « terrains de jeu numériques ». Dans les bibliothèques publiques des zones défavorisées, les résidents peuvent accéder à Internet à faible coût et/ou recevoir une formation dans les TIC. 9,1 millions d'euros ont été affectés à ce projet en 2000 dans le cadre de la politique de rénovation urbaine. Il existe à ce jour environ 300 lieux d'implantation. Une autre mesure est constituée par les « quartiers du savoir » où, avec le soutien financier du gouvernement, certaines municipalités néerlandaises expérimentent l'introduction des infrastructures et applications de TIC dans les quartiers.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Tous les efforts politiques des Pays-Bas reposent sur l'approche du partenariat. Tandis que les autorités nationales fournissent la législation, les lignes directrices et les moyens financiers, les autorités locales jouent un rôle majeur dans l'élaboration et l'application des mesures. Le gouvernement tente d'impliquer les citoyens, les entreprises et les groupes vulnérables concernés. En 2000, les groupes de défense des demandeurs d'allocation, des églises, des ONG humanitaires et des syndicats ont uni leurs forces pour créer une « alliance pour la justice sociale ». Deux fois par an, une délégation gouvernementale conduite par le ministère des affaires sociales et de l'emploi s'entretient avec l'Alliance, l'association des municipalités néerlandaises (VNG) et l'association

des autorités provinciales (IPO) sur tous les aspects liés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Le problème de l'égalité des sexes n'a guère été traité dans ce PAN/incl, à l'exception de quelques études limitées dans le contexte de l'emploi, du revenu et des sans-abri. En ce qui concerne les revenus, quelques chiffres confirment les risques accrus de pauvreté encourus par les femmes célibataires âgées et les parents élevant seuls leur(s) enfant(s) qui bénéficient du revenu minimum. Le moniteur des abris (MMO), qui est paru pour la première fois en 2000, sera développé afin de fournir des données et des informations prenant mieux en compte la dimension du genre, particulièrement sur le groupe toujours plus important de femmes sans-abri.

D'une manière générale, le PAN/incl se penche sur les questions liées au sexe qui ont été soulevées dans le PAN/empl et dans le plan sur la politique d'émancipation à long terme. Il s'agit par exemple de l'objectif visant à faire passer à 65 % le taux d'activité des femmes d'ici 2010. Le PAN/empl comporte des mesures spécifiques pour le réaliser. Le PAN/incl. est sensible aux questions du genre dans le domaine de la politique de participation/activation sociale. Il souligne ainsi l'importance des structures d'accueil d'enfants pour aider les mères isolées bénéficiaires d'allocations à se réinsérer sur le marché de l'emploi. Cependant, dans d'autres domaines de la politique d'inclusion sociale aussi essentiels que l'éducation, la santé et le logement, le PAN/incl reste très peu ouvert à la dimension du genre, laquelle mériterait d'être approfondie. Le nouveau moniteur de l'émancipation lancé en novembre 2000 pourrait y contribuer.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'objectif 3 du FSE soutient les efforts néerlandais de réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail. Bon nombre de ces personnes sont classées comme « étant très éloignées du marché du travail ». Elles nécessitent un processus de réinsertion d'au moins deux ans, constitué de différents éléments. Le FSE soutient également des mesures dans le domaine de l'éducation pour tenter de réduire l'abandon scolaire précoce. L'initiative EQUAL appuie des actions destinées à améliorer les qualifications des groupes vulnérables exposés à la discrimination.

AUTRICHE

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : La protection sociale repose principalement sur un système global et fédéral d'assurance sociale auquel toutes les personnes actives et toutes les personnes à leur charge non actives (conjointes et enfants) sont tenus d'adhérer. Ce système permet d'accéder à l'assurance maladie, à l'assurance chômage, aux régimes de retraite et à l'assurance accidents. Un deuxième filet de sécurité sous condition de ressources, le système d'assistance sociale (Sozialhilfe), relève de la compétence des neuf Länder. Les bonnes performances de l'économie et de l'emploi en Autriche se sont confirmées en 2000. La croissance réelle du PIB a atteint 3,2%, le taux de chômage est tombé à 3,7%, situation proche du plein emploi. Selon le PCM (panel des ménages de la Communauté européenne), 13 % de la population autrichienne était menacée de pauvreté en 1997. Le risque de pauvreté persistante est de 5 % (1995-1997). La pauvreté n'est donc pas un phénomène de masse en Autriche.

Dans les dernières décennies, le taux de participation à la population active a augmenté, tandis que les taux de chômage sont restés comparativement faibles. Les disparités entre les hauts et les bas revenus sont en moyenne moins prononcées que dans l'EU-15, mais les différences de revenus entre les hommes et les femmes sont considérables. Le niveau général d'éducation et de qualification de la population s'est considérablement amélioré dans les trente dernières années. Le niveau minimum des pensions de vieillesse (Ausgleichszulagenrichtsatz) a fortement augmenté, passant de 30 à 50 % du revenu moyen de l'emploi.

Approche stratégique : Selon les autorités autrichiennes, le système politique autrichien de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale repose sur une politique intégrant économie, emploi et aide sociale. Le PAN/incl fait un inventaire complet des mesures en place qui ont largement contribué à la situation favorable de l'Autriche. Pour que l'approche stratégique soit complète, il est prévu de lancer des mesures visant à rechercher et à identifier les facteurs de risque futurs pouvant entraîner la pauvreté et l'exclusion sociale. Les objectifs quantitatifs basés sur les revenus escomptés, les indicateurs de suivi de l'effort et les calendriers d'application sont précisés pour certains groupes (les sans-abri et les personnes handicapées). L'intégration des différentes mesures de la politique d'éducation indiquées dans le PAN/incl et leur contribution spécifique à chaque objectif stratégique devraient être davantage combinées à un cadre global.

Mesures politiques : La réponse autrichienne aux quatre objectifs met l'accent sur les mesures pour l'emploi et les prestations pour les familles en général. Le PAN/incl est essentiellement axé sur les mesures en cours et quelques mesures politiques nouvelles (ex. : assurance-vieillesse pour les femmes, personnes handicapées, pauvreté de la famille). Les difficultés rencontrées par certains groupes pour accéder au marché du travail ou au régime d'assistance sociale (comme les immigrants non ressortissants de l'UE) ne sont pas mentionnées dans le PAN.

Défis à venir : Le principal défi consiste à promouvoir une stratégie globale et intégrée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, basée sur le système social en place, déjà bien développé. Cela suppose d'établir des objectifs, de définir des calendriers précis et de promouvoir un ensemble de mesures qui répondent aux disparités identifiées. L'engagement général de suivi et d'évaluation devrait se traduire par des dispositions opérationnelles dans le cadre de la mise en œuvre du PAN/incl. Il faudra également s'efforcer de simplifier le système administratif en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État fédéral et les provinces, et entre les différentes unités administratives (ex. : guichets uniques).

1. Principaux défis et tendances

Les bonnes performances de l'économie et de l'emploi en Autriche se sont confirmées en 2000. La croissance réelle du PIB a atteint 3,2%, le taux de chômage est tombé à 3,7%, situation proche du plein emploi. Le taux d'emploi est proche des objectifs de Lisbonne. Il s'élève à 68,3% (77 % pour les hommes, 59,4 % pour les femmes).

L'incidence globale du risque de pauvreté en Autriche est en moyenne inférieure de 25% à la moyenne communautaire. La protection sociale repose principalement sur un système global d'assurance sociale auquel toutes les personnes actives et toutes les personnes à leur charge non actives (conjointes et enfants) sont tenus d'adhérer. Un deuxième filet de sécurité subordonné à une condition de ressources, le système d'assistance sociale (Sozialhilfe), relève de la compétence des neuf Länder et ouvre le droit à l'assistance sociale pour les citoyens de l'UE, ainsi que, dans une certaine mesure, pour les ressortissants de pays tiers.

La complexité de la situation se retrouve dans la répartition des compétences, non seulement entre l'État fédéral et les provinces, mais aussi entre les différentes unités administratives à ces deux niveaux. Le caractère dual du système de protection sociale autrichien empêche la plupart des personnes de tomber dans la pauvreté. Toutefois, le système en place n'est pas complètement fiable dans tous les cas. La coordination et l'intégration des politiques d'inclusion pour les groupes vulnérables doivent être approfondies.

Selon les données SESPROS d'EUROSTAT, l'Autriche consacre 28,4 % de son PIB à la protection sociale, contre 27,7 % en moyenne pour l'UE (chiffres de 1998). Exprimées en standards de pouvoir d'achat (SPA), les dépenses autrichiennes par habitant pour la protection sociale s'élèvent à 6297 SPA, environ 15 % de plus que la moyenne communautaire de 5532 SPA.

Le système de protection sociale autrichien, dans son ensemble, a contribué à maintenir un niveau de risque de pauvreté généralement faible. Selon les données PCM (panel des ménages de la Communauté européenne) pour 1997, 13 % de la population vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national, tandis que 4,7 % a continuellement été exposé au risque de pauvreté entre 1995 et 1997.

Toutefois, un revenu faible constitue seulement l'une des dimensions de la pauvreté, et afin d'évaluer et d'analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, le logement, les soins de santé et le degré de satisfaction des besoins essentiels.

Les disparités entre les hauts et les bas revenus sont moins prononcées que pour la moyenne de l'EU-15. Néanmoins, il existe des différences de revenus relativement importantes entre les hommes et les femmes.

- Le niveau général d'éducation et de qualification de la population s'est considérablement amélioré dans les trente dernières années. La part des personnes n'ayant pas dépassé le niveau d'éducation primaire a été considérablement réduite.
- Le niveau minimum des pensions de vieillesse (Ausgleichszulagenrichtsatz) a fortement augmenté sur cette période, passant d'environ 30 % à 50 % du revenu moyen de l'emploi.
- Certaines données indiquent que les demandeurs d'asile qui ne sont pas couverts par la garantie minimale fédérale (Bundesbetreuung) sont très exposés à la pauvreté et à l'exclusion.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

L'État social autrichien a établi un filet de sécurité sociale d'une très grande portée, qui a permis d'aboutir à une situation plus favorable en matière de pauvreté que dans les autres États membres. C'est pourquoi le plan s'attarde davantage sur l'ensemble des mesures existantes, qui sont destinées à être poursuivies et évaluées, que sur les nombreuses nouvelles actions qui devront être entreprises.

- Le PAN/incl mentionne principalement les analyses et les débats en cours.
- Les objectifs de Nice se sont traduits par la continuation des initiatives en place et par quelques nouvelles initiatives.
- Plusieurs objectifs sont quantifiés, bien que le plan contienne des engagements vis-à-vis de certaines mesures et des objectifs *non quantifiés*. Le plan fait à peine mention de calendriers contraignants en matière d'application. Des mécanismes de suivi adéquats permettant de mesurer les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale seraient particulièrement importants.

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

Le PAN/incl comprend une liste complète des mesures en place, qui doivent encore faire l'objet d'une évaluation ou d'une réévaluation en fonction des évolutions ou des nouveaux besoins. Plusieurs aspects à long terme qui pourraient avoir un effet préventif important sur la réduction de l'exclusion sociale et qui sont toujours en cours de planification et de préparation dans le PAN/incl y figurent, mais de façon vague (par ex. : le problème des femmes qui ne touchent pas de retraite est mentionné comme une problématique que le gouvernement a l'intention d'aborder à l'avenir). L'intégration des différentes mesures de la politique d'éducation indiquées dans le PAN/incl et leur contribution spécifique à chaque objectif stratégique devraient être davantage combinées à un cadre global.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Le groupe de travail (Beirat) pour l'élaboration et l'application du PAN/incl peut être considéré comme une innovation dans la procédure. L'intention du gouvernement de traiter le problème des femmes sans pension de retraite est importante. L'une des mesures concrètes consiste à faire intervenir un certain nombre de périodes de gardes d'enfants dans le calcul du nombre d'années requises pour pouvoir prétendre à une pension de retraite. Bien que les effets sur le marché du travail du nouveau système d'allocations familiales (Kinderbetreuungsgeld) restent à évaluer, il offre des avantages, notamment la prise en compte de personnes précédemment exclues, une augmentation considérable des revenus complémentaires (Zuverdienstgrenze) et l'augmentation des périodes comptabilisées comme périodes de cotisation, qui a des conséquences non seulement sur l'admissibilité mais aussi sur le niveau des pensions.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

Plusieurs mesures mentionnées dans le PAN n'ont pas été spécifiquement élaborées en vue de lutter contre la pauvreté, bien qu'elles contribuent à prévenir et à réduire le phénomène (par exemple, certaines mesures pour l'emploi, des allocations familiales, des fonds spéciaux pour les personnes handicapées). Il faudrait analyser leur efficacité dans ce domaine.

En Autriche, la coordination des mesures régionales de lutte contre l'exclusion sociale, notamment la mesure d'assistance sociale (Sozialhilfe), est un point important. Le PAN/incl indique qu'un groupe de travail va être mis en place pour étudier ce problème et que des normes qualitatives nationales vont être définies.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et le PAN/empl

La question de la cohérence entre le PAN/incl et le PAN/empl est abordée. Plusieurs mesures et objectifs stipulés dans le PAN/empl sont répétés dans le PAN/incl. Le PAN/empl a également souligné les désavantages des immigrants sur le marché du travail. L'intégration des immigrants est mentionnée comme l'une des priorités du PAN/incl. Les mesures et les indications sur la façon dont cet objectif sera atteint sont insuffisamment concrètes.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

Le PAN met l'accent sur les **objectifs en matière d'emploi**. Le PAN/incl se réfère dans une certaine mesure à des éléments développés dans le PAN/empl. Cette orientation est en accord avec les conclusions du Conseil européen de Lisbonne sur la nécessité de faciliter la participation à l'emploi.

Cependant, certains groupes, qui ont de grosses difficultés pour accéder à l'emploi, sont mentionnés de manière insuffisante, notamment les immigrants non ressortissants de l'UE pour lesquels aucune mesure satisfaisante n'a été prise en vue d'harmoniser le permis de résidence et le permis de travail. Quelques initiatives intéressantes de formation dans les TIC adressées aux femmes sont mentionnées. Peu d'indications sont données sur la façon dont les initiatives concernant la société et l'apprentissage électronique résoudront le problème de la « fracture dans le domaine de l'apprentissage », et les spécificités prévues pour répondre aux besoins précis des personnes défavorisées.

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

En ce qui concerne **l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services**, le PAN/incl énumère les différents transferts en place dans l'État social autrichien déjà bien développé et qui ont des effets positifs sur la réalisation de cet objectif. L'accès de tous à l'éducation est garanti. La part des personnes n'ayant pas dépassé le niveau d'éducation primaire a été considérablement réduite dans les dernières décennies. Cela concerne encore 15,8 % de la population entre 20 et 29 ans (hommes : 14,4 % ; femmes : 17,1 %).

Plusieurs réformes dans le domaine de la politique sociale (comme le « ciblage social ») doivent être évaluées, sous l'angle de leurs effets potentiels sur l'accès aux biens et aux services.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion sociale

Le PAN/incl mentionne trois domaines politiques permettant de **prévenir le risque d'exclusion** : l'utilisation des technologies de l'information, les mesures en faveur de la solidarité au sein des familles et d'autres groupes primaires et l'aide dans des situations spécifiques de besoin. Outre les mesures spéciales pour les personnes handicapées, le PAN/incl mentionne une approche innovante au niveau régional (comme à Vienne) de lutte contre le phénomène des sans-abri. Les perspectives d'évolution ou d'amélioration à long terme qui contribueraient à résoudre les problèmes existants

dans d'autres domaines (par exemple, la limitation de l'accès à certains avantages sociaux pour les immigrants ou la promotion de mesures politiques actives du marché du travail pour ceux qui ne sont pas "employables" sur le « premier » marché du travail, ou marché « principal ») .

3.4. Agir pour les plus vulnérables

Une liste exhaustive des **groupes les plus vulnérables** figure dans le PAN/incl. L'une des principales mesures concerne l'attribution de fonds supplémentaires aux personnes présentant un handicap (« Behindertenmilliarde ») et l'allocation familiale, qui est conçue comme une prestation universelle sans obligation d'assurance. Cependant, le PAN/incl ne précise pas clairement la nature des mesures concrètes prévues pour les autres groupes spéciaux à l'avenir. Les engagements allant au-delà de la perspective de deux ans du PAN actuel devraient être plus explicites (personnes handicapées, parents isolés, personnes âgées et jeunes en décrochage scolaire) et un cadre stratégique reposant sur des approches intégrées et des réformes structurelles devrait être précisé davantage. Le PAN/incl fait référence à la dimension rurale de la pauvreté et plusieurs propositions d'amélioration de l'infrastructure dans les zones rurales sont annoncées.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Le gouvernement fédéral a indiqué dans le PAN/incl que des consultations avaient été organisées avec toutes les parties concernées. Toutefois, plusieurs acteurs, ont exprimé des inquiétudes à propos du processus, et souhaitent une plus grande prise en compte de leurs contributions. Le PAN/incl n'aborde pas la question de la mobilisation des organismes de défense de l'égalité des sexes.

Pourtant, le PAN/incl offre une base institutionnelle pour établir un dialogue entre les divers acteurs et groupes institutionnels dans le cadre de la mise en œuvre du PAN/incl et de la préparation du prochain exercice.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Le PAN/incl renvoie aux objectifs généraux d'accroissement de la participation des femmes au marché du travail et de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Le PAN évoque de façon insuffisante et trop générale l'approche de l'intégration de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que la manière dont seront résolus les problèmes spécifiques des femmes vulnérables. Il convient d'y accorder une plus grande attention.

La mesure du « Kinderbetreuungsgeld » peut dans certains cas réduire la pauvreté, mais il faudra déterminer l'incidence du « Kinderbetreuungsgeld » sur le travail des femmes.

Le débat sur les droits individuels est centré sur les droits des femmes à une pension individuelle. Les avances sur pension alimentaire (Unterhaltsvorschuss) visent à contribuer à réduire la pauvreté féminine.

En permettant aux femmes et à leurs enfants de rester dans leur logement, la loi pour la prévention de la violence (Gewaltschutzgesetz) contribue à combattre l'exclusion sociale des personnes menacées par des actes de violence.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Sur les 1,147 millions d'euros consacrés au programme de l'objectif 3, 219 millions sont affectés au domaine politique 2 (l'inclusion sociale). Dans l'objectif 1, Burgenland, 4,5 millions d'euros seront

consacrés à l'inclusion sociale. Dans d'autres domaines politiques, on attend des effets positifs sur la lutte contre la pauvreté.

L'incidence du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est mentionnée de façon générale.

L'initiative communautaire (IC) EQUAL, qui est davantage centrée sur les personnes exclues du marché du travail, est mentionnée dans le PAN/incl. Le montant total alloué à l'IC EQUAL pour la période de programmation 2000-2006 est de 204 millions d'euros.

PORTUGAL

CONCLUSIONS

Situations et tendances Malgré un taux de chômage faible et un taux d'emploi élevé, le risque de pauvreté reste élevé au Portugal (23%, selon les données de Eurostat pour 1997). Des formes de pauvreté traditionnelle dues aux limitations du système de protection sociale et à la dominance des secteurs d'activité à main d'œuvre intensive peu qualifiée et à basse productivité coexistent avec l'émergence d'une "nouvelle pauvreté" découlant des processus récents de modernisation de l'économie portugaise et associée souvent à l'immigration et à la précarité des emplois. Les basses qualifications scolaires et professionnelles de la plupart de la population portugaise et le haut niveau d'abandon scolaire précoce ne font qu'accroître les facteurs d'exclusion. Dans ce contexte, le gouvernement a commencé à développer au cours des 5 dernières années une "nouvelle génération de politiques sociales actives" orientées vers le renforcement de l'inclusion sociale sur une base partenariale et privilégiant des méthodologies d'intervention intégrée.

Approche stratégique L'approche stratégique générale et de long terme se base sur un développement économique compatible avec l'amélioration de la cohésion sociale et l'élimination des facteurs structurels générant des processus d'exclusion. Le PAN prévoit le mainstreaming de l'inclusion dans toutes les politiques pertinentes, la modernisation des systèmes de protection sociale, ainsi que des initiatives intégrées visant des groupes et territoires spécialement vulnérables. L'approche partenariale et la mobilisation des acteurs au niveau national et local est également un élément central de la stratégie. Le PAN se fixe des objectifs quantifiés en vue de l'éradication de la pauvreté infantile, de réduction de la pauvreté absolue et du taux de pauvreté ainsi que de lutte contre la pauvreté en milieu urbain et rural.

Mesures politiques Le PAN parcourt de façon exhaustive les 4 grands objectifs et sous-objectifs de Nice mais parfois il en ressort une certaine confusion entre les "priorités" et les "buts", la répétition des mêmes "instruments" dans plusieurs objectifs et sous-objectifs et la difficulté de priorisation. La plupart des mesures prévues ne sont pas nouvelles et le rapport entre chaque mesure et l'objectif qu'elle dessert n'est toujours pas explicite. Sur base des mesures présentées, trois aspects sont à mettre en exergue: la participation à l'emploi est considérée d'une perspective de prévention/activation et de promotion de l'apprentissage tout au long de la vie, le principe de la discrimination positive est une pièce maîtresse de la réforme du système de protection sociale (adressant ainsi le problème des retraités en situation de pauvreté), l'approche intégrée des groupes vulnérables est proposée selon une modalité de contractualisation approfondie. En outre, le PAN prévoit le développement de services et d'équipements destinés en priorité aux personnes et familles défavorisées et s'engage sur la voie de la promotion de l'égalité des chances ("contrat social de genre").

Défis pour demain Les principaux défis à relever concernent l'articulation entre la dimension préventive et curative des politiques sociales: action directe visant les situations graves d'exclusion, intervention précoce et activation pour faciliter la réinsertion professionnelle et prévention à long terme d'éventuels risques d'exclusion par l'amélioration des niveaux d'éducation et qualification. Le rôle de la protection sociale est à intensifier ainsi que l'adéquation des services et équipements sociaux aux besoins des plus démunis et les possibilités d'accès aux secteurs de la santé, logement, justice, etc. Vu l'ambition des objectifs quantifiés que le Portugal s'est fixé à court, moyen et long terme, le système de monitorage des indicateurs constitue certainement un défi important. D'autre part, la mobilisation effective des acteurs, en particulier les destinataires même des actions et les partenaires sociaux, devrait être approfondie.

1. Principaux défis et tendances

En 2000, le taux de croissance de l'économie (3,3%) a été égal à la moyenne de l'Union. De même, la productivité a augmenté à un rythme égal à la moyenne communautaire (1,6%), le Portugal affichant toujours le plus bas niveau de productivité de l'Union (65,8% de la moyenne communautaire).

La situation en matière d'emploi est caractérisée par un taux d'emploi (68,3%) supérieur à la moyenne communautaire et un taux de chômage (4,2% en 2000) relativement bas. Pourtant, et malgré l'évolution en général positive des indicateurs relatifs au marché du travail, des problèmes structurels persistent: le poids du chômage de longue durée qui représente 40 % du chômage total, le bas taux de scolarité de la population 15-64 ans ayant conclu le niveau secondaire supérieur (11,5% contre 42,3% dans l'Union) et le taux élevé de jeunes qui abandonnent prématurément le système scolaire (43% jeunes 18-24 ans quittent l'école avec basses qualifications).

Le risque de pauvreté reste un phénomène répandu au Portugal. Défini comme le pourcentage de la population vivant avec un revenu inférieur à 60% de la médiane nationale, 23% de la population étaient concernés en 1997 (le taux le plus élevé dans l'Union). La pauvreté persistante reste aussi élevée: 15% de la population a vécu trois années consécutives en dessous du revenu médian. Mais il est évident que le revenu monétaire n'est qu'une des dimensions de la pauvreté, et que pour avoir une idée précise de la dimension de ce phénomène, il faudrait prendre en compte d'autres aspects également pertinents comme l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé, et le degré de satisfaction des nécessités de base. En matière de protection sociale, le Portugal dépense moins que la moyenne communautaire en % du PIB (23,4 % en 1998, contre une moyenne communautaire de 27.7%).

Dans ce contexte, une attention spéciale devra être accordée au nombre de personnes en situation de pauvreté persistante, à la proportion élevée de travailleurs pauvres (en rapport avec les bas revenus salariaux et la précarité des emplois) et à la proportion également élevée de retraités en situation de pauvreté (mettant en lumière une des défaillances du système de sécurité social), au bas niveaux de qualification de la main d'œuvre et à l'abandon scolaire précoce, ainsi qu'à la question de la pauvreté en milieu rural et dans certains quartiers urbains. Le risque de pauvreté des femmes étant supérieur à celui des hommes (25% contre 22%), elles devraient faire l'objet d'une attention particulière.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Les grandes priorités en matière de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale sont de nature générale et se basent sur 6 axes stratégiques: développement économique, cohésion sociale, égalité des chances, protection sociale, intégration et réseau de services/équipements sociaux.

Ainsi, les principaux objectifs du PAN sont les suivants:

- activation des exclus du marché du travail et apprentissage tout au long de la vie dans le cadre d'un développement économique compétitif et respectueux des besoins de cohésion
- développement des systèmes de protection sociale en tant qu'outils spécifiques de lutte contre la pauvreté
- réinsertion socio-professionnelle des personnes et familles en situation d'exclusion (programmes intégrés et "contrats d'insertion sociale")

- développement intégré des territoires confrontés à l'exclusion
- mise en place d'un réseau de services et équipements sociaux avec la participation de la société civile
- promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en vue de la mise en œuvre d'un "contrat social de genre".

Dans le PAN, le Portugal s'est fixé certains objectifs à atteindre à terme:

objectifs quantifiés: d'ici 2010 éradiquer la "pauvreté infantile"; d'ici 2005 réduire le risque de pauvreté à 17% et diminuer de moitié la "pauvreté absolue"; d'ici 2003, mettre en œuvre 50 "Contrats de développement social urbain" (gérés de façon intégrée et visant des communautés urbaines défavorisées)

autres objectifs: démarrage du programme "Espace rural et développement social" (développement local intégré des communautés rurales), signature d'un "contrat d'insertion sociale" avec toutes les personnes concernées dans un délai d'un an (3 mois pour enfants et jeunes à risque), mise en place d'une ligne téléphonique nationale d'urgence (en articulation avec les centres d'urgence sociale locaux).

2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

Concernant l'adéquation entre la stratégie et les objectifs poursuivis, les éléments suivants doivent être mis en évidence:

- l'application du principe du mainstreaming de l'inclusion afin de rendre la lutte contre l'exclusion une composante à part entière des politiques sectorielles autres que la politique sociale ;
- les multiples aspects relatifs à la participation dans la vie économique sont traités dans le PAN, en particulier la formation, la qualification professionnelle, l'éducation, l'emploi, l'apprentissage tout au long de la vie dans le contexte de la société de la connaissance. À retenir également le propos de placer l'éradication des facteurs structurels de l'exclusion au cœur des politiques économiques ;
- l'importance du développement des systèmes de protection sociale est une pièce centrale de la stratégie; malgré les contraintes budgétaires y associées, la réforme du système de solidarité et sécurité sociale (basée sur les principes de justice, équité, solidarité, discrimination positive) se poursuit ;
- la territorialité de l'exclusion dans son double versant (quartiers urbains dégradés des grandes villes et communautés rurales de l'intérieur du pays) fait l'objet d'une stratégie de développement intégré.

L'analyse des problèmes dans une perspective de long terme est claire dans le PAN: les défis ont un caractère structurel et renvoient au Plan National de Développement Économique et Social (dont le but ultime est de rattraper en une génération le retard du pays par rapport à la moyenne communautaire); quelques objectifs quantifiés notamment la "pauvreté infantile" et la "pauvreté absolue" (concepts qui d'ailleurs ne sont pas définis) sont présentés pour un horizon qui dépasse 2003. Cependant, la façon dont ce plan bisannuel s'intègre dans le long terme est encore à développer car la distinction entre "priorités" à terme et "buts" plus immédiats est souvent difficile à saisir.

2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Du point de vue de la stratégie, deux innovations dans le contexte national: le mainstreaming de l'inclusion dans les politiques courantes et la perspective de long terme dans la lutte contre l'exclusion. À mentionner également la stratégie de prévention des risques d'une nouvelle forme d'exclusion, l'"info-exclusion". Du point de vue des politiques, la plupart des programmes et mesures énoncés sont déjà en place.

Toutefois, le caractère innovateur de certains thèmes est à mettre en exergue comme, par exemple, une nouvelle dimension de la "contractualisation": de pair avec les "contrats d'insertion sociale et professionnelle" (pas inconnus car le Portugal suit déjà l'approche des parcours intégrés d'insertion, ex. RMG), le PAN mentionne un nouveau "contrat social de genre" et des "contrats de développement social urbain".

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

Le rôle des différents acteurs (institutionnels et non gouvernementaux, publiques et privés) à plusieurs niveaux d'intervention (surtout national et local) est défini dans le cadre du dialogue social (Commission de Concertation Sociale) et du partenariat entre l'État et la société civile (Pacte de Coopération pour la Solidarité Sociale, Réseau Social pour le Développement). Le besoin de coordination est mentionné à plusieurs reprises et non obstant les efforts développés pendant la dernière décennie dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté, un partenariat actif est encore à approfondir.

Le PAN prévoit: la mobilisation conjointe des autorités nationales, régionales (non développé vu leur rôle de simple coordination) et locales; les partenariats institutionnels (Commission de Suivi Interministérielle pour l'articulation des différentes politiques sectorielles et mainstreaming de l'inclusion et Commission Opérationnelle au sein du Ministère du Travail pour la préparation du PAN et son suivi); l'adaptation des services administratifs et sociaux aux besoins des acteurs locaux (ex. Guichets de Solidarité e Sécurité Sociale); l'implication des partenaires sociaux (à améliorer), des ONG et institutions de services sociaux; la responsabilisation des citoyens et des entreprises (ex. élargissement du Réseau Portugais d'Entreprises).

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

Le PAN empl constitue le cadre de référence préférentiel, notamment pour les mesures au titre de l'objectif 1 du PAN incl. Les principaux objectifs du PAN empl (transition des jeunes vers la vie active, insertion socioprofessionnelle, qualification scolaire et professionnelle, monitoring du processus de restructuration sectorielle et promotion de la qualité dans l'emploi) sont repris de façon directe ou indirecte dans le PAN incl.

Il existe aussi un rapport étroit entre les 2 Plans en termes de stratégie: articulation entre les systèmes d'éducation/formation/emploi; adoption de politiques macro-économiques pour la création d'emploi; innovation et société de l'information; approche sectorielle, régionale et locale pour la résolution des problèmes de nature sociale; promotion du dialogue social; articulation entre les politiques de protection sociale/emploi/formation; promotion de l'égalité des chances pour encourager la participation des femmes dans le marché du travail et celle des hommes dans la vie familiale.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

Compte tenu de l'approche globale qui devrait constituer le cadre d'action pour la mise en œuvre des 4 objectifs communs (parcourus dans le PAN de façon exhaustive mais peu systématisée en termes de priorisation soit entre les objectifs principaux soit entre les sous-objectifs), quelques exemples pourraient être mis en évidence:

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

En ce qui concerne la participation dans le marché du travail, les efforts au niveau de la politique d'emploi se concentrent sur le développement de mesures de prévention du chômage de longue durée et d'activation moyennant la définition des parcours d'inclusion sociale et d'insertion professionnelle traduits par des plans contractuels (plus grande prise de responsabilité personnelle) ainsi que sur le développement de la stratégie nationale d'apprentissage tout au long de la vie. Concernant l'accès aux ressources, droits, biens et services, il est à relever la poursuite d'une politique de "discrimination positive" des pensions de retraite, le relogement de ceux qui vivent dans des habitations précaires tout en évitant de nouveaux territoires d'exclusion, l'amélioration du fonctionnement du Service National de Santé et des centres locaux de santé (en particulier, l'assistance aux toxicomanes).

3.2. Prévenir les risques d'exclusion

Pour ce qui est de la prévention des risques d'exclusion, un volet fondamental est constitué par la stratégie de prévention des risques d'"info-exclusion" (généralisation de l'accès aux technologies de l'information et effort de formation traduit par l'attribution d'un "diplôme de compétences de base" à 2 millions de personnes d'ici 2006). Concernant la préservation de la solidarité, un aspect innovateur semble être la conjugaison entre la logique de solidarité traditionnelle et la logique de développement du marché de prestation de services (ex. rémunération des voisins pour des services d'appui domiciliaire).

3.3. Agir pour les plus vulnérables

L'action en faveur des groupes plus vulnérables (parfaitement identifiés dans le PAN avec une attention particulière à consacrer aux immigrants, ex-détenus et toxicomanes) est basée sur une approche intégrée moyennant des programmes individualisés d'inclusion sociale, institutionnelle et économique et des plans d'insertion pour des groupes prioritaires selon la méthodologie de la contractualisation. Une action spécifique est aussi prévue pour des territoires problématiques à travers les initiatives territoriales pour l'inclusion.

3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs

En matière de mobilisation, les pratiques d'implication des exclus se développent à trois niveaux (individuel, collectif et organisationnel) et le rôle des "médiateurs" en tant qu'agents de promotion de l'information et de la participation active des exclus est crucial. Sur le plan institutionnel, les partenariats institutionnels et les plans d'action sectoriels déjà en place ainsi que les "guichets de solidarité et sécurité sociale" (intervention de proximité locale et communautaire pour une résolution intégrée des problèmes) constituent une tentative d'adaptation des services administratifs et sociaux aux besoins des citoyens. Quant au partenariat public/privé, l'encouragement à la responsabilité sociale des entreprises mérite d'être mentionné.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Il s'agit d'une préoccupation qui traverse les objectifs du PAN (souvent de façon implicite) et qui constitue un de ses domaines prioritaires d'intervention.

Pour ce qui est de l'obj. 1, les priorités consistent à promouvoir l'égalité de chances dans l'accès à l'emploi et assurer un traitement non discriminatoire, à introduire dans la culture des entreprises l'idée de la conciliation vie professionnelle/vie familiale en tant que droit des travailleurs(euses), devoir des employeurs et responsabilité sociale des entreprises et, enfin, à développer un réseau de services d'appui aux enfants et aux personnes dépendantes afin de favoriser l'emploi, la formation et l'inclusion professionnelle des femmes. En ce qui concerne l'obj. 2, le souci de l'égalité est présent explicitement pour ce qui est de l'accès à la société de l'information et aux technologies de l'information. Au titre de l'obj. 3, le PAN ne fait qu'une référence spéciale aux femmes victimes de la violence domestique. Concernant l'obj. 4, le PAN mentionne l'importance de la prise en considération systématique de la dimension égalité H/F dans le cadre du partenariat. Cependant, des efforts supplémentaires s'imposent dans le sens d'accroître la mobilisation des organisations féminines et/ou représentant les intérêts des femmes.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Au niveau des "instruments" qui contribuent à la réalisation des objectifs de Nice, les programmes opérationnels co-financés par le FSE dans le Cadre Communautaire d'Appui III (2000-6) ainsi que l'Initiative Communautaire EQUAL sont souvent mentionnés mais le PAN ne présente aucune indication des montants en jeu. Néanmoins, l'articulation efficace entre les financements provenant du budget de la Sécurité Sociale et du CCAIII est citée comme un des facteurs favorisant le développement du Plan. En outre, le cadre d'action qui représente le PAN constitue une occasion d'éviter la dispersion des interventions nationales et communautaires et de les rationaliser par la concentration des moyens et la spécialisation des instruments.

Les ressources allouées au Portugal par les Fonds Structurels au titre de l'objectif 1 sont considérables: la contribution du FSE représente 22% (4 370 millions d'euros) de cette aide, dont environ 16% du FSE est consacré spécifiquement au domaine de l'inclusion sociale (ce qui constitue une augmentation par rapport au CCA II); à remarquer également la contribution indirecte des autres domaines d'intervention du FSE (politiques actives du marché du travail et apprentissage tout au long de la vie). Pour ce qui est du CCA III, il y a lieu de mentionner, entre autres, les Programmes "Emploi, Formation et Développement Social" (l'axe le plus important en termes financiers vise précisément le développement social), "Éducation" (lutte contre l'abandon scolaire, amélioration des niveaux de scolarité, éducation des adultes), "Société de l'Information" (acquisition de compétences en TIC, lutte contre l'info-exclusion) et "Santé" (un des axes a pour but d'améliorer l'accès à des soins de santé de qualité).

FINLANDE

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : Le système de sécurité sociale finlandais repose sur le principe d'universalité de la protection sociale et des services de santé et sur un système global de sécurité des revenus. L'objectif est d'offrir à l'ensemble de la population une protection sociale et des services de santé principalement financés par l'impôt et dont l'organisation est décentralisée et relève des municipalités. Le système de sécurité des revenus est, par nature, un système d'assurance sociale fondé sur l'évaluation des risques, associé à des prestations destinées aux résidents. En 1998, la Finlande a consacré 27,2 % du PIB à la protection sociale, soit un peu moins que la moyenne de l'UE. Cette structure a permis de garantir un risque de pauvreté peu élevé par rapport aux autres pays. En 1997, 9 % de la population finlandaise vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian.

La forte croissance économique de la Finlande (5,7 %) s'est poursuivie en 2000, tirée par le secteur des exportations, en plein essor. Il est probable que la croissance restera encore relativement forte cette année (environ 4 %). Le taux d'emploi a atteint 67,5 % en 2000.

Approche stratégique : La stratégie du PAN/incl pour la prochaine décennie repose sur quatre politiques générales : la promotion de la santé et de la capacité à prendre part à la vie active, le renforcement de l'attrait de la vie professionnelle, la prévention et la lutte contre l'exclusion sociale, la garantie de services efficaces et d'un niveau raisonnable de sécurité des revenus. Le PAN vise tout d'abord à préserver la structure de base du système de sécurité sociale finlandais et à travailler au sein de cette structure en accordant la primauté au travail. Ce processus sera systématiquement contrôlé et évalué par les autorités finlandaises, mais hormis le risque de pauvreté, le PAN/incl ne précise pas les cibles et indicateurs qui seront utilisés.

Mesures politiques : La Finlande considère que le système universel de services et de transferts de revenus est un outil politique efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le système a été complété par des transferts de revenus et des services supplémentaires destinés aux groupes présentant un risque d'exclusion sociale.

Le PAN/incl répond aux quatre objectifs grâce à plusieurs mesures dont la plupart visent à améliorer le système universel. Les mesures incluent, par exemple, l'augmentation du niveau des retraites nationales, des activités de réinsertion professionnelle, l'amélioration des services psychiatriques pour les enfants et les jeunes, la mise en place d'un médiateur pour les questions de discrimination, l'activation des personnes âgées et des recommandations sur la qualité des soins qui leur sont apportés. L'incidence budgétaire de ces mesures a été évaluée lorsque cela était possible. La Finlande a ajouté en annexe du plan un tableau récapitulatif intégrant toutes les mesures relatives aux quatre objectifs et répartissant ces mesures en fonction des facteurs de risques identifiés.

Défis à venir : Les principaux défis sont les suivants : développer les systèmes de protection pour rendre l'acceptation d'un emploi toujours avantageux financièrement ; éviter l'accumulation des problèmes chez certains (par exemple, les chômeurs longue durée, les individus ayant des problèmes mentaux ou de toxicomanie, les cas de surendettement et les familles de ces personnes) ; concentrer les mesures de soutien sur les personnes les plus vulnérables ; améliorer la coopération entre les différents acteurs concernés par la prévention de l'exclusion sociale et de la pauvreté ; enfin, remédier au problème des inégalités régionales de façon à maintenir un niveau de service social uniforme dans tout le pays.

1. Principaux défis et tendances

La forte croissance économique (5,7 %) s'est poursuivie en 2000, tirée par le secteur des exportations, en plein essor. Les sources nationales prévoient néanmoins un ralentissement de la croissance (2,7 %) pour cette année, en raison notamment d'une plus faible demande internationale. L'emploi a augmenté de 1,5 % en 2000. Le taux d'emploi était de 67,5 % (70,6 % pour les hommes et 64,4 % pour les femmes). En dépit d'une tendance économique favorable en 2000, le taux de chômage n'a diminué que lentement et reste à 9,8 % (9,1 % pour les hommes, 10,6 % pour les femmes). Les problèmes structurels du marché du travail se manifestent d'une part par un taux de chômage comparativement très élevé chez les travailleurs peu qualifiés ou âgés et d'autre part, par une augmentation des problèmes de recrutement dans certains secteurs, notamment les secteurs de croissance.

En raison des décisions visant à limiter les dépenses, prises suite à la récession du début des années 1990, qui a été suivie d'une période relativement longue de croissance économique, la part du PIB que la Finlande a consacré aux dépenses sociales est passée en dessous de la moyenne de l'UE. Selon les données SESPROS d'Eurostat, la Finlande a consacré en 1998 27,2 % du PIB à la protection sociale contre 27,7 % en moyenne pour l'UE-15. Mesurées en standards de pouvoir d'achat (SPA), les dépenses finlandaises par habitant pour la protection sociale s'élèvent à 5181 SPA, chiffre proche de la moyenne de l'UE-15 de 5379 SPA (données de 1997). Les données harmonisées du PCM révèlent qu'en 1997, 9 % de la population finlandaise (contre 18 % pour l'UE-15) vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian. Les jeunes adultes, les chômeurs et « autres inactifs » et les ménages d'une personne sont ceux qui présentent le risque de pauvreté le plus élevé.

Cependant, un revenu faible constitue seulement l'une des dimensions de la pauvreté. Pour évaluer et analyser ce phénomène avec plus de précision, il faut considérer d'autres aspects tout aussi importants tels que l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé et le degré de satisfaction relatif aux besoins de base.

- Les sources nationales indiquent que le nombre de personnes souffrant d'une exclusion sociale grave serait compris entre 30 000 et 60 000, soit 0,6 à 1,2 % de la population finlandaise.
- Le chômage élevé, en particulier le chômage longue durée (qui s'élève à 2,8 %), reste le problème social majeur de la Finlande.
- Les principaux facteurs de risque pouvant entraîner l'exclusion sociale sont l'exclusion économique ou financière, les problèmes de santé, l'exclusion du marché du travail, l'exclusion du marché du logement, l'exclusion du système éducatif ou un bas niveau d'éducation, ainsi que d'autres types d'exclusion comme la criminalité, la toxicomanie, l'exclusion culturelle, etc.
- Les différences territoriales méritent l'attention.
- L'exclusion résulte souvent de l'accumulation de nombreux problèmes. L'un des principaux défis est d'éviter l'accumulation simultanée des problèmes de ressources.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le système de sécurité sociale finlandais repose sur le principe d'universalité de la protection sociale et des services de santé et sur un système global de sécurité des revenus. Les résidents ont normalement des droits individuels d'accès aux services et prestations de base. Il n'y a aucune condition préalable d'emploi ni de ressources, mais les personnes occupant un emploi bénéficient de meilleures prestations, qui sont fonction de leurs revenus. Les programmes ont permis d'atteindre un faible niveau de pauvreté par rapport aux autres pays.

La stratégie du PAN/incl pour la prochaine décennie repose sur quatre politiques générales : la promotion de la santé et de la capacité à prendre part à la vie active, le renforcement de l'attrait de la vie professionnelle, la prévention et la lutte contre l'exclusion sociale, la garantie de services efficaces et d'un niveau raisonnable de sécurité du revenu.

La Finlande s'efforce de préserver la structure de base du système existant et de travailler au sein de cette structure en accordant la primauté au travail. La réforme du système de sécurité sociale, de la fiscalité et de la tarification des services doit être poursuivie pour que l'acceptation d'un emploi soit toujours avantageuse financièrement. L'objectif est d'améliorer non seulement les incitations destinées aux ménages mais aussi les incitations institutionnelles visant les organisations : une attention particulière sera accordée aux incitations en faveur des employeurs, à la législation réglementant la relation entre l'État et les municipalités et au financement par l'État des finances municipales.

2.1. La perspective d'une stratégies à long terme

Le plan définit les principaux objectifs stratégiques et tente d'identifier les défis à long terme. La Finlande s'efforce d'intégrer un certain nombre d'éléments nouveaux dans le système en place. Les politiques et les mesures visant à améliorer le système d'assistance et de services universel témoignent d'une volonté de trouver des solutions durables aux problèmes. Néanmoins, le PAN/incl reconnaît que les défis envisagés dans le plan exigent également de recourir à des actions ciblées spécifiques. En résumé, il existe un large éventail de mesures à différents niveaux qui tentent d'apporter des solutions. L'un des objectifs principaux est d'augmenter l'emploi et surtout d'essayer de réduire le chômage longue durée grâce à une stratégie de politique sociale active. Ce défi est particulièrement important en Finlande. Bien qu'ayant été au cœur des politiques gouvernementales depuis plusieurs années, le chômage longue durée n'a pas diminué comme on l'aurait souhaité et affecte une population de chômeurs difficiles à placer.

2.2. Contenu novateur du PAN/incl

Outre l'ensemble complet de mesures inclus dans le plan finlandais, celui-ci présente plusieurs questions qui font aujourd'hui l'objet d'un débat politique ainsi que de mesures envisagées ou proposées par différents groupes de travail. Celles-ci seront discutées et examinées pendant la durée du plan. Prenons quelques exemples de mesures envisagées : la réforme du système de médecine du travail en vue d'incorporer les emplois de courte durée ; la promotion de l'emploi des personnes handicapées ; le développement d'un modèle d'action fondé sur la responsabilité conjointe des différents acteurs au sein de la société et la modification des responsabilités dans le cadre du financement des systèmes de prestations, afin d'accroître les chances d'accès à l'emploi des personnes risquant d'être exclues du marché du travail ; l'élaboration dans les municipalités d'une politique intégrée du logement tirant parti des logements existants ; l'étude à l'échelle nationale des besoins de développement et des systèmes d'assistance pour les enfants scolarisés (maternelle, école primaire et enseignement secondaire) ; la mise en place d'un centre travaillant en

collaboration étroite avec les ONG pour étudier et suivre le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

2.3. Une approche coordonnée et intégrée

Les plans sont généralement gérés par l'administration publique, principalement au niveau municipal, et la Finlande a une grande expérience dans l'élaboration de politiques reposant sur une base très large. Les politiques nationales dans le domaine des revenus des impôts, de l'emploi et des affaires sociales se sont développées grâce à la collaboration entre l'État, les municipalités et les partenaires sociaux. Cette tradition de partenariat a joué un rôle important au début des années 1990, lorsque la Finlande a cherché à adapter son système de politiques sociales aux nouvelles circonstances. Les acteurs du secteur associatif, les églises, les secteurs public et privé ont accru leur coopération dans la lutte contre l'exclusion sociale.

2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

Les mesures du PAN/incl répertoriées sous la rubrique du plan « exclusion du marché du travail » ont été reportées dans le PAN/empl et elles sont compatibles. Les deux plans ont été vérifiés par un groupe interministériel responsable de la coordination des questions européennes dans le domaine des affaires sociales. De plus, les partenaires sociaux, qui jouent un rôle important dans la politique sociale et de l'emploi en Finlande, ont participé à la préparation des deux PAN.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

En raison de l'évolution du marché du travail, la demande du marché s'adresse principalement aux personnes présentant un haut niveau d'éducation et de qualification. Il est important de garantir une bonne adéquation entre l'offre et la demande. Pour favoriser l'emploi, les éléments dissuasifs contenus dans le système d'avantages fiscaux ont été supprimés. De nouveaux types de services et différentes catégories d'emplois subventionnés ont été mis en place pour promouvoir l'emploi des personnes ayant un faible niveau d'éducation et de qualification. Pour mettre fin à l'exclusion sociale, les principales méthodes identifiées par le PAN/incl sont la réadaptation professionnelle et toutes les mesures d'aide associées visant à accroître le contrôle de chaque individu sur sa propre existence.

Il existe également des mesures permettant d'améliorer la capacité de travail des personnes âgées et de favoriser la capacité d'insertion professionnelle des immigrants. En ce qui concerne la conciliation entre vie familiale et professionnelle, les parents ayant des enfants en âge préscolaire ont un droit subjectif de garde quel que soit leur situation en matière d'emploi. Le PAN/incl prévoit de développer les activités d'après-midi pour les enfants scolarisés. Pour favoriser l'éducation et la formation tout au long de la vie, une réforme garantissant la sécurité des revenus aux adultes qui suivent une formation professionnelle est progressivement mise en place.

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

Le système universel de services et de transfert des revenus, qui couvre toutes les personnes vivant sur le territoire finlandais, est utilisé pour parer au risque d'exclusion sociale. Le régime de protection sociale et le consensus général qui l'entoure ont préservé la Finlande d'une agitation sociale trop virulente au début des années 1990. Les politiques de lutte contre l'exclusion

continueront de reposer principalement sur le développement du système universel, qui pourra néanmoins être complété par des mesures spécifiques ciblées le cas échéant.

Le plan fait référence à un ensemble de mesures visant à améliorer le système de protection sociale : coordination de l'allocation de subsistance et des revenus pour encourager les personnes à accepter des emplois à temps partiel ou de courte durée ; extension de la période d'allocation pour la réadaptation professionnelle des jeunes handicapés afin de les aider à accepter un emploi sans devoir renoncer immédiatement à leurs indemnités ; augmentation du loyer maximum accepté par le régime général d'allocations de logement ; amélioration des services psychiatriques pour les enfants et les jeunes adultes.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion

Des efforts importants ont été réalisés dans plusieurs domaines pour prévenir les situations de crise pouvant entraîner l'exclusion sociale. La redistribution des revenus réduit de façon très efficace la pauvreté relative en Finlande. Dans l'optique de la prévention, le PAN/incl répertorie les mesures suivantes : augmenter le niveau des retraites nationales ; augmenter les compléments familiaux associés aux aides sur le marché du travail ; mettre en place une réforme pour accroître l'efficacité de l'allocation préventive de subsistance ; soumettre l'octroi des allocations de chômage à des exigences préalables de conformité avec les programmes de recherche d'emploi ; donner une instruction préscolaire aux enfants âgés de six ans ; établir un fonds de péréquation garantissant que la protection des enfants ne dépend pas de la situation financière de la municipalité.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

Les risques d'exclusion sociale sont principalement évités grâce aux services fournis et à la sécurité des revenus, garantis au nom du principe d'universalité, mais l'existence de problèmes d'exclusion sociale montre qu'il faut prévoir également des mesures ciblées. La Finlande propose différents types de mesures de réadaptation visant à accroître le contrôle de chaque individu sur sa propre existence. Il est également fait référence à des ateliers innovants dans les établissements de formation professionnelle pour éviter l'exclusion du système éducatif, ainsi qu'à des ateliers pour les jeunes chômeurs, ces deux types d'activités étant cofinancés par le FSE. Le gouvernement propose de mettre en place un médiateur pour les questions de discrimination et pour promouvoir les bonnes relations interethniques. De plus, il faudra développer la capacité du citoyen moyen à s'intégrer dans la société de l'information.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Dans la structure finlandaise, la participation et la mobilisation de tous les intervenants font partie du fonctionnement normal de l'administration, et les relations entre les organismes n'appartenant pas au système administratif sont réglementées par la législation et par les pratiques quotidiennes. Toutefois, le PAN/incl propose de nouvelles initiatives en la matière, telles que : le développement de la coopération entre les autorités municipales dans le domaine de la politique sociale active ; le programme national en matière de logement « Banlieues 2000 » ; le développement de services ouverts pour les personnes ayant été traitées pour raisons psychiatriques ; la création de centres de partenariat régionaux par les ONG.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

La structure du système de politique sociale, reposant principalement sur des droits et devoirs individuels et individualisés, a eu un impact favorable sur l'égalité des sexes. Le PAN/incl

considère les disparités entre les hommes et les femmes comme un problème à part entière et souligne la nécessité de promouvoir l'égalité des sexes. Les systèmes, basés sur l'individu, sont soutenus par un système global de services qui facilite la conciliation entre la vie familiale et professionnelle et favorise la participation des femmes au travail.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le programme finlandais pour l'objectif 3 prévoit de consacrer près de 140 millions d'euros, provenant du FSE et de fonds publics nationaux, à des mesures spécifiques de réintégration des groupes particulièrement vulnérables et défavorisés, ce qui représente 13 % de la dépense publique totale pour le programme. Les mesures d'inclusion sociale sont également financées par les programmes régionaux finlandais. De plus, l'initiative communautaire EQUAL vise à combattre toutes les formes de discrimination et d'inégalités et à prévenir l'exclusion sociale. Le FSE et les fonds publics nationaux destinés au programme EQUAL en Finlande s'élèvent à 145 millions d'euros.

SUÈDE

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : Le système suédois de santé et d'aide sociale est universel et global. Les prestations en matière de sécurité sociale reposent essentiellement sur le principe de compensation des pertes de revenus et sur les droits individuels aux prestations de base pour tous les résidents du pays, quelle que soit leur affiliation sociale ou professionnelle, leur situation matrimoniale ou leur sexe.

Une croissance économique stable (plus de 3 % ces trois dernières années), un taux d'emploi élevé de 73 % et un taux de chômage relativement faible constituent une base solide permettant à la Suède de renforcer ses politiques d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté. En 1998, la Suède a dépensé 33 % de son PIB en prestations sociales, pourcentage le plus élevé de l'Union européenne. Le risque de pauvreté est faible (12 % en 1997).

Approche stratégique : Le système d'aide sociale suédois s'appuie sur une politique de plein emploi tant pour les hommes que pour les femmes et sur un système de sécurité sociale universel. Dans le PAN/incl, le gouvernement s'engage à améliorer encore le taux d'emploi (objectif : 80 % d'ici à 2004) et à renforcer la justice sociale (objectif : réduire de moitié le nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale d'ici 2004). Pour combattre la pauvreté, l'accent est mis sur une politique d'emploi dynamique. En optant pour un système de sécurité sociale universel octroyant des prestations en fonction des revenus plutôt que pour un système fixant des niveaux de prestations minimales, la Suède a adopté une approche intégrée axée sur l'insertion. L'égalité entre les hommes et les femmes est un concept intégré au système d'aide sociale. Les régimes universels, fondés sur les droits individuels, facilitent l'égalité des sexes.

Mesures politiques : Le PAN/incl répond aux quatre objectifs communs en investissant davantage dans le système d'aide sociale et en adaptant les régimes de protection sociale pour qu'ils correspondent mieux aux poches existantes de pauvreté. Le PAN/incl comprend un grand nombre de réformes globales et de mesures spécifiques dans tous les domaines, intégrées dans une approche globale de l'inclusion sociale. Les mesures d'insertion sur le marché du travail visent à offrir aux chômeurs des stages ou des expériences de travail lorsque aucun emploi n'est disponible. Le principe du « travail avant tout » pousse à la mise en place de mesures efficaces visant à donner aux individus la possibilité de trouver un emploi et de subvenir eux-mêmes à leurs besoins financiers. La réforme du système de retraite cherche à améliorer l'inclusion sociale. Le PAN/incl propose également des investissements à tous les niveaux de l'éducation, une réforme de la formation professionnelle et de l'éducation permanente ainsi qu'une stratégie d'amélioration des compétences et des possibilités d'accès aux technologies de l'information.

Défis à venir : Le principal défi à venir sera de continuer à consolider le système d'aide sociale, notamment la politique de plein emploi et le système de sécurité sociale universel. Ce n'est qu'en augmentant le taux d'emploi que le pays pourra financer de manière adéquate les dépenses en soins de santé et en retraites pour les plus âgés ou réduire les besoins en prestations ou en allocations sociales. D'autres défis ont été identifiés pour empêcher l'exclusion sociale de ceux dont le niveau de vie a été gravement touché par les crises économiques, pour mieux protéger les personnes menacées d'exclusion en raison d'une invalidité, de leur origine ethnique, d'une éducation incomplète ou insuffisante, de difficultés d'intégration sur le marché du travail ou parce qu'elles habitent des zones ou régions défavorisées, et pour soutenir davantage les plus vulnérables (les alcooliques et toxicomanes, les sans-abri, les enfants à risque et les personnes souffrant de handicaps mentaux).

1. Principaux défis et tendances

Le système de santé et d'aide sociale suédois est universel et global et le système de sécurité sociale s'appuie essentiellement sur le principe de compensation des pertes de revenus et sur les droits individuels aux prestations de base pour tous les résidents du pays, quelle que soit leur affiliation sociale ou professionnelle, leur situation matrimoniale ou leur sexe. Son accès n'est soumis à aucune exigence de base, ni en termes d'emploi, ni en termes de revenus même si les personnes qui travaillent reçoivent des prestations supérieures, calculées en fonction de leur revenu. Au cours des trois dernières années, le **PIB a connu une croissance** de plus de 3 % par an (3,6 % en 2000), mais un ralentissement de cette croissance est prévu cette année. En 2000, le **taux d'emploi** était de 73 % (71 % pour les femmes et 74,8 % pour les hommes), soit un des plus élevés de l'Union. Le taux de chômage continue de baisser : de 7,2 % en 1999, il est passé à 5,9 % en 2000 (5,8 % pour les femmes et 6 % pour les hommes). Le taux de chômage de longue durée reste faible : 1,1 % pour les femmes et 1,4 % pour les hommes en 2000.

Selon les données SESPROS d'Eurostat, en 1998, la Suède a consacré 33,3 % de son PIB à la **protection sociale**, le pourcentage le plus élevé parmi les États membres de l'Union européenne (qui affiche une moyenne de 27,7 %). La loi de finances du printemps 2001 indique que le pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté relative (moins de 50 % du revenu moyen) a régulièrement augmenté entre 1991 (7,2 %) et 1998 (9,1 %)²⁷. Sur la base des données harmonisées du PCM, le risque de pauvreté (estimé à 60 % du revenu médian national) était de 12 % en 1997.

Cependant, les faibles revenus ne représentent qu'un des aspects de la pauvreté. Pour mesurer et analyser ce phénomène plus précisément, il est nécessaire de prendre en compte d'autres facteurs tout aussi pertinents tels que l'accès à l'emploi, au logement, aux services médicaux et à la satisfaction des besoins élémentaires.

Après la reprise économique, le pays a réformé sa politique sociale et augmenté ses ressources. Néanmoins, les défis suivants demeurent :

- L'élargissement du système d'aide sociale a entraîné une **augmentation des coûts**, étant donné l'**allongement des périodes de versement de prestations** et l'accroissement du nombre de ménages bénéficiant de ces prestations sur de longues périodes (les jeunes et les ménages abritant des réfugiés et immigrants). Pour remédier à ce problème, il a été décidé de rendre le système moins généreux et plus restrictif, notamment par l'utilisation de critères d'admissibilité plus stricts et par la fixation de plafonds pour les prestations. Le rétablissement du système social garantit sa viabilité et sa stabilité.
- Si le système de sécurité sociale suédois est parvenu à faire face à la récession économique et à empêcher celle-ci de se muer en crise sociale, certains groupes de population, comme **les jeunes, les immigrants et les parents isolés**, ont été plus durement touchés que d'autres. Le défi consiste à aider ces groupes.
- Un autre défi consiste à améliorer la situation des plus vulnérables. Malgré le manque de données disponibles, il semble que la situation des **plus vulnérables** (les enfants à risque, les alcooliques et toxicomanes, les sans-abri, les personnes vivant dans des logements surpeuplés, les criminels et les prostituées) se soit détériorée sur plusieurs plans. Il est également nécessaire de s'intéresser aux besoins des chômeurs de longue durée, aux invalides, aux personnes âgées et à celles nées hors du territoire suédois.

²⁷ Calculé à partir du revenu net des ménages par unité de consommation et en utilisant les données nationales, le taux de pauvreté relative chute à 3,9 % au cours de la même période.

- Les différences régionales en termes de revenu disponible sont mineures, mais la **ségrégation socio-économique et ethnique** s'est aggravée au cours des années 90. Cependant, la tendance n'est ni spectaculaire ni bien définie à tous égards. La ségrégation ethnique est particulièrement importante.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le système social suédois s'appuie sur une politique de plein emploi tant pour les hommes que pour les femmes et sur un système de sécurité sociale universel. Le gouvernement s'est engagé à améliorer encore le taux d'emploi et la justice sociale. L'objectif est d'atteindre un taux d'emploi de 80 % pour les 20 à 64 ans, c'est-à-dire que 80 % de cette tranche de population devra avoir un emploi stable d'ici à 2004. L'objectif de justice sociale est de réduire de moitié la dépendance à l'aide sociale entre 1999 et 2004.

Pour combattre la pauvreté, l'accent est mis sur une politique d'emploi dynamique. L'ambition de la politique d'emploi suédoise est de réduire le chômage et de parvenir à un taux d'emploi très élevé pour les hommes comme pour les femmes, quel que soit leur milieu social ou leur origine.

Pour améliorer la justice sociale, le gouvernement souhaite: 1) garantir que les groupes dont le niveau de vie a baissé de façon importante pendant la crise économique ne soient pas exclus de la société (il s'agit principalement des jeunes, des parents isolés, de certains groupes d'immigrants et de réfugiés); 2) mieux protéger les groupes menacés d'exclusion sociale en raison d'une invalidité, de leur origine ethnique, d'une éducation incomplète ou insuffisante, de difficultés d'intégration sur le marché du travail ou parce qu'elles habitent des zones ou régions défavorisées; 3) soutenir davantage les plus vulnérables. Des mesures doivent être prises pour soigner et sensibiliser les personnes alcooliques et les toxicomanes, réduire le nombre de sans-abri, protéger les enfants à risque et les personnes souffrant de handicaps mentaux.

En optant pour un système de sécurité sociale universel accordant des prestations en fonction des revenus plutôt que pour un système fixant des niveaux de prestations minimales, la Suède a adopté un système qui, selon elle, est moins cher à gérer qu'un système de prestations soumises à des conditions de revenus, et qui profite davantage aux plus défavorisés.

2.1. La perspective d'une stratégie à long terme

Étant donné la politique de plein emploi du pays et son système social universel complété par des régimes basés sur les revenus, les approches stratégiques et les objectifs clés sont correctement définis. Lorsque aucun cas d'exclusion sociale ou de pauvreté n'est décelé, on s'attache à renforcer l'aide sociale pour tous. Si les prévisions de croissance économique s'avèrent justes, les objectifs à long terme seront atteints. En cas de croissance inférieure, il suffira de renforcer le cadre de fonctionnement de la politique d'aide sociale pour surmonter les éventuels problèmes.

Le PAN/incl ne précise pas comment la stratégie étayant le système social pourra lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et ne définit pas l'importance et le potentiel des régimes universels. De plus, le PAN/incl n'indique pas clairement la manière dont les différentes mesures exposées contribueront à atteindre l'objectif central qui consiste à diminuer de moitié le nombre de personnes dépendantes socialement. Cependant, les progrès seront mesurés d'ici 2004.

2.2. Le contenu innovant du PAN/incl

La force des politiques suédoises contre la pauvreté et l'exclusion sociale réside dans le système social universel décrit plus haut. Ce système constitue une base solide pour l'éradication des principales sources de pauvreté et d'exclusion sociale. Cependant, des mesures précises destinées à des cas particuliers ou à des groupes de personnes sont encore nécessaires. De telles mesures constituent en réalité une partie importante du système social suédois. Ce système permettra à la Suède d'encore adopter des mesures novatrices à l'avenir pour aider et assister les personnes les plus vulnérables.

Le PAN/incl mentionne certains bureaux de médiateurs, appelés "ombudsmans" (pour les personnes handicapées, les enfants). La Suède possède une longue tradition d'ombudsmans dans différents domaines. Typiquement suédoise, cette institution qui lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pourrait être considérée comme une innovation, pour laquelle un complément d'information serait nécessaire.

2.3. Une approche intégrée et coordonnée

Dans le cadre du système social, la coordination et l'intégration des politiques sont principalement gérées par la loi et les règles administratives. Les organismes n'appartenant pas à l'administration peuvent donner leur opinion. Grâce à ce principe, la politique sociale générale prend en compte tous les aspects pertinents du problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Même si cela n'est pas clairement indiqué, il semble exister un juste équilibre entre les politiques d'emploi et les mesures visant à renforcer les systèmes sociaux, ainsi que des objectifs prioritaires clairement définis dans les deux domaines (voir également le point 3.4 plus bas). Le PAN/incl fait référence aux efforts consentis par le gouvernement et de nombreux autres organismes et groupes d'intérêt à tous les niveaux, bien qu'il ne soit pas possible de déterminer dans quelle mesure la participation des organismes n'appartenant pas à l'administration normale a contribué véritablement au PAN/incl.

2.4. Compatibilité des approches stratégiques et du PAN/empl

La Suède a résolu le problème de la compatibilité et de la coordination avec le PAN/empl en l'ajoutant en annexe 1 du PAN/incl. Même s'il semble exister une coordination politique entre ces deux aspects du système social suédois, cela n'est pas clairement exprimé dans le PAN/incl.

3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

La politique de plein emploi étant la pierre angulaire du système social suédois, le PAN/incl souligne le rôle de cette politique dans la lutte contre la pauvreté. Pour faciliter l'accès à l'emploi, la Suède a opté pour le principe d'activation et de valorisation des compétences. Le principe du « travail avant tout » pousse à la mise en place de mesures efficaces visant à donner aux individus la possibilité de trouver un emploi et de subvenir eux-mêmes à leurs besoins financiers. Les règles du régime d'assurance chômage ont été revues pour motiver les gens à trouver du travail. De plus, un régime de garantie de l'activité a été introduit l'année dernière. Les réformes du système éducatif cherchent également à faciliter l'intégration sur le marché du travail, notamment par l'offre de formations professionnelles qualifiantes, de nouveaux programmes d'enseignement post-secondaire et une nouvelle législation pour le développement de l'éducation permanente. Pour que tous les parents (hommes et femmes) puissent accéder au marché du travail et y rester, les congés parentaux ont été augmentés de 30 jours et portés à 480 jours au total si les deux parents utilisent au moins 60 jours chacun.

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

Un système social universel implique le respect des droits de l'individu et la garantie que tous peuvent accéder aux prestations sociales, à l'éducation, aux services de soins de santé et de garde et au logement. Chacun a le droit de percevoir des ressources financières raisonnables en cas de perte de revenus. Pour garantir cet accès à tous, la Suède a lancé plusieurs mesures et réformes. Par exemple, la situation économique des personnes âgées a été améliorée : le régime des pensions de vieillesse a été réformé en fonction des revenus gagnés sur l'ensemble de la vie professionnelle et inclut une couverture de base sous la forme d'une pension destinée aux personnes sans ou à faible revenus. Pour faciliter l'accès à l'éducation, des investissements ont été réalisés à tous les niveaux. La politique du logement a été réformée : les autorités locales sont par exemple tenues de planifier leur offre de logements de façon à offrir à tous un logement décent. Un plan d'action national pour le développement des services de soins devrait améliorer la prise en charge médicale. Une nouvelle loi sur les services sociaux vise à étendre le droit à l'assistance de chaque individu. Le service de l'ombudsman pour les personnes handicapées envisage de créer un centre national de l'accessibilité.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion

L'un des principaux objectifs du gouvernement est de protéger davantage les groupes menacés d'exclusion sociale pour quelque raison que ce soit. La situation devra faire l'objet d'une analyse annuelle pour permettre l'ajustement des mesures concernées. Le PAN/incl présente bon nombre de plans et de mesures à cet effet, comme le plan d'action national contre le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la discrimination, qui a récemment été présenté pour faciliter la formulation de législations générales contre la discrimination. Les mesures d'e-inclusion s'intéressent aux nouvelles initiatives telles que le potentiel des TIC pour les personnes handicapées. Les initiatives entreprises pour améliorer la « culture numérique » des groupes défavorisés ou pour initier les personnes âgées aux TIC ne sont pas présentées.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

Les stratégies gouvernementales de soutien aux plus vulnérables devront également être évaluées tous les ans. Les mesures et les plans entrepris protègent les plus vulnérables, comme les enfants à risque, les alcooliques et les toxicomanes, les sans-abri les personnes vivant dans des logements surpeuplés, les criminels et les prostituées, ainsi que les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées, les personnes âgées et les immigrants. Pour améliorer l'intégration sociale, on a nommé un enquêteur spécialement chargé de soumettre des propositions pour appliquer les deux directives de l'UE contre la discrimination. Le gouvernement a alloué un budget qui servira, entre 1999 et 2003, à lutter contre la ségrégation discriminatoire sociale et ethnique en région urbaine et à faire en sorte que les femmes et les hommes vivant dans ces régions, toutes ethnies confondues, aient des conditions de vie égales.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Parce qu'il existe en Suède une longue tradition d'associations de volontaires, le gouvernement alloue chaque année des subventions à une centaine d'organisations œuvrant dans le secteur social. Pour agrandir la base de connaissances et développer le travail de ces organisations, un secrétariat a été créé en 2001 à la Direction nationale de la santé et des affaires sociales. Pour que la lutte contre l'exclusion devienne le combat de tous, les agences gouvernementales préparent des plans d'action afin de promouvoir la diversité ethnique au sein de leur personnel. Pour accroître les chances des demandeurs d'asile, des réfugiés et autres immigrants nouvellement arrivés, un grand nombre d'autorités publiques ont passé un accord afin d'améliorer leur coordination. Différentes mesures

ont souligné la responsabilité sociale des entreprises.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Les régimes universels, parce qu'ils donnent les mêmes droits à tous, sont en soi des outils de promotion de l'égalité, notamment entre les femmes et les hommes. La promotion de l'égalité entre hommes et femmes est inhérente à la structure. C'est peut-être la raison pour laquelle il existe peu de références spécifiques à cette question. Si la Suède cherche depuis longtemps à promouvoir l'égalité des chances et a obtenu de bons résultats en la matière, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes n'est abordée à aucun moment ; cette perspective n'est jamais envisagée dans les objectifs, les actions ou les processus d'évaluation.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le cofinancement total du FSE sur la période 2000-2006 se monte à 2,78 milliards d'euros pour l'objectif 3, à 44 millions d'euros pour l'objectif 1 et à 172,4 millions d'euros pour le programme EQUAL, en incluant les fonds privés, publics et ceux du FSE. 14,5 % des programmes des objectifs 3 et 1 sont dédiés à la promotion de l'égalité des chances. EQUAL est entièrement consacré à la lutte contre la discrimination. Malgré ces programmes, le rôle du FSE est quasiment inexistant dans le PAN/incl. Il n'est mentionné que dans les références au PAN/empl et dans le chapitre décrivant les actions du FSE en Suède. Le PAN/incl n'indique pas comment les programmes du FSE pourraient soutenir la politique sociale du pays.

ROYAUME-UNI

CONCLUSIONS

Situation et principales tendances : Grâce à de bonnes performances économiques, les taux d'emploi sont élevés et les chiffres du chômage global et du chômage à long terme sont bas. Malgré cela, les écarts de revenus persistent. Le Royaume-Uni présentait en 1997²⁸ un risque de pauvreté (revenu inférieur à 60 % du revenu médian national) de 22 %. Un enfant sur trois vit dans un ménage se trouvant au-dessous de ce seuil. Près de 2 millions d'enfants vivent dans des ménages où personne ne travaille. Les personnes sans travail sont concentrées dans certains groupes sociaux et certaines zones géographiques. Certains de ces groupes sont particulièrement exposés à l'exclusion sociale : les enfants placés en institution, les sans-abri, les parents adolescents et isolés, certaines minorités ethniques, les personnes handicapées mentales et les invalides. On retrouve une plus grande proportion de femmes chez les adultes exposés au risque de pauvreté. Les nombreuses personnes victimes de pauvreté monétaire persistante n'ont pas pu se constituer de retraite complémentaire décente. Un problème majeur est la concentration du risque de pauvreté dans certaines zones géographiques (les centre-villes, les grands ensembles sociaux et certaines zones rurales) confrontées des problèmes corrélés d'exclusion sociale.

Approche stratégique : La stratégie du Royaume-Uni appréhende les problèmes en fonction du cycle de vie, grâce à des interventions adaptées aux besoins des différents groupes d'âge, ceci dans le contexte d'un régime de protection sociale universel. Le Royaume-Uni considère que l'emploi est la meilleure façon de sortir de la pauvreté, mais aussi un facteur de prévention essentiel. Le pays s'attache particulièrement à lutter contre la pauvreté infantile et s'est engagé à l'éradiquer d'ici vingt ans. Étant donné la complexité du problème, le Royaume-Uni a adopté une approche à long terme. Le PAN/incl fait uniquement référence à un train de mesures existantes et n'annonce aucune nouvelle mesure. Il met l'accent sur des objectifs à long terme (2020), décomposés en sous-objectifs concernant des groupes ou des zones géographiques spécifiques. Une série d'indicateurs innovants mesurent la progression des actions entreprises. Le PAN/incl contient peu de détails sur la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Les administrations décentralisées sont responsables d'un grand nombre de mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; chacune est responsable du développement de sa propre stratégie pour résoudre les problèmes rencontrés sur son territoire. Le gouvernement britannique et les administrations décentralisées poursuivent le même objectif : supprimer la pauvreté et promouvoir l'inclusion. Leurs approches stratégiques sont similaires.

Mesures politiques : Le Royaume-Uni répond aux quatre objectifs. Il propose une série de politiques et de nouvelles réformes conçues pour accroître les possibilités de travail et les incitations à travailler, et remédier aux problèmes des faibles revenus et des faibles qualifications. Le PAN/incl ne fournit que peu d'exemples de l'approche du Royaume-Uni visant à garantir l'accès aux services. La prévention de l'exclusion met particulièrement l'accent sur les politiques venant en aide aux enfants dès leur plus jeune âge. La réforme du régime de retraites devrait permettre d'empêcher davantage de gens, notamment des parents isolés, de sombrer dans la pauvreté à l'âge de la retraite. Le PAN/incl identifie quelques groupes vulnérables exigeant des interventions supplémentaires. Il accorde une attention particulière aux enfants placés en institutions ou en sortant, aux adolescentes enceintes, aux toxicomanes, aux sans-abri et aux personnes handicapées mentales. Le partenariat local est un élément important de l'approche britannique et les acteurs concernés sont étroitement impliqués dans l'application des politiques. Ils disposent souvent d'une marge pour « adapter » les programmes aux situations locales. Cependant, au niveau national, les ONG et les deux principaux partenaires sociaux sont moins étroitement impliqués.

²⁸ Ce chiffre n'est pas comparable tel quel avec celui de 1996 (18%). Les données font actuellement l'objet d'une révision afin d'en améliorer la comparabilité avec celles des autres États membres.

Défis à venir : Le principal enjeu pour le Royaume-Uni reste de s'occuper des nombreux enfants vivant dans la pauvreté. La lutte contre l'exclusion doit également être dirigée contre les inégalités continues de revenus et la concentration des chômeurs et des inactifs dans certains groupes de population et zones géographiques. Il est important que le Royaume-Uni continue de développer correctement des mesures bien coordonnées afin que ses politiques ciblées garantissent à tous un accès à des services de qualité, notamment en matière de santé, de logement et d'éducation. Ceci est particulièrement important dans les zones défavorisées. La décentralisation et l'accent mis sur l'aspect local indiquent que le Royaume-Uni doit s'assurer du fonctionnement efficace des méthodes de coordination existantes pour que la stratégie reste hors du cadre des politiques locales, régionales et nationales. Le problème du manque de qualifications de base est crucial en raison du lien existant entre les bas salaires et les périodes de chômage récurrentes. Étant donné que les femmes sont plus susceptibles de tomber et de rester en dessous du seuil de pauvreté, les futurs PAN devront systématiquement promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Un autre enjeu consistera à s'occuper des nombreuses personnes (des femmes en particulier) qui sont dans l'incapacité de se constituer une pension de retraite suffisante, afin de réduire le nombre de retraités vivant dans la pauvreté.

1. Défis et tendances

Malgré de bonnes performances économiques qui ont permis d'atteindre des taux d'emploi sans précédents et de baisser les taux de chômage global et de chômage de longue durée, l'écart qui s'est creusé entre les revenus ainsi que l'accroissement du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté au cours des vingt dernières années entraînent toute une série de défis à relever. En 1997, 22 % de la population britannique était menacée de pauvreté. Avant les transferts sociaux, ce taux était de 43 % en 1997, ce qui donne une idée de l'effet correctif des revenus du système de protection sociale. En 1998, 26 % du PIB du Royaume Uni ont été consacrés aux dépenses de protection sociale, pourcentage très légèrement inférieur à la moyenne de l'Union Européenne (27,7 %.)

Cependant, les faibles revenus ne sont qu'un des aspects de la pauvreté et si l'on veut mesurer et analyser ce phénomène de manière plus précise, il faut prendre en compte d'autres facteurs tout aussi pertinents tels que l'accès à l'emploi, au logement, aux services médicaux et à la satisfaction des besoins élémentaires.

Parmi les adultes, les femmes sont les plus touchées par le risque de pauvreté. Le principal enjeu reste le nombre d'enfants exposés au risque de pauvreté. Ce n'est pas tant le nombre en soi qui pose problème : mais le fait que lorsque les enfants grandissent dans une pauvreté persistante, la situation peut perdurer sur plusieurs générations. En 1998-1999, environ un enfant sur trois vivait dans un ménage dont le revenu était inférieur à 60 % du revenu médian national. Cela s'explique en partie par le fait que beaucoup vivent dans des familles où personne ne travaille. Le nombre de ménages « sans travail » a doublé depuis 1979. En 2000, près de 2 millions d'enfants vivaient dans de tels ménages (soit 16 % de l'ensemble des enfants) et 800 000 de ces enfants grandissaient dans des familles dont les deux parents demandaient des allocations de chômage depuis plus de 5 ans.

Le problème du chômage peut être aggravé par un manque de motivation dû à la fois aux bas salaires proposés et aux pertes de prestations qu'entraîne la reprise du travail. L'introduction récente des crédits d'impôt payés aux salariés pour aider les personnes à faibles revenus devrait permettre d'améliorer la situation. Le chômage est concentré dans des groupes sociaux, des zones géographiques et des ménages bien définis. Les jeunes de 16 à 18 ans déscolarisés et sans travail, les parents isolés (les plus nombreux de toute l'UE), certaines minorités ethniques, les invalides et les personnes sans qualifications ont plus de risques de tomber dans la pauvreté et l'exclusion. Les

enfants placés en institutions, les mères adolescentes, les toxicomanes, les sans-abri et les personnes handicapées mentales sont particulièrement exposés à l'exclusion. En 1998-1999, une personne âgée sur quatre vivait dans un ménage à faible revenu. La pauvreté monétaire persistante a empêché un grand nombre de personnes de se constituer une retraite complémentaire décente. Le Royaume-Uni doit également faire face à la concentration du risque de pauvreté dans certaines zones géographiques (les centre-villes, les grands ensembles sociaux et certaines zones rurales). Ces zones sont confrontées à des problèmes corrélés de taux de chômage et de mortalité élevés, de clivages ethniques, de criminalité et de grandes difficultés d'accès à des services de qualité (en matière de logement, d'éducation et de santé.)

Les principales tendances seront probablement les suivantes: le chômage va continuer à se concentrer dans certaines zones et dans certains groupes principaux, un degré élevé d'inactivité économique va persister, en particulier chez les hommes relativement âgés (le Royaume-Uni compte 2,3 millions d'hommes en âge de travailler mais inactifs), les niveaux de qualification de base resteront bas et continueront à être liés à des périodes de chômage récurrentes, enfin les niveaux de pauvreté infantile resteront élevés. Les schémas de croissance de l'emploi prévus sont susceptibles d'aggraver ce problème, la croissance concernant essentiellement les postes hautement qualifiés et les localités à faibles taux de chômage.

2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le Royaume-Uni possède un système de protection sociale universel reposant sur des prestations minimales accessibles à tous. L'idée est de résoudre les problèmes en fonction du cycle de vie. Les interventions sont adaptées aux besoins des différents groupes d'âge pour éviter que les conditions défavorables ne se transmettent aux générations futures. Le Royaume-Uni considère que l'emploi est la meilleure façon de sortir de l'exclusion sociale. Les objectifs stratégiques sont déterminés soit pour les enfants et les jeunes, soit pour les personnes en âge de travailler, soit pour les personnes âgées. D'autres mesures s'adressent aux communautés défavorisées. Les mesures de lutte contre l'exclusion sociale associent la modification des grands programmes généraux (tels que les systèmes fiscaux et de prestations) et des initiatives ciblées sur des problèmes ou des groupes spécifiques. Les initiatives de ce type se sont récemment multipliées et doivent être intégrées pour rester cohérentes.

Le principal objectif est de supprimer la pauvreté infantile dans les 20 prochaines années. Les politiques élaborées dans ce but sont essentiellement préventives. Toutes les administrations décentralisées se sont fixé des objectifs similaires. Pour les personnes en âge de travailler, le but est de créer une société plus inclusive grâce à un État social capable d'offrir soutien et opportunités à tout individu capable de travailler et de s'assurer que les plus vulnérables peuvent jouer un rôle à part entière dans la société. Pour lutter contre la pauvreté des retraités, le pays souhaite, aujourd'hui, soulager les retraités actuels les plus démunis et, à long terme, garantir la sécurité et l'indépendance des futurs retraités. Une série de politiques innovantes visent à réduire l'écart entre les zones les plus pauvres et le reste du pays. Pour ce faire, il est essentiel de s'assurer que les principaux services publics répondent aux besoins des zones défavorisées.

2.1. La perspective d'une stratégie à long terme

Bon nombre d'objectifs semblent répondre aux principaux problèmes que doit résoudre le Royaume-Uni. Étant donné la complexité et le caractère multidimensionnel du problème, il est nécessaire d'adopter une stratégie à long terme. Le PAN/incl présente une série d'objectifs allant d'objectifs à long terme (2020) concernant les enfants menacés de pauvreté à une série de sous-objectifs destinés à des groupes ou régions spécifiques, en passant par des objectifs intermédiaires

prévus pour évaluer les progrès accomplis.

Contenu innovant du PAN/incl

Le PAN/incl fait exclusivement référence à un ensemble de mesures de lutte contre l'exclusion sociale existantes mais ne mentionne aucune nouvelle stratégie. Une série d'indicateurs innovants mesurent les progrès réalisés, non seulement à l'échelle nationale mais aussi au niveau local, et s'intéressent particulièrement à l'amélioration des standards dans les domaines affichant les pires performances. Des « objectifs planchers » définissent des seuils en dessous desquels il est impossible de tomber. Dans l'approche britannique, l'essentiel est de réaliser les objectifs. Pour ce faire, on accorde un intérêt et des investissements importants au développement d'une « base de connaissances attestées » via un contrôle systématique du progrès et une stricte évaluation.

2.2. Une approche coordonnée et intégrée

La décentralisation a des conséquences importants au Royaume-Uni. L'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord sont responsables de la plupart des mesures concernant la pauvreté et l'exclusion et sont chargés de développer leur propre stratégie de lutte contre ces problèmes. Le gouvernement britannique et les administrations décentralisées partagent le même objectif d'éradication de la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale. Leurs approches sont très similaires. Un Comité ministériel commun sur la pauvreté rassemblant des ministres du Royaume-Uni et des Administrations décentralisées a été créé pour élaborer une politique commune. La décentralisation et la mise de l'accent sur les réponses locales font de la coordination une priorité pour que la stratégie à la base des nombreuses politiques locales, régionales et nationales reste cohérente. Le partenariat représente un élément très important de l'approche britannique dans l'application des politiques. Le gouvernement et les administrations décentralisées savent qu'elles ne peuvent pas être efficaces sans la participation active de tous les acteurs concernés. Étant donné l'ampleur du problème, toutes les administrations et tous les ministères doivent s'accorder. Il est important que le Royaume-Uni continue à développer des accords coordonnés dans le cadre des politiques à atteindre afin de garantir un accès à des services de qualité pour tous. Pour l'élaboration du prochain PAN/incl, il faudra améliorer le processus de consultation à tous les niveaux et lui consacrer davantage de temps.

2.3. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl

Vu que l'approche britannique s'appuie sur l'emploi comme facteur d'inclusion sociale, les politiques présentées dans le PAN/incl et le PAN/empl sont étroitement liées. Ces liens ne sont néanmoins pas soulignés dans le PAN/incl.

3. Principales mesures politiques dans le cadre des quatre objectifs communs

3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

Les politiques visant à Promouvoir l'accès à l'emploi comprennent des politiques actives du marché du travail, une réforme du système fiscal et des prestations sociales (crédits d'impôts pour les bas salaires) et des améliorations de l'emploi grâce à l'offre de « services » pour les chômeurs et les inactifs. Le régime du « *New deal* » est la pierre angulaire de cette approche. Il propose un soutien intensif et des formations à un large panel d'intéressés : les jeunes (obligatoire à partir de 6 mois), les plus de 25 ans (obligatoire à partir de 18 mois) et des programmes volontaires (parents isolés, invalides, personnes de plus de 50 ans et les partenaires des chômeurs.) L'évaluation des effets du

New Deal a été relativement positive, en particulier pour les jeunes, ce qui a entraîné des améliorations dans tous les programmes. Pour lutter contre les facteurs de désincitations à travailler et les problèmes de bas salaires que rencontrent une grande partie des travailleurs, le Royaume-Uni utilise de plus en plus des méthodes ciblées de crédit d'impôt pour garantir un revenu minimum du travail. Ces mesures seront étendues en 2003 avec l'introduction d'un crédit d'impôt pour les personnes à faibles revenus, avec ou sans enfants. En complément, le salaire minimum national prévoit un plancher salarial. Pour améliorer les services proposés aux chômeurs et aux inactifs, un centre baptisé « *Job centre plus* » sera opérationnel en octobre 2001. Cette agence, qui associe l'agence nationale pour l'emploi et l'agence des prestations, permettra une approche plus en adéquation avec le travail pour le versement des prestations aux personnes en âge de travailler en Grande-Bretagne.

3.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services

Toute une série de politiques s'attaquent aux inégalités face à la qualité et à l'accès à ces services. Cependant, le PAN/incl ne fournit que peu d'exemples de l'approche britannique visant à garantir l'accès aux services, sans aborder l'accès aux services juridiques, au sport ou à la culture. Des mesures novatrices d'apprentissage tout au long de la vie visent à attirer ceux qui n'avaient pas la possibilité ou la volonté d'entreprendre un apprentissage. Les politiques de promotion des nouvelles technologies ne sont pas bien illustrées dans le plan, mais on remarque des exceptions notables. Les centres *UK online* essaient de développer les compétences en TIC et de réduire les risques d'exclusion de certains groupes du « mauvais côté » de la frontière numérique. *Learndirect* propose des apprentissages via Internet et plus de 1000 centres répartis sur le territoire britannique rendent l'enseignement accessible à tous. L'accès à des logements décentes est un problème particulier au Royaume-Uni. En 1996, 40 % des logements sociaux et 29 % des résidences privées ne remplissaient pas les exigences des normes de décence. Le récent Livre vert, « *The Way Forward for Housing* », définit une stratégie visant à améliorer la qualité du logement en Angleterre, soutenue par un financement supplémentaire de 1,8 milliards de livres sterling. Au Pays de Galles, l'Assemblée nationale a récemment organisé une consultation sur des propositions pour une stratégie nationale de logement appelée « *Better Homes for People in Wales* ». En Écosse, la loi sur le logement (*Housing Act*) récemment adoptée accroît les pouvoirs des collectivités locales pour résoudre les problèmes de logement et diminuer le nombre de sans-abri. Le Royaume-Uni offre un accès universel aux services de soins de santé via le NHS (service national de santé). Le plan de réforme du NHS, prévu sur 10 ans, définit des réformes qui amélioreront la qualité des services de santé et garantiront l'égalité d'accès aux services de soins de santé en Angleterre.

3.3. Prévenir les risques d'exclusion sociale

L'approche du « cycle de vie » met l'accent sur la prévention des risques d'exclusion chez les enfants. Des mesures soutenues par des investissements importants, visent à éliminer les principaux facteurs de risques pendant l'enfance : développement insuffisant dès le plus jeune âge, santé, assiduité scolaire, paternité à l'adolescence et déscolarisation prématurée, absence de formation et d'emploi entre les âges de 16 et 18 ans. Le programme *Sure start* est essentiel dans cette lutte. Il est destiné aux zones dans lesquelles une grande part des enfants vivent dans la pauvreté, travaillant avec les futurs parents, les parents et les enfants pour rompre le cercle vicieux du handicap social. Il a pour objectif d'améliorer les services au niveau local, de diffuser les bonnes pratiques et de travailler à la réalisation des objectifs locaux et nationaux qui varient suivant les besoins locaux. La récente réforme de l'éducation aide à améliorer le niveau général de l'enseignement, comme le montrent les progrès vers les divers objectifs nationaux. D'autres mesures (*Early Education Centres, Excellence in Cities* et *New Community Schools* en Écosse) sont conçues pour prévenir les risques d'exclusion dans les groupes d'enfants les plus vulnérables. L'Irlande du Nord s'est fixé

pour objectif de réduire le nombre d'élèves non-assidus (2003). Pour éviter l'exclusion des plus âgés, le Royaume-Uni a mis en place des mesures visant à cibler l'aide sur les retraités actuels et à protéger ceux de demain des risques d'exclusion sociale. Des démarches ont été entreprises pour aider les retraités les plus pauvres grâce à la garantie du revenu minimum. A long terme, la plus importante cause de pauvreté chez les personnes âgées sera l'absence de retraite complémentaire décente pour améliorer la pension de base de l'État. D'importantes réformes du système des retraites visent à résoudre ce problème parmi les groupes cibles, à faibles revenus, ayant travaillé par intermittence, incapables de conserver un travail rémunéré en raison de responsabilités familiales, de maladie ou de handicap, etc.. Une retraite complémentaire gouvernementale leur serait versée. L'impact de ces nouveaux développements devra être suivi de près.

3.4. Agir pour les plus vulnérables

Le PAN/incl identifie plusieurs groupes vulnérables dont les besoins exigent des interventions spécifiques. Une attention particulière est accordée aux enfants placés ou sortant d'institutions, considérés comme particulièrement exposés aux risques d'exclusion sociale. Le programme *Quality Protects* (en Angleterre) vise à moderniser les services proposés aux enfants placés en institutions afin qu'ils réussissent leur transition vers l'âge adulte. Des objectifs ont été fixés pour améliorer les résultats atteints par les enfants vulnérables, notamment la réussite scolaire de ceux qui quittent leurs institutions. C'est au Royaume-Uni que l'on compte le plus grand nombre de grossesses chez les adolescentes (par rapport au reste de l'Europe occidentale). Ce problème suscite donc une grande attention. En Angleterre le gouvernement a créé une unité chargée de ce problème pour coordonner les initiatives visant à réduire de moitié le nombre de grossesses chez les adolescentes d'ici l'an 2010. Au Pays de Galles, le projet *Children First* a défini un programme de cinq ans pour améliorer les services sociaux destinés aux enfants dans le besoin. Ce programme est soutenu par des initiatives locales.

Les initiatives en faveur des personnes en âge de travailler ont pour principal objectif de leur trouver un emploi. Des mesures de soutien supplémentaires s'adressent aux toxicomanes, aux sans-abri et aux déficients mentaux. En ce qui concerne le soutien aux personnes âgées vulnérables, l'objectif visé est de leur offrir un revenu minimum décent, d'améliorer l'accès et la qualité des services (santé et services sociaux, logement) et de lutter contre le sentiment d'insécurité que suscite la criminalité. Le PAN présente les mesures en faveur des quartiers dans l'objectif 4, pour illustrer le fait que ces mesures ont opté pour une approche par partenariat. Cependant, la stratégie britannique de lutte contre l'exclusion a une forte dimension territoriale. Au Pays de Galles, le programme *Communities First* offrira un soutien ciblé aux communautés les plus défavorisées. Le programme intitulé *National Strategy for Neighbourhood Renewal* explique comment le gouvernement veut réduire l'écart entre les zones défavorisées et le reste de l'Angleterre. Les mesures sont souvent mises en application au niveau local et sont conçues pour lutter contre les multiples problèmes corrélés des zones défavorisées. L'objectif est ambitieux : d'ici 10 à 20 ans, personne ne devra être sérieusement désavantagé du fait de son lieu de résidence. L'une des principales intentions de la stratégie est d'adapter les programmes nationaux aux zones les plus défavorisées. Le fonds *Neighbourhood Renewal Fund* fournit des ressources supplémentaires aux autorités des 88 zones les plus défavorisées. On a défini 26 zones prioritaires en matière de santé (*Health Action Zones*) dans lesquelles on veut réduire les inégalités en matière de santé. Les administrations décentralisées suivent des approches similaires. En Écosse, le programme *Social Inclusion Partnership* vise à promouvoir l'inclusion dans les quartiers souffrant de privations multiples.

3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Pour être mieux mises en application au niveau local, les politiques territoriales du gouvernement britannique et des administrations décentralisées s'appuient largement sur le partenariat. Les partenaires locaux disposent souvent d'une marge d'action pour adapter les programmes à leurs besoins locaux. Les partenariats locaux stratégiques rassemblent les secteurs public, privé et les associations de volontaires pour identifier les causes primaires du déclin d'une zone et faire naître des idées pour améliorer la situation. De nombreuses collectivités locales se sont engagées, par des accords locaux de service public (PSA), à atteindre les objectifs définis avec les partenaires et les populations locales. Au niveau de l'Angleterre, l'unité d'exclusion sociale a pour mission de compléter les actions gouvernementales en encourageant les « solutions communes ». Cette unité s'appuie largement sur l'association des partenaires à ses travaux. On recourt parfois, pour des questions plus spécifiques, à une consultation plus large au niveau national impliquant les ONG et surtout les deux principaux acteurs sociaux du Royaume-Uni.

4. Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

Le PAN/incl britannique reconnaît que « les femmes représentent la majorité des adultes en situation de pauvreté et sont plus susceptibles de rester pauvres » mais cette comparaison entre les sexes est inégale. Les éléments écossais du PAN/incl présentent néanmoins une identification plus cohérente des défis à relever. L'engagement officiel de l'Irlande du Nord à promouvoir l'égalité des chances, notamment entre hommes et femmes, est abordé. Les quatre objectifs abordent l'égalité entre hommes et femmes des sexes de façon variable. Elle est très présente dans l'objectif 1, où une série de mesures encouragent les femmes à jouer un rôle plus important et plus actif sur le marché du travail (par exemple, le programme *New Deal* pour les parents isolés et le projet *National Childcare Strategy*, qui vise à multiplier et améliorer les structures de garde d'enfants de moins de 5 ans). La réforme en cours du système national des retraites devrait être particulièrement profitable aux futures retraitées. Sous l'objectif 3, les mères adolescentes et les jeunes garçons sortant d'institutions sont identifiés comme des groupes particulièrement vulnérables. Peu d'indicateurs permettent d'obtenir des résultats par genre bien que la plupart des indicateurs et des objectifs pourraient être facilement sous-divisés par genre. Les indicateurs de l'Écosse sont meilleurs dans ce sens.

5. Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les fonds structurels ont un rôle fondamental à jouer dans la lutte contre l'exclusion sociale au Royaume-Uni. L'inclusion sociale est un thème majeur pour le FSE. Dans le financement prévu pour 200-2006, l'objectif 3 contient trois programmes opérationnels (Angleterre, Écosse, Pays de Galles) ayant un point de vue plus national. Ils permettent à chaque programme de moduler le financement selon les priorités nationales. En Écosse, 40 % du budget de l'objectif 3 est alloué directement à l'exclusion sociale. Le FSE s'intéressera aux problèmes directement liés à la lutte contre l'exclusion dans tous les domaines prioritaires. La plus importante est la priorité n° 2, qui a pour cible les individus ou les zones pauvres pâtissant de désavantages multiples. Les contributions du FSE dans les quatre autres priorités ne sont pas pour autant négligeables. Sous les objectifs 1 et 2, le FSE travaillera en collaboration avec le FEDER pour mettre en place une approche adaptée à chaque zone afin de favoriser le développement économique communautaire. EQUAL jouera un rôle majeur dans le ciblage des groupes exclus de la société, mais ce rôle n'est pas mentionné dans le plan.

PARTIE III – ANNEXES

Liste des indicateurs utilisés dans le rapport commun 2001 sur l'inclusion

	Indicateur	Définition	Sources de données + années
1.	Indice d'inégalité de revenus S80/S20	Ratio des revenus totaux perçus par les 20 % de la population du pays ayant les revenus les plus élevés par les revenus totaux perçus par les 20 % de la population du pays ayant les revenus les plus faibles.	PCM (1995, 1996, 1997)
2.	Coefficient de Gini	Rapport entre la répartition cumulée de la population ordonnée selon le niveau de revenu et la répartition cumulée du total perçu par elle (selon le calcul de Newcronos)	PCM (1995, 1996, 1997)
3a	Risque de pauvreté après transferts avec répartition par âge et par sexe	Individus vivant dans des ménages dont le revenu total est inférieur à 60 % du revenu national équivalent médian. Les groupes d'âge sont : 1. 0-15, 2. 16-24, 3. 25-49, 4. 50-64, 5. 65+. Ventilation par sexe pour tous les groupes d'âge + total	PCM (1995, 1996, 1997)
3b	Risque de pauvreté après transferts avec répartition par activité principale	Individus de + de 16 ans vivant dans des ménages dont le revenu total est inférieur à 60 % du revenu national équivalent médian. Activités principales : 1. salarié, 2. Indépendant, 3. sans emploi, 4. retraité, 5. autres inactifs. Ventilation par sexe pour toutes les catégories + total	PCM (1995, 1996, 1997)
3c	Risque de pauvreté après transfert avec répartition par type de ménage	Individus de + de 16 ans vivant dans des ménages dont le revenu total est inférieur à 60 % du revenu national équivalent médian. 1. ménage d'une personne de moins de 30 ans 2. ménage d'une personne de 30 à 64 ans 3. ménage d'une personne de plus de 65 ans 4. 2 adultes sans enfant à charge, au moins une personne de + de 65 ans 5. 2 adultes sans enfant à charge, les deux ayant moins de 65 ans 6. autres ménages sans enfant à charge	PCM (1995, 1996, 1997)
		7. parents isolés avec au moins un enfant à charge 8. 2 adultes, 1 enfant à charge 9. 2 adultes, 2 enfants à charge 10. 2 adultes, au moins 3 enfants à charge 11. autres ménages avec enfants à charge 12. Total	
4.	Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté	Personnes vivant dans des ménages dont le revenu total est inférieur à 40, 50 et 70 % du revenu national équivalent médian	PCM (1995, 1996, 1997)
5.	Risque de pauvreté à un moment dans le temps	1995X : risque de pauvreté, correspondant à 60 % de la moyenne de 1995, multiplié par le facteur d'inflation de 1994/95 1996X : risque de pauvreté, correspondant à	PCM (1995, 1996, 1997)

		60 % de la moyenne de 1996 1996X : risque de pauvreté, correspondant à 60 % de la moyenne de 1995, multiplié par le facteur d'inflation de 1994/96 1997 : risque de pauvreté, correspondant à 60 % de la moyenne de 1997	
6.	Risque de pauvreté avant transferts	1. revenu original 2. revenu original + personnes âgées + survivants (= précédente définition d' « avant transferts ») Ventilation par sexe + total	PCM (1995, 1996, 1997)
7.	Pauvreté du risque de pauvreté	Personnes vivant dans des ménages dont le revenu total est inférieur à 60 % du revenu national équivalent médian trois années de suite. Ventilation par sexe + total	PCM (1995, 1996, 1997)
8.	Cohésion régionale	Coefficient de variation des taux d'emploi au niveau NUTS 2.	EFT (1995, 1997, 2000)
9.	Taux de chômage de longue durée	Population totale en chômage de longue durée (> 12 mois ; déf. OIT) en pourcentage de la population active totale ; Ventilation par sexe + total	EFT (1995, 1997, 2000)
10.	Part du chômage de longue durée	Population totale en chômage de longue durée (> 12 mois ; déf. OIT) en pourcentage de la population au chômage totale ; Ventilation par sexe + total	EFT (1995, 1997, 2000)
11.	Taux de chômage de très longue durée	Population totale en chômage de très longue durée (> 24 mois ; déf. OIT) en pourcentage de la population active totale ; Ventilation par sexe + total	EFT (1995, 1997, 2000)
12.	Personnes prématurément déscolarisées et ne participant à aucun programme d'études ou de formation	Part de la population totale de 18 à 14 ans ayant atteint au mieux un niveau 2 CITE et ne participant à aucun programme d'études ou de formation.	EFT 2001

1. Ratio de répartition S80/S20

	1995	1996	1997
B	6,4	5,8	5,5
DK	2,9	2,8	2,7
D	5,7	5,3	4,7
EL	6,5	6,4	6,8
E	6,2	7,0	6,7
F	4,8	4,8	5,0
IRL	5,8	5,7	5,4
I	6,1	5,9	6,0
L	4,8	4,6	:
NL	4,7	4,9	4,6
A	4,3	4,1	3,9
P	7,6	7,1	7,4
FIN	:	2,7	3,0
S	:	:	3,4
UK	6,0	6,0	7,4
Total UE15	5,7	5,6	5,7

Source: Eurostat, PCM

Remarque : pour le Royaume-Uni, la série est interrompue entre 1996 et 1997. Jusqu'en 1996, le PCM a été utilisé pour les calculs. À partir de 1997, le panel national transformé en format PCM est utilisé

2. Coefficient de Gini

	1995	1996	1997
B	37	34	34
DK	22	22	21
D	31	30	29
EL	35	34	35
E	34	35	35
F	30	29	30
IRL	34	34	33
I	33	32	32
L	29	28	:
NL	29	31	28
A	28	26	25
P	38	37	38
FIN	:	22	23
S	:	:	23
UK	34	34	34
Total UE15	32	32	31

Source: Eurostat, PCM

Remarque : concernant l'interruption de la série pour le Royaume-Uni, voir le tableau 1.

3a. Risque de pauvreté par groupe d'âge et par sexe (60% du revenu équivalent médian)

Sexe	Âge	B			DK			D			EL			E		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Total	Total	17	16	15	12	10	8	17	16	14	22	21	22	20	19	19
M	Total	17	15	13	11	8	7	15	14	13	21	21	22	20	19	19
F	Total	18	18	16	12	11	9	19	17	15	23	21	22	20	19	19
Total	0 - 15	19	21	15	9	5	3	23	22	24	19	20	21	24	24	25
M	0 - 15	18	21	13	12	4	3	22	22	26	19	21	23	24	22	23
F	0 - 15	20	20	17	6	6	4	23	21	21	19	19	19	25	26	27
Total	16 - 24	24	22	23	20	17	14	20	21	17	23	23	22	23	24	23
M	16 - 24	26	20	20	23	17	15	19	18	15	23	24	25	23	26	22
F	16 - 24	21	24	26	18	17	13	21	23	20	22	23	20	24	22	24
Total	25 - 49	12	12	10	7	6	4	14	13	10	15	15	16	17	17	18
M	25 - 49	10	9	8	6	5	5	12	12	9	14	15	16	17	16	17
F	25 - 49	14	14	12	7	6	4	17	14	11	16	15	16	18	18	18
Total	50 - 64	18	13	14	6	6	5	17	12	13	24	20	24	19	18	17
M	50 - 64	18	13	15	5	5	5	17	11	11	21	18	21	19	18	17
F	50 - 64	17	12	14	7	6	5	17	14	14	26	22	26	19	18	17
Total	65+	24	21	22	27	24	22	17	16	14	36	33	35	15	14	15
M	65+	24	18	22	23	21	19	10	11	8	35	32	34	16	15	15
F	65+	25	24	21	29	26	25	21	19	18	36	35	36	15	14	14

Sexe	Âge	F			IRL			I			L			NL		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Total	Total	17	17	17	19	19	20	20	20	19	12	12	:	11	12	13
M	Total	16	17	17	18	18	19	19	19	19	11	12	:	11	12	12
F	Total	17	18	17	20	20	21	20	20	20	13	12	:	12	13	14
Total	0 - 15	20	22	24	27	26	28	24	24	24	16	17	:	13	15	13
M	0 - 15	20	23	27	27	25	28	25	24	25	16	22	:	12	15	13
F	0 - 15	19	21	21	28	28	27	23	23	23	17	12	:	13	15	13
Total	16 - 24	27	28	30	19	19	21	28	28	26	12	18	:	24	27	24
M	16 - 24	24	25	28	17	18	20	27	25	26	11	16	:	21	26	24
F	16 - 24	29	32	32	21	20	22	30	30	27	14	20	:	27	27	24
Total	25 - 49	12	12	11	15	15	15	17	17	18	10	9	:	9	10	9
M	25 - 49	11	12	11	14	14	15	16	16	17	10	8	:	8	9	8
F	25 - 49	12	13	12	16	17	16	18	18	19	11	10	:	10	11	10
Total	50 - 64	14	14	14	14	13	14	18	17	17	11	10	:	8	8	6
M	50 - 64	13	16	16	16	15	15	17	17	17	11	9	:	7	7	5
F	50 - 64	14	13	12	12	12	12	18	18	16	11	11	:	8	8	7
Total	65+	18	17	17	20	21	25	16	17	16	12	9	:	8	8	:
M	65+	17	15	14	13	14	18	14	13	13	9	8	:	8	8	:
F	65+	20	19	19	25	26	30	18	20	17	14	9	:	8	7	:

Sexe	Âge	A			P			FIN			S			UK		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Total	Total	13	14	13	23	22	23	:	8	9	:	:	12	22	18	22
M	Total	12	12	12	22	21	22	:	8	8	:	:	12	20	16	20
F	Total	15	16	15	25	23	25	:	8	9	:	:	11	23	20	25
Total	0 - 15	16	18	16	26	25	29	:	5	7	:	:	10	31	26	39
M	0 - 15	15	18	15	25	25	29	:	5	6	:	:	10	30	25	37
F	0 - 15	17	19	16	28	26	30	:	5	7	:	:	10	31	28	42
Total	16 - 24	13	14	12	19	18	21	:	19	19	:	:	22	21	19	25
M	16 - 24	11	12	14	18	16	20	:	20	18	:	:	20	21	16	26
F	16 - 24	15	15	10	21	20	22	:	19	19	:	:	24	22	22	25
Total	25 - 49	11	11	10	17	16	17	:	5	7	:	:	12	16	12	14
M	25 - 49	11	10	9	16	15	15	:	5	8	:	:	14	14	11	12
F	25 - 49	12	12	11	17	17	18	:	5	7	:	:	10	18	14	16
Total	50 - 64	10	11	10	24	22	21	:	7	6	:	:	7	14	13	12
M	50 - 64	9	9	8	21	21	19	:	9	5	:	:	7	13	11	13
F	50 - 64	10	13	12	27	23	23	:	5	6	:	:	7	14	15	12
Total	65+	20	21	22	39	37	37	:	12	9	:	:	9	32	25	29
M	65+	15	16	16	38	36	34	:	6	5	:	:	8	28	22	22
F	65+	23	24	25	40	38	39	:	16	12	:	:	10	36	27	34

Sexe	Âge	EU15T		
		1995	1996	1997
Total	Total	18	17	18
M	Total	17	16	17
F	Total	19	18	18
Total	0 - 15	23	22	25
M	0 - 15	23	22	25
F	0 - 15	23	22	24
Total	16 - 24	23	23	23
M	16 - 24	22	21	22
F	16 - 24	24	25	24
Total	25 - 49	15	14	13
M	25 - 49	13	13	12
F	25 - 49	16	15	14
Total	50 - 64	16	14	14
M	50 - 64	15	14	14
F	50 - 64	16	15	14
Total	65+	21	19	19
M	65+	17	16	15
F	65+	23	21	22

Source: Eurostat, ECHP

Les valeurs présentant une répartition par sexe pour des foyers de plusieurs personnes reposent sur l'hypothèse d'un partage égal des revenus du foyer.”

- * dans le groupe d'âge 18-24 ans, de nombreux individus suivent des études à plein temps. Ces personnes, dans la plupart des États membres, vivent principalement ou partiellement de revenus provenant de leur famille. Les revenus en nature ne font pas partie du concept de revenu utilisé dans cette étude et le taux de pauvreté des étudiants à temps complet risque donc d'être surestimé.

Remarque : concernant l'interruption de la série pour le Royaume-Uni, voir le tableau 1.

3b. Risque de pauvreté par sexe et par activité principale (60% du revenu équivalent médian)

Activité principale	Sexe	B			DK			D			EL			E		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAL	Total	17	15	15	12	10	9	16	14	12	23	21	23	18	18	18
TOTAL	M	16	13	12	11	9	8	13	11	10	22	20	22	18	18	18
TOTAL	F	18	17	16	13	12	10	18	16	15	24	21	24	18	18	18
Salarié	Total	4	3	4	4	3	3	8	7	6	10	11	11	7	6	7
Salarié	M	4	3	4	3	2	2	7	7	5	8	10	10	8	7	7
Salarié	F	4	4	3	5	3	3	8	7	6	12	12	13	5	6	5
Travailleur indépendant	Total	17	18	15	20	15	13	10	7	5	24	22	23	23	30	27
Travailleur indépendant	M	19	17	16	22	16	18	7	3	4	25	23	24	23	31	28
Travailleur indépendant	F	12	19	12	16	12	20	14	14	8	23	19	18	21	27	24
Sans emploi	Total	35	30	29	10	8	4	40	39	35	34	28	38	38	34	36
Sans emploi	M	46	39	34	13	12	6	42	45	39	44	37	45	42	39	41
Sans emploi	F	27	24	26	9	5	3	37	32	32	28	23	34	34	28	30
Retraité	Total	20	17	18	24	21	18	20	17	15	34	31	36	12	11	13
Retraité	M	21	15	18	22	19	16	17	13	12	32	29	32	15	14	15
Retraité	F	20	19	18	26	22	20	22	19	18	37	36	40	6	6	7
Autre inactif	Total	28	26	24	24	26	21	27	25	23	25	22	24	22	21	21
Autre inactif	M	31	26	21	30	27	24	26	26	24	30	24	29	22	22	21
Autre inactif	F	27	25	25	21	25	19	27	25	22	24	22	23	22	21	21

Activité principale	Sexe	F			IRL			I			L			NL		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAL	Total	15	16	16	16	17	18	19	18	18	11	10	:	11	12	13
TOTAL	M	14	15	14	14	15	17	18	17	17	10	9	:	10	11	12
TOTAL	F	16	17	17	18	19	20	20	20	18	12	11	:	12	13	14
Salarié	Total	7	7	6	3	4	5	8	8	7	7	5	:	6	6	5
Salarié	M	7	7	7	4	5	6	9	9	8	7	6	:	6	6	5
Salarié	F	6	6	5	2	3	4	6	5	6	9	5	:	6	7	6
Travailleur indépendant	Total	15	16	17	14	13	13	22	19	24	12	12	:	18	18	17
Travailleur indépendant	M	15	16	18	14	14	12	23	20	26	13	8	:	20	19	17
Travailleur indépendant	F	14	14	16	9	7	15	19	16	17	:	:	:	12	15	16
Sans emploi	Total	36	43	38	35	39	44	48	48	47	:	:	:	20	23	19
Sans emploi	M	43	52	42	39	42	47	52	54	52	:	:	:	24	29	20
Sans emploi	F	31	36	33	21	28	33	43	41	40	:	:	:	19	21	18
Retraité	Total	17	17	15	18	17	22	15	13	13	12	11	:	6	:	:
Retraité	M	15	15	14	17	16	20	14	14	13	10	10	:	6	:	:
Retraité	F	18	18	17	20	19	30	15	13	12	15	12	:	9	:	:
Autre inactif	Total	28	28	31	24	26	27	25	26	24	15	15	:	15	15	21
Autre inactif	M	29	26	28	20	24	29	24	21	21	18	18	:	18	17	23
Autre inactif	F	28	29	32	25	27	27	26	27	24	14	14	:	14	15	19

Activité principale	Sexe	A			P			FIN			S			UK		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAL	Total	13	13	13	23	22	22	:	9	8	:	:	:	19	16	17
TOTAL	M	11	11	11	21	20	20	:	8	8	:	:	:	17	14	15
TOTAL	F	15	15	15	25	23	25	:	9	9	:	:	:	21	18	20
Salarié	Total	6	6	5	10	10	11	:	2	2	:	:	:	6	6	5
Salarié	M	6	6	4	11	10	10	:	2	2	:	:	:	6	4	3
Salarié	F	7	6	6	10	10	12	:	2	2	:	:	:	7	8	7
Travailleur indépendant	Total	23	20	25	35	34	32	:	15	13	:	:	:	20	14	15
Travailleur indépendant	M	26	22	27	30	30	30	:	15	11	:	:	:	20	16	15
Travailleur indépendant	F	19	16	22	43	41	36	:	15	15	:	:	:	20	7	14
Sans emploi	Total	34	31	31	31	29	34	:	17	19	:	:	:	54	48	49
Sans emploi	M	37	34	36	41	29	42	:	20	23	:	:	:	55	50	53
Sans emploi	F	29	28	25	23	29	28	:	14	15	:	:	:	50	44	37
Retraité	Total	14	16	16	35	32	33	:	10	7	:	:	:	30	24	29
Retraité	M	12	14	14	36	33	31	:	6	3	:	:	:	27	21	23
Retraité	F	17	19	17	35	32	34	:	13	10	:	:	:	33	26	34
Autre inactif	Total	21	24	21	28	27	28	:	18	18	:	:	:	32	27	31
Autre inactif	M	21	20	21	19	27	23	:	21	22	:	:	:	30	26	34
Autre inactif	F	22	24	21	30	27	30	:	16	15	:	:	:	33	28	29

Activité principale	EU15T			
	Sexe	1995	1996	1997
TOTAL	Total	17	16	16
TOTAL	M	16	14	14
TOTAL	F	19	17	17
Salarié	Total	7	7	6
Salarié	M	7	7	6
Salarié	F	7	7	6
Travailleur indépendant	Total	18	16	17
Travailleur indépendant	M	18	16	17
Travailleur indépendant	F	18	16	15
Sans emploi	Total	40	40	38
Sans emploi	M	45	45	43
Sans emploi	F	36	34	32
Retraité	Total	20	17	18
Retraité	M	18	15	15
Retraité	F	20	18	19
Autre inactif	Total	26	25	25
Autre inactif	M	26	24	25
Autre inactif	F	26	25	25

Source: Eurostat, PCM

Les valeurs présentant une répartition par sexe pour des foyers de plusieurs personnes reposent sur l'hypothèse d'un partage égal des revenus du foyer.”

Les chiffres concernent la population âgée de 16 ans et plus.

* La variable relative à l'activité principale n'est pas disponible dans le PCM hollandais. Les valeurs présentées ici sont déduites à partir d'informations comparables.

Remarque : concernant l'interruption de la série pour le Royaume-Uni, voir le tableau 1.

u : données peu fiables.

3c. Risque de pauvreté par type de foyer (60% du revenu équivalent médian)

		Total	Ménage 1 personne, total	Ménage 1 personne, homme	Ménage 1 personne, femme	Ménage 1 personne, moins de 30 ans	Ménage 1 personne, 30-64 ans	Ménage 1 personne, plus de 65 ans+1
B	1995	17	23	20	25	33	18	26
	1996	16	21	11	27	26	15	25
	1997	15	20	15	23	27u	15	23
DK	1995	12	27	22	32	43	11	35
	1996	10	25	19	30	42	11	29
	1997	8	24	20	27	47	9	26
D	1995	17	26	21	29	40	19	27
	1996	16	21	17	24	34	15	25
	1997	14	24	19	27	34	20	25
EL	1995	22	32	22	36	25	20	41
	1996	21	25	20	30	24u	13	33
	1997	22	29	18	35	34	15	36
E	1995	20	14	14	14	16u	18	12
	1996	19	11	11	11	21u	16	8
	1997	19	11	11	12	32u	14	8
F	1995	17	24	24	24	40	16	25
	1996	17	24	23	24	41	15	25
	1997	17	20	18	21	32	11	25
IRL	1995	19	36	29	42	16	30	46
	1996	19	37	30	43	21	29	48
	1997	20	43	34	51	17	32	58
I	1995	20	23	15	27	15u	14	29
	1996	20	23	14	27	27u	13	28
	1997	19	21	16	23	26u	16	23
L	1995	12	13	6	18	12u	9	18
	1996	12	12	5	17	13u	11	13
	1997	:	:	:	:	:	:	:
NL	1995	11	18	18	17	50	7	8
	1996	12	19	20	18	53	8	7
	1997	13	22	22	22	53	5	:
A	1995	13	25	18	29	29	18	30
	1996	14	27	18	31	34	19	31
	1997	13	27	19	31	29	19	33
P	1995	23	49	45	51	:	34	58
	1996	22	47	42	49	:	34	55
	1997	23	43	34	46	18u	29	51
FIN	1995	:	:	:	:	:	:	:
	1996	8	23	23	24	48	14	25
	1997	9	20	19	20	43	12	17
S	1995	:	:	:	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:	:	:	:
	1997	12	23	26	20	46	18	11
UK	1995	22	32	26	36	30	21	40
	1996	18	27	20	31	29	18	33
	1997	22	35	24	41	42	17	47
EU15T	1995	18	25	21	28	30	18	29
	1996	17	23	18	25	31	16	26
	1997	18	24	19	27	34	16	28

		2 adultes, sans enfant à charge, (au moins un adulte de + de 65 ans)	2 adultes, sans enfant à charge, (les deux ont moins de 65 ans)	Autre ménage sans enfant à charge	Parent isolé avec au moins un enfant à charge	2 adultes et 1 enfant à charge	2 adultes et 2 enfants à charge	2 adultes et 3 enfants à charge ou +	Autres ménages avec enfants à charge
B	1995	23	12	8	34	10	14	22	23
	1996	18	8	5	30	9	14	25	24
	1997	20	10	6	30	7	12	18	23
DK	1995	19	4	6	9	4	3	15	19
	1996	19	4	7	7	3	2	13	5
	1997	17	3	3	9	0	3	6	0
D	1995	10	13	11	53	12	14	32	16
	1996	11	9	7	55	13	11	38	12
	1997	8	8	5	48	8	12	:	6
EL	1995	39	17	18	23	12	17	16	26
	1996	35	13	15	26	10	17	20	32
	1997	36	17	16	24	13	14	26	37
E	1995	19	13	13	38	15	18	31	26
	1996	18	15	12	36	14	17	36	24
	1997	18	14	12	30	14	21	33	24
F	1995	16	11	9	29	9	8	28	26
	1996	14	11	8	31	8	9	34	30
	1997	14	10	10	:	7	8	30	28
IRL	1995	8	6	5	52	7	15	34	16
	1996	10	7	4	52	11	16	33	18
	1997	9	7	4	40	14	12	38	20
I	1995	12	8	14	23	14	18	42	31
	1996	13	9	15	19	13	19	40	32
	1997	14	11	14	25	15	21	34	29
L	1995	12	8	5	27u	11	9	30	11
	1996	9	10	2	27u	8	9	23	17
	1997	:	:	:	:	:	:	:	:
NL	1995	8	6	9	30	11	9	16	15
	1996	8	6	7	45	9	9	18	17
	1997	:	6	6	40	7	6	17	16
A	1995	18	7	6	40	12	8	24	13
	1996	15	8	5	32	10	11	31	17
	1997	18	6	6	28	11	9	26	12
P	1995	42	22	15	34	13	17	45	23
	1996	38	18	14	32	16	16	40	21
	1997	40	19	14	40	12	13	58	28
FIN	1995	:	:	:	:	:	:	:	:
	1996	4	5	6	9	3	3	5	11
	1997	4	8	4	9	5	4	9	4
S	1995	:	:	:	:	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:	:	:	:	:
	1997	4	7	35u	16	6	7	12	44u
UK	1995	28	8	6	59	13	19	38	26
	1996	20	7	5	49	11	16	36	19
	1997	17	7	7	41	12	16	:	16
EU15T	1995	17	11	11	40	12	15	32	23
	1996	15	10	9	38	11	14	35	22
	1997	15	9	9	40	10	14	:	20

Source: Eurostat, PCM

Les valeurs présentant une répartition par sexe pour des ménages de plusieurs personnes reposent sur l'hypothèse d'un partage égal des revenus du ménage.

Remarque : concernant l'interruption de la série pour le Royaume-Uni, voir le tableau 1.

u : données peu fiables.

4. Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté (40%, 50%, 60% et 70% du revenu équivalent médian)

		40% de la médiane	50% de la médiane	60% de la médiane	70% de la médiane
B	1995	6	10	17	26
	1996	6	10	16	24
	1997	6	10	15	23
DK	1995	2	4	12	19
	1996	2	5	10	17
	1997	2	4	8	16
D	1995	8	11	17	24
	1996	6	9	16	22
	1997	4	8	14	21
EL	1995	10	16	22	29
	1996	9	15	21	27
	1997	11	16	22	29
E	1995	8	12	20	27
	1996	9	13	19	25
	1997	9	13	19	25
F	1995	5	9	17	25
	1996	4	10	17	25
	1997	4	11	17	25
IRL	1995	3	8	19	29
	1996	3	8	19	29
	1997	2	10	20	29
I	1995	8	13	20	27
	1996	8	13	20	26
	1997	9	13	19	27
L	1995	4	7	12	21
	1996	3	6	12	20
	1997	:	:	:	:
NL	1995	5	7	11	20
	1996	5	8	12	21
	1997	6	9	13	22
A	1995	4	7	13	21
	1996	4	7	14	22
	1997	4	8	13	21
P	1995	10	17	23	30
	1996	9	15	22	29
	1997	9	15	23	30
FIN	1995	:	:	:	:
	1996	2	4	8	16
	1997	2	3	9	17
S	1995	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:
	1997	4	7	12	20
UK	1995	6	13	22	30
	1996	6	12	18	26
	1997	11	16	22	29
EU15T	1995	7	11	18	26
	1996	6	11	17	25
	1997	7	12	18	25

Source: Eurostat, PCM

Remarque : concernant l'interruption de la série pour le Royaume-Uni, voir le tableau 1.

5. Risque de pauvreté par rapport à un moment dans le temps (en %)

	1995	1995x	1996	1996x	1997
B	17	16	16	14	15
DK	12	11	10	8	8
D	17	15	16	13	14
EL	22	21	21	22	22
E	20	20	19	19	19
F	17	17	17	18	17
IRL	19	17	19	14	20
I	20	19	20	20	19
L	:	:	:	:	:
NL	11	12	12	12	13
A	13	14	14	14	13
P	23	22	22	22	23
FIN	:	:	8	:	9
S	:	:	:	:	12
UK	20	23	21	20	22
EU15T	18	17	17	17	18

Source: Eurostat, PCM

Remarque : concernant l'interruption de la série pour le Royaume-Uni, voir le tableau 1.

6. Risque de pauvreté avant transferts, par sexe (sans/avec pensions de vieillesse)

(60% of du revenu équivalent médian)

	Pensions de vieillesse non comprises dans les transferts sociaux								
	1995			1996			1997		
	Total	M	F	Total	M	F	total	M	F
B	29	28	30	28	27	29	28	27	29
DK	31	30	33	31	29	32	29	27	31
D	24	22	25	23	22	24	22	21	23
EL	23	22	24	23	22	23	24	23	24
E	27	28	27	26	26	26	28	28	28
F	28	27	28	28	27	29	28	28	28
IRL	34	33	36	33	32	34	34	32	35
I	23	22	23	22	21	23	22	21	22
L	25	25	26	26	25	26	:	:	:
NL	25	24	25	24	24	24	26	25	26
A	25	23	27	25	22	28	25	23	27
P	28	26	30	28	27	29	29	27	30
FIN	:	:	:	32	30	33	34	33	35
S	:	:	:	:	:	:	29	26	30
UK	33	30	36	30	27	33	33	31	36
EU15T	27	25	28	26	25	27	26	25	27

Pensions de vieillesse comprises dans les transferts sociaux									
	1995			1996			1997		
	Total	M	F	Total	M	F	Total	M	F
B	45	42	48	46	42	49	46	43	49
DK	40	37	42	40	37	43	38	35	41
D	39	34	43	38	34	42	38	35	42
EL	38	36	40	37	37	37	38	36	39
E	41	39	43	42	40	43	42	41	43
F	40	38	42	41	38	43	41	39	43
IRL	42	40	44	42	40	44	40	39	42
I	40	38	42	41	38	44	42	40	45
L	41	38	43	42	40	44	:	:	:
NL	38	36	41	38	36	41	37	34	40
A	42	37	46	40	36	44	40	36	43
P	38	35	40	38	36	40	39	36	41
FIN	:	:	:	38	36	40	39	38	41
S	:	:	:	:	:	:	45	41	48
UK	42	38	45	39	35	43	43	39	46
EU15T	40	37	43	40	37	43	41	38	44

Source: Eurostat, PCM

Les valeurs présentant une répartition par sexe pour des foyers de plusieurs personnes reposent sur l'hypothèse d'un partage égal des revenus du foyer.

Remarque : concernant l'interruption de la série pour le Royaume-Uni, voir le tableau 1.

7. Risque de pauvreté persistant 3 années de suite (1995-1997) (60% of du revenu équivalent médian)

	Total	M	F
B	8	7	9
DK	3	3	3
D	8	7	9
EL	11	10	12
E	8	8	8
F	11	11	10
IRL	11	10	11
I	8	8	9
L	:	:	:
NL	4	4	5
A	5	5	6
P	15	14	16
FIN	:	:	:
S	:	:	:
UK	10	8	11
EU15T	9	8	9

Source: Eurostat, PCM (1995, 1996, 1997)

Les valeurs présentant une répartition par sexe pour des foyers de plusieurs personnes reposent sur l'hypothèse d'un partage égal des revenus du foyer.

Remarque : concernant l'interruption de la série pour le Royaume-Uni, voir le tableau 1.

8. Coefficient de variation - taux d'emploi (en pourcentage)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	8,1	7,7	7,5	7,5	7,6	8,0
D	5,9	5,8	5,5	5,6	5,8	5,9
EL	9,0	10,1	9,1	7,3	7,3	7,3
EL	10,7	10,6	10,9	11,2	10,9	10,8
F*	6,9	7,0	7,1	7,2	7,1	6,9
I	16,3	17,5	17,2	16,5	17,2	17,1
NL	3,1	3,5	3,2	3,1	2,7	2,1
A	3,2	3,2	2,8	2,6	1,7	3,0
P	6,3	8,1	9,6	7,4	7,5	8,2
FIN	7,1	7,2	7,2	7,3	7,5	7,1
S	:	4,3	3,2	4,2	4,4	4,7
UK	5,4	6,5	6,4	7,4	8,0	7,8

9. Taux de chômage de longue durée

	Total de la population en chômage de longue durée / Total de la population active.					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	5,8	5,8	5,4	5,7	5,2	3,8
DK	2,0	1,8	1,5	1,3	1,0	1,0
D	3,9	4,2	4,9	5,0	4,5	4,0
EL	4,6	5,4	5,3	5,9	6,5	
E	12,4	11,8	10,8	9,4	7,3	5,9
FR	4,7	4,7	5,0	5,0	4,7	3,8
IRL	7,2	6,9	5,7	:	2,8	1,7
I	7,4	7,9	8,1	7,1	7,1	6,4
L	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6
NL	3,1	3,0	2,5	1,9	1,4	0,8
A	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5	1,0
P	3,4	3,6	3,5	2,1	1,9	1,7
FIN	5,5	5,1	4,4	3,6	2,6	2,8
S	1,8	2,9	3,5	3,3	2,2	1,3
UK	3,8	3,3	2,7	2,0	1,8	1,5
EU-15	5,2	5,2	5,2	:	4,3	3,6

Hommes	Total de la population en chômage de longue durée / Total de la population active.					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	4,5	4,4	4,2	4,5	4,5	3,1
DK	1,8	1,6	1,2	0,9	0,9	0,9
D	3,2	3,6	4,3	4,5	4,2	3,7
EL	2,6	2,8	2,8	3,1	3,7	
E	8,8	8,1	7,5	6,1	4,4	3,5
FR	3,9	3,8	4,2	4,3	3,9	3,0
IRL	7,8	7,5	6,4	:	3,2	2,1
I	5,7	6,1	6,4	5,6	5,4	4,9
L	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	0,5
NL	2,9	2,6	1,9	1,5	1,1	0,7
A	1,0	1,2	1,4	1,5	1,3	1,0
P	3,0	3,1	3,0	1,6	1,6	1,4
FIN	6,3	5,6	4,6	4,2	2,6	2,8
S	2,3	3,5	3,8	3,9	2,7	1,4
UK	5,0	4,4	3,6	2,6	2,3	2,0
EU-15	4,5	4,5	4,5	:	3,6	3,0

Femmes	Total de la population en chômage de longue durée / Total de la population active.					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	7,7	7,8	7,1	7,4	6,2	4,8
DK	2,1	2,1	1,8	1,8	1,2	1,2
D	4,9	4,9	5,6	5,7	4,9	4,3
EL	7,9	9,6	9,2	10,1	10,7	
E	18,2	17,5	16,1	14,4	11,6	9,5
FR	5,8	5,8	5,9	5,9	5,5	4,7
IRL	6,1	5,9	4,6	:	2,1	1,0
I	10,3	11,0	11,0	9,6	9,8	8,8
L	0,9	1,2	1,3	1,1	0,9	0,6
NL	3,4	3,5	3,2	2,3	1,7	1,1
A	1,5	1,5	1,5	1,8	1,7	1,0
P	4,0	4,3	4,1	2,6	2,2	2,0
FIN	4,6	4,5	4,1	3,1	2,6	2,7
S	1,3	2,2	3,1	2,7	1,6	1,1
UK	2,2	1,8	1,6	1,3	1,1	0,9
EU-15	6,1	6,2	6,2	:	5,2	4,4

10. Part du chômage de longue durée

	Total de la population en chômage de longue durée / Total de la population active.					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	62,4	61,3	60,5	61,7	60,5	54,3
DK	27,9	26,5	27,0	26,7	20,3	21,3
D	48,3	47,2	49,2	51,5	50,8	50,6
EL	50,9	56,3	55,4	54,5	55,3	0,0
E	54,6	52,8	51,7	49,7	46,3	41,8
FR	39,9	38,0	39,2	41,6	38,7	40,0
IRL	60,1	58,6	55,6	:	48,3	40,5
I	62,9	65,1	65,6	58,9	60,6	61,0
L	22,4	27,6	34,6	31,3	32,3	25,0
NL	43,6	46,0	44,9	42,4	37,7	29,6
A	27,0	25,6	28,3	29,2	31,2	27,0
P	48,7	49,9	53,4	44,1	40,9	40,5
FIN	32,3	32,8	29,2	27,6	22,3	28,6
S	20,4	30,0	33,9	37,4	29,1	22,0
UK	43,5	39,8	38,6	32,6	29,6	27,3
EU-15	48,6	47,9	48,5	:	45,6	43,9

11. Part du chômage de très longue durée

	Total de la population en chômage de très longue durée / Total de la population active.					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	3,8	3,8	3,7	4,1	3,8	2,7
DK	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5	0,3
D	2,2	2,5	3,0	3,1	2,9	2,6
EL	2,5	3,2	3,1	3,8	3,9	3,6
E	8,1	7,7	7,1	6,2	4,8	3,8
FR	2,4	2,6	2,6	2,7	2,7	2,3
IRL	5,1	4,7	3,8	:	1,9	:
I	4,9	5,5	5,6	4,9	5,0	4,8
L	0,3	0,4	0,2	0,3	0,5	0,2
NL	2,0	1,9	1,5	1,2	0,8	0,5
A	0,6	0,7	0,7	0,9	0,7	0,8
P	1,4	1,7	1,9	1,2	0,9	0,9
FIN	2,9	2,9	2,6	2,0	1,5	1,3
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	2,4	2,1	1,8	1,3	1,1	0,9
EU-15	3,1	3,2	3,2	:	2,7	:

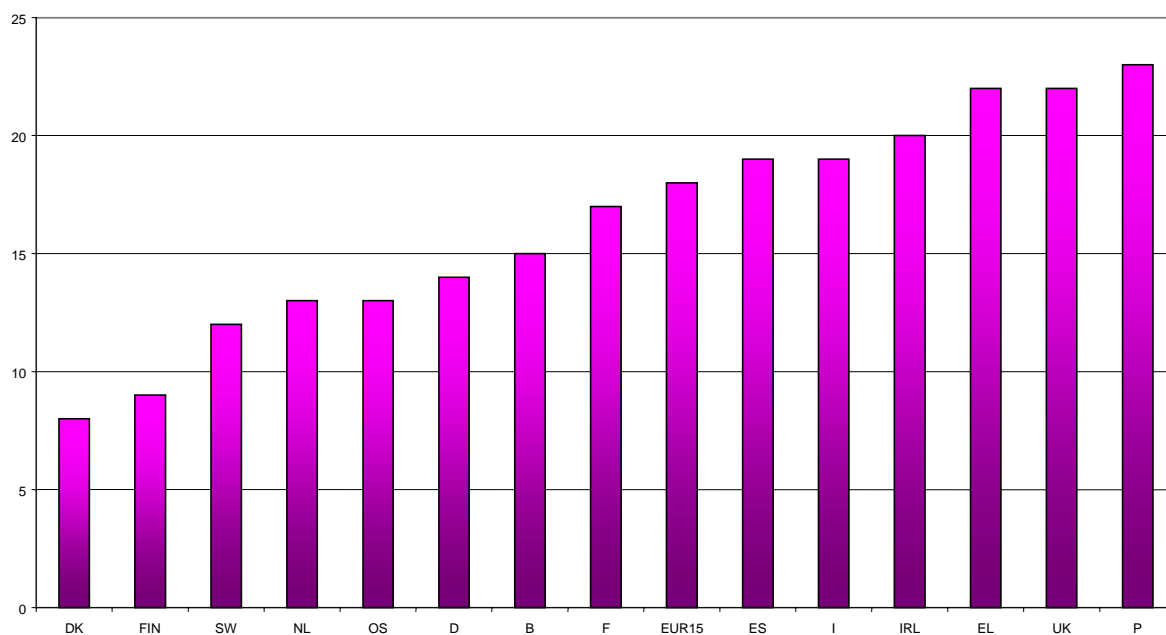
Hommes	Total de la population en chômage de très longue durée / Total de la population active.					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	2,7	2,8	2,8	3,2	3,0	2,1
DK	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3
D	1,7	2,1	2,5	2,6	2,6	2,3
EL	1,4	1,5	1,6	1,9	2,1	2,1
E	5,4	5,0	4,6	3,8	2,8	2,2
FR	1,9	2,1	2,1	2,3	2,2	1,8
IRL	5,9	5,5	4,5	:	2,3	:
I	3,8	4,3	4,4	3,9	3,9	3,7
L	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,1
NL	1,9	1,7	1,2	1,1	0,7	0,4
A	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9
P	1,2	1,4	1,5	1,0	0,7	0,8
FIN	3,5	3,4	2,8	2,4	1,6	1,5
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	3,3	3,0	2,5	1,8	1,5	1,2
EU-15	2,7	2,8	2,7	:	2,3	:

Femmes	Total de la population en chômage de très longue durée / Total de la population active.					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	5,3	5,3	4,8	5,3	4,8	3,4
DK	1,0	0,9	0,8	0,9	0,6	0,4
D	3,0	3,1	3,6	3,6	3,2	2,9
EL	4,4	5,8	5,6	6,7	6,5	5,9
E	12,5	11,9	10,9	10,0	7,9	6,2
FR	2,9	3,2	3,1	3,2	3,2	2,8
IRL	3,7	3,6	2,7	:	1,2	:
I	6,8	7,4	7,4	6,4	6,7	6,4
L	0,4	0,5	0,2	0,4	0,6	0,3
NL	2,1	2,1	1,8	1,3	0,9	0,7
A	0,7	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7
P	1,7	2,1	2,2	1,5	1,2	1,1
FIN	2,3	2,4	2,4	1,5	1,4	1,1
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	1,2	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5
EU-15	3,7	3,9	3,8	:	3,3	:

12. Taux d'abandon scolaire précoce par sexe (âge 18-24 ans)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	M	16,6	14,7	14,2	16,7	17,7	14,8
	F	13,5	11,0	11,2	12,3	12,7	10,2
	Total	15,1	12,8	12,7	14,5	15,2	12,5
DK	M	5,2	12,2	11,0	9,5	14,2	13,4
	F	6,9	12,1	10,3	10,0	9,1	9,9
	Total	6,1	12,1	10,7	9,8	11,6	11,7
D	M	9,7	12,5	12,3	:	14,2	14,6
	F	11,4	14,2	13,5	:	15,6	15,2
	Total	10,6	13,3	12,9	:	14,9	14,9
EL	M	26,6	24,2	23,7	24,6	21,2	21,8
	F	18,8	17,8	16,7	15,5	14,8	12,9
	Total	22,7	21,0	20,2	20,1	18,0	17,4
E	M	38,1	36,4	35,0	34,8	34,7	33,7
	F	28,4	25,3	24,5	23,7	23,0	22,4
	Total	33,3	30,9	29,8	29,2	28,9	28,1
F	M	16,8	17,0	15,4	16,2	16,0	14,8
	F	14,2	13,7	13,0	13,7	13,5	11,8
	Total	15,5	15,3	14,2	14,9	14,7	13,3
IRL	M	25,7	23,5	22,6	:	:	:
	F	17,1	14,2	15,1	:	:	:
	Total	21,4	18,8	18,8	:	:	:
I	M	35,8	34,9	33,7	32,3	30,3	32,4
	F	29,1	27,7	26,2	24,5	24,2	25,6
	Total	32,4	31,3	29,9	28,4	27,2	29,0
L	M	32,9	32,8	30,9	:	18,9	15,9
	F	33,9	37,9	30,5	:	19,4	17,6
	Total	33,4	35,3	30,7	:	19,1	16,8
NL	M	:	18,1	16,8	17,0	17,5	17,5
	F	:	17,1	15,2	14,0	14,9	15,9
	Total	:	17,6	16,0	15,5	16,2	16,7
A	M	9,9	9,2	9,0	:	:	:
	F	17,3	14,9	12,5	:	:	:
	Total	13,6	12,0	10,8	:	:	:
PT	M	47,1	45,6	46,8	51,7	51,3	50,6
	F	35,5	34,4	34,4	42,0	39,6	35,6
	Total	41,3	40,0	40,6	46,9	45,5	43,1
FIN	M	15,1	11,4	9,1	8,6	12,0	12,5
	F	10,5	10,8	7,0	7,2	7,9	7,2
	Total	12,8	11,1	8,1	7,9	10,0	9,8
S	M	:	9,0	7,3	:	7,7	9,2
	F	:	6,0	6,2	:	6,1	6,2
	Total	:	7,5	6,7	:	6,9	7,7
UK	M	4,2	4,8	5,5	:	7,3	6,5
	F	5,1	6,4	6,0	:	7,0	7,1
	Total	4,7	5,6	5,8	:	7,1	6,8
EU15T	M	23,2	22,6	21,8	27,0	20,9	20,7
	F	19,4	18,6	17,8	20,2	16,9	16,4
	Total	21,3	20,6	19,8	23,6	18,9	18,5

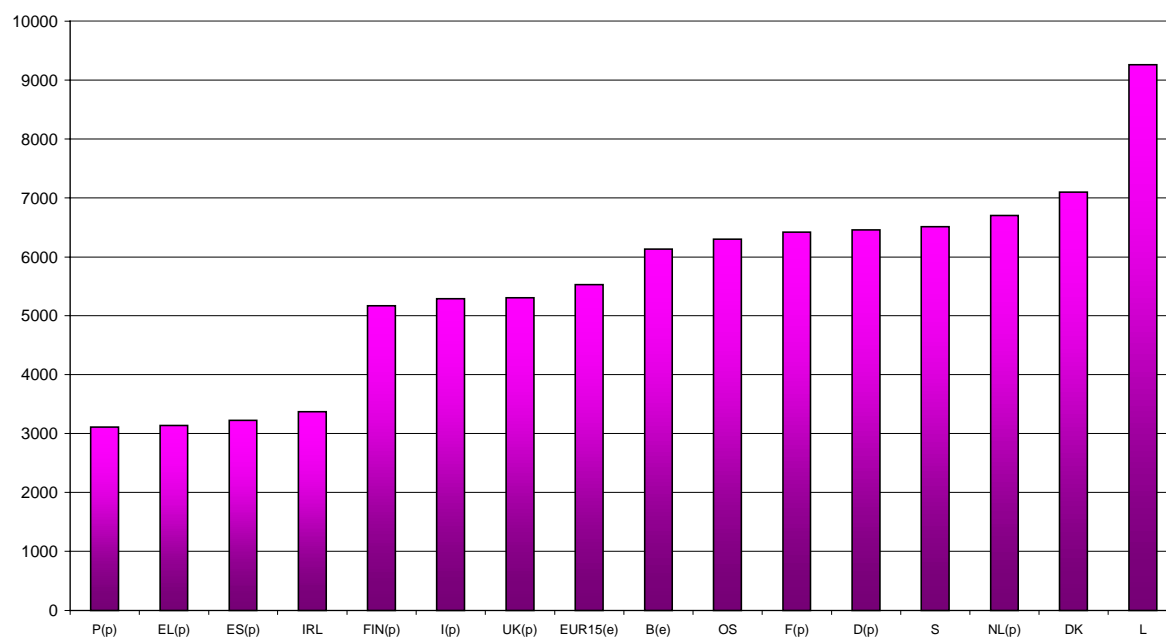
1. Risque de pauvreté en 1997



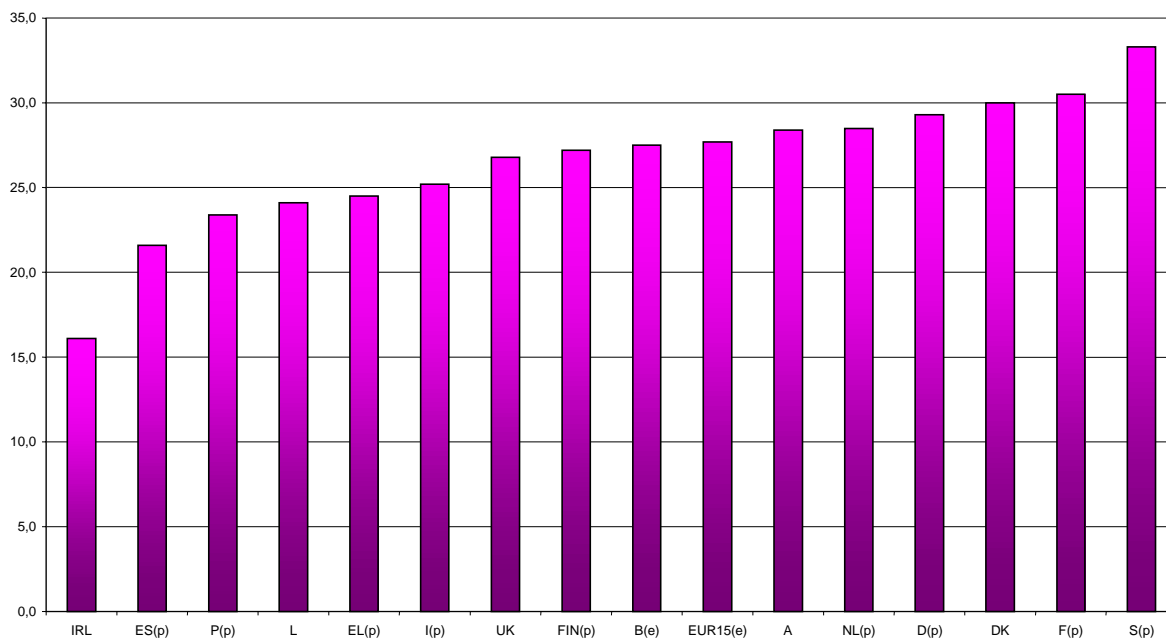
UK: Ce chiffre n'est pas comparable tel quel avec celui de 1996 (18%). Les données font actuellement l'objet d'une révision afin d'en améliorer la comparabilité avec celles des autres États membres.

L: Toutes les données du Luxembourg datent de 1996

2. Dépenses de protection sociale par habitant (SPA) en 1998

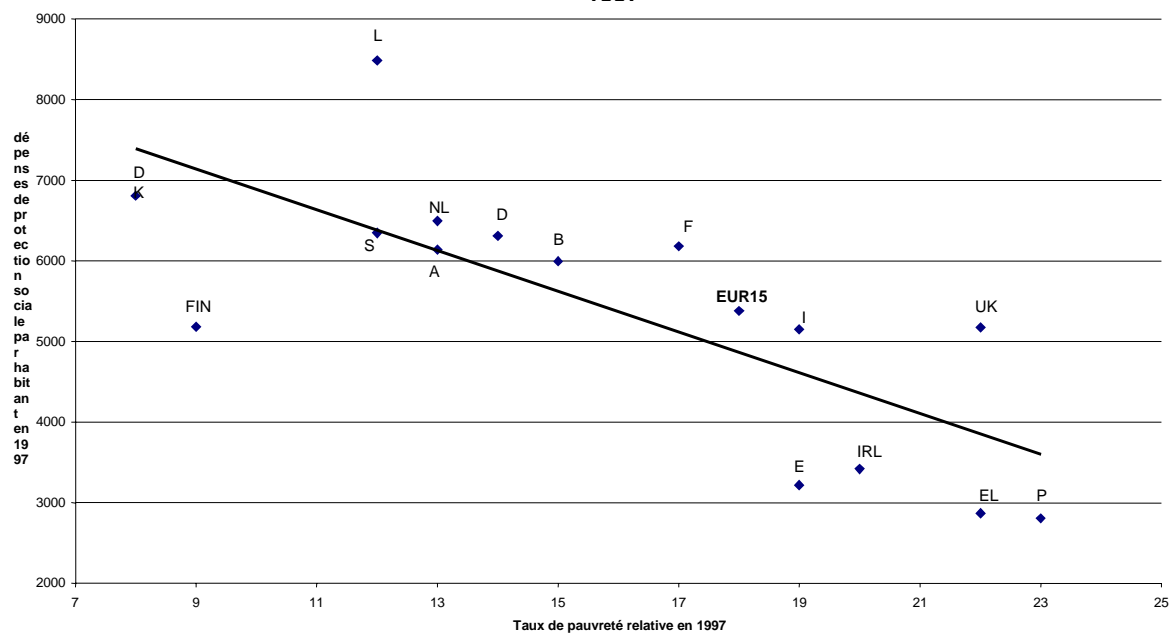


3. Pourcentage du PIB consacré à la protection sociale en 1998



4. Corrélation entre la pauvreté relative et les dépenses sociales par habitant

1997



UK: Ce chiffre n'est pas comparable tel quel avec celui de 1996 (18%). Les données font actuellement l'objet d'une révision afin d'en améliorer la comparabilité avec celles des autres États membres.

L: Toutes les données du Luxembourg datent de 1996

Exemples d'indicateurs utilisés dans les PAN/incl:

concernant le travail

- temps partiel involontaire (F)
- taux d'activation (indicateur EMCO) (F)
- taux d'emploi des femmes avec et sans enfants (I)
- % de personnes ne pouvant pas travailler à cause de personnes à charge (enfants ou autres) (SILC) (F)
- % de la population participant à un travail bénévole (NL)
- taux d'emploi des groupes défavorisés (personnes handicapées, parents isolés, minorités ethniques, + de 50 ans) (UK)
- ménages avec deux ou plus deux membres au chômage (I)

concernant l'accès aux ressources minimales

- perception de la pauvreté (I, B)
- proportion de personnes âgées de 18 à 65 ans recevant des prestations pendant au moins six mois dans l'année (DK)
- proportion de personnes ayant été au chômage ou en activation pendant au moins 80 % du temps au cours des trois dernières années ou en formation/en congé d'études ou ayant bénéficié d'aides financières ou réhabilités ou bénéficiaires d'allocations maladie (DK)

concernant les conditions de vie

- indicateurs de condition de vie (dénuement non monétaire cumulé) (F)

concernant les logements

- indicateurs de logement (existence d'équipements - tous séparés) (F)
- surpeuplement (F)
- coût du logement (F)
- nombre de sans-abri / nombre de personnes utilisant des refuges (F,NL, Fin)

concernant la santé

- renoncement aux dépenses médicales pour des raisons financières (F, B)
- % de personnes limitées dans leurs activités quotidiennes pour cause de maladie/de handicap (B, F)
- % de personnes handicapées vivant seules (I)
- Taux de personnes handicapées âgées de 16 à 64 ans sur le marché du travail (I)
- Taux d'adultes fumeurs (UK)

concernant l'éducation et la formation

- % d'analphabétisme fonctionnel (B)

- % du budget du ménage consacré à l'éducation (B)
- absentéisme scolaire (UK, E)
- lien entre les niveaux d'éducation des parents et des enfants (B)

concernant l'accès aux services

- % de personnes vivant à moins de 10 minutes à pied d'un moyen de transport en commun (F)

concernant la participation sociale et culturelle

- % de personnes ayant assisté à un spectacle (théâtre, cinéma) le mois précédent (F)
- participation culturelle au cours des 12 derniers mois (F)
- sport pratiqué au cours des 12 derniers mois (F)
- % des ménages pouvant s'offrir une semaine de vacances hors de chez eux (F)

concernant l'accès aux nouvelles technologies

- proportion de la population utilisant des ordinateurs personnels, par tranche de revenus
- proportion de la population utilisant Internet, par tranche de revenus

concernant l'endettement

- % de la population (très) endettée (NL, B, Fin)

concernant les enfants

- % d'enfants dans des ménages vivant en-dessous du seuil de pauvreté (I, PT, UK)
- % d'enfants vivant dans des ménages dans lesquels personne ne travaille (B, UK)
- enfants vivant dans des ménages dans lesquels personne ne travaille alors que certains des membres sont en âge de travailler (UK)
- enfants dans des ménages vivant au-dessous des critères normatifs de décence (UK)
- nombre d'enfants vivant dans des logements temporaires (UK, Fin)
- % d'enfants en institutions (F, Fin)

concernant les personnes âgées

- % de personnes âgées vivant seules
- % de personnes âgées isolées (pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus et vivant seule sans enfants ni frères ou sœurs en vie) (I)
- % de personnes âgées vivant dans un ménage en dessous du seuil de pauvreté (I, RU)
- proportion de personnes âgées dans des ménages vivant au-dessous des critères normatifs de décence (RU)
- proportion de la population de personnes âgées bénéficiant d'une aide pour vivre de façon indépendante (RU)
- proportion des personnes âgées dont la vie est affectée par un sentiment d'insécurité

(RU)

concernant des groupes spécifiques

- détenus (moyenne sur un jour particulier) (FIN)
- réinsertion de prisonniers (F, B)
- incidence de l'abus d'alcool (Fin, E)
- incidence de la toxicomanie (RU, Fin)
- taux de cambriolages domestiques (RU)
- crimes violents (par 100 000) (FIN)
- suicide (Fin)

concernant les disparités territoriales

- proportion d'étudiants issus de zones défavorisées et sous représentées dans l'enseignement supérieur, comparée à la population étudiante globale dans l'enseignement supérieur (Écosse)
- Les Pays-Bas ont inclus un exemple d'un ensemble d'indicateurs et d'objectifs locaux pour une localité spécifique (HAARLEM).

Annexe II

Exemples de bonnes pratiques figurant dans les plans d'action nationaux contre le pauvreté et l'exclusion sociale

1. EMPLOI

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
A	1. Emploi assisté	Projet conçu pour apporter orientations et aide aux handicapés, ainsi que différentes formes d'assistance aux employeurs afin de permettre aux travailleurs handicapés d'exprimer tout leur potentiel.
BE	1. <i>Plan Rosetta</i>	Le plan oblige les sociétés à employer un certain pourcentage de jeunes de moins de 25 ans.
DA	1. Programme de développement méthodologique	Ce projet, qui doit démarrer fin 2001, vise à développer des méthodes nouvelles et plus efficaces de travail social sur le terrain pour accroître la qualité des actions sociales et améliorer le niveau d'information.
	2. Types d'emploi pour personnes hautement expérimentées et qualifiées	Projet pilote de trois ans qui doit démarrer en 2001 et dont l'objectif est de recueillir et de diffuser les connaissances existantes et des idées pouvant déboucher sur des initiatives locales de création d'emplois.
	3. Sensibilisation accrue aux efforts locaux liés au marché de l'emploi	Importante campagne d'information engagée en collaboration avec le Conseil social, qui sera lancée en 2001.
	4. Mesure des effets	Projet de suivi local des mesures en matière de politique du marché du travail.
	5. <i>Youth Project</i>	Projet modèle (1999-2002) s'adressant aux autorités locales pour qu'elles soutiennent l'intégration des jeunes issus de groupes vulnérables dans des programmes de formation et d'éducation et sur le marché de l'emploi.
	6. Projet de réinsertion par le travail pour les groupes vulnérables	Programme destiné à élaborer des projets individuels de réinsertion sur le marché du travail.
DE	1. « <i>Course Scheme</i> » pour combattre le chômage de longue durée (Brandebourg)	Programme introduit en 1993 au Brandebourg pour encourager les chômeurs de longue durée à prendre l'initiative de se réinsérer sur le marché du travail.

	2. Emploi temporaire de bénéficiaires de l'assistance sociale au profit de la collectivité (Bavière)	Utilisation du travail temporaire pour aider les bénéficiaires de l'assistance sociale à réintégrer le marché du travail.
	3. Le travail doit payer Allocations familiales supplémentaires destinées à éviter la dépendance vis-à-vis de l'assistance sociale (Rhénanie-Palatinat)	Programme lancé en mai 2000 pour déterminer comment inciter les bénéficiaires de l'assistance sociale ayant des enfants à charge à prendre un emploi rémunéré.
FR	1. <i>Trace</i> – Parcours d'insertion	Programme permanent destiné à promouvoir une intervention précoce et personnalisée pour faciliter la recherche d'emploi et éviter le chômage chez les jeunes et chez les adultes.
	2. Aide aux chômeurs qui démarrent ou reprennent une activité	Mesures sociales et fiscales destinées à fournir aux entrepreneurs des conseils et une aide financière.
I	1. <i>Projet Moriana</i> – Municipalités de Milan et Turin et provinces de Naples et de Gênes.	Nouveaux emplois pour les jeunes socialement exclus. Le projet vise à insérer les jeunes sur le marché du travail grâce à des emplois dans la « nouvelle économie » et grâce à la création de centres d'agrégation de micro-entreprises indépendantes.
NL	1. Parcours d'insertion pour les minorités	Accord cadre conclu en juin 2000 entre le gouvernement et un certain nombre de grandes sociétés pour améliorer la participation au marché du travail et l'intégration des minorités ethniques.
	2. Activation des talents	Divers projets locaux destinés à occuper les personnes très éloignées du marché du travail et socialement isolées, grâce au travail bénévole, à l'emploi protégé, à la formation professionnelle et aux emplois subventionnés.
PT	1. <i>Horizons 2000</i>	Programme offrant des conseils individualisés et proposant des formations et des emplois appropriés aux chômeurs.
SV	1. Possibilités réelles combinant le rôle de parent et le travail	Système associant les allocations familiales et les services de gardes d'enfants pour aider les deux parents à concilier travail et vie de famille.

2. REVENU MINIMUM / FILET DE SÉCURITÉ SOCIAL

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
A	1. Intégration des travailleurs atypiques dans le système social	Promotion de la couverture sociale visant à garantir la sécurité sociale à toutes les personnes économiquement actives ou à leur donner la possibilité d'opter pour un régime de protection offrant de bonnes conditions.
	2. Pension minimale sous conditions de ressources	Octroi d'une pension minimale sous forme de paiements compensatoires aux personnes ayant été assurées pendant une courte période ou touchant de faibles revenus.
EL	1. EKAS – Aide au revenu ciblée pour les retraités	Le supplément de solidarité sociale pour les retraités, créé en 1996, offre des allocations supplémentaires aux retraités les plus démunis.
I	1. Allocation de revenu minimum – 237 municipalités dans toute l'Italie.	Expérimentation d'un dispositif de revenu minimum, destiné aux personnes et aux ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté et accompagné de mesures d'activation.
PT	1. Revenu minimum garanti	Mesure destinée à garantir un revenu minimal à tous les citoyens nécessiteux.

3. SANTÉ

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
BE	1. Facture santé maximale	Réforme du système de santé garantissant aux foyers à faible revenus que leur contribution aux dépenses annuelles de santé ne dépassera pas un certain plafond.
DA	1. INTEGRA – Projet <i>Retour à la vie</i>	Projet en partenariat avec la Commission européenne et les autorités locales d’Odense et de Frederica visant à développer les ressources humaines et les qualifications, première étape vers la réinsertion sociale et fonctionnelle des groupes de toxicomanes marginalisés.
DE	1. Soins médicaux pour les sans-abri - Berlin	Programme intégré d’offre de services sur le terrain accessibles aux sans-abri (par exemple, chirurgie mobile et accès aux consultations médicales).
	2. Soins médicaux pour immigrants en Basse-Saxe	Programme d’assistance sanitaire et de soins à l’intention des immigrants, qui supprime les barrières linguistiques et culturelles.
FR	1. Couverture maladie universelle	Réforme du système de santé, introduite en 1999, qui rend la sécurité sociale accessible à tous et qui offre aux plus démunis une prise en charge des dépenses dépassant la couverture de base.

4. LOGEMENT

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
BE	1 Loi fédérale sur le logement	Loi fédérale adoptée en 1997 définissant les conditions minimales que doit remplir un immeuble destiné à la location, comme les prescriptions minimales de sécurité, les installations électriques, l'eau courante et le logement.
ES	1. Plan pour le centre historique de Saragosse	Programme destiné à maintenir la population existante et à attirer de nouveaux habitants dans le centre historique de Saragosse.
FR	1. <i>Loca-Pass</i> : aides facilitant l'accès des jeunes à la location	Programme destiné aux jeunes de moins de 30 ans à la recherche d'un logement, auxquels il fournit une avance et une caution en garantie.
NL	1. "EOS": modernisation de l'allocation logement	Programme gouvernemental visant à améliorer l'efficacité, l'accueil du client et les informations sur les allocations logement.
	2. Plan d'investissement social : Overtoomse Veld Noord à Amsterdam	Plate-forme consultative composée de représentants du gouvernement local, d'associations proposant des logement et d'entreprises locales, en vue d'améliorer le logement local et la politique urbaine.

5. ÉDUCATION

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
BE	1. Réduire le coût de l'éducation	Diverses initiatives pour augmenter l'aide financière aux familles et aux enfants les plus démunis.
DA	1. Jeu linguistique – intégration d'enfants bilingues dans les structures de jour et les écoles.	Projet conduit par l'autorité locale d'Alberstlund et consacré au développement linguistique chez les enfants danois et bilingues.
DE	1. Modèle "Rath" en Rhénanie-du-Nord-Westphalie	Ensemble de mesures de réinsertion destinées à réduire le nombre de jeunes quittant l'école précocément.
	2. Cours d'intégration pour développer les compétences sociales et linguistiques à Hambourg	Programme permettant aux adolescents et aux jeunes adultes immigrés d'améliorer leur connaissance de l'allemand.
I	1. "Chance" – Municipalité de Naples	Programme destiné aux enfants de 13 à 15 ans, visant à réintégrer les jeunes déscolarisés dans le système éducatif.
	2. Socialisation et créativité chez les jeunes – 27 municipalités du centre et du nord de l'Italie	Programme de formation destiné aux jeunes exclus utilisant la socialisation et la créativité, et encourageant la création de coopératives.
IRL	1. Projet "Stepping stones", commission pour la jeunesse de Watterford	Projet de développement des compétences personnelles et scolaires des jeunes chômeurs afin d'augmenter leurs perspectives d'emploi.
	2. Centre de formation ouvert "Colaiste ide", ville de Dublin	Centre créé en 1994 pour offrir une formation souple de qualité aux chômeurs, aux parents isolés, aux parents au foyer et à tous ceux qui ont besoin d'une éducation adaptée.
	3. Projet de mise à l'épreuve de Moyross "Step by Step"	Projet visant à développer la formation professionnelle pour les jeunes délinquants et les jeunes à risques, âgés de 15 à 25 ans.
NL	1. Fondation prenant en charge les frais de scolarité de Tilburg	Fondation créée en 1996 pour donner aux enfants des parents les moins aisés la possibilité de prendre part aux activités extrascolaires normales.
	2. Politique d'élargissement de l'école : Écoles ouvertes sur le voisinage	Initiatives destinées à intégrer les écoles dans le voisinage en offrant une large gamme d'activités aux enfants, aux parents et aux autres résidents locaux.
PT	1. Lutte contre l'exclusion sociale et scolaire dans l'enseignement primaire.	Ensemble de mesures politiques destinées à réduire les abandons scolaires en diversifiant l'offre de formation et en facilitant la transition entre l'école et la vie active grâce à une formation qualifiante.
	2. Agence nationale pour l'éducation et la formation des adultes - ANEFA	Structure permanente chargée de la promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie pour les personnes à faible niveau scolaire ou qualification

6. JUSTICE

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
EL	1. Le médiateur: favoriser l'égalité d'accès	Création d'une autorité autonome fonctionnant comme un mécanisme indépendant extrajudiciaire pour le contrôle et la médiation.
DA	1. Protection juridique des groupes les plus vulnérables de la société	Fait partie du plus grand projet « Service et assistance » consistant en un travail intensif de terrain pour atteindre les groupes de la société les plus vulnérables afin de leur permettre d'utiliser les services offerts par les autorités publiques.
FR	1. Accès à la justice	Création des Maisons de la justice et renforcement du rôle des médiateurs locaux pour permettre à la population, et en particulier aux exclus, de mieux connaître et faire appliquer leurs droits.

7. E-INCLUSION (TIC)

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
DA	1. <i>SOLICOM</i> – Projet TI pour les exclus sociaux de Vejle	Projet lancé en 1999 pour donner aux groupes socialement exclus une chance d'accéder aux technologies de l'information et des communications.
ES	1. <i>OMNIA</i> – Catalogne	Projet lancé en 1999 pour installer des centres IT dans les zones les plus défavorisées.
I	1. " <i>Sito Word Scuola</i> " – ministère de l'éducation	Apprendre aux étudiants et aux enseignants à utiliser les nouvelles technologies.
	2. <i>Domus Area, Teledidattica, Relais Service, Telelavoro, Rete Radio-Mobile</i> – ministère de l'emploi, ministère de la santé, municipalité de Ferrera, entreprise privée	Utilisation des nouvelles technologies pour permettre aux personnes âgées, handicapées et/ou socialement marginalisées de conserver des contacts sociaux tout en restant à domicile.
NL	1. Internet dans les centres d'hébergement et de soins pour personnes âgées	Projet national ayant pour but de familiariser les personnes âgées avec les ordinateurs et Internet grâce au développement des cybercafés.
	2. Connaître le voisinage : TIC dans le quartier.	Projets expérimentaux visant à offrir, essentiellement aux habitants des quartiers défavorisés, un accès à toute une gamme de services électroniques novateurs grâce à une infrastructure TIC de qualité.
	3. Supprimer les barrières : Internet et les handicapés	Ce projet a pour but de développer l'accès à Internet pour les handicapés et d'améliorer l'accès des personnes handicapées aux fonctionnalités d'Internet et des technologies de la communication.
	4. Une maison virtuelle pour les sans-abri	Projet destiné à familiariser les personnes sans-abri avec les TIC, tout en respectant leur propre rythme.
SV	1. TIC pour les handicapés	Programme conçu pour tester et développer l'utilisation des TIC par les handicapés pendant la période 1998-2001.
UK	1. Université pour l'industrie - <i>Learndirect</i>	Société privée, à financement privé et public, ayant pour objectif de stimuler la demande des adultes et des PME en formation tout au long de la vie, et spécialement en matière de TIC.

8. CULTURE, SPORTS, LOISIRS

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
FR	1. <i>Bourse Solidarité Vacances</i>	Bourse distribuée par les services sociaux locaux pour permettre aux familles socialement défavorisées de partir en vacances.
IRL	1. <i>CELTTTS</i> (Programme celtique de formation et de tourisme éco-loisirs) - commission pour la jeunesse de Waterford.	Projet destiné à fournir une formation agréée commune aux jeunes qui travaillent dans le secteur des loisirs d'extérieur.

9. ENDETTEMENT

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
A	1. Faillite personnelle	Procédure établie en 1995 permettant à tous les débiteurs de s'acquitter de leurs dettes dans des conditions précisément définies et dans un délai raisonnable (en général sept ans).

10. SANS-ABRI

A	1. Mesures en faveur des sans-abri	Programme créé à Vienne pour éviter et combattre la clochardisation en prévenant les expulsions, grâce aux centres de jour, aux logements protégés et aux logements durables appropriés.
DE	1. Éviter la clochardisation : offrir un endroit permanent pour vivre - Rhénanie du Nord-Westphalie.	Programme d'aide aux sans-abri et de promotion de stratégies intégrées, à l'interface entre le développement urbain, le logement et la politique sociale.
ES	1. Relogement dans une habitation « normale » - <i>IRIS</i> à Madrid	Institut créé à Madrid pour aider les habitants des bidonvilles à trouver des logements décentes.
	2. <i>Réseau IGLOO</i>	Mise en place de réseaux nationaux, régionaux et locaux pour fournir des réponses simultanées et multidimensionnelles au problème des sans-abri.
NL	1. <i>Fondation Voila</i> pour les sans-abri, les sans-abri travaillent pour les sans-abri à Amsterdam	Le but de la fondation est de faire en sorte que les sans-abri s'entraident en développant des idées et en démarrant des projets conçus pour et par les sans-abri.
	2. <i>Pension Maaszicht</i> : jeunes sans-abri retrouvant une place dans la communauté - Rotterdam	A Rotterdam, ce centre offre logement et conseils aux jeunes sans-abri afin de faciliter leur retour dans la société « normale ».

11. DIMENSION TERRITORIALE/RÉGIONALE

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
DE	1. <i>Cité sociale</i> - Brême	Programme associant quatre domaines d'action : stimulation de l'activité économique, nouveaux projets et services, développement résidentiel et rajeunissement de points focaux.
	2. <i>Vivre dans les quartiers</i> - Brême	Programme axé sur le développement résidentiel et de quartier, tout en aidant le voisinage.
	3. Promotion de l'amélioration des conditions de vie et travail d'intérêt général - Rhénanie-Palatinat	Mesures visant à améliorer les conditions de vie dans les quartiers urbains et à promouvoir le travail d'intérêt général.
EL	1. Réactions au tremblement de terre d'Athènes	Ensemble de mesures coordonnées de politique urbaine et d'aménagement urbain, prises pour faire face au tremblement de terre d'Athènes du 7 septembre 1999.
ES	1. Confédération des centres pour le développement rural (<i>COCEDER</i>)	Réseau de centres chargés du développement intégré des zones rurales.
PT	1. Programme national de la lutte contre la pauvreté	Stratégie nationale financée par les Fonds structurels européens pour développer les zones rurales et urbaines.
UK	1. Réhabilitation communautaire - Pays de Galles	Programme destiné à réhabiliter les communautés les plus défavorisées du Pays de Galles, sur la base d'un examen récent des meilleures pratiques.

12. SOLIDARITÉ FAMILIALE / ENFANTS

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
A	1. <i>Allocation Carinthia</i> pour les enfants	Allocations familiales payées pour les enfants jusqu'à trois ans.
	2. Prévention de la violence familiale	Loi fédérale habilitant la police et la gendarmerie à enlever une personne potentiellement violente de son domicile et à émettre un ordre d'exclusion.
	3. Avance pour la prise en charge de l'enfant	Disposition prise afin que le <i>Bund</i> paie des avances pour les enfants au cas où la personne légalement responsable de la prise en charge fait défaut.
	4. Soins infirmiers	Système d'allocations fédérales standardisées pour les soins infirmiers, associé à une gamme adéquate de services sociaux pour les personnes dispensant des soins infirmiers privés.
DA	1. Les enfants doivent être vus et entendus, projet consacré aux enfants des familles d'alcooliques à Randers	Projet mené de 1996 à 1998 pour améliorer l'avenir des enfants et la motivation des parents dans les familles d'alcooliques.
DE	1. Mère et enfant Aide aux parents isolés - Bade Wurtemberg	Programme garantissant aux parents isolés l'assistance et l'indépendance financière nécessaires pour qu'ils puissent prendre soin de leurs enfants.
IRL	1. Projet de services aux familles - Waterford	Création d'un service d'informations de haute qualité sur l'accompagnement statuaire et volontaire de la famille.
PT	1. Les pères exerçant une activité professionnelle combinent vie professionnelle et vie de famille	Reconnaissance des droits des hommes qui sont à la fois travailleurs et pères.
	2. Commission pour la protection des enfants et des adolescents en danger	Institution officielle créée en 1991 pour promouvoir les droits des enfants et des adolescents grâce au développement de mesures préventives et curatives.
	3. <i>Crèches 2000</i>	Programme gouvernemental visant à développer la capacité du réseau national de crèches pour les enfants de moins de trois ans.
	4. <i>Naître citoyen</i>	Projet interministériel de mise en place d'un ensemble de procédures permettant de procéder à la déclaration légale immédiate des enfants à la maternité/à l'hôpital.
UK	1. <i>Sure Start</i> (Bon départ)	Stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants par le développement d'un programme local intégré.

13. AIDE AUX PLUS VULNÉRABLES

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
DA	1. Égalité des chances pour les handicapés	Amendement à la loi sur le logement garantissant la permanence d'opportunités égales pour les handicapés et en particulier un accès sans restriction à une vaste gamme de locaux.
	2. Programme d'intermédiation pour les minorités ethniques	Projet pilote permettant aux autorités locales et aux régions du service public pour l'emploi d'apporter un soutien financier destiné à acheter un peu de temps de travail d'un salarié d'une société privée afin que ce dernier puisse servir d'intermédiaire auprès de nouveaux salariés.
	3. Politique locale concernant l'intégration des minorités ethniques.	Programme transversal d'intégration adopté par les autorités locales de Greve afin de réunir toutes les initiatives qu'elles ont engagées.
DE	1. Programme anti discrimination Cohabitation homosexuelle en Schleswig-Holstein	Programme de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans divers domaines politiques.
	2. Places dans les crèches pour tous les enfants handicapés afin de les intégrer. - Hessen	Accord cadre entre le <i>Land</i> et les institutions concernées afin de garantir une place à tout enfant handicapé dans un établissement de jour.
ES	1. <i>Commune Metisse</i> d'Asturie	Diverses initiatives au niveau local pour favoriser l'intégration des immigrants
	2. <i>CANDELITA</i> – Madrid	Programme en place depuis 1996 pour apporter à divers groupes vulnérables des prestations et des services locaux spécifiques.
	3. <i>La Huertecica</i> , action contre la dépendance et la marginalisation sociale	Projet, mené par une ONG, de création de centres intégrés pour répondre aux besoins des plus vulnérables.
I	1. <i>Arcobaleno</i> – Entreprise privée	Intégration de jeunes handicapés dans une entreprise de TIC, grâce aussi à la formation des employeurs et à des interventions sur la culture d'entreprise.
	2. <i>Oltre la Strada</i> – Région Émilie Romagne	Projet visant à lutter contre la traite et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants étrangers et à promouvoir la réinsertion sociale des victimes.
	3. Qualité de l'assistance à domicile – Municipalité de Réggio d'Émilie	Restructuration du service de soins à domicile pour les personnes âgées dépendantes, en mettant l'accent sur la qualité des services.
NL	1. Information à domicile, Heerveren	Projet d'information à domicile des personnes âgées sur les dispositions et les programmes en matière de logement, de soins et d'assistance qui sont actuellement inutilisés, afin de leur permettre de prendre une part active dans la collectivité.
	2. <i>Handholds for recovery</i> à Eindhoven	Le projet consiste en une « chaîne » de collaboration dont les maillons sont constitués par des abris de nuit, des centres de jour, des installations de soins en clinique et ambulatoires, le système judiciaire, les établissements de santé et d'autres aides pour 300 toxicomanes de longue durée.
PT	1. Aide intégrée aux personnes âgées, PAII	Programme de promotion de l'autonomie à domicile pour les personnes âgées grâce à l'amélioration de la qualité, de la mobilité et de l'accès aux services.
	2. Principe de la discrimination positive	Système par lequel les familles ou les individus reçoivent des prestations ou

		des services correspondant à leurs besoins particuliers.
UK	1. Commission des droits des handicapés (DRC)	Organisme indépendant mis en place par le gouvernement pour garantir les droits civils des handicapés.

14. MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES

<i>État membre</i>	<i>Nom de la mesure</i>	<i>Résumé</i>
DA	1. L'indice social et les comptes socio-éthiques	L'indice social a été créé en 2000 par le ministre des affaires sociales à l'intention des entreprises, en tant qu'instrument de mesure de leur responsabilité sociale.
DE	1. Agences de services sociaux en Rhénanie du Nord-Westphalie	Programme de développement de « guichets uniques » pour améliorer les procédures de travail, la qualité et l'offre des services sociaux.
	2. Projet pilote <i>JobPlan</i> - Hambourg	Projet pilote d'amélioration de la coopération entre les services de l'emploi et les organisations d'aide sociale (MoZArt).
	3. Système d'informations sociales - Bavière	Création d'un nouveau système d'informations sociales organisé par région offrant des informations détaillées sur pratiquement tous les prestataires de service afin de comparer les prestations et les services.
ES	1. Plan de lutte contre l'exclusion sociale en Navarre	Plan d'action régional intégré pour lutter contre l'exclusion sociale dans divers domaines politiques.
	2. Réseau d'intégration socioprofessionnelle - Madrid	Plan global mené par l'association RAIS pour lutter contre l'exclusion sociale par l'éducation et le travail.
FR	1. PLIE (Plans locaux pour l'insertion et l'emploi)	Programmes rassemblant les acteurs locaux afin de coordonner leur action de lutte contre l'exclusion et de promotion de l'emploi local.
IRL	1. Partenariat local entre les sociétés et les groupes communautaires subventionnés.	Partenariats locaux regroupant les représentants des secteurs associatifs, les agences d'état, les partenaires sociaux au niveau local et les représentants élus.
I	1. Pacte territorial pour les problèmes sociaux – Province de Savone	Pacte territorial destiné aux personnes exclues de la société, élaboré via un partenariat entre les autorités locales, provinciales et régionales, des organismes non publics, des partenaires sociaux et des représentants du troisième secteur.
NL	1. <i>Neighbourhood social activation</i> - Klazienaveen, Hengelo et Rotterdam Noord	Projet visant à promouvoir l'activation sociale grâce au soutien d'organisations formelles et informelles contribuant à la participation des résidents locaux.

	2. Boutiques de troc LETS (Systèmes locaux de transactions économiques)	LETS est un dispositif au niveau du quartier pour faciliter et encourager l'échange de biens et de services entre particuliers.
	3. <i>Social Axis Desk</i> : services intégrés	Plan gouvernemental pour vérifier comment et avec quelles ressources les soins de santé, l'aide au revenu et les services de logements peuvent être offerts au niveau local d'une façon plus intégrée.
PT	1. Réseau social	Programme intégré d'encouragement à la création d'un réseau de parties prenantes locales et à une meilleure coordination de la fourniture des services.
	2. Centres de solidarité et de sécurité sociale	Projet d'amélioration de la qualité de la réception des bénéficiaires par les services sociaux.
	3. Livre 2000, de la déclaration à l'action	Livre inspiré par la liste de doléances de la Révolution française afin de promouvoir l'expression personnelle des exclus sociaux.
SV	1. Représentants personnels pour un plus grand nombre de déficients intellectuels	Le gouvernement accorde aux autorités locales 300 nouveaux postes de représentants pour les personnes les plus déficientes intellectuellement.