



Le comité de protection sociale

SCHÉMA COMMUN pour les PAN/inclusion 2003-2005

Plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/inclusion) pour 2003-2005

SCHÉMA COMMUN

INTRODUCTION

Les plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constituent une composante essentielle de la méthode ouverte de coordination, telle que définie dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne. Les plans de ce type devraient refléter la diversité des situations et des priorités politiques à l'échelon national. Cependant, un certain degré de cohérence est indispensable quant à leur structure et leur contenu afin de faciliter leur utilisation dans un processus d'apprentissage mutuel.

Par conséquent, il est proposé que les États membres établissent leurs plans conformément au schéma commun exposé ci-dessous. Ce schéma repose sur l'accord politique conclu à Nice, qui a été réaffirmé et renforcé à l'occasion du Conseil européen de Copenhague.

Il est prévu que ce deuxième cycle de plans d'action nationaux identifie les progrès accomplis pendant la période des plans 2001-2003 et s'en inspire. Ces plans devraient, en premier lieu, permettre d'évaluer les points forts et les faiblesses des principaux instruments existants à la lumière des objectifs communs. Ils devraient ensuite être orientés vers l'avenir et se concentrer sur les moyens de renforcer les politiques et actions entreprises par les États membres aux niveaux national, régional ou local pour atteindre l'objectif fixé à Lisbonne, à savoir donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Par conséquent, tout en tenant compte des situations générales à l'échelon national et du cadre stratégique existant, les plans d'action nationaux devraient identifier les propositions de modifications ou d'ajouts spécifiques et concrets à apporter aux politiques et programmes existants ou les nouvelles initiatives prévues pour résoudre les problèmes et faiblesses mis en évidence. Il convient de donner un aperçu du cadre stratégique général, mais il n'est pas nécessaire de fournir une description exhaustive des politiques et programmes existants.

Lors de l'élaboration de leur PAN/inclusion, les États membres sont encouragés à tenir compte des enseignements tirés du premier cycle du PAN/inclusion et des points faibles identifiés. Il est dès lors proposé d'accorder une plus grande attention aux aspects suivants lors de la définition des objectifs communs de l'UE:

- Établir un lien plus évident entre le processus des PAN/inclusion et les processus existants d'élaboration des politiques (y compris, le cas échéant, l'utilisation des ressources budgétaires) et veiller à ce que les problématiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale soient inscrites dans l'ensemble des domaines politiques, y compris l'utilisation des fonds structurels.
- Sensibiliser le grand public, les décideurs et les responsables politiques, dont les parlements nationaux, au processus d'insertion sociale.
- Reconnaître l'importance des dimensions locale et régionale tout en respectant les différences de répartition des compétences d'un État membre à l'autre.
- Élaborer une approche intégrée et stratégique des questions essentielles qui concernent l'ensemble des objectifs communs. En fonction de la situation particulière de chaque État membre, il peut s'agir de la pauvreté des enfants, du handicap et de l'immigration ainsi que de la diversité ethnique.
- Identifier et développer des réponses politiques pour venir en aide aux personnes les plus marginalisées et exclues, qui sont confrontées à des problèmes d'intégration particulièrement aigus. Selon la situation nationale, il s'agira par exemple des femmes issues de minorités ethniques, des anciens détenus, des toxicomanes, des sans-abri, des enfants de la rue ou des personnes ayant séjourné dans des établissements d'accueil.
- Répondre aux principales modifications structurelles, aux importants facteurs de risque et aux défis essentiels mis en évidence dans le *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*.
- Réaliser une meilleure intégration de domaines tels que la santé et la culture dans d'autres domaines d'action.
- Intégrer la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes à chaque étape des plans, lors de l'identification des défis, de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques, de la sélection des indicateurs et objectifs et de la participation des intervenants.
- Garantir une bonne coordination entre la préparation des PAN/inclusion et des PAN/emploi de manière à ce qu'ils se renforcent et se complètent mutuellement.

Pour garantir la synchronisation et la cohérence entre les États membres, les modalités pratiques suivantes sont proposées:

- Les PAN/incl devraient être introduits au plus tard le 31 juillet 2003.
- Ils devraient comporter entre 30 et 40 pages, plus les annexes le cas échéant.
- Pour contribuer au processus de préparation du rapport conjoint et faciliter sa diffusion au sein des États membres, les PAN/incl devraient être soumis, le cas échéant, dans une des langues de travail de la Communauté en plus de la version dans la langue d'origine.

STRUCTURE

Chapitre 1 – Tendances et défis principaux

Les PAN/incl devraient débiter par un aperçu du contexte socio-économique et des changements à prendre en compte dans ce domaine, puis identifier les principales

tendances, les principaux facteurs de risque immédiats et à longue échéance et les principaux groupes menacés de pauvreté et d'exclusion sociale.

Ce chapitre doit être étayé, dans la mesure du possible, par des indicateurs pertinents couvrant tous les principaux aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale et mettant l'accent sur la surveillance des changements au fil du temps et sur le suivi des différences entre les groupes de population. Dans la mesure du possible, les indicateurs devraient être ventilés selon l'âge et le sexe. Il faudrait faire appel, le cas échéant, à des indicateurs spécifiques mettant en évidence des caractéristiques particulièrement pertinentes en fonction du sexe. Les indicateurs définis conjointement devraient être utilisés selon les besoins, mais étant donné les contraintes liées à l'actualité des données, il importera de les compléter à l'aide d'indicateurs fondés sur des données nationales.

Chapitre 2 – *Analyse des progrès accomplis pendant la période des PAN/incl 2002-2003*

Ce chapitre devrait évaluer dans quelle mesure les objectifs globaux fixés dans les premiers PAN/incl ont été atteints et décrire les progrès accomplis dans le cadre de la mise en œuvre des actions proposées par les PAN/incl au titre des quatre objectifs stratégiques fixés au Conseil européen de Nice.

Chapitre 3 – *Approche, principaux objectifs et buts essentiels*

Dans le cadre des objectifs communs, et sur la base de l'analyse de la situation nationale réalisée au chapitre 2, une stratégie globale cohérente d'élimination et de prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale devrait être présentée. Cette stratégie devrait comprendre des objectifs à long terme pour l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ce chapitre devrait également indiquer les priorités pour les deux années à venir, à compter de juillet 2003.

Il faudrait fixer des objectifs quantifiés concernant la réduction du nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale. Ces objectifs devraient être fondés sur les indicateurs définis conjointement et tenir compte d'autres aspects identifiés dans le rapport sur les indicateurs tels que le dénuement, le logement et l'absence de domicile fixe et la problématique de l'analphabétisme et de l'apprentissage du calcul. Au besoin, ces objectifs devraient également s'appuyer sur les données nationales qui reflètent le mieux les aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui constituent une priorité pour un État membre. Les objectifs devraient être ventilés par sexe lorsque des données de ce type existent et présentent un intérêt (voir l'annexe 1 pour davantage de suggestions sur des approches de la définition des objectifs).

Chapitre 4 - *Mesures stratégiques*

Ce chapitre devrait être articulé autour des trois premiers objectifs communs approuvés à Copenhague. Il devrait décrire en détail les mesures stratégiques que les États membres envisagent de mettre en œuvre pendant les deux années à venir.

En principe, la totalité des aspects des trois objectifs communs devraient être couverts. Cependant, les États membres accorderont vraisemblablement une plus grande attention aux aspects qu'ils ont déclarés prioritaires au chapitre trois.

Pour chaque objectif commun, les États membres devraient:

- * résumer les priorités qu'ils ont fixées par rapport à l'objectif commun;
- * faire un bref récapitulatif des mesures et instruments existants qui continueront à contribuer à la réalisation de l'objectif;
- * indiquer les modifications qu'ils proposent d'apporter aux mesures et instruments existants afin d'accroître leur impact et leur efficacité par rapport aux priorités fixées;
- * décrire tout programme ou politique neuf ou complémentaire qu'ils envisagent d'introduire pour atteindre leur objectif;
- * identifier les groupes, zones géographiques et/ou problèmes spécifiques couverts par des mesures spécifiques;
- * décrire, le cas échéant, les indicateurs stratégiques et les autres mécanismes de surveillance utilisés pour mesurer les progrès accomplis dans le cadre de la mise en œuvre de chaque mesure;
- * indiquer comment une perspective d'égalité entre les femmes et les hommes a été prise en compte, notamment en évaluant, le cas échéant, les implications des actions pour les hommes et les femmes.

Pour éviter les doubles emplois et renforcer l'intégration entre les objectifs communs, les États membres peuvent juger opportun d'adopter une structure basée sur des domaines d'action spécifiques et, ce faisant, de considérer le troisième objectif (aide aux groupes vulnérables) dans le contexte des domaines d'action identifiés sous le premier objectif (accroissement de la participation à l'emploi et aide à l'accès de tous aux ressources, droits, biens et services) et le deuxième objectif (prévention des risques d'exclusion sociale). Par conséquent, une attention particulière pourrait être accordée aux actions visant à favoriser l'insertion des principaux groupes vulnérables – identifiés précédemment – dans le cadre du premier objectif et compte tenu de la façon dont la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, droits, biens et services peuvent être améliorés de manière générale.

Tout en étant articulé autour des champs d'action spécifiques, ce chapitre des PAN/incl devrait préciser comment les différentes mesures stratégiques interagissent et sont coordonnées lorsqu'elles portent sur le même objectif global.

Les États membres devraient en outre indiquer, dans la mesure du possible, quels moyens sont consacrés à chaque action importante entreprise dans le contexte des PAN/incl et quelles ressources complémentaires peuvent être engagées pendant la période de référence des PAN, en indiquant la contribution des fonds structurels de l'UE.

En ce qui concerne l'objectif commun 1.1 ("Faciliter la participation à l'emploi"), ce chapitre devrait garantir la cohérence entre ce PAN/inclusion et le PAN/emploi de 2002. À cet égard, il est proposé que les PAN/inclusion tiennent compte du PAN/emploi de 2002 et se concentrent sur les mesures spécifiques visant à améliorer la situation des personnes les plus vulnérables et les plus éloignées du marché du travail.

Chapitre 5 - Dispositifs institutionnels

Ce chapitre devrait s'articuler autour de l'objectif 4 des objectifs communs. Il devrait exposer de manière détaillée les dispositifs que les États membres envisagent de mettre en œuvre pendant la période de deux années.

Le chapitre devrait débiter par une évaluation du processus suivi pour contrôler les PAN/incl de 2001 et élaborer les PAN/incl de 2003 en renvoyant notamment aux aspects liés à la participation de l'ensemble des acteurs et à la promotion de la coordination administrative dans leur préparation.

En ce qui concerne chaque volet du quatrième objectif commun (à savoir la participation des personnes souffrant d'exclusion, l'intégration de la lutte contre l'exclusion dans la politique générale et la promotion du dialogue entre toutes les instances concernées) et en vue de sensibiliser le grand public et les décideurs politiques au processus d'insertion sociale, les États membres devraient:

- * identifier les dispositifs déjà en vigueur pour atteindre cet objectif;
- * préciser les dispositifs neufs ou complémentaires qui seront introduits pendant la période de référence du plan.

Un bref sous-chapitre devrait être ajouté pour indiquer comment les responsabilités et compétences particulières des autorités locales et régionales sont prises en compte dans le cadre de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des plans d'action nationaux.

Le chapitre devrait se terminer en indiquant quels mécanismes ont été instaurés pour contrôler et évaluer la mise en œuvre du plan et comment les différents acteurs prendront part à ce processus.

Chapitre 6 - *Bonnes pratiques*

Ce chapitre devrait contenir une présentation détaillée de quelques exemples (quatre au maximum) de bonnes pratiques provenant des mesures stratégiques ou des dispositifs institutionnels mis en œuvre dans le cadre des premiers PAN/incl. Les États membres devraient sélectionner les exemples ayant bénéficié d'un suivi ou d'une évaluation dont les résultats sont connus, car ils appuieront la diffusion des bonnes pratiques au sein des autres États membres. Les exemples retenus devraient porter sur des politiques clés plutôt que sur des projets pilotes ou individuels ou ils devraient avoir trait à un dispositif institutionnel en rapport avec un aspect du quatrième objectif des objectifs communs. Les exemples devraient illustrer non seulement ce qui a été réalisé et le résultat obtenu, mais montrer également la manière utilisée pour atteindre ce résultat.

Annexe I - Définition des objectifs

Conclusions de Barcelone

Les conclusions du Conseil européen de Barcelone invitaient les États membres à "fixer, dans leurs plans d'action nationaux, des objectifs pour réduire de manière sensible, d'ici à 2010, le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion

sociale". Il s'agit d'une recommandation importante, car la définition d'objectifs peut contribuer de manière significative à l'impact des PAN/incl. Il appartient à chaque État membre de définir des objectifs adaptés à sa propre situation. Cependant, bon nombre de facteurs à prendre en considération lors de la définition des objectifs sont communs à tous les États membres. Cette annexe propose quelques-uns des aspects que les États membres peuvent juger utiles de prendre en compte pour la sélection des objectifs de leurs PAN/incl 2003-2005.

Importance des objectifs

La définition d'objectifs est importante pour un certain nombre de raisons. Les objectifs peuvent notamment représenter:

- une déclaration politique soulignant la volonté et l'ambition d'éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale, qui peut déboucher sur un effort politique accru;
- un but à l'aune duquel les progrès peuvent être mesurés, et donc un moyen de mettre en place un processus dynamique qui se caractérise par l'ouverture et la responsabilité;
- un outil permettant de promouvoir la prise de conscience du processus et donc d'encourager et de mobiliser tous les acteurs en sa faveur;
- un point de repère sur lequel les décideurs et les responsables politiques peuvent concentrer leurs efforts.

Types d'objectifs

Au cours du premier cycle des PAN/incl, les États membres ont utilisé deux types distincts d'objectifs. Les premiers portaient sur les **performances** ou les **résultats** de la politique. Il s'agissait aussi bien d'objectifs globaux que d'objectifs plus spécifiques. Ces objectifs visaient notamment à atteindre des réductions déterminées des seuils de pauvreté générale ou de pauvreté des enfants, à augmenter l'emploi pour un nombre donné de personnes, à réduire de moitié le nombre de bénéficiaires de prestations sociales, à réduire de moitié le nombre de jeunes en situation d'abandon scolaire, à réduire d'un pourcentage déterminé le nombre d'années pendant lesquelles l'état de santé des citoyens n'est pas optimal, etc. Le second type d'objectifs concernait davantage les **efforts politiques** tels que l'augmentation du nombre de sans-abri bénéficiant d'une assistance, la garantie que tous les immigrants puissent participer à un programme d'intégration, la garantie que tous les exclus de la société puissent bénéficier de l'assistance des services sociaux avant la fin de l'année, etc. Bien que les indicateurs de performances ou de résultats soient vivement recommandés, il peut être fait appel aux indicateurs d'effort politique lorsque les indicateurs de performances ou de résultats ne sont pas mesurables.

Caractéristiques

On a pu constater que les objectifs doivent posséder un certain nombre de caractéristiques pour être utiles, à savoir être:

- **ambitieux** mais **réalistes**: les objectifs devraient viser des progrès significatifs mais également être réalistes;
- **pertinents**: la réalisation de l'objectif devrait contribuer de manière significative à la réalisation d'un objectif clé;

- **intelligibles**: les objectifs devraient être compréhensibles et avoir un sens pour tout individu;
- **quantifiés et mesurables**: l'objectif devrait être spécifique et les données permettant d'évaluer son degré de réalisation devraient être disponibles.
- **limités dans le temps**: il faudrait préciser le laps de temps dans lequel l'objectif devrait être réalisé.

Caractère multidimensionnel

Étant donné le caractère complexe et pluridimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il peut être utile de définir des objectifs couvrant un certain nombre de dimensions clés. Les principaux domaines d'action identifiés dans les objectifs communs tels que l'emploi, l'adéquation des revenus, le logement, les soins de santé et l'éducation constituent une référence utile à cet égard. Cependant, la décision d'arrêter ou non un objectif dans un domaine particulier dépend de toute évidence de la gravité du problème pour l'État membre concerné.

Nombre

Pour permettre aux objectifs d'avoir un impact politique et de contribuer à sensibiliser et mobiliser les acteurs, il conviendrait peut être de ne retenir qu'un faible nombre d'**objectifs génériques ou globaux** pour réduire la pauvreté d'ici à 2010, la date fixée à Lisbonne et réaffirmée à Barcelone. On peut toutefois y ajouter une série d'**objectifs plus détaillés**, car ceux-ci peuvent s'avérer importants pour contrôler les progrès accomplis sur le plan de la réalisation des objectifs plus généraux. Ces objectifs pourraient porter sur des aspects très spécifiques de la politique (par ex. l'analphabétisme, le surendettement, les jeunes sans domicile fixe, l'absentéisme scolaire) ou des groupes cibles bien déterminés (par ex. les enfants, les parents isolés encore adolescents, les immigrés et les minorités ethniques, les personnes âgées vivant seules ou les personnes handicapées). De même, en dépit de l'importance des objectifs à long terme, il peut être opportun de fixer un certain nombre d'objectifs à **court terme** ou à moyenne échéance pouvant servir à évaluer les progrès réalisés concernant l'objectif à long terme, d'un plan au suivant.

Comparabilité et indicateurs définis conjointement

Une dimension importante du processus d'inclusion sociale de l'Union réside dans la possibilité d'effectuer des comparaisons et de procéder à des échanges d'expérience entre États membres. Il serait opportun que les États membres fassent usage, le cas échéant, des indicateurs définis conjointement lorsqu'ils arrêtent leurs objectifs nationaux. De plus, certains États membres pourraient faire appel aux indicateurs communs pour les aider à étalonner leur performances par rapport aux autres États membres. Par conséquent, un État membre pourrait décider de prendre comme point de repère la performance moyenne des trois meilleurs États membres dans un indicateur particulier pour fixer un niveau de référence qu'il souhaite atteindre. Cependant, il importe également de reconnaître que, pour certaines questions importantes aux yeux des États membres, il n'existe pas de données récentes ou comparables. Par contre, il peut exister, au niveau national, des données qui pourraient s'avérer plus appropriées en vue de la définition d'un objectif.

Égalité des sexes

L'importance de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les aspects de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devrait être prise en

compte lors de la définition des objectifs. Cela peut conduire à la ventilation des objectifs globaux selon le sexe, le cas échéant, ainsi qu'à la définition d'objectifs spécifiques pour les femmes ou pour les hommes ou à la sélection de disparités entre les sexes lorsqu'il existe une différence très nette en matière de pauvreté en général ou dans certains aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Niveaux local et régional

Les niveaux local et régional sont également importants lorsqu'il s'agit de fixer des objectifs. Dans certains États membres, la responsabilité politique des principaux aspects de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale relève essentiellement du niveau régional. En conséquence, les objectifs régionaux peuvent représenter un complément utile aux objectifs nationaux et constituer un moyen de s'attaquer aux variations régionales significatives dans l'ampleur et l'intensité de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et d'attirer l'attention sur les régions défavorisées à plus d'un titre.

Infrastructure statistique

Finalement, la définition d'objectifs et l'utilisation d'indicateurs de suivi des progrès accomplis dépendent dans une large mesure de la disponibilité de données pertinentes et actuelles. Par conséquent, outre la définition d'objectifs dans leurs PAN/inclusion, les États membres peuvent souhaiter identifier les lacunes des données existantes et insister sur la nécessité d'optimiser leur infrastructure statistique.