



Commission  
européenne



Réseau  
d'experts indépendants  
en inclusion sociale  
2012

Évaluation de la mise en œuvre de la  
recommandation de la Commission  
européenne relative à **l'inclusion  
active**

Analyse des politiques nationales

Janvier 2013

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**

La présente publication a été soutenue financièrement dans le cadre du programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Ce programme est mis en œuvre par la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances , et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et pré-candidats à l'adhésion à l'UE.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/progress>

Évaluation de la mise en œuvre de la  
recommandation de la Commission européenne  
relative à **l'inclusion active**  
**Analyse des politiques nationales**

HUGH FRAZER ET ERIC MARLIER  
NATIONAL UNIVERSITY OF IRELAND MAYNOOTH, CEPS/INSTEAD

## **RAPPORT DE SYNTHÈSE**

**Commission européenne**

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion  
Manuscrit terminé en janvier 2013

La présente publication a été élaborée pour la Commission européenne par



© Illustration en couverture: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après. Les avis exprimés n'engagent que les auteurs et ne sauraient être considérés comme constituant une prise de position officielle de la Commission européenne ou d'un État membre.

De plus amples informations sur les examens par les pairs peuvent être consultées sur :  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=fr>

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

*Un numéro unique gratuit (\*):*  
**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800  
ou peuvent facturer ces appels.

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

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

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-79-28797-8

ISSN 1977-9240

doi: 10.2767/18423

© Union européenne, 2013

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

# Sommaire

Préface	5
1. Synthèse, conclusions et suggestions	7
1.1 Synthèse	7
1.2 Conclusions et suggestions	13
2. Stratégies globales et intégrées	17
2.1 Conception globale et intégrée des politiques	19
2.2 Mise en œuvre intégrée	28
2.3 Coordination verticale des politiques	30
2.4 Participation active des acteurs concernés	32
3. Description et évaluation des mesures introduites ou prévues au titre des trois volets	37
3.1 Complément de ressources adéquat	37
3.2 Marchés du travail favorisant l'insertion	44
3.3 Accès à des services de qualité	56
4. Ressources financières	61
4.1 Ressources nationales	61
4.2 Fonds structurels de l'UE	62
5. Suivi et évaluation	69
5.1 Implication des acteurs concernés	71
5.2 Rôle des PNR et des RSN	72
5.3 Expérimentation/innovation sociale	72
6. Recommandations des experts	75
6.1 Rôle des PNR et des RSN	75
6.2 Actions prioritaires au niveau des États membres pour chacun des volets	83
6.3 Actions prioritaires au niveau de l'UE	93
7. Tableaux récapitulatifs	99





# Préface

La Commission européenne a adopté le 3 octobre 2008 une recommandation relative à l'inclusion active des personnes les plus exclues du marché du travail, qui préconise une stratégie globale fondée sur l'intégration de trois piliers essentiels et d'égale importance en matière de politique sociale, à savoir: un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité.<sup>1</sup> La stratégie d'inclusion active a été approuvée par le Conseil des ministres de l'Union européenne (voir les conclusions du conseil du 17 décembre 2008 sur «Des principes communs d'inclusion active en faveur d'une lutte contre la pauvreté plus efficace») et par le Parlement européen (voir la résolution du Parlement européen du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [2008/2335(INI)]). La Commission européenne a annoncé une évaluation de la mise en œuvre de la recommandation par les États membres dans le courant du second semestre 2012.

C'est dans ce contexte que les membres du Réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale ont été invités à préparer des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active dans leurs États membres respectifs. Ces rapports sont destinés à étayer l'évaluation générale par la Commission européenne des efforts déployés pour mettre la recommandation en œuvre; l'élaboration du rapport annuel du Comité de la protection sociale (CPS) de l'UE au cours de l'hiver 2012/2013; et la préparation de l'examen annuel de la croissance 2013.

Lors de l'établissement de leurs rapports nationaux, les experts ont concentré leur évaluation sur trois aspects: premièrement, le développement par l'État membre concerné de stratégies globales et intégrées d'inclusion active dans le droit fil de la recommandation de 2008; deuxièmement, l'introduction de mesures nouvelles ou étendues au titre de chacun des trois volets depuis 2008; troisièmement, l'impact et le rapport coût-efficacité de la stratégie globale et de chacun des volets en termes de facilitation de l'intégration des personnes aptes à occuper un emploi durable et de qualité, et d'apport aux autres de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité et d'une aide à la participation sociale.

Le présent rapport de synthèse a été réalisé par la cellule de coordination des activités du réseau (Network Core Team ou NCT) sur la base des rapports des experts couvrant les 27 États membres de l'UE. Il commence par une analyse de la mesure dans laquelle les États membres ont développé des stratégies globales et intégrées avant d'évaluer l'efficacité dont ils ont fait preuve en termes d'élaboration de mesures dans chacun des trois volets. Le rapport se penche ensuite sur les ressources allouées aux mesures d'inclusion active à la fois par les États membres et par les Fonds structurels de l'UE, et analyse les modalités mises en place pour en suivre l'exécution. Il s'achève par une synthèse des suggestions formulées par les experts en vue d'intensifier la mise en œuvre de la recommandation au niveau national et européen. Dans sa toute première partie, le rapport présente une synthèse des principales conclusions tirées des analyses nationales des experts indépendants et propose, en s'inspirant de ces évaluations et de l'évaluation globale formulée par la NCT, une série de suggestions concrètes destinées à faire progresser l'application de la recommandation relative à l'inclusion active.

<sup>1</sup> Voir: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:FR:PDF>



---

Deux raisons peuvent expliquer la mise en évidence, dans le présent rapport de synthèse, de l'expérience d'un ou de plusieurs États membres particuliers: le fait que les experts indépendants de ces pays aient eux-mêmes insisté sur le point en question ou le fait qu'il s'agit à nos yeux d'une bonne illustration de la problématique en cause. La mention d'un pays particulier ne signifie donc pas nécessairement que l'observation formulée ne s'applique pas à d'autres pays. Les experts citent dans leurs rapports de nombreuses sources et documents à l'appui de leur propre analyse: ces références n'ont pas été incluses dans le présent rapport de synthèse et nous invitons les lecteurs désireux de consulter les sources originales à se référer aux rapports des différents experts.



# 1. Synthèse, conclusions et suggestions

## 1.1 Synthèse

### 1.1.1 Stratégies globales et intégrées peu nombreuses

Il ressort des analyses nationales réalisées par le Réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale que le développement et la mise en œuvre de stratégies globales et intégrées d'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, conjuguant de façon équilibrée un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité, ont été assez limités depuis l'adoption de la recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active en 2008. Si des avancées sont constatées dans certains États membres, elles sont souvent inégales et partielles, et il reste encore, de façon générale, un long chemin à parcourir avant que la recommandation soit effectivement appliquée dans l'ensemble de l'UE. Les progrès réalisés en termes de conception et d'exécution de mesures d'inclusion active ont davantage concerné les personnes aptes au travail que celles qui sont dans l'incapacité d'occuper un emploi.

La présence d'éléments importants d'une approche globale de l'inclusion active n'implique pas nécessairement l'existence d'un lien avec la recommandation et il va de soi que l'approche de l'inclusion active a elle-même évolué entre 2008 et 2012. L'impact croissant de la crise économique et financière et l'accent plus marqué sur l'assainissement budgétaire et les mesures d'austérité se sont traduits par des restrictions au niveau des ressources et par un déséquilibre plus marqué (encore) au niveau de l'approche. L'adoption de mesures d'austérité en réponse à la crise économique et financière apparaît en effet comme un facteur déterminant de l'application limitée d'une approche de l'inclusion active.

On n'observe une conception réellement globale des politiques – à savoir une conception qui définit l'importance relative à accorder aux trois volets de la stratégie d'inclusion active en tenant compte de leurs effets conjoints sur l'intégration économique et sociale des personnes défavorisées et de leurs interactions possibles, y compris leurs synergies et leurs corrélations négatives éventuelles – que dans sept États membres (DK, FI, FR, MT, NL, PL, SE) en ce qui concerne les personnes aptes au travail et dans trois États membres seulement (DK, NL, SI) en ce qui concerne les autres. Un fondement existe toutefois à l'intention des deux groupes puisque, selon les experts du réseau, quatorze États membres se sont dotés d'éléments d'une conception globale des politiques tant pour les personnes aptes que pour les personnes inaptes au travail. S'il apparaît que seuls cinq États membres (EE, EL, IT, LV, LT) n'ont opté pour aucune approche globale axée sur les personnes capables de travailler, tel est le cas de dix États membres (BE, DE, EE, EL, IE, IT, LV, LT, PL, SE) pour les personnes dans l'incapacité d'occuper un emploi. Le recours nettement plus faible à des politiques d'inclusion active destinées aux personnes inaptes au travail, qui est frappant dans l'ensemble, relève d'une focalisation excessivement étroite et dominante sur le travail en tant que solution aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale (voir le tableau 7.1).

La faille la plus couramment observée est une tendance des stratégies de nombreux États membres à être déséquilibrées, même si elles incluent souvent des éléments de

chacun des volets. Il est fréquent en effet que le volet «marchés du travail favorisant l'insertion», et les mesures d'activation en particulier, bénéficient d'une attention beaucoup plus grande que les volets «complément de ressources adéquat» et «accès à des services de qualité». Ce déséquilibre au niveau de l'approche semble provenir dans de nombreux cas d'une méconnaissance de la signification du terme «inclusion active» de la part des décideurs. Il s'avère en effet que ce terme, qui apparaît de plus en plus fréquemment dans les documents de stratégie, est le plus souvent interprété dans la pratique comme un simple synonyme d'activation du marché du travail. Un second point faible réside dans l'absence, dans de nombreux États membres, d'une approche intégrée de la conception et de la mise en œuvre des stratégies. Si la plupart des États membres ont mis en place, à des degrés divers, des éléments de chacun des trois volets de l'inclusion active, ces derniers ont le plus souvent été définis de manière plus ou moins indépendante. Peu d'attention semble avoir été accordée dans l'ensemble aux effets mutuellement bénéfiques des trois volets et au renforcement de leurs interactions potentielles.

### 1.1.2 Mise en œuvre peu avancée

La mise en œuvre intégrée des trois volets de la stratégie d'inclusion active en vue de lutter efficacement contre les causes très diverses de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et de renforcer la coordination entre les agences et services publics qui participent à l'exécution des politiques d'inclusion active, reste à ce jour assez limitée. Selon les experts, seuls six États membres (BE, DK, FR, MT, SI, SE) ont développé des systèmes efficaces de mise en œuvre intégrée des politiques d'inclusion active à l'intention des personnes capables de travailler et trois seulement (LU, MT, SI) à l'intention des autres. Treize pays se sont toutefois dotés, dans les deux cas, de certains éléments de cette mise en œuvre intégrée. Un système de mise en œuvre intégrée fait totalement défaut dans huit États membres à peine (EE, EL, ES, IT, LV, LT, PL, SK) pour ce qui concerne les personnes aptes au travail et dans dix États membres (BG, DE, EE, EL, ES, LV, LT, PL, SK, SE) pour ce qui concerne celles qui ne le sont pas. Le principal obstacle en termes de mise en œuvre intégrée de l'inclusion active est la fragmentation des responsabilités entre les différents ministères et agences, et l'absence de mécanismes efficaces de coordination. Une autre difficulté provient de ce que les plans nationaux intégrés ne sont pas toujours exécutés de manière cohérente à l'échelon local ou régional.

Un autre facteur nuit fréquemment à la mise en œuvre: il s'agit de l'absence de dispositions efficaces en matière de coordination verticale. L'efficacité de la coordination des politiques entre autorités locales, régionales, nationales (et européennes) compte tenu de leurs rôles, compétences et priorités spécifiques varie considérablement d'un pays à l'autre. On peut considérer que cinq États membres (BE, DK, FI, LU, NL) ont mis en place des modalités de coordination de ce type en ce qui concerne les mesures d'inclusion active pour les personnes aptes comme pour les personnes inaptes au travail. De nombreux pays – quinze en ce qui concerne les personnes capables de travailler et douze en ce qui concerne les autres – se sont toutefois dotés de certains éléments de coordination verticale de leurs politiques. Ce type de coordination efficace fait en revanche totalement défaut dans six pays (EE, EL, FR, HU, LT, PT) pour les politiques axées sur les personnes aptes au travail et dans neuf (DE, EE, EL, FR, HU, IE, LT, PL, PT) pour les politiques axées sur les personnes qui ne le sont pas.



### 1.1.3 Participation limitée

La recommandation de la Commission européenne prévoit la participation active de tous les acteurs concernés (y compris les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales [ONG] et les prestataires de services) à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des stratégies d'inclusion active. Il existe une certaine participation active dans la plupart des États membres. Une pleine participation est relevée dans neuf États membres (BE, BG, DK, ES, FI, LU, NL, SI, SE) pour ce qui concerne les stratégies à l'intention des personnes capables de travailler, mais dans six seulement (BE, CY, DK, FI, NL, SI) lorsqu'il s'agit de stratégies axées sur les personnes inaptes au travail. Il semble qu'aucune participation active des acteurs concernés n'ait été instaurée dans cinq pays (EE, EL, HU, IE, LT) en ce qui concerne l'élaboration des politiques d'inclusion active à l'intention des personnes aptes au travail; et dans six pays (DE, EE, EL, HU, IE, LT) pour l'élaboration des politiques à l'intention des personnes inaptes à l'occupation d'un emploi.

Les experts de plusieurs pays (BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, LV, LU, MT, NL, PL, SI notamment) font état d'améliorations depuis 2008 et signalent, dans certains cas, la mise en place de structures assez développées permettant aux acteurs concernés de participer activement à l'élaboration de mesures d'inclusion active (et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté). La situation à cet égard semble toutefois se détériorer dans certains autres pays (EL, IE notamment).

### 1.1.4 Complément de ressources adéquat

Les experts estiment que sept États membres seulement (AT, CY, DK, FI, FR, LU, SI) en ce qui concerne les personnes capables de travailler et six (AT, DK, FI, FR, LU, SI) en ce qui concerne les autres ont renforcé depuis 2008 les mesures visant à reconnaître le droit fondamental de chacun à des ressources et prestations sociales suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans huit cas, le soutien est resté pratiquement inchangé pour ceux qui sont capables de travailler (BG, DE, EE, ES, IT, MT, NL, PL) comme pour les autres (BE, CY, DE, EE, EL, MT, NL, SK). Ce constat est extrêmement préoccupant car il signifie que dans près de la moitié des États membres (les États membres restants), les experts considèrent que les politiques/mesures se sont affaiblies depuis 2008. On n'observe dans la plupart des États membres que peu d'avancées vers une garantie de ressources adéquates.<sup>2</sup> Seuls quelques pays ont déployé depuis l'adoption de la recommandation relative à l'inclusion active des efforts importants en vue d'améliorer leurs systèmes d'allocations et de garantir l'adéquation des prestations. Les experts de nombreux pays font état d'une conditionnalité plus stricte et d'une incapacité d'augmenter suffisamment les versements au titre de l'aide sociale pour garantir un revenu minimum adéquat. Ils sont cependant nombreux aussi à souligner que ces versements continuent de jouer un rôle déterminant dans l'atténuation de la gravité de la pauvreté, et quelques-uns (AT, DK, FR, LU, SI entre autres) présentent des exemples intéressants d'actions visant à renforcer les systèmes en question (voir le tableau 7.2).

<sup>2</sup> Les ressources adéquates sont les ressources nécessaires pour vivre dans la dignité. Elles doivent être déterminées en tenant compte du niveau de vie et du niveau des prix pour les différents types et tailles de ménages, et leur montant doit être adapté ou complété pour répondre à des besoins spécifiques.

Les experts de plusieurs États membres (AT, IT, SI, UK notamment) soulignent les efforts majeurs consentis pour veiller à ce que l'octroi de ressources soit lié à l'activation. En d'autres termes, le droit à des ressources suffisantes va de pair avec la disponibilité active des personnes aptes au travail d'occuper un emploi ou de suivre une formation professionnelle, ou est subordonné, le cas échéant, à des mesures d'intégration économique et sociale en ce qui concerne les autres personnes; il est associé également à des politiques adoptées au niveau national pour l'intégration économique et sociale des personnes concernées. Les experts de plusieurs pays font remarquer que l'établissement d'un lien entre ressources et activation a en réalité un effet négatif du fait que les restrictions et le resserrement des conditions d'accès aux prestations sont considérés en soi comme une mesure «d'activation». Par ailleurs, les experts de plusieurs États membres (BE, CZ, LV, LT, SI, SE entre autres) attirent l'attention sur les mesures prises pour que les personnes aptes au travail restent incitées à rechercher un emploi et pour rendre le travail financièrement plus attrayant.

### 1.1.5 Marchés du travail favorisant l'insertion

Parmi les politiques/mesures d'inclusion active adoptées depuis 2008, ce sont les dispositions prises à l'égard des personnes en situation de pouvoir travailler, afin qu'elles reçoivent une aide efficace pour trouver, retrouver ou conserver un emploi correspondant à leurs capacités professionnelles, qui ont bénéficié du renforcement le plus marqué. Les mesures destinées aux personnes aptes au travail ont effectivement été renforcées dans douze États membres (AT, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, MT, NL, SI). Elles se sont affaiblies en revanche dans huit autres (BG, CZ, FR, LU, PL, PT, SK, UK). Dans plusieurs pays, les experts estiment que les mesures d'activation ne se sont pas suffisamment concentrées sur les personnes les plus éloignées du marché du travail.

10

Il existe de nombreux exemples de pays qui élargissent et renforcent depuis 2008 les mesures axées sur l'investissement dans le capital humain. Les approches les plus fréquemment signalées par les experts nationaux sont l'adaptation des systèmes d'enseignement et de formation en vue d'une meilleure adéquation entre éducation et emploi et d'un relèvement du niveau des qualifications; la lutte contre le décrochage scolaire; un meilleur ciblage sur les groupes vulnérables; et le développement de services personnalisés et adaptés à l'échelon local.

Plusieurs États membres (parmi lesquels BE, FI, FR, PL, SI) ont instauré des mesures destinées à éviter que les personnes concernées perdent contact avec le marché du travail: on peut citer à cet égard l'encadrement immédiat et complet du chômeur en vue de sa réinsertion la plus rapide possible sur le marché du travail. Plusieurs pays ont également pris des mesures visant à renforcer l'incitation au travail et à faire échec aux pièges de la dépendance en combinant resserrement de l'accès aux prestations, abaissement des taux marginaux effectifs d'imposition et relèvement des bas salaires. Deux critiques sont toutefois régulièrement formulées à l'égard de cette approche: premièrement, il arrive que la pression accrue exercée sur les gens pour qu'ils travaillent les oblige à accepter un emploi mal rémunéré et de faible qualité. Deuxièmement, une focalisation excessive sur l'emploi et la prévention des pièges de la dépendance peuvent éroder davantage encore la situation des personnes inaptes au travail en termes de revenu et contribuer ainsi à une incapacité de fournir un niveau adéquat de protection sociale.



Plusieurs experts (AT, BE, CZ, ES, FI, FR, SI) soulignent les efforts menés par leurs pays pour promouvoir l'économie sociale et multiplier les possibilités d'emplois protégés en tant que moyen de multiplier les opportunités pour les personnes éloignées du marché du travail.

Une critique exprimée par plusieurs experts porte sur la concentration excessive sur des mesures du côté de l'offre à l'heure où peu d'emplois sont disponibles, et sur la nécessité d'agir davantage en vue d'accroître cette disponibilité. Quelques experts seulement (DK notamment) signalent des efforts importants déployés pour lutter contre la segmentation du marché du travail, assurer des emplois de qualité et promouvoir le maintien et la progression dans l'emploi.

### 1.1.6 Accès à des services de qualité

Seuls quelques États membres (six dans le cas des personnes aptes au travail [AT, BE, EE, DE, LU, MT] et quatre dans le cas des autres [BE, EE, LU, MT]) ont pris depuis 2008 des mesures qui ont renforcé l'ensemble des services essentiels pour appuyer les politiques d'inclusion économique et sociale active, y compris les services d'aide sociale, d'emploi et de formation, d'aide au logement et de logements sociaux, de garde d'enfants, de soins de longue durée et de santé. Dans bon nombre d'États membres, les services n'ont pas connu d'évolution significative. Dans neuf d'entre eux toutefois (CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK), les experts considèrent qu'ils se sont, de manière générale, affaiblis – tant pour les personnes capables de travailler que pour les autres.

Plusieurs experts (AT, BE, DK, LU, MT, PL entre autres) soulignent les efforts menés pour améliorer la disponibilité et l'accessibilité des services, et quelques-uns (CZ, MT notamment) ceux menés pour améliorer la qualité des services au travers d'investissements dans le capital humain et d'une amélioration des conditions de travail en particulier. Certains experts (BG par exemple) soulignent en revanche une incapacité de mettre en place des services exhaustifs et coordonnés qui soient prestés de manière intégrée.

### 1.1.7 Ressources financières

Dans de nombreux pays, l'absence de stratégie d'inclusion active clairement définie ne permet pas d'évaluer aisément le coût total de la mise en œuvre de ce type de stratégie ni d'établir si les dispositions requises ont été prises pour mobiliser au niveau du budget national les ressources nécessaires à l'étayer. Quelques experts seulement ont été en mesure d'évaluer la viabilité et l'adéquation du financement prévu. Il semblerait que, de manière générale, la suffisance du financement soit plus manifeste en ce qui concerne le pilier «marchés du travail inclusifs». L'un des points clés est la mesure dans laquelle les autorités nationales sont parvenues, en période de contraintes économiques et budgétaires, à trouver le juste équilibre entre incitation au travail, prévention et réduction de la pauvreté, et viabilité budgétaire. De nombreux experts (parmi lesquels CZ, IE, NL, RO) insistent sur le fait que, dans beaucoup de pays, la crise financière engendre des réductions au niveau des budgets alloués aux mesures d'inclusion active, et des restrictions au niveau des services.

Bon nombre d'experts (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, IT, LV, LT, MT, NL, PL, RO, SI, SK notamment) soulignent le rôle déterminant joué par les Fonds structurels de l'UE dans l'élaboration de mesures nationales d'inclusion active. Ils précisent néanmoins que ces fonds ont eu tendance à être utilisés davantage à l'appui du volet «marchés du travail

favorisant l'insertion» qu'à l'appui du développement et de l'application d'une stratégie globale et intégrée d'inclusion active. Ils servent surtout, de manière générale, à financer l'encadrement intensif de personnes socialement exclues, d'une part, et d'actions visant à aider les groupes les plus vulnérables (jeunes, parents isolés et immigrants notamment), d'autre part.

### 1.1.8 Suivi et évaluation

Quelques pays seulement ont pris des dispositions pour suivre et évaluer la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active et l'incidence des mesures instaurées dans ce contexte. L'évaluation de programmes individuels est assez courante, mais une évaluation des interactions entre les trois piliers fait largement défaut. Le degré d'implication de l'ensemble des acteurs concernés dans le processus de suivi et d'évaluation varie fortement mais il reste, dans l'ensemble, assez limité. Le rôle des programmes nationaux de réforme (PNR) et des rapports sociaux nationaux (RSN) au niveau du suivi et de l'évaluation des stratégies d'inclusion active reste, lui aussi, très limité. Lorsqu'ils exercent une influence, celle-ci tend à porter davantage sur le volet «marchés du travail favorisant l'insertion». Très peu d'experts (SI notamment) fournissent des exemples positifs d'incidence des PNR et RSN sur le suivi et l'évaluation. De même, extrêmement peu d'éléments (NL, SI entre autres) attestent du recours à l'expérimentation/innovation sociale lors de l'élaboration de mesures d'inclusion active.

### 1.1.9 Recommandations des experts

Les experts recensent un éventail assez large d'actions à prendre par les États membres pour développer ou consolider leurs stratégies globales et intégrées d'inclusion active. Les six domaines d'action les plus fréquemment suggérés sont la mise en place des dispositions nécessaires à la définition d'une stratégie intégrée; l'amélioration de la coordination entre les différents volets; l'adoption d'une approche plus équilibrée des trois volets; l'intensification du suivi, de l'évaluation et de la recherche (y compris en matière d'évaluation de l'impact social); le renforcement de la participation des parties prenantes au processus et l'amélioration de sa gouvernance; et la focalisation initiale sur des domaines ou des groupes spécifiques.

En ce qui concerne le volet «complément de ressources adéquat», le domaine d'action désigné le plus largement comme une priorité, et de loin, par les experts est le renforcement des régimes de protection sociale et, plus particulièrement, la nécessité de veiller à ce que les niveaux de prestations suffisent à vivre dans la dignité. En ce qui concerne le volet «marchés du travail favorisant l'insertion», les recommandations les plus fréquentes portent sur le relèvement de la qualité de l'emploi et des services de soutien, sur un meilleur ciblage de groupes particuliers, sur l'élargissement de l'accès à l'emploi, sur l'amélioration de la qualité du travail, sur la lutte contre la pauvreté des travailleurs et sur la promotion de l'économie sociale. En ce qui concerne le volet «accès à des services de qualité», les recommandations les plus fréquentes portent sur deux aspects: l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services, et un meilleur ciblage sur les groupes les plus vulnérables.

Les experts recommandent toute une série d'actions qui pourraient utilement être menées, à leur avis, au niveau de l'UE pour intensifier la mise en œuvre par les États membres de la recommandation relative à l'inclusion active. Trois domaines d'action sont plus



particulièrement visés: un processus plus rigoureux d'évaluation et de rapport concernant la mise en œuvre de la recommandation par les États membres; des analyses et des recherches plus poussées pour étayer l'élaboration des stratégies d'inclusion active; et un recours plus systématique aux Fonds structurels de l'UE pour financer des mesures d'inclusion active. Parmi d'autres domaines cités en vue d'une action au niveau de l'UE figurent l'intensification des échanges, de l'apprentissage et de la mobilisation; la prise en compte de la recommandation relative à l'inclusion sociale dans les «paquets de sauvetage»; l'établissement d'un lien entre l'inclusion active et la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et le développement de l'Europe sociale; et la fixation d'un plancher de revenu minimum au niveau de l'UE.

## 1.2 Conclusions et suggestions

La mise en œuvre de la recommandation de 2008 relative à l'inclusion active a été très limitée dans la plupart des États membres. S'il existe des exemples notables de mesures réellement efficaces prises dans des domaines particuliers, en rapport surtout avec l'activation des chômeurs, des stratégies globales et intégrées s'articulant autour des rôles synergiques des trois volets font, pour leur part, largement défaut dans la plupart des pays de l'Union.

Les trois raisons qui sous-tendent l'absence d'avancées depuis 2008 sont évidentes. Premièrement et surtout, les effets de la crise économique et financière et la focalisation sur l'assainissement budgétaire ont mis en péril l'engagement d'améliorer l'aide aux revenus et de garantir l'accès aux services – ces deux domaines d'action figurant en effet parmi les grandes victimes des programmes d'austérité. Dans le même contexte, la hausse très rapide du chômage a fait du développement d'un marché du travail inclusif le volet d'action dominant dans de nombreux pays – ce qui a trop souvent relegué au second plan la situation des personnes incapables de travailler. Deuxièmement, beaucoup de décideurs semblent ne pas encore avoir totalement compris l'approche intégrée à trois volets et tendent à confondre «inclusion active» et «activation». Troisièmement, un certain manque de conviction (idéologique) semble se manifester dans plusieurs pays à l'égard du caractère intégré de l'approche de l'inclusion active et, plus particulièrement, à l'égard de l'importance d'une garantie de revenus suffisants pour tous. Il arrive fréquemment que le rôle des effets mutuellement bénéfiques des trois volets – qui est au cœur même de l'approche de l'inclusion active – ne soit pas suffisamment reconnu, voire même largement admis. Il semblerait que de nombreux États membres doivent encore être convaincus que l'amélioration de l'aide aux revenus et de l'accès aux services est un investissement nécessaire pour parvenir à un marché du travail et une société davantage inclusifs. De fait, le développement limité, voire le recul dans certains cas, des volets couvrant l'adéquation des revenus et la qualité des services, constaté dans plusieurs États membres, pourrait attester d'une tendance à les considérer en termes de dépenses et d'obstacles plutôt qu'en tant que préalables indispensables à la mise en place d'une économie et d'une société futures qui soient intelligentes, durables et inclusives.

Ces différentes raisons font que l'approche de l'inclusion active a été largement omise dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et dans les nouvelles dispositions régissant la gouvernance économique. Or une réponse efficace à la crise économique, financière et sociale (et peut-être même politique) de l'UE et la réalisation des objectifs Europe 2020



font de l'application de la recommandation relative à l'inclusion active une nécessité, et non un luxe. Trois motifs essentiels sous-tendent cette affirmation. Premièrement, étant donné le niveau élevé du chômage et plus particulièrement la hausse du chômage de longue durée et du chômage des jeunes, il est impératif que les personnes concernées ne soient pas éloignées du marché du travail ni démoralisées au point de ne pouvoir saisir les opportunités d'emploi qui se présentent. Il convient, en d'autres termes, de veiller à ce que toutes aient accès à un revenu suffisant et à des services d'aide leur permettant de conserver leur bien-être et d'être physiquement et psychologiquement aptes à tirer parti des possibilités d'éducation et de formation proposées – et à se doter ainsi des compétences et de la confiance en soi nécessaires à saisir les opportunités d'emploi. Deuxièmement, beaucoup de ménages touchés par la crise actuelle ont des enfants en bas âge, et les enfants qui grandissent dans la pauvreté et l'exclusion sociale ont moins de chances de valoriser pleinement leur potentiel et sont davantage exposés au risque d'un décrochage scolaire ou d'une sortie de l'enseignement sans qualifications suffisantes. Ils sont dès lors moins susceptibles de contribuer au mieux de leur capacité au développement futur de la société et de l'économie. Une approche de l'inclusion active visant à assurer le bien-être des familles de sorte que les enfants grandissent au sein de ménages qui disposent d'un revenu suffisant et d'un accès aux services nécessaires à leur développement s'avère donc indispensable pour parvenir à une économie durable et inclusive. Troisièmement, l'inclusion active a un rôle déterminant à jouer pour empêcher un accroissement futur de la demande d'aide aux revenus et de services sociaux et, par conséquent, pour réduire les coûts à long terme. Des raisons diverses – parmi lesquelles une santé précaire, un handicap, un manque de compétences, des responsabilités de soins ou le lieu de résidence – font que certaines personnes ne pourront accéder à des emplois qui les sortiraient de la pauvreté dans l'immédiat et, dans certains cas, à longue échéance. Il est impératif, dans la perspective de réaliser les objectifs de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté, ainsi que son objectif d'une société inclusive, qu'une aide aux revenus et des services soient mis en place pour éviter à ces personnes de vivre dans la pauvreté et leur permettre de participer aussi pleinement que possible à la vie de la société.

Les recommandations des experts du Réseau présentées au point 6 du présent rapport offrent un éventail pragmatique et particulièrement large de suggestions quant à la manière d'accroître considérablement l'efficacité de mise en œuvre de la recommandation européenne et de la placer au cœur des efforts visant à édifier une Europe plus inclusive et plus sociale. Elles sont une réponse directe aux carences de mise en œuvre plus spécifiquement mises en lumière dans la partie principale du rapport.

Plutôt que de reproduire toutes les recommandations formulées au niveau national, nous contenterons de souligner ici onze éléments qui nous semblent particulièrement importants au niveau de l'UE pour faire progresser les ambitions de la recommandation européenne. Ils concernent des actions destinées à ancrer plus fermement l'inclusion active au cœur même de l'élaboration des politiques de l'UE (et de la stratégie Europe 2020 en particulier); à intensifier le processus de suivi et de rapport; à augmenter les ressources; à améliorer les échanges et l'apprentissage; et à renforcer la participation des parties prenantes.





## **Ancrage de l'inclusion active au cœur même du processus d'élaboration des politiques de l'UE**

1. Une réaffirmation politique à haut niveau de l'engagement pris à la fois par la Commission européenne et par le Conseil des ministres de l'UE à l'égard de l'exécution de la recommandation relative à l'inclusion active et à l'égard d'une approche de sa mise en œuvre qui, fondée sur trois piliers, soit équilibrée, intégrée et globale, s'impose. Il convient notamment de réaffirmer qu'il est aussi important d'assurer à tous des revenus suffisants et un accès à des services de qualité que d'assurer un accès au marché du travail à ceux qui sont capables d'occuper un emploi.
2. L'inclusion active devrait devenir un élément central du futur «paquet investissements (sociaux)» de la Commission européenne ainsi que de sa future recommandation relative à la pauvreté et au bien-être des enfants.
3. L'inclusion active doit faire partie intégrante du cycle de gouvernance de la stratégie Europe 2020. Il conviendrait à cette fin que l'examen annuel de la croissance fixe chaque année des priorités en matière d'inclusion active et que les États membres soient invités à faire rapport de l'élaboration de stratégies globales et intégrées dans le cadre de leurs programmes nationaux de réforme et de leurs rapports sociaux nationaux.
4. Une stratégie globale et intégrée d'inclusion sociale devrait faire désormais partie intégrante des «paquets de sauvetage» lorsque ceux-ci sont définis de commun accord entre la Troïka et les États membres concernés. Elle deviendrait ainsi partie intégrante de la mise en œuvre et du suivi du paquet.

15

## **Intensification du processus de suivi et de rapport**

5. La Commission européenne et le Comité de la protection sociale (CPS) de l'UE devraient convenir d'une série d'indicateurs qui, destinés à un suivi et un rapport réguliers de la mise en œuvre par les États membres de la recommandation relative à l'inclusion active, feraient partie intégrante de leur suivi des PNR et des RSN. Ces indicateurs doivent couvrir les trois volets. La Commission devrait proposer le cas échéant, à la lumière de cet exercice de suivi et de rapport, des recommandations spécifiques par pays (RSP) en vue du renforcement des stratégies et mesures en matière d'inclusion active.
6. La Commission européenne pourrait utilement regrouper les pays selon leurs points forts et leurs points faibles par rapport aux diverses dimensions de l'inclusion active, et utiliser ces groupes lors de l'évaluation des progrès et de la formulation de RSP. Les groupes ainsi constitués en fonction des difficultés rencontrées par les États membres en matière d'inclusion active pourraient être utilisés ensuite par la Commission et le CPS comme base d'un apprentissage mutuel plus poussé (y compris des examens par les pairs).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La Commission et le CPS pourraient s'inspirer valablement ici de l'expérience acquise dans le cadre du rapport 2012 du CPS «*Tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*», à savoir un regroupement extrêmement utile des pays en fonction des défis auxquels ils sont confrontés. Voir



## Octroi de ressources à l'inclusion active

7. Il conviendrait de recourir davantage aux Fonds structurels pour financer des stratégies globales et intégrées d'inclusion active. Plutôt que d'être affectées au soutien d'actions individuelles dans le cadre des différents volets, les ressources devraient prioritairement servir à aider les États membres à élaborer des stratégies, puis à soutenir des mesures particulières s'inscrivant dans la stratégie générale.
8. Compte tenu du développement particulièrement faible du volet relatif au revenu suffisant, il conviendrait de consacrer des efforts supplémentaires à la fixation de critères communs qui, destinés à déterminer un revenu minimum adéquat, pourraient servir à suivre et à évaluer les performances respectives des États membres à cet égard. En vertu du principe de subsidiarité, ce type d'action doit être exécuté par les États membres mais l'UE pourrait, en tant qu'entité, en définir les principes directeurs. Il conviendrait aussi, à la lumière de la centralisation croissante de la gouvernance économique et financière au sein de l'UE, d'examiner de quelle manière optimiser la pondération avec le soutien européen aux systèmes de protection sociale. Une évolution dans ce sens pourrait aider les États membres moins nantis à assurer un complément de revenu adéquat tout en contribuant à affermir le rôle essentiel des systèmes de protection sociale en tant que stabilisateurs économiques. La priorité pourrait aller dans le premier cas à une aide permettant aux États membres de garantir des prestations de chômage adéquates et un revenu minimum pour tous les enfants.

## Amélioration des échanges et de l'apprentissage

9. Le CPS et la Commission européenne devraient envisager un programme systématique de mobilisation à l'égard de l'approche de l'inclusion active, et de meilleure compréhension de celle-ci, parmi les décideurs, et créer des possibilités de formation et d'apprentissage en matière d'élaboration de stratégies globales et intégrées. Ils devraient s'inspirer à cette fin des nombreux exemples de bonnes pratiques décrits dans le présent rapport ainsi que dans les rapports nationaux individuels des experts.
10. Dans le but de mieux comprendre le potentiel d'une approche équilibrée de l'inclusion sociale active, des recherches approfondies doivent être menées pour déterminer comment créer des interactions efficaces entre les trois volets.

## Renforcement de la participation des parties prenantes

11. Le CPS et la Commission européenne devraient fixer des critères communs à appliquer au suivi et au rapport de la participation des parties prenantes à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des stratégies d'inclusion active.

---

également: Comité de la protection sociale (2008), «*Child poverty and well-being: Current status and way forward*», rapport préparé par la task-force de l'UE sur la pauvreté et le bien-être des enfants, Luxembourg: Office des publications des Communautés européennes. Disponible sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en&pubId=74&type=2&furtherPubs=yes>.



## 2. Stratégies globales et intégrées

Il ressort des analyses nationales réalisées par le Réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale que le développement et la mise en œuvre de stratégies globales et intégrées d'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, conjuguant de façon équilibrée un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité, ont été assez limités depuis l'adoption de la recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active en 2008. Si des avancées sont constatées dans certains États membres, elles sont souvent inégales et partielles, et il reste encore, de façon générale, un long chemin à parcourir avant que la recommandation soit effectivement appliquée dans l'ensemble de l'UE. Les progrès réalisés en termes de conception et d'exécution de mesures d'inclusion active ont davantage concerné les personnes aptes au travail que celles qui sont dans l'incapacité d'occuper un emploi.

La présence d'éléments importants d'une approche globale de l'inclusion active n'implique pas nécessairement l'existence d'un lien avec la recommandation. Comme le fait remarquer l'expert allemand, «la stratégie européenne d'inclusion active n'a jamais joué de rôle important dans le débat sur les politiques sociales et de l'emploi en Allemagne – l'une des raisons étant que le paradigme de l'activation a fait partie du discours politique allemand dès la seconde moitié des années 1990. Si les réformes Hartz ont constitué la principale réforme stratégique dans le contexte de l'inclusion active en Allemagne, l'approche de l'activation été progressivement introduite au cours des années suivantes dans d'autres domaines de la politique sociale et de l'emploi. Le concept de «l'État-providence activateur» est devenu entre-temps le paradigme principal de l'État-providence allemand». L'experte irlandaise indique que l'impulsion en faveur du changement en Irlande provient partiellement d'un changement de gouvernement et partiellement de l'impact du programme d'ajustement conjoint UE/FMI. Elle en conclut qu'il est dès lors «difficile d'attribuer un rôle majeur à la recommandation européenne dans ce processus, d'autant plus que la structure à trois piliers adoptée par l'UE en matière d'inclusion active n'est toujours pas implantée en Irlande. Cette situation s'explique notamment par la non-désignation au sein du système administratif irlandais d'un responsable de «l'appropriation», de la subvention et de l'impulsion de l'activation». De même, l'expert suédois souligne que «la politique mise en œuvre par le gouvernement de centre-droite arrivé au pouvoir en automne 2006 avait été largement formulée avant les élections. La Suède n'applique donc pas les politiques de l'Union: elle applique prioritairement un agenda national. Il est également important de savoir que cet agenda est dicté par des convictions idéologiques et qu'il n'est pas la conséquence de la crise économique». De façon assez analogue, les experts britanniques signalent que «l'on pourrait dire du gouvernement qu'il suit un axe clairement défini plutôt qu'une stratégie globale d'inclusion active. Il a pour objectif essentiel de rééquilibrer l'économie en privilégiant l'emploi dans le secteur privé plutôt que dans le secteur public, et de faire passer les ménages d'une situation de «dépendance vis-à-vis de l'aide sociale» (recours aux prestations de l'État) à une situation d'auto-suffisance».

Il est évident par ailleurs que l'approche de l'inclusion active a évolué entre 2008 et 2012. L'impact croissant de la crise économique et financière et l'accent plus marqué sur l'assainissement budgétaire et les mesures d'austérité se sont traduits par des restrictions au niveau des ressources et par un déséquilibre plus marqué (encore) au niveau de

l'approche. Ainsi par exemple, les experts chypriotes signalent que «de manière générale, le gouvernement a montré une volonté d'allouer des ressources nationales à la promotion d'objectifs sociaux, mais que le déficit budgétaire croissant l'a obligé à reconsidérer plusieurs transferts en espèces en 2011. L'agenda politique était prioritairement axé, jusqu'en 2011, sur la lutte contre la pauvreté puis sur la sauvegarde des incitations au travail; le déséquilibre budgétaire ne suscitait pas de préoccupation particulière. La situation s'est inversée à partir de 2011 et les objectifs nationaux de politique sociale sont passés au second plan». Au Portugal, l'experte indique que «la première période (2008-2010) a été clairement marquée par une volonté de faire face aux effets suscités par la crise économique; plusieurs mesures temporaires ont été adoptées tandis que l'aide sociale, les mesures en faveur de l'emploi et l'accès aux services en place étaient maintenus, voire renforcés dans certains cas. En revanche, les évolutions intervenues au niveau des politiques entre fin 2010 et 2012 ont été largement dictées par les conditions fixées dans le protocole d'accord et par le souci quasiment exclusif de respecter les obligations en matière d'assainissement budgétaire. La réorientation politique opérée en 2011 s'est accompagnée d'une approche idéologique différente du rôle de l'État dans la conception et la mise en œuvre des politiques sociales».

Une fluctuation des priorités en termes de politiques a également été observée en Slovaquie au cours de la période 2008-2012. L'experte de ce pays signale en effet que de nouvelles mesures ont été introduites sur le marché du travail au cours du premier semestre 2008 en vue de faciliter l'insertion/la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi défavorisés, mais que la priorité a changé en 2009 pour se focaliser sur le maintien dans l'emploi des travailleurs déjà occupés. Depuis 2010-2011, «la lutte contre le déficit est devenue le principe intégrateur régissant l'élaboration des politiques slovaques et le mécanisme de revenu minimum n'a pas été indexé en 2010 et 2011». De même, l'expert espagnol fait remarquer que «la crise de mai 2010 a fait en sorte qu'à de nombreux égards un contexte relativement favorable à la promotion de l'inclusion active a cédé la place à une priorité à la réforme du travail largement perçue comme la mise en place de mesures qui incitent les entreprises à recourir davantage à la sous-traitance et facilitent leur flexibilité interne tout en rendant les procédures de licenciement plus simples et moins coûteuses». En Italie, l'expert indique que «sur l'ensemble de la période 2008-2012, des visions stratégiques différentes (perspectives à long terme) créent une situation caractérisée par une absence de conception globale (stratégies à moyen terme), par une très faible intégration des différents domaines d'action (synergies à court terme) et par une pondération mal définie des trois volets de la stratégie d'inclusion active (plans d'action nationaux effectifs)».

L'adoption de mesures d'austérité en réponse à la crise économique et financière apparaît comme un facteur déterminant de l'application limitée d'une approche de l'inclusion active. C'est ainsi que l'expert italien signale que «en raison des mesures d'austérité adoptées pour lutter contre la crise économique en cours, les ressources ont été diminuées dans des domaines stratégiques essentiels tels que le développement du capital humain et de l'économie sociale. Les plans d'austérité ont réduit le niveau de protection de la sécurité sociale et les dépenses des services publics; ils ont compromis la capacité des autorités locales d'assurer des services essentiels à leurs citoyens; et ils ont accentué les inégalités régionales en termes de disponibilité et d'accessibilité de services de qualité. La diminution majeure des fonds nationaux alloués aux politiques sociales a mis en péril les systèmes de protection sociale locaux». L'experte roumaine constate elle aussi que «dans le contexte des mesures d'austérité, l'avancée initiale sur la voie de l'inclusion active et de la réduction de la pauvreté est mise en veilleuse pour cause de diminution des possibilités d'emploi, de



réduction des prestations sociales, et de limitation de l'accès et de coupes sombres dans les services tant en termes d'utilisation qu'en termes de couverture».

## 2.1 Conception globale et intégrée des politiques

Il ressort des analyses des experts indépendants qu'une conception réellement globale des politiques – à savoir une conception qui définit l'importance relative à accorder aux trois volets de la stratégie d'inclusion active compte tenu de leurs effets conjoints sur l'intégration économique et sociale des personnes défavorisées, ainsi que de leurs interactions possibles, y compris leurs synergies et leurs corrélations négatives éventuelles – n'est observée que dans un quart des États membres (DK, FI, FR, MT, NL, PL, SE) en ce qui concerne les personnes aptes au travail et dans trois États membres seulement (DK, NL, SI) en ce qui concerne les autres. Un socle existe toutefois à l'intention des deux groupes puisqu'un peu plus de la moitié des États membres se sont dotés d'éléments d'une conception globale des politiques. S'il apparaît que seuls cinq États membres (EE, EL, IT, LV, LT) n'ont opté pour aucune approche globale axée sur les personnes capables de travailler, tel est le cas dans plus d'un tiers des États membres (BE, DE, EE, EL, IE, IT, LV, LT, PL, SE) pour ce qui concerne les personnes dans l'incapacité d'occuper un emploi (voir le tableau 2.1)

**Tableau 2.1: Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle une conception globale et intégrée des politiques a été adoptée dans leur État membre**

	Oui	Quelque peu	Non
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	DK, FI, FR, MT, NL, PL, SE	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, ES, HU, IE, LU, PT, RO, SI, SK, UK	EE, EL, IT, LT, LV
<b>Pour les personnes inaptes au travail</b>	DK, NL, SI	AT, BG, CY, CZ, ES, FI, FR, HU, LU, MT, PT, RO, SK, UK	BE, DE, EE, EL, IE, IT, LT, LV, PL, SE

L'adoption nettement plus limitée de politiques d'inclusion active destinées aux personnes inaptes au travail, qui est frappante dans l'ensemble, relève d'une focalisation excessivement étroite et dominante sur le travail en tant que solution aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. L'expert suédois, par exemple, constate que «la faille la plus préoccupante de la politique actuelle est le fait que le gouvernement, même s'il est peu à peu obligé de revoir cette prise de position, semble considérer que tout le monde est capable, moyennant une aide et un coaching suffisants, de trouver un emploi (ou d'exercer un emploi indépendant). Il en découle que le gouvernement n'a adopté aucune politique intégrée visant à assurer un niveau de vie décent, en ce compris des revenus décents, aux personnes qui ne sont pas capables de subvenir à leurs propres besoins via le marché du travail. La politique actuelle continue d'accentuer la fracture économique entre ceux qui sont pleinement intégrés au marché du travail et ceux qui en sont exclus».

## 2.1.1 Exemples de bonnes pratiques

Des exemples intéressants de bonnes pratiques sont décrits par les experts appartenant au nombre relativement restreint de pays qui ont opté pour une conception globale des politiques. On peut citer à cet égard:

- en Finlande, les trois thèmes – complément de ressources adéquat, marchés du travail favorisant l’insertion et accès à des services de qualité – sont tous pris en considération et font partie du portefeuille des politiques, même si l’inclusion sur le marché du travail est envisagée comme l’objectif prioritaire. L’approche globale est illustrée par le programme d’action destiné à lutter contre l’exclusion sociale qui, inauguré début 2012, couvre toute une série d’aspects parmi lesquels le renforcement de l’égalité entre les différents groupes de population; la promotion de la santé par une atténuation des inégalités en la matière; la prévention des désavantages en termes d’emploi et sur le marché du travail; l’amélioration de la situation des groupes à faible revenu; la lutte contre l’exclusion des enfants et des jeunes; la réforme des services sociaux et de santé; l’accroissement de l’efficacité du travail des ONG; et des projets législatifs;
- en France, même si l’inclusion active ne fait pas explicitement partie de la politique gouvernementale, les trois volets de l’inclusion active figurent dans la stratégie et les instruments adoptés: minima sociaux avec la création du revenu de solidarité active (RSA), marché du travail assorti d’un investissement majeur dans les politiques d’emploi et mise à disposition d’une large gamme de services;
- à Malte, le programme d’action national 2008 en matière d’inclusion sociale a promu une stratégie intégrée d’inclusion active reposant sur trois piliers: un complément de ressources adéquat (réexamen du système de sécurité sociale et adoption de mesures destinées à renforcer la solidarité); un accès à des marchés du travail inclusifs (mise en place de mesures visant à relever le taux général de l’emploi et à faciliter l’entrée des femmes et des groupes vulnérables sur le marché du travail); et accès à des services sociaux de qualité (renforcement des mesures destinées à améliorer la conciliation entre vie professionnelle et privée, simplification des procédures complexes et relèvement du niveau d’efficacité et de qualité des services de protection sociale). Le PNR 2011 était davantage focalisé encore puisqu’il prévoyait des mesures spécifiquement axées sur l’inclusion sociale et consacrait sa troisième partie à une coordination thématique des objectifs. Le PNR 2012 consolide cette approche;
- aux Pays-Bas, la participation au marché du travail est considérée comme la clé de la prévention de la pauvreté et de l’exclusion sociale. Les stratégies néerlandaises adoptées aussi bien avant qu’après la recommandation de 2008 se sont donc attachées prioritairement à faire augmenter l’emploi et l’employabilité. Des stratégies d’inclusion active nouvelles et élargies (introduites après la recommandation de 2008) visent par exemple à intensifier la participation au marché du travail et à augmenter le temps de travail des femmes, des personnes (partiellement) invalides et des chômeurs de longue durée. Le dispositif néerlandais de revenu minimum peut être considéré comme relevant d’une approche intégrée: non seulement il fixe les conditions et les niveaux des prestations sociales, mais il prévoit une aide pour les dépenses exceptionnelles, des structures de réinsertion et des emplois subventionnés.



## 2.1.2 Quelques signes de progrès

Même si la plupart des États membres ne se sont pas encore dotés d'une approche réellement globale et totalement équilibrée de l'inclusion sociale, plusieurs experts signalent des avancées dans ce sens. Ainsi par exemple:

- la Belgique fait de l'inclusion active, dans son PNR 2011, l'une de ses trois grandes priorités en matière d'inclusion sociale et la formulation escomptée de sous-objectifs précis pour chacune d'elles a fait l'objet de vastes débats lors de la préparation du PNR 2012. L'idée en a finalement été abandonnée par crainte (du risque) de futures sanctions de la part de l'UE en cas de non-réalisation des sous-objectifs en question. L'inclusion active figure par ailleurs parmi les objectifs clés de la note de politique générale 2012 de la Secrétaire d'État en charge de la coordination de la lutte contre la pauvreté. Le rapport social national (RSN) 2012, présenté très récemment, consacre pour sa part un chapitre complet à l'approche stratégique globale dont les grandes priorités sont une sécurité sociale efficace et efficiente, l'augmentation du taux d'emploi et le transfert de compétences aux Régions dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Ce chapitre envisage les trois volets de la stratégie d'inclusion active comme se renforçant mutuellement et non plus, comme c'était le cas auparavant, comme des domaines indépendants. On observe également en Belgique une évolution positive vers une stratégie d'inclusion active davantage intégrée et globale au niveau des Régions (voir encadré 2.1);

### **Encadré 2.1: Approche globale à l'échelon régional en Belgique**

- La Flandre instaure actuellement un cadre intégré intitulé W<sup>2</sup> (werk en welzijn ou « travail et bien-être») qui inclut également les personnes dans l'incapacité de participer au marché du travail. La démarche vise à ancrer la collaboration entre trois domaines d'action – travail, économie sociale et bien-être – en vue d'optimiser la participation au marché du travail tout en prenant d'autres besoins en compte.
- En Wallonie, le Plan Marshall 2 est plus particulièrement axé sur l'éducation et la formation avec un accent plus spécifique sur la qualification par l'apprentissage sur le lieu de travail, y compris des parcours multidimensionnels pour les jeunes les plus vulnérables.
- À Bruxelles, le Plan d'action de lutte contre la pauvreté propose une approche globale fondée sur des objectifs stratégiques couvrant les trois piliers de l'inclusion active. Ces objectifs vont en effet du relèvement des revenus les plus bas et de l'emploi (avec un accent particulier sur les groupes vulnérables) jusqu'à des mesures destinées à offrir un parc de logements sociaux adéquats.

*(Source: Rapport des experts belges)*



- en République tchèque, alors que la formulation des politiques reste relativement compartementalisée dans de nombreux domaines d'action, on assiste à des interactions plus poussées à certains égards en ce qui concerne l'approche de l'inclusion sociale. Les documents conceptuels progressivement élaborés au niveau des programmes abordent la problématique des mesures interconnectées, en rapport avec l'inclusion active notamment. Ils font état de liens avec d'autres dimensions de l'inclusion sociale, ainsi qu'avec d'autres dimensions des politiques publiques. On songe surtout ici à des documents tels que le Programme national de réforme et la Vision de l'inclusion sociale à l'horizon 2020 du ministère tchèque du Travail et des affaires sociales, et à la Stratégie de lutte contre l'exclusion sociale 2011-2015, entre autres. Il en résulte qu'un éventail plus large d'actions en faveur de l'inclusion active sont prises en compte lors de la mise en œuvre des mesures: tel est le cas lors du processus d'élaboration et d'exécution des Plans régionaux de développement dans le domaine des services sociaux;
- en Estonie, même si le pays n'a pas encore élaboré de stratégie globale et intégrée, une approche globale et intégrée de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail a été assez systématiquement observée au niveau des réformes, mesures et activités introduites depuis 2008 au titre de chacun des trois volets. L'approche axée sur les services dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, qui met principalement l'accent sur la qualité des services relevant du marché du travail, de l'éducation et de la protection sociale, a été mise en œuvre avec un certain succès en Estonie depuis 2008. Mais le droit fondamental de toute personne de bénéficier de ressources et d'une aide sociale suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine n'est pas encore garantie;
- en Allemagne, si les gouvernements fédéraux successifs ont manqué jusqu'ici de la volonté et de la capacité d'élaborer une stratégie globale de lutte contre la pauvreté en général, voire une stratégie d'inclusion active en particulier, on observe néanmoins certaines interactions entre les mesures en matière de protection sociale, d'intégration sur le marché du travail et de qualité des services dans des domaines tels que l'inclusion active des chômeurs de longue durée, l'inclusion active des migrants dans le cadre de la stratégie nationale d'intégration, l'inclusion active des travailleurs plus âgés dans le cadre d'un environnement professionnel qui leur soit adapté, et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle dans le cadre de la «nouvelle politique familiale»;
- en Italie, on note dans le Cadre de référence stratégique national (CRSN) 2007-2013 une approche multidimensionnelle remaniée en vue de favoriser la mise en œuvre intégrée des mesures d'inclusion sociale, d'emploi et de développement au niveau territorial en ce qui concerne l'utilisation des Fonds structurels de l'UE. Le CRSN expérimente des mécanismes destinés à intégrer les priorités de l'inclusion sociale dans les politiques de croissance. Un groupe stratégique national et des groupes de travail interinstitutionnels thématiques ont été institués pour renforcer la coopération entre l'administration centrale et les administrations régionales. Des partenariats institutionnels et socioéconomiques ont été créés pour favoriser une mise en œuvre intégrée des mesures stratégiques. L'exemple du CRSN reste toutefois assez isolé dans le scénario national;





- en Pologne, l'experte signale que, sans que le pays ait encore élaboré de stratégie globale unique couvrant les trois volets de l'inclusion active définis par la CE et sans qu'il soit encore parvenu à une pondération satisfaisante entre les trois volets en question, les progrès en termes d'approche globale y sont manifestes: (i) il est assez fréquent que les documents stratégiques couvrent plus d'un volet de l'inclusion active; (ii) la mise en œuvre des actions relevant des trois volets s'intensifie; et (iii) la nécessité de développer une approche plus globale est davantage reconnue;
- l'Irlande pourrait être décrite comme étant sur la voie de l'élaboration et de l'application d'une stratégie d'inclusion active des personnes exclues du marché du travail – si ce n'est qu'il s'agit d'une démarche quelque peu unidimensionnelle dans la mesure où elle est impulsée par une réforme des services d'activation (recherche d'emploi, stages et formation) et qu'elle ne dépasse pas réellement ce contexte;
- au Luxembourg, sans qu'il existe de politique officiellement intitulée «stratégie intégrée d'inclusion sociale», de nombreuses évolutions intervenues ces dernières années dans différents domaines vont dans le sens de la recommandation de l'UE relative à l'inclusion active; dans son Programme national de réforme 2012 et dans son Rapport social national, le gouvernement luxembourgeois affirme s'être doté d'une politique d'inclusion active dans le cadre d'un système de protection sociale et d'aide sociale lié au dispositif de revenu minimum;
- au Portugal, le seul domaine dans lequel une conception globale et une volonté d'application intégrée couvrant les trois piliers et visant à accroître les synergies soient identifiables concerne la mise en œuvre du revenu minimum garanti (désormais revenu d'insertion sociale), qui a été introduit en 1996 mais dont la mise en œuvre a été réorientée en 2007 avec le lancement de la Stratégie d'inclusion active (voir encadré 2.2). Le changement de gouvernement en 2011 et l'exécution parcellaire de la Stratégie compromettent néanmoins fortement cette évolution positive;

## Encadré 2.2: Stratégie portugaise d'inclusion active

Le lancement en 2007 de la Stratégie d'inclusion active a marqué une évolution nationale positive dans la réorientation de l'application du dispositif de revenu minimum garanti (aujourd'hui revenu d'insertion sociale) vers ses objectifs et principes initiaux à l'heure où le volet «prestations sociales» du programme était parvenu à un seuil stable et à une situation de consolidation avec le régime de prestations fondé sur la solidarité, en dépit des revenus très faibles qu'il prévoyait.

La Stratégie s'articule autour de trois dimensions de l'insertion:

1. une intervention prioritaire auprès des familles comprenant des enfants et des jeunes, afin de leur assurer un accès aux soins de santé, des infrastructures et un soutien social, des parcours scolaires qualifiants et un soutien à la vie de famille;
2. une intervention dans le processus de médiation en vue de l'insertion professionnelle des bénéficiaires, qui garantisse l'acquisition des compétences ainsi que des aptitudes personnelles, sociales et relationnelles nécessaires et préalables à l'intégration dans l'emploi; la définition de plans de carrière personnalisés; et un suivi permanent du parcours des bénéficiaires;
3. une intervention participative dans le processus d'accompagnement des familles pour que celles-ci soient suivies de manière personnalisée et systématique tout au long de leur parcours d'autonomisation; la responsabilisation et l'implication de l'ensemble des partenaires sociaux locaux concernés; et la mise en place de parcours d'insertion impliquant directement la société civile.

La Stratégie d'inclusion active visait donc à augmenter considérablement le nombre de familles bénéficiant d'un accès à un programme d'insertion concerté, et à garantir aux familles bénéficiaires des procédures d'accompagnement s'inscrivant davantage dans la proximité et la continuité, de même que des programmes d'insertion davantage personnalisés et appropriés.

Cette nouvelle stratégie a renforcé l'accent sur une intervention davantage intégrée des services de sécurité sociale et des centres locaux pour l'emploi, ainsi que sur le resserrement de la coopération avec les institutions de solidarité sociale au travers d'un renforcement de leur rôle dans le cadre des protocoles relatifs au revenu d'insertion sociale.

*(Source: Rapport de l'experte portugaise)*

- en Roumanie, l'élaboration de la politique sociale tient de plus en plus compte des principes de l'inclusion sociale, ce qui se traduit par l'adoption d'un large éventail de mesures en faveur des groupes défavorisés. La conception des politiques d'inclusion sociale veille à un équilibre entre flexibilité du marché du travail et sécurité d'emploi et situation sociale des travailleurs. Le Code du travail récemment adopté (loi 40/2011 – version actualisée de la loi 53/2003) couvre plusieurs aspects importants à cet égard, parmi lesquels: des modalités contractuelles flexibles et fiables; des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie en vue d'assurer l'adaptabilité et l'employabilité



des travailleurs, et des travailleurs les plus vulnérables en particulier; et un régime de sécurité sociale qui prévoit un soutien du revenu, qui encourage l'emploi et qui facilite la mobilité sur le marché du travail. Des dispositions de protection sociale (allocations de chômage, pensions et soins de santé) permettant de combiner activité professionnelle et responsabilités privées et familiales (garde d'enfant, par exemple), sont également prévues;

- en Espagne, le PNR 2011 étaye clairement l'inclusion active des groupes vulnérables et exclus, ainsi que la lutte contre la pauvreté. Il s'attache plus particulièrement à préciser les groupes les plus vulnérables, et il évoque les enjeux liés à l'emploi et à l'éducation. Le PNR 2012 constitue, en revanche, un pas en arrière en termes d'inclusion active des groupes vulnérables. Le Plan annuel en matière de politique de l'emploi (2012) cite des groupes vulnérables spécifiques, à savoir les personnes éprouvant une difficulté particulière à intégrer le marché du travail, parmi les jeunes surtout, avec une attention spéciale à l'égard de ceux qui ont une formation insuffisante, des femmes, des chômeurs de longue durée, des personnes de plus de 45 ans, des personnes handicapées ou socialement exclues, et des immigrants.

### 2.1.3 Une approche déséquilibrée

La faille la plus courante, en dépit de la présence fréquente d'éléments de chacun des trois volets, est un manque d'équilibre dans l'approche. Une attention prépondérante tend en effet à être accordée au volet «marchés du travail inclusifs», et aux mesures d'activation en particulier, plutôt qu'aux volets «complément de ressources adéquat» et «accès à des services de qualité». Comme le font remarquer les experts belges, «la focalisation persistante des décideurs belges sur le travail en tant que meilleur moyen de sortir de la pauvreté s'est traduite par une prise en compte insuffisante des personnes se trouvant dans l'incapacité de travailler – ce qui signifie, pour ce qui concerne la stratégie d'inclusion active, que les piliers «revenu minimum» et «accès aux services» sont éclipsés par celui des marchés du travail favorisant l'inclusion». De même, l'expert de la République tchèque conclut que «la stratégie n'est pas réellement équilibrée par rapport aux trois volets: l'accent est principalement mis sur les marchés du travail inclusifs (en l'occurrence la stratégie «travail d'abord» qui vise à mettre rapidement les gens au travail en préconisant la conditionnalité des prestations sociales et les incitations au travail plutôt que le développement des ressources humaines). Peu de place est réservée au complément de ressources adéquat». Les experts de Chypre considèrent que leur pays «progresses vers l'activation du marché du travail, mais de façon quelque peu déséquilibrée: les mesures prises soutiennent bien davantage l'adéquation des revenus qu'elles n'améliorent l'accès aux services. Tandis que la crise économique se poursuit, le pays va devoir lutter en outre pour retrouver sa compétitivité et maîtriser l'accroissement de son déficit budgétaire et de sa dette publique. Les besoins sociaux vont connaître une forte hausse alors que la capacité de réponse du système actuel de protection sociale va diminuer».

En Grèce, les experts mettent en évidence une absence de stratégie générale et signalent «qu'au cours des trois dernières années, en dehors de l'augmentation du nombre de mesures d'aide à l'emploi et d'activation, et de leur renforcement, les gouvernements successifs n'ont pris aucune autre disposition en rapport avec les trois volets de l'inclusion sociale qui permettrait d'assurer un complément de ressources adéquat aux personnes dans le besoin – et l'accès aux services (sans même parler de services de qualité) s'est plutôt restreint. Aucune mesure/initiative universelle nouvelle n'a davantage été adoptée pour protéger les

segments les plus vulnérables de la population des effets de la crise/récession». En Hongrie, l'experte estime que «sans être planifiés en tant que stratégie intégrée, des éléments relevant de chacun des trois volets sont mis en évidence dans les documents de politique, mais qu'il conviendrait de promouvoir davantage la bonne exécution des plans proposés. Si les incitations au travail en particulier, de même que l'idée de l'attrait financier du travail, bénéficient d'une attention croissante, on assiste dans le même temps à une dépréciation considérable du soutien des revenus et à la persistance sur le marché du travail d'une forte discrimination à l'égard de certains groupes (principalement les femmes ayant des enfants en bas âge, les Roms et les travailleurs plus âgés); l'amélioration prévue de la qualité et de la disponibilité des services ne s'est, de son côté, pas encore totalement concrétisée». L'experte irlandaise, tout en signalant des initiatives majeures en matière d'activation du marché du travail, constate une limitation de l'aide au revenu et une attention insuffisante à l'égard de l'élargissement de l'accès à des services de qualité, voire même des restrictions continues au niveau des services essentiels; elle conclut «ne pouvoir dire dès lors que l'Irlande a mis la recommandation européenne en œuvre de manière équilibrée».

Le déséquilibre dans l'approche de l'inclusion active est également manifeste en Lettonie, où l'experte estime que «le gouvernement met l'inclusion active en œuvre dans le cadre de sa politique d'inclusion sociale à l'aide de demi-mesures assez unilatérales: il place un accent excessif sur l'emploi et ignore pratiquement les deux autres volets, à savoir le soutien au revenu et l'accès aux services. De même, aucun accent particulier n'est mis sur un emploi de qualité pour les groupes menacés d'exclusion sociale». L'expert du Luxembourg fait lui aussi remarquer que «le volet «services» des politiques d'inclusion active décrit dans le RSN 2012 reste insuffisamment développé et se limite à l'aide sociale octroyée par les Offices sociaux et à l'accès à la garde des enfants. Il pourrait être plus global et inclure aussi l'éducation, le logement et certaines questions de soins de santé (actuellement traitées séparément). Ceci semble refléter une vision de l'inclusion active qui n'accorde pas une importance égale aux trois volets, mais situe celui de l'emploi en tête de la hiérarchie». En Roumanie, l'experte signale que «la priorité va à l'augmentation des possibilités d'emploi pour les groupes vulnérables, tandis que la qualité de l'emploi, l'adéquation du revenu et l'accès aux services sociaux ne sont étayés d'aucun objectif ni d'aucune action spécifique». En Espagne également, l'expert conclut que «la recommandation relative à l'inclusion active a été adoptée de façon progressive mais inégale en termes institutionnels et politiques: si l'insertion professionnelle constitue l'élément dominant, son lien avec les deux autres piliers est faible (garantie d'un revenu approprié) ou fragmentaire (en ce qui concerne l'accès à des services publics de qualité)». L'experte slovaque souligne que «s'ils ciblent des éléments tirés des trois volets de l'inclusion active, le rapport national 2008–2010 sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale et le programme national de réforme 2008 n'adoptent pas pour autant une approche qui pourrait être qualifiée de globale et d'équilibrée. L'activation professionnelle et l'inclusion sur le marché du travail ont toujours prédominé. L'accès aux services publics et sociaux semble pour sa part ne pas avoir été abordé de manière cohérente et réfléchie: on se trouverait plutôt face à une synthèse de mesures qui, déjà mises en œuvre ou envisagées par des départements ministériels, pourraient relever de l'inclusion sociale. C'est le volet du complément de ressources adéquat (à savoir décent) qui a été le plus négligé dans tous les documents stratégiques». En Suède, l'expert affirme «qu'il n'existe aucun plan B pour éviter la pauvreté et l'exclusion sociale de ceux qui manquent de possibilités réalistes de trouver un emploi. Cette absence de plan B découle d'une certaine manière de la définition gouvernementale plus ou moins explicite de l'exclusion sociale: exclusion sociale = non-occupation d'un emploi». Les experts du Royaume-Uni constatent



que «la stratégie d'inclusion active du gouvernement se concentre sur la transition de l'aide sociale au travail, et la plupart des références à un revenu adéquat/généreux concernent exclusivement les personnes lourdement handicapées et les personnes âgées».

L'approche déséquilibrée semble souvent refléter une méconnaissance parmi les décideurs de la signification du terme «inclusion active». En effet, si le terme figure de plus en plus souvent dans des documents stratégiques, il est généralement interprété dans la pratique comme un simple synonyme d'activation du marché du travail. Cette situation est bien expliquée par les experts grecs qui écrivent que «la compréhension insuffisante de la véritable signification du terme est même observée parmi les fonctionnaires des départements ministériels concernés par la politique sociale – pour ne pas parler des fonctionnaires des organismes et services régionaux et locaux. On peut dire sans exagérer qu'à plusieurs reprises les termes «inclusion active» et «marchés du travail inclusifs» ont simplement servi à désigner des «mesures actives du marché du travail».

## 2.1.4 Une élaboration des politiques insuffisamment intégrée

Une deuxième faille assez courante est l'absence d'approche intégrée en matière de conception et de mise en œuvre des stratégies dans de nombreux États membres. Si la plupart des pays de l'UE incorporent, à des degrés divers, des éléments de chacun des trois volets de l'inclusion active, comme l'expriment les experts belges, «les différents volets sont définis de manière plus ou moins indépendante». Il semble que peu d'attention soit généralement accordée aux effets mutuellement bénéfiques des volets en question et au renforcement de leurs interactions potentielles. Comme le fait remarquer l'expert autrichien, son pays s'est doté de «stratégies et mesures assez générales dans chacun des trois volets stratégiques» mais «il lui manque une stratégie globale fondée sur une évaluation critique des systèmes existants abordant de manière proactive les lacunes et les défis des principaux régimes en place». De même, les experts grecs précisent que l'absence d'élaboration intégrée des politiques s'explique «du fait que la responsabilité des différents volets incombe à divers départements ministériels et qu'il n'existe aucune modalité institutionnelle garantissant, entre autres, les synergies et compromis nécessaires». De même, l'experte irlandaise déclare que «plutôt que d'approche intégrée, je qualifierais l'approche irlandaise de «transversale» dans la mesure où elle inclut souvent plusieurs domaines d'action dans un même processus, et où elle entend une réforme administrative – mais il ne s'agit pas de l'approche «intégrée» au sens donné par la recommandation européenne». L'experte lettone précise que l'absence de stratégie globale et intégrée découle du développement des différents volets de l'inclusion active en tant que «volets autonomes d'une politique dont les priorités et les mesures sont liées à la configuration et aux capacités du ministère sectoriel concerné, aux fonds nationaux et municipaux disponibles et à l'expérience de coopération des institutions impliquées, plutôt qu'à une stratégie globale et intégrée». Les experts lituaniens constatent que «la Lituanie ne s'est dotée d'aucune stratégie intégrée spécialement destinée à la mise en œuvre de la recommandation de 2008 relative à l'inclusion active. [...] Chacun des trois volets est cité d'une manière ou d'une autre dans la liste des actions prioritaires figurant dans les deux documents (à savoir le rapport national 2008-2010 de la Lituanie sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale et le programme national de réforme 2011). Rien n'est toutefois suggéré quant à leur impact conjoint sur l'intégration économique et sociale des personnes défavorisées ni quant à leurs interactions éventuelles, y compris leurs synergies et compromis». L'experte portugaise estime elle aussi que «l'engagement du Portugal à l'égard de la mise en œuvre des principes consacrés par la recommandation de

la Commission européenne relative à l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail s'est concrétisé par une série de mesures et d'initiatives plutôt que par une stratégie globale et intégrée».

### 2.1.5 Impact très limité dans certains pays

Certains experts considèrent que la recommandation de la Commission européenne n'a eu dans leur pays qu'un impact limité, voire nul, ou qu'elle ne fait l'objet d'aucune action nationale parallèle. C'est ainsi que les experts bulgares concluent que «les messages de la recommandation n'ont pas été incorporés dans les politiques de la Bulgarie durant la crise économique, que ce soit sous la forme d'un lien direct de cause à effet ou simplement de l'application de principes compatibles sans même qu'il soit fait référence à la recommandation».

## 2.2 Mise en œuvre intégrée

La mise en œuvre intégrée des trois volets de la stratégie d'inclusion active en vue de gérer efficacement les causes très diverses de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et de renforcer la coordination entre les organismes et services publics impliqués dans l'exécution des mesures d'inclusion sociale, reste assez limitée (voir le tableau 2.2). Comme le fait remarquer l'expert autrichien, «en ce qui concerne la question de l'intégration de la mise en œuvre dans différents domaines d'action, il semble juste de dire que la fragmentation continue de prendre le pas sur l'intégration. Contrairement à certains autres États membres de l'UE, il n'y a pas réellement eu d'efforts pour regrouper au sein d'une seule et même institution les compétences d'exécution relevant de différents domaines d'action en matière d'inclusion sociale (comme c'est le cas notamment dans certains États-providence nordiques avec des bureaux locaux communs pour l'emploi et l'aide sociale)». Selon les experts, six États membres seulement (BE, DK, FR, MT, SI, SE) en ce qui concerne les personnes aptes au travail et trois (LU, MT, SI) en ce qui concerne les autres ont instauré des systèmes efficaces de mise en œuvre intégrée des mesures relevant de l'inclusion sociale. Un nombre important de pays (12) ont toutefois mis en place quelques éléments d'une mise en œuvre intégrée pour les deux groupes. Aucun mécanisme de mise en œuvre intégrée n'a en revanche été instauré dans un peu moins d'un tiers des États membres (EE, EL, IT, LV, LT, PL, SK, ES) en ce qui concerne les personnes capables de travailler et dans un nombre légèrement plus élevé plus de pays en ce qui concerne celles qui ne le sont pas (BG, DE, EE, EL, ES, IE, LV, LT, PL, SK, SE).

**Tableau 2.2: Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle une mise en œuvre intégrée de l'inclusion sociale a été développée dans leur État membre**

	Oui	Quelque peu	Non
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	BE, DK, FR, MT, SI, SE	AT, BG, CY, CZ, DE, FI, HU, IE, LU, NL, PT, RO, UK	EE, EL, ES, IT, LV, LT, PL, SK
<b>Pour les personnes inaptes au travail</b>	LU, MT, SI	AT, BE, CY, CZ, DK, FI, FR, HU, IT, NL, PT, RO, UK	BG, DE, EE, EL, ES, IE, LV, LT, PL, SK, SE



L'obstacle principal à la mise en œuvre intégrée de l'inclusion active réside, selon les experts, dans la fragmentation des responsabilités entre différents ministères et agences et dans l'absence de mécanismes efficaces de coordination. Ce problème est bien décrit par l'experte polonaise, qui signale que «l'harmonisation de la mise en œuvre des mesures d'inclusion sociale relevant des différents volets est très limitée et qu'il n'y a aucun signe d'amélioration à cet égard. Il n'existe pas d'organisme unique chargé de coordonner les programmes, d'élaborer les textes juridiques et de suivre l'exécution des mesures. Les responsabilités relatives aux différents volets et segments sont dispersées entre des organismes divers. Le ministère du Travail et de la politique sociale a un rôle prépondérant, mais peu développé en termes de coordination». De même, l'experte irlandaise constate que «le point faible de la mise en œuvre intégrée en Irlande concerne les autres services mentionnés dans la recommandation: formation, aide au logement et logements sociaux, garde d'enfants, soins de longue durée et services de santé. Si l'offre de formations à l'intention des chômeurs a fait l'objet d'une préoccupation majeure et d'efforts de réforme, le fait qu'elle doive désormais être coordonnée par le département «Éducation et compétences» ne garantit pas en soi une planification et une prestation davantage intégrées, même s'il s'agit d'une amélioration à d'autres égards. Les autres services susmentionnés continuent d'être gérés de façon cloisonnée et rien n'est tenté, à ma connaissance, pour en améliorer la coordination».

Les experts ont mis en lumière une série d'initiatives individuelles intéressantes, parmi lesquelles on peut citer les exemples suivants:

- en Autriche, le programme «fit2work» s'adresse aux personnes souffrant de problèmes de santé et à leurs employeurs. Il propose des conseils intégrés en matière de prévention lorsque les problèmes de santé peuvent conduire à une perte d'emploi, ainsi qu'en matière de réadaptation médicale et professionnelle. Ce programme prévoit une gestion des dossiers s'appuyant sur l'ensemble des services offerts par les bureaux du Service public de l'emploi, les institutions d'assurances sociales, les bureaux sociaux fédéraux (Bundessozialämter) et l'Inspection du travail (Arbeitsinspektorat);
- en Irlande, le Plan d'action pour l'emploi et le programme «Pathways to Work» (passerelles vers l'emploi) récemment inaugurés attestent l'un et l'autre d'une volonté assez marquée de développer et d'appliquer une approche intégrée – mais ils conservent un caractère sectoriel;
- au Luxembourg, la coopération entre le monde de l'éducation, le travail des jeunes et l'emploi constitue une bonne pratique en matière de mise en œuvre intégrée. Un autre exemple d'approche intégrée est fourni par la prise en charge d'enfants en âge d'école primaire, laquelle vise à la fois à donner à tous les enfants un meilleur départ dans la vie et à offrir des facilités aux parents qui travaillent: il s'agit des plans locaux obligatoires d'accompagnement périscolaire;
- en Suède, le gouvernement est résolu à adopter une approche davantage intégrée. Il a procédé dans un premier temps à l'intégration des prestations de maladie et des prestations de retraite anticipée avec pour effet que la retraite anticipée, comme en atteste la nouvelle désignation «indemnité de maladie et d'activation», est envisagée comme un problème de santé et non de retraite. Le transfert de bénéficiaires d'allocations de santé vers des institutions du marché de l'emploi témoigne également d'une politique d'activation davantage intégrée. La démarche n'est cependant pas sans



problèmes: ainsi par exemple, les institutions du marché de l'emploi ne sont-elles pas habituées à travailler avec des personnes qui ont besoin non seulement d'un emploi, mais également de différentes formes de réadaptation en matière de santé;

- au Royaume-Uni, les services conjoints ont été au cœur de l'approche de l'exclusion sociale adoptée par le précédent gouvernement. Ils sont également un thème majeur pour le gouvernement actuel au titre de sa focalisation sur les familles les plus défavorisées (les 120 000 familles en difficulté auxquelles un assistant social unique sera affecté pour gérer l'ensemble de leur dossier). Ce groupe est au centre de la stratégie du gouvernement actuel en matière de justice sociale, laquelle insiste également sur la prévention (soutien de comportements positifs en particulier); sur le rétablissement et l'autonomie, plutôt que sur la dépendance; et sur l'octroi d'une seconde chance. La stratégie comprend également des éléments axés sur les jeunes et sur les adultes désavantagés à plusieurs titres. La prestation multi-institutionnelle est présentée comme l'un des mots d'ordre.

L'approche intégrée des prestations est souvent plus visible à l'échelon régional ou local. Ainsi par exemple:

- en Belgique, la politique semble offrir au niveau local des services bien ancrés qui couvrent les trois volets de l'approche d'inclusion active. En vertu du droit à l'intégration sociale, les CPAS (Centres publics d'action sociale) fournissent deux types de soutien, à savoir un salaire de subsistance et un emploi. Ces centres peuvent en outre soutenir leurs usagers grâce à un très large éventail de services relevant du droit à l'aide sociale. Cette approche intégrée au niveau le plus proche des bénéficiaires permet aux pouvoirs publics de formuler une réponse «sur mesure» efficace face aux causes multiples de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

## 2.3 Coordination verticale des politiques

L'efficacité de la coordination des politiques entre autorités locales, régionales, nationales (et de l'UE) compte tenu de leurs rôles, compétences et priorités spécifiques varie considérablement selon les pays (voir le tableau 2.3). Il ressort des évaluations que cinq pays (BE, DK, FI, LU, NL) possèdent des mécanismes de coordination des mesures d'inclusion active tant pour les personnes aptes que pour les personnes inaptes au travail. Il faut ajouter par ailleurs que bon nombre de pays – seize pour ce qui concerne les mesures destinées à ceux qui sont capables de travailler et douze pour ce qui concerne les autres – se sont dotés de certains éléments de coordination verticale de leurs politiques. Ce type de coordination fait néanmoins défaut dans plusieurs États membres (EE, FR, EL, HU, LT, PT) en ce qui concerne les mesures axées sur ceux qui sont aptes au travail, et dans dix (BG, EE, FR, DE, EL, HU, IE, LT, PL, PT) pour celles axées sur ceux qui y sont inaptes. Comme le fait remarquer l'expert français, «la coordination entre l'État et les collectivités territoriales reste peu développée, bien que ces dernières assument une part importante de l'action sociale, principalement sous la forme de services». De même, l'expert allemand signale que «le mécanisme de coordination verticale au sein de l'Allemagne fédérale est assez hétérogène et varie selon le domaine d'action sociale considéré. Aucun système unique de coordination n'a été instauré à ce jour en ce qui concerne les stratégies d'inclusion active. Le





système de coordination varie selon les domaines d'action et les volets, ainsi qu'en fonction des groupes cibles spécifiquement visés».

**Tableau 2.3: Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle une coordination verticale des politiques a été développée dans leur État membre**

	Oui	Quelque peu	Non
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	BE, DK, FI, LU, NL	AT, BG, ES, CY, CZ, DE, IE, IT, LV, MT, PL, RO, SI, SK, SE, UK	EE, EL, FR, HU, LT, PT
<b>Pour les personnes inaptes au travail</b>	BE, DK, FI, LU, NL	AT, CY, CZ, ES, IT, LV, MT, RO, SE, SI, SK, UK	BG, DE, EE, EL, FR, HU, IE, LT, PL, PT

Certains pays insistent sur une offre locale et un moindre contrôle central. Ce processus de décentralisation est notamment observé au Royaume-Uni, où les objectifs centraux ont été abolis. Une partie des ressources du Fonds social destinées aux revenus les plus bas seront administrés par les conseils de comté et les allègements fiscaux relevant de l'imposition au niveau des comtés seront désormais accordés par les autorités locales en vertu de leurs propres règles (en dehors du nouveau régime de crédit d'impôt universel). Le processus de décentralisation s'accompagne de deux autres tendances: un moindre cloisonnement des fonds et moins de directives données par le gouvernement aux autorités locales. Les experts britanniques signalent qu'à propos des groupes visés par les stratégies d'inclusion active, certains commentateurs ont fait valoir qu'une décentralisation des services se traduira par une situation personnelle davantage fragmentée pour de nombreuses personnes concernées et par une probabilité accrue de prestations dépendant d'une «loterie en fonction du code postal». En République tchèque, l'expert constate que «la coordination verticale des politiques pose problème lorsque les acteurs locaux jouent le rôle principal dans le domaine concerné sans faire l'objet d'une réglementation rigoureuse de la part des autorités nationales». En Italie, l'expert souligne que la pression croissante en faveur de la décentralisation requiert «une coordination verticale entre les échelons national, régional et local, mais qu'une forte séparation subsiste entre niveaux de décision. Ainsi par exemple, d'un côté, l'institut national pour la prévoyance sociale accorde un soutien financier aux travailleurs confrontés à des difficultés professionnelles et familiales; et, de l'autre, les autorités régionales et locales mettent en œuvre des plans et des projets ciblés conjuguant différents domaines d'action (emploi, protection sociale, santé et développement). Certaines disparités existent en outre entre autorités régionales et locales en termes de capacité institutionnelle d'exécution de plans sociaux coordonnés avec les services de la santé et de l'emploi».

Plusieurs experts attirent l'attention sur des initiatives intéressantes visant à resserrer la coordination entre différents niveaux de l'administration publique. Par exemple:

- en Belgique, en vue de coordonner les politiques à différents échelons, la Conférence interministérielle (permanente) «Intégration dans la société», qui regroupe tous les niveaux d'action, a été consolidée en 2011 par la création de cinq groupes de travail thématiques (sans-abrisme, fracture numérique, endettement, intégration des Roms et

solidarité-habitat) et du groupe de travail permanent «Pauvreté», chargé d'assurer la coordination entre l'État fédéral et les entités fédérées;

- en Estonie, l'élaboration de lignes directrices à l'intention des administrations locales en matière de prestation de services d'aide sociale – dans le but de garantir la disponibilité et la qualité des services minima requis dans chaque municipalité – peut être considérée comme un exemple d'évolution positive sur la voie d'une coordination verticale des politiques sociales;
- en Finlande, l'experte considère que la coordination verticale des politiques est traditionnellement beaucoup mieux organisée que la coordination horizontale, ne serait-ce que parce que les rôles et la répartition des compétences font l'objet d'une législation et sont le plus souvent clairement définis. Le dialogue entre le pouvoir central et les municipalités a été structuré dans le cadre de la réforme municipale avec, partout dans le pays, des auditions organisées de manière descendante par le ministère des Finances, chargé de coordonner la réforme.

## 2.4 Participation active des acteurs concernés

La recommandation de la Commission européenne prévoit la participation active de tous les acteurs concernés (y compris ceux touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales [ONG] et les prestataires de services) à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des stratégies d'inclusion active. On note une certaine participation active dans la plupart des États membres et on estime qu'une pleine participation existe dans un tiers d'entre eux (BE, BG, DK, FI, LU, NL, SI, ES, SE) en ce qui concerne les stratégies à l'intention des personnes aptes au travail, mais dans six seulement (BE, CY, DK, FI, NL, SI) en ce qui concerne les stratégies destinées aux personnes dans l'incapacité de travailler. Il semble qu'aucune participation active des acteurs concernés n'ait été instaurée dans cinq pays (EE, EL, HU, IE, LT) pour l'élaboration des politiques d'inclusion active à l'intention des personnes aptes au travail; et dans six pays (EE, DE, EL, HU, IE, LT) pour celles élaborées à l'intention des personnes dans l'incapacité d'occuper un emploi (voir le tableau 2.4).

**Tableau 2.4: Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle une participation active des acteurs concernés a été instaurée dans leur État membre**

	Oui	Quelque peu	Non
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	BE, BG, DK, ES, FI, LU, NL, SI, SE	AT, CY, CZ, DE, FR, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SK UK	EE, EL, HU, IE, LT
<b>Pour les personnes inaptes au travail</b>	BE, CY, DK, FI, NL, SI	AT, BG, CZ, ES, FR, IT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SK, UK	DE, EE, EL, HU, IE, LT



Les experts de plusieurs pays signalent des avancées et, dans certains cas, l'existence de structures assez développées permettant la participation active des acteurs pertinents à l'élaboration des mesures d'inclusion active (et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté). Par exemple:

- en Belgique, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale constitue le cadre principal de participation de toutes les parties prenantes pertinentes aux actions destinées à réduire la pauvreté et, dès lors, à la politique d'inclusion active. Ce service produit des analyses et des recommandations à l'intention des décideurs belges en concertation avec des associations représentant les pauvres, les Centres publics d'action sociale, les organisations syndicales, des spécialistes de différents secteurs, des administrations, etc.; il publie également un rapport bisannuel sur la pauvreté qui s'inscrit dans un processus de consultation intensif sur l'ensemble du territoire national;
- en Bulgarie, une attention croissante est réservée depuis quelques années à l'avis des organisations de la société civile. La pratique d'inviter celles-ci aux débats sur les changements législatifs est donc devenue assez courante, mais les débats en question sont généralement restés formels et n'ont pas eu d'incidence sur les décisions dans les matières importantes. La contestation civile s'est avérée plus efficace que le débat éclairé pour pousser le gouvernement à prendre certaines décisions;
- à Chypre, les autorités en charge de la politique sociale investissent davantage désormais dans la communication de leurs actions aux partenaires sociaux en les invitant à les commenter. Cette démarche a notamment été adoptée par les services de protection sociale, ainsi que par le PNR 2012 chypriote qui fait référence à l'avis des parties prenantes sur plusieurs points. Il s'agit d'une bonne pratique dans la mesure où elle favorise le dialogue social et intègre plusieurs points de vue au débat;
- en République tchèque, la participation active des parties prenantes concernées à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des stratégies s'est intensifiée parce que l'inclusion sociale est devenue un sujet de discussion bien établi, d'une part, et en raison des projets financés par le Fonds social européen (FSE), d'autre part. Le rôle des différents acteurs, et des organisations non gouvernementales en particulier, a traditionnellement été important pour ce qui concerne la prestation de services sociaux et de services d'intervention en situation de crise. Ce rôle s'est renforcé encore ces dernières années par suite des projets financés par le FSE;
- au Danemark, les parties prenantes sont positivement impliquées dans le processus d'élaboration des stratégies et initiatives puisqu'une plateforme constructive a été mise en place pour assurer la participation de diverses organisations: il s'agit du Comité de contact, composé de représentants des ministères concernés, des autorités locales et régionales et de groupes d'intérêts. Les experts nationaux concluent néanmoins que «la plateforme n'est guère utile dans la mesure où les organisations n'exercent pas de réelle influence sur l'issue du PNR en raison des délais irréalistes du processus d'audition. L'opinion éclairée des organisations représentant la dimension sociale n'a, en outre, pas toujours figuré au rang des grandes priorités des différents gouvernements»;
- en Espagne, la multiplication des acteurs sociaux et institutionnels dans le processus d'élaboration de la stratégie d'inclusion active est indéniable. On est passé d'une

relation entre le service public de l'emploi et les chômeurs à une situation dans laquelle plusieurs interlocuteurs sociaux participent à la conception et/ou la mise en œuvre de l'inclusion sociale. On peut dire dans ce sens que la gouvernance de l'inclusion sociale s'étend. Il est révélateur que le Tiers Secteur de l'Action Sociale ait désormais une «voix» dans les processus de consultation publique sur les politiques (Plan d'action national pour l'inclusion sociale [PAN Inclusion] 2008-2010 ou le PNR 2011), ainsi que dans la gestion de la majorité des projets sociaux et d'insertion professionnelle axés sur les groupes les plus exclus ou les plus menacés, à l'échelon local;

- en Finlande, l'élaboration de stratégies dans le cadre du système national de gouvernance s'inscrit avant tout dans une volonté de coordination verticale, même si un très large processus d'audition est prévu une fois que les avant-projets sont disponibles. Les ONG et le tiers secteur jouent également un rôle dans les débats sur les questions touchant la vie professionnelle. Le tiers secteur est très actif tant sur les aspects sociaux et de santé qu'en matière d'inclusion sociale de façon plus générale. La plus grande partie des fonds proviennent de la RAY (Raha-automaattiyhdistys – association finlandaise des machines à sous), qui alloue 400 millions d'euros par an environ à la promotion de la santé et du bien-être. En ce qui concerne la stratégie en cours, la RAY a concentré ses efforts sur l'appui aux organisations bénévoles et à certaines formes de soutien par les pairs;
- en France, la participation des acteurs (partenaires sociaux mais aussi personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion) est forte dans le cadre du Conseil national de lutte contre les exclusions, mais en revanche beaucoup plus faible dans l'ensemble de la société, en dépit de multiples expérimentations;
- en Lettonie, on constate des avancées par rapport à la situation en 2009 en ce qui concerne la participation des parties prenantes aux décisions relatives à l'exécution de mesures de lutte contre la crise économique et financière (réexamen du volet «dépenses» du budget national et formulation de dispositions spécifiquement axées sur les groupes victimes d'exclusion sociale à la fois dans le cadre de l'aide du FSE et de la stratégie nationale concernant un filet de sécurité sociale d'urgence). Étant donné toutefois la cadence des prises de décisions, le manque de cohérence dans l'approche stratégique et l'orientation politique de la coalition au pouvoir, la pratique actuellement appliquée à la réduction des dépenses budgétaires nationales ne signifie pas nécessairement que l'impact social soit évalué, en particulier pour ce qui concerne la pauvreté et les groupes exposés au risque d'une exclusion sociale;
- au Luxembourg, il existe une forte tradition de coopération et de dialogue entre gouvernement et acteurs sociétaux. Les partenaires sociaux et la société civile au sens large sont en effet régulièrement consultés sur les nouvelles mesures et réglementations. Le gouvernement luxembourgeois soutient activement l'EAPN-Luxembourg en tant qu'organisation représentative des personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion, ainsi que les ONG qui les soutiennent. Des ONG prennent également une part active à la mise en œuvre des politiques d'inclusion active, le plus souvent en qualité de prestataires de services conventionnés ou subventionnés par le gouvernement;
- à Malte, le processus de consultation permanente est facilité par la taille du pays – une île où tous ceux qui travaillent dans un même domaine se connaissent. Quant au plan



institutionnel, deux structures contribuent à assurer la communication entre les acteurs étatiques et non étatiques: le Conseil pour le secteur bénévole institué au sein du bureau du Commissaire en charge des organisations volontaires, et le Conseil maltais de développement économique et social;

- aux Pays-Bas, les intérêts des allocataires sociaux sont représentés par des conseils locaux et nationaux d'usagers. Le Conseil national des clients (LCR) est l'interlocuteur du ministre des Affaires sociales et de l'emploi pour ce qui concerne l'élaboration de nouvelles mesures en matière de travail et de revenu. En termes de promotion de la participation des clients, le LCR est l'interlocuteur officiel de l'organisation centrale des municipalités (VNG) et d'autres parties concernées. Le LCR comprend des représentants de groupes nationaux d'intérêts de clients et de conseils municipaux de clients, ainsi que des représentants des conseils de clients de l'Organisme de gestion des assurances sociales des salariés (UWV) et de la Banque des assurances sociales (SVB). À l'échelon local, 80 % des municipalités consultent les conseils municipaux de clients. Une étude récente montre que les municipalités adoptent 80 % environ des propositions émanant de ces conseils, et le LCR est parvenu pour sa part à mettre certaines questions à l'agenda national;
- en Pologne, on assiste depuis quelques années à des progrès en termes de participation des acteurs concernés – partenaires sociaux, représentants des administrations locales et parfois parties prenantes – au processus d'élaboration, d'application et de suivi des mesures d'inclusion active. On pourrait distinguer à l'heure actuelle deux formes d'implication des acteurs pertinents: la première est la participation d'une sélection de partenaires sociaux à des groupes de travail et/ou à des organes consultatifs officiellement institués pour suivre – et parfois élaborer – des programmes et/ou stratégies; la seconde est tout simplement la participation des partenaires au débat public après que la stratégie ou le programme ait été élaboré(e);
- en Slovénie, les partenaires sociaux participent activement à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des stratégies dans le cadre du Conseil économique et social de la République de Slovénie, principalement institué pour traiter de questions touchant à l'accord social et à la politique salariale, à la politique sociale, à l'emploi et aux conditions de travail, aux négociations collectives, aux prix et taxes, au système économique et à la politique économique.

Il semble néanmoins que la situation tende à se détériorer dans un certain nombre de pays. C'est ainsi que l'experte irlandaise souligne que la participation des acteurs concernés «constitue actuellement un point faible en Irlande et que cette faiblesse s'est accentuée au cours des trois années écoulées depuis la publication de la recommandation européenne». Dans d'autres pays où les modalités en la matière sont également peu développées, rien n'a changé par suite de la recommandation. En ce qui concerne la Grèce, par exemple, les experts signalent que «la consultation et la coopération avec les parties prenantes en général restent embryonnaires et se traduisent principalement par leur participation «formelle» à quelques comités en rapport le plus souvent avec le processus de mise en œuvre plutôt qu'avec le processus décisionnel. La participation des partenaires sociaux [...] reste assez limitée. Quant à la participation des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale, aucune disposition ni modalité quelconque n'a été prévue pour qu'elles soient activement impliquées».



### 3. Description et évaluation des mesures introduites ou prévues au titre des trois volets

#### 3.1 Complément de ressources adéquat

Les experts estiment que sept États membres seulement (AT, CY, DK, FI, FR, LU, SI) en ce qui concerne les personnes capables de travailler et six (AT, DK, FI, FR, LU, SI) en ce qui concerne les autres ont renforcé depuis 2008 les mesures visant à reconnaître le droit fondamental de chacun à des ressources et prestations sociales suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans près d'un tiers des cas (huit), le soutien est resté pratiquement inchangé. Il est extrêmement préoccupant de constater que les experts de nombreux pays (13) considèrent que les politiques/mesures se sont affaiblies depuis 2008 (voir le tableau 3.1).

**Tableau 3.1: Complément de ressources adéquat - Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle les politiques/mesures ont été renforcées, sont restées globalement inchangées ou se sont affaiblies depuis 2008**

	Renforcées	Inchangées	Affaiblies
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	AT, CY, DK, FI, FR, LU, SI	BG, DE, EE, ES, IT, MT, NL, PL	BE, CZ, EL, HU, IE, LT, LV, PT, RO, SE, SK, UK
<b>Pour les personnes inaptes au travail</b>	AT, DK, FI, FR, LU, SI	BE, CY, DE, EE, EL, MT, NL, SK	BG, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SE, UK

##### 3.1.1 Assurer des ressources suffisantes

On n'observe dans la plupart des États membres que peu d'avancées vers une garantie de ressources adéquates.<sup>4</sup> Seuls quelques pays ont déployé depuis l'adoption de la recommandation relative à l'inclusion active des efforts importants en vue d'améliorer leurs systèmes d'allocations et de garantir l'adéquation des prestations.

Les experts de nombreux pays font état d'une conditionnalité plus stricte et d'une incapacité d'augmenter suffisamment les versements au titre de l'aide sociale pour garantir un revenu minimum adéquat. Ils sont cependant nombreux aussi à souligner que ces versements continuent de jouer un rôle déterminant dans l'atténuation de la gravité de la pauvreté. Par exemple:

<sup>4</sup> Les ressources adéquates sont les ressources nécessaires pour vivre dans la dignité. Elles doivent être déterminées en tenant compte du niveau de vie et du niveau des prix pour les différents types et tailles de ménages, et leur montant doit être adapté ou complété pour répondre à des besoins spécifiques.



- en Belgique, la combinaison de dispositions plus strictes et de la décision de diminuer les ressources affectées à la revalorisation des prestations en 2013-2014 semble indiquer une érosion de la norme minimale en matière de prestations sociales, laquelle s'oriente vers le niveau de l'aide sociale plutôt que vers une hausse pour atteindre le seuil de risque de pauvreté (défini par l'UE comme correspondant à 60 % du revenu médian national des ménages);
- en Bulgarie, le revenu minimum garanti a été augmenté pour la dernière fois au début de l'année 2009. Les régimes de revenu minimum bulgares restent inadéquats dans la mesure où ils ne prévoient aucun ajustement pour tenir compte de l'inflation. Le maintien du bas niveau des prestations a pour seule raison manifeste de s'en tenir strictement à une philosophie de workfare (insertion par l'activité économique) devenue très en vogue dans les milieux politiques bulgares de droite comme de gauche;
- en République tchèque, les changements apportés entre 2007 et 2012 ont eu pour effet cumulé de préjudicier l'adéquation des revenus. Les prestations ont été réduites (le minimum vital, par exemple, n'a pas été réévalué durant toute cette période et n'a donc pas suivi, et de loin, l'évolution des salaires et des prix), la consommation a été affectée par des modifications à la hausse au niveau de la TVA et des loyers, et l'accès aux prestations est devenu plus strict en vue de pousser davantage les allocataires à chercher un emploi. Il n'en reste pas moins qu'en dépit de ces changements, l'efficacité des transferts sociaux pour réduire la pauvreté occupait en 2011 encore la deuxième position au niveau de l'UE, et que le risque d'exclusion sociale était le plus faible de l'Union;
- en Estonie, bien qu'il ait été augmenté en 2011, le revenu de subsistance reste extrêmement bas puisqu'il est même inférieur au coût minimum du panier de la ménagère (85,1 euros par mois en 2011); le seuil de risque de pauvreté (basé sur la définition de l'UE) s'établissait à 279,9 euros par mois en 2010;
- en Finlande, une récente étude a montré que le revenu de base des ménages vivant des prestations de base de la sécurité sociale est perçu comme insuffisant. La plupart de ces ménages estiment en effet qu'ils ne peuvent assumer un coût de la vie minimal raisonnable. L'introduction de la pension garantie fait que les retraités sont actuellement le seul groupe de la population auquel les prestations de base permettent de maintenir un niveau raisonnable en termes de coût de vie minimal. Les revenus d'autres types de ménages vivant des prestations de base ne couvrent en revanche que les deux tiers environ de ce coût;
- en Allemagne, un rapport de recherche de 2011 montre que les réformes de ces dernières années ont eu pour conséquence que les bénéficiaires des prestations sociales minimales de revenu, y compris les bénéficiaires du soutien au revenu de base alloué aux demandeurs d'emploi, doivent généralement vivre avec un niveau de revenu inférieur au seuil de pauvreté;
- en Grèce, les pressions engendrées par l'effort d'assainissement budgétaire se traduisent non seulement par la récente diminution de l'allocation de chômage, mais également par une série d'autres évolutions défavorables au niveau du système de prestations. Certaines de celles-ci sont désormais assorties de conditions de ressources; d'autres





sont soumises à des conditions d'accès plus rigoureuses; et d'autres encore ont été réduites;

- en Hongrie, l'aide au revenu a connu depuis 2008 une dépréciation en termes réels ainsi qu'un resserrement des conditions d'octroi. Alors qu'un lien a été établi entre ressources et activation, et que l'élément «incitation au travail» a été renforcé, on peut considérer que l'aide au revenu tend à être de plus en plus inadéquate. Le régime du revenu de base parvient de moins en moins à assurer les besoins vitaux aux normes minimales, et l'élément discrétionnaire («un cadre de vie propre et en ordre», réglementé par décret des autorités locales et évalué au niveau local également) acquiert une importance croissante, ce qui limite davantage encore la disponibilité de cette forme d'assistance. Selon l'experte, la réglementation a une connotation punitive et comporte de lourdes sanctions: quel que soit son niveau d'instruction, la personne doit accepter l'emploi proposé sous peine de perdre ses allocations pendant une année; tel est également le cas d'une personne qui perd son emploi. Il y a également obligation d'accepter un emploi éloigné du lieu de résidence;
- en Italie, la plupart des prestations se situent en-deçà du seuil de risque de pauvreté et ne suffisent pas à répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables, et aucun système cohérent n'est en place pour soutenir le revenu de personnes et de ménages menacés de pauvreté;
- en Lettonie, le niveau des régimes de revenu minimum est tellement bas qu'il suffit à peine à assurer les besoins fondamentaux les plus élémentaires (alimentaires principalement). Comme l'ont indiqué des spécialistes du travail social, le soutien apporté par le montant actuel du revenu minimum garanti ne constitue pas un instrument efficace de réduction de la pauvreté: tout au plus peut-il maintenir les allocataires au même niveau de revenu et empêcher ainsi une détérioration supplémentaire de la qualité de vie de ces segments de la population. Le revenu minimum garanti n'est lié à aucun calcul relevant d'une approche axée sur le seuil de pauvreté ou sur une norme budgétaire;
- à Malte, une étude récemment consacrée par Caritas au salaire minimum révèle que trois types de ménages ayant un mode de vie frugal rencontreraient de vives difficultés pour survivre si leur revenu correspondait à ce salaire. Le rapport présente une estimation du coût minimal d'une sélection de biens et services pour les trois types de ménages. Associé à une approche économe, le panier comprend huit catégories de base: (1) la nourriture, (2) les vêtements, (3) les soins personnels, (4) la santé, (5) les articles ménagers, l'entretien et les services, (6) l'éducation et les loisirs, (7) le transport et (8) le logement;
- au Portugal, les dernières modifications apportées au revenu social d'insertion (Rendimento Social de Inserção [RSI]) dans le cadre du processus d'assainissement budgétaire – conjointement aux restrictions introduites au niveau des critères d'éligibilité permettant d'obtenir l'allocation familiale pour enfants et jeunes – limitent davantage encore l'accès au programme et pénalisent les familles avec enfants dans un contexte économique et social particulièrement difficile: elles sont un pas de plus vers le désinvestissement dans les besoins des enfants et dans l'avenir du pays;

- en Roumanie, la plupart des prestations de l'aide sociale s'avèrent insuffisantes et les dépenses allouées aux programmes de lutte contre la pauvreté ont diminué ces dernières années en termes de pourcentage du PIB. Des programmes dûment ciblés tels que le revenu minimum garanti ou les allocations familiales liées au revenu ne disposent pas de fonds suffisants et laissent dès lors de côté 60 % des pauvres des zones rurales et 77 % des pauvres des villes;
- en Slovaquie, le revenu minimum, d'ores et déjà inadéquat, a connu une détérioration supplémentaire avec la décision de ne pas procéder en 2010, 2011 et 2012 à l'indexation ordinaire de la prestation «besoins matériels»; son indexation n'est pas davantage prévue en 2013 et en 2014. De surcroît, certaines prestations telles que l'indemnité d'activation n'ont pas été indexées depuis 2007;
- en Espagne, le régime de revenu minimum se caractérise par une couverture étendue mais très fragmentée («universalisation» inégale); son niveau de protection ne garantit pas des prestations sociales capables d'assurer un niveau de vie équitable: il protège les bénéficiaires de la grande pauvreté. Deuxièmement, l'évolution vers un lien entre l'obtention d'un revenu et des démarches d'activation de type «workfare» se confirme et varie selon les programmes et les groupes à risque; les règles de conditionnalité applicables aux programmes de revenu minimum tendent à devenir plus strictes;
- en Suède, les critères d'éligibilité appliqués au système de maintien des revenus (assurances sociales) sont devenus plus rigoureux. Des échéances et délais stricts ont été introduits tant en ce qui concerne l'indemnité maladie qu'en ce qui concerne l'allocation de chômage. Le régime de la retraite anticipée a été réformé: il fait désormais partie du régime d'assurance maladie (et non plus du régime des retraites) et a été rebaptisé «indemnité de maladie et d'activation». Par suite essentiellement de non-décisions, le plafond de revenu, à savoir la prestation maximale, a été maintenu dans le cadre du système d'assurance sociale à un niveau plus ou moins constant au fil du temps. La hausse du revenu moyen a été, pour sa part, assez importante. Il en résulte que le régime évolue vers un système de forfaits et que la perte de revenu relative que subissent la plupart des gens en cas de maladie ou de chômage est considérable et augmente avec le temps;
- au Royaume-Uni, bien que le niveau des prestations ait augmenté plus rapidement que celui des salaires, il reste peu élevé et les personnes à bas revenu ont connu davantage d'inflation en raison de la hausse des prix des produits de base. La conditionnalité est désormais personnalisée, mais également renforcée (une fois encore) et élargie (notamment aux parents isolés dont le plus jeune enfant est âgé de cinq ans et, à l'avenir, aux partenaires d'un plus grand nombre de demandeurs).

Certains experts décrivent en revanche des efforts visant à renforcer les systèmes. On peut citer parmi les exemples particulièrement intéressants:

- l'Autriche a remplacé l'aide sociale par le régime de revenu minimum garanti dans le but déclaré d'une harmonisation en profondeur des régimes d'assistance sociale des provinces fédérales. Le changement en faveur du revenu minimum garanti n'a cependant pas structurellement réglé le problème du niveau insuffisant des prestations;



- au Danemark, il a été décidé dans le cadre du projet de loi sur l'exécution du budget 2012 de supprimer les prestations peu élevées du système d'assistance sociale à partir de janvier 2012. Ces prestations comprennent l'aide initiale, la prestation d'insertion et les prestations plafonnées de l'aide sociale. Le gouvernement a également supprimé le plafond sur les allocations pour les enfants et les jeunes, afin que les familles puissent obtenir une allocation intégrale pour tous les enfants;
- en France, les mesures prises pour la revalorisation des minima sociaux ont concerné l'allocation pour les personnes adultes handicapées et pour les personnes âgées bénéficiant d'une faible retraite. Cette augmentation de l'ordre de 25 % a permis de réduire pour ces personnes l'intensité de la pauvreté, mais pas de les faire passer au-dessus du seuil de pauvreté. En ce qui concerne les autres prestations liées aux ressources, la nouveauté récemment intervenue a été la transformation du revenu minimum d'insertion (RMI) en revenu de solidarité active (RSA);
- au Luxembourg, les transferts ont clairement un effet modérateur sur l'intensité de la pauvreté en compensant l'augmentation du taux de pauvreté avant transferts. De plus, le revenu minimum garanti a légèrement augmenté depuis 2008 en dépit de la crise économique et des plans d'austérité. Il n'en reste pas moins sous le seuil de risque de pauvreté, à savoir 60 % du revenu médian;
- en Slovénie, la loi de 2010 sur les prestations sociales a majoré le montant du revenu minimum et institué une nouvelle échelle d'équivalence comprenant une incitation au travail. Le revenu minimum de base n'atteint toutefois que 44 % environ du seuil de risque de pauvreté, à savoir 60 % du revenu médian 2010, ce qui est relativement peu élevé et ne constitue pas un réel progrès par rapport au montant précédent (moins de 40 %).

### 3.1.2 Lier les ressources à l'activation

Les experts de plusieurs États membres soulignent les efforts majeurs consentis pour veiller à ce que l'octroi de ressources soit lié à l'activation. En d'autres termes, le droit à des ressources suffisantes va de pair avec la disponibilité active des personnes aptes au travail d'occuper un emploi ou de suivre une formation professionnelle, ou est subordonné, le cas échéant, à des mesures d'intégration économique et sociale pour les autres personnes; il est associé également à des politiques adoptées au niveau national pour l'intégration économique et sociale des personnes concernées. Les avancées apparaissent les plus frappantes dans les États membres qui ont adopté, que ce soit au niveau national ou infranational, des dispositions visant à intégrer la gestion du versement des prestations au développement de mesures d'activation. Par exemple:

- en Autriche, un lien suffisant a été établi entre les transferts au titre de l'assurance chômage (à savoir tant l'allocation de chômage que l'assistance-chômage) et du revenu minimum garanti, d'une part, et l'activation, d'autre part. Tant les bénéficiaires de prestations de l'assurance chômage que les bénéficiaires du revenu minimum garanti ont l'obligation de prendre part à des programmes relevant de politiques actives du marché du travail (PAMT), et des sanctions diverses sont prévues s'ils refusent;

- en Italie, des processus d'activation existent dans le cadre de quelques expérimentations régionales en matière de revenu minimum. Ils visent à combiner les prestations avec la fourniture de services pour l'emploi (orientation et formation professionnelles, aide à la recherche d'un emploi et possibilités d'emploi, entre autres) à l'intention des personnes aptes au travail, ainsi que de services d'intégration sociale (systèmes locaux de protection sociale notamment) pour les autres. Il est important de signaler qu'une orientation stratégique similaire va sous-tendre l'expérimentation d'une nouvelle carte sociale au niveau national;
- en Slovénie, la coopération entre les centres d'aide sociale et les bureaux d'emploi s'est considérablement renforcée en vue de mieux cibler les prestations de l'aide sociale et du chômage, ainsi que pour inclure les chômeurs dans les programmes relevant des politiques actives de l'emploi et favoriser ainsi leur intégration (ou réintégration) sur le marché du travail;
- au Royaume-Uni, les allocataires sociaux sont soumis à toute une série de conditions liées à l'emploi, sauf s'ils en sont spécifiquement exonérés. Les bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'emploi doivent rechercher activement du travail et être disponibles à l'occupation d'un poste. Ils peuvent également être tenus de participer au programme Mandatory Work Activity qui les oblige à s'engager dans une activité liée à l'emploi. Les bénéficiaires de l'allocation complémentaire et de soutien à l'emploi jugés capables d'effectuer un travail sont affectés à un «groupe d'activité liée à l'emploi» et tenus de participer à une activité qui les rapproche du marché du travail. S'ils ne remplissent pas ces conditions, les bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'emploi et de l'allocation complémentaire et de soutien à l'emploi peuvent être sanctionnés.

Les experts de plusieurs pays font remarquer que l'établissement d'un lien entre ressources et activation a en réalité un effet négatif du fait que les restrictions et le resserrement des conditions d'accès aux prestations sont considérés en soi comme une mesure «d'activation». Ainsi en Belgique par exemple, alors que le dernier gouvernement fédéral en date ajoutait à son «agenda 2020» une hausse progressive des prestations jusqu'à atteindre le seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian), c'est en réalité une volonté de rendre le travail rémunérateur qui a prédominé et conduit le gouvernement à abaisser les prestations pour les chômeurs de longue durée jusqu'au niveau (approximatif) du revenu minimum national plutôt que de les relever jusqu'au seuil de risque de pauvreté – ce qui ne manquera pas d'avoir, selon les experts, de graves répercussions financières pour les bénéficiaires.

### 3.1.3 Maintenir l'incitation au travail

Les experts de plusieurs États membres attirent l'attention sur des mesures prises pour que les personnes aptes au travail restent incitées à rechercher un emploi et pour rendre le travail financièrement plus attrayant. Toutes ces initiatives ne parviennent cependant pas à conjuguer avec succès l'application d'incitations au travail et la garantie d'un revenu adéquat pour tous. Des politiques s'inscrivant au mieux dans l'objectif de l'inclusion active devraient remplir ce double critère. En effet, la diminution des prestations en tant qu'incitation au travail n'est pas une évolution positive à partir du moment où elle a pour effet d'accroître la pauvreté. En revanche, des initiatives destinées à faire augmenter le revenu du travail au moyen de mesures telles que le relèvement des salaires minima, l'autorisation de conserver (une partie des) prestations lorsque l'on prend un emploi, la



réduction de l'imposition des bas salaires ou une contribution aux frais liés au travail (garde d'enfant ou frais de transport, par exemple) peuvent s'avérer positives.

Ci-après quelques exemples de la manière dont des États membres ont cherché à préserver ou à renforcer l'incitation au travail:

- la Belgique a instauré une réduction ciblée des cotisations à la sécurité sociale pour les travailleurs peu qualifiés et le maintien d'allocations familiales majorées pendant un certain temps après la reprise d'un emploi. Le passage du salaire de subsistance à un emploi (à temps partiel) a également été facilité grâce à l'exonération ISP (Intégration socioprofessionnelle), à savoir une exonération partielle du revenu du travail ou de la formation professionnelle dans le calcul des prestations de l'aide sociale ou du salaire de subsistance;
- en République tchèque, les incitations au travail ont été améliorées dès 2007 et au cours des années suivantes par l'introduction de systèmes relativement complexes destinés à rendre le travail rémunérateur. Cette amélioration résulte à la fois d'un abaissement du niveau absolu des prestations sociales et des ratios de remplacement des salaires, et de l'introduction de mesures d'incitation positives. C'est ainsi par exemple que les incitations ont été renforcées dès 2007 dans le cadre du régime de revenu minimum: 70 % seulement des gains du travail sont pris en compte pour le calcul du droit à l'aide sociale, et 80 % du revenu de remplacement pour les régimes d'assurances sociales. Il était possible également depuis 2009 d'obtenir des prestations supérieures au niveau de subsistance minimum en participant à des services publics (mais cette option a été supprimée à partir de 2012). Quant au régime d'aide aux chômeurs, la loi sur l'emploi disposait que le droit aux allocations de chômage pouvait être conservé pour autant que les gains ne dépassent pas la moitié du salaire minimum (disposition annulée en 2011). Le relèvement des crédits d'impôt à partir de 2008 a également constitué une incitation importante pour les travailleurs à bas salaires;
- en Lettonie, l'octroi du revenu minimum garanti est soumis à deux conditions destinées à intensifier l'activité du bénéficiaire. Premièrement, le bénéficiaire du revenu minimum garanti doit impérativement respecter l'obligation de co-participation (basée sur une appréciation de sa situation); les chômeurs résidents en âge de travailler doivent, par exemple, s'inscrire auprès de l'Agence nationale de l'emploi (des exceptions étant prévues pour certains groupes particuliers de la population). Deuxièmement, le montant du revenu minimum garanti peut être diminué si le bénéficiaire ne respecte pas les exigences en matière de co-participation;
- en Lituanie, le versement d'un supplément de prestation a été introduit en 2012 pour les ex-chômeurs de longue durée. La prestation est octroyée pendant les six premiers mois d'emploi de l'allocataire pour autant que son gain mensuel ne soit pas supérieur à deux fois le salaire minimum. Une prestation d'aide sociale constitue ici une incitation supplémentaire à revenir sur le marché du travail. Cette réglementation a pour objectifs principaux (1) de préserver les incitations au travail et (2) de lutter contre le piège de la pauvreté. Cette mesure peut être considérée comme un exemple positif d'intégration de deux volets de la politique sociale;

- la Slovénie a procédé en mars 2010 à la plus forte hausse (23%) jamais effectuée au niveau du salaire minimum en vue de maintenir un ratio incitant au travail entre le salaire minimum et le revenu minimum après l'augmentation envisagée des transferts sociaux. Une autre nouveauté instaurée par la loi de 2010 sur les prestations sociales est le supplément «activité» accordé aux bénéficiaires d'une aide sociale en espèces qui travaillent pendant 60 heures par mois au moins ou qui participent à des programmes relevant de politiques actives du marché du travail (PAMT), ou qui suivent des programmes de réadaptation psychosociale. Les bénéficiaires d'une aide sociale en espèces peuvent également exonérer une partie de leur revenu du travail lors de l'examen des ressources;
- la Suède a instauré une déduction fiscale liée à l'emploi en vertu de laquelle le revenu du travail est imposé à un taux sensiblement inférieur au taux d'imposition d'autres types de revenus. Étant donné que la plupart des prestations sociales, y compris les pensions, sont imposées, cette déduction est perçue comme une mesure importante d'activation.

### 3.2 Marchés du travail favorisant l'insertion

Parmi les politiques/mesures d'inclusion active adoptées depuis 2008, ce sont les dispositions prises à l'égard des personnes en situation de pouvoir travailler, afin qu'elles reçoivent une aide efficace pour trouver, retrouver ou conserver un emploi correspondant à leurs capacités professionnelles, qui ont bénéficié du renforcement le plus marqué (voir le tableau 3.2).

**Tableau 3.2: Marchés du travail favorisant l'insertion - Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle les politiques/mesures ont été renforcées, sont restées globalement inchangées ou se sont affaiblies depuis 2008**

	Renforcées	Inchangées	Affaiblies
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	AT, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, MT, NL, SI	BE, CY, IT, LT, LU, RO, SE	BG, CZ, FR, LU, PL, PT, SK, UK
<b>Pour les personnes inaptes au travail</b>	CY, DK, EE, ES, FI, MT, NL	AT, BE, FR, DE, EL, HU, IE, LT, LU, PL, RO, SE, SI, SK	BG, CZ, IT, LV, PT, UK

Les mesures destinées aux personnes aptes au travail ont été renforcées dans douze États membres (AT, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, MT, NL, SI). C'est ainsi notamment que l'expert autrichien fait état d'une expansion d'un «système assez élaboré de mesures de PAMT et de services personnalisés destinés à améliorer les possibilités d'emploi des personnes peu qualifiées ou ayant d'autres problèmes les empêchant de trouver aisément un emploi (permanent)», et de l'expansion récente de programmes spécifiquement axés sur des groupes tels que les jeunes et les bénéficiaires d'un revenu minimum garanti. L'experte estonienne rapporte que «de nombreuses mesures et activités ont été initiées en Estonie depuis 2008 pour veiller à ce que les personnes aptes au travail bénéficient d'une aide pour entrer ou revenir sur le marché du travail, et y rester. Des mesures actives et préventives axées sur



les chômeurs de longue durée et les jeunes chômeurs, sur les personnes confrontées à des difficultés sociales ou économiques, et sur des personnes ayant des besoins particuliers ont été plus spécialement développées ces dernières années». L'experte irlandaise décrit une série d'actions relevant de l'activation (voir encadré 3.1).

### **Encadré 3.1: Récentes mesures d'activation en Irlande**

Les principales mesures adoptées en Irlande en matière d'activation ont été:

- l'introduction par le ministère de la Protection sociale de services de gestion active des dossiers et de profilage des allocataires sociaux en âge de travailler;
- la réforme et la consolidation des services de placement et des dispositions connexes en faveur des chômeurs au sein du ministère de la Protection sociale, et une séparation effective entre placement et formation (la prise en charge de cette dernière étant transférée au ministère de l'Éducation et des compétences);
- la multiplication, un meilleur ciblage et une diversification plus poussée des offres de formation et d'expérience professionnelle. La création en réponse à la crise de nouvelles places dans le cadre du programme «*Community Employment*» et l'initiative «*Community Work Placement*» (Tús) méritent d'être signalées à cet égard.

L'incorporation au sein du ministère de la Protection sociale des services d'emploi de la FAS (Autorité en charge de l'emploi et de la formation) et du *Community Welfare Service* a donné lieu à un réaménagement du fonctionnement des différents départements – cette restructuration étant cependant exclusivement axée sur l'activation du marché du travail.

(Source: Rapport de l'experte irlandaise)

En Hongrie, l'experte montre de quelle manière «le gouvernement renforce les PAMT, lesquelles s'avèrent fructueuses en réaffectant les ressources FSE disponibles aux programmes qui, cofinancés par le Service public de l'emploi et des prestataires de services non gouvernementaux, donnent les meilleurs résultats. Ces politiques ont instauré sur le marché du travail des programmes exhaustifs et décentralisés en faveur de l'emploi des personnes défavorisées. Les principaux groupes cibles sont les travailleurs peu qualifiés, les jeunes en début de carrière, les personnes plus âgées (50 ans et plus), les parents revenant sur le marché du travail après un congé parental, et les personnes exposées à un risque de chômage de longue durée, y compris les Roms». En Grèce, les experts, tout en estimant que les diverses initiatives ne suffisent pas face à l'ampleur du chômage, signalent une série d'évolutions positives et «une augmentation du nombre de programmes d'emploi actifs, dont la grande majorité sont gérés par l'OAED (Organisme d'emploi de la main-d'œuvre). Certains de ces programmes sont un peu «vieillots» dans ce sens qu'ils prolongent des programmes antérieurs en les élargissant à d'autres publics cibles; leur couverture reste toutefois limitée, en ce qui concerne les groupes vulnérables surtout. Plusieurs programmes nouveaux ont cependant été introduits, qui visent principalement i) à la création et la préservation d'emplois



(dans le secteur du tourisme en particulier) par la subvention des cotisations à la sécurité sociale, ii) à la promotion de l'emploi des chômeurs et des groupes vulnérables à l'aide de subsides (y compris la conversion de la prestation de chômage en «bon de réinsertion»), de programmes d'expérience professionnelle, de programmes de formation professionnelle et d'un soutien aux possibilités d'entrepreneuriat à petite échelle, iii) à la réactivation des travailleurs licenciés et iv) à une offre de formation professionnelle (y compris une formation professionnelle initiale pour les jeunes)». L'expert du Luxembourg signale que «le gouvernement fait de grands efforts pour augmenter et améliorer la participation sur le marché du travail. Des mesures sont prises tant du côté des citoyens exclus que du côté des employeurs (potentiels) pour soutenir la réalisation des objectifs fixés. Les stratégies adoptées se fondent sur un accompagnement personnalisé, la garantie d'une amélioration du revenu lorsqu'on prend un emploi, diverses formes de subventions (salariales), des activités d'insertion dans l'emploi et/ou d'utilité sociale pour les personnes les plus éloignées du marché du travail». L'expert maltais indique pour sa part que «des mesures considérables et ambitieuses ont été prises à Malte pour promouvoir des marchés du travail favorisant l'insertion». L'expert espagnol rapporte «qu'une évolution s'est produite depuis quelques années en faveur de politiques actives de l'emploi avec un accent particulier sur les groupes souffrant de la plus grande exclusion. Tous les programmes comportent des exigences d'activation et de participation dans le cadre d'activités visant à élargir l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle. Étant donné les taux élevés de chômage et la faible demande des entreprises, la formation professionnelle prend le pas sur l'activation axée sur l'emploi».

Les mesures d'activation se sont en revanche affaiblies dans un tiers des États membres (BG, CZ, FR, LU, PL, PT, SK, UK). En Pologne, par exemple, le rôle des PAMT de type classique s'est intensifié entre 2008 et 2010, mais a connu un recul majeur en 2011 par suite d'une limitation des financements imposée par l'austérité budgétaire. Des mesures visant à renforcer des initiatives locales axées sur les personnes socialement exclues ont été parallèlement encouragées, et de nouvelles dispositions institutionnelles sont entrées en vigueur en 2010. Elles sont néanmoins restées assez modestes en termes d'ampleur et de champ d'application. En République tchèque, l'expert estime que «la portée limitée des mesures anticycliques de la politique active de l'emploi constitue un problème capital et persistant: elle s'est uniquement – et temporairement – quelque peu élargie en 2010, mais elle s'était restreinte en 2009 et cette restriction s'est accentuée à nouveau en 2011. De même, les effectifs des services publics de l'emploi n'ont pas été renforcés». L'expert français souligne «qu'il y a un paradoxe à vouloir faire du marché du travail un instrument d'inclusion alors que ce marché s'est progressivement découpé en deux segments – l'un comprenant la grande majorité des agents de la fonction publique et les salariés du secteur privé sous contrat de travail à durée indéterminée, et l'autre regroupant l'ensemble des salariés sous contrat de courte durée et d'intérim, secteurs précaires dans les deux cas. Les évaluations récentes réalisées sur l'évolution du marché du travail montrent plutôt une stabilisation de la structure de ce marché et sous l'effet de la crise une dégradation de la situation des personnes en situation de précarité. En revanche, il semble qu'à l'occasion de la crise une fraction des salariés à hauts revenus ait vu leur situation s'améliorer encore, renforçant les inégalités». En Lituanie, les experts soulignent que «les fonds alloués aux mesures relevant de politiques actives du marché du travail ont fortement diminué, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage, pendant la crise. En 2007, les montants alloués à ces mesures par le Fonds pour l'emploi représentaient 41 % de ses dépenses: ils n'en représentaient plus que 1,8 % en 2009. Ils sont remontés ensuite à 3,5 % en 2010 et 8,3 % en 2011, mais les montants et les pourcentages restent largement inférieurs à ce qu'ils étaient avant la crise,





à savoir en 2007 et 2008». Au Portugal, l'experte rappelle que les évolutions intervenues en 2011 et 2012 ont été largement déterminées par les engagements pris dans le cadre du protocole d'accord ainsi que par «une focalisation quasiment exclusive sur le respect des exigences liées à l'assainissement budgétaire»; l'experte ajoute que «la réponse au défi de la hausse du chômage se concentre sur un élargissement à tout prix de l'accès à l'emploi. Les préoccupations en matière de qualité des emplois, de lutte contre la segmentation du marché du travail et de mise en place d'un environnement de travail stimulant sont totalement absentes des orientations et mesures actuelles dans ce domaine».

Dans plusieurs pays, les experts estiment que les mesures d'activation ne se sont pas suffisamment concentrées sur les personnes les plus éloignées du marché du travail. Ainsi en Allemagne, contrairement au discours d'activation de la réforme Hartz IV, les chômeurs de longue durée n'ont guère été prioritaires dans les politiques d'intégration sur le marché du travail – une situation qui peut découler de leur sous-représentation dans tous les types de mesures d'insertion. Rien de surprenant dès lors à ce que le taux d'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché «normal» du travail ne se soit pas amélioré depuis 2005.

### 3.2.1 Investissement accru dans le capital humain

De nombreux pays développent et renforcent depuis 2008 des mesures favorisant l'investissement dans le capital humain. Les approches décrites ci-après ont été les plus couramment décrites par les experts nationaux.

#### **Favoriser la participation de tous à l'éducation et la formation**

Bon nombre d'experts signalent des mesures destinées à renforcer le caractère inclusif de leurs systèmes d'éducation et de formation. Par exemple:

- l'Autriche élabore des programmes de qualification à l'intention des chômeurs ainsi qu'à l'intention de personnes occupant un emploi;
- la Belgique réforme les programmes de l'enseignement supérieur et secondaire en vue d'en élargir l'accès et facilite le passage du système éducatif au marché du travail grâce à une meilleure orientation professionnelle et à des partenariats avec des entreprises;
- le Danemark développe des actions efficaces d'apprentissage tout au long de la vie (une stratégie nationale en la matière a été publiée en 2007) et, au titre du projet de loi sur l'exécution du budget 2012, veille à accroître le nombre de jeunes chômeurs formés dans le cadre d'un système d'apprentissage et à élaborer des «paquets» axés sur l'emploi et le développement des aptitudes des jeunes académiquement faibles;
- le PNR estonien réserve une large place à la prévention et à la réduction du chômage des jeunes au moyen d'une offre éducative de qualité, d'un abaissement des taux de décrochage scolaire et d'une meilleure préparation à l'entrée sur le marché du travail. Un accent important est également mis sur la diminution de la proportion d'adultes (25 à 64 ans) sans formation spécialisée (professionnelle ou universitaire), en particulier parmi ceux qui sont âgés de 25 à 34 ans; ainsi que sur l'intensification de la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie grâce essentiellement

à une multiplication des possibilités de formation permanente et de recyclage et à l'organisation d'une éducation formelle à l'intention d'adultes sans formation spécialisée. Une amélioration de l'efficacité des dispositions relevant des mesures actives sur le marché du travail est également prévue pour prévenir et réduire le chômage;

- en Hongrie, une modernisation du système d'éducation et de formation est en cours en vue de relever le niveau de qualification des effectifs grâce à une promotion de la formation professionnelle et des adultes (nouvelle législation) assortie d'une amélioration de cette formation en termes de qualité et d'adéquation au marché du travail dans une perspective de renforcement de la compétitivité (la formation professionnelle préparatoire peut débiter en 9<sup>e</sup> année d'école, les règles régissant cette filière ayant changé); grâce à la consolidation des éléments de formation pratique alternée en renforçant notamment le rôle des chambres nationales de commerce; et grâce à la poursuite du développement du système d'orientation professionnelle et de différents programmes de formation (cofinancés par le FSE) visant à faire acquérir par des adultes défavorisés peu qualifiés une formation de base ou professionnelle répondant aux besoins du marché, à développer les compétences linguistiques et informatiques, et à promouvoir des formations dans les entreprises en vue d'en accroître la capacité d'adaptation (les ressources ont été augmentées);
- en Lettonie, une action intitulée «Amélioration du système national de qualification, du contenu de la formation professionnelle et de la coopération entre les organismes impliqués dans cette filière de formation» vise à assurer un développement coordonné de la formation professionnelle afin qu'elle soit en adéquation avec le marché du travail; elle prévoit à cette fin une étroite coopération avec les partenaires sociaux – à savoir les employeurs et les syndicats. Bien que l'action ne se concentre pas sur l'intégration dans l'emploi des groupes à risque d'exclusion sociale, la formation professionnelle est l'un des moyens d'intégrer des groupes à risque dans le système éducatif et, ultérieurement, dans le marché du travail;
- à Malte, l'accroissement de l'investissement dans le capital humain s'est concrétisé par l'attribution de fonds supplémentaires à la formation; par la poursuite et la consolidation du programme d'aide à la formation qui couvre de 25 à 80 % des frais de formation; et par l'organisation de programmes de formation à l'intention de travailleurs qui veulent trouver un emploi dans l'économie verte;
- en Slovénie, le gouvernement s'engage dans le PNR 2012-2013 à instaurer des mécanismes financiers à l'appui du développement et de la mise en place de l'apprentissage tout au long de la vie: programmes d'étude avancés, formes et méthodes d'enseignement adaptées, ciblage sur des groupes d'étudiants divers et enseignement en ligne. Le renforcement du concept de l'apprentissage tout au long de la vie figure également parmi les mesures envisagées dans le domaine de l'éducation.

### **Adapter les systèmes d'éducation et de formation en vue de leur meilleure adéquation avec l'emploi et améliorer les qualifications**

Plusieurs experts soulignent les efforts déployés pour mieux tenir compte des exigences en matière de compétences nouvelles, et de compétences numériques notamment. L'expert danois, entre autres, attire l'attention sur une adaptation des systèmes de formation



répondant à la nécessité de doter les jeunes chômeurs de compétences nouvelles. Les experts belges insistent pour leur part sur les efforts visant à promouvoir la mobilité grâce à la réorientation et à l'amélioration des qualifications: validation des aptitudes techniques et linguistiques, élargissement de l'accès à l'éducation et à la formation pour tous et formation linguistique en vue de faciliter la mobilité régionale. Ils soulignent également le renforcement de la capacité d'apprentissage tout au long de la vie grâce à une offre plus abondante de programmes nouveaux principalement axés sur l'acquisition des compétences les plus demandées et sur l'orientation professionnelle tout en accordant une priorité à des groupes vulnérables tels que les travailleurs âgés ou les personnes handicapées.

### **Lutter contre le décrochage scolaire**

Un certain nombre d'experts mettent en évidence les efforts destinés à lutter contre la sortie prématurée du système scolaire. Tel est le cas des experts belges, qui décrivent plusieurs initiatives dans ce sens: encourager les écoles à formuler elles-mêmes des stratégies de lutte contre le décrochage scolaire qui leur soient adaptées; cibler les jeunes qui quittent prématurément l'école en tant que groupe prioritaire pour des offres d'emploi et de formation «sur mesure» dans le but de les orienter vers des postes vacants difficiles à pourvoir et vers le marché du travail de façon plus générale; réformer la formation professionnelle de manière à ce qu'un échec scolaire au cours des deux dernières années de scolarité obligatoire puisse être remplacé par un système de rattrapage permanent; et instaurer un nouveau contrat unique de formation en alternance pour tous les jeunes inscrits dans cette filière en liaison avec la fréquentation scolaire obligatoire.

### **Cibler les groupes vulnérables**

Plusieurs experts soulignent les efforts déployés pour cibler les personnes confrontées à des problèmes particuliers d'intégration dans l'emploi et celles qui sont les plus éloignées du marché du travail. Ainsi par exemple:

- en Bulgarie, la nouvelle génération de programmes – caractérisés par une approche davantage intégrée de l'employabilité et de l'emploi – est illustrée par le programme Prenez votre vie en main dont la conception a été fortement influencée par des ONG et qui s'adresse essentiellement à des groupes inactifs difficiles ayant cessé de chercher du travail. Le programme conjugue des conseils individualisés fournis notamment par des ONG avec des sessions de formation et un soutien permanent au travail;
- à Chypre, le gouvernement a pris ces dernières années des dispositions visant à intégrer les personnes les plus éloignées du marché du travail et à améliorer l'employabilité des groupes vulnérables; on peut citer à cet égard l'introduction de programmes destinés à améliorer l'employabilité des femmes économiquement inactives; à attirer et aider les personnes économiquement inactives et les chômeurs sur le marché du travail au moyen de formes flexibles d'emploi; à inciter le secteur privé et les autorités locales à embaucher des personnes handicapées; à concevoir des programmes de formation conjugués à des programmes soutenant l'emploi ou l'entrepreneuriat de personnes handicapées; à proposer aux immigrants des programmes d'apprentissage du grec ainsi que d'orientation et de formation professionnelles; et à subventionner l'emploi indépendant de personnes plus âgées;

- en Allemagne, le Plan national d'intégration adopté par le gouvernement fédéral en 2012 fait de l'inclusion active des migrants un volet à part entière de la stratégie nationale en faveur de leur intégration. Le plan d'action vise plus spécifiquement à renforcer la participation des migrants à l'éducation, à la formation et à l'emploi. L'Allemagne a introduit par ailleurs une série de mesures en faveur de l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée, qui vont de l'assouplissement de la réglementation du marché du travail à de nouvelles dispositions en matière d'intégration dans l'emploi. Le programme «Perspektive 50plus» est à l'origine de la création de 78 pactes régionaux pour l'emploi axés sur la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée. On ne compte pas moins de 421 centres pour l'emploi, soit plus de 95 % du total, participant à ce programme; ils sont habilités à élaborer leurs propres stratégies de réinsertion en fonction des besoins régionaux ou locaux;
- en Hongrie, le Plan pour la protection de l'emploi prévoit à partir de 2013 une forte diminution des cotisations à verser à la sécurité sociale par les employeurs qui occupent des personnes très défavorisées et peu compétitives (les cinq groupes cibles sont les jeunes de moins de 25 ans et les jeunes en début de carrière; les personnes de plus de 55 ans; les personnes peu qualifiées; les chômeurs de longue durée; et les mères désireuses de revenir sur le marché du travail après un congé parental). Il existe également des programmes de formation liés au marché du travail de plus petite envergure à l'intention des personnes particulièrement défavorisées. Un programme cofinancé par le FSE stimule le développement de l'économie sociale. Un nouveau programme de travaux publics conjugué à une formation/un développement des compétences offre pour sa part des emplois à des chômeurs de longue durée/ des personnes inactives dans l'incapacité d'accéder au marché du travail «principal». L'objectif annoncé du programme de travaux publics est la promotion de l'intégration à long terme sur le marché du travail compétitif grâce à l'activation (emploi temporaire dans un environnement de travail protégé) et un appui à l'acquisition de compétences de base. Le montant du salaire perçu dans le cadre de ce programme de travaux publics est supérieur à celui octroyé au titre de l'aide sociale, mais inférieur au salaire minimum officiel.

### **Développement de services personnalisés et sur mesure à l'échelon local**

Dans une démarche étroitement liée au ciblage sur les groupes vulnérables, de nombreux États membres reconnaissent la nécessité de développer des services davantage personnalisés et sur mesure. Plusieurs experts ont décrit des exemples particulièrement intéressants à cet égard:

- en Allemagne, l'un des grands axes des réformes Hartz a été l'expansion et l'amélioration des services d'intégration au marché du travail dans le cadre plus particulier du nouveau soutien du revenu de base accordé aux demandeurs d'emploi. Les centres pour l'emploi ont l'obligation d'apporter un soutien global au demandeur d'emploi en fonction de ses besoins propres en vue de l'intégrer le mieux et le plus rapidement possible dans l'emploi. Ils doivent fournir à cette fin à chaque demandeur d'emploi les coordonnées de personnes de contact susceptibles de lui apporter (de même qu'à sa communauté de besoins ou Bedarfsgemeinschaft) des conseils proactifs et un soutien tout au long du processus de recherche d'emploi;



- en Grèce, on observe une amélioration considérable de la prestation de services publics d'emploi par l'OAED (Organisme d'emploi de la main-d'œuvre) par suite de la création de 121 centres de promotion de l'emploi qui proposent, selon une approche individualisée, une orientation professionnelle, une aide à la recherche d'un emploi, etc. L'OAED ne fonctionne cependant toujours pas au niveau de performance souhaité, surtout dans la conjoncture de chômage très élevé que le pays connaît aujourd'hui. Cette carence provient notamment de ce que l'OAED n'a pas été correctement et suffisamment financé;
- au Royaume-Uni, c'est la personnalisation qui est à l'ordre du jour, tant en termes de conditionnalité qu'en termes d'aide à l'obtention d'un emploi. Le gouvernement s'est engagé à ce que le «Work Programme» fournisse une aide individualisée aux demandeurs en tenant compte de leurs besoins personnels. Il s'avère cependant difficile pour le ministère du Travail et des pensions de s'en assurer alors qu'il a laissé aux prestataires la liberté d'élaborer les services qu'ils souhaitent (approche dite de la boîte noire). Il a plutôt exigé des contractants qu'ils spécifient dans leurs soumissions «l'offre de service minimum» qui sera mise à la disposition de tous leurs clients.

### 3.2.2 Développement de mesures actives et préventives sur le marché du travail

Il ressort clairement de la section précédente que plusieurs États membres ont déjà amplifié leurs mesures actives et préventives sur le marché du travail au travers d'initiatives destinées à mieux cibler les groupes vulnérables et à développer des services personnalisés et sur mesure à l'échelon local. Bon nombre d'entre eux ont introduit en outre des dispositions visant à empêcher la perte de contact avec le marché du travail grâce notamment à des possibilités d'emploi temporaire (stages, garantie sociale pour les jeunes, réduction des frais d'embauche et accompagnement immédiat et complet en vue de la réinsertion la plus rapide possible des chômeurs sur le marché du travail). Les exemples suivants ont été cités par les experts:

- la Belgique ambitionne de créer 10 000 stages rémunérés pour aider les jeunes chômeurs à trouver une expérience de travail (temporaire). Elle s'efforce également d'éviter autant que possible les pertes d'emplois grâce à un élargissement des mesures de soutien et à la promotion d'une diminution temporaire du temps de travail et du chômage temporaire. Lorsque les pertes d'emploi ne peuvent être évitées, le plan prévoit un accompagnement immédiat et complet en vue de la réintégration la plus rapide possible du chômeur dans l'emploi. Des mesures ont été prises par ailleurs pour faire évoluer le marché du travail conformément aux principes de la flexicurité;
- la Finlande a instauré une garantie sociale complète pour les jeunes qui, prenant effet début 2013, assure à tout jeune de moins de 25 ans et aux jeunes de moins de 30 ans récemment diplômés un emploi, une formation sur le tas, un stage en atelier ou une réinsertion dans les trois mois qui suivent le début de leur chômage;
- la France a abaissé le coût du travail en procédant à des allègements ou des exonérations de cotisations sociales. La politique d'exonération des cotisations sociales sur les bas salaires a été instituée en 1993. Rendant le coût du travail moins élevé, elle devait inciter les employeurs à accroître les embauches dans cette tranche de salaires. Elle est devenue au fil des années l'un des instruments privilégiés de la politique d'emploi de la France. Ces exonérations s'appliquent aux personnes dont le revenu du travail

salarié est inférieur à 1,6 fois le salaire minimum. Elles se sont multipliées au cours des dernières années. Les études réalisées sur l'impact de cette mesure chiffrent autour de 800 000 le nombre d'emplois créés ou sauvegardés depuis la création de ces dispositifs, dont le coût est cependant considéré comme très élevé puisqu'il devrait atteindre près de 30 milliards d'euros en 2012, soit 55% de plus qu'en 2002. Cette politique n'a aucune incidence négative sur les comptes de la sécurité sociale puisque l'État a compensé cette perte de recettes par le reversement de diverses taxes. Elle favorise en revanche l'extension des bas salaires et, sans doute, un plus grand nombre d'emplois de moindre qualité;

- en Pologne, la liste des principales mesures d'activation inclut des formations; des travaux publics et des travaux d'intervention; des travaux d'utilité publique; des apprentissages et des formations sur le tas; des subventions aux entreprises occupant des chômeurs; et des travaux subventionnés (subvention à l'emploi pour les employeurs). Un nouvel instrument d'activation est entré en vigueur en 2009: il s'agit d'un plan de travail individuel visant à mieux adapter le processus d'activation aux besoins personnels. Le programme principal, intitulé «Formes actives de lutte contre l'exclusion sociale», vise à soutenir le développement de centres et de clubs d'inclusion sociale. Il comprend trois éléments: (i) le renforcement du rôle des établissements sociaux d'emploi en tant que partenaires des centres d'aide sociale et des bureaux de l'emploi; (ii) le resserrement de la coopération entre les centres et clubs d'inclusion sociale et d'autres acteurs en les regroupant au sein de la Plateforme; et (iii) la promotion d'exemples de bonnes pratiques en matière d'inclusion sociale;
- en Slovénie les ressources financières allouées aux PAMT ont fortement augmenté entre 2008 et 2010 mais, pour cause de crise économique, elles n'atteignaient plus en 2011 que moins des deux-tiers de ce qu'elles représentaient l'année précédente. Les PAMT étaient plus développées et couvraient un nombre beaucoup plus élevé de personnes en 2009 et 2010 qu'en 2008. Un accent plus marqué est mis aujourd'hui sur l'inclusion des allocataires sociaux dans les mesures de ce type, et en particulier des 75 % d'allocataires de longue durée qui sont aptes à l'emploi.

### 3.2.3 Adaptation permanente des incitations et désincitations découlant des systèmes d'imposition et d'indemnisation

Pour inciter davantage à l'occupation d'un emploi et venir à bout des pièges de la dépendance, plusieurs États membres ont pris des dispositions conjuguant resserrement de la conditionnalité des prestations, abaissement des taux d'imposition marginaux effectifs élevés et relèvement des bas salaires (voir également le point 3.1.3 pour des exemples précis). Comme le soulignent toutefois les experts belges, cette approche fait l'objet d'une double critique. Premièrement, la pression accrue exercée en vue de l'occupation d'un emploi peut pousser les personnes concernées à prendre des emplois mal rémunérés et de qualité médiocre. Deuxièmement, une focalisation excessive sur l'emploi et la prévention des pièges de la dépendance peut engendrer une érosion supplémentaire de la situation, en termes de revenu, des personnes dans l'incapacité de travailler et aller ainsi à l'encontre de l'objectif d'un niveau adéquat de protection sociale.

Ci-après quelques exemples de changements introduits dans la fiscalité de certains États membres en vue de rendre le travail financièrement attrayant pour les personnes à faible revenu:



- la Belgique a relevé de 200 euros le seuil d'exonération fiscale des bas et moyens revenus, et conservé l'indexation des salaires afin de maintenir le pouvoir d'achat des travailleurs et d'amortir l'impact de la crise. Une étude récente révèle cependant que l'augmentation des coûts salariaux a une incidence négative sur la création d'emplois dans le pays, et des voix s'élèvent pour réclamer la réforme du système d'indexation, considérant que le travail est un instrument potentiel majeur de lutte contre la pauvreté mais ignorant l'impact direct d'une telle mesure sur les ménages à bas revenu;
- le Danemark propose l'introduction d'une réforme fiscale entièrement financée visant à abaisser considérablement l'impôt sur le revenu du travail. Elle comprend deux éléments: une hausse progressive de la prime à l'emploi pour tous avec une hausse spéciale pour les parents isolés; et le relèvement du seuil des revenus pour la tranche supérieure d'imposition;
- la Slovénie a instauré un abattement fiscal général supplémentaire afin d'alléger la charge fiscale des contribuables à bas revenu. C'est ainsi qu'à la suite d'une majoration du salaire minimum (loi de 2010 sur le salaire minimum) et à partir de l'exercice d'imposition des revenus 2010, l'abattement fiscal général supplémentaire est passé à 3 019,83 € par an pour les contribuables dont le revenu imposable ne dépasse pas 10 200 € et a été maintenu à 1 000 € (ajusté en réalité à 1 047,50 €) pour ceux dont le revenu imposable se situe entre 10 201 et 11 800 €. Le revenu net disponible d'une personne gagnant 10 200 € est ainsi augmenté de 483 € (chiffres annuels).

### 3.2.4 Soutien à l'économie sociale et à l'emploi protégé

Plusieurs experts soulignent les efforts déployés par les États membres pour promouvoir l'économie sociale et l'emploi protégé en tant que moyens de multiplier les possibilités offertes aux personnes éloignées du marché du travail. Ainsi par exemple:

- l'Autriche a soutenu des projets d'emploi dans le cadre, entre autres, «d'entreprises économiques sociales». Celles-ci offrent des possibilités de stabilisation sociale et des formations individualisées aux personnes qui, ayant des besoins spéciaux, doivent sans doute bénéficier de filières particulières pour se réinsérer sur le marché du travail «principal». Un montant total de 221,19 millions d'euros a été consacré à «la promotion de l'emploi» en 2011, soit 22,69 % de l'ensemble des subventions accordées par le budget pour cet exercice;
- la Belgique a encouragé l'impulsion aux initiatives axées sur l'économie sociale. Un exemple récent à cet égard est l'octroi de subventions à des projets innovants dans ce secteur et en particulier à des projets améliorant le pouvoir d'achat des personnes vivant dans la précarité (achats groupés d'énergie notamment). Un soutien financier pour de nouveaux projets a été alloué à 57 organisations et entreprises en 2011;
- la République tchèque a connu en 2011 une progression majeure de l'aide au fonctionnement d'ateliers et lieux de travail protégés, ce qui atteste d'une nécessité croissante de ce type de mesures. Dans le domaine de l'économie sociale, ces dernières se concrétisent principalement par un emploi protégé à l'intention des personnes handicapées. Les projets en matière d'emploi financés par le FSE soutiennent également l'économie sociale. À ce jour, 45 «entreprises sociales», bénéficiaires types de cette forme d'aide, ont été créées dans le pays;



- l'Espagne se caractérise par le rôle grandissant de l'économie sociale et des ONG dans la gestion des programmes d'inclusion active destinés aux groupes à risque d'exclusion en termes d'adaptation de ces programmes aux besoins individuels et leur faible coût, de capacité de gérer l'emploi protégé et de spécialisation dans des activités visant au placement de personnes handicapées et de Roms, par exemple;
- la Finlande a alloué des fonds supplémentaires à la formation et l'emploi protégé en ateliers. Il s'agit d'une démarche importante dans la lutte contre la ségrégation et l'exclusion sociale, même si les évaluations de ce type d'emploi et d'économie sociale n'ont pas toujours été positives;
- la France a encouragé un segment du marché du travail pour les personnes en difficulté, en l'occurrence le secteur de l'économie sociale et solidaire. Ce secteur a multiplié les structures associatives et coopératives, qui ont développé à leur tour des activités d'insertion pour les jeunes et les travailleurs âgés. Le tiers secteur représente actuellement entre 7 et 8 % du PIB, dont 3 % pour les associations et fondations, et occupe 10 % des travailleurs salariés. La proportion de femmes travaillant dans ce secteur est plus élevée que dans le secteur privé (65,5 % contre 40 %). On y observe également une part importante de travailleurs appartenant à des groupes vulnérables, mais avec une prépondérance de contrats de courte durée – ce qui traduit une qualité d'emploi qui pourrait être encore fortement améliorée;
- en Slovénie, la loi de 2011 sur l'entrepreneuriat social se concentre sur des activités bénéfiques au plan social et sur l'emploi de personnes difficiles à placer, et s'attache à promouvoir l'activité indépendante, la création d'emplois et l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Il s'agit d'un nouveau type formel d'entrepreneuriat en Slovénie, même si un certain nombre d'associations, d'ateliers protégés et d'institutions, occupant un total de 17 000 personnes, fonctionnent déjà dans le pays selon les principes de l'entrepreneuriat social. La loi définit comme socialement bénéfiques les activités axées sur l'emploi des personnes handicapées, des demandeurs d'un premier emploi, des chômeurs, des allocataires sociaux, des chômeurs de longue durée et d'autres personnes difficiles à placer.

### 3.2.5 Efforts visant à favoriser l'accès à l'emploi

Une critique couramment formulée par les experts concerne la concentration excessive sur des mesures du côté de l'offre à l'heure où peu d'emplois sont disponibles et où il conviendrait d'agir pour accroître cette disponibilité. Elle est particulièrement bien formulée par l'experte lettone lorsqu'elle constate que «en Lettonie, l'inclusion active se fonde sur des approches traditionnelles de l'activation axées sur l'offre – intensification de l'activation et renforcement des sanctions qui pénalisent les chômeurs – alors qu'il existe peu d'emplois décents à occuper et que cette tendance va s'accroissant. Aucun débat n'intervient au niveau du gouvernement en ce qui concerne l'emploi durable et de qualité: il se concentre sur l'élargissement des possibilités d'emploi pour les personnes en âge de travailler qui sont menacées d'exclusion sociale. En conséquence, si les allocataires sociaux ne peuvent entrer sur le marché du travail, ils doivent participer aux actions de promotion de l'emploi». Plusieurs experts signalent toutefois des initiatives positives visant à encourager les employeurs à créer davantage d'emplois et à recruter davantage de chômeurs de longue





durée et de personnes confrontées à des difficultés particulières en termes d'accès au marché du travail. Ainsi par exemple:

- en Autriche, les mesures de «promotion de l'emploi» comprennent notamment des «subventions à l'intégration» allouées aux entreprises (subventions salariales à l'intention des employeurs qui embauchent des chômeurs de longue durée) et des avantages liés au travail de courte durée. Le nombre de personnes plus particulièrement couvertes par le programme de subventions à l'intégration a cependant diminué entre 2010 et 2011;
- la Hongrie a instauré en faveur des employeurs des allègements ciblés des cotisations sociales dans le but d'impulser la demande de travailleurs appartenant à des groupes défavorisés – lesquels sont principalement les jeunes en début de carrière, les personnes inscrites depuis plus de trois mois comme demandeurs d'emploi, les personnes revenant sur le marché du travail à l'issue d'un congé parental/de soignant et les travailleurs handicapés. Le programme START facilite l'accès des jeunes au marché du travail: il leur permet en effet, s'ils sont titulaires d'une carte START, d'acquérir plus aisément une première expérience professionnelle en accordant aux employeurs un allègement de cotisation qui réduit les coûts du travail. La carte START est émise par l'administration fiscale nationale et ne peut être délivrée qu'une seule fois. Le programme est financé par le Fonds du marché du travail. Plus de 190 000 jeunes en début de carrière titulaires d'une carte START ont été embauchés depuis le démarrage du programme (fin 2005). Certains experts font valoir qu'il s'agit uniquement de jeunes qui auraient trouvé un emploi de toute façon, autrement dit même s'ils n'avaient pas été titulaires de la carte, sans compter que la méthode est souvent venue en aide à des sociétés multinationales et n'a pas réellement touché les jeunes défavorisés;
- les Pays-Bas ont instauré des subventions salariales pour les employeurs qui embauchent des chômeurs relativement défavorisés (bénéficiaires des dispositions de la loi de janvier 2009 sur le travail et le revenu en fonction de la capacité de travail). Les travailleurs défavorisés peuvent également acquérir une expérience professionnelle sans perdre leurs allocations sociales;
- en Slovénie, l'État subventionne les employeurs qui embauchent les bénéficiaires d'une aide sociale en espèces, afin de réduire la dépendance à l'égard de cette aide grâce à une rémunération (article 41 de la loi de 2010 sur les prestations sociales). Le bénéficiaire doit avoir perçu une assistance en espèces pendant 12 mois au moins et être embauché pour un minimum de deux ans. Une formation sur le lieu de travail (programme PAMT) est par ailleurs organisée pour un nombre de chômeurs plus élevé encore;
- le Royaume-Uni a adopté une série de mesures destinées à encourager les employeurs à engager de nouveaux travailleurs et apprentis. L'Apprenticeship Grant for Employers octroie des subventions salariales aux employeurs qui recrutent leur premier apprenti, lequel doit avoir entre 16 et 24 ans. Le service national en charge de cette mesure attribuera jusqu'à 40 000 subventions d'apprentissage à des employeurs de petite taille et de taille moyenne (occupant jusqu'à 250 personnes) qui embauchent des jeunes de cette tranche d'âge. L'élément «incitation salariale» du Youth Contract est entré en vigueur en avril 2012 et le restera pendant trois ans. Il prévoit 160 000 incitations salariales d'un montant pouvant atteindre 2 275 £ chacune à l'intention d'employeurs qui embauchent pour un minimum de 26 semaines un jeune défavorisé ou handicapé

âgé de 18 à 24 ans dans le cadre du programme Work. Le gouvernement a également institué une allocation pour les jeunes qui démarrent une nouvelle entreprise.

### 3.2.6 Efforts visant à lutter contre la segmentation du marché du travail

Quelques experts seulement (parmi lesquels le DK) recensent des efforts importants pour lutter contre la segmentation du marché du travail, assurer des emplois de qualité et promouvoir le maintien et la progression dans l'emploi. Comme le fait remarquer l'expert autrichien, «les questions touchant à l'emploi faiblement rémunéré, à la pauvreté des travailleurs ou à la segmentation du marché du travail n'ont guère mobilisé l'attention des principaux acteurs politiques».

## 3.3 Accès à des services de qualité

Seuls quelques États membres (six dans le cas des personnes aptes au travail [AT, BE, EE, DE, LU, MT] et quatre dans le cas des autres [BE, EE, LU, MT]) ont pris depuis 2008 des mesures qui ont renforcé l'ensemble des services essentiels pour appuyer les politiques d'inclusion économique et sociale active, y compris les services d'aide sociale, d'emploi et de formation, d'aide au logement et de logements sociaux, de garde d'enfants, de soins de longue durée et de santé (voir le tableau 3.3). Dans le cas de l'Estonie par exemple, l'experte rapporte qu'en vue de mettre les services de protection sociale en adéquation avec les besoins des personnes concernées et d'accroître la satisfaction quant à la manière dont ils sont prestés, «des orientations ont été élaborées en 2012 à l'intention des administrations locales pour préciser les services sociaux minima qu'elles sont toutes tenues de fournir – ceci dit, les administrations locales dont la base de recettes est limitée éprouvent la plus grande difficulté à assurer la mise à disposition de l'ensemble des services». Au Luxembourg, l'expert signale que «les mesures qui ont été prises ces dernières années dans le domaine des services se caractérisent par la décentralisation, la concentration sur les populations vulnérables de la population, la recherche des populations cibles, l'accompagnement personnalisé et la coopération entre les secteurs et les services».

**Tableau 3.3: Accès à des services de qualité - Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle les politiques/mesures ont été renforcées, sont restées globalement inchangées ou se sont affaiblies depuis 2008**

	Renforcées	Inchangées	Affaiblies
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	AT, BE, DE, EE, LU, MT	BG, CY, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL*, SE, SI	CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK
<b>Pour les personnes inaptes au travail</b>	BE, EE, LU, MT	AT, BG, CY, DE, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL*, SE, SI	CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK

\* Le classement de la Pologne pour ce qui concerne l'accès à des services de qualité correspond à la moyenne des entrées multiples effectuées par l'experte, laquelle estime que certains services se sont renforcés et que d'autres se sont affaiblis.



Si les services n'ont pas connu d'évolution significative dans bon nombre d'États membres, neuf experts nationaux (CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK) considèrent néanmoins qu'ils se sont, de manière générale, affaiblis dans leurs pays respectifs. L'expert tchèque, par exemple, constate «qu'étant donné l'accroissement du décalage entre les capacités des services et les besoins des clients, la disponibilité de services tend à se limiter pour certains groupes d'utilisateurs». En ce qui concerne les services de l'emploi et en dépit de leur apparente efficacité et efficacité, ce constat concerne plus particulièrement les chômeurs de longue durée les plus difficiles à placer. La disponibilité de structures de garde d'enfants en âge préscolaire pose également problème dans les petites municipalités (les structures d'accueil d'enfants de moins de trois ans étant pratiquement inexistantes) de même qu'au sein de communautés socialement exclues où seule une faible proportion d'enfants fréquentent l'école maternelle. L'accessibilité financière de ces structures préscolaires (pour les enfants de moins de trois ans en particulier) s'est réduite depuis janvier 2012 [...]. La hausse des honoraires médicaux a réduit pour sa part l'accessibilité financière des soins de santé pour les populations aux revenus les plus faibles. En ce qui concerne les services destinés aux personnes âgées et handicapées ainsi que les interventions de crise, on observe une stagnation en termes de population couverte mais un accroissement des besoins». L'expert grec rapporte que «de manière générale, les prestations en matière de santé publique et d'aide sociale restent inadéquates et insuffisantes pour répondre aux besoins existants et émergents. Aucune mesure n'a en outre été prise pour faciliter l'accès à des services de qualité dans ces deux domaines, en particulier dans le cas des groupes les plus vulnérables de la population que les conditions dictées par la crise économique exposent à un risque accru. Il faut bien souligner que la phase de récession que subit la Grèce, et notamment l'effort d'assainissement budgétaire qu'elle a entrepris depuis deux ans, exercent d'ores et déjà des pressions supplémentaires importantes sur la capacité et l'efficacité de son système de santé et d'aide sociale».

L'affaiblissement des services est également frappant en Lettonie, où l'experte constate que l'accès aux services sociaux a été le moins développé des trois piliers de l'inclusion active. Elle fait remarquer que «les mesures d'assainissement budgétaire dans les domaines touchant directement la population – tels que les soins de santé, le secteur social, l'éducation et les transports – ont eu une incidence négative sur l'accessibilité des services non seulement pour les populations pauvres et exposées au risque d'exclusion sociale, mais également pour les citoyens ayant des revenus moyens. La réduction des dépenses dans le secteur public a eu un effet direct sur l'accessibilité et l'ampleur de nombreux services sociaux essentiels». En Espagne, «la décentralisation des services sociaux personnels sans garantie de prestations de base ni de financement suffisant, leur caractère discrétionnaire et leur disponibilité plus que limitée sont autant de causes d'inégalité et d'exclusion. Cette situation limite la capacité proactive des services sociaux de sorte que la gestion des prestations en espèces (mesures passives) prend le pas sur le suivi au cas par cas des personnes exclues et sur la coordination avec d'autres services (emploi, santé et logement) indispensables au renforcement des parcours d'inclusion sociale».

### 3.3.1 Disponibilité et accessibilité des services

Peu de pays ont accordé une réelle attention à l'amélioration de la disponibilité territoriale, de l'accessibilité physique et du caractère abordable des services depuis 2008 et, lorsque ce fut le cas, elle s'est limitée à certains domaines spécifiques. Des experts citent néanmoins quelques exemples positifs à cet égard:



- en Autriche, le gouvernement national a pris des mesures d'incitation en cofinçant de nouvelles structures d'accueil de jour afin de faciliter la garde des enfants. Il a décidé fin mai 2012 d'allouer une contribution fédérale en vue d'une augmentation supplémentaire du nombre de places dans ce type de structure, laquelle contribution s'apparente au cofinancement d'une start-up; elle a représenté 10 millions d'euros en 2011 et atteindra 15 millions d'euros par an de 2012 à 2014. Cette aide devrait contribuer à la création de 5 000 nouvelles places par an environ avec un accent plus particulier sur les places réservées aux enfants de moins de trois ans;
- en Belgique, des efforts considérables ont été déployés pour rendre les soins de santé financièrement plus abordables: on peut citer parmi les acquis récents le développement plus poussé du «maximum à facturer», instrument destiné à protéger les familles lorsque leurs dépenses totales de santé dépassent un seuil déterminé. Le gouvernement fédéral veut en outre accélérer et simplifier l'accès au statut OMNIO qui confère le droit à un remboursement plus élevé de l'assurance maladie aux personnes économiquement vulnérables;
- en Belgique, des initiatives régionales portent plus spécifiquement sur la garantie d'une accessibilité financière des soins de longue durée, en ce qui concerne les personnes âgées surtout. Les nouvelles mesures se concentrent sur l'élargissement des services dans le cadre des séjours de courte durée, de l'aide à domicile et des soins personnels (soins informels, soins temporaires et assistance aux soins notamment);
- au Danemark, des initiatives ont été prises depuis 2008 dans le domaine de la santé et des soins de longue durée en vue de promouvoir une égalité d'accès pour tous aux traitements et une meilleure qualité de ceux-ci. En ce qui concerne l'égalité d'accès, le précédent gouvernement a créé une commission pour la prévention chargée de formuler des propositions étayées et rentables en vue du renforcement de l'action préventive avec une attention particulière aux groupes aux ressources plus limitées. Des fonds supplémentaires ont également été alloués au renforcement du système psychiatrique et à l'amélioration de la santé parmi les groupes les plus vulnérables; les tickets modérateurs ont par ailleurs été supprimés pour plusieurs services de santé;
- au Luxembourg, un nouveau réseau de 30 offices sociaux locaux a été mis en place à partir de 2011 en vue de concrétiser le droit à un accompagnement social et de garantir l'accès à tous les services appropriés, y compris les services d'accès à l'emploi;
- à Malte, l'accès aux services a été amélioré grâce à un allègement des procédures. Les mesures adoptées à cette fin se concrétisent notamment par un travail initial en vue de l'introduction d'un mécanisme commun entre tous les départements ministériels pour simplifier les procédures d'éligibilité aux prestations et services soumis à des conditions de ressources; par une étude préliminaire d'un système de demande en ligne pour l'ensemble des prestations; par l'octroi aux bénéficiaires d'un accès en ligne à toutes les informations utiles en matière de sécurité sociale grâce à la mise au point d'un outil d'interrogation Web SABS pour le personnel du ministère de la Solidarité sociale; par la facilitation de la révision annuelle des droits aux prestations grâce à un meilleur travail en réseau entre les entités publiques, lequel réduit les lourdeurs administratives inutiles qui pèsent sur la fourniture des services; et par la mise en place d'un mécanisme de simplification des procédures d'enregistrement des naissances et décès;



- en Pologne, les services de garde d'enfants se sont manifestement améliorés pour les enfants de 3 à 6 ans et, dans une moindre mesure, pour les enfants plus jeunes. Le financement de ces services pose cependant problème depuis peu (règles restrictives imposées par les administrations locales, augmentation des frais d'inscription).

### 3.3.2 Qualité des services

Plusieurs États membres se sont attachés à relever le niveau de qualité des services en investissant dans le capital humain et en améliorant les conditions de travail entres autres. C'est ainsi qu'en République tchèque, le ministère du Travail et des affaires sociales insiste sur l'amélioration de la qualité des services sociaux – les normes en la matière étant devenues légalement contraignantes depuis janvier 2007. Le contrôle du respect des normes incombe au même ministère, qui dispose à cette fin de 120 inspecteurs externes spécialisés environ. Le ministère du Travail et des affaires sociales fournit également des orientations méthodologiques (les prestataires de services ont, par exemple, accès à des guides méthodologiques concernant les normes de qualité). Les ressources du FSE ont permis de former soixante «tuteurs en matière de normes de qualité» (120 heures de cours axés sur l'application pratique des normes). Des organisations fournissant des services sociaux utilisent le financement pour former leur personnel. Malte a accru l'efficacité des services sociaux en intensifiant les pratiques de normalisation et en renforçant par deux moyens les capacités du département en charge des normes de protection sociale: l'élaboration d'un cours du troisième cycle à temps partiel d'une durée de deux ans consacré à l'évaluation de la réglementation des services sociaux; et la soumission d'un projet financé par l'UE en vue d'un exercice cartographique qui, réalisé dans l'ensemble du secteur social public et volontaire, contribuerait à la fixation de normes nationales au niveau de la formation et permettrait de mieux cerner les besoins de formation des effectifs. Certains experts attirent néanmoins l'attention sur l'incapacité de développer des services globaux et coordonnés qui soient prestés de manière intégrée. Ainsi par exemple, les experts bulgares concluent «qu'un manque de compréhension persiste quant à la nécessité pour une famille en difficulté d'accéder à des services (publics) intégrés et universels (aide sociale, santé, éducation, transport, aide à l'emploi, etc.) et que les spécialistes devraient travailler avec les enfants et les familles en leur offrant la meilleure qualité possible en fonction des possibilités et besoins de la famille concernée. Aucun paquet de services garantis de ce type n'existe encore à ce jour. Il doit faire l'objet d'une réglementation juridique et reposer sur une norme financière et des orientations méthodologiques couvrant non seulement les services sociaux, mais également les services en matière de santé, d'éducation et autres».



## 4. Ressources financières

### 4.1 Ressources nationales

Dans de nombreux pays, l'absence de stratégie d'inclusion active clairement définie ne permet pas d'évaluer aisément le coût total de la mise en œuvre de ce type de stratégie ni d'établir si les dispositions requises ont été prises pour mobiliser au niveau du budget national les ressources nécessaires à l'étayer. En Pologne, par exemple, l'experte considère que «le financement des politiques et programmes d'inclusion sociale relevant des trois volets définis par la Commission européenne continue de manquer de cohérence. Autrement dit, aucune règle budgétaire spécifiquement sociale ne permet de garantir un niveau adéquat de dépenses ni de coordonner dans une perspective à plus long terme celles qui concernent le soutien du revenu, les marchés du travail inclusifs et l'accessibilité de services de qualité. Cette situation découle manifestement de l'absence de véritable stratégie globale d'inclusion sociale». La difficulté d'établir la proportion des ressources nationales allant à l'inclusion active est bien expliquée par l'expert français lorsqu'il écrit «que l'on ne dispose pas d'un bilan consolidé de l'ensemble de la dépense publique relative à la lutte contre la pauvreté. Ce projet est actuellement élaboré par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et devrait aboutir dans le courant de 2013. S'agissant de l'inclusion active, cette mesure serait encore plus complexe et exigerait un travail très fin d'élaboration qui ne sera probablement pas engagé dans de brefs délais sans demande précise de l'Union européenne ou du gouvernement français». Les experts grecs notent eux aussi «qu'étant donné qu'une stratégie d'inclusion active doit encore être développée dans leur pays, il ne faut guère s'attendre à ce que des efforts soient consentis pour garantir l'allocation par le budget national de ressources suffisantes pour mettre en œuvre les mesures qui en découleraient. Les ressources financières consacrées aux diverses mesures appliquées au titre des trois volets des politiques d'inclusion active n'ont dès lors pas été allouées en priorité à la promotion d'une combinaison de dispositions servant spécifiquement les objectifs de l'inclusion sociale. Étant donné en outre les contraintes budgétaires imposées par la situation actuelle du pays, aucun effort n'a été fait par les gouvernements qui se sont succédé depuis trois ans pour trouver une marge de manœuvre budgétaire permettant d'introduire des mesures axées sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale». L'experte lettone souligne qu'étant donné que son pays ne s'est pas doté d'une stratégie homogène mais uniquement de quelques mesures d'inclusion active, «il est impossible de fournir des informations concernant les ressources nationales consacrées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie d'inclusion active et de ses trois piliers, ou d'évaluer si elles sont suffisantes».

Quelques experts seulement ont été en mesure d'évaluer la viabilité et l'adéquation du financement prévu. Il semblerait que, de manière générale, la suffisance du financement soit plus manifeste en ce qui concerne le pilier «marchés du travail inclusifs». L'expert autrichien notamment constate que «même durant la crise économique et financière, le gouvernement est parvenu à ce que les mesures d'inclusion active bénéficient de ressources suffisantes au titre du budget national». L'expert maltais rapporte pour sa part que «les dispositions budgétaires relatives à la protection sociale n'ont pas été restreintes en dépit des pressions causées par la récession mondiale: elles ont même été renforcées dans certains domaines

(allocations supplémentaires en espèces pour les personnes de plus de 80 ans vivant encore chez elles)».

L'un des points clés est la mesure dans laquelle les autorités nationales sont parvenues, en période de contraintes économiques et budgétaires, à trouver le juste équilibre entre incitations au travail, prévention et réduction de la pauvreté, et viabilité budgétaire. De nombreux experts insistent sur le fait que, dans beaucoup de pays, la crise financière engendre des réductions au niveau des budgets alloués aux mesures d'inclusion active, et des restrictions au niveau des services. Par exemple:

- en République tchèque, le domaine de la politique active de l'emploi peut être considéré comme particulièrement sous-financé et l'on ne peut affirmer que les ressources disponibles permettront de répondre aux besoins croissants de services sociaux. L'aide au logement (à savoir la construction de logements sociaux) est limitée pour l'instant et l'aide aux structures d'accueil préscolaire des enfants de moins de trois ans est, elle aussi, pratiquement négligeable;
- en Irlande, le financement de la protection sociale a été assez bien préservé considérant les exigences d'austérité et d'assainissement budgétaire. Il convient d'ajouter cependant que si les PAMT ont fait l'objet de dépenses plus importantes, les services ont pour leur part été les principales victimes de la compression des dépenses;
- aux Pays-Bas, les mesures d'austérité se traduisent notamment par une diminution du budget total du ministère des Affaires sociales et de l'emploi, et par des coupes sombres au niveau du Fonds des municipalités et de ses budgets spécifiques. Le budget 2012 alloué à la réinsertion a été réduit de moitié par rapport à 2010; les restrictions les plus drastiques toucheront dès lors en 2012 la réinsertion des demandeurs d'emploi ainsi que la garde des enfants;
- en Roumanie, le financement adéquat des stratégies intégrées continue d'être mis en péril par les mesures d'austérité, et en particulier par les restrictions au niveau des prestations et des services, mais également de l'aide à l'activation. La Roumanie figure parmi les États membres où le pourcentage du PIB affecté aux dépenses publiques était le plus faible en 2010.

## 4.2 Fonds structurels de l'UE

Les Fonds structurels de l'UE ont joué dans beaucoup de pays un rôle déterminant dans l'élaboration de mesures d'inclusion active. Ils ont cependant eu tendance à être utilisés davantage à l'appui du volet «marchés du travail favorisant l'insertion» qu'à l'appui du développement et de l'application d'une stratégie globale et intégrée d'inclusion active. Ils servent surtout, de manière générale, à financer l'encadrement intensif de personnes socialement exclues, d'une part, et d'actions visant à aider les groupes les plus vulnérables (jeunes, parents isolés et immigrants notamment), d'autre part. Ainsi par exemple:

- en Autriche, les personnes éloignées du marché du travail forment le groupe cible des mesures FSE mises en œuvre au titre de la priorité 3b du programme opérationnel «Emploi Autriche 2007-2013». Les projets, exécutés dans le cadre de Pactes territoriaux





pour l'emploi (PTE), ont atteint une soixantaine durant la période 2010-2011 et 3 500 personnes environ éloignées du marché du travail y ont pris part en 2010. Ils sont programmés en tant que projets pilotes axés sur les besoins spécifiques des groupes en marge du marché du travail. Ces expérimentations pilotes devraient être intégrées à terme dans des mesures générales;

- en Belgique, les ressources du FSE servent plus particulièrement à soutenir des interventions spécifiquement adaptées aux besoins des groupes relevant des Centres publics d'action sociale – autrement dit une clientèle pour laquelle les mesures d'activation générales semblent moins efficaces (jeunes de 18 à 25 ans, parents isolés, personnes d'origine étrangère et personnes de plus de 45 ans notamment). Le programme opérationnel (PO) fédéral FSE comprend deux volets: un volet «Intégration sociale» et un volet «Emploi». Le PO en cours a été élaboré de manière conjointe par le Service public de programmation (SPP) Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale et le Service public fédéral (SPF) Emploi, travail et concertation sociale. Le budget FSE alloué au programme fédéral 2007-2013 s'élève à 45 064 810 euros – dont 38 305 088 euros pour le volet «Intégration sociale» et 6 759 722 euros pour le volet «Emploi». Le PO s'articule autour de trois axes, dont deux revêtent un intérêt plus particulier à la lumière de l'approche de l'intégration active: il s'agit de l'Axe 1 (Stimuler les parcours en activation sociale et professionnelle) et de l'Axe 2 (Favoriser une perspective de carrière ainsi que la diversité dans l'emploi). Le premier axe met l'accent sur des interventions spécifiquement adaptées aux besoins de groupes faisant partie de la clientèle des Centres publics d'action sociale (CPAS) pour laquelle les mesures d'activation générales semblent moins efficaces (jeunes de 18 à 25 ans, parents isolés, personnes d'origine étrangère et personnes de plus de 45 ans notamment). Le deuxième axe se concentre sur des actions structurelles visant à gérer la diversité au travail et à lutter contre les pratiques discriminatoires. Il se concrétise entre autres par des campagnes de sensibilisation en faveur du maintien de personnes plus âgées dans l'emploi et par le projet «experts du vécu»;
- en Bulgarie, les Fonds structurels ont été un apport crucial à la politique sociale, au cours des deux dernières années surtout. Un nombre non négligeable de programmes financés par les Fonds structurels européens méritent d'être signalés car ils offrent des services qui n'existaient pas auparavant ou permettent d'atteindre des groupes cibles négligés jusque-là. Les programmes «Activer les inactifs» et «Améliorer la qualité des services», gérés par l'Agence nationale pour l'emploi à l'intention des citoyens et des entreprises avec un accent particulier sur les groupes vulnérables sur le marché du travail, en sont deux exemples par excellence. Jusqu'en 2010, la plupart des programmes nationaux pour l'emploi étaient financés par le budget national plutôt que par les Fonds structurels. La distinction entre le financement assuré par les fonds européens et celui émanant du budget de l'État a été rendue floue par suite de la forte diminution des ressources en provenance du budget national. C'est ainsi que les dépenses budgétaires allouées aux mesures actives du marché du travail ne dépassaient plus 65 millions BGN en 2010 tandis que les fonds relevant du programme opérationnel «Développement des ressources humaines» atteignaient 308 millions d'euros et qu'une large part en était attribuée aux programmes de promotion de l'emploi. En 2011, les fonds programmés pour les mesures actives au titre du budget national s'élevaient à 73 millions BGN et ceux mis à disposition au titre du PO «Développement des ressources humaines» à 330 millions EUR;

- à Chypre, les contraintes imposées aux finances publiques font que la mise en œuvre de mesures visant à la réalisation des objectifs Europe 2020 dépend largement d'une aide financière de l'UE. Le programme opérationnel «Emploi, capital humain et cohésion sociale» revêt un intérêt particulier pour l'inclusion sociale parce qu'il comporte des mesures de soutien à l'intention des segments vulnérables de la population et qu'il favorise leur participation au marché du travail ainsi que leur intégration dans la société. Toute une série de programmes d'aide sociale couvrant un large éventail de domaines d'action ont été introduits dans ce contexte. La part réservée à l'amélioration de l'inclusion sociale des personnes défavorisées est cependant relativement modeste puisqu'elle représente 2,2 % seulement du budget communautaire total selon les données agrégées présentées dans le PNR 2012; tandis que 16,6 % sont alloués aux investissements dans le capital humain et dans l'amélioration de l'employabilité et de l'adaptabilité des forces de travail;
- en République tchèque, les Fonds structurels ont joué un rôle important sous l'angle de l'inclusion sociale, et le programme opérationnel «Ressources humaines et emploi» (PO RHE) en particulier, dans la mesure où il se concentre sur la réduction du chômage grâce à une politique active du marché de l'emploi et à la formation professionnelle, ainsi que sur la réinsertion dans la société de personnes socialement exclues. Dans le cadre du PO RHE, un montant de 398,6 millions d'euros (21,7 % du PO) a été affecté au financement de la priorité «Intégration sociale et égalité des chances», à savoir le soutien à l'intégration sociale et aux services sociaux, le soutien à l'intégration sociale des communautés roms, l'intégration sur le marché du travail des groupes socialement exclus, l'égalité entre les femmes et les hommes sur le marché du travail, la conciliation entre vie professionnelle et familiale, et autres domaines d'appui;
- en Espagne, les Fonds structurels et le FSE surtout s'avèrent déterminants pour les politiques d'inclusion. Le programme opérationnel «Lutte contre la discrimination» en particulier a été primordial pour l'inclusion active des personnes handicapées, des immigrants, des personnes fortement exclues et des Roms. Le programme «Acceder» développé par la Fondation du secrétariat gitan (FSG) à l'intention de ce dernier groupe reste une référence en termes de portée et d'efficacité. Des programmes sont élaborés dans le même sens par la Fundación ONCE (la priorité allant ici aux personnes handicapées), la Croix-Rouge (immigrants) et Caritas (personnes fortement exclues);
- en Grèce, la plupart des mesures mises en œuvre en matière d'inclusion sociale, hormis les mesures de soutien au revenu, sont largement cofinancées par les Fonds structurels de l'UE au titre de divers programmes opérationnels relevant des cadres communautaires successifs d'appui à la Grèce, et des Initiatives de la Communauté européenne. Tel est également le cas actuellement au titre du cadre de référence stratégique national 2007-2013 puisque toutes les mesures adoptées ou programmées par les autorités helléniques dans ce contexte pour promouvoir l'inclusion sociale des groupes vulnérables bénéficient d'un financement des Fonds structurels de l'UE;
- en Finlande, les Fonds structurels représentent un complément important aux mesures et actions nationales liées à l'inclusion sociale. La part budgétaire est de l'ordre de 1,7 milliard d'euros pour la période de programmation 2007-2013 – ce qui



constitue un apport majeur si l'on considère les effets de levier. La part du financement national représente environ 2,01 milliards d'euros dont 75 % sont apportés par le gouvernement central et 25 % par les autorités locales. On estime à 2,3 milliards d'euros l'apport des partenaires du secteur privé. Les activités développées dans le cadre de nombreux projets d'inclusion sociale visent à expérimenter et à généraliser des pratiques susceptibles de générer de bons résultats à l'avenir en termes de lutte contre l'exclusion sociale, et à trouver certaines réponses aux défis à relever par la protection sociale face au vieillissement de la population;

- en Hongrie, les fonds européens sont largement consacrés à l'élaboration et à l'application de mesures relevant de la stratégie d'inclusion active. Fin 2008, le gouvernement et l'Agence nationale de développement ont décidé de réaffecter les fonds des programmes opérationnels du nouveau plan de développement de la Hongrie «pour amortir les effets de la crise, maintenir l'emploi et commencer à se préparer à l'après-crise». C'est ainsi que 51 milliards HUF du PO «Infrastructure sociale» et 60 milliards du PO «Transports» ont été réaffectés au PO «Développement économique» – le but étant de «faire usage des fonds de l'UE d'une manière qui permette de protéger le plus grand nombre possible d'emplois menacés par la crise»;
- en Italie, le cadre de référence stratégique national 2007–2013 (CRSN) relatif à l'utilisation des Fonds structurels de l'UE est un instrument déterminant pour l'amélioration des politiques d'inclusion sociale axées sur les groupes défavorisés. Fin 2010, ces politiques mobilisaient la majorité des projets (51 %) financés au titre du CRSN;
- en Lettonie, les fonds alloués par l'Union européenne ont été, durant la crise, une source majeure de financement pour le développement du pays; ils ont assuré à la Lettonie et à ses habitants une aide sociale considérable; ils ont permis de sauvegarder des emplois (dans les régions surtout); et ils ont stimulé l'emploi. Ce soutien a été principalement axé sur deux volets de l'inclusion active, à savoir les marchés du travail inclusifs et les services de qualité. Les fonds européens ont un effet positif indirect sur le troisième volet (revenu adéquat): l'impulsion au développement, à la qualité et à l'accessibilité des services et la promotion de la participation ou de la présence des chômeurs et des salariés sur le marché du travail facilitent en effet, à des degrés divers, le maintien du revenu;
- en Lituanie, les Fonds structurels de l'UE sont depuis 2009 la source principale du financement des mesures d'inclusion active. L'analyse des projets montre que leurs activités peuvent être regroupées en trois catégories: soutien aux entreprises sociales et aux personnes handicapées; soutien de l'emploi public; et actions portant sur la formation professionnelle, l'emploi subventionné, la rotation des postes et la mobilité territoriale;
- à Malte, les Fonds structurels de l'UE ont largement servi à soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique intégrée d'inclusion active. C'est ainsi que la politique d'inclusion sociale est essentiellement financée au titre d'un programme opérationnel intitulé «Renforcer l'autonomie des citoyens pour davantage d'emplois et une meilleure qualité de vie» qui s'est concrétisé par toute une série de projets visant à améliorer l'éducation et, au travers de l'ETC (Employment and Training Corporation) notamment,

d'encourager tant les particuliers que les employeurs à optimiser l'utilisation des ressources humaines disponibles, et l'activité des femmes entre autres, au moyen de divers mécanismes de soutien;

- aux Pays-Bas, les fonds mis à disposition par le FSE sont prioritairement destinés à diriger davantage de personnes vers le marché du travail en s'intéressant surtout aux groupes «en marge». Les grands axes sont l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre (travailleurs plus âgés, femmes et jeunes), une plus grande inclusivité des personnes défavorisées (détenus ou enfants ayant des besoins spéciaux, par exemple), la promotion de l'adaptabilité et l'investissement dans le capital humain (jeunes ayant quitté l'école prématurément entre autres);
- en Pologne, les Fonds structurels servent largement au cofinancement de programmes d'inclusion sociale active. La source principale a été constituée, ces dernières années, des fonds alloués par le FSE au titre du programme opérationnel «Capital humain» (PO CH) qui s'inscrit dans le cadre de référence stratégique national 2007-2013. Ce programme s'articule en dix priorités, toutes explicitement liées au développement du capital humain par l'amélioration de l'éducation, le relèvement des compétences, l'organisation de formations, etc. À fin juin 2012, le budget effectif de l'ensemble des projets PO CH s'élevait à 29,291 milliards PLN (toutes sources combinées), soit environ 7,323 milliards EUR ou 64 % du total prévu. Le nombre de projets soutenus a atteint pour sa part 33 921. Les projets relevant du PO CH s'adressent à la fois aux personnes aptes au travail et à celles qui ne le sont pas (personnes handicapées, personnes âgées, immigrants sans formation) tout en tendant à «privilégier» quelque peu le second groupe;
- en Roumanie, en dépit d'un faible taux d'absorption, les fonds européens contribuent à l'objectif fondamental que constitue le renforcement du mécanisme national d'inclusion sociale dans le but d'instituer un cadre pour l'élaboration et la coordination des politiques sociales – ceci afin de mieux comprendre les situations d'exclusion sociale pour définir des priorités sectorielles, promouvoir une promotion de l'inclusion active et instaurer un environnement propice au développement de politiques sociales qui, mises en œuvre dans différents domaines d'intervention, se renforcent mutuellement;
- en Slovénie, le FSE a cofinancé les PAMT, ainsi que plusieurs programmes visant au développement et à la modernisation du Service national de l'emploi. Dans le cadre du programme opérationnel «Développement des ressources humaines» 2007-2013, la Commission européenne s'est engagée à un cofinancement de 3,2 millions d'euros en 2009 et de 104,7 millions d'euros en 2010. De ce montant, 30,0 millions d'euros ont été consacrés à la promotion de l'entrepreneuriat et de la flexibilité; 34,3 millions à la promotion de l'employabilité des demandeurs d'emploi et des inactifs; 23,5 millions au développement des ressources humaines et à l'apprentissage tout au long de la vie; et 2,1 millions à l'égalité des chances et à la promotion de l'inclusion sociale; le solde a été affecté au renforcement des capacités institutionnelles et administratives ainsi qu'à l'assistance technique;
- en Slovaquie, les ressources du FSE servent très largement au développement du domaine de l'inclusion sociale puisqu'ils financent la majorité des politiques en la matière. Au cours de la période de programmation 2007-2013, les fonds alloués par le



FSE sont utilisés dans le cadre du programme opérationnel «Emploi et inclusion sociale» (l'allocation du FSE représentant 881 millions d'euros) et plus précisément de l'objectif «croissance de l'emploi, diminution du chômage, inclusion sociale et renforcement des capacités» ainsi que dans le cadre du programme opérationnel «Éducation» (l'allocation du FSE représentant 618 millions d'euros) et plus précisément de l'objectif «assurer la compétitivité durable de la Slovaquie en adaptant son système éducatif aux besoins de la société de la connaissance».





## 5. Suivi et évaluation

Quelques pays seulement ont pris des dispositions pour suivre et évaluer la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active et l'incidence des mesures instaurées dans ce contexte. L'évaluation de programmes individuels est assez courante, mais une évaluation des interactions entre les trois piliers fait largement défaut. Ainsi par exemple, l'experte hongroise fait remarquer «qu'il n'y a pas de suivi systématique de la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active ni de l'impact des mesures dans toute leur complexité, même s'il va de soi que plusieurs composantes/mesures de l'inclusion active ont été suivies et évaluées». Au Luxembourg, l'expert fait état d'une tradition bien ancrée de suivi et d'analyse de la situation économique et sociale au niveau de programmes particuliers, mais conclut «qu'il n'existe pas de suivi et d'évaluation systématiques et intégrés des politiques d'inclusion active. Pour cela, les évaluations des trois volets devraient être combinées. En plus, dans l'évaluation de chaque volet, la perspective des deux autres devrait être prise en compte». L'expert maltais précise que «le suivi et l'évaluation manquent encore dans son pays du cadre scientifique permettant de réaliser des évaluations holistiques et des analyses coûts-avantages, et d'introduire un élément d'expérimentation scientifique». Au Portugal, l'experte note «qu'aucun arrangement n'a été spécifiquement mis en place pour suivre la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active. Il est néanmoins possible de recenser certaines initiatives en rapport avec chacun des volets, même s'il n'existe pas de système d'information intégré permettant de produire des données comparables entre les trois». Elle conclut que, de manière générale, le processus de suivi et d'évaluation s'est détérioré du fait que «certaines structures en place à des périodes antérieures (durant le processus PAN/Inclusion par exemple), qui offraient un potentiel de suivi et d'évaluation des mesures, ont été supprimées ou subissent de profondes transformations [...]. Les mécanismes de consultation auprès de différentes parties prenantes ont été, eux aussi, manifestement mis à l'écart».

Quelques exemples de développements intéressants sont néanmoins cités par les experts:

- en Belgique, le Service public fédéral «Sécurité sociale» a étendu la portée des indicateurs à de nouveaux domaines d'action tels que la protection du revenu minimum, l'utilisation de données administratives pour le suivi des questions de pension, l'apprentissage tout au long de la vie, les services de santé, la politique du logement, etc. Le rapport «Indicateurs de protection sociale en Belgique» fournit par conséquent des informations concernant l'ensemble des trois volets de l'inclusion active. Il n'en reste pas moins que tous les indicateurs sont traités séparément de sorte que leur impact conjoint sur l'intégration sociale et économique des personnes défavorisées n'est pas suffisamment pris en compte;
- en République tchèque, bien que la mise en œuvre des changements n'ait fait l'objet d'aucune évaluation de leurs répercussions sociales, que ce soit ex-ante ou ex-post, le ministère du Travail et des affaires sociales a effectué ou commandité ces dernières années toute une série d'analyses touchant aux questions d'exclusion sociale. Par ailleurs, le ministère évalue régulièrement (sur base trimestrielle) à l'aide des données communiquées par l'Office national de statistique les évolutions au niveau des revenus et des dépenses des ménages, mais sans prise en considération particulière des catégories exposées au risque de pauvreté;

- en Estonie, bien qu'aucune disposition n'ait été prise pour suivre l'application de la recommandation relative à l'inclusion active et l'impact des mesures introduites dans ce contexte, des groupes de réflexion indépendants et des institutions publiques ont entrepris une série d'analyses reflétant dans une certaine mesure l'ensemble ou certains des trois volets de la stratégie d'inclusion active;
- en Finlande, tous les programmes et toutes les mesures font l'objet d'une évaluation. Celle-ci ne fait pas toujours appel à des compétences externes, sauf lorsqu'il s'agit d'instruments stratégiques majeurs et de nouvelles propositions législatives. Ainsi par exemple, le nouveau plan d'action en faveur de l'inclusion sociale doit définir une série d'indicateurs et un système de suivi, mais cette tâche est toujours en cours;
- en France, on assiste depuis dix ans à une forte augmentation de la production de données et de statistiques sociales, augmentation dont profite la politique de lutte contre l'exclusion. Le monitoring des politiques reste toutefois plus important que l'évaluation même si l'évaluation du revenu de solidarité active (RSA) a constitué une démarche scientifiquement solide et si une évaluation de grande ampleur des établissements et services sociaux et médico-sociaux est en préparation;
- en Allemagne, l'action sur le marché de l'emploi au titre des Livres III et II du Code social est désormais le domaine de la politique sociale nationale qui fait l'objet de l'évaluation la plus poussée. Si d'autres initiatives politiques en matière d'inclusion active n'ont pas fait jusqu'ici l'objet d'une évaluation d'une telle envergure et aussi différenciée, il est de plus en plus fréquent qu'elles soient intégrées à des systèmes de suivi;
- en Grèce, en dépit de l'absence du moindre mécanisme ou arrangement destiné à suivre et évaluer les mesures de politique sociale de manière générale, ou les mesures d'inclusion sociale en particulier, il convient d'attirer l'attention sur une évolution positive, à savoir que le nouveau PNR 2012-2015 fait une priorité de la réorganisation du système de politique sociale qui implique, entre autres, la mise en place d'un «mécanisme central de coordination, de désignation et de suivi des politiques sociales» placé sous la responsabilité du ministère du Travail, de la sécurité sociale et de la prévoyance;
- en Italie, aucun arrangement n'a été spécifiquement mis en place pour suivre l'application de la recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active, mais des efforts ont été déployés pour perfectionner les indicateurs en la matière – en particulier au titre du cadre de référence stratégique national 2007-2013 relatif aux Fonds structurels de l'UE;
- au Luxembourg, le groupe de travail interministériel chargé de surveiller l'impact social de la crise offre un exemple d'approche davantage intégrée du suivi. Il comprend des représentants du ministère de la Famille et de l'intégration et du ministère des Affaires sociales. Sa coordination est assurée par le Service national de l'action sociale (SNAS) et l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS);
- en Pologne, le suivi et l'évaluation des politiques d'inclusion sociale semblent s'être intensifiés ces dernières années. En règle générale, ce sont les projets/programmes





cofinancés par des institutions étrangères (UE, Banque mondiale) qui font l'objet d'un suivi et d'une évaluation, mais un suivi rigoureux accompagne de plus en plus souvent aussi des programmes strictement nationaux. L'évaluation reste pour sa part moins répandue et quelque peu embryonnaire;

- en Slovénie, une modélisation macroéconomique a servi à évaluer l'impact du projet de révision de la réglementation de la politique sociale ainsi que des réformes structurelles. La révision du salaire minimum et la révision du revenu minimum, de même que celle de la réglementation relative à l'éligibilité au bénéfice des prestations de sources publiques – toutes approuvées en 2010 – se sont également fondées sur des études, des simulations et des évaluations;
- en Slovaquie, depuis juin 2010, toutes les propositions législatives doivent donner lieu à l'évaluation ex ante d'une sélection d'impacts. À ce jour toutefois, la pratique en la matière n'a pas eu de résultat concret dans la mesure où les auteurs des projets de loi ne sont pas tenus d'accepter les conclusions de ces évaluations;
- en Suède, l'évaluation est une pratique permanente et assez efficace en raison principalement de l'accès à des registres qui, basés sur la population, utilisent un système uniforme d'identification par numéro personnel. Le processus n'a pas connu d'amélioration significative mais il maintient son niveau de qualité élevé. Il est étayé par des enquêtes telles que l'enquête sur les forces de travail, l'EU-SILC, l'enquête sur la répartition des revenus et l'enquête sur les conditions de vie;
- au Royaume-Uni, un système avancé d'étude d'impact, de suivi et d'évaluation est en place, et le pilotage et l'expérimentation des politiques seraient plutôt en progression; il est cependant trop tôt pour évaluer le «*Work Programme*», et le «*Universal Credit*» n'est pas encore d'application.

## 5.1 Implication des acteurs concernés

Le degré d'implication de l'ensemble des acteurs concernés dans le processus de suivi et d'évaluation varie fortement. Quelques exemples positifs seulement ont été cités par les experts:

- en Belgique, le groupe de travail «Actions» institué dans le cadre du plan d'action national en faveur de l'inclusion sociale a été le principal relais permettant l'implication de toute une série de parties prenantes telles que des entités locales, des partenaires sociaux et des ONG. Il s'est réuni à dix reprises depuis 2008 pour un suivi thématique des mesures visées par le plan d'action. Le gouvernement fédéral s'efforce par ailleurs de généraliser le projet pilote «Experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale»;
- en Slovénie, le Conseil économique et social de la République offre aux partenaires sociaux la possibilité formelle de participer activement à l'évaluation des stratégies d'inclusion active.

## 5.2 Rôle des PNR et des RSN

Le rôle des programmes nationaux de réforme (PNR) et des rapports sociaux nationaux (RSN) est très limité pour ce qui concerne le suivi et l'évaluation des stratégies d'inclusion active. Lorsqu'ils exercent une influence, celle-ci tend à porter davantage sur le volet «marchés du travail favorisant l'insertion». Ainsi par exemple:

- en Belgique, un aperçu intégré de l'ensemble des trois volets de l'inclusion active fait défaut. Une fois encore, l'activation du travail prend le pas sur l'accès à des services de qualité et sur le revenu adéquat. Dans le RSN 2012 également, l'évaluation consacrée au volet «inclusion active» est relativement limitée en dehors du récapitulatif des indicateurs pertinents pour l'approche de l'inclusion active présenté dans ses annexes techniques;
- en Bulgarie, les PNR et les RSN exercent peu d'influence directe – probablement du fait qu'ils restent essentiellement, en dépit de certaines consultations, un produit de l'administration. Les engagements de mesurer les avancées et les indicateurs de progrès contenus dans ces documents incitent toutefois un certain nombre d'ONG et de syndicats à les utiliser dans leurs actions de plaidoyer, du moins en ce qui concerne le suivi de leur application;
- aux Pays-Bas, même si le Bureau d'analyse des politiques économiques a calculé les effets de toutes les réformes structurelles présentées par le gouvernement dans le PNR, aucune évaluation ex ante de l'ensemble de l'impact social de ce dernier n'a été effectuée, et aucune autre étude de cet impact social n'a été réalisée. Il n'est pas clairement établi, par exemple, pour quel segment de la population les incitations financières pourraient s'avérer efficaces, ni dans quels segments les gens pourraient y rester insensibles;
- en Suède, les PNR et les RSN n'ont aucune incidence sur le système national de suivi et d'évaluation. Cette dernière est un processus continu.

Très peu d'experts fournissent des exemples positifs d'incidence des PNR et RSN sur le suivi et l'évaluation. L'experte slovène estime notamment que «les PNR et les RSN jouent un rôle assez important dans le suivi et l'évaluation des stratégies d'inclusion active – ne serait-ce que parce qu'ils exigent un bilan périodique et systématique des enjeux, des évolutions et de l'accomplissement des tâches fixées l'année précédente».

## 5.3 Expérimentation/innovation sociale

Extrêmement peu d'éléments attestent du recours à l'expérimentation/innovation sociale lors de l'élaboration de mesures d'inclusion active. On peut citer à cet égard les exemples suivants mentionnés par les experts:

- aux Pays-Bas, des études nouvelles et ambitieuses sont actuellement menées pour déterminer l'effet net des interventions en faveur de la réintégration. Quelque huit municipalités (ainsi que l'organisme de gestion des assurances sociales) expérimentent



et décident d'interventions auprès d'un groupe d'étude et de contrôle afin de déterminer ce qui fonctionne pour qui. Les résultats sont attendus fin 2014;

- en Slovénie, il a été fait appel à l'expérimentation/inclusion sociale pour l'élaboration des mesures d'inclusion active. Tel a plus particulièrement été le cas dans le domaine de l'inclusion sur les marchés du travail, bien que la nouvelle approche de l'octroi des prestations sociales – en vertu de la loi de 2010 sur l'exercice des droits aux fonds publics – puisse également être considérée comme une expérimentation sociale (encadré 5.1).

### **Encadré 5.1: Exemples d'innovation sociale en Slovénie**

MOSAIC: cette association en faveur de l'inclusion sociale s'attache à appliquer une stratégie alternative pour l'inclusion sociale des groupes vulnérables. Cette stratégie se fonde sur leur formation et leur emploi dans le cadre d'activités émergentes liées à l'écologie et au patrimoine naturel et culturel de la région Pomurje. Elle vise à améliorer les possibilités d'emploi des populations vulnérables (personnes difficiles à placer et personnes handicapées en particulier) dans des domaines tels que l'agriculture écologique, le traitement écologique des denrées alimentaires, la construction traditionnelle et la protection de l'environnement.

Dans le but de réintégrer (former et employer) les sans-abri, le premier magasin d'occasions «Ancien article, nouvel usage» a été ouvert à Ljubljana en 2010 par l'association «Rois de la rue» qui vient en aide aux sans-abri et encourage l'auto-assistance. Les articles donnés sont vendus à bas prix (principalement à des personnes qui n'ont pas les moyens d'acheter des articles neufs ou plus onéreux) et les recettes sont utilisées conformément aux objectifs de l'association, à savoir l'intégration sociale des groupes marginalisés, le développement d'activités humanitaires, des actions à vocation écologique, etc.

*(Source: Rapport de l'experte slovène)*



## 6. Recommandations des experts

Les experts ont été invités à recommander les actions prioritaires à mener pour améliorer la mise en œuvre de l'inclusion active à la fois dans leur propre pays et au niveau de l'UE. Plusieurs thèmes reviennent régulièrement dans leurs recommandations et reflètent les principales carences recensées dans les sections précédentes du présent rapport. Les lecteurs désireux de mieux comprendre la problématique visée sont invités à se reporter à la section du rapport qui la décrit et qui précise, le cas échéant, les pays ayant pris des mesures à son égard. Les rapports des experts individuels fournissent, de toute évidence, davantage d'informations concernant le contexte dans lequel s'inscrit une recommandation particulière. Les recommandations sont documentées ci-après.

### 6.1 Rôle des PNR et des RSN

Les experts recensent un éventail assez large d'actions à prendre par les États membres pour développer ou consolider leurs stratégies globales et intégrées d'inclusion active. Ces actions reflètent les carences constatées au point 2 du présent rapport. Les six domaines d'action les plus fréquemment suggérés sont la mise en place des dispositions nécessaires à la définition d'une stratégie intégrée; l'amélioration de la coordination entre les différents volets; l'adoption d'une approche davantage équilibrée entre les trois volets; l'intensification du suivi, de l'évaluation et de la recherche; le renforcement de la participation des parties prenantes au processus et l'amélioration de sa gouvernance; et la focalisation initiale sur des domaines ou groupes spécifiques.

#### 6.1.1 Conception d'une stratégie globale intégrée

Le point 2.1 du présent rapport met en évidence la préoccupation de nombreux experts quant à l'approche extrêmement fragmentée et déséquilibrée de l'élaboration des politiques. Constatant l'absence fréquente d'une approche globale et intégrée de l'inclusion active, plusieurs d'entre eux axent leurs recommandations sur la nécessité d'adopter des dispositions en vue de l'élaboration de ce type de stratégie et certains formulent des suggestions pratiques dans ce sens. Par exemple:

- l'experte estonienne insiste sur la nécessité de mettre au point une stratégie globale et intégrée en matière d'inclusion active des personnes exclues du marché du travail qui combine de façon équilibrée le complément de ressources adéquat, les marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité;
- les experts grecs suggèrent d'instituer, aux fins de l'élaboration d'une stratégie intégrée d'inclusion active, une autorité de gestion unique chargée de la conception, de la coordination, du suivi et de l'évaluation de l'ensemble des mesures prises ou programmées dans le cadre d'une stratégie d'inclusion active;
- l'experte irlandaise propose de créer un groupe d'étude formé de représentants des trois principaux ministères concernés (Prévoyance sociale; Entreprise, commerce et emploi; et Éducation et compétences) ou d'inviter le Conseil économique et social

national à réexaminer les dispositions existantes et à proposer un plan en faveur d'une meilleure intégration;

- l'experte lettone souligne que l'élaboration d'une stratégie globale d'inclusion active devrait faire partie de l'agenda politique au lieu de relever comme aujourd'hui d'un processus fragmenté et non coordonné de programmation, d'application et de suivi des différents volets de l'inclusion active;
- l'expert luxembourgeois réclame un effort soutenu en vue de parvenir à une approche plus globale et à une mise en œuvre davantage intégrée, ainsi qu'à une meilleure pondération de l'importance respectivement attribuée à chacun des trois volets de l'inclusion active;
- l'experte roumaine suggère que l'efficacité de stratégies sectorielles parallèles serait renforcée si elles étaient rassemblées dans un document de politique commun, explicite et dûment structuré qui mettrait en évidence les aspects transversaux et inciterait à utiliser des instruments et systèmes clairs pour mesurer les avancées dans le domaine de l'inclusion active.

### 6.1.2 Amélioration de la coordination entre les différents volets

Les sections précédentes du présent rapport ont montré que les experts sont nombreux à constater des lacunes en matière de coordination horizontale et verticale des politiques et programmes d'inclusion active. Le point 2.2 (mise en œuvre intégrée) souligne l'insistance de nombreux experts quant à la nécessité de mieux coordonner les trois volets de l'inclusion active au niveau national mais surtout au niveau infranational. Le point 2.3 (coordination verticale des politiques) met en évidence les lacunes en termes de coordination entre les différents niveaux de gouvernance. Plusieurs experts formulent des recommandations pour y remédier. Par exemple:

- l'expert autrichien propose d'engager un processus de programmation intégrée en coopération avec les provinces fédérales et les municipalités (pour ce qui concerne plus spécialement les services sociaux) ainsi qu'avec les partenaires sociaux;
- l'expert allemand estime qu'un conseil national pour l'inclusion sociale faciliterait la coordination entre les différents niveaux de l'administration publique lors de la mise en œuvre du concept de politique globale et intégrée dans des domaines tels que l'intégration des travailleurs âgés ou des migrants ou la conciliation entre vie familiale et professionnelle, et assurerait la participation des parties prenantes à ces processus;
- les experts danois recommandent une intégration plus poussée des différents piliers ou volets sociaux de manière à ce que les initiatives menées dans un domaine (revenu adéquat, par exemple) puissent être étayées par des initiatives menées dans des domaines connexes (éducation, par exemple);
- l'experte estonienne préconise une coordination horizontale et verticale plus efficace des politiques dans le cadre de la mise en œuvre de l'ensemble des trois volets de la stratégie d'inclusion active;



- l'expert espagnol insiste sur la nécessité de poursuivre les progrès accomplis ces dernières années en termes de coordination institutionnelle verticale et horizontale dans le domaine de l'inclusion active;
- les experts des Pays-Bas font valoir que les municipalités pourraient améliorer la qualité de leurs services et leur contribution à la prévention de la pauvreté et à la politique du marché du travail en intégrant leurs actions en matière de réinsertion, leurs dispositions relatives au revenu et leur aide aux personnes surendettées;
- l'expert français suggère d'envisager la réinstitution des plans d'action nationaux d'inclusion sociale (PNAI) en tant que moyen de veiller à ce que les différents programmes d'État, interventions des collectivités locales, actions des organisations caritatives et des associations sans but lucratif, et financements européens, qui sont les moteurs de la politique d'inclusion active, agissent tous dans la même direction et parviennent à une réelle mutualisation;
- l'experte polonaise propose la mise en place d'une unité de coordination qui pourrait prendre l'une des trois formes suivantes: (i) un groupe de travail composé de représentants des partenaires sociaux, d'experts et de parties prenantes; (ii) une unité administrative plus solide qui serait rattachée au Premier ministre ou ferait partie de la structure de l'un des ministères; ou (iii) un organisme public existant qui serait doté des instruments et prérogatives nécessaires;
- l'experte roumaine recommande d'affiner la combinaison des politiques d'inclusion active en resserrant les liens entre éducation, services de santé, protection sociale et activation du marché du travail.

### 6.1.3 Adoption d'une approche plus équilibrée entre les trois volets

Le point 2.1.3 met en évidence le problème posé par l'absence d'équilibre entre les trois volets de l'inclusion active et la tendance de nombreux États membres de conférer beaucoup plus de poids au volet relatif au marché du travail au détriment des volets relatifs au revenu adéquat et à l'accès aux services. Face à cette pondération inégale, plusieurs experts formulent des recommandations insistant sur la nécessité d'un meilleur équilibre entre les trois volets de l'inclusion active. Par exemple:

- les experts chypriotes préconisent de remédier au déséquilibre d'une approche privilégiant à l'excès l'apport d'un revenu adéquat et accordant relativement moins d'attention à une offre suffisante de services de qualité;
- l'expert tchèque recommande une bonne pondération entre les trois volets de l'inclusion active en réservant davantage de place à une politique active de l'emploi et au développement des ressources humaines dans le cadre des marchés du travail inclusifs, ainsi qu'à l'adéquation des revenus et à l'accès à des services de qualité;
- l'experte hongroise souligne que s'il est justifié et important d'accroître les incitations au travail, «il est tout aussi important de garantir au minimum les moyens de survivre et de faire de l'emploi une véritable option pour ceux qui sont aptes à travailler en leur

assurant notamment les services nécessaires à cette fin (transports, soins de santé, services publics de l'emploi, etc.)»;

- l'experte lettone suggère que les trois volets de l'inclusion active soient définis de manière plus équilibrée en accordant davantage d'attention à la planification d'un revenu suffisant et de services de qualité, ainsi qu'à leurs interactions réciproques;
- l'experte portugaise réclame le rétablissement de l'approche fondée sur les droits consacrée par le programme national relatif au revenu d'insertion, et la prévention de l'érosion du potentiel (limité) de la prestation de revenu allouée dans le cadre de la lutte contre la pauvreté;
- l'experte slovaque insiste sur la nécessité d'accorder une attention équilibrée aux trois piliers de l'approche de l'inclusion active au lieu de donner la priorité à une approche de type «workfare» (insertion par l'activité économique);
- l'expert suédois souligne que le gouvernement doit rétablir le principe du maintien du revenu en relevant le plafond des revenus dans le cadre de l'assurance chômage et, ensuite, de l'assurance maladie. Il devrait également concrétiser l'introduction d'une assurance chômage uniforme qui, gérée par l'État, aurait un caractère plus inclusif que celle actuellement en vigueur.

#### 6.1.4 Intensification du suivi, de l'évaluation et de la recherche

Le point 5 montre que l'évaluation de l'impact des politiques liées aux trois volets de l'inclusion active fait défaut dans de nombreux États membres. On note également l'absence fréquente de volonté d'analyser l'interaction entre les trois volets et leurs effets possibles de renforcement mutuel. Aussi de nombreux experts indiquent-ils dans leurs recommandations que les stratégies nationales intégrées gagneraient à se fonder davantage sur des éléments probants et à être étayées par un processus plus rigoureux de suivi, d'évaluation et de recherche.

L'un des domaines dans lesquels plusieurs experts proposent une amélioration est le recours plus systématique à **l'évaluation d'impact social**. Par exemple:

- les experts belges recommandent une évaluation ex ante systématique de l'impact sur la pauvreté des réformes menées dans le domaine social et dans le domaine de l'emploi;
- l'experte finlandaise préconise de meilleures méthodes de suivi ainsi qu'un partage des connaissances, y compris des évaluations d'impact et des évaluations comparatives;
- l'experte hongroise propose que les mesures programmées fassent l'objet d'une évaluation ex ante puis ex post en termes d'impact social;
- l'experte irlandaise recommande un renforcement des mesures relatives au suivi et à l'évaluation des développements (avec une attention particulière à l'efficacité des programmes) et l'instauration de l'évaluation d'impact social en tant que partie intégrante du processus décisionnel; elle recommande également que les parties





prenantes soient associées à cette évaluation (ainsi qu'à d'autres égards) et que les résultats de l'évaluation d'impact social soient rendus publics;

- l'expert luxembourgeois suggère de développer (davantage) le système d'évaluation de l'impact social et de veiller à ce que l'évaluation des politiques soit faite sous l'angle de chacun des trois volets – ainsi par exemple, l'évaluation des politiques du marché de l'emploi devrait-elle être effectuée également dans la perspective d'un revenu décent et de l'accès à des services de qualité;
- les experts néerlandais proposent qu'une évaluation de l'impact social soit instituée, en particulier pour les mesures qui, efficaces en termes de coût, impliquent des restrictions au niveau des services fournis;
- l'experte portugaise suggère qu'une évaluation d'impact soit exigée pour toute mesure proposée, en particulier lorsque des éléments attestent d'effets négatifs de mesures similaires antérieures en termes d'efficience et d'efficacité pour la réduction de la pauvreté.

Outre les recommandations portant sur les évaluations d'impact social, toute une série de suggestions ont été formulées quant à la manière dont la recherche et l'évaluation pourraient étayer les stratégies intégrées. Ces suggestions vont dans le sens d'une étude plus approfondie du mode d'interaction entre les trois volets et son renforcement; de la mise en place de modalités de suivi et d'évaluation plus rigoureuses dans le but d'améliorer l'efficacité des politiques et d'assurer davantage de responsabilisation; et du développement d'une meilleure base de données pour étayer l'élaboration et le suivi des politiques. Par exemple:

- l'expert autrichien propose d'initier un processus intégré d'évaluation proactive des forces/faiblesses/enjeux du modèle «inclusion active», qui couvre les trois volets stratégiques et leur interaction;
- les experts danois recommandent de consacrer des efforts supplémentaires au suivi et à l'évaluation systématiques des mesures spécifiquement définies dans les stratégies dans un souci de plus grande transparence et responsabilisation;
- l'expert espagnol recommande d'accélérer la mise au point de protocoles d'évaluation des politiques d'inclusion active – ce qui va exiger que l'État, les agents sociaux et les ONG à vocation sociale se mettent d'accord sur les indicateurs et les données à rassembler à propos des différents programmes, et sur l'évaluation et la diffusion des résultats;
- l'experte finlandaise suggère de réduire le chevauchement inutile du pilotage et de l'expérimentation (grâce à un meilleur dialogue et un suivi plus rigoureux);
- l'expert maltais propose que la recherche devienne une composante essentielle de tout projet: l'action doit s'accompagner de recherche à chacune de ses étapes;

- les experts néerlandais réclament un suivi plus performant des effets des mesures stratégiques et l'identification des groupes (potentiellement) à risque, afin d'apporter des réponses intégrées en conséquence;
- l'experte roumaine insiste sur la nécessité de disposer d'une meilleure base de données spécialisée et d'affiner les procédures de suivi et d'évaluation en vue de garantir la mise en œuvre efficace de stratégies d'inclusion sociale et d'emploi qui se renforcent mutuellement;
- l'experte slovaque insiste sur la nécessité d'améliorer le processus régulier de suivi et d'évaluation de tous les programmes.

### 6.1.5 Renforcement de la participation et amélioration de la gouvernance

Le point 2.4 montre que, dans certains États membres, la participation des acteurs concernés (y compris les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales [ONG] et les prestataires de services) à l'élaboration, l'application et l'évaluation des stratégies d'inclusion active est assez poussée. De nombreux experts n'en estiment pas moins que des améliorations majeures sont possibles. Ils soulignent en effet que l'amélioration des modalités d'implication des acteurs clés dans le processus favoriserait l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'inclusion active. Plusieurs d'entre eux formulent dès lors des recommandations dans ce sens. Par exemple:

- les experts belges recommandent l'intégration des compétences locales dans la conception d'une stratégie globale;
- les experts tchèques font valoir qu'une attention plus grande devrait être accordée aux questions de gouvernance, à savoir l'interaction entre les différents départements et niveaux de gestion et la participation de l'ensemble des parties prenantes;
- l'expert espagnol suggère d'intensifier et de consolider les progrès accomplis en termes de gouvernance grâce à la plus grande présence d'ONG à vocation sociale dans le PAN/ Inclusion et les diverses stratégies d'inclusion (en faveur des Roms, des personnes handicapées, des immigrants), étant donné que ces organisations représentent les intérêts des groupes à risque;
- l'experte finlandaise suggère de faire davantage entendre la voix des usagers lors des différents processus, y compris une application plus efficace de méthodes et d'instruments axés sur des indicateurs qualitatifs et fondés sur l'expérience;
- l'experte irlandaise réclame le rétablissement du processus «parties prenantes» en Irlande, le dialogue socioéconomique et la planification inclusive étant indispensables à la relance et à la mise en place d'un plan viable pour l'avenir;
- l'expert italien recommande le renforcement par voie législative de la participation de tous les acteurs concernés (y compris ceux en situation de pauvreté et d'exclusion sociale) à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des stratégies;



- l'experte polonaise propose qu'indépendamment des modalités adoptées en matière de coordination, l'unité devrait impérativement prévoir une large participation des différents acteurs;
- l'experte portugaise réclame le rétablissement/renforcement des mécanismes de participation et de coordination qui existaient à différents niveaux (central et local) en vue d'assurer une mise en œuvre intégrée des trois volets de la stratégie d'inclusion active;
- les experts britanniques préconisent que des ressources soient à nouveau affectées au dialogue entre les parties prenantes (y compris celles ayant une expérience directe de la pauvreté) et le gouvernement concernant sa stratégie d'inclusion sociale (y compris l'inclusion active) dans une perspective européenne.

### 6.1.6 Focalisation initiale sur des domaines ou des groupes spécifiques

Comme le montre le point 2.1, bon nombre d'États membres sont encore loin de l'élaboration d'une stratégie globale d'inclusion active s'adressant à toutes les personnes en âge de travailler et ce constat incite certains experts à considérer que l'adoption d'une approche réellement globale et totalement intégrée de l'inclusion active peut s'avérer une tâche impossible à réaliser d'un seul coup. Plusieurs experts insistent également sur la nécessité d'accorder davantage d'attention à des groupes ou des domaines spécifiquement défavorisés, et beaucoup d'entre eux soulignent à quel point les personnes inaptes au travail sont négligées par rapport à celles qui sont capables de travailler. Ces considérations diverses ont conduit plusieurs experts à estimer que la focalisation sur des approches davantage thématiques et sur l'élaboration d'une approche intégrée de l'inclusion active propre à certains domaines particuliers pourrait constituer une piste à recommander. Par exemple:

- les experts bulgares laissent entendre que la mise en œuvre d'une stratégie globale d'inclusion active, qui répondrait aux besoins de tous les groupes vulnérables, est assez irréaliste à ce stade et suggèrent de concentrer les efforts sur une approche réellement intégrée dans un domaine spécifique, en l'occurrence les conditions de logement dans les ghettos roms. Ils estiment que ce but pourrait être atteint par l'actualisation du programme national pour l'amélioration des conditions de logement des Roms et par un renouvellement de l'engagement de le concrétiser. L'exécution de ce programme exigerait une coordination étroite entre les politiques en matière de logement, de soins de santé, d'emploi et d'éducation et offrirait à ce titre l'exemple d'une approche véritablement intégrée;
- les experts lituaniens recommandent de se concentrer sur un programme avancé d'activation à l'intention des bénéficiaires de longue durée de prestations d'aide sociale, qui mobiliserait et unirait les efforts du gouvernement central, des municipalités, des services de placement, des établissements éducatifs et d'autres parties prenantes;
- les experts néerlandais proposent la mise au point d'une approche plus élaborée de façon à éviter un risque croissant de pauvreté parmi les groupes vulnérables en combattant les effets cumulés des mesures restrictives appliquées à l'aide sociale, aux

dispositions relatives au revenu (politique de lutte contre la pauvreté), aux prestations sociales et à l'assurance nationale (soins de longue durée);

- l'experte polonaise recommande l'élaboration de stratégies/programmes sectoriels et cette démarche peut être envisagée comme un pas vers l'élaboration d'une stratégie unique d'inclusion sociale active. Les exemples de stratégies sectorielles avancées («Solidarité intergénérationnelle» entre autres) sont encourageants. Selon l'experte, ces stratégies sectorielles pourraient, en définitive, être intégrées pour former une stratégie globale unique, ou devenir son alternative;
- l'experte slovène propose de concentrer l'action sur deux domaines: premièrement, il faudrait que les partenaires sociaux intensifient leurs négociations sur la révision de la loi sur les relations de travail afin d'entamer l'élimination des causes de la forte segmentation du marché de l'emploi; deuxièmement, elle insiste sur l'adoption d'une réglementation pertinente dans le domaine des soins de longue durée en vue de garantir la disponibilité et l'accessibilité financière des services, de même que la viabilité financière du système face au vieillissement rapide de la population.

### 6.1.7 Autres

Plusieurs autres suggestions intéressantes ont été formulées par différents experts dans le sens d'une approche davantage intégrée. Par exemple:

- les experts d'Italie et de Roumanie insistent sur une approche de type **mainstreaming**: l'expert italien suggère l'intégration des trois piliers de l'inclusion active dans les politiques nationales tout en adoptant une approche qui soit universelle et pluridimensionnelle; l'experte roumaine recommande l'intégration systématique des principes d'égalité et de non-discrimination en vue de supprimer les inégalités au niveau des systèmes de protection/d'aide sociale, d'éducation et de santé ainsi que sur le marché du travail;
- les experts de la République tchèque et d'Espagne établissent un lien entre une inclusion active efficace et l'élaboration des **PNR** et des **RSN**: l'expert espagnol considère que les politiques d'inclusion active devraient constituer chaque année une partie visible du PNR et du RSN; l'expert tchèque estime pour sa part que des actions stratégiques telles que la stratégie 2011-2015 en faveur de l'inclusion sociale et le programme national de réforme (dans le domaine de l'inclusion sociale) devraient être mises en œuvre de façon plus cohérente. Il conviendrait de les structurer en actions spécifiques assorties d'un délai déterminé et liées à des objectifs opérationnels; de veiller à mobiliser les ressources financières nécessaires; et d'assurer un suivi rigoureux de l'avancement de la mise en œuvre;
- l'expert italien souligne que l'inclusion active ne peut réussir sans l'**élimination des restrictions discriminatoires** (envers les immigrants et les minorités ethniques, par exemple) présentes dans la législation en vigueur;
- l'expert maltais insiste sur l'importance d'un meilleur accès à l'**information** et recommande à cette fin la création de services d'information communautaires qui, gérés par des personnes éclairées et formées, sont l'un des moyens d'entrer en contact avec ceux qui ont besoin de services;



- les experts du Luxembourg et du Royaume-Uni soulignent pour leur part à quel point il est important de mobiliser les **ressources** nécessaires à l'application des mesures adoptées. C'est ainsi que les experts britanniques suggèrent que le gouvernement repense sérieusement son approche de la réduction du déficit, afin que des fonds publics puissent servir à promouvoir la création d'emplois, à l'intention plus particulière des jeunes qui connaissent depuis une génération les taux de chômage les plus élevés;
- l'experte slovaque recommande que les approches nationales soient étayées par l'**apprentissage de bonnes pratiques** en vigueur ailleurs: il conviendrait donc de favoriser la participation de représentants du gouvernement à des activités d'apprentissage mutuel afin d'obtenir des informations quant au type de stratégie intégrée qui fonctionne le mieux.

## 6.2 Actions prioritaires au niveau des États membres pour chacun des volets

Les experts ont été invités à définir une large combinaison d'actions prioritaires à prendre par leurs États membres pour renforcer leurs politiques/mesures au titre de chacun des trois volets de l'inclusion active, à savoir le complément de ressources adéquat, les marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité.

### 6.2.1 Complément de ressources adéquat

#### **Garantir la suffisance des ressources**

Il ressort du point 3.1 que l'accès assuré à un revenu adéquat reste, dans de nombreux États membres, un élément très embryonnaire de l'inclusion active. S'il existe de bons exemples de rattachement de l'octroi de ressources à l'activation (point 3.1.2) et de volonté d'accroître l'incitation au travail (point 3.1.3), c'est souvent au détriment d'une garantie de revenus suffisants (point 3.1.1). À la lumière de ce constat, de nombreux experts insistent sur la nécessité de **renforcer les systèmes de protection sociale** et, en particulier, de **veiller à ce que les prestations soient adéquates**. Par exemple:

- en Belgique, un effort doit être fait pour relever (plutôt qu'éroder) le niveau des prestations sociales et garantir à tous un revenu minimum adéquat se rapprochant de 60 % du revenu médian (seuil de risque de pauvreté);
- en Bulgarie, une hausse du revenu minimum garanti (RMG) est attendue depuis longtemps. Il conviendrait également d'étendre la couverture des régimes de revenu minimum par un assouplissement des conditions de ressources, lesquelles sont extrêmement restrictives. Le recours à ces régimes devrait par ailleurs être favorisé en combattant la tendance à stigmatiser la pauvreté dans les discours publics et dans les pratiques administratives;
- en République tchèque, il conviendrait de rétablir l'obligation législative de réévaluer régulièrement le minimum vital pour tenir compte de la hausse des prix (et

éventuellement des salaires). Le délai imposé à l'octroi de prestations pour les frais de logement devrait être supprimé;

- en Allemagne, la protection sociale devrait être renforcée dans la mesure où le relèvement du niveau des prestations octroyées aux allocataires de ce dernier filet de sécurité pourrait améliorer la situation de ce segment de la population en termes de revenu et l'aider à sortir de la pauvreté. Il conviendrait cependant que cette réforme de la protection sociale s'inscrive dans une réforme du système d'activation et d'intégration prévu par le deuxième livre du Code social allemand (SGB II);
- en Estonie, le niveau de subsistance devrait être calculé sur la base des dépenses minimales effectives nécessaires à survivre et être majoré au moins jusqu'à un montant garantissant un revenu à la limite de la pauvreté absolue. Les taux servant au calcul de l'allocation de chômage et de l'assurance chômage devraient également être relevés et/ou la période de versement devrait être prolongée pour améliorer la capacité de subsistance des chômeurs;
- en Espagne, l'actuel régime de revenu minimum devrait être simplifié et harmonisé en un régime unique adaptable aux diverses situations d'exclusion sociale et aux différents groupes concernés. Le revenu actif d'insertion pourrait être à l'origine d'un nouveau régime national de revenu minimum, qui servirait de «tampon» de protection sociale aux groupes vulnérables tout en catalysant l'inclusion active. Il conviendrait de relever les niveaux de couverture mais surtout le degré de protection du régime de revenu minimum afin d'éviter non seulement la pauvreté extrême, mais également la pauvreté relative. De manière plus spécifique, il s'avère essentiel d'améliorer la protection des familles pauvres avec enfants pour réduire le niveau actuellement très élevé de la pauvreté infantile. Il convient aussi, dans le même ordre d'idée, d'améliorer la compatibilité du revenu et des prestations pour ceux qui sont confrontés à la pauvreté des travailleurs;
- en Grèce, il faudrait instaurer un régime de revenu minimum universel et soumis à conditions de ressources, et prendre à cette fin des mesures destinées à renforcer les capacités administratives et à réaffecter au financement d'un régime général de ce type des ressources initialement attribuées à des besoins moins urgents. Il conviendrait également de réexaminer d'urgence le système des allocations de chômage, et notamment l'assistance en cas de chômage de longue durée, en termes de niveau, de couverture, de conditionnalités et de durée;
- en Italie, un cadre national régissant les régimes de revenu devrait être introduit: il s'intégrerait aux systèmes locaux de protection sociale et serait financé à l'aide d'une réforme fiscale progressive basée sur la taxation de la fortune pour remédier à la répartition inégale des revenus. Il conviendrait par ailleurs de réorganiser dans un souci d'harmonisation l'ensemble des transferts sociaux actuels (prestations sociales, pensions et prestations d'invalidité civiles, allocations de maternité et allocation pour famille nombreuse, par exemple) afin d'allouer un revenu minimum adéquat qui atteigne «au moins un niveau supérieur à celui défini comme exposant les personnes à un risque de pauvreté et qui soit suffisant pour permettre aux personnes d'échapper à la pauvreté»;



- en Lettonie, le niveau du RMG devrait être lié aux indicateurs relatifs aux revenus, y compris aux revenus minima, au budget moyen des ménages, au minimum vital, etc. en vue d'offrir un soutien adéquat aux pauvres;
- au Luxembourg, il conviendrait de poursuivre l'étude et le débat sur la pertinence du revenu minimum, et de faire appel à l'expertise de personnes qui ont l'expérience de la pauvreté;
- en Lituanie, une allocation de logement devrait être instaurée en faveur des familles à bas revenu car elle augmenterait la mobilité de salariés potentiels et exercerait une influence positive en termes d'inclusivité des marchés du travail. Une allocation familiale universelle devrait être rétablie car la prestation soumise à conditions de ressources a favorisé les pièges de la pauvreté et réduit les incitations au travail;
- à Malte, le salaire minimum devrait être augmenté. D'autre part, l'âge obligatoirement de la retraite devrait être supprimé et la pension de ceux qui continuent à travailler au-delà de l'âge actuellement obligatoire de la retraite devrait correspondre à la pension de ceux qui prennent leur retraite en même temps;
- en Pologne, il conviendrait de réexaminer les seuils appliqués au critère du revenu car ils n'ont plus été modifiés depuis des années et devraient être ajustés dans les plus brefs délais;
- en Roumanie, l'adéquation des régimes de revenu minimum devrait être assurée par la reconnaissance du droit fondamental des personnes de disposer de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité, et l'exercice concret de ce droit devrait être renforcé par la suppression des facteurs qui dissuadent celles qui sont capables de travailler;
- en Slovaquie, il conviendrait d'établir un lien entre le minimum vital et un panier transparent de biens de première nécessité sur la base d'un engagement politique explicite concernant le niveau de vie décent, et de soutenir la recherche dans ce domaine. Il conviendrait également d'établir un lien entre la protection du revenu minimum et un seuil transparent de vie décente (minimum vital), et d'individualiser la protection du revenu minimum;
- en Suède, étant donné l'impossibilité de parvenir à un taux d'emploi de 100 %, le gouvernement doit trouver une stratégie permettant de préserver la sécurité de revenu des personnes les plus éloignées du marché du travail en relevant la norme de l'assistance sociale (dans le cas de familles avec enfants plus particulièrement) et les prestations minimales relevant du dispositif de maintien du revenu (allocation de chômage, indemnité de maladie, «retraite anticipée») tout en maintenant les incitations au travail;
- au Royaume-Uni, il conviendrait de réaffirmer la nécessité d'une sécurité sociale adéquate en tant qu'élément indispensable à toute stratégie d'inclusion active en vue notamment d'en promouvoir la fonction d'inclusion sociale et de contrecarrer l'attitude de plus en plus négative du public vis-à-vis des allocataires.

## 6.2.2 Marchés du travail favorisant l'insertion

Il ressort du point 3.2 que, dans de nombreux États membres, le volet le plus avancé de l'inclusion active est l'élaboration de mesures destinées à promouvoir des marchés du travail inclusifs. De nombreux exemples d'initiatives constructives sont cités, portant plus particulièrement sur l'accroissement de l'investissement dans le capital humain (3.2.1) mais également sur des mesures actives et préventives sur le marché du travail (3.2.2), sur l'adaptation permanente des incitations et des désincitations découlant des systèmes d'imposition et d'indemnisation (3.2.3), sur le soutien à l'économie sociale et à l'emploi protégé (3.2.4) et sur les efforts visant à favoriser l'accès à l'emploi (3.2.5). Moins d'exemples sont évoqués pour ce qui concerne les mesures destinées à remédier à la segmentation du marché du travail (3.2.6). Il n'en reste pas moins qu'en dépit des nombreux exemples valables sur lesquels s'appuyer, les experts insistent sur l'ampleur du défi face à la montée du chômage et à un certain nombre de carences importantes. Beaucoup d'entre eux constatent aussi des restrictions qui portent préjudice aux services de l'emploi. En réponse aux failles ou lacunes identifiées, les recommandations les plus couramment formulées par les experts concernent l'amélioration de la qualité des services d'emploi et d'accompagnement, un meilleur ciblage sur des groupes particuliers, un élargissement de l'accès à l'emploi, le relèvement de la qualité du travail, la lutte contre la pauvreté des travailleurs et la promotion de l'économie sociale.

### **Améliorer les services d'emploi et d'accompagnement**

De nombreux experts formulent des recommandations en vue de l'amélioration de la qualité des services d'emploi et d'accompagnement. Il s'agit, dans certains cas, de rétablir des services qui ont été victimes de restrictions alors que la demande est en hausse. Par exemple:

- en Bulgarie, les mesures actives du marché du travail devraient être ramenées au moins au niveau d'avant la crise à l'heure où le chômage ne cesse d'augmenter dans le pays et où, selon les prévisions, la reprise s'annonce d'une extrême lenteur;
- en République tchèque, la politique de l'emploi devrait avoir un champ d'action plus étendu et bénéficier d'un soutien financier national et européen plus important. Ces fonds serviraient a) à renforcer les capacités de conseil des services publics de l'emploi afin qu'ils puissent encadrer individuellement les chômeurs; et b) à élargir la portée des mesures adaptées à des chômeurs qui se heurtent à de multiples obstacles pour s'intégrer sur le marché du travail;
- en Allemagne, davantage de responsabilité devrait être transférée vers les centres locaux de l'emploi; seule une orientation dans ce sens permettrait de remédier aux principales lacunes de la récente politique en matière d'intégration sur le marché du travail. Les programmes et mesures devraient être davantage individualisés et adaptés à la situation spécifique du marché du travail local. Il conviendrait également d'instituer un organisme national de pilotage et de suivi, représentant non seulement les intérêts du gouvernement fédéral mais également ceux des Lands et des communes, ainsi que des partenaires sociaux et des associations de la société civile;





- en Estonie, l'activation locale des chômeurs serait plus efficace si les administrations locales élaboraient et mettaient en œuvre un plan d'action prévoyant un lien organisationnel entre les services, des principes de financement et l'infrastructure requise;
- en Grèce, des dispositions doivent être prises pour renforcer les capacités des services publics de l'emploi: des ressources suffisantes et adéquates devraient leur être allouées pour qu'ils parviennent à tisser des liens étroits, à la fois administratifs et opérationnels, avec les autorités et organismes publics compétents pour les deux autres volets de l'inclusion sociale;
- en Espagne, les services publics de l'emploi doivent mettre en place une orientation professionnelle à l'intention des groupes exposés au risque d'une exclusion, qui proposerait des parcours spécifiques permettant de coordonner garantie d'un revenu, programmes de formation et d'insertion professionnelle et accès à des services de santé et de logement. Une coordination entre services sociaux personnels et services locaux de l'emploi constituerait une avancée majeure;
- en Hongrie, la coopération entre les Centres d'aide familiale et les Services publics de l'emploi devrait aller au-delà de l'exercice formel pour devenir le cadre d'une procédure mutuelle substantielle et sur mesure – démarche qui exige le renforcement considérable des capacités des organisations concernées en termes de ressources humaines. Il conviendrait par ailleurs de faire des programmes de travaux publics «une composante moins dominante parmi les instruments du marché du travail car ils s'avèrent extrêmement onéreux et l'efficacité de leur contribution à l'emploi sur le marché du travail principal reste à démontrer»;
- en Irlande, il faudrait réexaminer et encourager la focalisation sur le perfectionnement des compétences et sur le relèvement des qualifications des chômeurs, et toute une série de services d'appui en faveur de marchés du travail inclusifs (garde d'enfants en particulier) devraient être mis en place pour constituer une réelle infrastructure;
- aux Pays-Bas, l'amélioration des mesures d'inclusion active passe par la facilitation d'une approche davantage axée sur la demande en vue d'une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, et ce non seulement en matière d'éducation mais également au niveau des services prestés par les municipalités et l'organisation de gestion des assurances sociales (UWV);
- le Portugal devrait améliorer la qualité des services publics de l'emploi et leur capacité de promouvoir des parcours d'insertion professionnelle à l'aide de services personnalisés en évitant les approches exclusivement fondées sur la fixation d'objectifs quantitatifs. Le pays devrait également continuer à investir dans le capital humain, procéder à l'évaluation des résultats concrets des initiatives menées, préserver et valoriser les acquis positifs et rectifier les évolutions négatives en évitant le démantèlement de structures complètes pour en créer de nouvelles;
- la Roumanie devrait améliorer l'efficacité et l'équité des politiques et institutions du marché du travail dans une perspective de croissance économique soutenue et de

marchés du travail inclusifs à l'appui de l'inclusion active des personnes défavorisées, en ce compris l'adoption d'une législation anti-discrimination;

- la Slovénie devrait moderniser son Service de l'emploi afin qu'il se montre plus performant en termes de détection précoce des obstacles à l'emploi et de meilleure adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Elle devrait par ailleurs favoriser davantage une orientation professionnelle tout au long de la vie en vue de réduire le décalage entre les compétences et les besoins futurs du marché du travail;
- la Slovaquie doit cesser les réductions de personnel au sein des services publics de l'emploi et mobiliser des ressources à la fois nationales et européennes pour mieux financer ces derniers.

### **Mieux cibler des groupes particuliers**

Il ressort de l'analyse faite au point 3.2 que plusieurs experts font une priorité d'un meilleur ciblage sur des groupes particuliers. Par exemple:

- la Belgique devrait élaborer des mesures plus nombreuses et plus performantes pour aider les personnes ayant les revenus les plus bas au lieu de se concentrer sur des résultats à court terme;
- au Danemark, les initiatives prises en matière d'éducation et d'enseignement devraient être étendues à des personnes ayant des niveaux de connaissances, ainsi que des origines sociales et culturelles, différents;
- la Grèce devrait concevoir de nouvelles mesures spécifiques en faveur de l'emploi, principalement axées sur les nouveaux arrivants sur le marché du travail et prévoyant notamment des expériences professionnelles ou un engagement dans des secteurs de travail – services sociaux, par exemple – touchés par une pénurie de ressources humaines adéquates;
- Malte doit veiller à ce que les immigrants bénéficient d'une formation et d'une orientation culturelle pour éviter l'exploitation;
- en Slovénie, les politiques actives du marché du travail devraient veiller à une participation beaucoup plus importante de groupes difficiles à intégrer dans l'emploi (personnes âgées et peu instruites en particulier);
- la Pologne devrait affiner les mesures d'activation axées sur les personnes handicapées: cette démarche, qui requiert le renforcement du système éducatif, une aide à l'emploi et le réexamen du soutien au revenu de ces personnes (pensions d'invalidité et prestations pour soins), conduirait nécessairement à leur participation accrue sur le marché libre du travail. Le pays devrait également renforcer ses mesures d'activation axées sur les personnes plus âgées;
- au Portugal, les mesures d'activation visant les groupes les plus vulnérables devraient tirer parti des succès et insuccès des pratiques actuellement expérimentées, à savoir



l'investissement dans une aide «sur mesure» à l'intégration professionnelle et au maintien de l'emploi;

- la Suède devrait continuer d'accorder une importance prioritaire au chômage, et au chômage des jeunes et des immigrants en particulier, et développer une stratégie visant à prévenir la montée du chômage de longue durée grâce à des programmes d'emploi actifs axés sur une formation en adéquation avec le marché du travail.

### **Améliorer la qualité du travail et prévenir la pauvreté des travailleurs**

L'attention limitée réservée à la lutte contre la segmentation croissante du marché du travail et la pauvreté des travailleurs (point 3.2.6) a conduit certains experts à formuler des recommandations visant à améliorer la qualité du travail. Par exemple:

- en Autriche, la question de la répartition des salaires et de la répartition du temps de travail devrait figurer à l'agenda politique national;
- en Allemagne, la politique d'intégration sur le marché du travail devrait être réorientée en faveur d'une approche plus durable de l'activation et de l'intégration. Plutôt que de pousser les allocataires sociaux vers des formes d'emploi précaires et mal rémunérées, elle devrait se concentrer sur l'intégration à moyen et long termes en multipliant entre autres les mesures en matière de formation et de réinsertion. Des fonds suffisants s'imposent, de même que des gestionnaires de dossiers qualifiés, capables de statuer sur des mesures d'intégration différenciées selon leurs clients;
- l'Italie devrait s'attacher à réduire encore la segmentation du marché du travail (y compris les disparités en termes de genre, ethniques et régionales) en adoptant des mesures stratégiques et des dispositions fiscales favorisant les contrats à durée indéterminée en lieu et place de contrats atypiques, temporaires et précaires; elle devrait également renforcer les droits liés au travail sur l'ensemble de son territoire national, y compris la sécurité sur le lieu de travail et la lutte contre le travail non déclaré;
- la Lituanie devrait réformer le mode de majoration du salaire mensuel minimum de manière à lier celui-ci à la situation économique du pays (salaire mensuel moyen, taux d'inflation, etc.) et à en réexaminer régulièrement le montant;
- le Royaume-Uni devrait veiller davantage à la qualité/durabilité de l'emploi et à des niveaux salariaux décentés pour éviter que la focalisation sur l'emploi rémunéré en tant qu'échappatoire à la pauvreté ait un effet contreproductif.

### **Augmenter l'offre d'emplois**

La nécessité d'accorder davantage d'attention à l'offre d'emplois est soulignée par plusieurs experts (voir le point 3.2) et les conduit à formuler des recommandations en vue d'accroître la disponibilité de postes. Par exemple:

- à Chypre, l'accent devrait être mis sur le maintien des dispositions incitant les employeurs à créer de l'emploi parallèlement à des mesures destinées à améliorer les

qualifications des inactifs, afin de faire face au recul extrêmement préoccupant de la demande de main-d'œuvre en raison de la crise économique;

- au Danemark, le défi du futur réside dans une coordination plus étroite entre les politiques du côté de l'offre et les politiques du côté de la demande, afin d'assurer leur complémentarité et, partant, l'optimisation de leurs effets;
- l'Estonie devrait simplifier les procédures de participation des partenaires sociaux, surtout dans le cadre d'initiatives sur le marché du travail;
- la Finlande devrait recourir à des abattements fiscaux pour favoriser l'emploi de personnes confrontées à des problèmes d'exclusion sociale;
- la Lettonie doit mettre au point des instruments de soutien capables de promouvoir sans stigmatisation l'intégration sur le marché du travail de groupes exposés au risque d'exclusion; ces instruments comprennent l'économie sociale, des allègements fiscaux pour les entrepreneurs embauchant des personnes à risque d'exclusion sociale, etc.;
- Malte devrait fournir au secteur privé les ressources qui permettraient à celui-ci de promouvoir activement les moyens de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

### **Économie sociale**

Le point 3.2.4 contient plusieurs bons exemples d'initiatives en faveur de l'économie sociale et de l'emploi protégé, qu'une série d'experts envisagent comme un domaine à privilégier à l'avenir dans une perspective d'aide aux personnes éloignées du marché du travail. Par exemple:

- la Belgique devrait consolider son appui à l'économie sociale en tant que passerelle vers l'inclusion sociale et l'intégration;
- en Finlande, les microcrédits devraient être élargis au financement de la création d'entreprises sociales;
- la Grèce devrait concevoir un nouveau programme d'activation combinant prestations au titre de l'aide sociale (et prestations d'invalidité en particulier) et rémunération du travail pour les personnes occupées dans des organisations de type «entreprise sociale»;
- la Slovaquie devrait accroître son soutien aux programmes liés à l'économie sociale tout en veillant à l'inclusion à long terme sur le marché du travail et à une participation à la société civile.

### **6.2.3 Accès à des services de qualité**

Il ressort du point 3.3 que peu d'États membres ont pris depuis 2008 des dispositions destinées à renforcer l'ensemble des services indispensables au soutien de politiques sociales et économiques actives, tels les services en matière d'aide sociale, d'aide à l'emploi et à la formation, d'aide au logement et de logements sociaux, de garde d'enfant,



de soins de longue durée et de soins de santé. Dans de nombreux cas, et en raison plus particulièrement de la mise en place de programmes d'austérité et de l'accroissement de la demande, les experts considèrent que la situation s'est détériorée à la fois en termes de disponibilité et d'accès (3.3.1) ainsi qu'en termes de qualité (3.3.2). Leurs recommandations les plus fréquentes portent dès lors sur l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services et sur un meilleur ciblage sur les groupes les plus vulnérables. Bon nombre d'experts mettent également en évidence, selon la situation propre à leur pays, des services plus particuliers qu'il conviendrait d'améliorer.

### **Améliorer la qualité et l'accessibilité des services**

Plusieurs experts préconisent des moyens d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services. Par exemple:

- en Estonie, il faut veiller à une plus grande efficacité des administrations locales afin d'assurer, à l'échelon régional, une disponibilité et une qualité plus homogènes des services qu'elles fournissent; il conviendrait aussi d'augmenter l'efficacité de la gestion des dossiers en adoptant une approche individualisée (plutôt que fondée sur les services) et en recherchant des solutions plus flexibles;
- la Grèce devrait restructurer et améliorer son offre de services sociaux en termes de coordination, de couverture/accessibilité et, surtout, de qualité;
- l'Irlande devrait faire de l'accès à des services de qualité un objectif à part entière, mais l'inscrire également dans une infrastructure visant à favoriser l'emploi et la protection sociale;
- l'Italie devrait définir des niveaux de qualité de base en matière de services sociaux, afin de garantir les droits civils et sociaux sur l'ensemble de son territoire national;
- les Pays-Bas pourraient améliorer la qualité des services en réservant une place et un investissement plus importants à la professionnalisation des services sociaux et à des instruments ayant fait leurs preuves;
- la Roumanie devrait améliorer l'accès à des services sociaux de qualité en veillant à rendre ces derniers accessibles, tant en termes d'offre qu'en termes d'accessibilité financière. Elle devrait également veiller à ce que l'ensemble des services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la sécurité sociale et du logement social remplissent un rôle de prévention et de cohésion sociale, et facilitent l'intégration dans la société et sur le marché du travail; un soutien aux personnes confrontées à des difficultés personnelles (chômage, endettement, alcoolisme ou toxicomanie, par exemple) va également s'avérer nécessaire dans ce contexte.

Plusieurs experts insistent sur l'importance du financement et sur la nécessité d'annuler les restrictions pour parvenir à des services accessibles et de qualité. Par exemple:

- l'Irlande devrait instaurer un processus d'examen plus rigoureux de l'impact des restrictions et des réformes sur l'accès aux services;

- l'Italie devrait réalimenter les fonds publics destinés à améliorer les services de santé, d'éducation et sociaux, y compris le logement, les transports publics, la formation professionnelle, l'emploi, la garde des enfants et les soins aux aînés, dans lesquels les autorités locales et régionales peuvent jouer un rôle déterminant, comme l'affirme la résolution de 2009 du Parlement européen;
- le Royaume-Uni devrait reconsidérer les restrictions actuellement imposées aux services publics et la tendance à leur décentralisation.

### **Cibler les groupes les plus vulnérables**

Plusieurs experts donnent la priorité à la nécessité pour les services de mieux cibler des groupes vulnérables particuliers. Par exemple:

- en République tchèque, il conviendrait de créer les conditions permettant des actions en faveur de l'inclusion dans la société dominante d'enfants de localités roms marginalisées – ces actions devant porter à la fois sur les infrastructures préscolaires et sur les écoles primaires et secondaires;
- l'Espagne devrait prendre, en coordination avec les services sociaux personnels, des mesures destinées à faciliter l'accès des groupes à risque – et surtout de la population immigrée dont le taux de chômage est quasiment deux fois supérieur à la moyenne nationale – aux soins de santé, au logement et à l'éducation;
- la Lettonie devrait permettre aux personnes les plus éloignées du marché du travail d'accéder à une série de services importants (programmes axés sur la motivation, la réinsertion sociale, etc.) et élaborer des mesures d'intégration économique et sociale à l'intention de ceux qui sont dans l'incapacité de travailler;
- la Lituanie doit développer des services de soins, éducatifs et psychologiques à l'intention des enfants d'émigrés et de rapatriés;
- en Slovaquie, un renforcement substantiel s'impose en ce qui concerne le soutien au programme «aides-enseignants» destiné à aider les enfants issus de milieux socioéconomiques défavorisés.

### **Améliorer des services particuliers**

Plusieurs experts prônent en priorité l'amélioration de services particuliers. C'est ainsi que les experts de Chypre, de Pologne et de Slovénie se focalisent sur les soins de longue durée; ceux d'Estonie et de Malte sur les services de formation; ceux d'Autriche, de Chypre, de République tchèque et de Slovaquie sur les services de garde d'enfants; que ceux de Belgique, de République tchèque, de Hongrie et du Luxembourg formulent des recommandations en matière de logement; que l'expert de Chypre insiste sur l'accès à la santé; et que les expertes du Portugal et de Hongrie soulignent la nécessité d'améliorer la disponibilité et l'accessibilité financière des transports publics.



## Autres

Toute une série d'autres recommandations intéressantes sont formulées par les experts dans le domaine des services. Ainsi par exemple, les experts chypriotes soulignent à quel point il est important que les mesures d'inclusion active tiennent compte de «l'évolution du profil de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays» et notamment de la montée du chômage des jeunes et du chômage de longue durée. L'experte finlandaise met pour sa part en lumière le potentiel que représentent les marchés publics, les coopératives et d'autres formes de consortia de micro-entreprises pour promouvoir à la fois l'accès aux services et l'entrepreneuriat. L'experte hongroise insiste sur la nécessité de supprimer les éléments discrétionnaires locaux en ce qui concerne les dispositions sociales, estimant qu'ils peuvent donner lieu à des discriminations et rendre les allocataires totalement sans défense.

### 6.3 Actions prioritaires au niveau de l'UE

Les précédentes sections du rapport ont clairement montré que la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active est restée assez limitée et qu'elle n'a pas été considérée comme une priorité par beaucoup d'États membres. De nombreux experts estiment, à la lumière de ce constat, que les choses ne changeront qu'à condition d'instaurer un nouveau leadership, de définir une nouvelle orientation et un nouveau soutien, et d'adopter une approche nettement plus proactive au niveau de l'UE. Ils recommandent dès lors un large éventail d'actions susceptibles à leurs yeux d'être utilement prises à l'échelon européen pour renforcer l'application de la recommandation européenne par les États membres. Trois domaines sont plus systématiquement visés: la nécessité d'une évaluation plus efficace et plus visible de la mise en œuvre; la nécessité d'analyses et de recherches plus poussées; et l'importance d'une utilisation plus intensive des Fonds structurels de l'UE pour soutenir les mesures d'inclusion active.

#### 6.3.1 Processus plus rigoureux d'évaluation et de rapport concernant la mise en œuvre

Nombreux sont les experts qui considèrent qu'il faudrait instaurer un processus beaucoup plus dynamique et davantage interactif pour assurer un suivi et des rapports périodiques sur l'avancement de la mise en œuvre par les États membres de la recommandation relative à l'inclusion active. Cette démarche devrait s'inscrire dans le plan général d'application de la recommandation. Ainsi par exemple, les experts belges insistent sur la nécessité de «développer un programme de travail ou une feuille de route pluriannuel(le) détaillée(e) pour garantir et contrôler une meilleure application de la recommandation relative à l'inclusion active». Ci-après quelques recommandations plus spécifiques formulées par les experts en vue d'améliorer le suivi et l'établissement de rapports:

- améliorer le suivi de la qualité, poursuivre l'élaboration de documents stratégiques liés à l'inclusion active et veiller à leur application; (CZ)
- dans le prolongement de sa définition plus claire, procéder à une évaluation d'ensemble de la stratégie d'inclusion sociale plutôt qu'à des évaluations parcellaires portant sur tel ou tel aspect de cette politique, comme c'est le cas aujourd'hui; (FR)

- encourager la Commission européenne à prendre les dispositions nécessaires pour qu'il y ait de la part des États membres un engagement explicite de mettre en œuvre sur le terrain les mesures requises pour faciliter l'application de la recommandation européenne relative à l'inclusion active. Il y a dans ce contexte «un besoin urgent de dissocier les mesures relevant de l'inclusion active des restrictions liées aux mesures d'austérité, étant donné que ces dernières compromettent fortement les efforts dans ce domaine d'action»; (EL)
- inviter les États membres à présenter un rapport décrivant la coopération organisationnelle/les liens entre les institutions/acteurs intervenant dans diverses composantes de l'inclusion active. Cela pourrait encourager l'adoption d'approches davantage intégrées et une participation plus intensive des parties prenantes concernées; (HU)
- «l'UE doit demander des comptes à l'Irlande en ce qui concerne le degré de mise en œuvre de la recommandation. L'Irlande devrait en outre être invitée à rationaliser les multiples stratégies et plans dont elle est actuellement dotée, de même que ses modalités administratives»; (IE)
- suivre l'impact de l'application des principes de l'inclusion sociale (trois volets confondus) dans les programmes nationaux de réforme, dans les rapports sociaux nationaux et dans les recommandations spécifiques par pays, afin d'étayer l'approche intégrée de l'inclusion active; (LV)
- veiller à ce que la nécessité d'élaborer/améliorer des stratégies équilibrées d'inclusion active se reflète dans les recommandations spécifiques par pays du semestre européen; (LU)
- «il serait utile au suivi comparé de la stratégie d'inclusion active du Royaume-Uni qu'il y ait davantage de synergies entre ses propres efforts et ceux déployés par d'autres États membres via les indicateurs Europe 2020». (UK)

Il est intéressant de noter que plusieurs experts estiment que l'amélioration du suivi et des rapports (et de la mise en œuvre elle-même) requiert des définitions plus explicites et une meilleure compréhension de ce que signifient réellement l'inclusion active et ses diverses composantes. Ainsi l'expert autrichien suggère-t-il qu'il conviendrait de «définir les termes «complément de ressources adéquat», «marchés du travail favorisant l'insertion» et «services de qualité» de façon plus approfondie afin qu'ils aient un sens plus concret». Selon l'expert français, «étant donné que la thématique de l'inclusion couvre une très grande diversité de mesures qui vont de la formation des adultes aux vacances des enfants en passant par des mesures fiscales ou l'organisation de services, il serait utile de définir le concept et son contenu de façon plus précise et de s'attarder sur les populations qui peuvent être les plus concernées par cette politique. Entre une vision très large qui couvre plus de 20 % de la population et une représentation restreinte qui se limiterait aux chômeurs de longue durée, le champ de cette politique et son extension mériteraient d'être précisés».





## 6.3.2 Analyses et recherches plus poussées

Certains experts réclament davantage de recherches et d'analyses au niveau de l'UE pour étayer l'élaboration et l'application des politiques d'inclusion active – ce qui reflète les lacunes recensées au point 5. L'expert français propose notamment «la mobilisation d'un programme de recherches académiques dans le cadre d'un programme communautaire de recherches-développement» en vue «de mieux connaître la nature de cette politique: s'agit-il d'une véritable stratégie susceptible de conduire à une recomposition profonde des politiques de protection sociale ou du moment particulier et conjoncturel de la mise sur l'agenda politique européen d'une idéologie?»; il ajoute que «dans le cas français, on a constaté une évolution de la responsabilisation des personnes à la stigmatisation des comportements d'assistance, voire à la stigmatisation des personnes». Il recommande plus spécifiquement, entre autres, «de revenir de façon plus précise sur la connaissance des mécanismes d'exclusion à l'œuvre tant dans le fonctionnement des marchés du travail que du côté des politiques de protection sociale. Dans le premier cas, il importerait de mieux comprendre les déterminants de la segmentation des marchés du travail, dans le second, il faut d'interroger sur la place du curseur dans le continuum assurance-assistance». L'experte estonienne estime que «l'instauration de la possibilité de prolonger la vie professionnelle active exige l'analyse coordonnée de problèmes connexes liés au vieillissement tels que la préservation de la santé, les dispositions en matière d'apprentissage tout au long de la vie, la conception des lieux de travail, l'organisation du temps de travail et les modalités d'allègement des charges de travail». L'expert maltais préconise que des programmes plus nombreux de transfert de technologies à l'intention des équipes de recherche soient mis à la disposition des gouvernements de différents États membres en vue de la mise au point d'indicateurs et de stratégies de recherche répondant à leurs besoins; et que des fonds ad hoc soient affectés à la collaboration interuniversitaire dans le cadre de la recherche-action en matière d'inclusion sociale.

## 6.3.3 Recours plus systématique aux Fonds structurels de l'UE

Il ressort du point 4 que les Fonds structurels de l'UE ont joué dans de nombreux pays un rôle déterminant dans le développement de mesures d'inclusion active. Il en ressort cependant aussi que ces fonds ont servi à financer le volet «marchés du travail favorisant l'insertion» plutôt que l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale et intégrée d'inclusion active. Ce constat incite plusieurs experts à s'intéresser aux possibilités d'un usage plus efficace des Fonds structurels européens pour étayer la mise en œuvre de ce type de stratégie. C'est ainsi que l'expert tchèque préconise que «l'utilisation des fonds de l'UE soit liée de façon plus systématique à des mesures d'inclusion active et que les dotations au titre des fonds structurels soient réorientées vers l'inclusion active». Les experts grecs proposent que «les Fonds structurels de l'UE aient une certaine flexibilité au niveau de leurs critères d'éligibilité, afin de pouvoir financer des approches intégrées, à savoir une combinaison de mesures relevant des trois volets de l'inclusion sociale. Cette marge devrait s'appliquer à la fois aux programmes relevant des cadres de référence stratégiques nationaux en cours et aux programmes prévus pour la prochaine période de programmation 2014-2020». L'experte polonaise suggère la nécessité «d'envisager d'un certain réaménagement des règles du FSE. Premièrement, certains participants laissent entendre que les dépenses relevant du programme opérationnel «Capital humain» devraient aller au-delà du strict développement de cette forme de capital (formations, éducation, etc.) pour englober certaines dépenses d'investissement en capital fixe (équipements, par

exemple). [...] Deuxièmement, il faut veiller à conférer davantage de visibilité aux résultats à long terme des projets soutenus par le FSE». L'expert français recommande d'utiliser les Fonds structurels pour financer des programmes de formation axés sur l'acquisition de qualifications professionnelles en vue de l'accès aux marchés du travail».

### 6.3.4 Intensification des échanges, de l'apprentissage et de la mobilisation

Il est assez largement suggéré qu'un soutien accru à l'apprentissage mutuel pourrait améliorer la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active. C'est ainsi que l'experte finlandaise préconise «une évaluation plus systématique de cas de référence et des examens par les pairs pour les trois volets» et propose «l'introduction d'un tutorat et d'échanges entre organisations appartenant à des domaines d'action différents en tant que moyen de favoriser le dialogue horizontal, l'échange de bonnes pratiques et la compréhension mutuelle». L'expert luxembourgeois considère que «l'identification de bonnes stratégies et pratiques d'inclusion active devrait être utilisée pour un apprentissage mutuel entre pays». Les experts bulgares proposent pour leur part que «la Commission européenne tente de faire mieux connaître dans les États membres des documents tels que la recommandation en associant des agents et acteurs locaux aux discussions conduisant à leur élaboration (milieux universitaires, ONG et médias, par exemple). Pour acquérir une réelle signification et prendre vie, ces documents doivent être sortis du paquet administratif pour être placés dans le contexte d'un véritable débat local». Les nombreux exemples constructifs présentés dans le présent rapport (aux points 2 et 3 en particulier) offrent un bon point de départ pour une intensification des échanges d'apprentissage et de bonnes pratiques.

### 6.3.5 Prise en compte de la recommandation relative à l'inclusion active dans les «paquets de sauvetage»

Comme cela a été dit plus haut dans ce rapport, une approche solidement ancrée d'inclusion active fait défaut dans la plupart des pays qui ont mis ou qui mettent en place des paquets de mesures de sauvetage. Il est suggéré dès lors d'y incorporer une approche d'inclusion active. C'est ainsi que l'experte portugaise préconise que «la surveillance du respect des engagements pris dans un protocole d'accord prévoit dès le départ des indicateurs relatifs à la réalisation des objectifs visés par la recommandation relative à l'inclusion active».

### 6.3.6 Établissement d'un lien entre l'inclusion active et la stratégie Europe 2020 et le développement de l'Europe sociale

La faible priorité réservée à la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active, mise en lumière par les précédentes sections du présent rapport, a conduit à suggérer qu'un moyen de faire bénéficier le processus d'inclusion sociale d'une importance accrue consisterait à le lier plus explicitement avec la stratégie Europe 2020. C'est ainsi que l'expert italien propose «d'harmoniser la recommandation 2008 de la Commission européenne relative à l'inclusion active avec les principes consacrés par la résolution 2009 du Parlement européen et d'intégrer les principes révisés dans les examens annuels de la croissance établis par la Commission européenne. L'application de ces principes par les États membres devrait figurer dans les programmes nationaux de réforme et être pris en compte dans les recommandations spécifiques par pays adressées par le conseil de l'UE à chaque État membre». De même, l'experte roumaine propose de tracer «un



itinéraire commun au niveau européen et national pour mettre en œuvre les objectifs de la politique d'inclusion active dans le droit fil des objectifs de la stratégie Europe 2020 tout en établissant un lien explicite entre les objectifs connexes dans le domaine économique et social qui sont axés sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté/de l'exclusion sociale». Elle insiste également sur l'importance d'une prise en compte des risques que l'assainissement budgétaire/les mesures d'austérité peuvent comporter pour le respect des droits de l'homme. De façon plus générale, l'expert espagnol affirme «qu'étant donné que les politiques d'assainissement budgétaire affaiblissent les politiques de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'inclusion dans les pays confrontés aux plus grandes difficultés économiques et financières (États membres d'Europe méridionale et orientale principalement), il conviendrait de consolider l'Europe sociale pour éviter des répercussions négatives sur la cohésion sociale – et de prendre par conséquent de nouveaux engagements institutionnels pour promouvoir l'inclusion et la cohésion sociale, qui rétabliront la balance en faveur des politiques sociales et non plus en faveur de l'application quasiment généralisée des coupes budgétaires et des politiques d'austérité».

### 6.3.7 Autres

Deux autres idées intéressantes ont été avancées par des experts: instaurer un seuil minimum de revenu ou de protection sociale en fixant des règles uniformes applicables au revenu minimal garanti dans toute l'Union européenne (LT); ne pas prendre en compte les investissements dans l'enseignement préscolaire et d'autres investissements essentiels en faveur de l'inclusion sociale des plus défavorisés dans le calcul du déficit (mais uniquement dans le calcul de la dette nationale) (SK).



## 7. Tableaux récapitulatifs

Les experts du Réseau ont été invités à compléter, sur la base de leur analyse personnelle générale, des tableaux récapitulant leurs conclusions principales concernant la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active dans leur propre État membre. Les tableaux 7.1 et 7.2 ci-après sont une synthèse de ces conclusions. Pour comprendre les raisons qui sous-tendent le classement d'un pays dans une catégorie particulière, le lecteur est invité à consulter le rapport individuel préparé par l'expert national.



**Tableau 7.1 : Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle une stratégie globale et intégrée d'inclusion active été élaborée dans leur État membre (pour les personnes aptes/inaptes au travail)**

	Conception globale des politiques			Mise en œuvre intégrée			Coordination verticale des politiques			Participation active des acteurs concernés		
	Oui	Quelque peu	Non	Oui	Quelque peu	Non	Oui	Quelque peu	Non	Oui	Quelque peu	Non
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	DK, FI, FR, MT, NL, PL, SE	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, ES, HU, IE, LU, PT, RO, SI, SK, UK	EE, EL, IT, LT, LV	BE, DK, FR, MT, SI, SE	AT, BG, CY, CZ, DE, FI, HU, IE, LU, NL, PT, RO, UK	EE, EL, ES, IT, LV, LT, PL, SK	BE, DK, FI, LU, NL	AT, BG, ES, CY, CZ, DE, IE, IT, LV, MT, PL, RO, SI, SK, SE, UK	EE, EL, FR, HU, LT, PT	BE, BG, DK, ES, FI, LU, NL, SI, SE	AT, CY, CZ, DE, FR, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SK, UK	EE, EL, HU, IE, LT
<b>Pour les personnes inaptes au travail</b>	DK, NL, SI	AT, BG, CY, CZ, ES, FI, FR, HU, LU, MT, PT, RO, SK, UK	BE, DE, EE, EL, IE, IT, LT, LV, PL, SE	LU, MT, SI	AT, BE, CY, CZ, DK, FI, FR, HU, IT, NL, PT, RO, UK	BG, DE, EE, EL, ES, IE, LV, LT, PL, SK, SE	BE, DK, FI, LU, NL	AT, CY, CZ, ES, IT, LV, MT, RO, SE, SI, SK, UK	BG, DE, EE, EL, FR, HU, IE, LT, PL, PT	BE, CY, DK, FI, NL, SI	AT, BG, CZ, ES, FR, IT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SK, UK	DE, EE, EL, HU, IE, LT
<b>Pour plus de détails, voir le point</b>	2.1			2.2			2.3			2.4		



**Tableau 7.2 : Évaluation par les experts individuels de la mesure dans laquelle les politiques/mesures ont été renforcées, sont restées globalement inchangées ou se sont affaiblies dans leur propre État membre depuis 2008 (pour chacun des trois volets)**

	Complément de ressources adéquat			Marchés du travail favorisant l'insertion			Accès à des services de qualité (*)		
	Renforcées	Inchangées	Affaiblies	Renforcées	Inchangées	Affaiblies	Renforcées	Inchangées	Affaiblies
<b>Pour les personnes aptes au travail</b>	AT, CY, DK, FI, FR, LU, SI	BG, DE, EE, ES, IT, MT, NL, PL	BE, CZ, EL, HU, IE, LT, LV, PT, RO, SE, SK, UK	AT, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, MT, NL, SI	BE, CY, IT, LT, LU, RO, SE	BG, CZ, FR, LU, PL, PT, SK, UK	AT, BE, DE, EE, LU, MT	BG, CY, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL, SE, SI	CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK
<b>Pour les personnes inaptées au travail</b>	AT, DK, FI, FR, LU, SI	BE, CY, DE, EE, EL, MT, NL, SK	BG, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SE, UK	CY, DK, EE, ES, FI, MT, NL	AT, BE, FR, DE, EL, HU, IE, LT, LU, PL, RO, SE, SI, SK	BG, CZ, IT, LV, PT, UK	BE, EE, LU, MT	AT, BG, CY, DE, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL, SE, SI	CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK
<b>Pour plus de détails, voir le point</b>	3.1			3.2			3.3		

(\*) Le classement de la Pologne en ce qui concerne l'accès à des services de qualité correspond à la moyenne des entrées multiples effectuées par l'experte, laquelle estime que certains services se sont renforcés et que d'autres se sont affaiblis.





Commission européenne

**Évaluation de la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active: Analyse des politiques nationales**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne  
2013 — 102 pp. — 17.6×25 cm

ISBN 978-92-79-28797-8

ISSN 1977-9240

doi: 10.2767/18423

Cette publication est disponible en format électronique en anglais, en français et en allemand.

**COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS  
DE L'UNION EUROPÉENNE?**

**Publications gratuites:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>  
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

**Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

**Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du Journal officiel de l'Union européenne, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

## Évaluation de la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active: Analyse des politiques nationales

La Commission européenne a adopté en octobre 2008 une recommandation relative à l'inclusion active des personnes les plus exclues du marché du travail, qui préconise une stratégie fondée sur l'intégration de trois piliers essentiels et d'égale importance en matière de politique sociale: un complément de ressources adéquat, des marchés de travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Cette approche de l'inclusion active a ensuite été approuvée par le Conseil des ministres de l'UE (décembre 2008) et par le Parlement européen (mai 2009).

Les membres du Réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale ont été invités à préparer des rapports nationaux sur la mise en œuvre de cette recommandation dans leurs États membres respectifs. Parachevés au cours de l'été 2012, ces rapports étaient plus particulièrement destinés à étayer l'évaluation par la Commission de la mise en œuvre de ladite recommandation. (Cette évaluation a été publiée par la Commission le 20 février 2013 dans le cadre du «Paquet investissements sociaux»).

Le présent rapport de synthèse a été élaboré par la cellule de coordination des activités du réseau (Network Core Team) sur la base des rapports des experts couvrant les 27 États membres de l'UE. Il présente tout d'abord une synthèse des principales conclusions tirées des analyses nationales des experts avant de proposer, en s'inspirant de ces évaluations et de l'évaluation globale formulée par la cellule de coordination, une série de suggestions concrètes destinées à améliorer la mise en œuvre – très limitée à ce jour – de la recommandation. La partie principale du rapport débute par un état des lieux des stratégies globales et intégrées d'inclusion active développées au niveau des États membres et par une évaluation de l'efficacité dont ceux-ci ont fait preuve en termes d'élaboration de mesures dans chacun des trois volets. Le rapport se penche ensuite sur les ressources allouées aux mesures d'inclusion active par les États membres et les Fonds structurels de l'UE, et analyse les modalités mises en place pour en suivre l'exécution. Il s'achève par une synthèse des suggestions formulées par les experts en vue de faire progresser la mise en œuvre de la recommandation au niveau national et européen.

