



CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12 décembre 2001 (13.12)  
(OR. en)

15223/01  
ADD 1

LIMITE

SOC 538  
ECOFIN 400  
EDUC 161  
SAN 167

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du: Conseil "Emploi et politique sociale"

au: Conseil européen

---

n° Com.Cion: 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147

---

Objet: **Rapport con joint sur l'inclusion sociale**  
**- Partie II: Les États membres**

---

Les délégations trouveront en annexe le texte du projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale, Partie II: Les États membres, tel qu'il se présente après son approbation par le Conseil "Emploi et politique sociale".

La "partie I: L'Union européenne", y compris le résumé, figure dans le document 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167.

La "partie III: Annexes au rapport conjoint" figure dans le document 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 2.

---

Traductions fournies par les services de la Commission.

**Rapport conjoint sur l'inclusion sociale**

**Partie II – Les États membres**

Partie II – Les États membres .....	
BELGIQUE.....	5
DANEMARK.....	13
ALLEMAGNE.....	21
GRÈCE.....	29
ESPAGNE.....	37
FRANCE.....	45
IRLANDE .....	53
ITALIE.....	63
LUXEMBOURG .....	71
PAYS-BAS .....	77
AUTRICHE .....	85
PORTUGAL .....	93
FINLANDE.....	101
SUÈDE.....	109
ROYAUME-UNI.....	117



# BELGIQUE

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

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

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

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

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

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

## 2. Approche stratégique et principaux objectifs

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

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

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

### 2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

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

## **2.2. Contenu innovant du PAN/incl**

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

## **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

La politique en matière de protection sociale et de revenus est intégrée à la politique de la formation professionnelle et de l'emploi. Dans le domaine de l'emploi, la question de l'intégration des instruments et de la collaboration entre les différentes autorités n'est pas abordée dans le PAN. En ce qui concerne l'éducation et le logement, les stratégies et mesures des diverses autorités compétentes ne mettent pas l'accent sur les mêmes aspects. Dans le domaine de la santé, le rôle central des autorités fédérales dans le système d'assurance maladie va dans le sens d'une approche plus coordonnée et plus intégrée. Mais dans l'ensemble, l'approche adoptée par le PAN manque de cohérence, en raison de la difficulté à coordonner les efforts des différentes entités fédérées. Étant donné les particularités de la structure fédérale belge, l'élaboration d'une approche stratégique sur l'inclusion sociale requiert une coordination étroite entre les gouvernements aux niveaux fédéral, régional et communautaire. L'élaboration du PAN s'est faite dans un cadre élargi : celui du groupe de travail des affaires sociales de la Conférence intergouvernementale belge (qui réunit les ministres du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements fédéralisés, suite au processus de Lisbonne). La participation des parties concernées, notamment du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, a dû être limitée en raison de contraintes de temps, mais le PAN/incl prévoit que ces acteurs prendront une part importante à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des actions.

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

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



### **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

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

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

#### **3.2. Prévenir les risques d'exclusion**

La prévention est un aspect important de la politique belge de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le système de santé belge peut servir d'exemple. Le régime d'assurance maladie couvre des montants fixes pour les services médicaux, la différence étant à la charge du patient. Bien que certaines catégories sociales aient droit à une réduction de leur contribution personnelle, les ménages à faibles revenus et/ou confrontés à de graves problèmes de santé ont besoin d'une meilleure couverture. Des mesures précédentes ont déjà prévu de rembourser les dépenses au-delà d'un certain seuil pour certaines catégories. La facture santé maximale étend et simplifie ces mesures, en permettant un remboursement immédiat par le fonds national d'assurance maladie des frais dépassant certains plafonds. Ces plafonds dépendent de la déclaration de revenu du ménage. Cette mesure permet de prévenir les risques d'exclusion dus à de graves problèmes de santé (objectif 2) et améliore l'accessibilité des soins (objectif 1).

### **3.3. Agir pour les plus vulnérables**

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

### **3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

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

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

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

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

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

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

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



# DANEMARK

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Approche stratégique et principaux objectifs**

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

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

### **2.1. Perspective d'une stratégie à long terme**

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

### **2.2. Contenu innovant du PAN/incl**

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

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

### **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

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

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

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

## **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

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

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



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

Le Danemark assure l'accès de tous à l'éducation ainsi qu'au logement et aux soins de santé. Toutes les personnes ont également droit à des allocations si elles ne peuvent pas se prendre en charge et, à partir de 65 ans, tous les citoyens danois ont le droit de percevoir une pension de vieillesse publique. L'accès au logement est garanti grâce aux logements subventionnés par l'État et aux allocations logement individuelles pour les groupes à faibles revenus. Les services danois de garde et d'assistance pour les enfants, les personnes âgées et autres personnes incapables de se prendre en charge sont également bien développés. En 2000, 76 % des autorités locales garantissaient aux enfants âgés de 0 à 5 ans un accès aux services de garde. Pour les personnes âgées et nécessitant une aide, les autorités locales sont tenues de fournir une assistance personnelle et pratique. Les règlements relatifs à l'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées sont basés sur les réglementations standard des Nations Unies en matière d'égalité des chances pour les personnes handicapées. Le PAN/incl n'aborde pas les questions d'accès à la justice, à la culture, aux sports et aux loisirs.

### **3.3. Prévenir les risques d'exclusion**

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

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

### **3.4. Agir pour les plus vulnérables**

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

### 3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

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

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

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

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

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

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



# ALLEMAGNE

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

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

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

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

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

Voici quelques uns des principaux défis :

- La moitié des citoyens non allemands (contre un quart des Allemands) n'ont aucun diplôme et aucune formation professionnelle reconnus. Pour les personnes entre 20 et 29 ans, cette proportion passe à 1 sur 3 chez les non allemands et à « seulement » 1 sur 12 chez les citoyens allemands.

- Il existe encore des disparités régionales de revenus entre les anciens et les nouveaux Länder allemands. L'étude sur la consommation et le revenu en Allemagne (EVS) menée en 1998 par le Service Fédéral des Statistiques révèle que dans les « anciens » Länder, 11,0 % des membres des ménages ont un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian, contre 18,7 % dans les « nouveaux » Länder (la moyenne nationale étant de 12,5 %) <sup>1</sup>.
- De plus, l'Allemagne de l'Est est confrontée à des défis spécifiques: un chômage structurel élevé et la nécessité d'entretenir les infrastructures publiques et privées.
- En décembre 2000, 3,3 % de la population recevaient une aide sociale, c'est-à-dire une « aide régulière aux dépenses de base ». Alors que les conditions d'octroi de l'aide sociale sont restées identiques, le nombre de personnes qui en bénéficient est en recul (-4,2 % en 2000 par rapport à 1999 et -3,2 % en 1999 par rapport à 1998). Sur l'ensemble des ménages de parents isolés, plus d'un sur quatre (28 %) dépend de l'aide sociale (données 1998).

## **2. Approche stratégique et principaux objectifs**

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

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

---

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

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

## **2.1. La perspective de stratégie à long terme**

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

Rien ne permet d'expliquer comment, dans le cadre des grands objectifs fixés, les politiques d'inclusion se traduiront en nouveaux accords opérationnels. La mise en oeuvre de stratégies visant à améliorer en nombre et en qualité les facilités en matière de garde d'enfants reste confuse. Rares sont les nouveaux engagements allant au-delà de l'horizon des deux années du PAN/incl actuel (par exemple, la réforme des retraites, la législation sur le travail à temps partiel, l'activation du marché du travail) et les propositions de stratégies à moyen terme visant des approches intégrées n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements. La perspective d'un plan stratégique à long terme couvrant la décennie à venir, telle qu'envisagée lors du sommet de Lisbonne, n'a pas été suffisamment abordée.

## **2.2. Contenu innovant du PAN/incl**

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

## **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

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



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

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

## **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

Le PAN/incl se concentre sur l'amélioration de la coopération entre les SPE et les administrations chargées de l'aide sociale afin de faciliter l'accès au marché du travail et de simplifier les procédures administratives. Mais la contribution des politiques d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie à l'accomplissement de cet objectif reste peu claire. Pour les personnes peu qualifiées ou ne possédant ni compétences de base ni maîtrise de l'informatique et qui sont tiraillées entre le désir d'un emploi stable et une réalité faite de nombreuses ruptures dans leurs carrières professionnelles, la solution semble encore résider dans des mesures parfois complémentaires, et seulement en partie coordonnées; le risque de « fracture dans l'apprentissage » demeure élevé. Il existe également une initiative importante visant à faciliter l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail (« 50 000 nouveaux emplois pour les handicapés »). Il est prévu de mettre en place dans toute l'Allemagne des projets visant à proposer aux handicapés des services personnalisés fondés sur une "aide à l'emploi (« *Arbeitsassistenz* »).

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

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

### **3.3. Prévenir les risques d'exclusion**

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

### **3.4. Agir pour les plus vulnérables**

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

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

### **3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

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

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

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

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

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

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

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

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



# GRÈCE

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

Conformément aux données présentées dans le PAN/incl de la Grèce<sup>1</sup>, le risque de pauvreté était de 17 % en 1988, de 18,4 % en 1994 et de 17,3 % en 1999. Ces taux indiquent que le risque de pauvreté est resté stable malgré les importants changements structurels qu'ont connus l'économie et la société. Les données du PCM confirment cette constance, bien que le risque de pauvreté ait été estimé à 22 % en 1995 et en 1997.

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

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

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

- Le principal défi à venir sera de préserver la cohésion sociale en menant des politiques spécifiques dans le domaine de la protection sociale en faveur de tous les citoyens menacés par l'exclusion sociale et la pauvreté, tâche d'autant plus difficile que la solidarité familiale est une valeur qui a tendance à décliner. Le PAN/incl grec mentionne clairement ce point à la fois comme un défi majeur et comme une priorité politique.

---

<sup>1</sup> Les données proviennent de l'enquête nationale sur les dépenses des ménages et se fondent sur le revenu disponible, le seuil de pauvreté étant fixé à 60 % du revenu national médian.

- Le PAN/incl insiste sur un autre point : la nécessité d'accroître des services d'aide sociale en nombre et en qualité, ce qui conduira probablement à l'augmentation de la part du PIB y étant consacrée.
- Le PAN/incl insiste beaucoup sur les mesures d'activation et de prévention déjà prévues ou en cours d'application dans le cadre du PAN/empl. La lutte contre le chômage et la promotion de l'emploi sont donc une mission importante du PAN/incl grec.
- Malgré les bonnes performances économiques du pays depuis 1996, la Grèce doit continuer de réduire les inégalités géographiques afin de renforcer la cohésion sociale.
- Les sorties précoces du système scolaire (surtout chez les jeunes présentant un handicap « physique », « mental » ou « social »), bien qu'en diminution ces dernières années, demeurent un défi étant donné leurs liens étroits avec le phénomène de pauvreté intra-générationnelle.
- L'amélioration des conditions de logement de certains ménages à bas revenu continue de requérir une attention particulière.
- Le régime de retraites, qui a besoin d'une réforme majeure, reste un secteur préoccupant. La réorganisation du système de sécurité sociale est primordiale dans la mesure où, étant donné la situation financière actuelle et les problèmes liés au vieillissement de la population, il est nécessaire de préserver un régime de retraites adéquates à long terme.
- La promotion d'une société multiculturelle à travers une bonne intégration des immigrants est un défi et une priorité du PAN/incl.

## **2. Approche stratégique et principaux objectifs**

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

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

### **2.1. Perspective d'une stratégie à long terme**

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



Les pensions constituent la majeure partie des transferts sociaux. Les autres transferts sociaux contribuent beaucoup moins à alléger la pauvreté relative. Les nouvelles mesures de transfert de revenu vers les ménages les plus défavorisés (ceux vivant dans les zones montagneuses, les parents d'enfants en âge scolaire et les chômeurs de longue durée) peuvent améliorer la situation. En outre, dans les critères régissant l'étendue de la couverture des diverses fonctions du système social, deux paramètres sont considérés cruciaux : le niveau des prestations et le nombre de bénéficiaires. Pour ces raisons, l'évaluation de l'impact des mesures est essentielle.

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

## **2.2. Contenu innovant du PAN/incl**

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

## **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

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

### 3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

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

#### 3.1. Promouvoir la participation à l'emploi

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

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

Dans le cadre de l'objectif 1.2, « *Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services* », le PAN/incl insiste également sur une large gamme de programmes d'aide sociale (prestations financières) qui ne servent que partiellement cet objectif. De plus, il n'existe en Grèce aucun programme global d'indemnisation des chômeurs de longue durée et certains groupes défavorisés risquent de ne pas pouvoir bénéficier de l'aide au revenu. Les autres mesures relevant de cet objectif (droits, biens et services) s'appuient essentiellement sur les réformes globales prévues pour les systèmes d'éducation, de santé, de protection sociale, etc., qui sont, entre autres, conçues pour favoriser l'égalité d'accès. On peut se demander si ces réformes, en soi, seront capables de répondre aux besoins des personnes ou des groupes de population défavorisés. Soulignons également qu'il existe peu de liens (ou des liens assez faibles) entre les politiques visant les objectifs 1.1 et 1.2.

#### 3.3. Prévenir les risques d'exclusion

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

### **3.4. Agir pour les plus vulnérables**

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

### **3.5 Mobiliser l'ensemble des acteurs**

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

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

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

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

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

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

# ESPAGNE

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

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

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

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

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

Voici quelques-uns des principaux enjeux :

- Garantir une assistance minimale standardisée sur l'ensemble du territoire national, les solutions au problème de l'inclusion sociale pouvant différer considérablement d'une Communauté autonome à une autre.

- Assurer une coordination plus étroite entre les politiques actives de l'emploi et les politiques d'inclusion sociale.
- S'adresser tout particulièrement aux groupes vulnérables clés (sans-abri, immigrants, ménages de parents isolés), ces groupes accumulant plusieurs désavantages: chômage, faible niveau d'éducation, mauvaises conditions de logement, handicaps, etc.
- Répondre au besoin de fournir une protection sociale aux personnes retraitées ou invalides.

## **2. Approche stratégique et principaux objectifs**

Le PAN/incl donne un aperçu général de la pauvreté et de l'exclusion sociale, des différentes mesures en place et des améliorations prévues qui tentent de résoudre ce problème. Cette tâche requiert l'engagement d'un grand nombre de partenaires au niveau national, régional et local. Dans le contexte institutionnel espagnol, il est évident que le PAN/incl est davantage un aperçu des différentes mesures qu'un plan intégré unique. Il s'agit néanmoins d'un travail considérable. Le PAN n'indique pas clairement les principaux objectifs ni de chiffres à atteindre. Néanmoins, d'après le rapport financier présenté dans le plan, les systèmes de retraite et de revenu minimum constituent l'instrument majeur de lutte contre l'exclusion. La mobilisation des acteurs est un objectif stratégique qui permettra d'améliorer l'efficacité de la politique d'inclusion.

### **2.1. Perspective d'une stratégie à long terme**

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

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

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

## **2.2. Contenu innovant du PAN/incl**

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

## **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

L'administration décentralisée de l'Espagne implique que la plupart des éléments décrits dans le plan relèvent de la compétence des Communautés autonomes. Le « Ministerio de Presidencia » est responsable de la coordination de l'élaboration ainsi que de la surveillance et de l'évaluation du plan. Dans ce contexte, il serait approprié d'évaluer au niveau régional le degré de coordination et d'intégration des différentes mesures. D'autre part, la plupart des organismes publics espagnols dans le domaine des affaires sociales sont fortement structurés autour de groupes cibles, ce qui signifie qu'une approche holistique de l'inclusion sociale ne sera possible que si l'on renforce la coopération et la coordination. Les actions décrites dans le cadre de l'objectif 4 montrent que de sérieux efforts ont été entrepris pour résoudre ce problème.

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

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



### **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

#### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

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

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

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

#### **3.3. Prévenir les risques d'exclusion**

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

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

### **3.4. Agir pour les plus vulnérables**

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

### **3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

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

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

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

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

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

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



# FRANCE

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

## 1. Défis et tendances majeurs

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

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

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

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

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

## 2. L'approche stratégique et les principaux objectifs

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

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

### 2.1. La perspective stratégique de long terme

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

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

## 2.2. Le caractère innovant du PAN/incl

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

## 2.3. Une démarche intégrée et coordonnée

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

En matière de coopération et de coordination de tous les acteurs, il faut noter que l'élaboration de cette stratégie avait fait l'objet d'un important débat dans la société française dans les années 1995-1998. Les réseaux associatifs et les intervenants sociaux avaient été fortement mobilisés ainsi que les services administratifs compétents de l'État. Prolongeant et approfondissant ces démarches, le **PAN/incl** n'a sans doute pas suscité une aussi forte mobilisation en dehors des réseaux associatifs directement concernés et des services de l'État. Aussi, **il semble nécessaire d'établir des mécanismes renforcés de coordination entre les services administratifs concernés et de veiller à l'implication des divers partenaires lors de la mise en œuvre des dispositifs**. À ce titre, il conviendra de s'assurer de l'implication forte des collectivités territoriales (en particulier les conseils généraux et les communes).



## **2.4. Lien et cohérence avec le PAN/emploi**

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

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

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

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

### **3.2. Prévenir les risques d'exclusion**

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

Bien que le Plan ne mentionne pas eInclusion en tant que défi majeur, il contient néanmoins une série d'**initiatives concernant les technologies de l'information et de la communication (TIC)** dans l'éducation (toutes les écoles seront ainsi reliées à Internet avant la fin de l'année scolaire 2001 – 2002, brevet informatique et Internet), la formation (module d'initiation à Internet et "certificat de navigation Internet" proposés aux demandeurs d'emploi en formation ainsi qu'aux jeunes qui le souhaitent accueillis dans les missions locales) et l'établissement de points d'accès public à Internet (d'ici 2003, plus de 7000 lieux publics offrant un accès à l'Internet seront ouverts. 2500 de ces lieux, qui signeront une "charte des espaces publics numériques", permettront à tous d'acquérir une formation générale sous la forme d'un "passeport pour l'Internet et le multimédia" ainsi que poursuite et renforcement du programme "Points Cyb").

### **3.3. Agir pour les plus vulnérables**

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

### **3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

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

## **4. Promotion de l'égalité entre hommes et femmes**

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

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

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

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

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

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



# IRLANDE

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

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

## 2. Approche stratégique et principaux objectifs

Cela fait longtemps déjà que l'Irlande lutte contre la pauvreté au moyen de la NAPS (*National Anti-Poverty Strategy* - stratégie nationale de lutte contre la pauvreté), qui regroupe des politiques bénéficiant d'un budget total de 10 milliards d'euros. Créée en 1997, la NAPS part du principe que l'emploi est la meilleure solution pour sortir de l'exclusion. Elle est structurellement soutenue par une législation renforcée (avec notamment la loi sur l'égalité) et par l'établissement de partenariats, avec en particulier le *National Partnership Agreement* (accord de partenariat national). Elle est au cœur du PAN/incl et de son approche stratégique: établie sur un calendrier à long terme (10 ans), elle est constituée d'objectifs spécifiques, qui couvrent des domaines particuliers et renforcent une approche par groupes cibles. Pour la mettre en application, on a créé une infrastructure administrative ainsi que des procédures et des mécanismes de suivi (nouveaux pour la plupart au moment de leur mise en place). Il est particulièrement intéressant de souligner que les objectifs et les principes ont été intégrés dans les plans de développement et les plans financiers nationaux. Le pays s'efforce de remodeler et d'améliorer sans cesse la NAPS et une vaste réforme est aujourd'hui en cours.

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

### 2.1. La perspective de stratégie à long terme

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



## 2.2. Contenu innovant du PAN/incl

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

## 2.3. Une approche coordonnée et intégrée

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est construite sur une approche interministérielle et une collaboration entre administrations. Pour renforcer cette cohésion, les partenaires sociaux, les ONG, les groupes de volontaires et les associations locales sont impliqués dans la stratégie et le développement politique. Tous les acteurs concernés s'engagent de façon significative et constructive dans l'évaluation de la NAPS. Leur implication et leur engagement dans le processus du PAN/incl sont moins clairement définis. Des conférences ont été organisées pour permettre aux groupes d'apporter leur contribution mais, selon les acteurs en question, l'élaboration du PAN/incl a été un processus moins participatif que d'autres processus stratégiques et leurs contributions ont été moins appréciées. Un engagement a été pris en faveur d'une participation totale aux prochains PAN/incl. On tente aujourd'hui de lancer une approche globale grâce à la prise en compte systématique de la dimension de la pauvreté (*Poverty Proofing*). C'est une tentative radicale visant à assurer que toutes les politiques des pouvoirs publics tiennent compte de l'impact qu'elles auront sur les individus en situation de pauvreté. Elle vise à fournir aux décideurs une méthode systématique d'évaluation de l'impact de leurs politiques sur les individus en situation de pauvreté, surtout au moment de la conception de ces politiques. Aujourd'hui, le concept reste valable mais doit être davantage mis en pratique. Cette approche devrait être renforcée et étendue aux autorités locales, après une évaluation externe de ses effets.

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

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

### **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

#### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

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

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

Le PAN/incl soulève les questions de la protection sociale et du revenu minimum. Pour situer le contexte, l'Irlande est, de tous les États membres, celui qui consacre le plus faible pourcentage de son PIB à la protection sociale (16,1 % contre 27,7 % en moyenne dans l'Union européenne, ce qui s'explique en partie par la proportion relativement faible de personnes âgées). Mais elle manifeste aujourd'hui le réel désir d'aider les partenaires sociaux à accroître le bien-être social. Des progrès substantiels ont été accomplis pour faire face à ces engagements. Plus spécifiquement, les efforts portent sur l'amélioration des allocations familiales et le pays s'est fixé l'objectif d'établir une allocation sociale minimale de 100 livres irlandaises par semaine. Les premières mesures ont déjà été prises pour exonérer les revenus les plus faibles de l'impôt et il est prévu de fixer un seuil de revenu adéquat. Il est reconnu que l'accès aux soins médicaux est inégal en Irlande. Des objectifs ont été fixés par le programme pour la prospérité et l'équité (*Programme for Prosperity & Fairness*), mais aucune cible n'a été définie. En matière de transport, on envisage de mettre à niveau toutes les structures destinées à faciliter l'accès des personnes handicapées, notamment les bus et les trains mais aussi les taxis. Même si cela n'est pas souligné, ces améliorations profiteront à d'autres (les parents avec des enfants en bas âge ou les personnes âgées). Il n'est toutefois pas précisé comment seront satisfaits les besoins en matière de transports des autres individus socialement exclus, en particulier ceux des zones rurales. D'autres problèmes d'accès ne sont pas abordés: l'accès à la justice, aux loisirs et aux arts. Il existe néanmoins plusieurs initiatives de lutte contre la violence domestique, notamment le Comité directeur national des femmes contre la violence (*National Steering Committee on Women against Violence*), mais aussi MOVE et First Contact, deux projets pilotes visant les auteurs potentiels de violences.

### 3.3. Prévenir les risques d'exclusion

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

### 3.4. Agir pour les plus vulnérables

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

### **3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

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

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

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

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

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

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

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



# ITALIE

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

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

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

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



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

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

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

## 2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le PAN/incl représente une réponse large au défi de l'inclusion sociale. Un processus de **rééquilibrage graduel de la dépense publique** dans le domaine de l'assistance sociale et entre celle-ci et la sécurité sociale, notamment les retraites, est en cours. Les principales orientations du PAN sont la promotion de l'accès universel, du revenu minimal, des services décentralisés et la rationalisation des transferts de ressources publiques, avec une meilleure identification des ressources destinées à la lutte contre la pauvreté et de celles destinées à d'autres buts sociaux, par exemple la répartition de la charge des responsabilités familiales. Le PAN développe les priorités identifiées dans le PNS (Plan National Social 2000-2003, adopté en avril 2001). Les initiatives prises par le gouvernement dans le PNS permettent de constater qu'il s'est engagé dans une stratégie à long terme visant des objectifs ambitieux. Vu la concentration géographique des problèmes, le rattrapage du Sud semble également un objectif à atteindre. L'efficacité du suivi, piloté au niveau central, par un Observatoire des politiques sociales, est un instrument clé de cette stratégie. Dans cette optique le développement de méthodologies pour l'évaluation des politiques est considéré comme une des priorités.

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

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

## 2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

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

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

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

## 2.2. Une approche coordonnée et intégrée

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

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

### 2.3. Contenu innovant du PAN/incl

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

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

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

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

## 3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

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

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

### 3.2. Prévenir les risques d'exclusion sociale

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

### 3.3. Agir pour les plus vulnérables

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

### 3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs

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

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

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

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

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

Le PAN fait référence au soutien du FSE; en général, en termes de ressources, on estime que 6 % des ressources des objectifs 1 et 3 du Fonds sont destinées à l'exclusion sociale et aux services à la personne. Toutefois, le rôle du FSE dans la lutte contre l'exclusion sociale va bien au-delà des mesures spécifiquement visées. D'autres initiatives communautaires sont également mentionnées -, mais leur impact en terme d'exclusion sociale n'est pas pris en considération, à l'exception de EQUAL qui vise à promouvoir une intégration entre le PAN Emploi et le PAN Inclusion et une approche innovatrice en ce qui concerne les politiques de cohésion et celles pour l'inclusion sociale.



# LUXEMBOURG

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

Une croissance économique forte (8,5 %), une politique de l'emploi préventive et active, l'individualisation des services pour l'emploi sont autant de facteurs expliquant une quasi-absence de chômage (2,4 %). En dépit d'une situation économique enviable et d'une politique sociale universelle et généreuse (l'ensemble des dépenses de protection sociale au Luxembourg représentait 9258 unités de PPA<sup>1</sup> par habitant en 1998, plaçant le pays en tête des pays de l'Union), **l'enquête Eurostat de 1996** sur les revenus des ménages en Europe relève que 12 % de la population du Luxembourg perçoit un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian (soit 2200 € par mois et par habitant) après transferts. Selon les données nationales, 5 % de la population disposent de moins de 1000 € de revenu mensuel, et cette proportion reste globalement stable depuis plusieurs années. Ceci démontre l'efficacité du système de transferts sociaux en place pour réduire substantiellement les effets de la pauvreté.

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> PPA = Parité de pouvoir d'achat



## 2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le PAN atteste la volonté des autorités gouvernementales d'œuvrer en faveur d'un **État social actif** qui veut créer une solidarité responsable et une société ouverte où chacun pourra participer. Le système social luxembourgeois se veut **universel** et sans discrimination. Le Luxembourg entend, dans le cadre de cette nouvelle stratégie européenne, **continuer** à mener dans ce domaine une politique vigoureuse visant à permettre à chaque citoyen de participer pleinement à la vie économique et sociale en lui procurant des moyens d'existence suffisants, en lui garantissant l'accès aux droits fondamentaux (logement, santé, éducation, emploi, culture, justice, loisirs) et en lui donnant les moyens d'exercer ses droits de citoyen.

### 2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

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

### 2.2. Caractère innovant du PAN/incl

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

### 2.3. Une démarche coordonnée et intégrée

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

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

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

## 3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs

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

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

### 3.2. Prévenir les risques d'exclusion

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

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

### 3.3. Agir pour les plus vulnérables

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

Le PAN/incl. énumère des politiques de cohésion sociale et de solidarité, par exemple les structures d'accueil pour enfants en détresse dans le cadre d'un projet de loi sur la promotion des droits de l'enfant et de la protection de la jeunesse, les mesures spécifiques en faveur des RMGistes, des personnes handicapées (projet de loi du 27 juillet 2001), l'insertion des personnes ne parlant pas luxembourgeois, ou la procédure de régularisation des demandeurs d'asile mais aussi des sans-papiers, les réfugiés du Kosovo, etc. Signalons aussi l'existence d'un plan pluriannuel de lutte contre la toxicomanie ou en faveur des personnes affectées par des maladies psychiatriques.

### **3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

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

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

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

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

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

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

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

Le Luxembourg est doté d'un concours FSE de 44 millions € pour la période 2000-2006 au titre de l'Objectif structurel n°3 et l'initiative communautaire EQUAL. Un pourcentage de 36 % du concours FSE total est réservé à l'inclusion sociale dont 25 % pour des réalisations destinées aux handicapés et 11 % pour d'autres personnes discriminées.

# PAYS-BAS

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

## 1. Principaux défis et tendances

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

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

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

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

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

## 2. Approche stratégique et principaux objectifs

La stratégie repose sur quatre grands principes. Premièrement, la *participation sociale* est encouragée par le biais d'emplois rémunérés ou de mesures d'activation sociale destinés aux populations très éloignées du marché du travail. L'objectif est d'augmenter le taux d'activité de certains groupes cibles. Le thème de l'emploi est davantage abordé dans le PAN/empl, qui vient compléter le PAN/incl. Le PAN/incl porte en particulier sur les programmes d'activation sociale, qui favorisent la réinsertion des chômeurs de longue durée via du volontariat ou d'autres activités utiles pour la communauté. Ceci rétablit une routine de travail et renforce les aptitudes sociales des participants. L'activation sociale constitue également une possibilité pour les personnes percevant une allocation d'invalidité professionnelle.

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

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

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

## **2.1. Perspective d'une stratégie à long terme**

La stratégie des Pays-Bas associe un ensemble de politiques en matière de revenu, d'activation, de services et de prestations. La stratégie vise fondamentalement à maintenir le système actuel en le renforçant ou en l'adaptant le cas échéant (une attention toute particulière étant accordée aux personnes les plus exposées). En général, la stratégie décrite semble apporter des solutions satisfaisantes aux défis. De nouveaux enjeux comme les TIC ou la pauvreté dans les quartiers urbains défavorisés sont abordés par de nouvelles stratégies. Quelques questions comme le vieillissement ou le potentiel que pourraient représenter sur le marché du travail les personnes touchant des allocations d'invalidité professionnelle, pourraient être traitées de manière plus approfondie. La perspective à long terme est amplement exposée dans le PAN/incl. Des objectifs et engagements précis y figurent pour la décennie à venir. Certains objectifs, comme ceux concernant l'accessibilité des transports publics, vont même au-delà de 2010.

## **2.2. Contenu innovant du PAN/incl**

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

## **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

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

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

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



### **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

#### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

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

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

En matière de logement, la politique future continuera de veiller à ce que l'augmentation des loyers n'excède pas le taux de l'inflation. Des plafonds ont été définis pour l'augmentation annuelle des loyers en fonction de la qualité de l'habitation. La loi sur (l'accession à) la propriété du 1<sup>er</sup> janvier 2001 offre aux bas revenus une subvention hypothécaire, qui pourrait être complétée par une subvention fiscale de transfert de propriété. Les Pays-Bas cherchent aussi à améliorer l'accessibilité des transports publics, en particulier pour les personnes handicapées.

#### **3.3. Prévenir les risques d'exclusion**

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

### **3.4. Agir pour les plus vulnérables**

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

### **3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

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

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

Le problème de l'égalité des sexes n'a guère été traité dans ce PAN/incl, à l'exception de quelques études limitées dans le contexte de l'emploi, du revenu et des sans-abri. En ce qui concerne les revenus, quelques chiffres confirment les risques accrus de pauvreté encourus par les femmes célibataires âgées et les parents élevant seuls leur(s) enfant(s) qui bénéficient du revenu minimum. Le moniteur des abris (MMO), qui est paru pour la première fois en 2000, sera développé afin de fournir des données et des informations prenant mieux en compte la dimension du genre, particulièrement sur le groupe toujours plus important de femmes sans-abri.

D'une manière générale, le PAN/incl se penche sur les questions liées au sexe qui ont été soulevées dans le PAN/empl et dans le plan sur la politique d'émancipation à long terme. Il s'agit par exemple de l'objectif visant à faire passer à 65 % le taux d'activité des femmes d'ici 2010. Le PAN/empl comporte des mesures spécifiques pour le réaliser. Le PAN/incl. est sensible aux questions du genre dans le domaine de la politique de participation/activation sociale. Il souligne ainsi l'importance des structures d'accueil d'enfants pour aider les mères isolées bénéficiaires d'allocations à se réinsérer sur le marché de l'emploi. Cependant, dans d'autres domaines de la politique d'inclusion sociale aussi essentiels que l'éducation, la santé et le logement, le PAN/incl reste très peu ouvert à la dimension du genre, laquelle mériterait d'être approfondie. Le nouveau moniteur de l'émancipation lancé en novembre 2000 pourrait y contribuer.

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

L'objectif 3 du FSE soutient les efforts néerlandais de réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail. Bon nombre de ces personnes sont classées comme « étant très éloignées du marché du travail ». Elles nécessitent un processus de réinsertion d'au moins deux ans, constitué de différents éléments. Le FSE soutient également des mesures dans le domaine de l'éducation pour tenter de réduire l'abandon scolaire précoce. L'initiative EQUAL appuie des actions destinées à améliorer les qualifications des groupes vulnérables exposés à la discrimination.



# AUTRICHE

## CONCLUSIONS

**Situation et principales tendances :** La protection sociale repose principalement sur un système global et fédéral d'assurance sociale auquel toutes les personnes actives et toutes les personnes à leur charge non actives (conjointes et enfants) sont tenus d'adhérer. Ce système permet d'accéder à l'assurance maladie, à l'assurance chômage, aux régimes de retraite et à l'assurance accidents. Un deuxième filet de sécurité sous condition de ressources, le système d'assistance sociale (Sozialhilfe), relève de la compétence des neuf Länder. Les bonnes performances de l'économie et de l'emploi en Autriche se sont confirmées en 2000. La croissance réelle du PIB a atteint 3,2%, le taux de chômage est tombé à 3,7%, situation proche du plein emploi. Selon le PCM (panel des ménages de la Communauté européenne), 13 % de la population autrichienne était menacée de pauvreté en 1997. Le risque de pauvreté persistante est de 5 % (1995-1997). La pauvreté n'est donc pas un phénomène de masse en Autriche.

Dans les dernières décennies, le taux de participation à la population active a augmenté, tandis que les taux de chômage sont restés comparativement faibles. Les disparités entre les hauts et les bas revenus sont en moyenne moins prononcées que dans l'EU-15, mais les différences de revenus entre les hommes et les femmes sont considérables. Le niveau général d'éducation et de qualification de la population s'est considérablement amélioré dans les trente dernières années. Le niveau minimum des pensions de vieillesse (Ausgleichszulagenrichtsatz) a fortement augmenté, passant de 30 à 50 % du revenu moyen de l'emploi.

**Approche stratégique :** Selon les autorités autrichiennes, le système politique autrichien de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale repose sur une politique intégrant économie, emploi et aide sociale. Le PAN/incl fait un inventaire complet des mesures en place qui ont largement contribué à la situation favorable de l'Autriche. Pour que l'approche stratégique soit complète, il est prévu de lancer des mesures visant à rechercher et à identifier les facteurs de risque futurs pouvant entraîner la pauvreté et l'exclusion sociale. Les objectifs quantitatifs basés sur les revenus escomptés, les indicateurs de suivi de l'effort et les calendriers d'application sont précisés pour certains groupes (les sans-abri et les personnes handicapées). L'intégration des différentes mesures de la politique d'éducation indiquées dans le PAN/incl et leur contribution spécifique à chaque objectif stratégique devraient être davantage combinées à un cadre global.

**Mesures politiques :** La réponse autrichienne aux quatre objectifs met l'accent sur les mesures pour l'emploi et les prestations pour les familles en général. Le PAN/incl est essentiellement axé sur les mesures en cours et quelques mesures politiques nouvelles (ex. : assurance-vieillesse pour les femmes, personnes handicapées, pauvreté de la famille). Les difficultés rencontrées par certains groupes pour accéder au marché du travail ou au régime d'assistance sociale (comme les immigrants non ressortissants de l'UE) ne sont pas mentionnées dans le PAN.

**Défis à venir :** Le principal défi consiste à promouvoir une stratégie globale et intégrée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, basée sur le système social en place, déjà bien développé. Cela suppose d'établir des objectifs, de définir des calendriers précis et de promouvoir un ensemble de mesures qui répondent aux disparités identifiées. L'engagement général de suivi et d'évaluation devrait se traduire par des dispositions opérationnelles dans le cadre de la mise en œuvre du PAN/incl. Il faudra également s'efforcer de simplifier le système administratif en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État fédéral et les provinces, et entre les différentes unités administratives (ex. : guichets uniques).

## 1. Principaux défis et tendances

Les bonnes performances de l'économie et de l'emploi en Autriche se sont confirmées en 2000. La croissance réelle du PIB a atteint 3,2%, le taux de chômage est tombé à 3,7%, situation proche du plein emploi. Le taux d'emploi est proche des objectifs de Lisbonne. Il s'élève à 68,3% (77 % pour les hommes, 59,4 % pour les femmes).

L'incidence globale du risque de pauvreté en Autriche est en moyenne inférieure de 25% à la moyenne communautaire. La protection sociale repose principalement sur un système global d'assurance sociale auquel toutes les personnes actives et toutes les personnes à leur charge non actives (conjointes et enfants) sont tenus d'adhérer. Un deuxième filet de sécurité subordonné à une condition de ressources, le système d'assistance sociale (Sozialhilfe), relève de la compétence des neuf Länder et ouvre le droit à l'assistance sociale pour les citoyens de l'UE, ainsi que, dans une certaine mesure, pour les ressortissants de pays tiers.

La complexité de la situation se retrouve dans la répartition des compétences, non seulement entre l'État fédéral et les provinces, mais aussi entre les différentes unités administratives à ces deux niveaux. Le caractère dual du système de protection sociale autrichien empêche la plupart des personnes de tomber dans la pauvreté. Toutefois, le système en place n'est pas complètement fiable dans tous les cas. La coordination et l'intégration des politiques d'inclusion pour les groupes vulnérables doivent être approfondies.

Selon les données SESPROS d'EUROSTAT, l'Autriche consacre 28,4 % de son PIB à la protection sociale, contre 27,7 % en moyenne pour l'UE (chiffres de 1998). Exprimées en standards de pouvoir d'achat (SPA), les dépenses autrichiennes par habitant pour la protection sociale s'élèvent à 6297 SPA, environ 15 % de plus que la moyenne communautaire de 5532 SPA.

Le système de protection sociale autrichien, dans son ensemble, a contribué à maintenir un niveau de risque de pauvreté généralement faible. Selon les données PCM (panel des ménages de la Communauté européenne) pour 1997, 13 % de la population vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national, tandis que 4,7 % a continuellement été exposé au risque de pauvreté entre 1995 et 1997.

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

Les disparités entre les hauts et les bas revenus sont moins prononcées que pour la moyenne de l'EU-15. Néanmoins, il existe des différences de revenus relativement importantes entre les hommes et les femmes.

- Le niveau général d'éducation et de qualification de la population s'est considérablement amélioré dans les trente dernières années. La part des personnes n'ayant pas dépassé le niveau d'éducation primaire a été considérablement réduite.
- Le niveau minimum des pensions de vieillesse (Ausgleichszulagenrichtsatz) a fortement augmenté sur cette période, passant d'environ 30 % à 50 % du revenu moyen de l'emploi.
- Certaines données indiquent que les demandeurs d'asile qui ne sont pas couverts par la garantie minimale fédérale (Bundesbetreuung) sont très exposés à la pauvreté et à l'exclusion.
- 

## **2. Approche stratégique et principaux objectifs**

L'État social autrichien a établi un filet de sécurité sociale d'une très grande portée, qui a permis d'aboutir à une situation plus favorable en matière de pauvreté que dans les autres États membres. C'est pourquoi le plan s'attarde davantage sur l'ensemble des mesures existantes, qui sont destinées à être poursuivies et évaluées, que sur les nombreuses nouvelles actions qui devront être entreprises.

- Le PAN/incl mentionne principalement les analyses et les débats en cours.
- Les objectifs de Nice se sont traduits par la continuation des initiatives en place et par quelques nouvelles initiatives.
- Plusieurs objectifs sont quantifiés, bien que le plan contienne des engagements vis-à-vis de certaines mesures et des objectifs *non quantifiés*. Le plan fait à peine mention de calendriers contraignants en matière d'application. Des mécanismes de suivi adéquats permettant de mesurer les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale seraient particulièrement importants.

## **2.1. Perspective d'une stratégie à long terme**

Le PAN/incl comprend une liste complète des mesures en place, qui doivent encore faire l'objet d'une évaluation ou d'une réévaluation en fonction des évolutions ou des nouveaux besoins. Plusieurs aspects à long terme qui pourraient avoir un effet préventif important sur la réduction de l'exclusion sociale et qui sont toujours en cours de planification et de préparation dans le PAN/incl y figurent, mais de façon vague (par ex. : le problème des femmes qui ne touchent pas de retraite est mentionné comme une problématique que le gouvernement a l'intention d'aborder à l'avenir). L'intégration des différentes mesures de la politique d'éducation indiquées dans le PAN/incl et leur contribution spécifique à chaque objectif stratégique devraient être davantage combinées à un cadre global.

## **2.2. Contenu innovant du PAN/incl**

Le groupe de travail (Beirat) pour l'élaboration et l'application du PAN/incl peut être considéré comme une innovation dans la procédure. L'intention du gouvernement de traiter le problème des femmes sans pension de retraite est importante. L'une des mesures concrètes consiste à faire intervenir un certain nombre de périodes de gardes d'enfants dans le calcul du nombre d'années requises pour pouvoir prétendre à une pension de retraite. Bien que les effets sur le marché du travail du nouveau système d'allocations familiales (Kinderbetreuungsgeld) restent à évaluer, il offre des avantages, notamment la prise en compte de personnes précédemment exclues, une augmentation considérable des revenus complémentaires (Zuverdienstgrenze) et l'augmentation des périodes comptabilisées comme périodes de cotisation, qui a des conséquences non seulement sur l'admissibilité mais aussi sur le niveau des pensions.

## **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

Plusieurs mesures mentionnées dans le PAN n'ont pas été spécifiquement élaborées en vue de lutter contre la pauvreté, bien qu'elles contribuent à prévenir et à réduire le phénomène (par exemple, certaines mesures pour l'emploi, des allocations familiales, des fonds spéciaux pour les personnes handicapées). Il faudrait analyser leur efficacité dans ce domaine.

En Autriche, la coordination des mesures régionales de lutte contre l'exclusion sociale, notamment la mesure d'assistance sociale (Sozialhilfe), est un point important. Le PAN/incl indique qu'un groupe de travail va être mis en place pour étudier ce problème et que des normes qualitatives nationales vont être définies.



## **2.4. La compatibilité entre les approches stratégiques et le PAN/empl**

La question de la cohérence entre le PAN/incl et le PAN/empl est abordée. Plusieurs mesures et objectifs stipulés dans le PAN/empl sont répétés dans le PAN/incl. Le PAN/empl a également souligné les désavantages des immigrants sur le marché du travail. L'intégration des immigrants est mentionnée comme l'une des priorités du PAN/incl. Les mesures et les indications sur la façon dont cet objectif sera atteint sont insuffisamment concrètes.

## **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

Le PAN met l'accent sur les **objectifs en matière d'emploi**. Le PAN/incl se réfère dans une certaine mesure à des éléments développés dans le PAN/empl. Cette orientation est en accord avec les conclusions du Conseil européen de Lisbonne sur la nécessité de faciliter la participation à l'emploi.

Cependant, certains groupes, qui ont de grosses difficultés pour accéder à l'emploi, sont mentionnés de manière insuffisante, notamment les immigrants non ressortissants de l'UE pour lesquels aucune mesure satisfaisante n'a été prise en vue d'harmoniser le permis de résidence et le permis de travail. Quelques initiatives intéressantes de formation dans les TIC adressées aux femmes sont mentionnées. Peu d'indications sont données sur la façon dont les initiatives concernant la société et l'apprentissage électronique résoudront le problème de la « fracture dans le domaine de l'apprentissage », et les spécificités prévues pour répondre aux besoins précis des personnes défavorisées.

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

En ce qui concerne **l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services**, le PAN/incl énumère les différents transferts en place dans l'État social autrichien déjà bien développé et qui ont des effets positifs sur la réalisation de cet objectif. L'accès de tous à l'éducation est garanti. La part des personnes n'ayant pas dépassé le niveau d'éducation primaire a été considérablement réduite dans les dernières décennies. Cela concerne encore 15,8 % de la population entre 20 et 29 ans (hommes : 14,4 % ; femmes : 17,1 %).

Plusieurs réformes dans le domaine de la politique sociale (comme le « ciblage social ») doivent être évaluées, sous l'angle de leurs effets potentiels sur l'accès aux biens et aux services.

### 3.3. Prévenir les risques d'exclusion sociale

Le PAN/incl mentionne trois domaines politiques permettant de **prévenir le risque d'exclusion** : l'utilisation des technologies de l'information, les mesures en faveur de la solidarité au sein des familles et d'autres groupes primaires et l'aide dans des situations spécifiques de besoin. Outre les mesures spéciales pour les personnes handicapées, le PAN/incl mentionne une approche innovante au niveau régional (comme à Vienne) de lutte contre le phénomène des sans-abri. Les perspectives d'évolution ou d'amélioration à long terme qui contribueraient à résoudre les problèmes existants dans d'autres domaines (par exemple, la limitation de l'accès à certains avantages sociaux pour les immigrants ou la promotion de mesures politiques actives du marché du travail pour ceux qui ne sont pas "employables" sur le « premier » marché du travail, ou marché « principal ») .

### 3.4. Agir pour les plus vulnérables

Une liste exhaustive des **groupes les plus vulnérables** figure dans le PAN/incl. L'une des principales mesures concerne l'attribution de fonds supplémentaires aux personnes présentant un handicap (« Behindertenmilliarde ») et l'allocation familiale, qui est conçue comme une prestation universelle sans obligation d'assurance. Cependant, le PAN/incl ne précise pas clairement la nature des mesures concrètes prévues pour les autres groupes spéciaux à l'avenir. Les engagements allant au-delà de la perspective de deux ans du PAN actuel devraient être plus explicites (personnes handicapées, parents isolés, personnes âgées et jeunes en décrochage scolaire) et un cadre stratégique reposant sur des approches intégrées et des réformes structurelles devrait être précisé davantage. Le PAN/incl fait référence à la dimension rurale de la pauvreté et plusieurs propositions d'amélioration de l'infrastructure dans les zones rurales sont annoncées.

### 3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs

Le gouvernement fédéral a indiqué dans le PAN/incl que des consultations avaient été organisées avec toutes les parties concernées. Toutefois, plusieurs acteurs, ont exprimé des inquiétudes à propos du processus, et souhaitent une plus grande prise en compte de leurs contributions. Le PAN/incl n'aborde pas la question de la mobilisation des organismes de défense de l'égalité des sexes.

Pourtant, le PAN/incl offre une base institutionnelle pour établir un dialogue entre les divers acteurs et groupes institutionnels dans le cadre de la mise en œuvre du PAN/incl et de la préparation du prochain exercice.

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

Le PAN/incl renvoie aux objectifs généraux d'accroissement de la participation des femmes au marché du travail et de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Le PAN évoque de façon insuffisante et trop générale l'approche de l'intégration de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que la manière dont seront résolus les problèmes spécifiques des femmes vulnérables. Il convient d'y accorder une plus grande attention.

La mesure du « Kinderbetreuungsgeld » peut dans certains cas réduire la pauvreté, mais il faudra déterminer l'incidence du « Kinderbetreuungsgeld » sur le travail des femmes. Le débat sur les droits individuels est centré sur les droits des femmes à une pension individuelle. Les avances sur pension alimentaire (Unterhaltsvorschuss) visent à contribuer à réduire la pauvreté féminine.

En permettant aux femmes et à leurs enfants de rester dans leur logement, la loi pour la prévention de la violence (Gewaltschutzgesetz) contribue à combattre l'exclusion sociale des personnes menacées par des actes de violence.

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

Sur les 1,147 millions d'euros consacrés au programme de l'objectif 3, 219 millions sont affectés au domaine politique 2 (l'inclusion sociale). Dans l'objectif 1, Burgenland, 4,5 millions d'euros seront consacrés à l'inclusion sociale. Dans d'autres domaines politiques, on attend des effets positifs sur la lutte contre la pauvreté.

L'incidence du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est mentionnée de façon générale.

L'initiative communautaire (IC) EQUAL, qui est davantage centrée sur les personnes exclues du marché du travail, est mentionnée dans le PAN/incl. Le montant total alloué à l'IC EQUAL pour la période de programmation 2000-2006 est de 204 millions d'euros.



# PORTUGAL

## CONCLUSIONS

**Situations et tendances** Malgré un taux de chômage faible et un taux d'emploi élevé, le risque de pauvreté reste élevé au Portugal (23%, selon les données de Eurostat pour 1997). Des formes de pauvreté traditionnelle dues aux limitations du système de protection sociale et à la dominance des secteurs d'activité à main d'œuvre intensive peu qualifiée et à basse productivité coexistent avec l'émergence d'une "nouvelle pauvreté" découlant des processus récents de modernisation de l'économie portugaise et associée souvent à l'immigration et à la précarité des emplois. Les basses qualifications scolaires et professionnelles de la plupart de la population portugaise et le haut niveau d'abandon scolaire précoce ne font qu'accroître les facteurs d'exclusion. Dans ce contexte, le gouvernement a commencé à développer au cours des 5 dernières années une "nouvelle génération de politiques sociales actives" orientées vers le renforcement de l'inclusion sociale sur une base partenariale et privilégiant des méthodologies d'intervention intégrée.

**Approche stratégique** L'approche stratégique générale et de long terme se base sur un développement économique compatible avec l'amélioration de la cohésion sociale et l'élimination des facteurs structurels générant des processus d'exclusion. Le PAN prévoit le mainstreaming de l'inclusion dans toutes les politiques pertinentes, la modernisation des systèmes de protection sociale, ainsi que des initiatives intégrées visant des groupes et territoires spécialement vulnérables. L'approche partenariale et la mobilisation des acteurs au niveau national et local est également un élément central de la stratégie. Le PAN se fixe des objectifs quantifiés en vue de l'éradication de la pauvreté infantile, de réduction de la pauvreté absolue et du taux de pauvreté ainsi que de lutte contre la pauvreté en milieu urbain et rural.

**Mesures politiques** Le PAN parcourt de façon exhaustive les 4 grands objectifs et sous-objectifs de Nice mais parfois il en ressort une certaine confusion entre les "priorités" et les "buts", la répétition des mêmes "instruments" dans plusieurs objectifs et sous-objectifs et la difficulté de priorisation. La plupart des mesures prévues ne sont pas nouvelles et le rapport entre chaque mesure et l'objectif qu'elle dessert n'est toujours pas explicite. Sur base des mesures présentées, trois aspects sont à mettre en exergue: la participation à l'emploi est considérée d'une perspective de prévention/activation et de promotion de l'apprentissage tout au long de la vie, le principe de la discrimination positive est une pièce maîtresse de la réforme du système de protection sociale (adressant ainsi le problème des retraités en situation de pauvreté), l'approche intégrée des groupes vulnérables est proposée selon une modalité de contractualisation approfondie. En outre, le PAN prévoit le développement de services et d'équipements destinés en priorité aux personnes et familles défavorisées et s'engage sur la voie de la promotion de l'égalité des chances ("contrat social de genre").

**Défis pour demain** Les principaux défis à relever concernent l'articulation entre la dimension préventive et curative des politiques sociales: action directe visant les situations graves d'exclusion, intervention précoce et activation pour faciliter la réinsertion professionnelle et prévention à long terme d'éventuels risques d'exclusion par l'amélioration des niveaux d'éducation et qualification. Le rôle de la protection sociale est à intensifier ainsi que l'adéquation des services et équipements sociaux aux besoins des plus démunis et les possibilités d'accès aux secteurs de la santé, logement, justice, etc. Vu l'ambition des objectifs quantifiés que le Portugal s'est fixé à court, moyen et long terme, le système de monitorage des indicateurs constitue certainement un défi important. D'autre part, la mobilisation effective des acteurs, en particulier les destinataires même des actions et les partenaires sociaux, devrait être approfondie.

## 1. Principaux défis et tendances

En 2000, le taux de croissance de l'économie (3,3%) a été égal à la moyenne de l'Union. De même, la productivité a augmenté à un rythme égal à la moyenne communautaire (1,6%), le Portugal affichant toujours le plus bas niveau de productivité de l'Union (65,8% de la moyenne communautaire).

La situation en matière d'emploi est caractérisée par un taux d'emploi (68,3%) supérieur à la moyenne communautaire et un taux de chômage (4,2% en 2000) relativement bas. Pourtant, et malgré l'évolution en général positive des indicateurs relatifs au marché du travail, des problèmes structurels persistent: le poids du chômage de longue durée qui représente 40 % du chômage total, le bas taux de scolarité de la population 15-64 ans ayant conclu le niveau secondaire supérieur (11,5% contre 42,3% dans l'Union) et le taux élevé de jeunes qui abandonnent prématurément le système scolaire (43% jeunes 18-24 ans quittent l'école avec basses qualifications).

Le risque de pauvreté reste un phénomène répandu au Portugal. Défini comme le pourcentage de la population vivant avec un revenu inférieur à 60% de la médiane nationale, 23% de la population étaient concernés en 1997 (le taux le plus élevé dans l'Union). La pauvreté persistante reste aussi élevée: 15% de la population a vécu trois années consécutives en dessous du revenu médian. Mais il est évident que le revenu monétaire n'est qu'une des dimensions de la pauvreté, et que pour avoir une idée précise de la dimension de ce phénomène, il faudrait prendre en compte d'autres aspects également pertinents comme l'accès à l'emploi, au logement, aux soins de santé, et le degré de satisfaction des nécessités de base. En matière de protection sociale, le Portugal dépense moins que la moyenne communautaire en % du PIB (23,4 % en 1998, contre une moyenne communautaire de 27.7%).

Dans ce contexte, une attention spéciale devra être accordée au nombre de personnes en situation de pauvreté persistante, à la proportion élevée de travailleurs pauvres (en rapport avec les bas revenus salariaux et la précarité des emplois) et à la proportion également élevée de retraités en situation de pauvreté (mettant en lumière une des défaillances du système de sécurité social), au bas niveaux de qualification de la main d'œuvre et à l'abandon scolaire précoce, ainsi qu'à la question de la pauvreté en milieu rural et dans certains quartiers urbains. Le risque de pauvreté des femmes étant supérieur à celui des hommes (25% contre 22%), elles devraient faire l'objet d'une attention particulière.

## 2. Approche stratégique et principaux objectifs

Les grandes priorités en matière de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale sont de nature générale et se basent sur 6 axes stratégiques: développement économique, cohésion sociale, égalité des chances, protection sociale, intégration et réseau de services/équipements sociaux.

Ainsi, les principaux objectifs du PAN sont les suivants:

- activation des exclus du marché du travail et apprentissage tout au long de la vie dans le cadre d'un développement économique compétitif et respectueux des besoins de cohésion
- développement des systèmes de protection sociale en tant qu'outils spécifiques de lutte contre la pauvreté
- réinsertion socio-professionnelle des personnes et familles en situation d'exclusion (programmes intégrés et "contrats d'insertion sociale")
- développement intégré des territoires confrontés à l'exclusion
- mise en place d'un réseau de services et équipements sociaux avec la participation de la société civile
- promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en vue de la mise en œuvre d'un "contrat social de genre".

Dans le PAN, le Portugal s'est fixé certains objectifs à atteindre à terme:

objectifs quantifiés: d'ici 2010 éradiquer la "pauvreté infantile"; d'ici 2005 réduire le risque de pauvreté à 17% et diminuer de moitié la "pauvreté absolue"; d'ici 2003, mettre en œuvre 50 "Contrats de développement social urbain" (gérés de façon intégrée et visant des communautés urbaines défavorisées)

autres objectifs: démarrage du programme "Espace rural et développement social" (développement local intégré des communautés rurales), signature d'un "contrat d'insertion sociale" avec toutes les personnes concernées dans un délai d'un an (3 mois pour enfants et jeunes à risque), mise en place d'une ligne téléphonique nationale d'urgence (en articulation avec les centres d'urgence sociale locaux).

## 2.1. Perspective d'une stratégie à long terme

Concernant l'adéquation entre la stratégie et les objectifs poursuivis, les éléments suivants doivent être mis en évidence:

- l'application du principe du mainstreaming de l'inclusion afin de rendre la lutte contre l'exclusion une composante à part entière des politiques sectorielles autres que la politique sociale ;
- les multiples aspects relatifs à la participation dans la vie économique sont traités dans le PAN, en particulier la formation, la qualification professionnelle, l'éducation, l'emploi, l'apprentissage tout au long de la vie dans le contexte de la société de la connaissance. À retenir également le propos de placer l'éradication des facteurs structurels de l'exclusion au cœur des politiques économiques ;
- l'importance du développement des systèmes de protection sociale est une pièce centrale de la stratégie; malgré les contraintes budgétaires y associées, la réforme du système de solidarité et sécurité sociale (basée sur les principes de justice, équité, solidarité, discrimination positive) se poursuit ;
- la territorialité de l'exclusion dans son double versant (quartiers urbains dégradés des grandes villes et communautés rurales de l'intérieur du pays) fait l'objet d'une stratégie de développement intégré.

L'analyse des problèmes dans une perspective de long terme est claire dans le PAN: les défis ont un caractère structurel et renvoient au Plan National de Développement Économique et Social (dont le but ultime est de rattraper en une génération le retard du pays par rapport à la moyenne communautaire); quelques objectifs quantifiés notamment la "pauvreté infantile" et la "pauvreté absolue" (concepts qui d'ailleurs ne sont pas définis) sont présentés pour un horizon qui dépasse 2003. Cependant, la façon dont ce plan bisannuel s'intègre dans le long terme est encore à développer car la distinction entre "priorités" à terme et "buts" plus immédiats est souvent difficile à saisir.

## 2.2. Contenu innovant du PAN/incl

Du point de vue de la stratégie, deux innovations dans le contexte national: le mainstreaming de l'inclusion dans les politiques courantes et la perspective de long terme dans la lutte contre l'exclusion. À mentionner également la stratégie de prévention des risques d'une nouvelle forme d'exclusion, l'"info-exclusion". Du point de vue des politiques, la plupart des programmes et mesures énoncés sont déjà en place.



Toutefois, le caractère innovateur de certains thèmes est à mettre en exergue comme, par exemple, une nouvelle dimension de la "contractualisation": de pair avec les "contrats d'insertion sociale et professionnelle" (pas inconnus car le Portugal suit déjà l'approche des parcours intégrés d'insertion, ex. RMG), le PAN mentionne un nouveau "contrat social de genre" et des "contrats de développement social urbain".

### **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

Le rôle des différents acteurs (institutionnels et non gouvernementaux, publiques et privés) à plusieurs niveaux d'intervention (surtout national et local) est défini dans le cadre du dialogue social (Commission de Concertation Sociale) et du partenariat entre l'État et la société civile (Pacte de Coopération pour la Solidarité Sociale, Réseau Social pour le Développement). Le besoin de coordination est mentionné à plusieurs reprises et non obstant les efforts développés pendant la dernière décennie dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté, un partenariat actif est encore à approfondir.

Le PAN prévoit: la mobilisation conjointe des autorités nationales, régionales (non développé vu leur rôle de simple coordination) et locales; les partenariats institutionnels (Commission de Suivi Interministérielle pour l'articulation des différentes politiques sectorielles et mainstreaming de l'inclusion et Commission Opérationnelle au sein du Ministère du Travail pour la préparation du PAN et son suivi); l'adaptation des services administratifs et sociaux aux besoins des acteurs locaux (ex. Guichets de Solidarité e Sécurité Sociale); l'implication des partenaires sociaux (à améliorer), des ONG et institutions de services sociaux; la responsabilisation des citoyens et des entreprises (ex. élargissement du Réseau Portugais d'Entreprises).

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

Le PAN empl constitue le cadre de référence préférentiel, notamment pour les mesures au titre de l'objectif 1 du PAN incl. Les principaux objectifs du PAN empl (transition des jeunes vers la vie active, insertion socioprofessionnelle, qualification scolaire et professionnelle, monitoring du processus de restructuration sectorielle et promotion de la qualité dans l'emploi) sont repris de façon directe ou indirecte dans le PAN incl.

Il existe aussi un rapport étroit entre les 2 Plans en termes de stratégie: articulation entre les systèmes d'éducation/formation/emploi; adoption de politiques macro-économiques pour la création d'emploi; innovation et société de l'information; approche sectorielle, régionale et locale pour la résolution des problèmes de nature sociale; promotion du dialogue social; articulation entre les politiques de protection sociale/emploi/formation; promotion de l'égalité des chances pour encourager la participation des femmes dans le marché du travail et celle des hommes dans la vie familiale.

### **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

Compte tenu de l'approche globale qui devrait constituer le cadre d'action pour la mise en œuvre des 4 objectifs communs (parcourus dans le PAN de façon exhaustive mais peu systématisée en termes de priorisation soit entre les objectifs principaux soit entre les sous-objectifs), quelques exemples pourraient être mis en évidence:

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

En ce qui concerne la participation dans le marché du travail, les efforts au niveau de la politique d'emploi se concentrent sur le développement de mesures de prévention du chômage de longue durée et d'activation moyennant la définition des parcours d'inclusion sociale et d'insertion professionnelle traduits par des plans contractuels (plus grande prise de responsabilité personnelle) ainsi que sur le développement de la stratégie nationale d'apprentissage tout au long de la vie. Concernant l'accès aux ressources, droits, biens et services, il est à relever la poursuite d'une politique de "discrimination positive" des pensions de retraite, le relogement de ceux qui vivent dans des habitations précaires tout en évitant de nouveaux territoires d'exclusion, l'amélioration du fonctionnement du Service National de Santé et des centres locaux de santé (en particulier, l'assistance aux toxicomanes).

#### **3.2. Prévenir les risques d'exclusion**

Pour ce qui est de la prévention des risques d'exclusion, un volet fondamental est constitué par la stratégie de prévention des risques d'"info-exclusion" (généralisation de l'accès aux technologies de l'information et effort de formation traduit par l'attribution d'un "diplôme de compétences de base" à 2 millions de personnes d'ici 2006). Concernant la préservation de la solidarité, un aspect innovateur semble être la conjugaison entre la logique de solidarité traditionnelle et la logique de développement du marché de prestation de services (ex. rémunération des voisins pour des services d'appui domiciliaire).

#### **3.3. Agir pour les plus vulnérables**

L'action en faveur des groupes plus vulnérables (parfaitement identifiés dans le PAN avec une attention particulière à consacrer aux immigrants, ex-détenus et toxicomanes) est basée sur une approche intégrée moyennant des programmes individualisés d'inclusion sociale, institutionnelle et économique et des plans d'insertion pour des groupes prioritaires selon la méthodologie de la contractualisation. Une action spécifique est aussi prévue pour des territoires problématiques à travers les initiatives territoriales pour l'inclusion.

### **3.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

En matière de mobilisation, les pratiques d'implication des exclus se développent à trois niveaux (individuel, collectif et organisationnel) et le rôle des "médiateurs" en tant qu'agents de promotion de l'information et de la participation active des exclus est crucial. Sur le plan institutionnel, les partenariats institutionnels et les plans d'action sectoriels déjà en place ainsi que les "guichets de solidarité et sécurité sociale" (intervention de proximité locale et communautaire pour une résolution intégrée des problèmes) constituent une tentative d'adaptation des services administratifs et sociaux aux besoins des citoyens. Quant au partenariat public/privé, l'encouragement à la responsabilité sociale des entreprises mérite d'être mentionné.

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

Il s'agit d'une préoccupation qui traverse les objectifs du PAN (souvent de façon implicite) et qui constitue un de ses domaines prioritaires d'intervention.

Pour ce qui est de l'obj. 1, les priorités consistent à promouvoir l'égalité de chances dans l'accès à l'emploi et assurer un traitement non discriminatoire, à introduire dans la culture des entreprises l'idée de la conciliation vie professionnelle/vie familiale en tant que droit des travailleurs(euses), devoir des employeurs et responsabilité sociale des entreprises et, enfin, à développer un réseau de services d'appui aux enfants et aux personnes dépendantes afin de favoriser l'emploi, la formation et l'inclusion professionnelle des femmes. En ce qui concerne l'obj. 2, le souci de l'égalité est présent explicitement pour ce qui est de l'accès à la société de l'information et aux technologies de l'information. Au titre de l'obj. 3, le PAN ne fait qu'une référence spéciale aux femmes victimes de la violence domestique. Concernant l'obj. 4, le PAN mentionne l'importance de la prise en considération systématique de la dimension égalité H/F dans le cadre du partenariat. Cependant, des efforts supplémentaires s'imposent dans le sens d'accroître la mobilisation des organisations féminines et/ou représentant les intérêts des femmes.

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

Au niveau des "instruments" qui contribuent à la réalisation des objectifs de Nice, les programmes opérationnels co-financés par le FSE dans le Cadre Communautaire d'Appui III (2000-6) ainsi que l'Initiative Communautaire EQUAL sont souvent mentionnés mais le PAN ne présente aucune indication des montants en jeu. Néanmoins, l'articulation efficace entre les financements provenant du budget de la Sécurité Sociale et du CCAIII est citée comme un des facteurs favorisant le développement du Plan. En outre, le cadre d'action qui représente le PAN constitue une occasion d'éviter la dispersion des interventions nationales et communautaires et de les rationaliser par la concentration des moyens et la spécialisation des instruments.

Les ressources allouées au Portugal par les Fonds Structurels au titre de l'objectif 1 sont considérables: la contribution du FSE représente 22% (4 370 millions d'euros) de cette aide, dont environ 16% du FSE est consacré spécifiquement au domaine de l'inclusion sociale (ce qui constitue une augmentation par rapport au CCA II); à remarquer également la contribution indirecte des autres domaines d'intervention du FSE (politiques actives du marché du travail et apprentissage tout au long de la vie). Pour ce qui est du CCA III, il y a lieu de mentionner, entre autres, les Programmes "Emploi, Formation et Développement Social" (l'axe le plus important en termes financiers vise précisément le développement social), "Éducation" (lutte contre l'abandon scolaire, amélioration des niveaux de scolarité, éducation des adultes), "Société de l'Information" (acquisition de compétences en TIC, lutte contre l'info-exclusion) et "Santé" (un des axes a pour but d'améliorer l'accès à des soins de santé de qualité).

# FINLANDE

## CONCLUSIONS

**Situation et principales tendances :** Le système de sécurité sociale finlandais repose sur le principe d'universalité de la protection sociale et des services de santé et sur un système global de sécurité des revenus. L'objectif est d'offrir à l'ensemble de la population une protection sociale et des services de santé principalement financés par l'impôt et dont l'organisation est décentralisée et relève des municipalités. Le système de sécurité des revenus est, par nature, un système d'assurance sociale fondé sur l'évaluation des risques, associé à des prestations destinées aux résidents. En 1998, la Finlande a consacré 27,2 % du PIB à la protection sociale, soit un peu moins que la moyenne de l'UE. Cette structure a permis de garantir un risque de pauvreté peu élevé par rapport aux autres pays. En 1997, 9 % de la population finlandaise vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian.

La forte croissance économique de la Finlande (5,7 %) s'est poursuivie en 2000, tirée par le secteur des exportations, en plein essor. Il est probable que la croissance restera encore relativement forte cette année (environ 4 %). Le taux d'emploi a atteint 67,5 % en 2000.

**Approche stratégique :** La stratégie du PAN/incl pour la prochaine décennie repose sur quatre politiques générales : la promotion de la santé et de la capacité à prendre part à la vie active, le renforcement de l'attrait de la vie professionnelle, la prévention et la lutte contre l'exclusion sociale, la garantie de services efficaces et d'un niveau raisonnable de sécurité des revenus. Le PAN vise tout d'abord à préserver la structure de base du système de sécurité sociale finlandais et à travailler au sein de cette structure en accordant la primauté au travail. Ce processus sera systématiquement contrôlé et évalué par les autorités finlandaises, mais hormis le risque de pauvreté, le PAN/incl ne précise pas les cibles et indicateurs qui seront utilisés.

**Mesures politiques :** La Finlande considère que le système universel de services et de transferts de revenus est un outil politique efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le système a été complété par des transferts de revenus et des services supplémentaires destinés aux groupes présentant un risque d'exclusion sociale.

Le PAN/incl répond aux quatre objectifs grâce à plusieurs mesures dont la plupart visent à améliorer le système universel. Les mesures incluent, par exemple, l'augmentation du niveau des retraites nationales, des activités de réinsertion professionnelle, l'amélioration des services psychiatriques pour les enfants et les jeunes, la mise en place d'un médiateur pour les questions de discrimination, l'activation des personnes âgées et des recommandations sur la qualité des soins qui leur sont apportés. L'incidence budgétaire de ces mesures a été évaluée lorsque cela était possible. La Finlande a ajouté en annexe du plan un tableau récapitulatif intégrant toutes les mesures relatives aux quatre objectifs et répartissant ces mesures en fonction des facteurs de risques identifiés.

**Défis à venir :** Les principaux défis sont les suivants : développer les systèmes de protection pour rendre l'acceptation d'un emploi toujours avantageux financièrement ; éviter l'accumulation des problèmes chez certains (par exemple, les chômeurs longue durée, les individus ayant des problèmes mentaux ou de toxicomanie, les cas de surendettement et les familles de ces personnes) ; concentrer les mesures de soutien sur les personnes les plus vulnérables ; améliorer la coopération entre les différents acteurs concernés par la prévention de l'exclusion sociale et de la pauvreté ; enfin, remédier au problème des inégalités régionales de façon à maintenir un niveau de service social uniforme dans tout le pays.

## 1. Principaux défis et tendances

La forte croissance économique (5,7 %) s'est poursuivie en 2000, tirée par le secteur des exportations, en plein essor. Les sources nationales prévoient néanmoins un ralentissement de la croissance (2,7 %) pour cette année, en raison notamment d'une plus faible demande internationale. L'emploi a augmenté de 1,5 % en 2000. Le taux d'emploi était de 67,5 % (70,6 % pour les hommes et 64,4 % pour les femmes). En dépit d'une tendance économique favorable en 2000, le taux de chômage n'a diminué que lentement et reste à 9,8 % (9,1 % pour les hommes, 10,6 % pour les femmes). Les problèmes structurels du marché du travail se manifestent d'une part par un taux de chômage comparativement très élevé chez les travailleurs peu qualifiés ou âgés et d'autre part, par une augmentation des problèmes de recrutement dans certains secteurs, notamment les secteurs de croissance.

En raison des décisions visant à limiter les dépenses, prises suite à la récession du début des années 1990, qui a été suivie d'une période relativement longue de croissance économique, la part du PIB que la Finlande a consacré aux dépenses sociales est passée en dessous de la moyenne de l'UE. Selon les données SESPROS d'Eurostat, la Finlande a consacré en 1998 27,2 % du PIB à la protection sociale contre 27,7 % en moyenne pour l'UE-15. Mesurées en standards de pouvoir d'achat (SPA), les dépenses finlandaises par habitant pour la protection sociale s'élèvent à 5181 SPA, chiffre proche de la moyenne de l'UE-15 de 5379 SPA (données de 1997). Les données harmonisées du PCM révèlent qu'en 1997, 9 % de la population finlandaise (contre 18 % pour l'UE-15) vivait avec un revenu inférieur à 60 % du revenu national médian. Les jeunes adultes, les chômeurs et « autres inactifs » et les ménages d'une personne sont ceux qui présentent le risque de pauvreté le plus élevé.

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

- Les sources nationales indiquent que le nombre de personnes souffrant d'une exclusion sociale grave serait compris entre 30 000 et 60 000, soit 0,6 à 1,2 % de la population finlandaise.
- Le chômage élevé, en particulier le chômage longue durée (qui s'élève à 2,8 %), reste le problème social majeur de la Finlande.
- Les principaux facteurs de risque pouvant entraîner l'exclusion sociale sont l'exclusion économique ou financière, les problèmes de santé, l'exclusion du marché du travail, l'exclusion du marché du logement, l'exclusion du système éducatif ou un bas niveau d'éducation, ainsi que d'autres types d'exclusion comme la criminalité, la toxicomanie, l'exclusion culturelle, etc.
- Les différences territoriales méritent l'attention.
- L'exclusion résulte souvent de l'accumulation de nombreux problèmes. L'un des principaux défis est d'éviter l'accumulation simultanée des problèmes de ressources.

## **2. Approche stratégique et principaux objectifs**

Le système de sécurité sociale finlandais repose sur le principe d'universalité de la protection sociale et des services de santé et sur un système global de sécurité des revenus. Les résidents ont normalement des droits individuels d'accès aux services et prestations de base. Il n'y a aucune condition préalable d'emploi ni de ressources, mais les personnes occupant un emploi bénéficient de meilleures prestations, qui sont fonction de leurs revenus. Les programmes ont permis d'atteindre un faible niveau de pauvreté par rapport aux autres pays.

La stratégie du PAN/incl pour la prochaine décennie repose sur quatre politiques générales : la promotion de la santé et de la capacité à prendre part à la vie active, le renforcement de l'attrait de la vie professionnelle, la prévention et la lutte contre l'exclusion sociale, la garantie de services efficaces et d'un niveau raisonnable de sécurité du revenu.

La Finlande s'efforce de préserver la structure de base du système existant et de travailler au sein de cette structure en accordant la primauté au travail. La réforme du système de sécurité sociale, de la fiscalité et de la tarification des services doit être poursuivie pour que l'acceptation d'un emploi soit toujours avantageuse financièrement. L'objectif est d'améliorer non seulement les incitations destinées aux ménages mais aussi les incitations institutionnelles visant les organisations : une attention particulière sera accordée aux incitations en faveur des employeurs, à la législation réglementant la relation entre l'État et les municipalités et au financement par l'État des finances municipales.

### **2.1. La perspective d'une stratégies à long terme**

Le plan définit les principaux objectifs stratégiques et tente d'identifier les défis à long terme. La Finlande s'efforce d'intégrer un certain nombre d'éléments nouveaux dans le système en place. Les politiques et les mesures visant à améliorer le système d'assistance et de services universel témoignent d'une volonté de trouver des solutions durables aux problèmes. Néanmoins, le PAN/incl reconnaît que les défis envisagés dans le plan exigent également de recourir à des actions ciblées spécifiques. En résumé, il existe un large éventail de mesures à différents niveaux qui tentent d'apporter des solutions. L'un des objectifs principaux est d'augmenter l'emploi et surtout d'essayer de réduire le chômage longue durée grâce à une stratégie de politique sociale active. Ce défi est particulièrement important en Finlande. Bien qu'ayant été au cœur des politiques gouvernementales depuis plusieurs années, le chômage longue durée n'a pas diminué comme on l'aurait souhaité et affecte une population de chômeurs difficiles à placer.

## **2.2. Contenu novateur du PAN/incl**

Outre l'ensemble complet de mesures inclus dans le plan finlandais, celui-ci présente plusieurs questions qui font aujourd'hui l'objet d'un débat politique ainsi que de mesures envisagées ou proposées par différents groupes de travail. Celles-ci seront discutées et examinées pendant la durée du plan. Prenons quelques exemples de mesures envisagées : la réforme du système de médecine du travail en vue d'incorporer les emplois de courte durée ; la promotion de l'emploi des personnes handicapées ; le développement d'un modèle d'action fondé sur la responsabilité conjointe des différents acteurs au sein de la société et la modification des responsabilités dans le cadre du financement des systèmes de prestations, afin d'accroître les chances d'accès à l'emploi des personnes risquant d'être exclues du marché du travail ; l'élaboration dans les municipalités d'une politique intégrée du logement tirant parti des logements existants ; l'étude à l'échelle nationale des besoins de développement et des systèmes d'assistance pour les enfants scolarisés (maternelle, école primaire et enseignement secondaire) ; la mise en place d'un centre travaillant en collaboration étroite avec les ONG pour étudier et suivre le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

## **2.3. Une approche coordonnée et intégrée**

Les plans sont généralement gérés par l'administration publique, principalement au niveau municipal, et la Finlande a une grande expérience dans l'élaboration de politiques reposant sur une base très large. Les politiques nationales dans le domaine des revenus des impôts, de l'emploi et des affaires sociales se sont développées grâce à la collaboration entre l'État, les municipalités et les partenaires sociaux. Cette tradition de partenariat a joué un rôle important au début des années 1990, lorsque la Finlande a cherché à adapter son système de politiques sociales aux nouvelles circonstances. Les acteurs du secteur associatif, les églises, les secteurs public et privé ont accru leur coopération dans la lutte contre l'exclusion sociale.

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

Les mesures du PAN/incl répertoriées sous la rubrique du plan « exclusion du marché du travail » ont été reportées dans le PAN/empl et elles sont compatibles. Les deux plans ont été vérifiés par un groupe interministériel responsable de la coordination des questions européennes dans le domaine des affaires sociales. De plus, les partenaires sociaux, qui jouent un rôle important dans la politique sociale et de l'emploi en Finlande, ont participé à la préparation des deux PAN.



### **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

#### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

En raison de l'évolution du marché du travail, la demande du marché s'adresse principalement aux personnes présentant un haut niveau d'éducation et de qualification. Il est important de garantir une bonne adéquation entre l'offre et la demande. Pour favoriser l'emploi, les éléments dissuasifs contenus dans le système d'avantages fiscaux ont été supprimés. De nouveaux types de services et différentes catégories d'emplois subventionnés ont été mis en place pour promouvoir l'emploi des personnes ayant un faible niveau d'éducation et de qualification. Pour mettre fin à l'exclusion sociale, les principales méthodes identifiées par le PAN/incl sont la réadaptation professionnelle et toutes les mesures d'aide associées visant à accroître le contrôle de chaque individu sur sa propre existence.

Il existe également des mesures permettant d'améliorer la capacité de travail des personnes âgées et de favoriser la capacité d'insertion professionnelle des immigrants. En ce qui concerne la conciliation entre vie familiale et professionnelle, les parents ayant des enfants en âge préscolaire ont un droit subjectif de garde quel que soit leur situation en matière d'emploi. Le PAN/incl prévoit de développer les activités d'après-midi pour les enfants scolarisés. Pour favoriser l'éducation et la formation tout au long de la vie, une réforme garantissant la sécurité des revenus aux adultes qui suivent une formation professionnelle est progressivement mise en place.

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

Le système universel de services et de transfert des revenus, qui couvre toutes les personnes vivant sur le territoire finlandais, est utilisé pour parer au risque d'exclusion sociale. Le régime de protection sociale et le consensus général qui l'entoure ont préservé la Finlande d'une agitation sociale trop virulente au début des années 1990. Les politiques de lutte contre l'exclusion continueront de reposer principalement sur le développement du système universel, qui pourra néanmoins être complété par des mesures spécifiques ciblées le cas échéant.

Le plan fait référence à un ensemble de mesures visant à améliorer le système de protection sociale : coordination de l'allocation de subsistance et des revenus pour encourager les personnes à accepter des emplois à temps partiel ou de courte durée ; extension de la période d'allocation pour la réadaptation professionnelle des jeunes handicapés afin de les aider à accepter un emploi sans devoir renoncer immédiatement à leurs indemnités ; augmentation du loyer maximum accepté par le régime général d'allocations de logement ; amélioration des services psychiatriques pour les enfants et les jeunes adultes.

### **3.3. Prévenir les risques d'exclusion**

Des efforts importants ont été réalisés dans plusieurs domaines pour prévenir les situations de crise pouvant entraîner l'exclusion sociale. La redistribution des revenus réduit de façon très efficace la pauvreté relative en Finlande. Dans l'optique de la prévention, le PAN/incl répertorie les mesures suivantes : augmenter le niveau des retraites nationales ; augmenter les compléments familiaux associés aux aides sur le marché du travail ; mettre en place une réforme pour accroître l'efficacité de l'allocation préventive de subsistance ; soumettre l'octroi des allocations de chômage à des exigences préalables de conformité avec les programmes de recherche d'emploi ; donner une instruction préscolaire aux enfants âgés de six ans ; établir un fonds de péréquation garantissant que la protection des enfants ne dépend pas de la situation financière de la municipalité.

### **3.4. Agir pour les plus vulnérables**

Les risques d'exclusion sociale sont principalement évités grâce aux services fournis et à la sécurité des revenus, garantis au nom du principe d'universalité, mais l'existence de problèmes d'exclusion sociale montre qu'il faut prévoir également des mesures ciblées. La Finlande propose différents types de mesures de réadaptation visant à accroître le contrôle de chaque individu sur sa propre existence. Il est également fait référence à des ateliers innovants dans les établissements de formation professionnelle pour éviter l'exclusion du système éducatif, ainsi qu'à des ateliers pour les jeunes chômeurs, ces deux types d'activités étant cofinancés par le FSE. Le gouvernement propose de mettre en place un médiateur pour les questions de discrimination et pour promouvoir les bonnes relations interethniques. De plus, il faudra développer la capacité du citoyen moyen à s'intégrer dans la société de l'information.

### **3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

Dans la structure finlandaise, la participation et la mobilisation de tous les intervenants font partie du fonctionnement normal de l'administration, et les relations entre les organismes n'appartenant pas au système administratif sont réglementées par la législation et par les pratiques quotidiennes. Toutefois, le PAN/incl propose de nouvelles initiatives en la matière, telles que : le développement de la coopération entre les autorités municipales dans le domaine de la politique sociale active ; le programme national en matière de logement « Banlieues 2000 » ; le développement de services ouverts pour les personnes ayant été traitées pour raisons psychiatriques ; la création de centres de partenariat régionaux par les ONG.

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

La structure du système de politique sociale, reposant principalement sur des droits et devoirs individuels et individualisés, a eu un impact favorable sur l'égalité des sexes. Le PAN/incl considère les disparités entre les hommes et les femmes comme un problème à part entière et souligne la nécessité de promouvoir l'égalité des sexes. Les systèmes, basés sur l'individu, sont soutenus par un système global de services qui facilite la conciliation entre la vie familiale et professionnelle et favorise la participation des femmes au travail.

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

Le programme finlandais pour l'objectif 3 prévoit de consacrer près de 140 millions d'euros, provenant du FSE et de fonds publics nationaux, à des mesures spécifiques de réintégration des groupes particulièrement vulnérables et défavorisés, ce qui représente 13 % de la dépense publique totale pour le programme. Les mesures d'inclusion sociale sont également financées par les programmes régionaux finlandais. De plus, l'initiative communautaire EQUAL vise à combattre toutes les formes de discrimination et d'inégalités et à prévenir l'exclusion sociale. Le FSE et les fonds publics nationaux destinés au programme EQUAL en Finlande s'élèvent à 145 millions d'euros.



# SUÈDE

## CONCLUSIONS

**Situation et principales tendances :** Le système suédois de santé et d'aide sociale est universel et global. Les prestations en matière de sécurité sociale reposent essentiellement sur le principe de compensation des pertes de revenus et sur les droits individuels aux prestations de base pour tous les résidents du pays, quelle que soit leur affiliation sociale ou professionnelle, leur situation matrimoniale ou leur sexe.

Une croissance économique stable (plus de 3 % ces trois dernières années), un taux d'emploi élevé de 73 % et un taux de chômage relativement faible constituent une base solide permettant à la Suède de renforcer ses politiques d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté. En 1998, la Suède a dépensé 33 % de son PIB en prestations sociales, pourcentage le plus élevé de l'Union européenne. Le risque de pauvreté est faible (12 % en 1997).

**Approche stratégique :** Le système d'aide sociale suédois s'appuie sur une politique de plein emploi tant pour les hommes que pour les femmes et sur un système de sécurité sociale universel. Dans le PAN/incl, le gouvernement s'engage à améliorer encore le taux d'emploi (objectif : 80 % d'ici à 2004) et à renforcer la justice sociale (objectif : réduire de moitié le nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale d'ici 2004). Pour combattre la pauvreté, l'accent est mis sur une politique d'emploi dynamique. En optant pour un système de sécurité sociale universel octroyant des prestations en fonction des revenus plutôt que pour un système fixant des niveaux de prestations minimales, la Suède a adopté une approche intégrée axée sur l'insertion. L'égalité entre les hommes et les femmes est un concept intégré au système d'aide sociale. Les régimes universels, fondés sur les droits individuels, facilitent l'égalité des sexes.

**Mesures politiques :** Le PAN/incl répond aux quatre objectifs communs en investissant davantage dans le système d'aide sociale et en adaptant les régimes de protection sociale pour qu'ils correspondent mieux aux poches existantes de pauvreté. Le PAN/incl comprend un grand nombre de réformes globales et de mesures spécifiques dans tous les domaines, intégrées dans une approche globale de l'inclusion sociale. Les mesures d'insertion sur le marché du travail visent à offrir aux chômeurs des stages ou des expériences de travail lorsque aucun emploi n'est disponible. Le principe du « travail avant tout » pousse à la mise en place de mesures efficaces visant à donner aux individus la possibilité de trouver un emploi et de subvenir eux-mêmes à leurs besoins financiers. La réforme du système de retraite cherche à améliorer l'inclusion sociale. Le PAN/incl propose également des investissements à tous les niveaux de l'éducation, une réforme de la formation professionnelle et de l'éducation permanente ainsi qu'une stratégie d'amélioration des compétences et des possibilités d'accès aux technologies de l'information.

**Défis à venir :** Le principal défi à venir sera de continuer à consolider le système d'aide sociale, notamment la politique de plein emploi et le système de sécurité sociale universel. Ce n'est qu'en augmentant le taux d'emploi que le pays pourra financer de manière adéquate les dépenses en soins de santé et en retraites pour les plus âgés ou réduire les besoins en prestations ou en allocations sociales. D'autres défis ont été identifiés pour empêcher l'exclusion sociale de ceux dont le niveau de vie a été gravement touché par les crises économiques, pour mieux protéger les personnes menacées d'exclusion en raison d'une invalidité, de leur origine ethnique, d'une éducation incomplète ou insuffisante, de difficultés d'intégration sur le marché du travail ou parce qu'elles habitent des zones ou régions défavorisées, et pour soutenir davantage les plus vulnérables (les alcooliques et toxicomanes, les sans-abri, les enfants à risque et les personnes souffrant de handicaps mentaux).

## 1. Principaux défis et tendances

**Le système de santé et d'aide sociale suédois** est universel et global et le système de sécurité sociale s'appuie essentiellement sur le principe de compensation des pertes de revenus et sur les droits individuels aux prestations de base pour tous les résidents du pays, quelle que soit leur affiliation sociale ou professionnelle, leur situation matrimoniale ou leur sexe. Son accès n'est soumis à aucune exigence de base, ni en termes d'emploi, ni en termes de revenus même si les personnes qui travaillent reçoivent des prestations supérieures, calculées en fonction de leur revenu. Au cours des trois dernières années, le **PIB a connu une croissance** de plus de 3 % par an (3,6 % en 2000), mais un ralentissement de cette croissance est prévu cette année. En 2000, le **taux d'emploi** était de 73 % (71 % pour les femmes et 74,8 % pour les hommes), soit un des plus élevés de l'Union. Le taux de chômage continue de baisser : de 7,2 % en 1999, il est passé à 5,9 % en 2000 (5,8 % pour les femmes et 6 % pour les hommes). Le taux de chômage de longue durée reste faible : 1,1 % pour les femmes et 1,4 % pour les hommes en 2000.

Selon les données SESPROS d'Eurostat, en 1998, la Suède a consacré 33,3 % de son PIB à la **protection sociale**, le pourcentage le plus élevé parmi les États membres de l'Union européenne (qui affiche une moyenne de 27,7 %). La loi de finances du printemps 2001 indique que le pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté relative (moins de 50 % du revenu moyen) a régulièrement augmenté entre 1991 (7,2 %) et 1998 (9,1 %)<sup>1</sup>. Sur la base des données harmonisées du PCM, le risque de pauvreté (estimé à 60 % du revenu médian national) était de 12 % en 1997.

Cependant, les faibles revenus ne représentent qu'un des aspects de la pauvreté. Pour mesurer et analyser ce phénomène plus précisément, il est nécessaire de prendre en compte d'autres facteurs tout aussi pertinents tels que l'accès à l'emploi, au logement, aux services médicaux et à la satisfaction des besoins élémentaires.

Après la reprise économique, le pays a réformé sa politique sociale et augmenté ses ressources. Néanmoins, les défis suivants demeurent :

- L'élargissement du système d'aide sociale a entraîné une **augmentation des coûts**, étant donné l'**allongement des périodes de versement de prestations** et l'accroissement du nombre de ménages bénéficiant de ces prestations sur de longues périodes (les jeunes et les ménages abritant des réfugiés et immigrants). Pour remédier à ce problème, il a été décidé de rendre le système moins généreux et plus restrictif, notamment par l'utilisation de critères d'admissibilité plus stricts et par la fixation de plafonds pour les prestations. Le rétablissement du système social garantit sa viabilité et sa stabilité.

---

<sup>1</sup> Calculé à partir du revenu net des ménages par unité de consommation et en utilisant les données nationales, le taux de pauvreté relative chute à 3,9 % au cours de la même période.

- Si le système de sécurité sociale suédois est parvenu à faire face à la récession économique et à empêcher celle-ci de se muer en crise sociale, certains groupes de population, comme **les jeunes, les immigrants et les parents isolés**, ont été plus durement touchés que d'autres. Le défi consiste à aider ces groupes.
- Un autre défi consiste à améliorer la situation des plus vulnérables. Malgré le manque de données disponibles, il semble que la situation des **plus vulnérables** (les enfants à risque, les alcooliques et toxicomanes, les sans-abri, les personnes vivant dans des logements surpeuplés, les criminels et les prostituées) se soit détériorée sur plusieurs plans. Il est également nécessaire de s'intéresser aux besoins des chômeurs de longue durée, aux invalides, aux personnes âgées et à celles nées hors du territoire suédois.
- Les différences régionales en termes de revenu disponible sont mineures, mais la **ségrégation socio-économique et ethnique** s'est aggravée au cours des années 90. Cependant, la tendance n'est ni spectaculaire ni bien définie à tous égards. La ségrégation ethnique est particulièrement importante.

## 2. Approche stratégique et principaux objectifs

Le système social suédois s'appuie sur une politique de plein emploi tant pour les hommes que pour les femmes et sur un système de sécurité sociale universel. Le gouvernement s'est engagé à améliorer encore le taux d'emploi et la justice sociale. L'objectif est d'atteindre un taux d'emploi de 80 % pour les 20 à 64 ans, c'est-à-dire que 80 % de cette tranche de population devra avoir un emploi stable d'ici à 2004. L'objectif de justice sociale est de réduire de moitié la dépendance à l'aide sociale entre 1999 et 2004.

Pour combattre la pauvreté, l'accent est mis sur une politique d'emploi dynamique. L'ambition de la politique d'emploi suédoise est de réduire le chômage et de parvenir à un taux d'emploi très élevé pour les hommes comme pour les femmes, quel que soit leur milieu social ou leur origine.

Pour améliorer la justice sociale, le gouvernement souhaite: 1) garantir que les groupes dont le niveau de vie a baissé de façon importante pendant la crise économique ne soient pas exclus de la société (il s'agit principalement des jeunes, des parents isolés, de certains groupes d'immigrants et de réfugiés); 2) mieux protéger les groupes menacés d'exclusion sociale en raison d'une invalidité, de leur origine ethnique, d'une éducation incomplète ou insuffisante, de difficultés d'intégration sur le marché du travail ou parce qu'elles habitent des zones ou régions défavorisées; 3) soutenir davantage les plus vulnérables. Des mesures doivent être prises pour soigner et sensibiliser les personnes alcooliques et les toxicomanes, réduire le nombre de sans-abri, protéger les enfants à risque et les personnes souffrant de handicaps mentaux.

En optant pour un système de sécurité sociale universel accordant des prestations en fonction des revenus plutôt que pour un système fixant des niveaux de prestations minimales, la Suède a adopté un système qui, selon elle, est moins cher à gérer qu'un système de prestations soumises à des conditions de revenus, et qui profite davantage aux plus défavorisés.

## **2.1. La perspective d'une stratégie à long terme**

Étant donné la politique de plein emploi du pays et son système social universel complété par des régimes basés sur les revenus, les approches stratégiques et les objectifs clés sont correctement définis. Lorsque aucun cas d'exclusion sociale ou de pauvreté n'est décelé, on s'attache à renforcer l'aide sociale pour tous. Si les prévisions de croissance économique s'avèrent justes, les objectifs à long terme seront atteints. En cas de croissance inférieure, il suffira de renforcer le cadre de fonctionnement de la politique d'aide sociale pour surmonter les éventuels problèmes.

Le PAN/incl ne précise pas comment la stratégie étayant le système social pourra lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et ne définit pas l'importance et le potentiel des régimes universels. De plus, le PAN/incl n'indique pas clairement la manière dont les différentes mesures exposées contribueront à atteindre l'objectif central qui consiste à diminuer de moitié le nombre de personnes dépendantes socialement. Cependant, les progrès seront mesurés d'ici 2004.

## **2.2. Le contenu innovant du PAN/incl**

La force des politiques suédoises contre la pauvreté et l'exclusion sociale réside dans le système social universel décrit plus haut. Ce système constitue une base solide pour l'éradication des principales sources de pauvreté et d'exclusion sociale. Cependant, des mesures précises destinées à des cas particuliers ou à des groupes de personnes sont encore nécessaires. De telles mesures constituent en réalité une partie importante du système social suédois. Ce système permettra à la Suède d'encore adopter des mesures novatrices à l'avenir pour aider et assister les personnes les plus vulnérables.

Le PAN/incl mentionne certains bureaux de médiateurs, appelés "ombudsmans" (pour les personnes handicapées, les enfants). La Suède possède une longue tradition d'ombudsmans dans différents domaines. Typiquement suédoise, cette institution qui lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pourrait être considérée comme une innovation, pour laquelle un complément d'information serait nécessaire.

## **2.3. Une approche intégrée et coordonnée**

Dans le cadre du système social, la coordination et l'intégration des politiques sont principalement gérées par la loi et les règles administratives. Les organismes n'appartenant pas à l'administration peuvent donner leur opinion. Grâce à ce principe, la politique sociale générale prend en compte tous les aspects pertinents du problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Même si cela n'est pas clairement indiqué, il semble exister un juste équilibre entre les politiques d'emploi et les mesures visant à renforcer les systèmes sociaux, ainsi que des objectifs prioritaires clairement définis dans les deux domaines (voir également le point 3.4 plus bas). Le PAN/incl fait référence aux efforts consentis par le gouvernement et de nombreux autres organismes et groupes d'intérêt à tous les niveaux, bien qu'il ne soit pas possible de déterminer dans quelle mesure la participation des organismes n'appartenant pas à l'administration normale a contribué véritablement au PAN/incl.



## **2.4. Compatibilité des approches stratégiques et du PAN/empl**

La Suède a résolu le problème de la compatibilité et de la coordination avec le PAN/empl en l'ajoutant en annexe 1 du PAN/incl. Même s'il semble exister une coordination politique entre ces deux aspects du système social suédois, cela n'est pas clairement exprimé dans le PAN/incl.

## **3. Principales mesures politiques relatives aux quatre objectifs communs**

### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

La politique de plein emploi étant la pierre angulaire du système social suédois, le PAN/incl souligne le rôle de cette politique dans la lutte contre la pauvreté. Pour faciliter l'accès à l'emploi, la Suède a opté pour le principe d'activation et de valorisation des compétences. Le principe du « travail avant tout » pousse à la mise en place de mesures efficaces visant à donner aux individus la possibilité de trouver un emploi et de subvenir eux-mêmes à leurs besoins financiers. Les règles du régime d'assurance chômage ont été revues pour motiver les gens à trouver du travail. De plus, un régime de garantie de l'activité a été introduit l'année dernière. Les réformes du système éducatif cherchent également à faciliter l'intégration sur le marché du travail, notamment par l'offre de formations professionnelles qualifiantes, de nouveaux programmes d'enseignement post-secondaire et une nouvelle législation pour le développement de l'éducation permanente. Pour que tous les parents (hommes et femmes) puissent accéder au marché du travail et y rester, les congés parentaux ont été augmentés de 30 jours et portés à 480 jours au total si les deux parents utilisent au moins 60 jours chacun.

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

Un système social universel implique le respect des droits de l'individu et la garantie que tous peuvent accéder aux prestations sociales, à l'éducation, aux services de soins de santé et de garde et au logement. Chacun a le droit de percevoir des ressources financières raisonnables en cas de perte de revenus. Pour garantir cet accès à tous, la Suède a lancé plusieurs mesures et réformes. Par exemple, la situation économique des personnes âgées a été améliorée : le régime des pensions de vieillesse a été réformé en fonction des revenus gagnés sur l'ensemble de la vie professionnelle et inclut une couverture de base sous la forme d'une pension destinée aux personnes sans ou à faible revenus. Pour faciliter l'accès à l'éducation, des investissements ont été réalisés à tous les niveaux. La politique du logement a été réformée : les autorités locales sont par exemple tenues de planifier leur offre de logements de façon à offrir à tous un logement décent. Un plan d'action national pour le développement des services de soins devrait améliorer la prise en charge médicale. Une nouvelle loi sur les services sociaux vise à étendre le droit à l'assistance de chaque individu. Le service de l'ombudsman pour les personnes handicapées envisage de créer un centre national de l'accessibilité.

### **3.3. Prévenir les risques d'exclusion**

L'un des principaux objectifs du gouvernement est de protéger davantage les groupes menacés d'exclusion sociale pour quelque raison que ce soit. La situation devra faire l'objet d'une analyse annuelle pour permettre l'ajustement des mesures concernées. Le PAN/incl présente bon nombre de plans et de mesures à cet effet, comme le plan d'action national contre le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la discrimination, qui a récemment été présenté pour faciliter la formulation de législations générales contre la discrimination. Les mesures d'e-inclusion s'intéressent aux nouvelles initiatives telles que le potentiel des TIC pour les personnes handicapées. Les initiatives entreprises pour améliorer la « culture numérique » des groupes défavorisés ou pour initier les personnes âgées aux TIC ne sont pas présentées.

### **3.4. Agir pour les plus vulnérables**

Les stratégies gouvernementales de soutien aux plus vulnérables devront également être évaluées tous les ans. Les mesures et les plans entrepris protègent les plus vulnérables, comme les enfants à risque, les alcooliques et les toxicomanes, les sans-abri les personnes vivant dans des logements surpeuplés, les criminels et les prostituées, ainsi que les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées, les personnes âgées et les immigrants. Pour améliorer l'intégration sociale, on a nommé un enquêteur spécialement chargé de soumettre des propositions pour appliquer les deux directives de l'UE contre la discrimination. Le gouvernement a alloué un budget qui servira, entre 1999 et 2003, à lutter contre la ségrégation discriminatoire sociale et ethnique en région urbaine et à faire en sorte que les femmes et les hommes vivant dans ces régions, toutes ethnies confondues, aient des conditions de vie égales.

### **3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

Parce qu'il existe en Suède une longue tradition d'associations de volontaires, le gouvernement alloue chaque année des subventions à une centaine d'organisations œuvrant dans le secteur social. Pour agrandir la base de connaissances et développer le travail de ces organisations, un secrétariat a été créé en 2001 à la Direction nationale de la santé et des affaires sociales. Pour que la lutte contre l'exclusion devienne le combat de tous, les agences gouvernementales préparent des plans d'action afin de promouvoir la diversité ethnique au sein de leur personnel. Pour accroître les chances des demandeurs d'asile, des réfugiés et autres immigrants nouvellement arrivés, un grand nombre d'autorités publiques ont passé un accord afin d'améliorer leur coordination. Différentes mesures ont souligné la responsabilité sociale des entreprises.

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

Les régimes universels, parce qu'ils donnent les mêmes droits à tous, sont en soi des outils de promotion de l'égalité, notamment entre les femmes et les hommes. La promotion de l'égalité entre hommes et femmes est inhérente à la structure. C'est peut-être la raison pour laquelle il existe peu de références spécifiques à cette question. Si la Suède cherche depuis longtemps à promouvoir l'égalité des chances et a obtenu de bons résultats en la matière, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes n'est abordée à aucun moment ; cette perspective n'est jamais envisagée dans les objectifs, les actions ou les processus d'évaluation.

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

Le cofinancement total du FSE sur la période 2000-2006 se monte à 2,78 milliards d'euros pour l'objectif 3, à 44 millions d'euros pour l'objectif 1 et à 172,4 millions d'euros pour le programme EQUAL, en incluant les fonds privés, publics et ceux du FSE. 14,5 % des programmes des objectifs 3 et 1 sont dédiés à la promotion de l'égalité des chances. EQUAL est entièrement consacré à la lutte contre la discrimination. Malgré ces programmes, le rôle du FSE est quasiment inexistant dans le PAN/incl. Il n'est mentionné que dans les références au PAN/empl et dans le chapitre décrivant les actions du FSE en Suède. Le PAN/incl n'indique pas comment les programmes du FSE pourraient soutenir la politique sociale du pays.



## ROYAUME-UNI

### CONCLUSIONS

**Situation et principales tendances :** Grâce à de bonnes performances économiques, les taux d'emploi sont élevés et les chiffres du chômage global et du chômage à long terme sont bas. Malgré cela, les écarts de revenus persistent. Le Royaume-Uni présentait en 1997<sup>1</sup> un risque de pauvreté (revenu inférieur à 60 % du revenu médian national) de 22 %. Un enfant sur trois vit dans un ménage se trouvant au-dessous de ce seuil. Près de 2 millions d'enfants vivent dans des ménages où personne ne travaille. Les personnes sans travail sont concentrées dans certains groupes sociaux et certaines zones géographiques. Certains de ces groupes sont particulièrement exposés à l'exclusion sociale : les enfants placés en institution, les sans-abri, les parents adolescents et isolés, certaines minorités ethniques, les personnes handicapées mentales et les invalides. On retrouve une plus grande proportion de femmes chez les adultes exposés au risque de pauvreté. Les nombreuses personnes victimes de pauvreté monétaire persistante n'ont pas pu se constituer de retraite complémentaire décente. Un problème majeur est la concentration du risque de pauvreté dans certaines zones géographiques (les centre-villes, les grands ensembles sociaux et certaines zones rurales) confrontées des problèmes corrélés d'exclusion sociale.

**Approche stratégique :** La stratégie du Royaume-Uni appréhende les problèmes en fonction du cycle de vie, grâce à des interventions adaptées aux besoins des différents groupes d'âge, ceci dans le contexte d'un régime de protection sociale universel. Le Royaume-Uni considère que l'emploi est la meilleure façon de sortir de la pauvreté, mais aussi un facteur de prévention essentiel. Le pays s'attache particulièrement à lutter contre la pauvreté infantile et s'est engagé à l'éradiquer d'ici vingt ans. Étant donné la complexité du problème, le Royaume-Uni a adopté une approche à long terme. Le PAN/incl fait uniquement référence à un train de mesures existantes et n'annonce aucune nouvelle mesure. Il met l'accent sur des objectifs à long terme (2020), décomposés en sous-objectifs concernant des groupes ou des zones géographiques spécifiques. Une série d'indicateurs innovants mesurent la progression des actions entreprises. Le PAN/incl contient peu de détails sur la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Les administrations décentralisées sont responsables d'un grand nombre de mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; chacune est responsable du développement de sa propre stratégie pour résoudre les problèmes rencontrés sur son territoire. Le gouvernement britannique et les administrations décentralisées poursuivent le même objectif : supprimer la pauvreté et promouvoir l'inclusion. Leurs approches stratégiques sont similaires.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre n'est pas comparable tel quel avec celui de 1996 (18%). Les données font actuellement l'objet d'une révision afin d'en améliorer la comparabilité avec celles des autres États membres.

**Mesures politiques :** Le Royaume-Uni répond aux quatre objectifs. Il propose une série de politiques et de nouvelles réformes conçues pour accroître les possibilités de travail et les incitations à travailler, et remédier aux problèmes des faibles revenus et des faibles qualifications. Le PAN/incl ne fournit que peu d'exemples de l'approche du Royaume-Uni visant à garantir l'accès aux services. La prévention de l'exclusion met particulièrement l'accent sur les politiques venant en aide aux enfants dès leur plus jeune âge. La réforme du régime de retraites devrait permettre d'empêcher davantage de gens, notamment des parents isolés, de sombrer dans la pauvreté à l'âge de la retraite. Le PAN/incl identifie quelques groupes vulnérables exigeant des interventions supplémentaires. Il accorde une attention particulière aux enfants placés en institutions ou en sortant, aux adolescentes enceintes, aux toxicomanes, aux sans-abri et aux personnes handicapées mentales. Le partenariat local est un élément important de l'approche britannique et les acteurs concernés sont étroitement impliqués dans l'application des politiques. Ils disposent souvent d'une marge pour « adapter » les programmes aux situations locales. Cependant, au niveau national, les ONG et les deux principaux partenaires sociaux sont moins étroitement impliqués.

**Défis à venir :** Le principal enjeu pour le Royaume-Uni reste de s'occuper des nombreux enfants vivant dans la pauvreté. La lutte contre l'exclusion doit également être dirigée contre les inégalités continues de revenus et la concentration des chômeurs et des inactifs dans certains groupes de population et zones géographiques. Il est important que le Royaume-Uni continue de développer correctement des mesures bien coordonnées afin que ses politiques ciblées garantissent à tous un accès à des services de qualité, notamment en matière de santé, de logement et d'éducation. Ceci est particulièrement important dans les zones défavorisées. La décentralisation et l'accent mis sur l'aspect local indiquent que le Royaume-Uni doit s'assurer du fonctionnement efficace des méthodes de coordination existantes pour que la stratégie reste hors du cadre des politiques locales, régionales et nationales. Le problème du manque de qualifications de base est crucial en raison du lien existant entre les bas salaires et les périodes de chômage récurrentes. Étant donné que les femmes sont plus susceptibles de tomber et de rester en dessous du seuil de pauvreté, les futurs PAN devront systématiquement promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Un autre enjeu consistera à s'occuper des nombreuses personnes (des femmes en particulier) qui sont dans l'incapacité de se constituer une pension de retraite suffisante, afin de réduire le nombre de retraités vivant dans la pauvreté.

## 1. Défis et tendances

Malgré de bonnes performances économiques qui ont permis d'atteindre des taux d'emploi sans précédents et de baisser les taux de chômage global et de chômage de longue durée, l'écart qui s'est creusé entre les revenus ainsi que l'accroissement du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté au cours des vingt dernières années entraînent toute une série de défis à relever. En 1997, 22 % de la population britannique était menacée de pauvreté. Avant les transferts sociaux, ce taux était de 43 % en 1997, ce qui donne une idée de l'effet correctif des revenus du système de protection sociale. En 1998, 26 % du PIB du Royaume Uni ont été consacrés aux dépenses de protection sociale, pourcentage très légèrement inférieur à la moyenne de l'Union Européenne (27,7 %.)

Cependant, les faibles revenus ne sont qu'un des aspects de la pauvreté et si l'on veut mesurer et analyser ce phénomène de manière plus précise, il faut prendre en compte d'autres facteurs tout aussi pertinents tels que l'accès à l'emploi, au logement, aux services médicaux et à la satisfaction des besoins élémentaires.

Parmi les adultes, les femmes sont les plus touchées par le risque de pauvreté. Le principal enjeu reste le nombre d'enfants exposés au risque de pauvreté. Ce n'est pas tant le nombre en soi qui pose problème : mais le fait que lorsque les enfants grandissent dans une pauvreté persistante, la situation peut perdurer sur plusieurs générations. En 1998-1999, environ un enfant sur trois vivait dans un ménage dont le revenu était inférieur à 60 % du revenu médian national. Cela s'explique en partie par le fait que beaucoup vivent dans des familles où personne ne travaille. Le nombre de ménages « sans travail » a doublé depuis 1979. En 2000, près de 2 millions d'enfants vivaient dans de tels ménages (soit 16 % de l'ensemble des enfants) et 800 000 de ces enfants grandissaient dans des familles dont les deux parents demandaient des allocations de chômage depuis plus de 5 ans.

Le problème du chômage peut être aggravé par un manque de motivation dû à la fois aux bas salaires proposés et aux pertes de prestations qu'entraîne la reprise du travail. L'introduction récente des crédits d'impôt payés aux salariés pour aider les personnes à faibles revenus devrait permettre d'améliorer la situation. Le chômage est concentré dans des groupes sociaux, des zones géographiques et des ménages bien définis. Les jeunes de 16 à 18 ans déscolarisés et sans travail, les parents isolés (les plus nombreux de toute l'UE), certaines minorités ethniques, les invalides et les personnes sans qualifications ont plus de risques de tomber dans la pauvreté et l'exclusion. Les enfants placés en institutions, les mères adolescentes, les toxicomanes, les sans-abri et les personnes handicapées mentales sont particulièrement exposés à l'exclusion. En 1998-1999, une personne âgée sur quatre vivait dans un ménage à faible revenu. La pauvreté monétaire persistante a empêché un grand nombre de personnes de se constituer une retraite complémentaire décente. Le Royaume-Uni doit également faire face à la concentration du risque de pauvreté dans certaines zones géographiques (les centre-villes, les grands ensembles sociaux et certaines zones rurales). Ces zones sont confrontées à des problèmes corrélés de taux de chômage et de mortalité élevés, de clivages ethniques, de criminalité et de grandes difficultés d'accès à des services de qualité (en matière de logement, d'éducation et de santé.)

Les principales tendances seront probablement les suivantes: le chômage va continuer à se concentrer dans certaines zones et dans certains groupes principaux, un degré élevé d'inactivité économique va persister, en particulier chez les hommes relativement âgés (le Royaume-Uni compte 2,3 millions d'hommes en âge de travailler mais inactifs), les niveaux de qualification de base resteront bas et continueront à être liés à des périodes de chômage récurrentes, enfin les niveaux de pauvreté infantile resteront élevés. Les schémas de croissance de l'emploi prévus sont susceptibles d'aggraver ce problème, la croissance concernant essentiellement les postes hautement qualifiés et les localités à faibles taux de chômage.

## **2. Approche stratégique et principaux objectifs**

Le Royaume-Uni possède un système de protection sociale universel reposant sur des prestations minimales accessibles à tous. L'idée est de résoudre les problèmes en fonction du cycle de vie. Les interventions sont adaptées aux besoins des différents groupes d'âge pour éviter que les conditions défavorables ne se transmettent aux générations futures. Le Royaume-Uni considère que l'emploi est la meilleure façon de sortir de l'exclusion sociale. Les objectifs stratégiques sont déterminés soit pour les enfants et les jeunes, soit pour les personnes en âge de travailler, soit pour les personnes âgées. D'autres mesures s'adressent aux communautés défavorisées. Les mesures de lutte contre l'exclusion sociale associent la modification des grands programmes généraux (tels que les systèmes fiscaux et de prestations) et des initiatives ciblées sur des problèmes ou des groupes spécifiques. Les initiatives de ce type se sont récemment multipliées et doivent être intégrées pour rester cohérentes.

Le principal objectif est de supprimer la pauvreté infantile dans les 20 prochaines années. Les politiques élaborées dans ce but sont essentiellement préventives. Toutes les administrations décentralisées se sont fixé des objectifs similaires. Pour les personnes en âge de travailler, le but est de créer une société plus inclusive grâce à un État social capable d'offrir soutien et opportunités à tout individu capable de travailler et de s'assurer que les plus vulnérables peuvent jouer un rôle à part entière dans la société. Pour lutter contre la pauvreté des retraités, le pays souhaite, aujourd'hui, soulager les retraités actuels les plus démunis et, à long terme, garantir la sécurité et l'indépendance des futurs retraités. Une série de politiques innovantes visent à réduire l'écart entre les zones les plus pauvres et le reste du pays. Pour ce faire, il est essentiel de s'assurer que les principaux services publics répondent aux besoins des zones défavorisées.

## **2.1. La perspective d'une stratégie à long terme**

Bon nombre d'objectifs semblent répondre aux principaux problèmes que doit résoudre le Royaume-Uni. Étant donné la complexité et le caractère multidimensionnel du problème, il est nécessaire d'adopter une stratégie à long terme. Le PAN/incl présente une série d'objectifs allant d'objectifs à long terme (2020) concernant les enfants menacés de pauvreté à une série de sous-objectifs destinés à des groupes ou régions spécifiques, en passant par des objectifs intermédiaires prévus pour évaluer les progrès accomplis.

### Contenu innovant du PAN/incl

Le PAN/incl fait exclusivement référence à un ensemble de mesures de lutte contre l'exclusion sociale existantes mais ne mentionne aucune nouvelle stratégie. Une série d'indicateurs innovants mesurent les progrès réalisés, non seulement à l'échelle nationale mais aussi au niveau local, et s'intéressent particulièrement à l'amélioration des standards dans les domaines affichant les pires performances. Des « objectifs planchers » définissent des seuils en dessous desquels il est impossible de tomber. Dans l'approche britannique, l'essentiel est de réaliser les objectifs. Pour ce faire, on accorde un intérêt et des investissements importants au développement d'une « base de connaissances attestées » via un contrôle systématique du progrès et une stricte évaluation.

## **2.2. Une approche coordonnée et intégrée**

La décentralisation a des conséquences importants au Royaume-Uni. L'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord sont responsables de la plupart des mesures concernant la pauvreté et l'exclusion et sont chargés de développer leur propre stratégie de lutte contre ces problèmes. Le gouvernement britannique et les administrations décentralisées partagent le même objectif d'éradication de la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale. Leurs approches sont très similaires. Un Comité ministériel commun sur la pauvreté rassemblant des ministres du Royaume-Uni et des Administrations décentralisées a été créé pour élaborer une politique commune. La décentralisation et la mise de l'accent sur les réponses locales font de la coordination une priorité pour que la stratégie à la base des nombreuses politiques locales, régionales et nationales reste cohérente. Le partenariat représente un élément très important de l'approche britannique dans l'application des politiques. Le gouvernement et les administrations décentralisées savent qu'elles ne peuvent pas être efficaces sans la participation active de tous les acteurs concernés. Étant donné l'ampleur du problème, toutes les administrations et tous les ministères doivent s'accorder. Il est important que le Royaume-Uni continue à développer des accords coordonnés dans le cadre des politiques à atteindre afin de garantir un accès à des services de qualité pour tous. Pour l'élaboration du prochain PAN/incl, il faudra améliorer le processus de consultation à tous les niveaux et lui consacrer davantage de temps.



### **2.3. La compatibilité entre les approches stratégiques et les objectifs relatifs au PAN/empl**

Vu que l'approche britannique s'appuie sur l'emploi comme facteur d'inclusion sociale, les politiques présentées dans le PAN/incl et le PAN/empl sont étroitement liées. Ces liens ne sont néanmoins pas soulignés dans le PAN/incl.

## **3. Principales mesures politiques dans le cadre des quatre objectifs communs**

### **3.1. Promouvoir la participation à l'emploi**

Les politiques visant à Promouvoir l'accès à l'emploi comprennent des politiques actives du marché du travail, une réforme du système fiscal et des prestations sociales (crédits d'impôts pour les bas salaires) et des améliorations de l'emploi grâce à l'offre de « services » pour les chômeurs et les inactifs. Le régime du « *New deal* » est la pierre angulaire de cette approche. Il propose un soutien intensif et des formations à un large panel d'intéressés : les jeunes (obligatoire à partir de 6 mois), les plus de 25 ans (obligatoire à partir de 18 mois) et des programmes volontaires (parents isolés, invalides, personnes de plus de 50 ans et les partenaires des chômeurs.) L'évaluation des effets du *New Deal* a été relativement positive, en particulier pour les jeunes, ce qui a entraîné des améliorations dans tous les programmes. Pour lutter contre les facteurs de désincitations à travailler et les problèmes de bas salaires que rencontrent une grande partie des travailleurs, le Royaume-Uni utilise de plus en plus des méthodes ciblées de crédit d'impôt pour garantir un revenu minimum du travail. Ces mesures seront étendues en 2003 avec l'introduction d'un crédit d'impôt pour les personnes à faibles revenus, avec ou sans enfants. En complément, le salaire minimum national prévoit un plancher salarial. Pour améliorer les services proposés aux chômeurs et aux inactifs, un centre baptisé « *Job centre plus* » sera opérationnel en octobre 2001. Cette agence, qui associe l'agence nationale pour l'emploi et l'agence des prestations, permettra une approche plus en adéquation avec le travail pour le versement des prestations aux personnes en âge de travailler en Grande-Bretagne.

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

Toute une série de politiques s'attaquent aux inégalités face à la qualité et à l'accès à ces services. Cependant, le PAN/incl ne fournit que peu d'exemples de l'approche britannique visant à garantir l'accès aux services, sans aborder l'accès aux services juridiques, au sport ou à la culture. Des mesures novatrices d'apprentissage tout au long de la vie visent à attirer ceux qui n'avaient pas la possibilité ou la volonté d'entreprendre un apprentissage. Les politiques de promotion des nouvelles technologies ne sont pas bien illustrées dans le plan, mais on remarque des exceptions notables. Les centres *UK online* essaient de développer les compétences en TIC et de réduire les risques d'exclusion de certains groupes du « mauvais côté » de la frontière numérique. *LearnDirect* propose des apprentissages via Internet et plus de 1000 centres répartis sur le territoire britannique rendent l'enseignement accessible à tous. L'accès à des logements décentes est un problème particulier au Royaume-Uni. En 1996, 40 % des logements sociaux et 29 % des résidences privées ne remplissaient pas les exigences des normes de décence. Le récent Livre vert, « *The Way Forward for Housing* », définit une stratégie visant à améliorer la qualité du logement en Angleterre, soutenue par un financement supplémentaire de 1,8 milliards de livres sterling. Au Pays de Galles, l'Assemblée nationale a récemment organisé une consultation sur des propositions pour une stratégie nationale de logement appelée « *Better Homes for People in Wales* ». En Écosse, la loi sur le logement (*Housing Act*) récemment adoptée accroît les pouvoirs des collectivités locales pour résoudre les problèmes de logement et diminuer le nombre de sans-abri. Le Royaume-Uni offre un accès universel aux services de soins de santé via le NHS (service national de santé). Le plan de réforme du NHS, prévu sur 10 ans, définit des réformes qui amélioreront la qualité des services de santé et garantiront l'égalité d'accès aux services de soins de santé en Angleterre.

### 3.3. Prévenir les risques d'exclusion sociale

L'approche du « cycle de vie » met l'accent sur la prévention des risques d'exclusion chez les enfants. Des mesures soutenues par des investissements importants, visent à éliminer les principaux facteurs de risques pendant l'enfance : développement insuffisant dès le plus jeune âge, santé, assiduité scolaire, paternité à l'adolescence et déscolarisation prématurée, absence de formation et d'emploi entre les âges de 16 et 18 ans. Le programme *Sure start* est essentiel dans cette lutte. Il est destiné aux zones dans lesquelles une grande part des enfants vivent dans la pauvreté, travaillant avec les futurs parents, les parents et les enfants pour rompre le cercle vicieux du handicap social. Il a pour objectif d'améliorer les services au niveau local, de diffuser les bonnes pratiques et de travailler à la réalisation des objectifs locaux et nationaux qui varient suivant les besoins locaux. La récente réforme de l'éducation aide à améliorer le niveau général de l'enseignement, comme le montrent les progrès vers les divers objectifs nationaux. D'autres mesures (*Early Education Centres, Excellence in Cities* et *New Community Schools* en Écosse) sont conçues pour prévenir les risques d'exclusion dans les groupes d'enfants les plus vulnérables. L'Irlande du Nord s'est fixé pour objectif de réduire le nombre d'élèves non-assidus (2003). Pour éviter l'exclusion des plus âgés, le Royaume-Uni a mis en place des mesures visant à cibler l'aide sur les retraités actuels et à protéger ceux de demain des risques d'exclusion sociale. Des démarches ont été entreprises pour aider les retraités les plus pauvres grâce à la garantie du revenu minimum. A long terme, la plus importante cause de pauvreté chez les personnes âgées sera l'absence de retraite complémentaire décente pour améliorer la pension de base de l'État. D'importantes réformes du système des retraites visent à résoudre ce problème parmi les groupes cibles, à faibles revenus, ayant travaillé par intermittence, incapables de conserver un travail rémunéré en raison de responsabilités familiales, de maladie ou de handicap, etc.. Une retraite complémentaire gouvernementale leur serait versée. L'impact de ces nouveaux développements devra être suivi de près.

### 3.4. Agir pour les plus vulnérables

Le PAN/incl identifie plusieurs groupes vulnérables dont les besoins exigent des interventions spécifiques. Une attention particulière est accordée aux enfants placés ou sortant d'institutions, considérés comme particulièrement exposés aux risques d'exclusion sociale. Le programme *Quality Protects* (en Angleterre) vise à moderniser les services proposés aux enfants placés en institutions afin qu'ils réussissent leur transition vers l'âge adulte. Des objectifs ont été fixés pour améliorer les résultats atteints par les enfants vulnérables, notamment la réussite scolaire de ceux qui quittent leurs institutions. C'est au Royaume-Uni que l'on compte le plus grand nombre de grossesses chez les adolescentes (par rapport au reste de l'Europe occidentale). Ce problème suscite donc une grande attention. En Angleterre le gouvernement a créé une unité chargée de ce problème pour coordonner les initiatives visant à réduire de moitié le nombre de grossesses chez les adolescentes d'ici l'an 2010. Au Pays de Galles, le projet *Children First* a défini un programme de cinq ans pour améliorer les services sociaux destinés aux enfants dans le besoin. Ce programme est soutenu par des initiatives locales.

Les initiatives en faveur des personnes en âge de travailler ont pour principal objectif de leur trouver un emploi. Des mesures de soutien supplémentaires s'adressent aux toxicomanes, aux sans-abri et aux déficients mentaux. En ce qui concerne le soutien aux personnes âgées vulnérables, l'objectif visé est de leur offrir un revenu minimum décent, d'améliorer l'accès et la qualité des services (santé et services sociaux, logement) et de lutter contre le sentiment d'insécurité que suscite la criminalité. Le PAN présente les mesures en faveur des quartiers dans l'objectif 4, pour illustrer le fait que ces mesures ont opté pour une approche par partenariat. Cependant, la stratégie britannique de lutte contre l'exclusion a une forte dimension territoriale. Au Pays de Galles, le programme *Communities First* offrira un soutien ciblé aux communautés les plus défavorisées. Le programme intitulé *National Strategy for Neighbourhood Renewal* explique comment le gouvernement veut réduire l'écart entre les zones défavorisées et le reste de l'Angleterre. Les mesures sont souvent mises en application au niveau local et sont conçues pour lutter contre les multiples problèmes corrélés des zones défavorisées. L'objectif est ambitieux : d'ici 10 à 20 ans, personne ne devra être sérieusement désavantagé du fait de son lieu de résidence. L'une des principales intentions de la stratégie est d'adapter les programmes nationaux aux zones les plus défavorisées. Le fonds *Neighbourhood Renewal Fund* fournit des ressources supplémentaires aux autorités des 88 zones les plus défavorisées. On a défini 26 zones prioritaires en matière de santé (*Health Action Zones*) dans lesquelles on veut réduire les inégalités en matière de santé. Les administrations décentralisées suivent des approches similaires. En Écosse, le programme *Social Inclusion Partnership* vise à promouvoir l'inclusion dans les quartiers souffrant de privations multiples.

### **3.5. Mobiliser l'ensemble des acteurs**

Pour être mieux mises en application au niveau local, les politiques territoriales du gouvernement britannique et des administrations décentralisées s'appuient largement sur le partenariat. Les partenaires locaux disposent souvent d'une marge d'action pour adapter les programmes à leurs besoins locaux. Les partenariats locaux stratégiques rassemblent les secteurs public, privé et les associations de volontaires pour identifier les causes primaires du déclin d'une zone et faire naître des idées pour améliorer la situation. De nombreuses collectivités locales se sont engagées, par des accords locaux de service public (PSA), à atteindre les objectifs définis avec les partenaires et les populations locales. Au niveau de l'Angleterre, l'unité d'exclusion sociale a pour mission de compléter les actions gouvernementales en encourageant les « solutions communes ». Cette unité s'appuie largement sur l'association des partenaires à ses travaux. On recourt parfois, pour des questions plus spécifiques, à une consultation plus large au niveau national impliquant les ONG et surtout les deux principaux acteurs sociaux du Royaume-Uni.

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

Le PAN/incl britannique reconnaît que « les femmes représentent la majorité des adultes en situation de pauvreté et sont plus susceptibles de rester pauvres » mais cette comparaison entre les sexes est inégale. Les éléments écossais du PAN/incl présentent néanmoins une identification plus cohérente des défis à relever. L'engagement officiel de l'Irlande du Nord à promouvoir l'égalité des chances, notamment entre hommes et femmes, est abordé. Les quatre objectifs abordent l'égalité entre hommes et femmes des sexes de façon variable. Elle est très présente dans l'objectif 1, où une série de mesures encouragent les femmes à jouer un rôle plus important et plus actif sur le marché du travail (par exemple, le programme *New Deal* pour les parents isolés et le projet *National Childcare Strategy*, qui vise à multiplier et améliorer les structures de garde d'enfants de moins de 5 ans). La réforme en cours du système national des retraites devrait être particulièrement profitable aux futures retraitées. Sous l'objectif 3, les mères adolescentes et les jeunes garçons sortant d'institutions sont identifiés comme des groupes particulièrement vulnérables. Peu d'indicateurs permettent d'obtenir des résultats par genre bien que la plupart des indicateurs et des objectifs pourraient être facilement sous-divisés par genre. Les indicateurs de l'Écosse sont meilleurs dans ce sens.

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

Les fonds structurels ont un rôle fondamental à jouer dans la lutte contre l'exclusion sociale au Royaume-Uni. L'inclusion sociale est un thème majeur pour le FSE. Dans le financement prévu pour 2000-2006, l'objectif 3 contient trois programmes opérationnels (Angleterre, Écosse, Pays de Galles) ayant un point de vue plus national. Ils permettent à chaque programme de moduler le financement selon les priorités nationales. En Écosse, 40 % du budget de l'objectif 3 est alloué directement à l'exclusion sociale. Le FSE s'intéressera aux problèmes directement liés à la lutte contre l'exclusion dans tous les domaines prioritaires. La plus importante est la priorité n° 2, qui a pour cible les individus ou les zones pauvres pâtissant de désavantages multiples. Les contributions du FSE dans les quatre autres priorités ne sont pas pour autant négligeables. Sous les objectifs 1 et 2, le FSE travaillera en collaboration avec le FEDER pour mettre en place une approche adaptée à chaque zone afin de favoriser le développement économique communautaire. EQUAL jouera un rôle majeur dans le ciblage des groupes exclus de la société, mais ce rôle n'est pas mentionné dans le plan.