



30.10.01

REF.SEP 4/01 F

**PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE DE LUTTE CONTRE  
L'EXCLUSION SOCIALE  
2002-2006**

*Développement de priorités stratégiques en vue de la mise en oeuvre du programme en  
2002 et 2003*

**INTRODUCTION**

Le Programme sur l'exclusion sociale (PES) est un instrument clé de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans le domaine de l'insertion sociale. Pour être efficace au maximum, il doit être développé en tenant compte des principaux autres éléments de la MOC. Il doit les renforcer et leur apporter une valeur ajoutée. Il importera donc, dans la sélection des priorités et l'élaboration d'un plan d'application du PES, de veiller à ce que les actions encouragées :

- soient cohérentes avec les objectifs et les priorités communs convenus à Nice et contribuent à consolider le nouveau processus européen de coordination des luttes contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- soutiennent la mise en oeuvre et le développement de plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/incl);
- contribuent au renforcement du réseau des organismes qui vont intensifier le processus d'insertion sociale à plus long terme et à la mobilisation des acteurs;
- s'inspirent des principes fondamentaux énoncés dans le Rapport conjoint sur l'intégration sociale et dans les rapports ultérieurs.

Le présent document dresse une liste de priorités destinée à servir de cadre à des actions futures au titre du PES, dans le but de lancer un premier débat au sein du comité du programme sur la base duquel un programme de travail détaillé sera élaboré pour 2002.

**CALENDRIER**

La première question qui se pose est de savoir comment planifier les actions au titre du programme sur une période de cinq ans. Il faut en effet s'inscrire dans une perspective à long terme pour décider de la répartition des crédits d'engagement tout au long des cinq

années d'application du programme. Dans sa proposition initiale<sup>1</sup>, la Commission considérait que les dépenses occasionnées par le programme augmenteraient progressivement au cours des deux premières années d'application de celui-ci, pour se stabiliser après la troisième année. Bien que les crédits alloués au programme aient été portés de 70 millions d'euros, montant prévu à l'origine, à 75 millions d'euros, la Commission estime que sa première approche reste valable dès lors que les dépenses vont s'accroître avec le temps du fait de la mobilisation des acteurs et de leur familiarisation avec le nouveau processus européen de coordination. La Commission prévoit donc, au cours des deux premières années, un accroissement progressif des dépenses qui passeraient d'un premier montant proche des 11 millions d'euros, en 2002, à 17 millions d'euros après 2004.

Dans une perspective aussi longue, il y a lieu également d'attirer l'attention sur la nécessité d'évaluer le programme, à la charge de la Commission avant la fin de la troisième année, et à l'issue du programme avec l'aide d'experts indépendants. Afin de garantir la meilleure contribution possible de l'évaluation à la mise en oeuvre du programme et à la révision à mi-parcours, un système de suivi devrait être introduit; pour cela, des dispositions devraient être prises dès l'an 2002 pour la période 2002-2004. L'évaluation du programme devrait contribuer à sa mise en oeuvre, devrait veiller à ce que soient prises en considération les leçons tirées des programmes précédents et devrait faciliter l'amélioration des méthodologies d'identification et d'échange de bonnes pratiques.

Cependant, si nous voulons garantir que le PES renforce la méthode ouverte de coordination dans son ensemble, il est logique de tenir compte, dans la préparation de la mise en oeuvre du PES, du délai récurrent d'élaboration et d'application de plans d'action nationaux (PAN/incl) valables pour deux ans. C'est-à-dire que les problèmes, les priorités et les leçons qui se dégagent de la première série de PAN/incl et dont le rapport conjoint sur l'inclusion sociale rend compte devraient constituer les critères de référence pour l'inscription de priorités dans le PES pour les deux prochaines années. Ces priorités pourront ensuite être modifiées pour 2004-2005 à la lumière de la seconde série de PAN/incl et du deuxième rapport conjoint, en décembre 2003.

Il importera également, au moment de la définition des priorités, d'admettre que les efforts à consentir au cours de la première année consisteront en grande partie à jeter les bases des activités futures qui ne se concrétiseront qu'à partir de la deuxième année. Toutefois, il sera tout autant essentiel pour l'ensemble du processus d'insertion sociale que le programme de travail pour 2002 cherche à apporter une première contribution positive au succès à long terme du programme. Un certain nombre de priorités relativement immédiates devront donc être prises en considération dans la préparation de la première phase de mise en oeuvre du programme pour que ce dernier produise un impact maximum.

## **LEÇON TIRÉES DES PLANS D'ACTION NATIONAUX**

L'expérience de la première série de PAN/incl montre clairement que certains domaines pourraient utilement être renforcés ou clarifiés de manière à contribuer à la préparation et à la mise en oeuvre des PAN/incl. Il faut :

---

<sup>1</sup> Commission (2000) 368 final du 16 juin 2000, Fiche financière.

### **améliorer l'analyse, le suivi et l'évaluation**

- de meilleures données améliorent la qualité de l'analyse des tendances et causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et facilitent l'analyse des sexospécificités dans tous les domaines;
- des indicateurs plus nombreux et plus pertinents aux niveaux à la fois communautaire, national et (dans certains États membres en particulier) régional contribuent à la définition d'objectifs plus spécifiques et à de meilleures évaluations des résultats;
- une évaluation plus rigoureuse des politiques et des programmes permet une identification plus fiable des bonnes pratiques et donne une meilleure idée de ce qui constitue un exemple approprié de bonne pratique, et une évaluation systématique de l'impact des politiques et des programmes sur l'égalité entre les hommes et les femmes;
- une analyse plus fine des liens entre les investissements dans la protection sociale et les services publics et les niveaux de pauvreté et d'exclusion sociale.

### **une meilleure planification stratégique**

- une perspective à plus long terme et une plus grande prise de conscience des implications des grands changements structurels dans la société;
- une intégration plus profonde des politiques et des actions et, dans certains cas, une approche plus large et holistique;
- une approche plus stratégique de l'interface entre les genres et la pauvreté et l'exclusion sociale;

### **des modalités institutionnelles renforcées**

- des mécanismes plus performants d'intégration de la dimension de pauvreté et d'exclusion sociale dans tous les domaines politiques, de l'économie comme du social;
- des relations plus étroites entre les plans d'action nationaux et les procédures budgétaires nationales;
- des corrélations plus précises entre le processus pour l'emploi, les dépenses des fonds structurels et les PAN/incl;
- de meilleurs contacts entre les autorités de programmation nationales et leurs homologues régionaux/locaux, en fonction de la répartition établie des compétences dans la prise de décisions et l'application des politiques;
- des mécanismes plus efficaces d'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines politiques, aussi bien de l'économie que du social;
- des mécanismes plus structurés et efficaces de consultation, de dialogue et de partenariat avec les principaux acteurs (ONG, partenaires sociaux, autorités régionales et locales);

- des modalités renforcées d'implication des victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des plans nationaux.

### **manifestation d'intérêt pour les questions insuffisamment étudiées**

- prise de conscience plus marquée des dimensions de justice et de culture de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
- attention accrue portée à l'interaction entre les systèmes d'imposition, les prestations sociales et les mesures d'incitation à l'emploi, pour éviter de tomber dans les pièges de la pauvreté;
- sensibilisation à la corrélation existant entre l'exercice des droits fondamentaux et le développement de politiques;
- intensification du rappel de la responsabilité sociale et de la nécessité d'un engagement actif de la part de tous les citoyens et des entreprises dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

## **S'APPUYER SUR L'EXPÉRIENCE**

Les expériences en matière de recherche, d'analyse et d'échange de méthodes éducatives et de meilleures pratiques existent. Il importe de s'en servir au maximum pour élaborer le PES. À cet égard, il faut souligner le rôle important joué par le Rapport conjoint sur l'insertion sociale dans l'identification des grands changements structurels, des facteurs de risque et des enjeux politiques, ainsi que dans la présentation d'un large éventail d'exemples de bonnes pratiques d'examen et de diffusion. De même, au cours des trois dernières années, des projets d'échange ont bénéficié d'un soutien dans le cadre de la préparation du présent programme et une nouvelle série de projets a été approuvée à la fin de 2001. Ils seront opérationnels jusqu'au milieu de 2003. Des actions appropriées seront menées dans le but d'identifier et de diffuser les leçons à tirer de ces projets. En outre, les travaux du groupe "Indicateurs" du CPS ouvrent la voie à un important programme de recherche et de développement d'indicateurs et de données statistiques.

## **PRIORITÉS POUR 2002 ET 2003**

Compte tenu de tout ce qui précède, voici quelques **premières suggestions** destinées à aider le Comité de programme à définir les questions prioritaires à aborder dans les différents volets du PES au cours des deux prochaines années.

### **Volet 1 - Analyses**

#### ***1.1. développement de méthodologies communes***

- aide au développement de méthodologies de définition d'indicateurs dans des domaines de priorité reconnue identifiés dans le rapport du CPS sur les indicateurs (p.ex. alphabétisation, perte de logement, accès à l'éducation, facteurs intergénérationnels) et dans d'autres domaines, y compris la vérification et le développement d'indicateurs sur les sexes/spécificités;
- analyse de la mesure dans laquelle les estimations de la répartition des revenus dans les ménages ou des différentes sources de revenus peuvent influencer sur le calcul des taux de pauvreté à la fois chez les adultes et les enfants;

- soutien au développement de méthodologies faisant participer les personnes qui sont victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale à la vérification et au développement d'indicateurs.

### ***1.2 comparabilité des statistiques***

- soutenir le développement et la mise en oeuvre des *Statistiques du revenu et des conditions de vie (SILC)* en collaboration avec Eurostat;
- soutenir le développement d'autres outils statistiques pour combler les manques de données, notamment sur la ventilation par sexe, qui sont jugées importantes selon les conclusions des travaux du groupe "Indicateurs" du CPS.

### ***1.3 études thématiques***

Si un vaste éventail d'études thématiques sont susceptibles d'être entreprises au cours des quelques prochaines années, en réalité il ne sera possible que d'en gérer effectivement un petit nombre seulement au cours de cette période. Au moment de la sélection des priorités, il importera donc de se concentrer sur des problèmes qui ne bénéficient pas encore d'un programme de recherche socio-économique de base<sup>2</sup>, qui ne sont pas susceptibles de participer à des actions au titre du volet 2.1 et qui sont d'une haute résonance politique. De plus amples études pourraient s'avérer particulièrement utiles au cours de la prochaine période de deux ans dans les domaines suivants :

- analyse des conséquences d'un changement de la structure des ménages et du rôle des femmes et des hommes sur la pauvreté et l'exclusion sociale et de l'identification de réponses politiques efficaces;
- analyse et identification de politiques et de programmes culturels et politiques qui contribuent à une meilleure insertion sociale;
- analyse et identification des mesures politiques les plus efficaces pour garantir l'insertion réelle des immigrants et de leurs familles;
- analyse et identification des mesures politiques qui a) préviennent la pauvreté infantile et b) brisent le cycle de l'héritage intergénérationnel de la pauvreté;
- analyse de l'importance des "pièges de la pauvreté" et du rôle joué par les systèmes d'imposition et d'allocation, et identification des réformes récentes qui se sont avérées efficaces pour résoudre ces problèmes d'une manière qui incite les travailleurs à chercher un emploi et à percevoir un revenu décent;
- analyse des mesures et des politiques en matière de justice qui participent à la promotion de l'insertion sociale;
- analyse de la mesure dans laquelle les dépenses publiques dans des domaines essentiels comme la protection sociale, la santé et l'éducation influent sur les niveaux de pauvreté et d'insertion sociale;

---

<sup>2</sup> Comme les projets de recherche soutenus dans le cadre du 4<sup>ème</sup> Programme cadre communautaire de recherche.

- analyse de la manière selon laquelle une recherche de solutions au problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale basée sur le respect des droits peut contribuer à l'adoption de politiques et de programmes plus efficaces;
- analyse de la situation sociale des pays candidats et de leurs approches politiques de la pauvreté et de l'insertion sociale.

## **Volet 2 Échange de meilleures pratiques**

### ***2.1 Échanges transnationaux***

La coopération politique transnationale et l'échange des meilleures pratiques peuvent revêtir des formes diverses dans le cadre du programme. Il peut s'agir d'ateliers et de séminaires thématiques, d'examen politiques par des pairs, d'un développement conjoint de stratégies et de diffusion en commun d'informations, de visites sur le terrain et d'échanges de personnel ou encore entre observatoires nationaux et organisations similaires agréées. Ce volet offre aussi des possibilités particulières d'implication des nombreux organismes publics et/ou privés, des acteurs et des institutions admissibles à une participation au programme<sup>3</sup>. Ce volet se présente donc comme un instrument essentiel de progrès dans un grand nombre de problèmes clés. La coopération politique et les échanges au cours des deux prochaines années pourraient s'articuler autour des priorités suivantes :

- tirer les leçons des meilleures pratiques mises en évidence dans des projets transnationaux d'échange soutenus depuis 1998 au titre des "mesures préparatoires", et diffusion des résultats des projets les plus pertinents<sup>4</sup>;
- promouvoir le débat public entre différents acteurs sur l'expérience acquise en matière de préparation et de mise en oeuvre des premiers PAN/incl, à la lumière des objectifs communs énoncés à Nice;
- élaborer un programme d'examen des politiques par des pairs, sur la base de bonnes pratiques recensées dans le rapport conjoint, et impliquer à la fois les décideurs politiques et les principaux acteurs de manière à évaluer l'efficacité des politiques pour d'autres États membres et promouvoir leur diffusion;
- développer des méthodes d'identification et d'évaluation de bonnes pratiques (susceptibles de constituer une base utile pour l'élaboration de lignes directrices sur des exemples de bonnes pratiques dans les prochains PAN/incl);
- développer des stratégies locales/régionales de lutte contre la pauvreté, et promouvoir des liens cohérents entre ces stratégies et des plans nationaux;

---

<sup>3</sup> Ce sont les États membres, les autorités locales et régionales, les organismes chargés de la lutte contre l'exclusion sociale, les partenaires sociaux, les prestataires de services sociaux, les organisations non gouvernementales, les universités et les centres de recherche, les offices statistiques nationaux et la presse.

<sup>4</sup> À cet égard, il importera également de mettre en réseau des projets transnationaux soutenus au titre des "mesures préparatoires" 2001 et de veiller à ce qu'ils soient entièrement corrélés au processus d'insertion sociale.

- développer des méthodes de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans tous les domaines politiques (p.ex. appréciation des effets sur la pauvreté);
- développer des évaluations de l'intégration et de l'impact de la dimension de genre dans les politiques relatives à l'insertion sociale;
- développer des approches politiques utilisant les TIC pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- mettre en place des mécanismes de participation afin de mobiliser et impliquer plus étroitement les partenaires sociaux, les ONG, les fournisseurs de services sociaux et les autorités locales/régionales dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des PAN/incl;
- développer des moyens de promotion de la participation au processus d'élaboration des PAN/incl des personnes qui sont victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
- identifier des observatoires nationaux et régionaux et des organismes similaires agréés dans différents États membres et leurs domaines respectifs de compétence, et promouvoir les échanges transnationaux entre eux;
- encourager les visites et les stages dans d'autres États membres du personnel des administrations nationales ou régionales et locales, ainsi que d'ONG ou de services sociaux impliqués dans la réalisation d'actions politiques s'inscrivant dans le cadre des PAN/incl.

## ***2.2 études spécifiques sur le développement d'indicateurs***

Le but de ce chapitre est de soutenir des études techniques et des réseaux de compétences centrés essentiellement sur le développement d'indicateurs et de critères de référence en matière d'insertion sociale, notamment sur les aspects propres à la société de la connaissance.

## ***2.3 rapport annuel***

Les actions entreprises dans ce contexte devraient contribuer à consolider le rapport conjoint sur l'insertion sociale en tant que document politique clé analysant l'état d'avancement de la mise en oeuvre des PAN/incl. Ces actions devraient être réalisées sur une période suffisamment longue pour permettre un suivi continu du déroulement des mesures politiques décrites dans les PAN/incl.

Étant donné que le Conseil européen de Nice a convenu d'un processus basé sur des PAN/incl et la présentation tous les deux ans d'un rapport conjoint, le présent calendrier restera en vigueur jusqu'à ce que les États membres décident de revenir sur cet arrangement et de rendre compte annuellement du déroulement de la mise en oeuvre de leurs PAN/incl.

L'une des actions proposées dans ce contexte serait d'aider un réseau d'experts nationaux à entreprendre un travail de fond pour faciliter l'élaboration du rapport conjoint.

## **3. Participation et mise en réseau**

### ***3.1 financement de base des réseaux***

Les actions engagées au titre de la participation et de la mise en réseau consisteront à apporter un financement de base à des réseaux européens impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les réseaux seront choisis sur la base d'un appel ouvert à propositions qui sera publié au cours du premier semestre de 2002.

### **3.2 Table ronde**

Le but est de préparer une table ronde en 2002, de consulter tous les acteurs concernés et d'impliquer des pays candidats à l'adhésion. L'ambition est d'utiliser la table ronde pour faire connaître le PES au grand public. Un document distinct aborde cet aspect.

### **MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE**

Conformément à la décision, les actions au titre de chaque volet réclament des formes de soutien spécifiques qui peuvent être décrites comme suit:

| <b>VOLETS</b> | <b>Appels d'offres</b> | <b>Procédures Eurostat</b> | <b>Appel à propositions</b> | <b>Demande d'aide</b> |
|---------------|------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| <b>1.1</b>    | <b>X</b>               |                            |                             |                       |
| <b>1.2</b>    |                        | <b>X</b>                   |                             |                       |
| <b>1.3</b>    | <b>X</b>               |                            |                             |                       |
| <b>2.1</b>    | <b>X</b>               |                            | <b>X</b>                    |                       |
| <b>2.2</b>    | <b>X</b>               |                            |                             |                       |
| <b>2.3</b>    | <b>X</b>               |                            |                             |                       |
| <b>3.1</b>    |                        |                            | <b>X</b>                    |                       |
| <b>3.2.</b>   |                        |                            |                             | <b>X</b>              |

Lorsque les grandes priorités auront été fixées, la Commission proposera un programme de travail détaillé pour 2002, expliquant clairement les formes d'aide à apporter à chaque action.

### **ÉLARGISSEMENT**

Au cours des deux premières années, une tâche essentielle consistera à trouver de quelle manière le PES peut contribuer à préparer les pays candidats à l'adhésion à participer pleinement à la Méthode ouverte de coopération lorsque qu'ils seront membres de l'Union européenne (probablement au début de 2004). Il faudra pour cela ouvrir des négociations avec les pays candidats sur les modalités de leur participation, notamment financière, au programme. Ces négociations seront entreprises par la Commission au cours du premier trimestre de 2002. Il se pourrait qu'à la suite de ces négociations, la plupart des pays candidats soient en mesure de participer à certaines actions du programme dès 2002.