



## «Feeding in» et «feeding out»: Synergies entre les politiques de croissance et d'emploi et les politiques d'inclusion sociale au sein de l'UE

### Leçons principales

#### Rapport de synthèse

Étude indépendante basée sur les rapports nationaux remis par les experts nationaux indépendants sur l'inclusion sociale pour le deuxième semestre 2007

**Hugh Frazer et Eric Marlier**

(Politiques et pratiques d'inclusion sociale, CEPS/INSTEAD)

*Clause de non-responsabilité: Ce rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission européenne ou des États membres*

25 février 2008



Au nom de la  
**Commission européenne**  
DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances



## Liste des abréviations

<b>UE</b>	Union européenne
<b>UE-15</b>	Les 15 États membres de l'Union européenne avant l'élargissement de mai 2004
<b>EU-SILC</b>	Statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie
<b>FSE</b>	Fonds social européen
<b>IRNRP</b>	Rapport de mise en œuvre du programme national de réforme pour la croissance et l'emploi
<b>PAN/Inclusion</b>	Plan d'action national pour l'inclusion sociale
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>RNSPSIS</b>	Rapport national sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale
<b>MOC</b>	Méthode ouverte de coordination (pour la protection et l'inclusion sociales)
<b>PROGRESS</b>	Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale
<b>PSIS</b>	Protection sociale et inclusion sociale

## Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Principaux résultats et conclusions</b> .....	<b>5</b>
1.1 Principaux résultats.....	5
1.2 Principales conclusions.....	7
<b>2. Étude des rapports de mise en œuvre des programmes nationaux de réforme pour la croissance et l'emploi (IRNRP) du point de vue de l'inclusion sociale</b> .....	<b>9</b>
2.1 Introduction.....	9
2.2 Quelques améliorations globales, mais les liens entre les programmes nationaux de réforme et les processus de protection sociale et d'inclusion sociale sont rarement explicites.....	10
2.3 Prise en compte des recommandations de Lisbonne et des «points à surveiller» .....	14
<b>3. Feeding out</b> .....	<b>15</b>
3.1 Introduction.....	15
3.1.1 Des preuves plus nombreuses de feeding out .....	15
3.1.2 Dans plusieurs IRNRP, le feeding out n'est souvent qu'implicite .....	15
3.1.3 Certains IRNRP ignorent la perspective du feeding out .....	16
3.1.4 L'importance des Fonds structurels européens.....	17
3.2 Emploi et <i>feeding out</i> .....	17
3.2.1 Vue d'ensemble.....	17
3.2.2 Flexicurité.....	18
3.2.3 Garantir que le travail génère des revenus adéquats.....	20
3.2.4 Créer des emplois pour les groupes vulnérables .....	24
3.2.5 Travailleurs âgés et vieillissement actif .....	31
3.2.6 Conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle .....	33
3.3 Durabilité financière et <i>feeding out</i> .....	33
3.3.1 Assainissement budgétaire et modernisation des systèmes de protection sociale .....	33
3.3.2 Aborder l'impact des politiques fiscales.....	34
3.3.3 Aplanir les différences territoriales et les fossés entre régions.....	35
3.3.4 Libéralisation des services .....	36

<b>4. Feeding in</b> .....	<b>37</b>
4.1 Contribution du processus européen de protection sociale et d'inclusion sociale au programme en faveur de la croissance et de l'emploi.....	37
4.1.1 Quelques liens explicites .....	37
4.1.2 Liens implicites .....	38
4.1.3 Absence de liens .....	40
4.2 Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie .....	41
4.3 Inclusion active .....	43
4.4 Égalité entre les hommes et les femmes.....	45
4.5 Pauvreté des enfants.....	46
4.6 Exemples de bonnes pratiques .....	47
<b>5. Gouvernance</b> .....	<b>50</b>
5.1 Suivi et évaluation de l'impact des politiques.....	50
5.2 Participation des parties intéressées .....	51
5.3 Coordination et mise en commun des politiques économiques, d'emploi et sociales .....	54

## Avant-propos

Les concepts de «*feeding in*» et «*feeding out*» ont été élaborés en 2005, dans le contexte du recentrage du processus de Lisbonne sur la croissance et l'emploi et de la révision des objectifs du processus communautaire de protection sociale et d'inclusion sociale. Début 2005, la croissance et l'emploi ont été mis au premier plan dans la stratégie de Lisbonne recentrée, afin d'améliorer les résultats sur le terrain des politiques censées avoir le plus d'impact. Dans le même temps, il a été souligné que «*l'objectif prioritaire de la croissance et de l'emploi doit s'accompagner de mesures pour promouvoir les objectifs sociaux ou environnementaux*»<sup>1</sup>. Lors du Conseil européen de printemps de 2005, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont précisé la hiérarchie des objectifs en indiquant que la croissance et l'emploi devaient être au «service de la cohésion sociale».

La communication de la Commission européenne de décembre 2005, intitulée «Travailler ensemble, travailler mieux», a présenté un cadre destiné à rationaliser le travail en matière d'inclusion sociale, de retraites et de soins de santé et de longue durée, en vue de former un processus intégré<sup>2</sup>. Elle visait en outre à expliquer les modes d'interaction souhaitables entre le nouveau «partenariat pour la croissance et l'emploi» et les efforts politiques correspondants et comptes-rendus distincts dans le contexte de la méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale. En particulier, les objectifs généraux de la MOC ont mis en lumière la nécessité d'une «interaction efficace et mutuelle entre les objectifs de Lisbonne (plus grande croissance économique, emplois plus nombreux et de meilleure qualité et plus grande cohésion sociale), ainsi qu'avec la stratégie de développement durable de l'UE». Conformément à la vision du Conseil européen selon laquelle la croissance et l'emploi doivent être au service de la cohésion sociale, les politiques relevant de l'agenda de Lisbonne révisé contribueront à la cohésion et à l'inclusion sociales. Ainsi, la MOC devra agir en parallèle et en interaction étroite avec le partenariat pour la croissance et l'emploi: elle alimentera les objectifs en matière de croissance et d'emploi (*feeding in*), tandis que les programmes en faveur de la croissance et de l'emploi contribueront à la poursuite des objectifs de cohésion sociale (*feeding out*).

En mars 2006, le Conseil des ministres de l'UE a défini comme objectif premier de la MOC la promotion d'une «*interaction efficace et mutuelle entre les objectifs de Lisbonne (plus grande croissance économique, emplois plus nombreux et de meilleure qualité et plus grande cohésion sociale)...*».

Le Conseil européen de printemps de 2007 a souligné l'importance de la dimension sociale de l'UE. Il a indiqué notamment que si l'on veut que les citoyens de l'UE continuent de soutenir l'intégration européenne, «*il faudrait mieux prendre en compte les objectifs sociaux communs des États membres dans le programme de Lisbonne*». L'appel du Conseil européen de printemps a insisté sur la nécessité – à tous les niveaux – d'examiner plus en profondeur l'incidence des politiques sociales sur l'emploi et sur la croissance (*feeding in*) et la façon dont les objectifs de croissance et d'emploi peuvent servir la cohésion sociale (*feeding out*).

En 2005, les États membres ont préparé leurs programmes nationaux de réforme (PNR) pour la croissance et l'emploi. L'année dernière, les membres du réseau des experts indépendants dans le domaine de l'inclusion sociale de la Commission européenne ont préparé des rapports par pays évaluant dans quelle mesure les concepts de *feeding in* et *feeding out* trouvaient écho dans les rapports

---

<sup>1</sup> Commission européenne (2005), «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne», communication de la Commission, COM(2005) 24 final, Bruxelles.

<sup>2</sup> Commission européenne (2005), «Travailler ensemble, travailler mieux: Un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne», communication de la Commission, COM(2005) 706 final, Bruxelles.

de mise en œuvre 2006 de ces programmes (IRNRP)<sup>3</sup>. La cellule de coordination a ensuite élaboré une étude indépendante afin de tirer des enseignements valables pour toute l'Union européenne<sup>4</sup>.

En octobre 2007, les États membres ont présenté leurs IRNRP pour l'année 2007. Ces rapports devaient faire le point sur les actions prises en réponse aux recommandations formulées pour chaque État membre (à quelques expressions près) dans les conclusions des profils par pays annexés au rapport de suivi annuel de décembre 2006<sup>5</sup>. Cette année, chaque expert indépendant a préparé une évaluation de l'IRNRP 2007 pour son pays du point de vue des concepts de *feeding in* et *feeding out*<sup>6</sup>. Le présent rapport consiste en une révision indépendante des principaux résultats et conclusions que la cellule de coordination a tirés de ces 27 rapports d'évaluation.

Il convient de noter que lorsque le présent rapport met en avant l'expérience spécifique d'un État membre ou de plusieurs d'entre eux, c'est soit parce que les experts nationaux indépendants ont insisté sur le point en question, soit parce que nous estimons que cette expérience est une bonne illustration de la question traitée. Dès lors, le fait qu'un État membre donné soit mentionné n'implique pas pour autant que l'argument avancé ne s'applique pas à d'autres États membres. Les auteurs des rapports d'experts citent différentes sources et divers rapports pour étayer leur analyse. Ceux-ci n'ont pas été inclus dans le présent rapport. Le lecteur désireux de retrouver la source est invité à consulter les rapports des experts, disponibles sur le site Web «Évaluation, dont l'examen par les pairs dans le domaine de l'inclusion sociale» (voir ci-dessus).

---

<sup>3</sup> Les rapports préparés par les experts indépendants visent à soutenir la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances dans sa tâche d'évaluation indépendante de la mise en œuvre du processus d'inclusion sociale. Le réseau se compose d'experts indépendants de chacun des 27 États membres de l'UE, ainsi que de Croatie et de Turquie.

Pour plus d'informations sur les membres du réseau et les activités de compte-rendu, voir: <http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities>.

Pour plus d'informations sur le projet global «Évaluation, dont l'examen par les pairs, dans le domaine de l'inclusion sociale», voir: <http://www.peer-review-social-inclusion.net/>.

<sup>4</sup> Voir: <http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/first-semester-2007/> pour les rapports individuels des experts de 2006 concernant le *feeding in* et le *feeding out*, ainsi que pour le rapport de synthèse y afférent.

<sup>5</sup> Voir: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200612-national-annexes/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200612-national-annexes/index_fr.htm)

<sup>6</sup> Il convient de souligner que tous les experts du réseau ont également préparé des annexes à leurs rapports, dans lesquelles ils présentent les grandes tendances et évolutions politiques récentes de leur État membre. Ces annexes ne sont pas couvertes par le présent rapport de synthèse, mais elles peuvent être consultées dans les rapports des experts disponibles sur le site Web (voir ci-dessus, note de bas de page 4).

# 1. Principaux résultats et conclusions

## 1.1 Principaux résultats

La présente étude indépendante sur les rapports nationaux rédigés par les 27 experts indépendants en matière d'inclusion sociale de la Commission européenne a abouti à un premier grand constat: les rapports de mise en œuvre des programmes nationaux de réforme (IRNRP) de 2007 affichent certaines améliorations en termes de renforcement des liens entre le partenariat de l'UE pour la croissance et l'emploi et le processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE. Ce n'est toutefois vrai que pour quelques États membres et l'approche adoptée varie considérablement d'un pays à l'autre, reflétant de grandes disparités dans les points de départ et les priorités. Dans la plupart des États membres, les IRNRP sont encore loin de l'«*interaction efficace et mutuelle entre les objectifs de Lisbonne (plus grande croissance économique, emplois plus nombreux et de meilleure qualité et plus grande cohésion sociale)*» réclamée par le Conseil européen de Lisbonne de mars 2006. Les rapports des experts apportent néanmoins des preuves de la possibilité et de l'importance de renforcer les synergies entre politiques sociales et politiques économiques et d'emploi. Nous avons épinglé quinze résultats principaux:

1. Dans une poignée d'États membres, il a été constaté un resserrement manifeste des liens entre les politiques de croissance et d'emploi, d'une part, et les politiques de protection sociale et d'inclusion sociale (PSIS), d'autre part.
2. Dans la plupart des États membres, les liens «explicites» entre les programmes nationaux de réforme pour la croissance et l'emploi (et les rapports de mise en œuvre consécutifs) et les politiques de PSIS demeurent toutefois très limités, voire inexistantes. Par contre, des liens «implicites» ont été identifiés dans un nombre significatif de pays.
3. Plusieurs États membres se montrent de plus en plus conscients de l'importance des politiques d'inclusion sociale pour réaliser et maintenir les objectifs de croissance et d'emploi. Néanmoins, l'aide potentielle des politiques sociales dans la réalisation de ces objectifs ne reçoit qu'une attention limitée dans la majeure partie des IRNRP.
4. Dans de nombreux pays, une analyse rigoureuse de l'incidence (tant positive que négative) que les politiques de croissance et d'emploi ont sur l'inclusion sociale fait défaut. Cette lacune est souvent le fait d'une supposition trop simpliste selon laquelle la croissance économique et l'augmentation du nombre d'emplois, aussi fondamentales soient-elles, suffiraient à elles seules à garantir une plus grande inclusion sociale.
5. Malgré les limites de nombreux IRNRP du point de vue de l'inclusion sociale, l'ensemble des 27 rapports d'experts indépendants présentent des indices considérables du potentiel et de l'importance d'un renforcement mutuel des politiques économiques et d'emploi et des politiques sociales.
6. Quantité d'États membres ont progressé dans le domaine de la viabilité à long terme des systèmes de protection sociale, mais leur adéquation et leur accessibilité font rarement l'objet d'une attention suffisante.
7. C'est en matière de politiques d'emploi que les liens entre les PNR et les processus de PSIS sont les plus évidents, et certains pays ont accompli des progrès considérables pour ce qui est d'atteindre les groupes les plus en difficultés. Les politiques d'inclusion active qui parviennent à

associer emploi, aide au revenu et services sociaux jouent un rôle crucial à cet égard. Dans bon nombre de pays, les Fonds structurels de l'UE s'avèrent fondamentaux pour soutenir des politiques d'emploi inclusives.

8. Certains États membres se limitent à augmenter les incitations financières à la reprise du travail et négligent de garantir aux travailleurs des revenus du travail (y compris les prestations complémentaires éventuelles) suffisants pour les faire sortir de la pauvreté ou d'assurer un revenu adéquat aux personnes incapables de travailler.
9. Les exemples intéressants d'une approche équilibrée de la flexicurité donnant des résultats positifs en termes économiques et d'inclusion sociale sont de plus en plus nombreux. Néanmoins, les politiques de flexicurité semblent trop souvent favoriser la flexibilité aux dépens de la sécurité.
10. De nombreuses politiques intéressantes visant à promouvoir le vieillissement actif et à prolonger la participation des personnes âgées au marché du travail, ainsi qu'à développer des systèmes de pension durables ont été adoptées. Quantité d'États membres ont bien progressé dans ce domaine.
11. Bien qu'en 2007, l'UE ait mis l'accent tout au long de l'année sur la pauvreté des enfants, seuls quelques IRNRP accordent une réelle attention à la façon dont les politiques économiques et d'emploi peuvent contribuer à réduire la pauvreté des enfants et à améliorer leur bien-être. De mêmes, ils sont rares à se demander comment les politiques de protection sociale et d'inclusion sociale des enfants pourront contribuer à maintenir la croissance économique et l'emploi à l'avenir.
12. Les liens insuffisants entre les PNR et les processus de PSIS sont souvent le reflet de lacunes au niveau des accords de gouvernance nationaux destinés à améliorer les connexions entre les politiques économiques, d'emploi et sociales et à intégrer les objectifs de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'élaboration des politiques économiques et d'emploi.
13. La participation des personnes victimes de pauvreté et d'exclusion sociale et des organisations qui œuvrent en leur faveur est à la traîne dans les PNR par rapport à l'évolution du processus de PSIS observée depuis quelques années.
14. La majeure partie des États membres n'accorde pas dans leurs politiques suffisamment d'attention à l'égalité des sexes et à la dimension de genre. Il existe toutefois dans quelques pays des signes évidents qui prouvent qu'une véritable prise en compte de cette dimension peut aider à renforcer les synergies entre les deux processus.
15. La contribution significative que les politiques en matière de logement et de santé peuvent apporter à la réalisation des objectifs de protection sociale, d'inclusion sociale, de croissance et d'emploi reste insuffisamment développée dans la plupart des rapports.

## 1.2 Principales conclusions

L'élaboration du présent rapport de synthèse nous a permis de tirer plusieurs enseignements aussi précieux que différents en termes de *feeding in* et *feeding out*, dont nous avons extrait quelques grandes conclusions exposées ci-dessous. Nous espérons qu'elles seront utiles aux personnes qui, à l'échelon européen ou national, sont chargées de développer des liens de consolidation réciproque entre le processus européen de protection sociale et d'inclusion sociale et le partenariat pour la croissance et l'emploi. Ces conclusions sont les suivantes:

1. Dans leurs rapports nationaux 2008-2010 sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale (RNPSIS), les États membres sont invités à rechercher systématiquement les mesures et les moyens susceptibles de contribuer à la croissance économique et à l'emploi, ainsi qu'à la protection sociale et à l'inclusion sociale. Pour ce faire, une évaluation rigoureuse de l'impact des politiques s'impose, et devrait en outre permettre de préciser l'incidence potentielle des mesures de protection sociale et d'inclusion sociale sur la croissance économique et l'emploi.
2. Dans leurs programmes nationaux de réforme (PNR) 2008-2010, les États membres devront définir avec précision comment leurs différentes politiques économiques et d'emploi pourront, selon eux, contribuer à l'amélioration de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Ils devront aussi évaluer clairement et de manière globale l'incidence réelle ou potentielle des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans la réalisation des objectifs de croissance économique et d'emploi qu'ils se sont fixés. Cette étape est essentielle si les États membres veulent dépasser l'idée encore très répandue selon laquelle plus de croissance économique et plus d'emplois se traduit automatiquement par une meilleure protection sociale et une meilleure inclusion sociale, de même que s'ils veulent adopter une approche plus proactive et moins passive dans tous les domaines politiques. Ils devront donc veiller à évaluer de façon spécifique toutes les politiques pertinentes afin d'examiner, dans la pratique, si leur incidence sur la protection sociale et l'inclusion sociale est positive ou négative.
3. Des évaluations et des comptes rendus plus rigoureux et systématiques de l'incidence des politiques économiques et d'emploi sur la protection sociale et l'inclusion sociale aux niveaux tant national qu'infranational sont nécessaires. Il est en outre possible d'apprendre les uns des autres dans ce domaine complexe. Il est à noter que cette conclusion s'inscrit dans le droit fil de la proposition récemment publiée par la Commission européenne sur les *lignes directrices pour les politiques de l'emploi*<sup>7</sup>, qui met l'accent sur la nécessité d'évaluer les impacts sociaux.
4. Bon nombre d'États membres doivent s'efforcer d'améliorer les accords de gouvernance de sorte à renforcer les interactions mutuelles entre les politiques économiques et d'emploi, d'une part, et les politiques sociales, d'autre part, et à intensifier les efforts visant à promouvoir l'inclusion sociale. En particulier:

---

<sup>7</sup> Dans les lignes directrices proposées pour les politiques d'emploi, «[l]es États membres sont également encouragés à suivre l'impact social des réformes et à définir leurs propres engagements et objectifs, en tenant compte des présentes lignes directrices, ainsi que des recommandations par pays approuvées par l'Union européenne». [Voir Commission européenne (2007), Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2008-2010, COM (2007) XXX – PART V, Bruxelles].

La proposition de la Commission peut être téléchargée à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-integrated-guidelines\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-integrated-guidelines_fr.pdf)

- De nombreux États membres n'ont pas encore défini d'accords visant à intégrer les objectifs de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'élaboration des politiques économiques et d'emploi et/ou à mieux coordonner et décloisonner les différentes entités administratives pour garantir des synergies entre les politiques économiques, d'emploi et sociales; il convient de tisser des liens étroits à tous les niveaux politiques pertinents entre les responsables des PNR et des processus de RNSPSIS.
  - Il faudra promouvoir la formation et les possibilités d'échange de connaissances offertes aux fonctionnaires impliqués dans les processus de PNR et de RNSPSIS, notamment dans le domaine du suivi des politiques et des évaluations d'impact, de manière à aider les États membres à renforcer les liens entre les deux processus. À cet égard, il faudra tirer parti du *programme communautaire 2007-2013 pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS)*<sup>8</sup>, créé dans le but de soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales pour encourager l'échange de connaissances et de bonnes pratiques en matière de *feeding in* et de *feeding out*, notamment par des études, des projets d'échange et des examens par les pairs.
  - De nombreux États membres doivent veiller à impliquer davantage les ONG et les personnes victimes de pauvreté et d'exclusion sociale dans le partenariat pour la croissance et l'emploi et, dans ce contexte, tirer utilement parti des bonnes pratiques mises en place dans le cadre du processus de PSIS;
5. Il serait très utile que la Commission documente et diffuse les exemples de bonnes pratiques d'utilisation des Fonds structurels de l'UE en matière de *feeding in* et de *feeding out*. Cela aiderait les États membres à tirer parti de ces Fonds pour promouvoir l'inclusion sociale.
  6. Conformément aux discussions et accords communautaires en la matière, il faudrait que les États membres, lorsqu'ils aborderont les politiques d'*inclusion active* dans le prochain cycle (2008-2010) de PNR et de RNSPSIS, proposent un cocktail équilibré de mesures d'intégration au marché du travail (pour ceux pour qui le travail est une option) et d'aides au revenu socialement adaptées, de même que des services sociaux accessibles et efficaces.
  7. Il est également essentiel que les prochains PNR et RNSPSIS reflètent une approche équilibrée de la *flexicurité*, qui suppose «d'associer, de manière délibérée, des dispositions contractuelles souples et fiables, des stratégies globales d'éducation et de formation tout au long de la vie, des politiques du marché du travail efficaces et des systèmes de sécurité sociale modernes, adaptés et durables»<sup>9</sup>.
  8. Autre défi de taille pour les prochains PNR et RNSPSIS: aborder en profondeur la question de l'égalité des sexes et de l'intégration de la dimension de genre;
  9. Pour le prochain cycle (2008-2010), les RNSPSIS et les PNR devront s'efforcer d'identifier systématiquement les synergies susceptibles d'aider à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.
  10. Enfin, pour mettre en place des interactions efficaces et mutuelles entre les objectifs sociaux, d'emploi et de croissance, il serait utile que les États membres expliquent dans leurs PNR et RNSPSIS 2008-2010 comment ils comptent moderniser leurs systèmes de protection sociale et en garantir la viabilité financière tout en assurant un niveau de revenus adéquat pour tous.

---

<sup>8</sup> Pour plus d'informations sur PROGRESS, consulter: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.htm)

<sup>9</sup> Conclusions du Conseil, 5-6 décembre 2007.

## 2. Étude des rapports de mise en œuvre des programmes nationaux de réforme pour la croissance et l'emploi (IRNRP) du point de vue de l'inclusion sociale

### 2.1 Introduction

Comme indiqué dans la préface, le Conseil européen de printemps de 2007 a insisté sur la nécessité de synergies accrues entre le partenariat pour la croissance et l'emploi et la MOC. Le cas échéant, le IRNRP 2007 devrait refléter à la fois une meilleure prise de conscience de l'impact réel (ou potentiel) des politiques sociales inclusives des pays sur la réalisation des objectifs de l'UE en matière de croissance et d'emploi, et le souci d'identifier le bénéfice réel (ou potentiel) de leurs politiques d'emploi et de croissance en termes d'inclusion sociale. Le présent rapport a donc pour objectif premier d'évaluer si les rapports des experts indépendants sur les IRNRP des États membres établissent un lien plus étroit entre les processus de PNR et de PSIS et dans quelle mesure cela renforce les synergies entre les politiques économiques, d'emploi et sociales. Le deuxième objectif de cette évaluation est d'identifier les preuves et les exemples de synergies entre les politiques de croissance, d'emploi et sociales (qu'elles soient intrinsèquement liées ou non aux deux processus), ainsi que les obstacles qui empêchent de réaliser ces synergies. À l'avenir, cette étude devrait donc aider les États membres à renforcer encore l'interaction mutuelle entre les objectifs de croissance et d'emploi et les objectifs de protection sociale et d'inclusion sociale.

Puisque les rapports des experts couvrent un éventail de questions et de politiques aussi large que varié, il a été décidé, plutôt que d'essayer de couvrir tous les aspects, de se concentrer sur les domaines affichant des liens manifestes avec le programme en matière de croissance et d'emploi ou, au contraire, nécessitant un renforcement urgent de ces liens. Dans la plupart des cas, les experts axent leurs rapports uniquement sur les politiques décrites dans les IRNRP; or, ce faisant, plusieurs experts ont indiqué qu'il existait parfois dans leur pays d'autres politiques pertinentes en matière de *feeding in* et de *feeding out*, mais qu'elles n'étaient pas mentionnées dans les IRNRP.

Il convient aussi de noter que, tandis que le présent rapport tente de distinguer les effets *feeding in* et *feeding out*, cette distinction n'est pas toujours aisée. En effet, il ressort clairement des rapports d'experts que, dans la pratique, une certaine confusion règne parfois sur ce que constituent exactement le *feeding in* et le *feeding out*. Il est donc parfois plus facile d'identifier des synergies entre les politiques de croissance et d'emploi et les politiques sociales que de décider s'il s'agit de *feeding in* ou de *feeding out*. En réalité, certaines politiques pourraient tout aussi bien être qualifiées de *feeding in* que de *feeding out*. L'éducation en est un bon exemple. Un pays peut modifier ou améliorer ses systèmes d'éducation et de formation afin de renforcer les niveaux de compétences et ainsi répondre aux besoins d'une économie moderne et accroître la main-d'œuvre disponible. Or, grâce à ces réformes, les personnes les plus exposées à la pauvreté et à l'exclusion sociale en raison d'un faible niveau de compétences aboutissant au chômage ou à des emplois peu rémunérés ou précaires, peuvent se réinsérer dans la société. Il s'agit là d'un effet de *feeding out*. Par ailleurs, les améliorations du système éducatif peuvent être au départ motivées par le souhait de permettre aux personnes vulnérables et menacées de pauvreté et d'exclusion sociale d'obtenir la confiance et les compétences qui leurs permettront de participer pleinement à la société et, en particulier, au marché du travail. Ces personnes seront ainsi davantage susceptibles de trouver un emploi décent et de moins dépendre des systèmes de protection sociale et, ce faisant, de contribuer à la réalisation des objectifs d'emploi et de développement économique. Cet effet peut être qualifié de *feeding in*<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> En examinant la contribution apportée par l'éducation en termes de *feeding in* et de *feeding out*, il convient de noter qu'outre la MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale, il existe aussi la MOC sur l'éducation et la formation,

L'on peut donc en conclure que les concepts de *feeding in* et *feeding out* ne sont pas des objectifs en soi et qu'ils restent même ambigus. Il vaut mieux y voir des outils aidant à identifier les actions de renforcement mutuel entre les politiques de croissance et d'emploi et les politiques sociales. Telle est l'approche adoptée par les experts nationaux dans leurs rapports, ainsi que par la cellule de coordination dans le cadre du présent rapport.

En outre, lors de l'élaboration de ce rapport de synthèse, il n'a pas toujours été possible de déterminer si les politiques présentées dans les IRNRP et commentées par les experts étaient nouvelles ou existaient déjà.

## **2.2 Quelques améliorations globales, mais les liens entre les programmes nationaux de réforme et les processus de protection sociale et d'inclusion sociale sont rarement explicites**

Les liens entre les IRNRP et la MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale varient considérablement selon les pays. Certains États membres montrent dans leur IRNRP qu'ils ont déjà tissé ou sont en train de développer des liens assez explicites entre les deux processus. D'autres, plus nombreux, n'identifient pas ou guère de liens explicites dans leur IRNRP, mais font montre de liens implicites assez importants ou, du moins d'objectifs communs entre les deux processus. Enfin, l'inclusion sociale ne joue parfois qu'un rôle très secondaire dans l'IRNRP, malgré quelques liens implicites. En effet, une poignée de pays n'accordent guère d'attention, voire aucune, à l'inclusion sociale dans leur IRNRP du point de vue des concepts de *feeding in* et de *feeding out*.

### *Progrès*

Dans plusieurs États membres, comme en Autriche, en Finlande, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal, en Roumanie et en Suède, les experts se montrent plutôt positifs et constatent, le cas échéant, de réels progrès. Par exemple, l'expert irlandais déclare: «il me semble que l'intégration des questions liées à l'inclusion sociale dans le rapport de cette année a réellement progressé (par rapport à l'année dernière). Ce phénomène n'est pas seulement apparent; l'intégration est profonde et il y a de bonnes raisons de penser que la croissance économique et la cohésion sociale sont considérées comme complémentaires en Irlande». Elle ne voit pas encore en la lutte contre l'exclusion sociale un des objectifs phares du PNR et il est difficile de parler de synergies fortes entre les processus, mais la planification est mieux coordonnée et il existe une «interface de plus en plus grande entre politique économique et politique sociale». L'expert autrichien indique que l'IRNRP reconnaît les liens entre la sécurité sociale et l'évolution économique. Par exemple, en rapport avec le programme du nouveau gouvernement autrichien (en place depuis janvier 2007), les investissements dans la recherche et développement, dans l'infrastructure, dans l'éducation et dans la sécurité sociale sont perçus comme essentiels pour garantir et améliorer le bien-être futur; dans ce contexte, l'IRNRP souligne qu'avec le nouveau gouvernement, la politique sociale occupe désormais une place plus centrale dans le programme de réforme. Cela dit, l'expert explique aussi que «bien que la relation entre

---

laquelle vise à contribuer à la réalisation des objectifs généraux de Lisbonne. La MOC «Éducation et formation 2010» se compose d'une série d'objectifs convenus et d'un programme de travail sur dix ans. Dans ce contexte, trois grands objectifs doivent être atteints d'ici 2010 pour le bien des citoyens et de l'UE dans son ensemble: a) améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'UE; b) assurer que ceux-ci soient accessibles à tous; et c) ouvrir l'éducation et la formation au monde extérieur. Plus de détails sont disponibles sur le site Web de la Commission à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et\\_2010\\_fr.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et_2010_fr.html)

l'économie et les actions en faveur de l'inclusion sociale soit reconnue, seul le premier chapitre du rapport (aperçu stratégique) en fait réellement état. Les chapitres suivants, qui examinent un choix de mesures du processus de réforme, ne se réfèrent que peu à leur possible impact en termes de *feeding in* et de *feeding out*. L'IRNRP ne contient pas non plus d'objectifs concrets ni d'indicateurs cibles permettant de mesurer les résultats du processus de réforme en termes de *feeding in* et de *feeding out*. Les experts luxembourgeois soulignent que la dimension sociale demeure une préoccupation centrale dans la politique menée par les autorités. Ils font observer que l'IRNRP insiste sur le fait que «la concurrence n'est pas une fin en soi. Elle n'est qu'un instrument au service d'un objectif à long terme: le bien-être des citoyens; la capacité d'une nation à élever durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur fournir un bon niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement.»

L'expert suédois déclare que «dans son raisonnement, le gouvernement utilise clairement les concepts de *feeding in* et de *feeding out* en référence à l'agenda de Lisbonne, lorsqu'il défend sa politique: les modifications de la politique sociale ont pour objectif de contribuer à la création d'emplois, à la croissance et au développement économique durable, de même que la création d'emplois favorise la cohésion sociale. Par définition, être exclu, du point de vue du gouvernement, revient au même qu'être sans emploi. Le principal objectif du gouvernement est donc d'augmenter le taux d'emploi.»

L'expert finlandais indique que «l'IRNRP finlandais semble être un rapport très varié sur les mesures prises en rapport avec la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne (recentré). Cependant, les aspects de *feeding in* et de *feeding out* sont confondus et il convient de lire «entre les lignes». Certains points forts et certaines lacunes sont évidents. Un aspect positif est que les politiques liées à l'esprit d'entreprise et à l'emploi démontrent une relation manifeste avec la cohésion sociale. L'approche structurée de la flexicurité se distingue elle aussi. Les aspects liés aux politiques d'emploi comportent plusieurs considérations en termes de *feeding out*. Les experts néerlandais concluent que: «L'IRNRP 2007 contient des références claires aux problèmes d'inclusion sociale, dont une référence à un message intermédiaire - sous la forme d'une lettre - adressé la Commission au sujet du RSN sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Cela démontre clairement que le gouvernement néerlandais tient à renforcer la cohérence entre ses projets en matière de croissance et d'emploi dans le cadre de l'agenda de Lisbonne (recentré) et ses projets figurant à l'agenda social. Pour ce faire, une attention accrue en termes de *feeding in* et de *feeding out* entre les deux agendas politiques s'impose». L'expert italien fait observer que la cohésion sociale a vu son importance renforcée dans le PNR et déclare que «plusieurs aspects positifs se font jour dans le contexte d'un principe directeur général. Ce principe fondamental peut se résumer comme suit: une croissance plus soutenue n'est pas possible sans davantage d'équité et de cohésion sociale». Il estime toutefois qu'une élaboration plus claire des résultats escomptés et une meilleure intégration des politiques sont de mise. Il constate que «mis à part certaines suppositions à caractère général, l'IRNRP ne fournit aucune analyse des processus de *feeding in* et de *feeding out*. Les mesures proposées ont toutefois un potentiel en termes de *feeding in* (par exemple les politiques en faveur de la solidarité et de la famille peuvent influencer positivement l'activité et le taux d'emploi des femmes tout en contribuant au développement local) et de *feeding out* (par exemple, le dégrèvement fiscal, les aides de type monétaires aux familles à faible revenu et les politiques en matière d'emploi et d'éducation sont susceptibles de réduire les risques de pauvreté)». L'expert portugais souligne que «Le rapport identifie des améliorations cruciales dans les domaines liés à la viabilité du système de sécurité sociale, à l'éducation et aux qualifications, ainsi qu'à la restructuration du système de soins de santé. Ces réalisations envoient un signal politique clair concernant l'engagement de relever certains défis fondamentaux qui traînent depuis trop longtemps». Néanmoins, elle constate aussi un déséquilibre au niveau de l'approche globale, qui «s'attarde davantage sur les enjeux liés à la viabilité financière, au suivi et au contrôle budgétaire, négligeant de collecter des informations pertinentes qui nous permettraient d'évaluer l'impact des mesures dans le domaine de l'inclusion sociale et de la cohésion sociale.»

### *Quelques liens implicites*

Dans plusieurs pays, les experts ont identifié des liens entre les politiques de croissance et d'emploi et les politiques d'inclusion sociale, mais ils estiment que ces liens sont pour la plupart implicites. Par exemple, l'expert estonien considère qu'on a mis davantage l'accent sur l'inclusion sociale. Elle fait toutefois observer que les liens entre les objectifs d'inclusion sociale, de croissance et d'emploi restent implicites. Elle conclut que, dans l'IRNRP estonien, «les objectifs et activités ne sont pas explicitement liés à la cohésion et à l'inclusion sociale, bien que bon nombre d'activités favorisent la cohésion et l'inclusion sociale. L'IRNRP présente des mesures et activités dans plusieurs domaines politiques (l'éducation, notamment l'apprentissage tout au long de la vie, l'inclusion active, la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, le vieillissement actif, l'amélioration de l'état de santé de la population, etc.) qui favorisent à la fois la croissance économique et la cohésion sociale, sans toutefois mentionner la promotion de cette cohésion sociale.» La situation de Chypre est assez comparable. Son expert conclut que «si les objectifs de la MOC ne sont pas explicitement liés aux politiques de l'IRNRP dans les documents officiels, bon nombre de mesures et de politiques figurant dans l'IRNRP visent ces objectifs». Parallèlement, l'expert maltais déclare que l'IRNRP de son pays «est pour l'essentiel rédigé dans une perspective économique et le lien entre les objectifs économiques et les politiques d'inclusion sociale n'est pas précisé». Il constate toutefois que «malgré l'orientation principalement économique de l'IRNRP, dans de nombreux cas il est évident que la politique d'inclusion motive les évolutions et initiatives décrites dans le rapport». Il conclut que «en tant que telle, la dynamique de *feeding in* et *feeding out* dans le domaine de l'inclusion sociale et de la protection sociale est très présente, même si elle n'est pas toujours explicite».

### *Des liens implicites ou explicites très limités*

Plusieurs experts se montrent nettement plus critiques. Par exemple, l'expert hongrois explique que «le rapport de mise en œuvre sur les programmes nationaux de réforme (IRNRP) ne se réfère nulle part aux rapports nationaux sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale (RNSPSIS); en effet, les concepts d'exclusion sociale et d'inclusion sociale ne sont pas mentionnés une seule fois dans ce rapport». De même, l'expert tchèque indique que «le lien explicite entre le programme national de réforme et la MOC (agenda sur l'inclusion sociale) est faible. Le rapport de mise en œuvre du PNR ne mentionne pas explicitement la perspective de l'inclusion sociale, pas plus qu'il ne la reflète. Il ne fournit aucun indice quant à l'incidence de ces mesures du PNR sur le processus et la stratégie d'inclusion sociale ou à leurs impacts sociaux. Parallèlement, l'expert polonais fait observer que «bien que l'IRNRP rende compte de l'impact de certains domaines de la stratégie nationale de Lisbonne (recentrée) sur la MOC, les relations entre stratégie économique et stratégie sociale n'ont pas été détaillées de manière claire et conséquente. La présentation des mesures décrites dans l'IRNRP est unilatérale et la nécessité d'équilibrer les dimensions économiques et sociales n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante. L'IRNRP 2007 ne contient aucune référence au processus d'inclusion sociale.» Néanmoins, l'expert tchèque et l'expert polonais, ainsi que certains de leurs homologues, relèvent soit des références implicites aux processus communautaires de protection sociale et d'inclusion sociale, soit une correspondance entre certains objectifs et mesures du PNR et le processus de PSIS. Cela pourrait donc témoigner d'une prise de conscience croissante de l'incidence des processus de PSIS sur le développement économique et sur les progrès en termes d'emploi. L'expert grec est lui aussi critique et déclare que l'IRNRP 2007 ne fait référence ni aux processus de PSIS, ni au RNSPSIS grec. De même, il ajoute qu'il existe un manque de références cohérentes concernant les actions prises afin d'améliorer la gouvernance dans la politique d'inclusion sociale en Grèce». Les experts bulgares sont eux aussi plutôt négatifs. Ils constatent que l'IRNRP bulgare «accorde très peu d'attention à l'inclusion sociale. Le terme "inclusion sociale" lui-même n'est utilisé nulle part dans le rapport. Le terme

“intégration sociale” n’est quant à lui utilisé qu’une seule fois pour décrire un programme destiné aux personnes handicapées. Dans l’ensemble, le rapport considère que la croissance économique est censée améliorer les conditions de vie de tout un chacun et promouvoir l’intégration sociale et la cohésion sociale. Nous n’avons trouvé dans le rapport aucune mention suggérant directement que l’inclusion sociale peut promouvoir l’emploi et la croissance économique, même si le rapport décrit les principaux programmes destinés aux groupes vulnérables.»

#### *Des évolutions plus parallèles qu’intégrées*

Concernant le traitement de la dimension sociale, il existe souvent un manque de cohérence entre les objectifs économiques et sociaux. Les politiques de protection sociale et d’inclusion sociale d’une part, et les politiques de croissance et d’emploi d’autre part, fonctionnent davantage en parallèle que de façon intégrée. Les États membres semblent se cantonner à une approche plutôt traditionnelle associant croissance et emploi sans faire guère référence à l’inclusion sociale. Comme l’indique l’expert belge, ils complètent ensuite cette approche par l’ajout d’une série de mesures hétérogènes plus ou moins élaborées selon les pays, destinées à sauvegarder les objectifs de protection sociale et d’inclusion sociale. Les États membres semblent souvent supposer que la croissance économique permettra la mise en œuvre de politiques d’inclusion sociale efficaces. Par exemple, l’expert maltais indique que l’IRNRP maltais «rappelle les bons résultats actuels de Malte en termes de développement économique, lesquels impliquent qu’il est plus facile de mettre en œuvre des politiques d’inclusion sociale».

#### *Un manque d’analyse critique*

Autre lacune commune mise en avant par les experts: le manque d’analyse approfondie. C’est pourquoi il est souvent difficile de déterminer si les progrès en matière d’inclusion sociale sont le résultat d’efforts politiques spécifiques ou, plus probablement, le fait du redressement économique général observé dans de nombreux pays. Par exemple, l’expert tchèque souligne qu’il n’existe pour l’instant aucune analyse abordant l’impact des mesures mises en œuvre sur la flexibilité des salaires et/ou du temps de travail et sur l’emploi. Les données montrent que le chômage a baissé, mais cette diminution est due à plusieurs facteurs, en particulier à la croissance économique rapide et à la création d’emplois.

Dans l’ensemble, il manque dans les IRNRP une évaluation critique de l’incidence de la plupart des politiques sur l’inclusion sociale, ce qui donne à penser que, pour de nombreux pays, cette préoccupation demeure secondaire. En effet, l’impression globale est que, dans beaucoup d’États membres, l’inclusion sociale reste un thème peu abordé dans les IRNRP parce qu’elle n’est ni une priorité, ni une préoccupation explicite des processus de croissance et d’emploi. Comme l’expert bulgare le fait remarquer, «en règle générale, notre impression est que les politiques actuelles accordent énormément d’importance à la croissance économique, ainsi qu’à la stabilité budgétaire et monétaire, alors que la cohésion sociale est placée bien bas dans la liste des priorités. Les aspects liés à l’efficacité sont soulignés dans tous les domaines budgétaires, tandis que les problèmes d’équité sont rarement épinglés.»

*L'inclusion sociale, un thème surtout abordé sous l'angle de l'emploi*

Lorsque l'inclusion sociale figure dans les rapports, c'est généralement dans l'optique des processus de *feeding out* et de *feeding in*. C'est dans le contexte des efforts visant à augmenter les taux d'emploi et à réduire les niveaux de chômage qu'elle est le plus souvent mentionnée. Les commentaires de l'expert français à cet égard sont assez représentatifs: «Tandis que le rapport met bien l'accent sur les questions sociales liées au travail et à l'emploi, les aspects plus spécifiquement liés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont à peine évoqués. Les messages clés du rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale abordent des thèmes tels que la pauvreté des enfants, la nécessité de politiques d'emploi qui n'aggravent pas la situation des personnes les plus éloignées du marché du travail, le souci de réduire les coûts en matière de santé tout en améliorant la santé des citoyens. Les réformes dans le domaine de la santé et des systèmes de pension visent à améliorer leur durabilité, leur modernisation et aussi leur adéquation afin de répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables. Ces thèmes ne sont traités que furtivement dans l'IRNRP 2007.» Les conclusions de l'expert irlandais, qui affirme que c'est surtout par des mesures d'activation de l'emploi et en matière d'éducation que l'IRNRP aura un impact positif sur l'inclusion sociale, sont elles aussi assez représentatives, tout comme les commentaires des experts britanniques, qui indiquent que le «chapitre 4 (sur l'emploi) est le seul à présenter les objectifs d'inclusion sociale comme pertinents».

Dans l'ensemble, bien qu'en général les IRNRP n'insistent pas explicitement sur le *feeding in* et le *feeding out*, les rapports des 27 experts donnent de nombreux indices du potentiel et de l'importance d'un renforcement des liens entre les PNR et les processus de PSIS.

### **2.3 Prise en compte des recommandations de Lisbonne et des «points à surveiller»**

Il est clair que, dans la majorité des cas, les États membres ont tenu compte des recommandations et des «points à surveiller» contenus dans le rapport de suivi annuel de décembre 2006. En effet, certains pays ont même pris garde de les suivre scrupuleusement; les experts britanniques utilisent même le terme «assidûment». De même, l'expert espagnol fait observer que, vis-à-vis des principales lacunes identifiées pour l'Espagne, «le rapport de mise en œuvre met l'accent sur chacun de ces défis et fournit des informations détaillées sur les mesures prises et les progrès accomplis dans chaque domaine». Toutefois, la plupart des experts estiment que l'approche est trop descriptive, qu'elle oublie d'évaluer l'impact des actions mises en œuvre et aboutit souvent à un ensemble de mesures liées à une recommandation donnée ou à un «point à surveiller» particulier plutôt qu'à une nouvelle approche cohérente. Par exemple, l'expert tchèque commente que «dans l'ensemble, l'IRNRP tchèque fournit des informations pertinentes sur la plupart des recommandations et des domaines à surveiller. Il est parfois plus descriptif qu'analytique et l'évaluation des tendances au niveau des politiques et de leur impact n'est pas convaincante. C'est notamment le cas lorsqu'il décrit plusieurs activités ou projets spécifiques, évoquant les dépenses, le nombre de projets et le nombre de participants sans jamais faire référence au contexte plus large (par exemple, les dépenses totales ou les dépenses précédentes sur cette activité précise ou sur d'autres activités similaires, ou encore l'incidence, exprimée en proportion de la population concernée par rapport à la population totale, etc.).»

### 3. *Feeding out*

#### 3.1 Introduction

##### 3.1.1 *Des preuves plus nombreuses de feeding out*

Plusieurs rapports d'experts attestent d'une augmentation du *feeding out*. En d'autres termes, certains éléments indiquent que les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne (augmentation de la croissance économique et amélioration quantitative et qualitative de l'emploi) contribuent à une plus grande cohésion sociale. Par exemple, les experts néerlandais affirment: «Le PNR mentionne explicitement que l'élan économique actuel offre une multitude de possibilités de trouver un emploi aux personnes éloignées du marché du travail, ce qui contribue à augmenter le degré de participation et à renforcer la cohésion sociale.» Les experts allemands soulignent que les réformes du marché du travail ont largement contribué au regain de dynamisme du marché de l'emploi dans le contexte actuel de reprise économique. Ils indiquent néanmoins que cet effet apparent de *feeding out* pose quelques problèmes pour plusieurs raisons. Par exemple, les lois Hartz ont aggravé la pression sur les salaires et favorisé l'emploi temporaire. Dans le cas de Chypre, l'expert signale que l'IRNRP contient plusieurs exemples de mesures associant objectifs de croissance et objectifs de cohésion sociale, et ce dans plusieurs domaines politiques tels que l'éducation, l'égalité des sexes, la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, le vieillissement actif, l'inclusion active, l'amélioration de l'état de santé, l'amélioration qualitative de l'emploi, et ainsi de suite. Les experts luxembourgeois soulignent que les objectifs de cohésion sociale sont désormais intégrés dans les politiques économiques.

##### 3.1.2 *Dans plusieurs IRNRP, le feeding out n'est souvent qu'implicite*

Assez souvent, les experts font observer que, si de nombreuses mesures contenues dans les IRNRP contribuent à promouvoir une plus grande inclusion sociale, telle n'est pas la raison principale ni l'objectif de ces mesures. Les experts danois font à ce sujet un commentaire très représentatif lorsqu'ils affirment: «l'impression globale véhiculée par l'IRNRP est que beaucoup d'initiatives ont bel et bien un effet de *feeding out* sur l'inclusion sociale et la cohésion sociale en raison de leur incidence sur les obstacles matériels, sociaux et culturels à l'inclusion et à la participation à la société. Un emploi rémunérateur est un point de départ vers l'interaction sociale, et c'est aussi la mesure la plus efficace pour éviter la pauvreté. Vu sous ce jour, il est évident que les initiatives visant à augmenter les taux d'emploi influencent les processus d'inclusion sociale, mais il convient de noter que cette dimension est à peine évoquée dans le rapport de mise en œuvre danois.»

Il est fréquemment admis ou supposé que la croissance économique, associée à une taxation faible et à un marché du travail flexible, créera des emplois et que si l'on retire du système social les freins à l'emploi, le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale diminueront. En d'autres termes, on cherche plus souvent à créer un environnement économique et d'emploi apte à soutenir les objectifs de la politique sociale qu'à assurer un suivi explicite et rigoureux des politiques spécifiques en matière de croissance et d'emploi pour veiller à ce qu'elles profitent au plus grand nombre et contribuent ainsi à l'inclusion sociale. Lorsque des progrès sont observés, notamment en matière de création d'emplois, il est difficile de savoir dans quelle mesure cela est attribuable au fait que le processus de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi mette l'accent sur les objectifs d'inclusion sociale. Le plus souvent, le renforcement de la cohésion sociale semble résulter d'une croissance économique plus soutenue et d'une hausse de l'emploi, plutôt que d'une attention particulière accordée à l'inclusion sociale. Cette approche assez étroite du *feeding out* est évidente en Slovaquie, où l'expert indique que «dans les

politiques et mesures concrètes, la dimension de la cohésion sociale reste négligée. Les principaux résultats présentés dans l'IRNRP concernent la croissance économique et l'augmentation du taux d'emploi et, dans ce contexte, l'inclusion sociale se résume essentiellement à l'inclusion des chômeurs et des bénéficiaires d'une assistance sociale financière sur le marché du travail (par l'activation et un renforcement des conditions d'accès aux prestations), laquelle rend en outre le système de protection sociale plus durable (en termes financiers). L'incidence des politiques dans les différents domaines (notamment l'incidence des mesures économiques, des mesures destinées à accroître la flexibilité du travail, des mesures visant à relever le taux d'emploi, des modifications apportées au système de protection sociale et dans les droits aux transferts sociaux en fonction de la situation des groupes les plus vulnérables) est rarement prise en compte.»

### 3.1.3 Certains IRNRP ignorent la perspective du *feeding out*

Dans certains États membres, dont la France, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la République tchèque et l'Espagne, les experts estiment que les IRNRP n'accordent pas une attention suffisante au *feeding out*. Comme l'indique l'expert letton, «les mesures et descriptions politiques ne sont pas envisagées sous l'angle du *feeding out*. Jusqu'ici, la croissance économique lettone n'a pas directement promu la cohésion sociale.» Les commentaires de l'expert français sont très représentatifs: «L'IRNRP français est fortement axé sur l'emploi et la croissance économique, et accorde peu d'attention aux politiques susceptibles de contribuer au *feeding out*. Le rapport devrait mieux tenir compte du logement, de l'intégration économique et, plus généralement, des mesures destinées à lutter contre la pauvreté.» De même, l'expert tchèque signale que «nous n'avons constaté aucun effort pour promouvoir la cohésion économique et la croissance économique en tant qu'objectifs interconnectés et se soutenant mutuellement». Les experts espagnols font quant à eux observer que «l'IRNRP 2007 espagnol ne contient aucun exemple explicite de politiques de promotion du *feeding out*. Un examen de l'IRNRP révèle que le processus de *feeding out* n'est pas parvenu à s'immiscer dans l'élaboration de politiques économiques et sociales plus générales en Espagne.» La situation semble assez semblable en Grèce, où l'expert conclut: «Le gouvernement semble supposer que les différentes politiques en matière de croissance et d'emploi entraîneront automatiquement une meilleure cohésion sociale. Pourtant, ces espoirs ne se sont pas concrétisés jusqu'ici, étant donné que les politiques en matière de croissance et d'emploi ne sont généralement pas étayées par des dispositions adéquates en faveur des groupes les plus vulnérables, et encore moins par des systèmes de protection sociale modernes et actifs visant un progrès social.»

En outre, le fait que certaines politiques (par exemple, celles qui visent à rendre le travail rémunérateur) censées contribuer à la croissance et à l'emploi puissent entraîner l'exclusion sociale de certains groupes n'est pas assez souvent pris en considération par les États membres. Par exemple, les experts belges signalent que «les lignes directrices de l'UE pour l'emploi, élaborées au début du millénaire, indiquent que "chaque État membre passera en revue et, le cas échéant, reformera ses systèmes d'allocations et d'imposition afin de réduire les pièges de la pauvreté, et mettra en place des mesures destinées à inciter les personnes au chômage ou inactives à rechercher et accepter un emploi". Bien que la Belgique ait opté pour une version modérée de cette approche politique, en préférant les réductions fiscales sur les (bas) salaires aux réductions d'allocations, il est indéniable que cette approche a entraîné: (a) des restrictions sur les hausses des allocations nécessaires pour sortir les sans-emploi de la pauvreté; (b) des conditions d'éligibilité plus strictes et des sanctions plus nombreuses, qui ont poussé dans la pauvreté certains candidats aux allocations; (c) la prolifération d'emplois précaires dans le contexte des programmes d'activation.» L'expert suédois fait observer que «la principale lacune du rapport du gouvernement est qu'il ne dit presque rien de ceux qui, pour diverses raisons, ne parviennent pas à rentrer sur le marché du travail, de ceux qui ne peuvent

retourner au travail en raison d'un grave problème de santé, ni de ceux qui ne peuvent assurer un travail à temps plein. La politique actuelle risque bien évidemment de renforcer l'exclusion et la pauvreté des personnes les plus éloignées du marché du travail. Ce problème n'est absolument pas visible, ni dans le PNR, ni dans l'IRNRP.»

Les commentaires formulés par les experts danois sont assez similaires. Ils signalent que les tentatives visant à faire davantage pression sur les immigrés et sur les bénéficiaires d'une assistance sociale pour les inciter à travailler «renferment des éléments susceptibles d'exclure davantage encore ces groupes spécifiques s'ils ne trouvent pas un emploi rémunérateur. Cependant, L'IRNRP danois n'analyse guère les conséquences, positives ou négatives, des politiques d'emploi et de croissance en termes de *feeding out*. Dans le même ordre d'idées, l'expert français souligne que «si l'analyse de l'IRNRP en termes de *feeding in* et de *feeding out* est un exercice pédagogique intéressant, il est possible qu'il omette certains éléments qui pourraient avoir l'effet inverse. Par exemple, les instruments et mesures tels que le paiement direct des consultations médicales, certains types de dégrèvements fiscaux, la pression accrue sur les demandeurs d'emploi et les travailleurs salariés, la lutte contre l'immigration illégale, etc., peuvent détériorer les conditions de vie des plus pauvres.»

### 3.1.4 L'importance des Fonds structurels européens

Concernant le *feeding out*, il est frappant de constater que, très souvent, les mesures sociales citées en exemple sont le résultat des aides des Fonds structurels européens. Par exemple, les experts allemands soulignent l'importance du Fonds social européen pour les politiques sociales et d'emploi allemandes. L'expert grec signale que les programmes permettant aux membres de groupes vulnérables de participer à des programmes de création d'emplois destinés aux chômeurs sont financés au titre du programme opérationnel «Emploi et formation professionnelle» et des 13 programmes opérationnels régionaux. La contribution des Fonds structurels semble particulièrement importante à cet égard dans la plupart des nouveaux États membres.

## 3.2 Emploi et *feeding out*

### 3.2.1 Vue d'ensemble

C'est par rapport aux politiques d'emploi que les effets de *feeding out* sont les plus visibles. Par exemple, les experts britanniques constatent que la stratégie pour l'emploi est le principal élément de *feeding out* au Royaume-Uni. Néanmoins, le fait que certains progrès aient été accomplis n'implique pas nécessairement qu'une attention soutenue soit accordée au lien entre croissance économique et cohésion sociale. Parallèlement, l'expert suédois souligne le rôle majeur de l'emploi dans l'IRNRP suédois lorsqu'il écrit que «le raisonnement suivi par la politique gouvernementale et l'IRNRP est assez facile à suivre. Être sans emploi, du point de vue du gouvernement, revient au même qu'être exclu. L'ampleur de l'exclusion (*utanförskap*) équivaut donc à la proportion de la population adulte sans emploi, âgée de moins de 65 ans.» De même, les experts néerlandais font observer que, notamment dans le domaine de la politique d'emploi, «des mesures concrètes sont prises pour améliorer le revenu et la position sociale de tous les groupes défavorisés sur le marché du travail. Il semble toutefois que la demande sur ce marché (en fonction de la croissance économique) ait plus d'influence que les besoins socio-économiques du côté de l'offre. Les effets sociaux des politiques économiques et d'emploi, s'ils existent, ne sont pratiquement pas mentionnés explicitement comme nous l'avons démontré.» Les experts espagnols soulignent que, dans le PNR espagnol, l'ensemble du pilier 6 (marché du travail et dialogue social), ainsi que certaines mesures du pilier 3 (augmentation et renforcement du capital

humain), sont explicitement liés à la cohésion sociale et partagent certains objectifs avec la stratégie de protection sociale et d'inclusion sociale. Néanmoins, ils indiquent également qu'«il n'existe qu'une seule mention explicite de l'exclusion sociale, figurant dans l'introduction de la loi sur les sociétés d'insertion actuellement débattue au Parlement, ainsi qu'une autre mention des difficultés sur le marché du travail concernant les mesures de formation».

Les experts allemands contestent l'hypothèse selon laquelle les améliorations au niveau de l'emploi seraient nécessairement une conséquence du *feeding out*. Ils signalent que «la création d'emplois dans la foulée de la reprise économique n'est pas tant due aux réglementations renforcées dans le cadre de la promotion et de la demande qu'à des changements structurels constatés indépendamment de l'agenda 2010. Cela signifie donc que les réussites rapportées par le gouvernement fédéral ne constituent pas un effet direct de *feeding out* des politiques d'emploi menées ces cinq dernières années.»

Les rapports d'experts mettent en avant cinq facettes dans la relation entre les politiques d'inclusion sociale et les politiques d'emploi: la flexicurité, les revenus adéquats du travail, la nécessité d'axer la création d'emplois sur les groupes vulnérables, les travailleurs plus âgés et le vieillissement actif, et la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

### 3.2.2 Flexicurité

Il ressort clairement des rapports d'experts qu'un nombre croissant d'États membres s'intéressent au potentiel de la flexicurité et estiment qu'une politique cohérente en matière de flexicurité peut contribuer à améliorer (encore) le marché du travail, et ce au bénéfice de ceux qui en sont exclus. La Finlande offre un exemple intéressant de pays qui cherche à favoriser l'adaptabilité des marchés du travail sur la base de la flexicurité. L'expert finlandais indique que «plusieurs aspects de la cohésion sociale font l'objet d'une attention spéciale. Par exemple, l'IRNRP met en évidence un groupe de travail tripartite de haut niveau destiné à instaurer la flexicurité en Finlande et à relever les salaires minimaux afin de prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale.»

Au Danemark, les experts épinglent le développement d'une approche équilibrée de la flexicurité (voir encadré n° 1).

#### Encadré n° 1

##### Une approche équilibrée de la flexicurité au Danemark

La flexicurité est un pilier de la politique danoise en faveur du marché du travail. Le modèle de flexicurité danois se caractérise par: 1) un taux élevé de flexibilité avec une faible protection de l'emploi; 2) un système de sécurité sociale financé par les taxes et relativement généreux en cas de chômage; et 3) des politiques actives concernant le marché du travail, qui visent à améliorer les compétences des chômeurs incapables de retrouver directement un emploi (Hansen, 2007).

Dans l'IRNRP, la flexicurité est mentionnée comme un atout majeur qu'il faudra maintenir. Il est souligné aussi que «le financement au moyen des taxes est la condition essentielle d'une réelle action en faveur du marché du travail» (voir annexe 7, ligne directrice 19). Par ailleurs, la flexicurité est liée à un degré élevé d'autonomie des partenaires sociaux sur le marché du travail et à l'établissement de conventions collectives entre travailleurs et entreprises.

La flexicurité est un élément central et intégré du système de protection sociale danois. Le modèle de flexicurité danois établit un lien avec l'inclusion et la cohésion sociales dans la mesure où il dédie des ressources à la lutte contre l'exclusion des chômeurs. En outre, la flexicurité garantit que les ressources seront utilisées pour des mesures actives visant à améliorer la réintégration des chômeurs grâce à des emplois rémunérateurs. L'approche danoise de la flexicurité a assurément un effet de *feeding out* sur l'inclusion sociale.

Experts indépendants danois sur l'inclusion sociale

L'expert italien estime que le protocole pour la protection sociale constitue un premier jalon sur la voie de la flexicurité en Italie car il aborde les politiques de sécurité sociale et d'emploi d'une façon plus intégrée que les années précédentes. Ce protocole comporte des mesures de réforme fondamentales, axées sur: le système de pension, les allocations chômage et les prestations sociales (système d'«absorption des chocs»), les typologies de l'emploi (apprentissage, contrats à durée déterminée, contrats à temps partiel, contrats d'intérimaires, etc.), les services d'emploi et les incitations à l'emploi. En outre, les femmes et les jeunes font l'objet d'une attention particulière.

Les experts espagnols épinglent eux aussi des efforts en vue d'une approche équilibrée. Ils considèrent par exemple que le pacte social signé en 2004 et ses réformes appliquées à des domaines concrets du marché du travail et de la protection sociale ont un effet positif en termes de promotion de la flexibilité et de la sécurité sur le marché du travail, de même qu'ils ont contribué à une réduction, faible mais constante, du travail à durée déterminée, même si la proportion de femmes reste bien supérieure pour ce type d'emploi. En outre, en 2007, une nouvelle législation destinée à promouvoir l'intégration sur le marché du travail a été approuvée. Le nouveau statut des travailleurs indépendants leur donne droit à de meilleures allocations en cas d'incapacité, ainsi qu'à des prestations en cas d'absence d'activité. De plus, il leur permet, entre autres, d'engager directement des membres de leur famille.

L'expert autrichien souligne l'approche équilibrée de la flexicurité décrite dans l'IRNRP autrichien (voir encadré n° 2).

#### Encadré n° 2

##### **Une approche équilibrée de la flexicurité en Autriche**

Une approche équilibrée de la flexicurité garantit le renforcement mutuel de la flexibilité et de la sécurité. L'IRNRP 2007 autrichien approfondit le thème de la flexicurité. Le rapport indique que l'Autriche montre l'exemple dans le domaine de flexicurité, ce qui laisse penser que le pays est un pionnier et/ou qu'il offre des meilleures pratiques à cet égard. Plusieurs mesures déjà mises en œuvre ou sur le point de l'être sont abordées dans ce contexte. Parmi ces mesures, figurent: 1) un accord des partenaires sociaux sur un paquet concernant la flexibilité des horaires; 2) la mise en place d'une protection sociale renforcée pour les travailleurs atypiques (par exemple, les freelances) et les travailleurs indépendants (notamment l'inclusion - volontaire- des indépendants dans le programme d'assurance chômage); 3) des réglementations plus strictes sur ce qu'est censé être un emploi raisonnable (qui exigent des demandeurs d'emploi une plus grande mobilité géographique); 4) la réforme et le renforcement des congés-formation des travailleurs; 5) des modifications relatives à la flexibilité accrue des systèmes d'horaires; et 6) des conventions collectives pour les agences de travail intérimaire. La plupart de ces programmes exigent (beaucoup) plus de flexibilité de la part des travailleurs, tout en offrant une meilleure protection et une meilleure sécurité, notamment aux travailleurs atypiques et aux indépendants.

Expert indépendant autrichien sur l'inclusion sociale

Néanmoins, dans beaucoup d'États membres, la flexicurité semble se développer de manière moins évidente. Par exemple, les experts belges font observer que le rapport belge «reste très vague quant au contenu potentiel de la politique de flexicurité et quant à ses avantages pour la catégorie des exclus. Le manque de réflexion à ce sujet constitue une lacune du rapport.» Plusieurs experts craignent que, dans la pratique, la «flexicurité» soit déséquilibrée, l'accent étant mis davantage sur la flexibilité que sur la sécurité, et que ce déséquilibre aggrave l'exclusion sociale. L'expert slovène, par exemple, qui analyse l'approche de la flexicurité adoptée par son pays, constate que «sa principale lacune est qu'elle n'accorde pas suffisamment d'attention à la sécurité sociale et au risque de pauvreté des travailleurs aux emplois flexibles, tandis que les emplois flexibles et précaires se multiplient. Cette situation augmente la segmentation entre les emplois plus stables avec contrat à durée indéterminée et les formes flexibles de travail.»

Les initiatives épinglées par l'expert tchèque sont assez représentatives des évolutions constatées dans plusieurs pays. Le gouvernement de la République tchèque a proposé d'insérer dans le code du travail plusieurs nouvelles mesures visant à promouvoir la flexibilité. Par exemple, la période de préavis en cas de rupture de contrat de travail sera plus courte (un mois au lieu de deux) tant pour les travailleurs que pour les employeurs (moyennant une compensation par l'augmentation de l'indemnité de départ), un système de formation professionnelle de qualité doit être mis en place, ainsi qu'une conditionnalité plus stricte pour les prestations sociales (obligation de suivre une formation), des règles plus souples régiront l'emploi des étrangers.

Les experts allemands soulignent clairement que de nombreux États membres privilégient la flexibilité au détriment de la sécurité. Ils constatent que, malgré l'adoption de toute une série de mesures «censées contribuer à la "flexibilisation" du travail en Allemagne, en dernière analyse, les systèmes de sécurité sociale reposent toujours sur l'existence supposée d'une relation au travail normale. Cette situation a été modifiée par l'introduction des *allocations de chômage II*, dans la mesure où ces allocations sont également octroyées aux personnes qui n'ont pas eu d'emploi rémunéré. Il en va de même de la sécurité de base au sein du SGB XII ("Sozialgesetzbuch XII", le Livre XII du droit social). Que le SGB XII ait été conçu de façon adéquate ou non, les avantages financiers dans le cadre des autres systèmes de sécurité sociale – à l'exception des soins infirmiers – restent étroitement liés au principe d'équivalence. Autrement dit, seule une personne ayant eu un bon emploi sur une période suffisamment longue peut recevoir des allocations raisonnables en lieu et place de son salaire. Jusqu'à présent, "flexicurité" signifie davantage "flexibilité" que "sécurité" en Allemagne.»

Selon les experts britanniques, «le rapport mentionne la flexibilité et l'ouverture, plutôt que la protection et l'inclusion sociales, comme ingrédients essentiels de la croissance et de l'emploi et n'évoque qu'au chapitre 4 la contribution des mesures politiques dans ce domaine. S'il affirme que les politiques britanniques contribuent à la "flexicurité", ce concept (contesté) n'est pas abordé et les tensions entre ses objectifs jumeaux que sont la flexibilité et la sécurité restent par conséquent inexplorées. Le Royaume-Uni privilégie manifestement la flexibilité au détriment de la sécurité.»

De l'avis des experts, certains États membres, tels que la Bulgarie, n'abordent pas les thèmes de la flexicurité et de l'inclusion active dans leur IRNRP.

### 3.2.3 Garantir que le travail génère des revenus adéquats

Les IRNRP de nombreux États membres insistent considérablement sur la nécessité d'augmenter les taux d'emploi. La majeure partie des experts s'accordent sur ce point, considérant que l'emploi protège les personnes contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qu'il génère les ressources à même de garantir des systèmes de protection sociale adéquats et durables et qu'il réduit la dépendance vis-à-vis des systèmes de protection sociale, renforçant ainsi leur viabilité. Cependant, les États membres ont trop souvent tendance à considérer que ces résultats bénéfiques sont automatiques. Certains experts indiquent un manque d'analyse: il faudrait déterminer si l'augmentation des taux d'emploi génère des revenus suffisants pour sortir les personnes de la pauvreté. L'expert polonais, comme bon nombre de ses homologues, déplore que son pays n'aborde pas la question du caractère adéquat des revenus générés par le travail. De même, l'expert maltais signale que la notion de «revenus adéquats» n'est pas directement abordée dans l'IRNRP. Grâce aux nouvelles mesures fiscales, le revenu net s'est amélioré pour tous les travailleurs, mais la notion de «caractère adéquat» n'est mentionnée nulle part. De même, les experts lituaniens concluent que «la garantie de revenus adéquats du travail n'est pas suffisamment abordée dans l'IRNRP».

Comme les experts belges le soulignent, l'analyse des effets de *feeding out* d'un accroissement de l'emploi soulève trois questions fondamentales. Premièrement, les nouveaux emplois concernent-ils aussi les travailleurs peu qualifiés et les personnes les plus éloignées du marché du travail? Deuxièmement, ces emplois peuvent-ils être qualifiés de décents en termes de qualité et de rémunération? Troisièmement, comportent-ils des avantages économiques pour tous les groupes, les pauvres y compris?

On constate un problème récurrent: plusieurs États membres mettent l'accent sur le caractère «rémunérateur» du travail pour encourager le retour au travail, sans veiller suffisamment à ce que le travail génère des revenus adéquats. Comme l'indiquent les experts belges, «trop souvent, l'idée de "rendre le travail rémunérateur" est devenu l'argument clé pour justifier la faiblesse des allocations (voire leur réduction) et pousser les demandeurs d'emploi vers des emplois précaires. Il n'est donc pas étonnant que, lorsque les efforts visent à doper l'offre de travail effective (en fonction des niveaux de demande de travail), l'emploi augmente, mais les salaires, les conditions des contrats et les conditions de travail ont tendance à se détériorer. L'augmentation des "travailleurs pauvres" et l'américanisation des marchés du travail européens (dont le marché du travail belge, dans une certaine mesure) doit être largement attribuée à cette approche.» (voir encadré n° 3).

Les experts sont certes nombreux à évoquer le problème des bas salaires. Les experts britanniques font observer que «l'extension de la conditionnalité, la viabilité des revenus du travail et la nécessité d'améliorer les revenus du travail ne sont guère abordées». Les experts allemands déplorent le fait que l'agenda 2010 «a nettement augmenté la pression sur les chômeurs pour qu'ils acceptent un emploi dans pratiquement n'importe quelles conditions. Par conséquent, la catégorie des bas salaires s'agrandit, notamment dans le domaine des services simples (partiellement aussi aux dépens de relations de travail à part entière), tandis que le nombre de personnes incapables de vivre de leur travail (*les travailleurs pauvres*) augmente.»

Certains experts observent néanmoins dans leur pays de réels efforts pour aborder la problématique des bas salaires et garantir le caractère adéquat des revenus générés par le travail. Par exemple, l'expert irlandais fait remarquer que dans le PNR de son pays, garantir des revenus adéquats du travail est l'aspect de *feeding out* le plus manifeste et a fait l'objet l'an dernier d'un regain d'attention. Il considère en outre que ce phénomène profitera aux bas salaires. L'expert finlandais conclut: «l'IRNRP finlandais montre que les politiques d'emploi cherchent à garantir des revenus adéquats du travail. Cette problématique est abordée selon des angles différents, tant du point de vue des systèmes de fiscalité et de prestations que de la formation des salaires.» L'expert autrichien souligne que l'IRNRP de son pays met en évidence non seulement le plein emploi, mais aussi la recherche d'emplois de qualité, impliquant «des salaires équitables, la sécurité de l'emploi, l'égalité de salaires entre hommes et femmes, la protection de la santé et la prévention des accidents sur le lieu de travail, la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, ainsi qu'un éventail d'emplois suffisant».

**Encadré n° 3**

**Limitations des mesures visant à rendre le travail rémunérateur et des mesures d'activation**

Si l'on ne peut nier les effets positifs des mesures visant à rendre le travail rémunérateur et des mesures d'activation pour certains groupes (tels que les parents célibataires, les travailleurs à temps partiel, les travailleurs plus âgés ou les bénéficiaires du revenu minimal), leur effet macroéconomique sur l'emploi est moins évident et leur impact sur l'inclusion sociale est loin d'être garanti. Même si certaines catégories défavorisées de demandeurs d'emploi peuvent voir leurs possibilités d'emploi s'améliorer, c'est souvent au détriment de la qualité et de la durabilité de l'emploi. L'utilisation d'un modèle de simulation reproduisant la dynamique d'emploi et de revenus des ménages observée dans les années 90 permet de conclure que même au niveau individuel, l'impact anti-pauvreté des programmes d'activation en Belgique sera forcément de courte durée. Une étude comparative de 13 pays de l'UE menée dans les années 90 a même révélé des effets indésirables sur l'inclusion sociale au niveau macroéconomique: paradoxalement, plus un pays investit dans des mesures actives en faveur du marché du travail, plus le nombre de personnes pauvres augmente et plus elles ont du mal à sortir de cette situation. Nous ne souhaitons pas généraliser et dénigrer en bloc toutes les politiques actives en faveur du marché du travail mais simplement remettre en question l'argument simpliste affirmant que «l'emploi est la meilleure arme contre la pauvreté».

Les mesures visant à rendre le travail rémunérateur et les mesures d'activation ont des effets pervers considérables qui ont tendance à être sous-estimés: pression à la baisse sur les salaires et les conditions des contrats, programmes d'activation de mauvaise qualité et précaires, effets de substitution et d'éviction, exclusion via des sanctions, etc. Pour contrer ces effets, il est nécessaire: a) de stimuler la demande de travailleurs peu qualifiés plutôt que l'offre de travailleurs peu qualifiés; b) d'investir dans l'employabilité (compétences, santé, services liés à la famille, mobilité, etc.) des groupes défavorisés; et c) de surveiller de près l'impact des conditions d'éligibilité et des sanctions sur la pauvreté.

Experts indépendants belges sur l'inclusion sociale

L'éventail de mesures destinées à garantir des revenus du travail adéquats touche à des domaines tels que la législation sur le salaire minimum, la réduction des taux d'imposition et des cotisations sociales pour les bas salaires, l'octroi d'allocations aux travailleurs et la lutte contre la prévalence des contrats à durée déterminée et des emplois précaires. Voici quelques mesures intéressantes épinglées par les experts:

- En France, le revenu garanti inclut de plus en plus souvent un système de partage des bénéfices destiné à rendre compatible, pendant une période de temps limitée, la préservation du revenu social minimal et un revenu du travail. Ce mécanisme a été étendu par la loi du 21 août 2007 sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA), laquelle met en place, à titre expérimental, un revenu de solidarité active (RSA) qui vient compléter de façon durable le revenu des bas salaires.
- En France toujours, les services personnels, qui se sont développés de manière significative depuis le programme de cohésion sociale de 2005, constituent un bon exemple de mesures qui créent de nouveaux emplois (essentiellement pour les personnes peu qualifiées) tout en contribuant à l'essor du secteur des services.
- En République tchèque, seuls 70 % des revenus sont pris en considération lors de la fixation des allocations minimales de subsistance.
- En Irlande, les changements fiscaux ont été plus progressifs tandis que l'effet dissuasif des prestations et le niveau du salaire minimal ont fait l'objet d'une attention accrue.
- Au Luxembourg, le revenu minimum garanti (RMG) est lié à des mesures d'activation qui se sont renforcées ces dernières années.
- À Malte, des ajustements ont été apportés aux cotisations sociales versées par les travailleurs à temps partiel afin de rendre le travail plus attrayant pour les catégories peu qualifiées et vulnérables, lorsque ce type d'emploi constitue leur travail principal.

- En Finlande, l'accent est mis sur le développement de la fiscalité et des mesures destinées à renforcer l'effet persuasif de la sécurité sociale, notamment par la baisse de l'imposition du travail et la réduction de l'impôt sur le revenu pour les bas et moyens salaires afin de soutenir les emplois peu productifs et faire baisser ainsi le taux de chômage traditionnellement élevé des personnes peu diplômées.
- En Espagne, le gouvernement a mis en place des mesures telles que l'augmentation du salaire minimal à 600 EUR/mois en 2008 et des retraites les plus basses de 26 % entre 2004 et 2008 (réduisant ainsi l'écart avec la moyenne de l'UE-15).
- En Espagne toujours, l'accord pour le renforcement de la croissance et de l'emploi a entraîné une légère réduction des emplois à durée déterminée, surtout pour les jeunes. Les politiques sociales telles que le Plan stratégique pour la citoyenneté et l'intégration (PECI), la loi sur l'égalité et la loi sur la dépendance cherchent à instaurer de meilleures conditions de vie et d'emploi pour les immigrés, les femmes en charge d'une personne dépendante et les handicapés.
- En Italie, la diminution des contrats de travail à durée déterminée et de la précarité sur le marché du travail est abordée via: une moindre imposition des revenus du travail (2 % pour les travailleurs et 3 % pour les entreprises), une meilleure prise en compte du clivage sud/centre-nord et de l'emploi des femmes, des prestations dans les secteurs public et privé visant à transformer les contrats de travail à durée déterminée en contrats de travail à durée indéterminée, ainsi que d'autres mesures pour les travailleurs concernés par des restructurations.
- En Autriche, les partenaires sociaux ont récemment convenu d'accorder aux travailleurs à temps partiel qui font des heures supplémentaires une augmentation de 25 % de leur salaire. Cette mesure renforce l'égalité des coûts entre travailleurs à temps plein et travailleurs à temps partiel. Autre amélioration de taille: l'accord récemment conclu entre les partenaires sociaux concernant l'application d'un salaire (brut) minimal de 1000 EUR/mois pour tous les travailleurs couverts par des conventions collectives. En outre, concernant l'offre de travailleurs temporaires (*Arbeitnehmerüberlassung*), les partenaires sociaux ont convenu des salaires minimaux et des dépenses minimales pour la formation de ces travailleurs, ce qui contribuera à réduire l'écart en termes de droits et de sécurité entre les «travailleurs ordinaires» et les travailleurs temporaires.
- Au Portugal, la question des revenus adéquats du travail est en partie abordée par l'accord sur la fixation et l'évolution de la rémunération mensuelle minimale garantie (RMMG), signé par le gouvernement et les partenaires sociaux et considéré par l'expert comme une évolution positive dans ce domaine.
- En Suède, le gouvernement continue de déléguer aux conventions collectives entre les employeurs et les syndicats la tâche de garantir des conditions de travail et un salaire acceptables. Par exemple, la Suède ne dispose d'aucune législation sur le salaire minimal, qui est plutôt garanti par le dialogue social. Ce système présente une caractéristique importante: dans la pratique, les syndicats ont la possibilité de faire appliquer des conventions collectives, même si les travailleurs d'un endroit donné ne sont membres d'aucun syndicat (les entreprises qui refusent de signer la convention peuvent faire l'objet d'un blocus par les syndicats, ce qui signifie effectivement un arrêt de leurs activités si elles maintiennent leur refus).

### 3.2.4 Créer des emplois pour les groupes vulnérables

Dans plusieurs pays (par exemple l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède), les experts considèrent que les groupes vulnérables sont mieux ciblés. Par exemple, l'expert chypriote fait observer que plusieurs aspects traités dans l'IRNRP ont un impact positif sur la réalisation des objectifs d'inclusion sociale parce qu'ils bénéficient aux groupes vulnérables. Il a élaboré un tableau intéressant qui montrent quels sont les groupes vulnérables bénéficiant des mesures en faveur de l'emploi (voir encadré n° 4).

<b>Encadré n° 4</b>						
<b>Groupes bénéficiant des mesures en faveur de l'emploi à Chypre</b>						
<b>(Source: Expert indépendant chypriote sur l'inclusion sociale)</b>						
<b>Défis et priorités politiques en matière d'emploi</b>	<b>Groupes vulnérables</b>					
	<b>Personnes âgées</b>	<b>Femmes</b>	<b>Jeunes</b>	<b>Parents célibataires</b>	<b>Handicapés</b>	<b>Chômeurs</b>
<b>1. Maintenir les taux de croissance élevés de l'offre de travail</b>						
a. Augmenter la participation des femmes	√	√		√	√	√
b. Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes	√	√		√	√	√
c. Promouvoir le vieillissement actif	√	√				
d. Créer des parcours vers l'emploi pour les jeunes			√			
e. Créer des parcours vers l'emploi pour les chômeurs	√	√	√	√	√	√
<b>2. Accroître la flexibilité du marché du travail</b>						
a. Moderniser les services publics de l'emploi	√	√	√	√	√	√
b. Promouvoir les formes de travail flexibles	√	√	√	√		√
c. Évaluer constamment les besoins du marché du travail			√			√
d. Promouvoir l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises	√	√	√	√		
<b>3. Bien gérer les questions liées aux travailleurs étrangers</b>	√	√		√		
<b>4. Développer encore le capital humain</b>						
a. Améliorer la qualité/flexibilité du système éducatif			√			
b. Multiplier les possibilités d'études universitaires			√			
c. Adapter continuellement les compétences aux besoins du marché du travail		√	√	√		√
d. Élaborer une stratégie globale d'apprentissage tout au long de la vie	√	√	√	√	√	√
<b>5. Améliorer les conditions de cohésion sociale</b>						
a. Garantir un niveau de vie adéquat aux groupes vulnérables	√	√	√	√	√	√
b. Garantir l'accès à une éducation et à des services de santé abordables	√	√	√	√	√	√

Les experts danois indiquent que «l'un des principaux points forts étudiés dans le présent rapport est la variété des mesures destinées à améliorer l'intégration des groupes vulnérables sur le marché du travail. Les citoyens plus âgés, les handicapés, les bénéficiaires d'allocations de chômage jeunes et sans qualifications, les immigrés et les minorités ethniques sont tous ciblés par des mesures spécifiques visant à faciliter leur accès à un emploi rémunérateur. Ces initiatives associent l'objectif d'augmenter l'offre de travail afin d'éviter les problèmes de recrutement et l'objectif de croissance, tout en améliorant les possibilités de participation et d'intégration des groupes actuellement en marge du marché du travail.» Les experts espagnols constatent que l'IRNRP comporte plusieurs mesures qui ciblent la création d'emplois pour les groupes vulnérables. En Allemagne, le gouvernement fédéral a fait de la lutte contre le chômage de longue durée une de ses priorités. Au centre de ses efforts figure l'intégration des travailleurs peu qualifiés et notamment de tous les jeunes non diplômés de l'enseignement secondaire. L'expert autrichien constate que «l'IRNRP renferme plusieurs mesures visant l'inclusion active de différents groupes à risque sur le marché du travail, dont les femmes, les personnes âgées, les jeunes, les handicapés, les chômeurs de longue durée et les travailleurs étrangers. Plusieurs des initiatives mentionnées (notamment celles destinées à intégrer les jeunes chômeurs sur le marché du travail) ont été plutôt couronnées de succès, comme en attestent les faibles taux de chômage (en baisse dans la plupart des cas) de ces différents groupes à risque.» L'expert suédois souligne que «dans l'IRNRP, le gouvernement présente sa politique destinée à faciliter l'emploi des groupes vulnérables. Les groupes en question sont les immigrés, les chômeurs jeunes et de longue durée, ainsi que les bénéficiaires d'allocations maladie de longue durée et les préretraités. Le principal outil utilisé pour y parvenir réside dans les emplois «nouveaux départs». Le gouvernement plaide également en faveur d'une meilleure réinsertion de ceux qui, pour des raisons de santé, ont été écartés du marché du travail.» L'expert portugais note que l'IRNRP présente des informations utiles concernant la mise en œuvre de mesures qui contribuent directement à relever le défi de l'insertion des groupes les plus éloignés du marché du travail. L'encadré n° 5 présente plusieurs de ces mesures.

#### Encadré n° 5

##### Soutenir l'insertion des groupes les plus éloignés du marché du travail au Portugal

- Le Programme «Nouvelles perspectives» (destiné tant aux jeunes qu'aux adultes): ce programme a clairement dépassé ses objectifs de départ et les chiffres présentés montrent les résultats obtenus concernant les jeunes ayant participé à la formation professionnelle (plus de 150 000 en 2006), mais aussi la population adulte ayant suivi une formation professionnelle dans le cadre du système de reconnaissance, de validation et de certification des compétences (100 000 adultes diplômés de l'enseignement fondamental). Il faudra évaluer l'impact de l'élargissement des processus de RVCC au niveau du secondaire car il est essentiel que le système parvienne à instaurer dans toute la population active portugaise un seuil minimum de qualifications équivalant au secondaire afin de se rapprocher de la moyenne européenne.
- Le Programme INSERJOVEM (destiné aux jeunes sans emploi): en 2006, environ 45 000 jeunes et, en 2007 (jusqu'au mois d'avril), un total de 27 269 jeunes y ont participé. Il serait utile de disposer d'indicateurs sur les résultats obtenus (éducation, formation, emploi) afin d'évaluer l'impact réel de cette mesure.
- La dynamisation de l'offre éducative dans l'enseignement secondaire: l'élargissement et le renforcement des cours professionnels sont cités comme exemple de mesure susceptible d'avoir un impact important sur les possibilités d'emploi. Ces mesures peuvent, selon nous, avoir un impact plus vaste encore. L'offre de différentes solutions aux étudiants et à leur famille à ce niveau peut contribuer à réduire l'abandon scolaire et à élargir la variété de choix, ce qui constitue un facteur important pour promouvoir la citoyenneté. Les chiffres récents montrent que l'échec scolaire dans l'enseignement secondaire est tombé de 33 % à 25 % entre 2004/2005 et 2006/2007. Bien que ces chiffres restent élevés, le ministre a souligné que cette diminution représentait «une réduction historique, en ce sens que, pour la première fois, nous sommes passés sous la barre des 30%, considérée comme une sorte de fatalité». <sup>11</sup>

<sup>11</sup> Dans [http://dn.sapo.pt/2007/10/30/sociedade/insucesso\\_secundario\\_caiu\\_32\\_para\\_25.html](http://dn.sapo.pt/2007/10/30/sociedade/insucesso_secundario_caiu_32_para_25.html)

- Programme d'intervention pour les immigrés sans emploi: les chiffres montrent que 6 400 personnes ont participé à ce programme en 2006, mais le rapport ne fournit aucune autre évaluation de la mise en œuvre de ce programme ou de son impact. Les chiffres ne nous disent pas comment ces personnes ont été impliquées, quelles actions ont été prises ni quel impact elles ont eu et ils ne fournissent aucun autre critère d'évaluation essentiel.
- Les programmes d'intervention ciblant certaines catégories de chômeurs, notamment les jeunes à la recherche d'un premier emploi et les chômeurs de longue durée: les informations disponibles révèlent une croissance significative du nombre de bénéficiaires entre 2005 et 2006 mais, une fois encore, aucune information n'est disponible concernant les résultats qualitatifs.

Expert indépendant portugais sur l'inclusion sociale

Par ailleurs, dans de nombreux d'États membres, les experts constatent qu'en dépit des progrès réalisés, il reste fort à faire. Le commentaire de l'expert tchèque est sur ce point très représentatif. Il affirme en effet que l'intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail s'est légèrement améliorée grâce à l'environnement économique favorable et au renforcement des politiques actives en faveur du marché du travail attribuable à des projets financés au titre du Fonds social européen (FSE). Néanmoins, la formation sur le marché du travail ne cible pas encore suffisamment les groupes défavorisés. Parallèlement, l'expert polonais explique que les mesures envisagées dans le domaine de la politique d'emploi prennent aujourd'hui davantage en considération les besoins des personnes exposées à un risque élevé de chômage ou éloignées du marché du travail. L'étendue de ces mesures en ce qui concerne les groupes les plus éloignés du marché du travail reste toutefois insuffisante et leur efficacité doit être améliorée. De même, les experts espagnols considèrent que «malgré les progrès réalisés sur le marché du travail en termes de flexibilité et de sécurité, il faut redoubler d'efforts afin de promouvoir l'intégration des immigrés, la conciliation de la vie familiale et professionnelle et l'intégration des femmes à la vie professionnelle, puisque ces trois questions sont étroitement liées et nécessitent des approches plus ciblées et des efforts plus résolus.»

Les politiques et initiatives en matière d'emploi soulignées par les experts et assorties d'un effet de *feeding out* touchent à divers domaines comme le développement de services d'emploi plus adaptés et plus efficaces, l'amélioration de l'éducation et de la formation en fonction des besoins sur le marché du travail, l'élargissement de l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie, l'introduction de conditions de travail plus flexibles et plus compatibles avec la vie de famille, une meilleure identification et un meilleur ciblage des groupes vulnérables au niveau local, la sensibilisation des employeurs au potentiel des groupes à risque et le subventionnement des emplois pour certains groupes. Voici un aperçu de quelques exemples relevés par les experts:

- La Finlande, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie réforment les services publics de l'emploi (voir encadré n° 6).
- La Roumanie cherche à faciliter l'accès des groupes vulnérables au marché du travail en améliorant la qualité des services de l'emploi et la participation aux mesures actives en faveur de l'emploi, en adaptant ces mesures aux besoins individuels et en rapprochant le système d'éducation et de formation des exigences du marché du travail.
- La Roumanie soutient en particulier les jeunes (de 15 à 24 ans), les travailleurs âgés (de 55 à 64 ans), les habitants des régions rurales, les Roms et les handicapés afin de les aider à intégrer le marché du travail et à conserver leurs emplois.

- L'Irlande accorde une attention toute particulière à l'activation et à la participation des groupes exclus de la vie professionnelle dans le cadre d'un vaste programme d'apprentissage tout au long de la vie qui aborde différents aspects comme la maîtrise de la lecture et de l'écriture, l'éducation «de la deuxième chance», les obstacles à combattre et l'abandon prématuré de l'école.
- Malte cible les jeunes sans emploi en dressant leur profil de compétences pour déterminer leurs besoins en formation et mieux les adapter aux emplois vacants.
- L'Allemagne a élaboré un programme spécial de «formation introductive pour les jeunes»; un système de participation aux coûts salariaux pour les jeunes chômeurs de longue durée sans qualifications professionnelles («bourse de qualification») est sur le point d'être introduit; et un modèle de complément salarial («allocations de promotion de l'emploi»), est en cours d'élaboration. Il vise à promouvoir les emplois au moyen d'une allocation pouvant atteindre 75 % des coûts salariaux, limitée au départ à 24 mois et illimitée par la suite.
- Malte est en train de mettre au point toute une série de mesures destinées à augmenter la participation des femmes au marché du travail, par exemple des crédits fiscaux pour les femmes qui retravaillent, la révision des tranches d'imposition, la modification du système de calcul des cotisations sociales pour les emplois à temps partiel, des mesures favorables à la vie de famille et des centres de garde d'enfants.
- L'Espagne a fait une avancée en approuvant le projet de loi sur le cadre de réglementation des «sociétés d'insertion» (voir ci-dessus, section 3.2.1). Les mesures mises en œuvre en 2006 et ciblant les jeunes, les travailleurs indépendants et les travailleurs à durée déterminée ont également fait l'objet d'un suivi.
- Au Danemark, les mesures destinées aux groupes vulnérables comprennent des mesures actives en matière de politique sociale qui visent à traiter les problèmes sociaux associés au chômage. Un programme spécifique, «Responsabilité commune II», aide surtout les groupes les plus vulnérables à sortir de l'isolement et à augmenter leurs possibilités de renouer avec le marché du travail.
- Au Luxembourg, les personnes qui bénéficient de mesures d'activation reçoivent aussi souvent une aide à l'inclusion sociale de la part d'ONG (par exemple, pour le logement ou l'orientation thérapeutique et psychologique).
- L'Italie encourage la création de petites et micro-entreprises afin de favoriser le renouveau et la régénération économique, estimant que cela aura un impact positif sur l'inclusion sociale et culturelle.
- Le Portugal a développé les services de conseil et de formation destinés aux petites et moyennes entreprises actives dans le domaine de la gestion et de l'organisation. Cette initiative s'avère positive étant donné le faible niveau de qualification parmi les directeurs de PME et même leur résistance à suivre des formations.
- Le Portugal a accordé une attention toute particulière au travail non déclaré. Cette initiative a donné des résultats concrets. L'expert portugais suggère qu'il faudrait également s'intéresser à toutes les autres formes d'emploi précaire, en augmentation. L'initiative «Nouvelles perspectives» relative à la qualification des adultes et des jeunes a elle aussi porté ses fruits.
- La Lituanie a augmenté les possibilités offertes aux personnes qui ont le plus de difficultés à trouver un emploi: elle a étendu l'infrastructure des services proposés et amélioré leur disponibilité. La loi sur les entreprises sociales a été révisée; elle a élargi le cercle des personnes pouvant être engagées dans des entreprises sociales et spécifié les règles régissant les conditions de travail au sein de ces entreprises.

- La Slovaquie a favorisé une participation renforcée et plus active des administrations régionales et locales, des employeurs et des syndicats, des ONG et des organisations bénévoles qui offrent des services de conseils et incitent et aident les chômeurs de longue durée et les jeunes au chômage à intégrer le marché du travail. Des progrès ont aussi été réalisés au niveau du cadre législatif pour encourager le recrutement des personnes issues de groupes défavorisés par des entreprises de réintégration et des entreprises sociales.
- Le Royaume-Uni a accompli des progrès concernant l'offre d'emploi par les entreprises aux minorités ethniques et aux femmes. De plus, des efforts ont été consentis pour modifier l'attitude des employeurs vis-à-vis des personnes handicapées. Des stratégies localisées en faveur de l'emploi, telles que la stratégie municipale, ont également été élaborées.

**Encadré n° 6**

**Développer les services de l'emploi en Finlande**

Le développement des services de l'emploi constitue un processus complet favorisant la création d'emplois axés sur les personnes peu qualifiées et les groupes vulnérables. Les nouveaux «centres de recherche d'emplois» («työvoimanpalvelukeskus» en finnois), qui associent les services d'une agence de recrutement, les services sociaux municipaux et les services de protection sociale de façon centralisée, ainsi que le développement des services en ligne aspirent à soutenir les groupes vulnérables. En particulier, la création d'un marché du travail d'intervalle («välityömarkkinat» en finnois) est une initiative récente qui vise à créer un système fixant un seuil d'accès à l'emploi peu élevé pour tous les demandeurs d'emploi. Comme indiqué dans l'IRNRP finlandais, «le marché du travail d'intervalle offre des possibilités de travail au-delà de l'emploi et du marché du travail ouvert à ceux qui éprouvent des difficultés à trouver un poste sur le marché du travail ouvert ou une place dans l'éducation».

Expert indépendant finlandais sur l'inclusion sociale

*Travailleurs immigrés*

Les experts de plusieurs pays (dont la Belgique, Chypre et l'Espagne) soulignent la faible participation des immigrés au marché du travail. Or les efforts particuliers destinés à résoudre ce problème ne sont pas toujours évidents. Par exemple, l'expert chypriote fait observer qu'«à Chypre, les immigrés sont peu rémunérés, vivent dans des logements mal équipés et sont victimes de discriminations et d'incertitudes créées par l'absence d'une politique d'immigration globale». Dans certains cas, comme en France, en Irlande et en Espagne, les experts constatent que cette problématique fait l'objet d'une attention croissante. Par exemple, en Espagne, les experts indiquent que «le PEI inclut des objectifs de promotion de l'emploi des immigrés, groupe de travailleurs qui a considérablement augmenté ces dernières années et qui a contribué au développement économique». L'expert irlandais signale que les mesures relatives à l'intégration des immigrés et l'émergence de ces mesures en tant que domaine politique à part entière constituent un pas important sur la voie d'une meilleure inclusion sociale. La raison positive de cette tendance est peut être le souci d'éviter la stigmatisation en prenant des mesures ciblées. Néanmoins, les programmes généraux destinés à aider ceux qui sont exclus risquent de ne pas atteindre tous les travailleurs immigrés, notamment s'ils sont particulièrement exclus, et certains États membres négligent ce problème. Par exemple, l'expert slovène explique que «s'il est clair que l'économie slovène (en particulier dans certains secteurs) dépend fortement des travailleurs étrangers et que cette situation se poursuivra à l'avenir, cette problématique est complètement négligée dans l'IRNRP, du point de vue de leur position sur le marché du travail (conditions de travail, type de postes occupés), mais plus encore du point de vue social et de l'intégration (leurs conditions de vie pendant qu'ils travaillent en Slovénie, leurs droits et possibilités).»

Les experts mentionnent tout un éventail de mesures différentes destinées à cibler ce groupe. Par exemple:

- En Belgique, les services de l'emploi flamands viennent de lancer un projet pilote qui prévoit des visites à domicile pour les immigrés au chômage. Ce projet a pour objectif d'aider le groupe difficile à atteindre des immigrés sans emploi et peu qualifiés et de leur fournir des informations sur les services proposés. Le projet a démarré à Anvers et sera ensuite introduit dans d'autres grandes villes à forte densité de population immigrée.
- En France, la lutte contre la discrimination sur le marché du travail fait l'objet d'une attention accrue depuis la loi du 30 décembre 2004, qui a institué la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).
- Au Danemark, des programmes d'encadrement pour les immigrés et pour les jeunes qui bénéficient d'allocations chômage ont été mis au point. Ils visent à apporter une assistance individualisée susceptible d'aider ces personnes à surmonter les différents obstacles à l'insertion sur le marché du travail.

### *Parents isolés*

Plusieurs États membres sont particulièrement sensibles à la situation des parents isolés et cherchent à les faire participer davantage à la vie professionnelle. Par exemple, le Royaume-Uni est en train de mettre en place des services personnalisés, des services d'aide privés, une assistance pour les travailleurs et une meilleure conditionnalité, en particulier pour les parents isolés. L'Irlande est en train d'étendre aux parents isolés (entre autres) les mesures actives de prévention en faveur du marché du travail. Elle travaille également à la mise en place d'un groupe d'activation de haut niveau pour faire avancer l'activation des parents isolés, des handicapés et d'autres groupes potentiels.

Les experts néerlandais mettent en évidence une initiative intéressante qui utilise les incitations fiscales pour augmenter la participation des parents isolés, entre autres (voir encadré n° 7).

#### **Encadré n° 7**

##### **Utilisation des incitations fiscales aux Pays-Bas**

Les mesures destinées à augmenter l'emploi parmi les groupes vulnérables visent les minorités, les personnes qui n'ont qu'une capacité de travail partielle et les bénéficiaires d'allocations sociales. L'IRNRP 2007 résume ses efforts en affirmant qu'«il importe de fournir à ces groupes des incitations financières, une formation et d'autres types d'aide».

Quant aux incitations financières, elles consistent pour l'essentiel en une mesure fiscale destinée à lutter contre le «piège de l'inactivité». D'après les estimations du ministère des affaires sociales et de l'emploi, ces mesures n'impliqueront de différence notable que pour les parents célibataires qui acceptent un emploi (augmentation de 8 % de leurs revenus) et pour le partenaire qui retourne sur le marché du travail et qui gagne au moins 120 % du salaire minimum (augmentation de 3 % de ses revenus) (voir p. 50). L'on peut donc s'attendre à ce qu'un des groupes les plus menacés de pauvreté aux Pays-Bas, les parents isolés, voie sa situation s'améliorer dans les deux prochaines années. Il faut donc y voir un effet positif en termes de *feeding out* du PNR.

Experts indépendants néerlandais sur l'inclusion sociale

### *Personnes handicapées*

Un autre groupe assez souvent mentionné par les États membres est celui des personnes handicapées. Par exemple, l'expert polonais souligne qu'en Pologne, le statut des personnes handicapées sur le marché du travail est devenu plus difficile encore en dépit d'une amélioration générale de la situation du marché du travail. En 2006, seulement 12,6 % des handicapés (âgés de 15 ans et plus) avaient un emploi, contre 13,7 % en 2003. L'une des lacunes actuelles du système visant à soutenir l'emploi des personnes handicapées est l'absence de liens effectifs entre le système de pensions pour incapacité, d'une part, et le système de réadaptation professionnelle et les politiques en faveur de l'emploi, d'autre part, ce qui réduit sensiblement l'impact potentiel de ces politiques.

L'expert français attire l'attention sur la loi du 11 février 2005, qui renforce l'obligation, pour les employeurs, d'engager des travailleurs handicapés et qui crée des maisons départementales pour les personnes handicapées. Ces maisons fournissent des structures d'accueil servant d'interface entre ces personnes et les services de l'emploi. Au Danemark, les experts soulignent le développement du programme «emploi flexible», qui vise à accroître la participation au marché du travail des groupes ayant une capacité de travail limitée. En Slovénie, l'expert mentionne les résultats positifs d'un système de quota pour l'emploi des personnes handicapées (depuis 2006, année de son introduction). En effet, le nombre de personnes handicapées ayant un emploi a augmenté.

### *Jeunes sans emploi*

Plusieurs experts soulignent les efforts déployés pour aider les jeunes sans emploi menacés d'exclusion sociale à intégrer le marché du travail. La Roumanie présente un exemple intéressant à cet égard (voir encadré n° 8).

#### **Encadré n° 8**

##### **Lutte contre le chômage des jeunes en Roumanie**

Diverses actions à court et moyen termes sont destinées à promouvoir l'accès des jeunes au marché du travail. Elles consistent notamment à :

- faciliter la transition entre l'école et le monde professionnel, en réorganisant/réadaptant les centres existants d'information et de conseil aux jeunes en matière d'orientation professionnelle (c'est-à-dire sur les perspectives et les risques qu'offre le marché du travail);
- promouvoir la solution de l'apprentissage pour les jeunes peu éduqués et sans qualifications;
- renforcer les liens entre l'éducation et la formation professionnelle en encourageant les partenariats mixtes;
- développer de nouvelles solutions d'éducation et de formation non officielles afin de soutenir les initiatives individuelles;
- appliquer les dispositions légales existantes visant à favoriser l'emploi des jeunes (réduction des cotisations sociales, subventions salariales, primes de recrutement, programmes de reconversion professionnelle, facilités d'emprunt pour les jeunes désireux de créer leur entreprise);
- examiner la situation des jeunes qui ont reçu par le passé une protection particulière au moyen d'un programme spécial d'intégration sociale et professionnelle.

Expert indépendant roumain sur l'inclusion sociale

L'expert slovène constate elle aussi des progrès dans ce domaine (voir encadré n° 9), même si elle souligne également des problèmes persistants d'inégalité entre les sexes en ce qui concerne l'emploi des jeunes, notamment le type d'emplois qui leur sont proposés.

**Encadré n° 9**

**Lutte contre le chômage des jeunes en Slovaquie**

Dans le domaine de l'intégration des jeunes sur le marché du travail, des progrès ont été réalisés l'année dernière, comme en témoigne entre autres la baisse du taux de chômage chez les jeunes. Outre les programmes politiques déjà existants et renforcés en faveur de l'emploi (orientation et conseils, programmes de recherche d'emploi intensive, programmes d'éducation et de formation, etc.) et une attention soutenue portée aux jeunes sans emploi et peu éduqués et à leur motivation et réintégration dans l'éducation ou la formation, on a récemment mis l'accent sur les diplômés de troisième cycle au chômage, dont le nombre augmente depuis 1999 avec néanmoins une légère baisse en 2006. Cette année là, une nouvelle mesure destinée à stimuler l'emploi des jeunes chômeurs a été introduite. Elle offrait aux employeurs qui engageaient des jeunes à la recherche d'un premier emploi (âgés de moins de 26 ans et offrant des qualifications trop répandues) ou des jeunes de moins de 28 ans et sans emploi depuis plus de 24 mois un remboursement des cotisations sociales correspondantes. L'ESS a évalué cette nouvelle mesure et considéré qu'elle avait contribué effectivement à une baisse du nombre de jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus de 6 mois. Les programmes destinés aux jeunes chômeurs peu éduqués semblent également efficaces (surtout du point de vue de la réintégration de ces jeunes dans le système éducatif et de formation afin qu'ils atteignent un niveau de qualification et améliorent leur employabilité), puisque la proportion de jeunes peu éduqués chez les chômeurs diminue.

Expert indépendant slovaque sur l'inclusion sociale

*3.2.5 Travailleurs âgés et vieillissement actif*

Plusieurs experts soulignent des efforts visant à augmenter la participation au marché du travail des travailleurs âgés. L'objectif est d'accroître les taux d'emploi, d'améliorer la durabilité des systèmes de retraites et de relever les niveaux futurs des retraites afin de faire sortir les personnes de la pauvreté. Par exemple, les experts belges indiquent que la plupart des mesures destinées à améliorer la participation des travailleurs âgés ont été introduites par le Pacte des générations, progressivement mis en œuvre. L'expert tchèque épingle la préparation d'une nouvelle stratégie sur le vieillissement actif. L'expert polonais met en évidence les réformes destinées à garantir la viabilité à long terme du système des retraites en limitant l'accès à la préretraite et en augmentant l'activité professionnelle des personnes âgées productives.

Plusieurs experts soulignent les limites des mesures uniques visant à augmenter l'emploi des travailleurs âgés. Par exemple, l'expert polonais indique que «la réalisation de cet objectif appelle une politique transsectorielle et intégrée, notamment des mesures d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie et des politiques actives en faveur du marché du travail. Néanmoins, le document n'établit pas de lien entre la politique de restriction de l'accès à la préretraite et la politique en faveur de l'emploi et de l'apprentissage tout au long de la vie.» De manière générale, les experts soulignent la nécessité d'associer différentes approches.

Les experts ont identifié plusieurs types de mesures, notamment la restriction du droit à la préretraite, les incitations financières au prolongement de l'activité, l'encouragement des employeurs à engager et/ou garder des travailleurs plus âgés et la promotion de l'acquisition de compétences et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. Voici quelques exemples spécifiques cités par les experts:

- les mesures d'activation et un suivi renforcé des chômeurs âgés à la recherche d'un emploi en Belgique;
- les efforts visant à sensibiliser les employeurs au problème des travailleurs âgés et à les encourager à instaurer des programmes en leur faveur et à investir suffisamment dans cette

catégorie de travailleurs; par exemple le système de formation et d'exposition à l'emploi à Chypre, qui vise à sensibiliser les employeurs au potentiel d'efficacité et de productivité des travailleurs de plus de 40 ans et à promouvoir les avantages de l'expérience;

- les incitations financières pour que les employeurs conservent leurs travailleurs âgés (réduction des cotisations sociales versées par l'employeur pour les travailleurs âgés);
- les mesures destinées à mettre à niveau les compétences des travailleurs âgés et à renforcer les liens avec les services de l'emploi et de la formation à Malte;
- le relèvement de l'âge légal du départ à la retraite en République tchèque;
- la suppression des restrictions imposées au travail des retraités et le renforcement des possibilités d'associer retraite et travail (par exemple au Danemark, en République tchèque et à Malte);
- l'introduction de la loi sur les pensions de préretraite en Pologne, qui prévoit la suppression progressive des droits de préretraite, jusqu'à leur élimination complète d'ici 25 ans;
- l'introduction d'incitations financières encourageant le prolongement de l'activité et dissuadant de la préretraite; une prime de participation et une contribution en fonction des moyens pour les préretraités, ainsi que des mesures pour accompagner les chômeurs âgés et ceux dans l'incapacité de travailler;
- l'introduction de l'«Initiative 50 plus» en Allemagne, qui vise à promouvoir l'employabilité, et l'initiative «Nouvelle qualité de travail» (INQA), destinée à élaborer de nouveaux modèles de conditions de travail adaptés aux travailleurs âgés;
- l'octroi aux personnes de plus de 55 ans qui perdent leur droit aux allocations chômage d'un «emploi senior» au sein de leur municipalité jusqu'à l'âge de la retraite au Danemark;
- la modification de la législation sur le service public en Estonie afin de supprimer les dispositions qui libèrent les fonctionnaires du service public dès qu'ils atteignent l'âge de 65 ans, mesure qui augmentera sensiblement les possibilités de travail des personnes âgées;
- l'attention particulière portée en Estonie au groupe cible des personnes âgées lors de l'élaboration d'initiatives destinées à améliorer les qualifications individuelles pour renforcer les compétences professionnelles;
- la modification des règles régissant le complément logement pour les retraités en Suède afin de prolonger davantage encore la vie professionnelle en rendant le travail plus rémunérateur et d'améliorer la situation financière des retraités en situation précaire. Cela signifie que tous ceux qui ont un emploi rémunéré et ont droit au complément logement pourront conserver une plus grande part de ce complément en cas d'augmentation de leur revenu.

### 3.2.6 Conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle

Plusieurs experts commentent les améliorations apportées concernant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et leur effet de *feeding out* sur le renforcement de l'inclusion sociale. Par exemple, l'expert polonais signale que «les actions annoncées pour concilier le travail et les responsabilités familiales constituent un nouveau départ dans le cadre du PNR car elles mettent en relation les questions relatives à l'augmentation de l'emploi et les efforts visant à garantir l'inclusion sociale. Augmenter l'emploi des femmes pourrait contribuer à réduire le taux de pauvreté élevé parmi les enfants. Les actuelles barrières culturelles et structurelles à l'emploi des femmes qui ont des enfants en bas âge les obligent à quitter le marché du travail et les condamnent à une inactivité économique et à un chômage prolongés lorsque les enfants grandissent.

Voici quelques types de mesures épinglées par les experts:

- le relèvement des allocations familiales en République tchèque en 2006 et l'offre de solutions plus variées concernant la durée et le montant des allocations familiales depuis 2007;
- l'extension des congés de maternité payés et non payés en Irlande;
- l'amélioration des services de garde d'enfants et la contribution aux frais de garde en Irlande;
- la garantie d'une hausse significative des services de garde d'enfants au Royaume-Uni, même si la qualité et les coûts de ces services doivent faire l'objet d'une attention accrue;
- l'adoption en Pologne de réglementations concernant le télétravail, qui permet aux parents qui élèvent leurs enfants de travailler à domicile;
- l'inclusion de propositions concernant les installations destinées à concilier l'emploi et les obligations familiales dans le programme de politique familiale 2007 en Pologne;
- l'extension des mesures favorables à la famille dans le secteur public à Malte et l'octroi de crédits d'assurance nationaux aux parents qui quittent le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants;
- le lancement de l'action «Entreprise favorable à la famille» (cofinancée par le fonds Equal) en Slovaquie afin d'inciter les employeurs à aider les travailleurs (notamment les jeunes parents) à trouver un équilibre entre leur travail (leur carrière) et leur vie de famille (par exemple grâce à des horaires flexibles, etc.).

## 3.3 Durabilité financière et *feeding out*

### 3.3.1 Assainissement budgétaire et modernisation des systèmes de protection sociale

De nombreux experts indiquent que l'IRNRP de leur pays met fortement l'accent sur l'assainissement des finances, souvent lié aux réformes de la protection sociale et à l'objectif de garantir la viabilité à long terme des systèmes. Toutefois, plusieurs experts (par exemple de République tchèque et de Pologne) attirent l'attention sur un déséquilibre entre les objectifs macroéconomiques, tels que la viabilité financière à long terme et la réduction des déficits budgétaires, et les objectifs sociaux, tels que le niveau adéquat des allocations. De même, les experts britanniques indiquent que les problèmes d'adéquation des systèmes de protection sociale sont négligés au profit des questions de viabilité des finances publiques. Parallèlement, les experts belges soulignent qu'asseoir l'État-providence sur une base financière solide est certes essentiel pour l'avenir, mais que cela ne garantit pas la distribution équitable de cette protection sociale.

Les experts lituaniens constatent que «la priorité dans l'approche de la compétitivité qui prévaut en Lituanie est la réduction des coûts. Le lien entre la compétitivité et l'augmentation de la qualité de production, le renforcement des qualifications de la main-d'œuvre et l'amélioration de la qualité des lieux de travail n'est guère exploité. Par conséquent, les questions liées au renforcement de l'inclusion sociale sont négligées. Par exemple, la politique énergétique en Lituanie accorde beaucoup d'attention aux mesures destinées à garantir la fiabilité des sources d'énergie, tandis que les conséquences de la mise en œuvre de ces mesures pour les consommateurs et l'incidence qu'elles auront sur leurs dépenses énergétiques ne sont pas suffisamment abordées.»

L'expert maltais fait observer que les dispositions du PNR couvrent les systèmes de protection sociale de façon satisfaisante, tant en ce qui concerne la santé que la sécurité sociale. Il ressort des différents chapitres du PNR qu'il faudrait accorder davantage de droits et de ressources aux familles pour améliorer leur niveau de vie. L'expert finlandais constate que «concernant la réforme de la sécurité sociale, les objectifs que sont la promotion de l'incitation au travail, la réduction de la pauvreté et la garantie d'une sécurité de base adéquate dans toutes les situations de la vie sont clairement mentionnés dans l'IRNRP finlandais. Ces aspects sont pour l'essentiel abordés en rapport avec le fonctionnement du marché du travail.»

L'expert portugais précise avec satisfaction que la nécessité de mettre en œuvre la réforme du système des retraites constitue une préoccupation explicite de l'IRNRP portugais. Elle fait remarquer que le rapport présente les principales modifications découlant de la nouvelle loi fondamentale sur la sécurité sociale. Ces changements ont été introduits pour renforcer la cohérence structurelle du système et garantir sa viabilité sociale, économique et financière. Elle considère qu'il s'agit là des effets positifs escomptés et constate que la signature d'un accord de réforme avec les partenaires sociaux concernant la nouvelle loi témoigne clairement de l'urgence de ces modifications.

D'après les experts espagnols, «l'incidence des systèmes de protection sociale n'est pas systématiquement évaluée. C'est sans doute plus clair dans le cas des enfants, où les prestations ne font guère baisser le pourcentage d'enfants menacés de pauvreté.»

En Slovaquie, l'expert signale que la discipline budgétaire est le principe directeur de toute adaptation du système de protection sociale. La politique de hausse concernant le niveau des retraites, les prestations d'aide sociale et les allocations sociales est appliquée parallèlement à l'inflation. L'augmentation du coût de la vie n'a pas été examinée dans le cadre du processus de fixation des montants des allocations et des retraites depuis la séparation entre l'allocation minimale de subsistance et les allocations pour les besoins matériels (2002) et le système de retraites (2004). Il n'existe que quelques études sur les conditions de vie malgré le lancement récent de l'instrument EU-SILC.

### *3.3.2 Aborder l'impact des politiques fiscales*

Plusieurs experts soulignent les efforts consentis pour réduire la pression fiscale sur les revenus générés par le travail. Des exemples intéressants sont rapportés par les experts belges et polonais, entre autres. Les experts belges signalent que la Belgique continue d'œuvrer à la réduction de la pression fiscale sur le travail et que ces efforts commencent à porter leurs fruits. Au niveau européen, c'est en Belgique que la réduction de la pression fiscale sur le travail est la plus importante. Selon les estimations, elle aura diminué de 1,45% en 2007 par rapport à 1999. Dans la mesure où la pression fiscale est problématique surtout pour les bas salaires, les mesures prises sont principalement axées sur cette catégorie, ainsi que sur les jeunes et les travailleurs âgés. Pour les jeunes de 19 à 29 ans avec des revenus peu élevés, 240 millions d'euros ont été dégagés afin de réduire les cotisations

sociales. La plupart de ces mesures impliquent une réduction des cotisations sociales tant pour les employeurs que pour les travailleurs.

L'expert polonais souligne l'importance de réduire le coin fiscal pour limiter les risques sociaux qui menacent les groupes les plus vulnérables, tels que les personnes peu qualifiées ou les chômeurs de longue durée. Elle déclare que «cette mesure est très importante pour la Pologne, du fait qu'il existe un chômage important parmi les personnes peu qualifiées ainsi qu'un coin fiscal relativement élevé, ce qui crée une barrière à l'emploi pour ces personnes. Réduire le coin fiscal peut aussi être considéré comme une mesure destinée à augmenter l'offre de travail des personnes peu qualifiées et à relever leurs salaires nets. Toutes ces mesures permettent de réduire la pauvreté des familles touchées par le chômage et des travailleurs pauvres. Le gouvernement a réduit les cotisations sociales de 3 points de pourcentage en 2007. L'objectif fixé dans l'IRNRP est de réduire les cotisations de 7 pour cent (de 13 à 6 pour cent) dès 2008.»

L'expert maltais fait remarque que «Malte s'est toujours préoccupée des populations les plus faibles de la société. Les mesures de réforme ont porté non seulement sur les objectifs, mais aussi sur les moyens, les sensibilités et les implications. Les réformes fiscales n'ont pas été menées coûte que coûte, dans la seule optique de la compétitivité. L'approche adoptée est davantage celle d'une évolution continue, caractérisée par des développements progressifs et non par une tactique de choc. Elle a su peser le pour et le contre de façon à limiter les conséquences négatives pour la société au sens plus large.»

De nombreux pays mettent l'accent sur la définition d'une politique budgétaire viable qui encourage la croissance économique et la création d'emplois. Néanmoins, comme le souligne l'expert finlandais (entre autres), «les liens entre les politiques budgétaires et la cohésion sociale restent ténus». Certains experts constatent des tendances assez négatives pour l'inclusion sociale au niveau de la politique budgétaire. Par exemple, les experts bulgares font observer que «les politiques budgétaires en Bulgarie sont axées sur la promotion de la croissance économique. Elles sont de moins en moins orientées vers la redistribution et la cohésion sociale. Ce processus culminera avec l'introduction d'un taux d'imposition forfaitaire, mesure qui en soi ne favorise pas la cohésion.»

### *3.3.3 Aplanir les différences territoriales et les fossés entre régions*

Dans plusieurs pays, les experts constatent des progrès dans le traitement des disparités régionales. En République tchèque par exemple, une nouvelle législation (la loi sur les services sociaux) oblige dorénavant les autorités régionales à élaborer des plans régionaux sur le développement des services sociaux afin d'aider à coordonner certaines politiques d'inclusion sociale aux niveaux national, régional et local. En France, l'expert considère que «le fossé entre les régions et entre les territoires a fait l'objet d'une bonne évaluation. Une publication récente de l'Institut national des statistiques (INSEE) sur les différences dans les niveaux de pauvreté et d'inégalité entre les différents départements souligne l'importance de ces écarts.» Il constate aussi que l'IRNRP français insiste sur l'importance des liens entre cohésion sociale et cohésion territoriale. La Finlande a introduit des mesures pour promouvoir la mobilité régionale des travailleurs, notamment le meilleur remboursement des frais de déplacement, l'extension de la durée maximale des indemnités de voyage versées au titre de l'aide en faveur du marché du travail, ainsi qu'un soutien destiné à couvrir les coûts du remplacement. En outre, les différences territoriales sont abordées au niveau local, ainsi que le développement des services municipaux en vue de garantir des services de qualité pour tous, dans toutes les régions et d'adapter la structure de ces services de manière rentable.

En Allemagne, les experts soulignent les efforts déployés pour résoudre les problèmes des régions structurellement faibles et estomper progressivement le profond clivage Est-Ouest. Ils insistent en particulier sur le rôle joué par les Fonds structurels de l'UE et sur leurs effets considérables en termes de *feeding out* (voir encadré n° 10).

**Encadré n° 10**

**Les effets des Fonds structurels de l'UE en termes de *feeding out* en Allemagne**

Les mesures énumérées ci-dessous recherchent très clairement un effet de *feeding out*:

- aide apportée aux travailleurs et aux entreprises qui cherchent à s'adapter à l'évolution des conditions économiques;
- amélioration de l'accès à l'emploi et de la participation à la vie professionnelle;
- promotion des qualifications et compétences des citoyens et amélioration des systèmes relatifs à l'enseignement général et à la formation professionnelle;
- promotion de partenariats entre les acteurs (par exemple les employeurs, les syndicats et les organisations non gouvernementales) dans la perspective de réformes dans le domaine de l'emploi et de l'intégration au marché du travail;
- efforts renouvelés en faveur de l'intégration sociale des personnes défavorisées et de la lutte contre la discrimination sur le marché du travail.

Experts indépendants allemands sur l'inclusion sociale

En Italie, l'expert constate que l'IRNRP accorde une attention particulière au développement du Sud de l'Italie via, par exemple, des politiques en matière d'infrastructures, des mesures de lutte contre les conditions illégales, l'évaluation des conditions de base pour le développement social et le soutien aux activités des entreprises et à l'emploi. Il souligne aussi que le dégrèvement fiscal relatif aux coûts du travail concerne surtout le Sud (et bénéficie davantage aux femmes qui travaillent) et qu'une importante proportion (82%) des Fonds structurels européens et du Fonds national pour les régions sous-exploitées a été allouée aux régions du Sud pour la période 2007-2013.

### 3.3.4 Libéralisation des services

Certains experts se disent préoccupés de l'effet des politiques destinées à accroître la concurrence sur le marché des services d'intérêt général. Par exemple, les experts belges montrent du doigt l'impact de la libéralisation du secteur de l'énergie, qui a entraîné une hausse des prix de l'énergie, et font observer que cette augmentation a des conséquences particulièrement graves pour les familles à faibles revenus. L'expert polonais rapporte des prédictions selon lesquelles la libéralisation de la tarification de l'énergie électrique en Pologne entraînera une hausse des prix de l'énergie, ce qui aura des répercussions négatives sur la situation des ménages les plus pauvres, notamment de ceux qui survivent grâce aux allocations et prestations sociales. Les experts allemands signalent que «la libéralisation des services postaux est une preuve supplémentaire du fait que la libéralisation, souvent encouragée par la politique de l'Union européenne en matière de concurrence, entraîne un accroissement du nombre de salaires ne garantissant plus le minimum vital».

## 4. *Feeding in*

### 4.1 Contribution du processus européen de protection sociale et d'inclusion sociale au programme en faveur de la croissance et de l'emploi

Une poignée d'experts identifient des liens explicites entre les IRNRP et les RNSPSIS. Cependant, la plupart des experts estiment que la contribution apportée par le processus de protection sociale et d'inclusion sociale à la réalisation des objectifs des PNR n'a pas été examinée de façon explicite et que les défis lancés aux États membres en matière de PSIS dans le rapport conjoint 2007 sur la protection et l'inclusion sociales ne sont que très rarement cités dans les IRNRP. De nombreux experts constatent toutefois certains liens implicites ou certaines approches communes entre les deux processus, ainsi qu'une certaine sensibilisation à la manière dont les mesures politiques destinées à promouvoir l'inclusion sociale peuvent contribuer (*feeding in*) à la réalisation des objectifs de croissance et d'emploi, notamment dans le domaine de l'éducation.

#### 4.1.1 Quelques liens explicites

Les pays dont les experts identifient le plus de liens entre les processus sont l'Autriche, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie. Par exemple, l'expert irlandais fait observer que «cette année, les principaux liens avec le processus de protection sociale et d'inclusion sociale sont plus explicites dans l'IRNRP et le Plan d'action national pour l'inclusion sociale est mentionné bien plus explicitement dans l'IRNRP. J'en déduis par conséquent que, par rapport à l'année dernière, l'inclusion sociale est une problématique plus présente dans le rapport de cette année. En particulier: a) une partie plus importante du rapport porte sur des thèmes et aspects liés à l'inclusion sociale (même si cette perspective n'est pas toujours explicite); b) les questions dites de politique économique conventionnelle concernant les groupes qui manquent de cohésion sociale font l'objet d'une plus grande attention (par exemple aux sections 4.4 et 4.5, le secteur moins favorisé de la population apparaît très clairement). Il semblerait que l'existence d'une politique nationale élaborée et légitimée sur l'inclusion sociale (comme dans le Plan d'action national pour l'inclusion sociale rédigé cette année...) ait cette fois permis ou imposé une meilleure prise en considération de l'inclusion sociale.» De même, l'expert portugais fait observer que «le lien avec la stratégie en faveur de la protection sociale et de l'inclusion sociale est explicitement mentionné dans le rapport, au moyen d'une référence explicite à l'importance des mesures correspondantes dans le PAN/inclusion». Elle constate aussi que l'IRNRP portugais fournit des références explicites à tous les défis identifiés pour le Portugal dans le rapport conjoint de 2007, même si les informations fournies sur la capacité à relever ces défis de façon satisfaisante varient considérablement.

L'expert roumain signale que la MOC sur l'inclusion sociale et la protection sociale interagit étroitement avec le partenariat pour la croissance et l'emploi en Roumanie. Elle rapporte que «concernant la promotion de l'inclusion sociale, on a élaboré et intégré un large éventail de politiques sociales actives: facilitation de l'accès à l'emploi pour tous, conciliation des responsabilités familiales et professionnelles pour favoriser l'emploi des femmes, investissement dans l'éducation pour augmenter les chances de décrocher un emploi, investissement dans les enfants, soutien politique actif pour les groupes défavorisés comme les handicapés, mesures destinées à améliorer les chances de conserver son emploi et les perspectives de carrière des travailleurs peu rémunérés, etc.» L'expert slovaque fait observer que «les liens avec les défis identifiés dans le processus de protection sociale et d'inclusion sociale et dans le rapport conjoint de 2007 (par exemple, la pauvreté infantile ou l'intégration des minorités) sont explicites dans le chapitre sur l'inclusion sociale. Par exemple, «la hausse de l'aide financière octroyée aux personnes dans le besoin, parallèlement à l'augmentation du coût de la vie des

ménages à bas revenus et au taux d'inflation global, ainsi que les allocations sociales versées par l'État aux enfants et aux familles» constituent des actions «visant à fournir des ressources adéquates pour tous et à protéger ceux dont les efforts ne suffisent pas augmenter les revenus» et attestent de «l'intérêt de prévenir la transmission de l'exclusion et de la pauvreté d'une génération à l'autre».

L'expert autrichien estime que la preuve la plus évidente de *feeding in* est que le système de sécurité sociale est défini comme une force productive (*Produktivkraft*) susceptible de contribuer à la croissance et à l'emploi. Elle indique que l'IRNRP se réfère à un ajout récent au RNSPIS qui «met particulièrement l'accent sur les domaines suivants: le revenu minimum d'insertion sociale, la participation accrue des personnes handicapées, les cas d'amortissement des difficultés sociales induites par la réforme des retraites de 2003 et 2004 et les dispositions en faveur des personnes ayant besoin de soins». Le rapport poursuit: «les autres domaines prioritaires du RNSPIS 2006-2008 seront maintenus, en particulier la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes, ainsi que l'intégration active des personnes en marge du marché du travail». Les experts néerlandais font remarquer la présence de références au RNSPIS et l'intention manifeste que les deux processus se complètent. Ils indiquent néanmoins «l'absence d'une description plus détaillée de la méthode utilisée pour mettre en œuvre cette complémentarité».

#### 4.1.2 Liens implicites

Plusieurs experts constatent que des éléments des RNSPIS se reflètent dans l'IRNRP, même si aucune référence croisée n'est donnée de façon explicite. Par exemple, les experts danois estiment que l'IRNRP ne contient aucune référence explicite au processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE. Mais ils constatent cependant qu'«en dépit de l'absence de liens explicites, de nombreux objectifs de la MOC sont récurrents dans l'IRNRP». Ils indiquent en outre que l'IRNRP ne fait aucune référence explicite aux défis du rapport conjoint 2007. Il contient toutefois des réponses politiques relativement spécifiques à la plupart de ces défis. On peut donc en ce sens affirmer que malgré l'absence de liens explicites, les défis du rapport conjoint sont abordés dans l'IRNRP.»

L'expert finlandais fait observer que «le lien avec les mesures et politiques du processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE n'apparaît pas de façon explicite dans le rapport». De même, selon les experts espagnols, l'IRNRP espagnol «ne contient aucune référence explicite au processus de protection sociale et d'inclusion sociale. Les mesures éducatives qui figurent dans le rapport de mise en œuvre visent clairement à améliorer les conditions générales de la population et ont aussi pour objectif de réduire le nombre de personnes qui quittent prématurément l'école, ce qui est cohérent avec le processus de protection sociale et d'inclusion sociale, mais qui dans l'IRNRP n'y est pas explicitement corrélé. En outre, certaines recommandations du rapport sur l'inclusion sociale, comme les politiques d'inclusion active en faveur des groupes vulnérables tels que les immigrés et certains groupes de femmes et de jeunes, ne sont que partiellement abordées dans la mise en œuvre du PNR. Le rapport mentionne aussi l'effet positif du plan stratégique national pour l'enfance et l'adolescence sur la coordination des politiques en faveur des enfants et la visibilité accrue obtenue par l'Observatoire de l'enfance, comme indiqué dans l'IRNRP.» Néanmoins, les experts concluent que, dans l'ensemble, le processus de *feeding in* au sein de l'IRNRP espagnol reste très limité.

L'expert estonien conclut que «l'IRNRP ne contient aucune référence explicite aux défis identifiés pour l'Estonie dans le rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Néanmoins, certains de ces défis en matière de PSIS ont été pris en considération, par exemple les mesures actives en faveur du marché du travail et les mesures d'aide sociale, le renforcement de la flexibilité du marché du travail, la garantie de ressources suffisantes pour assurer l'adéquation globale des pensions,

l'amélioration du statut sanitaire grâce à des stratégies de promotion et de prévention, etc.» De même, l'expert letton constate que l'IRNRP n'établit aucun lien explicite avec le processus de protection sociale et d'inclusion sociale. Elle fait toutefois observer que «la cohérence de la stratégie du PNR avec le RNSPIS garantit en partie la complémentarité des activités programmées en termes de groupes cibles ou d'activités/objectifs. À leur tour, les activités visant à réduire l'exclusion sociale se chevauchent en partie dans les deux documents.»

Les experts lituaniens soulignent clairement la difficulté d'évaluer l'ampleur du *feeding in* lorsqu'ils déclarent qu'«il est difficile de démontrer comment les politiques d'inclusion sociale contribuent à la croissance et à l'emploi, étant donnée l'augmentation des niveaux de pauvreté relative et d'inclusion sociale. Selon les partisans de l'intégration sociale, l'efficacité des politiques d'inclusion sociale menées dans le sens des objectifs (recentrés) de Lisbonne pourrait être réinterprétée comme la contribution de la politique sociale au développement des ressources humaines. Par exemple, les travailleurs sociaux supplémentaires destinés à venir en aide aux familles à risque pourraient dans certains cas briser le cercle vicieux de la reproduction sociétale. Par ailleurs, certains développements indiquent un manque de *feeding in*. L'augmentation de l'émigration, la diminution de l'espérance de vie et la hausse du taux de mortalité, ainsi que la situation précaire des enfants témoignent de l'absence de politique sociale efficace.» Après avoir analysé l'IRNRP, ils ont conclu que l'IRNRP et le RNSPIS se recoupaient dans une large mesure. Ils considèrent cependant que «dans l'IRNRP, la capacité concurrentielle est définie comme la recherche du profit» et que «les activités de politique publique dans le domaine de l'économie sociale sont simplement copiées du RNSPIS, pour reprendre l'expression et l'approche identifiée par l'expert français».

En Italie, l'expert estime que l'IRNRP présente des liens limités avec le processus de PSIS, tout en confirmant le caractère commun de ses principaux objectifs en matière de réduction de la pauvreté, de promotion de la justice sociale, de réduction des disparités régionales, de promotion de l'inclusion sociale des immigrants, d'amélioration de la protection sociale et des soins pour les personnes dépendantes. Dans le même ordre d'idée, les experts luxembourgeois constatent que «l'IRNRP 2007 ne contient aucune référence explicite au processus de la MOC. Il ne souligne pas non plus explicitement les défis identifiés pour le Luxembourg dans le rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale. L'interaction entre les processus du PNR et du RNSPIS n'est pas abordée. Cependant, les défis identifiés pour le Luxembourg dans le rapport conjoint 2007 sont implicitement pris en considération dans les efforts politiques.» Ils indiquent que, jusqu'à présent, la politique sociale n'a pas été utilisée comme un moteur de la croissance économique au Luxembourg. Ils terminent en déclarant qu'«il est possible que ce modèle se développe dans les étapes à venir, lorsque l'analyse des indicateurs de compétitivité et de santé sociale auront progressé».

De même, l'expert tchèque conclut que «le lien entre le PNR et la MOC (programme en faveur de l'inclusion sociale) est faible. Les mesures visant à promouvoir le capital humain dans tous les segments de la main-d'œuvre sont généralement les instruments les plus prometteurs pour encourager la croissance économique à long terme. Cependant, l'IRNRP 2007 n'insiste guère sur cet aspect, à savoir la reconnaissance de l'importance de ces politiques non seulement pour la croissance économique, mais aussi pour l'inclusion active, le vieillissement actif, l'égalité des sexes, la recherche d'emplois de qualité et la flexicurité.» D'autre part, l'expert tchèque, comme beaucoup d'autres, souligne les recoupements entre le RNSPIS et l'IRNRP lorsqu'il affirme que «ces deux documents interagissent au moins à deux égards: ils se recoupent dans leur stratégie globale – à savoir la réforme du système de retraites et la viabilité à long terme, la formulation d'incitations au travail et à la participation au marché du travail en général, le soutien de l'égalité des chances dans l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie. On constate ensuite que ces deux documents se recoupent aussi au niveau de certaines des mesures qu'ils proposent. Par conséquent, certains des défis susmentionnés sont aussi implicitement présents dans l'IRNRP.» De même, selon l'expert finlandais, «il

n'y a aucune référence explicite aux défis identifiés pour chaque pays dans le rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale.» Elle poursuit toutefois en disant que «l'on retrouve les mêmes questions que celles soulevées dans le rapport conjoint 2007».

L'expert slovène fait observer qu'«aucun lien explicite à la politique européenne en faveur de la protection sociale et de l'inclusion sociale ne figure dans l'IRNRP». Elle met toutefois en évidence certains progrès dans le domaine notamment de l'éducation et de la formation des chômeurs peu éduqués. Elle souligne aussi l'évolution de la politique en matière de logement comme exemple de bonne pratique de *feeding in* (voir encadré n° 11).

#### Encadré 11

##### **Le logement des jeunes ménages en Slovaquie**

*Dans le cadre des mesures politiques en matière de logement, un nouveau type de subvention au loyer a été introduit pour les jeunes familles qui n'ont d'autre possibilité que de louer un appartement sur un marché du logement ouvert (où les loyers sont élevés). Cette subvention est destinée en particulier aux jeunes familles avec enfants dont au moins un des parents a été récemment diplômé du troisième cycle de l'enseignement et qui n'a pas encore d'emploi régulier, foyers qui ne disposent pas de fonds suffisants pour résoudre de manière plus permanente leurs problèmes de logement, mais qui peuvent louer un appartement non lucratif (qui sont rares). Il s'agit donc d'un exemple de bonne pratique de *feeding in*, puisque cette mesure se veut être une aide temporaire aux jeunes parents possédant un niveau d'éducation élevé, qui viennent de rentrer sur le marché du travail et se trouvent souvent dans une situation d'emploi précaire et avec peu de ressources financières.*

Expert indépendant slovène sur l'inclusion sociale

#### 4.1.3 Absence de liens

Plusieurs experts se montrent assez critiques quant à l'absence de liens. Par exemple, les experts allemands estiment que «le rapport n'établit pas de lien très clair avec les mesures et politiques du processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE. L'IRNRP ne contient pas non plus de référence explicite aux défis identifiés pour chaque pays dans le rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Il n'y a en outre aucun exemple de *feeding in* à souligner comme exemple de bonne pratique.» De façon assez semblable, l'expert polonais fait observer qu'«aucun lien explicite au processus européen de protection sociale et d'inclusion sociale ne figure dans l'IRNRP». En outre, aucune référence n'est faite aux défis du rapport conjoint 2007. Pourtant, l'IRNRP contient de nombreuses références implicites au processus d'inclusion sociale en Pologne, qui pourraient révéler une prise de conscience croissante de l'impact que le processus d'inclusion a sur le développement économique et les progrès au niveau de l'emploi.» Les experts britanniques constatent qu'«en général, l'IRNRP 2007 ne contient aucune référence aux priorités sociales et n'intègre pas les objectifs sociaux (ou autres) de Lisbonne dans son cadre de référence. Pour autant qu'on le sache, aucun effort n'est déployé afin de coordonner les objectifs de la MOC et du partenariat pour la croissance et l'emploi, de même que le débat à leur sujet se déroule à différents niveaux du gouvernement et avec différentes parties prenantes.» De même, en Suède, l'expert conclut qu'«il n'y a pratiquement aucune discussion (dans l'IRNRP) qui mette en rapport les efforts en faveur de la croissance et de l'emploi avec le programme communautaire sur la protection sociale et l'inclusion sociale». L'expert grec signale que «aucune référence explicite n'est faite aux défis identifiés pour la Grèce dans le rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale».

## 4.2 Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie

L'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie figurent en bonne place dans les IRNRP et le lien entre le *feeding in* et l'éducation est particulièrement bien décrit par les experts belges (voir encadré n° 12).

Les experts belges mentionnent aussi de nombreuses initiatives individuelles intéressantes en Belgique. Ils concluent cependant que «malgré de véritables efforts afin de rendre l'éducation plus juste et plus efficace pour les groupes socialement exclus, le PNR ne dispose pas d'une vision intégrée et stratégique du "rapport éducation - inclusion - croissance". Il semble sous-estimer le pouvoir de l'éducation et de l'apprentissage tout au long de la vie pour ce qui est de promouvoir une inclusion sociale durable et, dans le même temps, doper les résultats économiques. L'attention trop axée sur la R&D et les TIC risque en effet sérieusement d'alimenter la dualisation de la société. Ce qui est nécessaire plutôt, c'est un chapitre à part entière sur l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie, qui couvre tous les stades du cycle de vie et examine systématiquement les politiques nécessaires pour adapter les capacités de la population, en commençant par les groupes les plus exclus.»

### Encadré 12

#### L'éducation et la formation: une dimension clé du *feeding in*

Les investissements dans l'éducation et la formation des groupes exclus de la société constituent à n'en pas douter les exemples les plus clairs de *feeding in*. Quoi qu'il en soit, c'est le domaine où la recherche a le plus démontré les effets positifs, non seulement pour les personnes (en termes d'inclusion durable et à long terme et d'autosuffisance), mais aussi pour la société dans son ensemble. Les «avantages sociaux» (indirects) de l'éducation sont colossaux: dans un récent rapport réalisé pour la Commission européenne (DG EAC), M. Psacharopoulos conclut d'un examen approfondi de la littérature qu'un rapport coût/bénéfice (social) de 3:1 est probablement une moyenne fiable (Psacharopoulos, 2007). Ce chiffre tient compte uniquement des retours qui ont été quantifiés et qui peuvent être exprimés en termes monétaires. Investir dans l'éducation des jeunes défavorisés entraîne des rentrées fiscales et sociales supplémentaires à l'âge adulte, une espérance de vie plus longue et en meilleure santé, des économies en termes de dépenses pour la santé, le bien-être et la sécurité, un fonctionnement plus démocratique de la société, de meilleures chances pour leur propre progéniture, etc.

Cunha et al. (2006) suggèrent en outre, sur la base d'un autre examen de la littérature, que: a) la rentabilité des investissements dans l'éducation est plus élevée lorsqu'ils sont mis en place dans la petite enfance; et b) qu'elle est plus élevée (pendant cette période) chez les enfants les plus défavorisés (par rapport à la moyenne).

Concrètement, cela signifie que chaque euro investi dans l'éducation des groupes désavantagés a un rendement moyen (net!) de trois euros, soit une rentabilité qui dépasse la plupart des investissements commerciaux. L'éducation des jeunes défavorisés est assurément un moteur de bien-être et de croissance. La question qui se pose est donc de savoir si les politiques d'inclusion belges ont intégré ce message et le traduisent dans la pratique.

Experts indépendants belges sur l'exclusion sociale

L'expert irlandais indique que le PNR est essentiellement axé sur les programmes d'apprentissage tout au long de la vie et d'activation, considérant qu'il s'agit d'une force considérable, notamment dans l'amélioration de la cohésion sociale; elle souligne aussi comment les objectifs liés à la croissance se recoupent avec les objectifs de cohésion sociale. L'expert finlandais mentionne que «plusieurs exemples sont cités concernant les politiques d'éducation qui renforcent la croissance et promeuvent la cohésion sociale, et notamment: le fonctionnement du système éducatif destiné aux adultes, qui est essentiel à la promotion de la mobilité professionnelle de la main-d'œuvre; la politique d'éducation globale, qui constitue un facteur fondamental pour doper la politique d'emploi effective et, partant, la politique de croissance et structurelle; et le système de financement basé sur les résultats pour l'éducation professionnelle, afin d'encourager les mesures entraînant le recrutement rapide des diplômés ou leur placement dans d'autres programmes éducatifs.» L'expert autrichien signale que la politique d'éducation (y compris les mesures qui permettent et renforcent l'apprentissage tout au long

de la vie) est l'un des domaines politiques qui ont été identifiés comme renforçant à la fois la croissance et la cohésion sociale. Selon l'expert slovène, «une avancée positive est la reconnaissance de l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie pour l'inclusion des plus vulnérables dans la société. Le gouvernement a reconnu la nécessité d'introduire de nouvelles mesures pour ceux qui ont quitté le plus tôt l'enseignement; il a aussi amélioré l'accès aux bourses et dégagé davantage de ressources financières à cette fin.» Comme les experts britanniques l'indiquent, l'insistance sur les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie suit une logique économique et peut aider les citoyens à échapper à la pauvreté. Cependant, tous les États membres n'abordent pas l'impact des questions relatives à l'éducation sur l'exclusion sociale. Par exemple, l'expert letton signale qu'«il n'existe qu'un lien minime entre les besoins des groupes de population socialement exclus, les problèmes dans le domaine de l'éducation et les mesures décrites dans le rapport.»

Selon les experts néerlandais, l'éducation est un exemple de bonne pratique en matière de *feeding in* (voir encadré n° 13).

#### Encadré 13

##### La lutte contre le décrochage scolaire aux Pays-Bas

Les enfants qui quittent l'école prématurément n'ont aucune qualification de base pour entrer sur le marché du travail et sont par conséquent prédestinés à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Le gouvernement néerlandais prend ce problème très au sérieux et s'est donné pour objectif de réduire le nombre d'élèves en décrochage scolaire de 71 000 en 2002 à 35 000 en 2012. Plusieurs organisations, telles que des écoles, des corporations, des municipalités et des centres pour la jeunesse œuvreront de concert à la réalisation de cet objectif. En particulier, les municipalités jouent un rôle important à cet égard, puisque les jeunes adultes de moins de 27 ans n'auront plus droit aux allocations sociales. Ils devront soit travailler, soit aller à l'école. Il faudra donc que, dans les années à venir, les municipalités mettent en œuvre des politiques couronnées de succès en faveur de la jeunesse, pour que les jeunes en décrochage scolaire soient moins de 35 000 en 2012. Le gouvernement néerlandais s'étant doté d'un ministre de la jeunesse et de la famille, il est à espérer que la question du décrochage scolaire restera en haut du programme politique.

Experts indépendants néerlandais sur l'inclusion sociale

Selon les experts, d'autres politiques d'éducation et de formation apportent une contribution intéressante au *feeding in*, par exemple:

- La promotion active de la participation des enfants immigrés aux écoles gardiennes en Belgique.
- La réduction de la taille maximale des classes en Autriche.
- La mise en évidence d'une politique «de retour aux bases» en Suède avec, à l'école primaire, des efforts renouvelés pour donner à tous les enfants des compétences de base en lecture, en écriture et en mathématiques. Des notes doivent être attribuées plus tôt (en 6<sup>e</sup> plutôt qu'en 4<sup>e</sup>) et le gouvernement a aussi l'ambition d'améliorer la position du personnel enseignant (en exigeant d'eux des compétences plus formelles et en les payant mieux).
- L'extension de l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans en Italie, avec un cadre politique plus cohérent pour l'autonomie et la coordination de la scolarité, en intégrant les immigrés, en fournissant une formation en matière d'environnement, en établissant des normes professionnelles et un certificat de compétences, en développant l'éducation des adultes, en évaluant la qualité de l'éducation et en réduisant le décrochage scolaire (500 000 étudiants ont participé aux mécanismes d'orientation professionnelle et aux stages).

- Les initiatives prises afin de réduire le décrochage scolaire à Malte.
- Les efforts substantiels déployés pour résoudre le problème des mauvais résultats dans l'éducation et la formation au Royaume-Uni (augmentation des niveaux à atteindre à l'école et des compétences de base pour les adultes).
- les mesures prises afin de lutter contre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté en augmentant les niveaux de compétences et en proposant des solutions alternatives aux élèves en décrochage scolaire, ainsi qu'en introduisant, en octobre 2006, un service volontaire d'orientation (SVO) pour les jeunes au Luxembourg ;
- L'introduction en Autriche de différentes mesures de soutien dans l'apprentissage tout au long de la vie et l'augmentation des bourses d'études.
- L'introduction d'un programme de voisinages critiques au Portugal, dont les activités, si elles ne visent pas directement l'éducation, impliquent une intervention dans le domaine de l'éducation et incluent directement les enfants les plus à risque, qui vivent dans des régions où les problèmes d'éducatifs constituent l'un des principaux points à traiter et à améliorer.
- Le renforcement de la qualité de l'enseignement technique et professionnel en Belgique grâce à une collaboration étroite avec les sociétés privées, avec de meilleures et plus nombreuses possibilités d'apprentissage et de stage en entreprise.
- Les efforts visant à moderniser la formation professionnelle en Pologne: une classification adaptée des professions et des programmes de formation, l'introduction de programmes de formation modulaires et l'introduction d'un système actualisé d'examens certifiant les qualifications professionnelles (en ce compris un supplément décrivant le processus d'apprentissage et les compétences acquises). La création prévue d'un réseau national de centres d'examen sera particulièrement important pour la politique d'inclusion sociale, puisqu'ils devraient fournir des examens tant pour les diplômés sortant de l'école que pour les personnes désireuses de certifier leurs qualifications professionnelles en dehors du système scolaire officiel.
- la validation des acquis de l'expérience (VAE) en France, qui permet aux travailleurs de recevoir un certificat de qualification sur la base des compétences qu'ils ont acquises au cours de leur vie professionnelle.

### 4.3 Inclusion active

On constate clairement une reconnaissance croissante (mais lente) de l'importance des politiques d'inclusion active cherchant à créer des synergies entre les politiques qui promeuvent l'adaptation au marché du travail, les politiques qui garantissent un revenu adéquat et les politiques qui favorisent l'accès à des services sociaux de haute qualité. Par exemple, l'expert polonais considère qu'il existe «des liens particulièrement évidents» entre les processus du PNR et du RNSPIS dans le domaine des politiques en faveur du marché du travail (voir encadré n° 14).

**Encadré 14**

**L'inclusion active des personnes en situation difficile sur le marché du travail:  
les liens entre les processus du PNR et du RNSPIS en Pologne**

Les références implicites au PAN/inclusion concernent les changements apportés à la réglementation sur l'emploi des personnes handicapées, telle que défini dans le PAN/inclusion. Les domaines d'action de l'IRNRP directement liés à la mise en œuvre du PAN/inclusion dans le domaine de l'inclusion active comprennent également les programmes suivants:

- «des formes actives de lutte contre l'exclusion sociale», afin de soutenir et promouvoir le développement de réseaux d'entité d'«économie sociale», telles que les centres et clubs d'intégration sociale et l'initiative des autorités municipales/des communes rurales en vue d'organiser des projets et programmes de travail bénéfiques sur le plan social;
- l'aide au développement des coopératives sociales, afin de développer, au sein du secteur des ONG, des institutions appelées «centres d'aide aux coopératives sociales, en fournissant des services de conseils ainsi qu'un financement supplémentaire aux personnes qui mettent sur pied des coopératives sociales.

Les mesures destinées à concilier les obligations familiales avec le travail constituent un important domaine d'action commune de la politique en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale. L'IRNRP suppose que des mesures seront élaborées dans ce domaine pour décembre 2007. Les activités dans ce domaine étaient déjà annoncées dans le PAN/inclusion.

Experts indépendants polonais sur l'inclusion sociale

Cependant, de nombreux experts indiquent que l'IRNRP de leur pays n'analyse pas suffisamment la contribution des politiques d'inclusion actives pour la croissance économique et l'emploi. Par exemple, les experts britanniques constatent que l'IRNRP de leur pays consacre très peu d'attention à l'inclusion active. L'expert estonien indique que «malheureusement, l'IRNRP ne mentionne pas si – et, le cas échéant, dans quelle mesure – les changements positifs sur le marché du travail (la diminution du nombre de chômeurs et l'augmentation du nombre de personnes employées, la forte diminution du chômage chez les jeunes, la baisse du chômage parmi les non-Estoniens, etc.) ont été influencés par les politiques et activités en matière de PSIS; seul l'impact de la forte croissance économique et de la situation économique favorable a été souligné».

Les experts danois évaluent dans quelle mesure le concept d'inclusion active a eu un effet en termes de *feeding in* sur l'IRNRP. Ils en concluent que «l'attention est pour l'essentiel dirigée vers les mesures destinées à créer un marché du travail inclusif. La question des systèmes de revenu minimum n'est pas vraiment abordée dans l'IRNRP, qu'il s'agisse des revenus du travail ou de l'aide au revenu. Toutefois, l'IRNRP signale que les prestations sociales augmenteront de 0,6 %. En ce qui concerne l'accès à des services sociaux de qualité, comme les services de conseil, les soins de santé, les services de garde pour enfants, etc., ces questions ne sont pas abordées spécifiquement en rapport avec les groupes vulnérables.» L'expert italien constate qu'«une attention plus poussée en faveur de l'inclusion sociale aurait permis d'identifier des éléments en vue d'une stratégie holistique. Cette dernière devrait reposer sur:

- 1) une aide aux revenus suffisante pour éviter l'exclusion sociale;
- 2) des liens vers le marché du travail;
- 3) un meilleur accès à des services de qualité (CE, 2006).

Il s'avère évident que des efforts supplémentaires sont de mise pour faire de ces trois dimensions des conditions clés dans l'élaboration du PNR.»

#### 4.4 Égalité entre les hommes et les femmes

La contribution de l'amélioration de l'égalité entre hommes et femmes dans l'inclusion sociale a bien été établie dans le processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE. Dans le même temps, cette amélioration peut s'avérer très importante pour la productivité économique, pour garantir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Néanmoins, si une attention considérable est portée au renforcement de la participation des femmes à la vie professionnelle grâce à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale (voir ci-dessus, section 3.2.6), les IRNRP n'insistent guère sur les politiques socialement inclusives destinées à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes en général. Les experts britanniques le soulignent de façon assez caractéristique lorsqu'ils indiquent que l'IRNRP britannique ne mentionne pas l'égalité entre les hommes et les femmes. De même, l'expert maltais signale que «l'IRNRP ne fait guère référence aux progrès réalisés en matière d'égalité entre hommes et femmes, ce qui peut être considéré comme un mauvais service rendu au travail intense effectué dans ce domaine». L'expert portugais fait observer que «le rapport omet une autre dimension de la promotion de la cohésion sociale: celle de l'égalité entre les hommes et les femmes. La dimension de genre et son incidence sur la cohésion sociale et sur une croissance durable et équitable font elles aussi défaut.» L'expert polonais souligne que «l'un des facteurs qui creuse l'écart de salaire entre hommes et femmes est l'absence d'un véritable partenariat au sein de la famille afin de partager les tâches ménagères et les responsabilités professionnelles, ce qui se traduit par des chances moindres pour les femmes sur le marché du travail. C'est pourquoi la promotion d'un partenariat au sein des familles doit constituer un élément important de toute politique destinée à concilier les responsabilités professionnelles et familiales, de sorte à permettre aux femmes d'obtenir un revenu adéquat pour leur travail. L'IRNRP réclame la mise en œuvre de l'initiative visant à encourager la conciliation des obligations professionnelles et familiales. Or, le document intitulé "Politique de la famille 2007-2014", que l'IRNRP mentionne comme étant la base des efforts globaux déployés dans le domaine de la politique de la famille, ne reconnaît pas suffisamment cet aspect politique.»

D'après les experts néerlandais, les Pays-Bas, comme beaucoup d'autres pays, s'emploient activement à augmenter la participation des femmes à la vie professionnelle. Pourtant, ces efforts ne se traduisent pas nécessairement par une plus grande égalité. Ils estiment qu'«il n'est guère rassurant que le gouvernement néerlandais se contente de prendre des mesures liées à la participation des femmes au marché du travail. Il suppose qu'une fois optimisées les conditions préalables au travail, le reste coulera de source.» Parallèlement, les experts allemands signalent que «les aspects de l'égalité entre les hommes et les femmes ne jouent pas un rôle à part entière dans l'IRNRP présenté par le gouvernement fédéral. Ils figurent dans le rapport de manière assez implicite, par exemple dans le cadre de l'éducation, de la promotion professionnelle ou de l'amélioration de la compatibilité entre famille et travail.»

Certains experts rapportent néanmoins quelques avancées intéressantes. Par exemple, l'expert français met en lumière «un accord tripartite sur "l'égalité professionnelle et salariale entre les hommes et les femmes"». Il attire aussi l'attention sur l'obligation imposée aux branches professionnelles (loi du 23 mars 2006) de négocier des mesures destinées à éradiquer les écarts de salaire entre les sexes avant le 31 décembre 2010. Quatre accords sectoriels ont déjà été signés; ils concernent le travail temporaire, le secteur bancaire, le crédit mutuel et l'industrie de l'acier. L'expert autrichien présente une réforme budgétaire mise en œuvre en 2006, dans laquelle les gouvernements nationaux, régionaux et locaux ont décidé d'appliquer «l'intégration de la dimension de genre dans le processus budgétaire».

#### 4.5 Pauvreté des enfants

La pauvreté des enfants est abordée de façon assez limitée et indirecte dans les rapports. Compte tenu de l'importance octroyée à cette problématique par le Conseil européen et le Conseil de ministres de l'UE et de la priorité qui lui a par conséquent été donnée dans le processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE tout au long de l'année 2007, il est surprenant qu'elle n'ait pas reçu une attention plus systématique dans les IRNRP, notamment au vu des liens étroits entre l'emploi des parents et la possibilité d'extraire les enfants de la pauvreté. Plusieurs experts ont particulièrement insisté sur son absence des rapports. Par exemple, l'expert finlandais indique que «la question de la pauvreté des enfants n'a pas été soulevée dans l'IRNRP finlandais». Selon l'expert grec, l'IRNRP «ne mentionne à aucun moment l'objectif d'éradiquer la transmission de la pauvreté entre les générations. La pauvreté des enfants reste un défi peu prioritaire dans le programme de politique sociale en Grèce.» L'expert suédois signale qu'en Suède, «mis à part l'éducation, la situation des enfants est à peine abordée dans l'IRNRP, peut-être parce que l'on considère l'emploi des parents comme la priorité numéro un.»

Cependant, plusieurs experts soulignent d'importants éléments de *feeding in* en rapport avec les enfants. Par exemple, les experts britanniques font observer que la stratégie du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté des enfants (en particulier la transmission intergénérationnelle de la pauvreté) est un exemple concret de *feeding in*, qui pourrait être considéré comme un exemple de bonne pratique. Le gouvernement souligne souvent le caractère durable de ses aspirations en matière d'éradication de la pauvreté des enfants en une génération; il se montre particulièrement préoccupé par les indices de transmission intergénérationnelle et de (manque de) mobilité sociale. Cependant, entre autres critiques, ils signalent que «le rapport lui-même ne fait pas grand cas de la contribution que la lutte contre la pauvreté des enfants peut apporter au renforcement de la croissance économique et de l'emploi.»

Les experts néerlandais constatent qu'en ce qui concerne l'enfance et l'adolescence, l'IRNRP néerlandais se réfère au Pacte européen pour la jeunesse du Conseil européen, à la pauvreté des enfants en tant que priorité politique communautaire pour 2007 et à l'Alliance européenne pour les familles. Le rapport souligne l'importance de la création d'un ministère de la jeunesse et de la famille au sein du nouveau gouvernement néerlandais. Les experts concluent enfin que «dans le cadre de ses mesures politiques sur le chômage des jeunes, le gouvernement a mis l'accent sur le décrochage scolaire et la transition entre l'école et le monde du travail».

L'expert portugais fait observer qu'en mars 2007, le ministre a présenté la nouvelle stratégie d'inclusion active des bénéficiaires de revenus d'insertion sociale, afin d'atteindre l'un des objectifs du PAN/inclusion: garantir d'ici 2008 que 90 % des familles bénéficiaires de cette mesure bénéficient aussi d'un programme d'insertion. D'après les données du ministère, seuls 49 % des 107 000 familles couvertes par le programme ont bénéficié d'accords d'insertion. L'expert constate que cette nouvelle stratégie a un potentiel intéressant, étant donnée la nécessité d'améliorer les résultats du volet «insertion» de la mesure et compte tenu de l'impact qu'elle peut avoir sur l'amélioration directe de la croissance et de la cohésion sociale.

L'expert italien affirme que «les politiques de lutte contre la pauvreté des enfants, les mesures déjà mentionnées et celles examinées dans la deuxième partie du présent rapport d'évaluation devraient avoir des retombées positives». Il en présente toute une série comme exemples de bonnes pratiques en matière de *feeding in* (voir la section 4.6 ci-dessous, encadré n° 16).

Assez souvent, les politiques liées à la pauvreté des enfants (par exemple celles destinées à accroître la participation des femmes au marché du travail, celles visant à éradiquer les désavantages en matière d'éducation, les politiques de soutien aux parents isolés, les politiques en matière de garde des enfants) sont couvertes dans les rapports, mais pas de manière très détaillée ou systématique. L'expert irlandais signale par exemple que «la pauvreté des enfants n'apparaît pas de façon très explicite, mais elle est abordée dans le cadre des mesures liées à l'aide au revenu des parents, par exemple, ainsi que des mesures directes et indirectes visant à une meilleure activation et à une fourniture de services de garde ciblés».

#### 4.6 Exemples de bonnes pratiques

Même si le *feeding out* n'est pas systématiquement développé dans les IRNRP, les experts rapportent toutefois plusieurs exemples intéressants. Plusieurs de ces exemples sont présentés ci-dessous.

L'expert finlandais suggère que le système d'orientation qui sera créé pour les travailleurs et leurs familles afin de promouvoir l'immigration professionnelle peut constituer un exemple concret de bonne pratique de *feeding in*. Cette mesure s'inscrit dans l'objectif global de la politique d'immigration finlandaise: prendre en considération non seulement la demande de main-d'œuvre, mais aussi la diversité des origines des immigrés et les obligations internationales existantes. Il est prévu que cette procédure soit pilotée dans le cadre du programme du FSE entre 2007 et 2013.

L'expert irlandais souligne en particulier trois domaines où de réels progrès ont été accomplis en termes de *feeding in* (voir encadré n° 15).

##### Encadré 15

##### Quelques avancées notables en termes de *feeding in* en Irlande

- Création d'un groupe à haut niveau visant à faire progresser l'activation des catégories telles que les parents isolés et les personnes handicapées. Il s'agit ici d'une série de mesures prises au cours des dernières années, l'approche suivie par le gouvernement étant toutefois très précautionneuse, notamment en ce qui concerne l'activation des parents isolés.
- L'élaboration d'un nouveau programme au titre des mesures de protection sociale, afin de promouvoir la participation, grâce à un recrutement précoce, des personnes en âge de travailler mais sans emploi – ce programme, annoncé dans le PNR de l'année dernière, est désormais lancé (bien qu'aucune information détaillée ne soit disponible, si ce n'est le budget dont il sera doté (50 millions d'euros). L'aspect précoce de l'intervention est mis en évidence et l'on peut supposer que l'objectif est une forme plus intensive et adaptée de préparation à l'emploi pour plusieurs catégories de bénéficiaires de prestations. Ce programme reflète entre autres un changement progressif dans la nature des services de protection sociale en Irlande, d'un point de vue uniquement basé sur les transferts financiers à une perspective davantage orientée vers les services sociaux.
- L'élaboration de rapports bien plus substantiels sur la politique d'immigration. Une analyse de la diversité des mesures rapportées sous cette rubrique révèle clairement que l'Irlande est très active dans ce domaine. Parmi les principales avancées, citons la désignation de l'intégration des migrants comme un domaine d'action spécifique, un ministre d'État ayant été désigné en juin 2007, la création d'un groupe interdépartemental au début de cette année afin d'analyser la politique d'intégration existante et le projet de création d'une task force sur l'intégration en 2008, l'instauration d'un fonds spécial pour l'intégration des immigrants en 2006 (doté d'une enveloppe de quelque 5 millions d'euros). Toutes ces mesures laissent penser que: a) l'immigration est en train de devenir un domaine d'action en Irlande; b) une attention spécifique est portée à l'intégration; c) le point de vue selon lequel l'immigration est plus ou moins une question de politique économique fait place à une approche qui reconnaît qu'il s'agit aussi d'un défi de politique sociale. C'est là une évolution très positive, surtout du fait que l'immigration constituait l'une des lacunes du dernier rapport sur le PNR. Par ailleurs, la façon dont l'immigration est abordée dans le PNR répond dans une certaine mesure à l'un des défis identifiés dans le rapport conjoint 2007 – continuer à promouvoir l'inclusion active dans le cadre de l'immigration. Ce domaine pourrait être considéré comme un exemple de bonne pratique.

Expert indépendant irlandais sur l'inclusion sociale

En Espagne, les experts considèrent que «l'une des plus importantes politiques en place afin de promouvoir l'intégration des immigrants est le Plan stratégique pour la citoyenneté et l'intégration (PECI). Le PECI vise à devenir un des principaux moteurs d'intégration et suit une approche holistique tel que recommandé par la Commission européenne. Le PECI promeut la cohésion sociale et agit *comme un élément phare régissant le processus d'adaptation mutuelle des immigrants et de la population autochtone dans la mesure où, par des interventions équilibrées des pouvoirs publics et de la société civile, il vise à contribuer à un processus à double sens en encourageant un développement social, économique, culturel et institutionnel qui soit avancé, pluriel et durable pour tous ceux qui résident en Espagne.* Le PECI a toutefois été conçu comme un plan stratégique indépendant et il ne comporte aucune référence au Plan d'action national pour l'inclusion sociale (PAN/inclusion). Dans l'ensemble, l'élaboration et la mise en œuvre du PECI est un bon exemple de la contribution que les politiques d'inclusion sociale peuvent apporter à de meilleures conditions de vie. Il convient cependant de souligner que la mise en œuvre de ce plan n'en est qu'à son début et qu'aucun résultat concret n'est encore disponible.»

Les experts néerlandais mentionnent plusieurs bonnes pratiques en matière de *feeding in* en rapport avec l'accessibilité des services de santé et le décrochage scolaire des plus jeunes.

L'expert italien cite plusieurs exemples intéressants de *feeding in* (voir encadré n° 16).

<b>Encadré 16</b>	
<b>Feeding in en Italie</b>	
<b>(Source: Expert indépendant italien sur l'inclusion sociale)</b>	
<i>Contribution à la réduction de la pauvreté infantile (principales mesures)</i>	<i>Contribution à la croissance et à l'emploi</i>
<p>Ressources supplémentaires en faveur des fonds nationaux pour: les politiques en faveur des ménages et pour l'égalité des genres, les politiques sociales (dont la promotion des possibilités et des droits des enfants et adolescents), les politiques relatives aux droits et à l'égalité des chances, les politiques en faveur des personnes dépendantes, des handicapés et des jeunes.</p> <p>Un programme de services socio-éducatifs consacré aux enfants (y compris les crèches) et les services à la petite enfance (par exemple les «classes d'été» pour les 0-3 ans).</p> <p>Des mécanismes fiscaux et des allocations familiales consacrées aux bas revenus et aux familles nombreuses.</p> <p>Un programme national pour le logement social.</p> <p>Des programmes et des fonds nationaux en faveur du développement durable, du transport, des économies d'énergie, de la gestion des eaux-sols-déchets, etc.</p>	<p>Accroître l'activité et les taux d'emploi des femmes.</p> <p>Augmentation des initiatives de développement et du PIB local, en particulier dans les régions méridionales.</p> <p>Hausse de la qualité de l'emploi et orientation de l'emploi vers les technologies propres et l'utilisation éco-efficace des ressources disponibles.</p> <p>Développement des capacités des nouvelles générations.</p> <p>Restauration et renouvellement des ressources disponibles pour la vie et les générations futures.</p>
<i>Contribution à l'intégration des immigrants (principales mesures)</i>	<i>Contribution à la croissance et à l'emploi</i>
<p>Fonds national pour l'inclusion sociale, l'immigration et le droit d'asile.</p> <p>Réforme de l'actuel cadre juridique afin d'améliorer l'accessibilité aux droits civils et sociaux tout en luttant contre l'illégalité, le marché au noir et l'économie souterraine.</p> <p>Programmes locaux et nationaux visant à faciliter l'intégration des minorités ethniques (par exemple les Roms, les Sinti et les gens du voyage).</p> <p>Ressources financières consacrées à l'intégration des mineurs étrangers dans les écoles.</p>	<p>Augmentation de la main-d'œuvre nationale.</p> <p>Augmentation des nouvelles ressources humaines afin de réduire le déclin et le vieillissement démographique.</p> <p>Augmentation du développement national et de la contribution au PIB.</p> <p>Augmentation du développement régional, en particulier dans les régions du Nord et du Centre.</p>

Les experts bulgares considèrent que «le rapport contient bien peu d'arguments illustrant l'autre direction des politiques se renforçant mutuellement, par exemple la manière dont les politiques d'inclusion sociale peuvent avoir un effet de *feeding in* sur les objectifs de croissance». Ils rapportent toutefois un exemple positif et intéressant de bonne pratique (voir encadré n° 17).

**Encadré 17**

**Initiative active en faveur du marché du travail en Bulgarie**

La deuxième composante du projet intitulé «Investissement social et promotion de l'emploi» financé par un prêt de la Banque mondiale représente un bon exemple de la façon dont les investissements sociaux peuvent promouvoir la croissance. La deuxième composante du projet intitulé «Initiative active bulgare en faveur du marché du travail» cible la formation des chômeurs et a affiché des taux de placement bruts très élevés – plus de 40% pour la formation des personnes au chômage et plus de 90% pour la formation des travailleurs. Outre la formation, l'initiative a aussi soutenu les études de planification du développement économique local, qui ont été confiées à des petites entreprises et ONG et semblent avoir produit un processus de planification véritablement participatif. Cette initiative doit notamment sa réussite à:

- un ciblage approprié, grâce au dessin d'un «plan» de la pauvreté au stade de la planification, en évitant les références directes aux groupes minoritaires, même s'ils sont devenus les principaux clients du programme, mais en dressant un plan spatial et social qui a mis au jour des noyaux de pauvreté;
- une vaste implication des parties prenantes, dont les partenaires sociaux;
- une compréhension des multiples types et des multiples causes du chômage et de la pauvreté.

Experts indépendants bulgares sur l'inclusion sociale

L'exemple de bonne pratique cité par le gouvernement suédois concerne la coopération, notamment entre les municipalités de Sörmland (sud de Stockholm). L'objectif est d'allier les forces afin d'œuvrer à une stratégie de Lisbonne intégrée. L'accent est clairement mis sur la croissance économique et l'emploi. Le seul élément qui traite de l'inclusion est un projet visant à rapprocher les emplois disponibles des chômeurs de longue durée identifiés par l'administration suédoise de la sécurité sociale. Les personnes auxquelles on garantira un emploi seront soutenues par des programmes et mesures afin qu'elles soient à même d'occuper les postes vacants identifiés. Cette partie du projet peut être considérée comme un exemple de la stratégie globale du gouvernement destinée à prévenir les exclusions durables ou permanentes du marché du travail.

L'expert polonais considère que le programme en faveur de la création de logements sociaux offre un autre bon exemple de liens entre l'IRNRP et le processus d'inclusion sociale. «Fournir des logements sociaux est considéré comme un des efforts consentis afin d'améliorer la mobilité géographique des travailleurs et la situation du logement en Pologne. Ce positionnement du programme révèle clairement l'existence d'une relation entre le processus (recentré) de Lisbonne et le processus d'inclusion sociale.»

## 5. Gouvernance

### 5.1 Suivi et évaluation de l'impact des politiques

Bon nombre d'experts estime que le suivi de l'impact des politiques de croissance et d'emploi sur l'inclusion sociale reste limité. Par exemple, l'expert finlandais fait observer que «l'IRNRP ne garantit pas que la croissance et l'emploi contribueront aux objectifs de la MOC. L'évaluation des résultats souhaités/attendus de chaque mesure politique n'est pas décrite dans le rapport. Il ne donne aucun exemple de l'utilisation systématique des évaluations d'impact ni des instruments d'analyse de l'impact sur la pauvreté ou autre.» L'expert portugais souligne le manque d'informations en matière d'évaluation de l'impact ainsi le déséquilibre des informations fournies dans les domaines plus directement liés à l'inclusion sociale. Dans certains cas, le rapport aurait pu tirer profit des informations disponibles sur les rapports de suivi et d'évaluation. Selon les experts grecs, «un système de suivi cohérent permettant de surveiller les progrès de la mise en œuvre des mesures et d'évaluer leur impact sur la pauvreté fait cruellement défaut».

Certains experts notent toutefois des avancées positives. C'est notamment le cas du Danemark, qui a décidé de mettre en œuvre une «approche plus systématiquement axée sur les résultats» des politiques (voir encadré n° 18). C'est aussi le cas au Royaume-Uni, où les experts constatent que la mesure des objectifs, des indicateurs et des performances est un sujet d'attention. De même, l'expert tchèque signale que «l'utilisation d'indicateurs dans le PNR et le RNSPIS et les documents statistiques corrélés a apporté de nettes améliorations dans le suivi des politiques et de leur contexte, puisqu'elle a obligé les organismes nationaux compétents à fournir de nouveaux ensembles d'informations. Parallèlement, la mise en œuvre de l'EU-SILC a permis de réaliser des progrès dans le suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ces progrès permettent aussi le développement de la recherche dans ce domaine.» L'expert irlandais constate qu'«en ce qui concerne le suivi et l'évaluation ou d'autres mesures d'analyse des résultats, le suivi a été institutionnalisé par le processus de partenariat social. Il existe aussi des outils d'évaluation de l'impact sur la pauvreté, dans lesquels des efforts ont été consentis afin de les introduire dans tous les départements et unités, ainsi qu'au niveau local. Ces outils n'ont toutefois pas été intégrés au niveau central dans le processus de planification économique.»

#### Encadré 18

##### Vers une approche de la politique plus systématiquement axée sur les résultats au Danemark

Les politiques d'intégration et les politiques sociales sont des domaines dans lesquels le suivi et l'évaluation d'impact manquent encore de précision et doivent être développés. Le ministère des affaires sociales a toutefois créé un groupe d'étude chargé de mettre au point une approche axée sur les résultats pour toutes les initiatives politiques et législatives. Ce groupe d'étude cherche à améliorer la clarté et la mesurabilité des objectifs de la législation, mais il s'emploie aussi à soutenir la recherche, sur la base d'éléments concrets, sur ce qui fonctionne et pour qui.

Expert indépendant danois sur l'inclusion sociale

Les experts espagnols sont optimistes quant à l'impact potentiel de l'Agence de l'évaluation récemment créée (voir encadré n° 19).

**Encadré 19**

**La création de l'Agence espagnole de l'évaluation**

La création d'une Agence de l'évaluation constitue une avancée majeure dans le processus de modernisation de l'État. La nouvelle Agence de l'évaluation sera chargée d'évaluer les résultats des politiques publiques et la qualité des services. Cet organisme contribuera à une meilleure connaissance des effets des politiques publiques et promouvra une culture de l'évaluation au sein de l'État espagnol. C'est un grand pas en avant pour l'État, qui marque ainsi sa volonté d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des politiques à moyen terme, en renforçant la transparence et l'équité de l'impact des politiques et dépenses publiques. Cette agence représente un bon point pour l'intégration de l'inclusion sociale et de la protection sociale, mais aussi d'autres questions transversales (comme les questions de genre) dans les processus politiques en Espagne.

Experts indépendants espagnols sur l'inclusion sociale

**5.2 Participation des parties intéressées**

Dans beaucoup de pays, la participation des parties intéressées demeure très limitée. Les partenaires sociaux sont plus souvent impliqués mais, contrairement au processus de PSIS, où la «bonne gouvernance, la transparence et la participation des parties intéressées à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques» comptent parmi les objectifs premiers, l'implication des ONG et des personnes qui connaissent la pauvreté et l'exclusion sociale reste très faible. Par exemple, les experts espagnols font remarquer que «malgré l'implication étroite de certains partenaires sociaux dans la négociation et la mise en œuvre de la plupart des réformes mentionnées dans le PNR, d'autres acteurs sociaux ne sont pas cités dans le rapport». De même, les experts néerlandais signalent qu'«il subsiste un déséquilibre entre le PNR et le RNSPIS, en ce sens que les ONG, le secteur du bénévolat et les organisations de personnes qui connaissent la pauvreté et l'exclusion sociale ne sont pas entendus dans le cadre du PNR». L'expert slovaque constate également que «l'implication des parties intéressées est l'un des maillons faibles de la MOC en Slovaquie en matière d'inclusion sociale. Sur la base d'une forte tradition tripartite, les partenaires sociaux sont régulièrement impliqués dans le processus législatif et décisionnel. Cependant, les organisations/associations qui sont plus proches des groupes les plus défavorisés n'ont pas la parole dans le processus décisionnel.» De façon assez semblable, les experts britanniques soulignent que «les personnes ayant une expérience directe de la pauvreté sont moins impliquées dans le programme en faveur de la croissance et de l'emploi que celles qui agissent dans la protection et de l'inclusion sociales, bien qu'il s'agisse d'un aspect central de leur quotidien». Les experts allemands considèrent en réalité que la situation s'est détériorée depuis l'introduction de la rationalisation et l'avènement du PAN/inclusion. Selon eux, il est «extrêmement problématique que les groupes de population les plus fortement touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale ne puissent pas se faire entendre dans ce débat démocratique. La préparation de l'IRNRP pâtit elle aussi de cette lacune. Le rapport actuel a été rédigé sous la supervision du ministère fédéral de l'économie. Les *Länder*, les associations commerciales, les syndicats et les associations des autorités locales ont participé à ce processus. Cependant, pour ce qui est de l'inclusion sociale, les acteurs indépendants centraux tels que les organismes bénévoles et/ou les initiatives de groupes de personnes concernées, sont laissés de côté.» L'expert grec constate qu'«une véritable consultation en Grèce fait cruellement défaut. La consultation et la coopération avec les parties intéressées en général et, en particulier, avec les partenaires sociaux demeurent faibles.» L'expert slovène signale que les ministères sont obligés d'impliquer les parties prenantes qui se sont dites intéressées dans la préparation des réglementations qui les concernent. Elle déclare toutefois que «le plus souvent, cette participation n'est que formelle et la prise en compte de l'avis d'une partie prenante dépend de sa force (politique) relative. Les arguments des organisations non gouvernementales et professionnelles sont rarement entendus ou acceptés, mais les syndicats sont pris plus au sérieux (notamment le dialogue social qui se déroule au

sein du Conseil économique et social et discute de tous les actes législatifs proposés et des documents dans les domaines économique, de l'emploi et social).»

Certains experts rapportent néanmoins quelques progrès encourageants. Par exemple, le rôle des parties intéressées a été renforcé en Finlande (voir encadré n° 20). En Espagne, les experts relèvent un aspect important particulièrement mis en évidence: l'implication, dans la mise en œuvre et l'établissement des rapports, des gouvernements régionaux, provinciaux et locaux ou de leurs représentants. Une évolution similaire apparaît également aux Pays-Bas. Les experts néerlandais signalent qu'«une consultation intensive de l'association des municipalités néerlandaises a été organisée. Les préoccupations des municipalités sont davantage prises en considérations que dans les programmes précédents. Les partenaires sociaux se voient eux aussi offrir de vastes possibilités de faire entendre leurs préoccupations. Leurs conseils font l'objet d'un rapport séparé.» En outre, le nouveau gouvernement a organisé un «sommet de la participation», à l'occasion duquel il a conclu des accords avec les partenaires sociaux et les autorités locales sur les politiques d'emploi et de participation. De même, les experts danois font observer qu'«au Danemark, il est coutumier d'encourager surtout l'implication des parties intéressées dans les consultations et l'élaboration de nouvelles lois, etc. Les partenaires du marché du travail, les autorités locales, le conseil des personnes handicapées etc. sont continuellement invités et autorisés à présenter leurs points de vue sur l'évolution et les réformes des politiques sociales et du marché du travail.» En outre, des groupes ministériels conjoints ont été réunis par le gouvernement de Westminster et le gouvernement décentralisé afin de discuter des questions liées à la pauvreté. Les experts luxembourgeois soulignent les vastes arrangements visant à impliquer les parties intéressées dans la préparation et le suivi des processus sociaux et du PNR, ainsi que la bonne coopération entre les pouvoirs exécutif et législatif et les partenaires sociaux. Leur conclusion est que «le caractère rigoureux et multilatéral de l'approche luxembourgeoise dans la poursuite des objectifs de la stratégie de Lisbonne est exemplaire et constitue assurément une bonne pratique qui mérite d'être soulignée».

Concernant l'implication des parties intéressées, les experts sont souvent préoccupés par le manque de dialogue véritablement profond. Les experts britanniques sont assez clairs en la matière, lorsqu'ils commentent le développement assez systématique de l'implication des parties prenantes dans le programme de protection et d'inclusion sociales au Royaume-Uni et constatent que l'IRNRP plaide pour que les politiques spécifiques fassent l'objet d'une consultation rigoureuse. D'après eux, «cela n'a rien à voir avec l'établissement d'un dialogue avec les parties intéressées au sujet des priorités relatives entre les politiques ou des objectifs fondamentaux qui devraient orienter les choix politiques à suivre».

#### **Encadré 20**

##### **Participation des parties intéressées en Finlande**

Dans le cadre d'autres mécanismes de gouvernance, le gouvernement finlandais a pris (le 8 mars 2007) une décision principale pour renforcer la position des ONG et leur permettre de participer de plus en plus aux processus décisionnels au sein des ministères. Cette décision principale stipule par exemple que les possibilités de participation doivent être développées de façon à permettre aux bureaux centraux d'importantes ONG de consulter leurs associations membres lors de la préparation des réponses soumises aux ministères. À cet effet, la participation des associations aux comités de préparation sera renforcée et les associations seront entendues à un stade précoce pour permettre aussi la consultation des associations membres. En effet, ces procédures sont en place afin de garantir une interaction efficace et mutuelle entre les objectifs de Lisbonne (plus grande croissance économique, emplois plus nombreux et de meilleure qualité et plus grande cohésion sociale).

Expert indépendant finlandais sur l'inclusion sociale

Des progrès sont aussi rapportés par l'expert autrichien, notamment du point de vue de l'implication des ONG. En juin 2007, les ONG ont pour la première fois été invitées à discuter du processus de mise en œuvre du PNR. À l'occasion de cette réunion, les idées et propositions avancées par les ONG ont été discutées. Les discussions ont aussi porté sur d'éventuelles mesures communes à prendre par la suite. Conformément à l'IRNRP, une contribution continue est envisagée et l'administration prépare pour l'instant les «Normes de la participation publique».

L'expert roumain fait observer que «la mobilisation de toutes les parties intéressées est de plus en plus considérée comme une possibilité et un moyen d'atteindre les objectifs d'inclusion sociale et de protection sociale». Selon ses conclusions, «la participation des structures de la société civile au processus décisionnel à tous les niveaux s'améliore, même si une aide et un encouragement supplémentaires sont nécessaires, de même que, surtout, une formation/pratique dans le domaine de l'exercice des droits et responsabilités liés à la participation citoyenne.»

Enfin, l'Estonie apporte un autre exemple d'amélioration dans l'implication des parties intéressées (voir encadré n° 21).

#### **Encadré 21**

##### **L'implication des parties intéressées en Estonie**

L'implication systématique de différents acteurs concernés dans l'ensemble du cycle décisionnel constitue un important mécanisme de gouvernance:

- la préparation de rapports sur la coordination de la mise en œuvre et de l'application de l'IRNRP relève de la responsabilité d'un groupe de travail interministériel (composé de représentants du ministère de l'éducation et de la recherche, du ministère de la justice, du ministère de l'environnement, du ministère des affaires économiques et des communications, de la chancellerie d'État, du ministère des finances, du ministère de l'intérieur, du ministère des affaires sociales, du ministère des affaires étrangères et de la Banque d'Estonie), et la responsabilité des différentes parties de l'IRNRP est divisée entre les ministères;
- le groupe de travail interministériel est convoqué par le secrétaire d'État et présidé par le directeur stratégique de la chancellerie d'État;
- les membres du groupe de travail et d'autres partenaires (représentants des partenaires sociaux, des groupes d'intérêt, des experts issus du milieu universitaire et des établissements de recherche scientifique) ont contribué à l'IRNRP via des réunions de groupe, en soumettant des propositions électroniques et/ou écrites;
- avant de soumettre l'IRNRP au gouvernement, un séminaire conjoint a été organisé avec les représentants des ministères et d'autres partenaires;
- après le séminaire, le projet final d'IRNRP a été soumis aux partenaires pour consultation;
- afin de garantir l'intégrité des données présentées dans l'IRNRP, avant l'approbation du gouvernement, l'IRNRP a été soumis à un cycle de coordination officiel;
- avant de soumettre l'IRNRP au gouvernement pour approbation, l'IRNRP a été amendé en fonction des résultats du séminaire et des propositions et commentaires officiels formulés par les ministères et les partenaires.

Expert indépendant estonien sur l'inclusion sociale

### 5.3 Coordination et mise en commun des politiques économiques, d'emploi et sociales

Dans bon nombre d'États membres, les liens formels entre les responsables du processus en faveur de la croissance et de l'emploi et ceux qui coordonnent le processus de PSIS semblent insuffisants. Par exemple, l'expert grec, bien qu'il constate des efforts individuels en matière d'inclusion sociale, ne décèle aucun élément indiquant que ces mesures sont sous-tendues par une approche d'intégration globale, et encore moins par une politique et une stratégie exhaustives. Les mesures semblent fragmentées et, par conséquent, une synergie et une interaction étroite entre elles fait défaut. Dans l'ensemble, il lui semble que la promotion de l'inclusion sociale n'est pas encore devenue une priorité transgouvernementale en Grèce. L'expert portugais fait observer que l'une des faiblesses de l'IRNRP portugais est «le manque d'informations pertinentes sur les politiques d'inclusion sociale. Le contenu de l'IRNRP n'indique pas clairement comment aborder les défis de l'inclusion sociale et ces manquements peuvent aussi résulter d'un manque de coordination entre le PNR et le PAN/inclusion.» Elle attribue en outre les déséquilibres entre les dimensions de la croissance et de l'emploi, d'une part, et de l'inclusion sociale, d'autre part, à «un manque de communication et de coordination entre les organes administratifs centraux et, certainement, à un manque de dialogue et d'articulation avec les niveaux locaux de gouvernance. Les contributions de toutes ces parties intéressées – pour autant qu'elles bénéficient des conditions nécessaires pour ce faire – renforceraient à n'en pas douter une analyse plus complète de la mise en œuvre du PNR.» L'expert tchèque constate que des organes interministériels spéciaux distincts ont été créés pour préparer l'IRNRP et le RNSPIS. Il signale toutefois que ces organes travaillent de manière indépendante et conclut que «ces circonstances ne garantissent pas un lien fort entre les programmes».

Sur une note un peu plus positive, plusieurs autres experts (les Espagnols par exemple) constatent que la coordination et la mise en commun des politiques économiques, d'emploi et sociales sont encore insuffisantes pour l'instant, mais continuent d'évoluer dans la bonne direction. De même, l'expert polonais conclut que «par rapport à l'IRNRP 2006, le rapport de 2007 affiche une progression en matière de mise en commun des politiques économiques, d'emploi et sociales. Cette coordination est soutenue par les programmes en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale cofinancés par le FSE. Des préoccupations se font entendre quant au manque évident de coordination dans de nombreux domaines. C'est notamment le cas des réformes des systèmes de protection sociale, dont la définition pourrait mettre en péril la réalisation des objectifs d'inclusion sociale. Dans le cadre des réformes des systèmes de protection sociale, on observe un déséquilibre entre les objectifs macro-économiques (comme la stabilité financière à long terme) et les objectifs sociaux (comme l'adéquation des prestations).»

Il convient en outre de noter que, dans certains cas, le décloisonnement de l'administration est plus évident dans des domaines d'action spécifiques que dans les politiques économiques, d'emploi, sociales plus générales. Par exemple, les experts néerlandais observent plusieurs exemples de politiques de «mise en commun» dans la loi sur les services de garde pour enfants, dans les politiques d'emploi et d'éducation des jeunes et dans les politiques d'emploi en faveur des minorités. L'expert slovène fait observer que «le seul exemple de politique de "mise en commun" est à trouver dans l'activation des bénéficiaires d'assistance sociale de nature financière (et des personnes sans emploi bénéficiant d'allocations de chômage) - il s'agit dans le même temps d'un objectif de la politique sociale et de la politique (économique) en matière d'emploi. C'est à cette fin que les bases de données des centres d'action sociale et des agences de l'emploi ont été reliées, afin de garantir la mise en œuvre efficiente de l'activation, ainsi que la mise à disposition d'informations précises sur les demandeurs de différents transferts sociaux.»