



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2009

MISE AU POINT D'INSTRUMENTS
CIBLÉS POUR FAVORISER
L'INCLUSION ACTIVE DES
PERSONNES VULNÉRABLES

OSLO, 29-30 OCTOBRE 2009

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE
ET D'INCLUSION SOCIALE
2009

MISE AU POINT D'INSTRUMENTS
CIBLÉS POUR FAVORISER
L'INCLUSION ACTIVE DES
PERSONNES VULNÉRABLES

RIENK PRINS
ASTRI RESEARCH AND CONSULTANCY GROUP

OSLO, 29-30 OCTOBRE 2009

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

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

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2010

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
1. La politique sociale et le contexte institutionnel de la Norvège	9
2. Le programme « Qualification »	10
3. Première évaluation	12
4. Liens avec la politique et les stratégies de l'UE	14
5. Politiques et expériences des pays pairs	17
6. Thèmes du débat autour du programme « Qualification »	21
7. Transférabilité	26
8. Enseignements et recommandations	28





Résumé

Une nouvelle administration du travail et de la prévoyance sociale a été récemment mise en place en Norvège: il s'agit de la NVA, qui a pour mission d'assurer une meilleure coordination des prestations, une plus grande convivialité des services, et un travail social plus efficace et davantage axé sur l'emploi.

Cette nouvelle organisation est chargée de la mise en œuvre du programme « Qualification », outil novateur créé dans le cadre de l'initiative « Action contre la pauvreté » et destiné à améliorer la qualité de vie par l'insertion dans l'emploi grâce à des parcours individualisés. Le programme vise plus particulièrement les personnes les plus éloignées du marché du travail, confrontées à des problèmes majeurs et complexes, ayant une capacité de travail considérablement réduite, et vivant dès lors dans une « culture de dépendance » à l'égard des prestations sociales.

L'une des caractéristiques essentielles du programme réside dans une coordination plus étroite entre les différentes instances publiques (services de l'emploi, administration de la sécurité sociale et municipalités) — rapprochement rendu possible par la création de la NAV.

Le programme « Qualification » s'adresse à des participants âgés de 19 à 67 ans, qui doivent le suivre à temps plein (37 heures par semaine) et prendre part à toute une série d'activités et de formations destinées à faciliter leur passage à la vie professionnelle. Une « prestation de qualification » de 17 000 euros environ par an leur est versée pour la durée du programme, soit un montant à peine supérieur, dans la plupart des cas, à la prestation normale octroyée au titre de l'aide sociale.

L'examen par les pairs a montré que de nombreux éléments du programme « Qualification » s'inscrivent dans le droit fil de la politique de l'UE en matière de protection sociale et d'inclusion sociale, à savoir:

- la création d'une agence unique (ou « guichet unique ») regroupant les services d'aide au revenu, d'emploi et de prévoyance sociale à l'intention des personnes confrontées à des problèmes multiples;

- une large place réservée aux groupes vulnérables avec une adaptation de l'action au niveau des municipalités selon la prévalence locale ou régionale de ces groupes;
- une réorientation des dispositions collectives axées sur l'offre vers une approche davantage axée sur les bénéficiaires et la demande, qui tienne mieux compte des besoins et des exigences des destinataires individuels;
- un complément de ressources adéquat durant la participation au programme.

La familiarisation avec la conception et la mise en œuvre du programme « Qualification » a permis aux participants à l'examen par les pairs de formuler une série d'observations et d'apports utiles.

La discussion a notamment porté sur la question de savoir si la participation au programme norvégien est *volontaire ou plus ou moins obligatoire*. Les décideurs et gestionnaires de cas ont indiqué que cette participation reste volontaire, mais que l'avantage financier proposé constitue une incitation majeure. Les représentants de la Pologne et du Royaume-Uni se sont interrogés sur la nécessité éventuelle d'une certaine « formalisation » de l'engagement des participants — comme c'est le cas pour leurs propres programmes, qui prévoient la signature d'un document juridiquement contraignant (« contrat »). Tel n'est pas le cas du programme « Qualification », qui considère la motivation personnelle comme le moteur principal de la participation.

Il est apparu en outre, au cours des discussions, que les antennes de la NAV jouissent d'une certaine liberté pour *décider des candidats retenus pour le programme*. Il a été suggéré que les décisions en matière de sélection des candidats et de contenu du programme gagneraient à se fonder sur un outil standard d'évaluation utilisé par toutes les antennes. Cet outil ne porterait pas seulement sur les besoins, les exigences et les incapacités, mais également sur les compétences et les potentialités.

En ce qui concerne le fonctionnement du programme, la discussion a montré que certaines situations observées en Norvège existent également dans d'autres pays de l'UE. Ainsi par exemple, les programmes destinés aux personnes les plus défavorisées tendent à *se concentrer davantage sur les besoins sociaux et de*



santé que sur les besoins liés au marché du travail, ce qui reflète leurs véritables besoins. Il ressort toutefois de la discussion qu'une formation complémentaire des membres des nouvelles équipes « fusionnées » serait utile dans ce contexte, étant donné leur moindre familiarisation avec les questions d'emploi et de marché du travail.

En ce qui concerne les résultats, l'attention a été attirée sur le fait que le programme « Qualification » a été *mis en œuvre dans une période de transition et de transformation* (création de nouvelles antennes de la NAV, intensification de la coopération avec les municipalités, etc.) et qu'il convient de prendre cet élément en compte lors de la fixation des objectifs des antennes locales de la NAV (à savoir le nombre de personnes qu'elles doivent faire participer chaque année au programme). D'autres aspects du fonctionnement du programme sont également contraignants pour le personnel de la NAV, en termes de temps notamment: on songe par exemple à la sous-traitance de certaines activités de formation ou de recherche d'emplois à des prestataires privés avec les tâches supplémentaires et d'appui que cette démarche implique (en matière de suivi notamment). De surcroît, comme le confirme l'expérience de plusieurs pays, les parcours d'inclusion sociale de personnes confrontées à des problèmes multiples sont généralement plus longs et requièrent davantage de soutien et de supervision que les programmes destinés à des personnes plus proches du marché du travail.

En ce qui concerne la *transférabilité* de certains aspects de la stratégie, plusieurs représentants ont exprimé leur appréciation à l'égard de la structure de la NAV, qui améliore la prestation des services grâce à une bonne coopération entre l'administration centrale et municipale, et entre des instances situées à de niveaux d'action différents. Les experts de plusieurs pays ont néanmoins indiqué qu'une telle structure se heurterait à une *réticence et ne fonctionnerait pas (encore) dans leur pays* en raison d'obstacles juridiques, organisationnels, budgétaires et psychologiques. Dans d'autres pays, la fusion de prestataires publics et l'intégration de la prestation des services pourraient se heurter à une difficulté supplémentaire, à savoir la position et le rôle de premier plan des organisations patronales et syndicales.

Les participants à l'examen par les pairs ont fait remarquer par ailleurs que les disparités transnationales en termes de *budgets, ressources et structures disponibles* pour les politiques en matière de prévoyance sociale, d'emploi, d'inclusion



sociale et de soins de santé ne manqueraient pas d'influencer le degré d'applicabilité des éléments du programme « Qualification » dans d'autres pays.

Les représentants du réseau européen anti-pauvreté (EAPN) n'en considèrent pas moins le programme « Qualification » comme un moyen attrayant de lutter contre la pauvreté dans la mesure où il offre à la fois un complément de ressources et un accès aux services sociaux et d'emploi. Ils ajoutent que plusieurs principes et pratiques de ce programme pourraient être transférés avec succès dans d'autres pays.



1. La politique sociale et le contexte institutionnel de la Norvège

Les mesures de réadaptation et d'insertion professionnelles sont au cœur de la politique sociale du gouvernement norvégien depuis 1991. Leur adoption a été essentiellement motivée par le vieillissement de la population et la nécessité de garantir la viabilité financière des systèmes de protection sociale, de pension et de soins de santé. Le système norvégien de prévoyance sociale couvre 2 400 000 travailleurs actifs environ, de même que 700 000 personnes sans emploi et allocataires sociaux.

Comme dans d'autres pays d'Europe, la fusion des administrations norvégiennes respectivement chargées des services de l'emploi et des services sociaux est en cours et conduit à la création d'une nouvelle administration du travail et de la prévoyance sociale: la NAV, qui a pour mission d'assurer une meilleure coordination des prestations, une plus grande convivialité des services, et un travail social plus efficace et davantage axé sur l'emploi. L'un des éléments essentiels de la réforme a été la mise en place d'une antenne de la NAV dans toutes les municipalités, afin de mettre un « guichet unique » à la disposition de toutes les catégories de destinataires des services en matière d'emploi, de revenu de substitution, de réadaptation professionnelle, de formation, etc.

Les services responsables de l'emploi et de la sécurité sociale (niveau national) et les services de prévoyance sociale (niveau municipal) travaillent désormais ensemble au sein de la nouvelle structure de la NAV. Leur collaboration a conduit au développement d'un nouveau programme « Qualification » axé sur la promotion de l'inclusion sociale et de l'emploi parmi les groupes les plus vulnérables de la société norvégienne.

2. Le programme « Qualification »

Le programme « Qualification », inauguré en novembre 2007 dans le cadre de l'initiative norvégienne de lutte contre la pauvreté, vise à améliorer la qualité de vie par l'insertion dans l'emploi grâce à des parcours individualisés. Le programme s'adresse plus particulièrement aux personnes les plus éloignées du marché du travail, confrontées à des problèmes majeurs et complexes, ayant une capacité de travail considérablement réduite, et qui vivent par conséquent dans une « culture de dépendance ». En Norvège, l'aide sociale constitue la source principale de revenu de 40% des personnes qui en bénéficient, lesquelles connaissent des problèmes multiples allant de la santé mentale à un besoin de logement ou à une invalidité naturelle. De surcroît, 50% se situent en deçà du seuil de pauvreté.

Le programme est devenu un instrument stratégique clé pour tenter de venir en aide à ces personnes. Il agit sur deux fronts: d'une part, le marché du travail, où il favorise l'insertion professionnelle et des activités liées à l'emploi; et, d'autre part, la prévoyance sociale avec l'apport d'une garantie de revenu et d'une vie décente pour ceux qui ne peuvent travailler.

10

L'une des caractéristiques essentielles du programme réside dans une meilleure coordination entre les différentes instances publiques (services de l'emploi, administration de la sécurité sociale et municipalités). Le programme « Qualification » lie et intègre la prestation — fragmentée jusqu'ici — des services relevant de l'aide sociale, de l'emploi et de la santé, et les met à la disposition d'une série ciblée de bénéficiaires vulnérables. Les membres du personnel directement impliqués dans le programme « Qualification » sont tenus en outre de nouer des contacts étroits avec d'autres acteurs importants opérant dans les domaines concernés, y compris les services de santé, les employeurs et les ONG.

La conception même du programme se fonde sur des projets pilotes antérieurement menés en matière de prestation intégrée de services et axés, dans plusieurs cas, sur les migrants et les personnes socialement vulnérables. Il s'agit d'un programme orienté vers l'emploi dont le seuil d'accès est bas. Les participants peuvent être âgés de 19 à 67 ans. Avant d'accéder au programme, les candidats doivent passer un test d'aptitude au travail afin de déterminer s'ils remplissent les critères et s'ils ont des besoins particuliers. Les personnes éligibles sont celles dont l'aptitude au travail est fortement réduite ou qui bénéficient seulement



de prestations limitées de la sécurité sociale. Les participants doivent également montrer une motivation suffisante vis-à-vis d'une transition vers le travail.

À l'issue de l'évaluation, qui consiste principalement en un formulaire d'auto-évaluation à compléter par le candidat, un plan d'activité individualisé est élaboré : il décrit les actions et mesures qui seront prises dans le cadre du programme en vue de préparer le candidat (ou la candidate) à son passage à la vie professionnelle. Le plan contient à la fois des activités de renforcement de la confiance et des activités axées sur l'emploi. Le programme débute le plus souvent par des activités de formation en rapport avec les aptitudes sociales et les capacités d'adaptation du participant.

Les participants suivent le programme à temps plein (37 heures par semaine) et reçoivent durant cette période une « prestation de qualification » — laquelle n'est généralement pas beaucoup plus élevée que l'aide sociale ordinaire (17 000 euros par an environ). Ce montant, qui est moins élevé pour les participants de moins de 25 ans, est soumis à un impôt sur le revenu de 25%, mais il contribue à la pension individuelle. La période fixée pour l'achèvement du programme est d'une année, avec un maximum de deux ans (une année supplémentaire est néanmoins possible moyennant certaines conditions).

Le programme « Qualification » a accueilli 7 000 participants environ depuis sa création. Le programme devrait être opérationnel sur l'ensemble du territoire national d'ici au premier trimestre 2010.

3. Première évaluation

Les premiers bilans du programme « Qualification » ont révélé quelques écarts et problèmes, lesquels peuvent toutefois être considérés comme inhérents à tout nouveau programme et à une mise en œuvre rapide sur l'ensemble du territoire national. Le premier rapport d'évaluation fait état de divergences au sein même du gouvernement à propos des objectifs précis du programme — le ministère du Travail considérant qu'il s'agit d'insérer les personnes concernées sur le marché du travail, alors que le ministère des Affaires sociales estime qu'il s'agit de les rapprocher de ce marché.

Au niveau des antennes de la NAV également, l'évaluation met en évidence certaines différences entre les groupes ciblés en vue d'une participation au programme « Qualification ». Il se peut que ces variations reflètent des situations locales différentes en termes de populations récipiendaires de l'aide sociale (proportion d'immigrés, toxicomanes, par exemple), mais il se peut aussi qu'elles découlent d'objectifs de participation trop ambitieux fixés au niveau central. Plusieurs grandes municipalités n'étant pas parvenues à atteindre ces objectifs la première année de déroulement du programme, il n'est effectivement pas exclu que certaines antennes de la NAV aient été tentées de sélectionner les candidats les plus susceptibles de réussir.

Il est clairement apparu par ailleurs que le programme se heurtait à certaines difficultés initiales de mise en œuvre, et notamment à un manque de lignes directrices et d'outils (outils d'évaluation normalisés, par exemple).

Le programme étant récent, les données concernant les résultats au niveau des participants sont encore peu abondantes. Au cours des quatre premiers mois de 2009, 37% des 303 personnes ayant suivi le programme ont obtenu un emploi régulier, 4% ont poursuivi leur formation et 8% se sont inscrits dans d'autres programmes organisés sur le marché du travail. Dans les municipalités qui l'organisent depuis un certain temps, la majorité des participants sont (très) satisfaits et apprécient tout particulièrement le fait d'avoir été consultés à propos de leurs besoins et de recevoir un « salaire » mensuel. Le personnel de la NAV apprécie, de son côté, le large éventail de mesures mises à sa disposition dans le cadre du programme « Qualification », lesquelles vont de l'apport d'une motivation et de conseils à des actions au niveau des aptitudes sociales (tenue adéquate, organisation de la vie quotidienne, etc.) et professionnelles. Il a également été constaté,



en revanche, que le personnel formé au travail social manquait de connaissance et d'expérience en matière de programmes d'emploi, de travail en réseau avec des employeurs et de suivi des stagiaires. La formation ou la recherche de stages est parfois confiée à des agences privées, mais le temps manque souvent pour s'assurer de la qualité de leurs activités.



4. Liens avec la politique et les stratégies de l'UE

L'examen par les pairs est un processus important dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sociale, puisqu'il vise à promouvoir des politiques d'inclusion sociale et des systèmes de protection sociale qui soient accessibles, adéquats, efficaces et financièrement viables et adaptables.

Le processus européen de protection sociale et d'inclusion sociale a pour objectif primordial de garantir l'accès universel aux ressources, aux droits et aux services nécessaires à participer à la vie de la société. L'un des facteurs de réussite de cet objectif réside dans une participation multiacteur, autrement dit dans l'implication de toutes les parties prenantes (y compris les personnes vivant elles-mêmes dans la pauvreté) aux stades de la conception, de la mise en œuvre et du suivi de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cette ambition peut être réalisée grâce à une coordination étroite entre tous les niveaux de l'administration nationale et entre toutes les actions entreprises par les différentes parties prenantes dans le domaine de l'inclusion sociale, et grâce à la promotion du dialogue et du partenariat entre toutes les instances concernées, qu'elles soient publiques ou privées.

Étant donné qu'au sein d'une société donnée, plusieurs groupes sont davantage exposés que l'ensemble de la population à un risque de pauvreté et d'exclusion sociale, l'*inclusion des groupes vulnérables* est l'une des priorités du processus européen de protection sociale et d'inclusion sociale. Ces groupes vulnérables incluent (sans que cette énumération soit exhaustive) les personnes handicapées, les migrants et les minorités ethniques, les sans-abri, les anciens prisonniers, les toxicomanes, les alcooliques, les personnes âgées isolées et les enfants.

La Commission européenne a inauguré une nouvelle approche holistique de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale des personnes les plus éloignées du marché du travail. Dans sa recommandation du 3 octobre 2008, elle insiste sur le respect de trois principes en ce qui concerne l'emploi et l'inclusion sociale des personnes exclues du marché du travail: un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité¹.

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



Elle souligne la nécessité de favoriser le maintien dans l'emploi, afin d'éviter les situations de type « porte tournante » dans lesquelles les personnes ayant des problèmes multiples connaissent un cycle perpétuel de périodes limitées d'emploi suivies de périodes prolongées de dépendance à l'égard des prestations sociales.

Les sessions de l'examen par les pairs ont confirmé que plusieurs éléments du programme norvégien « Qualification » s'inscrivent dans les objectifs de la politique européenne de protection sociale et d'inclusion sociale :

- a. la création d'une seule et même agence (« guichet unique ») regroupant les services d'aide au revenu, d'emploi et de prévoyance sociale à l'intention des personnes confrontées à des problèmes multiples, signifie que la prestation de ces services sera moins fragmentée. Les allocataires sociaux sont désormais desservis par une organisation nouvelle et transparente (la NAV) réunissant sous le même toit les différents intervenants en matière de sécurité sociale, d'emploi et de prévoyance sociale;
- b. une large place réservée aux groupes vulnérables avec une adaptation des politiques municipales selon la prévalence locale ou régionale de ces groupes. Plusieurs catégories de groupes vulnérables sont désormais plus aisément accessibles, et une combinaison de services respectivement axés sur la prévoyance sociale et sur l'emploi sont dorénavant disponibles, y compris une (meilleure) coopération avec les services de santé;
- c. une réorientation des dispositions collectives axées sur l'offre vers une approche davantage axée sur les bénéficiaires et la demande. Des consultations individuelles permettent de prendre en compte les besoins et les exigences de chacun des destinataires, et les premières évaluations montrent qu'ils apprécient cette démarche;
- d. un complément de ressources adéquat durant la participation au programme et aux activités — ce qui répond au troisième volet de la recommandation de la Commission européenne (2008) relatif aux marchés du travail favorisant l'insertion.

Après avoir constaté que le programme norvégien intègre de nombreux principes de la politique d'inclusion active menée par l'UE, les participants à l'examen par les pairs ont soulevé une série d'aspects et de questions visant, d'une part, à faire état de problèmes similaires dans leurs pays respectifs et, d'autre part, à mettre en évidence les éléments qui contrastent fondamentalement avec leurs propres politiques et pratiques.



5. Politiques et expériences des pays pairs

Il ressort à la fois des documents nationaux préparés par les participants en vue de l'examen par les pairs et des discussions intervenues lors de la réunion proprement dite que plusieurs pays éprouvent de vives difficultés à toucher les groupes cibles et à mettre au point un programme adéquat. Les participants d'autres pays confirment également des problèmes au niveau de la mise en œuvre, certains dilemmes quant aux critères de participation, et une information insuffisante concernant les premières étapes de la mise en œuvre.

Au *Royaume-Uni*, plusieurs programmes ont été instaurés en vue de permettre aux personnes les plus vulnérables d'accéder plus aisément aux services. Le programme « Ace », qui vise à offrir une aide locale mieux ciblée, a constaté que les bénéficiaires ont généralement des besoins de divers ordres — soins de santé, logement ou aide financière — auxquels seule une assistance pratique de proximité permet de répondre. Un autre programme, qui cherche à aider les toxicomanes à mettre fin à leur dépendance et à mieux prendre leur vie en mains, renforce l'engagement des participants en leur faisant signer un plan de réhabilitation. Un programme spécialement destiné aux anciens délinquants a également été mis en place: il cible la personne depuis le tout début, alors qu'elle est encore en prison, en lui proposant des conseils en matière de santé, de prestations sociales et d'emploi. Dès la fin de la période de détention, la personne entame un programme de « nouveau départ » au centre local pour l'emploi. Il ressort clairement de ces différents programmes qu'une aide de proximité doit être proposée, en particulier à certaines étapes charnières de la vie telles que l'achèvement des études, la sortie de prison ou la fin d'une période de prise en charge d'un membre de la famille.

En *Pologne*, la plupart des groupes très éloignés du marché du travail, tels les anciens délinquants ou les personnes handicapées, n'ont pas de service public de placement à leur disposition et doivent exclusivement compter sur les services de l'aide sociale. Les services d'emploi sont d'ailleurs souvent incapables d'apporter un soutien aux personnes les plus vulnérables car l'éventail des mesures disponibles n'est pas suffisamment flexible pour répondre à leurs besoins. Par suite de la réforme législative de février 2009, les personnes les plus éloignées du marché du travail bénéficiant d'une couverture sociale peuvent désormais recevoir l'aide d'un service de placement dans le cadre de programmes de qualification spécifiques. Les catégories les plus importantes sont les chômeurs

âgés de plus de 45 ans, les femmes sans emploi après la naissance d'un enfant, les parents isolés, les anciens délinquants et les anciens travailleurs agricoles ayant perdu leur emploi par suite de la privatisation. Les agences locales pour l'emploi peuvent désormais avoir elles-mêmes l'initiative de programmes spécifiquement destinés à ces groupes.

Chypre met en œuvre depuis 2005 un programme de formation professionnelle à l'intention des personnes qui demandent une aide sociale et qui sont confrontées à des problèmes multiples (manque d'expérience professionnelle, toxicomanie, problème de logement). La participation au programme est volontaire et, étant donné que les participants continuent de recevoir une aide sociale lorsqu'ils le suivent, le taux de décrochage est apparemment élevé. Ceux qui ont achevé les cours, lesquels comprennent une formation professionnelle et des aptitudes linguistiques, ont un avis positif sur le programme. En revanche, l'étape suivante du processus — à savoir le placement, qui prévoit une incitation financière pour l'employeur — n'a pas donné les résultats escomptés. Ce constat s'explique essentiellement du fait que les salaires perçus dans le cadre du travail étaient du même ordre de grandeur que les allocations sociales. De surcroît, certaines catégories de participants au programme (les parents isolés, notamment) ont continué de recevoir des allocations en sus du salaire lié au placement professionnel. L'expérience montre que les personnes confrontées à des problèmes multiples doivent faire l'objet d'une approche de plus longue haleine et davantage holistique qu'une simple offre de formation professionnelle. On songe par exemple à des mesures visant à renforcer la confiance en soi, ou à une offre de services de santé dans le cas de personnes souffrant de troubles de santé mentale.

Les participants espagnols à l'examen par les pairs ont indiqué que la fourniture de services intégrés tels que proposés en Norvège ne peut être envisagée en Espagne en raison du cadre législatif national et de la répartition des compétences. Le clivage de l'administration entre niveau national et niveau local se traduit par une absence de coordination en matière de prestation de services. Pour tenter de remédier à cette inadéquation, le gouvernement finance des ONG qui fournissent à leur tour des services davantage intégrés à l'intention de groupes spécifiques de personnes défavorisées (immigrants et personnes souffrant de troubles de santé mentale, par exemple).

L'Irlande connaît les mêmes limites que l'Espagne en termes de mise en œuvre de services intégrés destinés aux personnes les plus vulnérables car les bureaux



de chômage et les services d'aide sociale travaillent, ici également, de façon distincte. Les agences pour l'emploi peuvent, en outre, avoir intérêt à « transférer » les chômeurs de longue durée ayant des problèmes médicaux vers une pension d'invalidité, afin d'alléger la lourde charge de travail des services de placement. Cette approche focalisée sur l'éligibilité aux prestations risque d'entraîner les personnes concernées dans un cercle vicieux à l'intérieur duquel les dispositions et services axés sur l'emploi font totalement défaut.

En *Autriche*, les personnes éloignées depuis longtemps du marché du travail n'ont qu'un accès restreint aux programmes personnalisés de formation et d'emploi. Cette situation découle de la fragmentation des responsabilités entre les services de formation et les services pour l'emploi, lesquels sont gérés par le service public fédéral pour l'emploi et par des programmes d'aide sociale relevant de la responsabilité des états fédéraux (les *Länder*), et — partiellement — des municipalités. Les services pour l'emploi se focalisent sur les chômeurs, plutôt que sur les allocataires sociaux. Les réformes attendues au cours des prochaines années ne prévoient pas la création d'un « guichet unique » de type norvégien, qui offrirait tous les types de services.

La *Roumanie* fait savoir que l'augmentation de l'emploi des groupes vulnérables constitue un objectif prioritaire pour le gouvernement. En ce qui concerne l'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail, l'attention portera sur la mise au point d'outils permettant d'évaluer leurs capacités et leurs besoins, et sur le développement de services sociaux adéquats. On peut encore citer au titre de priorités la promotion de politiques familiales intégrées (offre d'une éducation préscolaire accessible et d'un logement décent, par exemple) et l'amélioration de la qualité de vie des Roms (y compris un meilleur accès aux soins de santé primaires, une participation accrue à l'enseignement et une diminution des taux de décrochage scolaire).

Les représentants du Réseau européen anti-pauvreté (EAPN) apprécient les objectifs du programme en termes de qualité de vie et de participation au marché du travail, l'intégration des activités à différents niveaux de gouvernance, la mise à disposition de parcours individualisés et l'accessibilité pendant une période maximale de deux ans. Ils constatent aussi, en revanche, que le caractère volontaire du programme est reconnu par la moitié des participants à peine, et ils s'interrogent sur l'incitation financière en tant que facteur de motivation. Il est difficile d'établir, par ailleurs, dans quelle mesure les services de santé font par-



tie intégrante du programme et si les besoins en matière de santé ne devraient être véritablement inclus dans l'évaluation initiale des besoins. Le programme « Qualification » n'en est pas moins considéré comme un moyen attrayant de lutter contre la pauvreté dans la mesure où il offre à la fois un complément de ressources et un accès aux services sociaux et d'emploi.



6. Thèmes du débat autour du programme « Qualification »

Lors de l'examen par les pairs, les discussions se sont articulées autour de quelques grands aspects clés, à savoir: les objectifs du programme, son caractère plus ou moins volontaire, l'influence du montant des prestations sociales et la motivation, l'engagement des participants à l'égard du programme (signature d'un « contrat », par exemple), l'évaluation des besoins, le contenu du programme (axé sur les aptitudes sociales ou sur l'accès à l'emploi), l'impact du programme, et les aspects organisationnels.

Objectifs du programme

Comme l'a déjà montré la première étude d'évaluation du programme « Qualification », les points de vue restent quelque peu partagés quant aux buts qu'il poursuit: certaines parties prenantes estiment qu'il a pour mission d'amener les gens *sur* le marché du travail, alors que d'autres envisagent un objectif plus modeste, à savoir les amener *plus près* de ce marché. Des questions ont été posées, au cours des discussions, à propos des objectifs qui sous-tendent le programme et, plus précisément, sur le point de savoir s'il s'agit de mettre plus de gens au travail, de les faire sortir des listes d'allocataires sociaux ou d'améliorer leur bien-être.

Les représentants norvégiens ont précisé que les participants au programme « Qualification » sont avant tout incités à mettre fin à leur dépendance à l'égard des prestations sociales (le « syndrome de la dépendance »). La deuxième étape consiste à améliorer leur aptitude au travail. Et la dernière à les aider à trouver un emploi. Le programme recherche parallèlement une amélioration du bien-être et une diminution du nombre de bénéficiaires de prestations.

Incitations à la participation

La question des incitations passe nécessairement par celle de savoir si la participation au programme est volontaire ou, en réalité, plus ou moins obligatoire. Dans le cas de la Norvège, les décideurs et les gestionnaires de cas ont indiqué que la participation au programme « Qualification » est, en principe, volontaire. Les personnes intéressées doivent poser leur candidature, bien qu'elles puissent

également être activement approchées par le personnel de la NAV une fois que le groupe cible et les objectifs annuels ont été déterminés.

Les incitations à s'inscrire au programme sont, de toute évidence, également liées à l'avantage que le participant peut y trouver. La pratique norvégienne, et la durée prolongée des versements en particulier, ont suscité quelques discussions lors de l'examen par les pairs. De nombreux autres pays signalent toutefois avoir constaté que — comme en Norvège — les personnes les plus défavorisées requièrent souvent un parcours plus long que les « chômeurs ordinaires » parce qu'elles ont des besoins dans plusieurs domaines (santé, logement ou autre), auxquels il convient également de trouver réponse. Le niveau des prestations versées suscite également certaines questions. En effet, alors que certains pays tels que Chypre insistent sur le rôle potentiellement dissuasif que peut jouer un niveau élevé de prestation, les experts norvégiens maintiennent que la prestation a un effet positif. Cette dernière — équivalant à un « salaire » — constitue, selon eux, une condition déterminante de participation: les personnes ne sont plus en situation de pauvreté et reçoivent un revenu régulier. La NAV peut, en outre, utiliser la prestation comme une incitation à participer au programme en la réduisant temporairement, par exemple, si le participant décroche.

22

Un autre point porte sur la question de savoir s'il est souhaitable de « formaliser » l'engagement du candidat. Certains participants à l'examen par les pairs estiment que la signature d'un plan personnalisé peut renforcer le poids de l'instrument. Ainsi les représentants de la Pologne et du Royaume-Uni font-ils savoir que les personnes qui suivent leurs programmes doivent signer un document juridiquement contraignant (un « contrat ») et que cette exigence permet, selon eux, de s'assurer que le participant comprend le but et le contenu du programme (en cas de litige) tout en lui conférant un sentiment d'appropriation. Le contrat précise en outre les droits et obligations de toutes les parties concernées.

Le Royaume-Uni signale par ailleurs une tendance à multiplier les possibilités de sanctions lorsque la personne ne suit pas le plan fixé. Mais d'autres experts nationaux font remarquer que l'application de sanctions envers ces groupes, en situation de pauvreté pour la plupart, ne pourrait fonctionner dans leur pays.

En Norvège, accéder au programme « Qualification » n'implique pas de signer une convention. La motivation de l'intéressé est considérée comme le moteur même de sa participation. Des contrats sont signés uniquement en cas d'établis-



sement d'un plan personnalisé, ou lorsqu'un échange d'informations (médicales) entre prestataires exige le consentement éclairé du participant au programme.

Évaluation initiale des besoins et capacités des candidats

Il est clairement apparu que les antennes locales de la NAV jouissent d'une certaine liberté pour décider du groupe cible spécifique qu'elles vont sélectionner en vue du programme. Ce choix est déterminé non seulement par les objectifs fixés au niveau central par la direction du Travail et de la Prévoyance sociale, que la NAV doit s'attacher à réaliser, mais également par la présence et la disponibilité de prestataires spécialisés dans la municipalité (institutions spécialisées en toxicomanie, par exemple). Cet élément peut être à l'origine de disparités régionales et conduire parfois à un « écrémage » de certains groupes défavorisés et à une atténuation des efforts vis-à-vis des personnes les plus difficiles à aider et de celles qui sont les plus éloignées du marché du travail.

L'une des pistes vers un processus normalisé de sélection des participants et de définition du contenu du programme consisterait à mettre au point un outil d'évaluation initiale. Plusieurs experts nationaux ont suggéré que cette évaluation ne porte pas seulement sur les besoins, les exigences et les incapacités, mais également sur les compétences et les potentialités. L'utilisation d'une technique standard d'évaluation permettrait, d'une part, de veiller à une plus grande égalité de traitement (entre municipalités) et à se concentrer sur les personnes plus vulnérables, et, d'autre part, de procéder à une meilleure comparaison et un meilleur étalonnage des résultats du programme sur l'ensemble du territoire national.

L'expérience du Royaume-Uni et des Pays-Bas a conduit à suggérer qu'il pourrait être utile, en ce qui concerne les procédures d'évaluation, d'opter pour une approche moins statique et d'autoriser davantage de flexibilité. Le programme britannique « *Pathways to Work* » prévoit des entretiens axés sur l'emploi, mais également la possibilité d'un bilan médical lorsqu'il s'agit, par exemple, de personnes souffrant de troubles mentaux. Plusieurs municipalités néerlandaises ont adopté une approche en deux temps: après l'évaluation initiale et la première étape du programme, essentiellement axée sur l'amélioration des aptitudes sociales et de l'estime de soi, les aptitudes du participant sont à nouveau testées en mettant l'accent, cette fois, sur ses compétences par rapport au marché du travail.

L'accent sur l'emploi plutôt que sur le bien-être social?

Le programme « Qualification » estime qu'un minimum de (ré)organisation et de stabilisation s'impose dans la vie personnelle des personnes participant au programme avant qu'elles puissent bénéficier utilement de mesures en matière de recherche et d'occupation d'un emploi. Les évaluations effectuées à ce jour révèlent néanmoins que les mesures contenues en matière d'emploi dans le programme « Qualification » ont, en réalité, progressivement diminué tandis que les mesures « protégées » en faveur d'une amélioration de la qualité de vie ont, de leur côté, pris de l'ampleur.

Les experts d'autres pays (parmi lesquels le Royaume-Uni) font état d'expériences analogues, constatant que les programmes destinés aux groupes les plus défavorisés tendent à se concentrer sur les besoins sociaux et de santé plutôt que sur les besoins professionnels de la personne concernée. Cette tendance est sans doute d'autant plus marquée en Norvège que l'institution fusionnée est dotée d'effectifs qui ne sont pas familiarisés (au départ) avec les perspectives et les conditions d'emploi. Même si la visite sur place a montré que la création d'un réseau local d'employeurs est possible, il a été suggéré que les membres des nouvelles équipes « fusionnées », souvent peu au fait des questions de marché du travail et d'emploi, et de l'interaction avec des employeurs, etc., suivent une formation complémentaire pour combler cette lacune.

24

L'impact de la participation au programme

La discussion a aussi été partiellement consacrée à la nécessité d'étudier des indicateurs de performance et des taux de réussite. Il est clair que le programme est trop récent pour qu'une évaluation valable de ses résultats puisse être envisagée — et il n'est guère surprenant, dès lors, que les premières évaluations se soient focalisées sur les processus plutôt que sur les acquis.

La première évaluation a néanmoins permis d'établir que les participants au programme se déclarent, à ce jour, très satisfaits. Certains experts se demandent si ces taux de satisfaction élevés peuvent résulter d'un « effet placebo » — en l'occurrence le fait que les participants apprécient de recevoir une aide — plutôt que d'une réelle évaluation du plan spécifique qu'ils suivent.



Il est proposé, à la lumière du nombre relativement restreint de participants et du coût du programme (en termes de formation individuelle et de prestations versées), de procéder à des analyses complémentaires, y compris des analyses coûts-avantages, pour mesurer la réussite du programme. Cette procédure est effectivement en cours et les évaluations supplémentaires couvriront divers aspects tels que les économies découlant de la diminution des prestations sociales, l'amélioration de la qualité de la vie et les taux de placement (dans un emploi régulier) des participants au programme.

Autres enseignements concernant la mise en œuvre

Le programme « Qualification » est mis en œuvre par une organisation en cours de transformation — processus qui implique la création de nouvelles antennes de la NAV et la mise en place de mécanismes de coopération plus étroite avec les municipalités. Lors du démarrage du programme, le gouvernement central a formulé des ambitions et fixé des objectifs pour chaque municipalité en termes de nombre de participants à mobiliser chaque année. L'évaluation a cependant montré que les objectifs définis pour les antennes de la NAV auraient dû prendre en compte le temps consacré à l'introduction du programme, y compris la préparation de lignes directrices et d'outils (pour l'évaluation notamment) et à l'adoption de nouvelles procédures opérationnelles. L'expérience d'autres pays révèle des tensions similaires entre la volonté de venir en aide aux plus défavorisés et la disponibilité de conditions organisationnelles et d'un temps suffisant pour y parvenir. Les parcours d'inclusion sociale de personnes confrontées à des problèmes multiples sont généralement plus longs et requièrent davantage de soutien et de supervision que les programmes destinés à des personnes plus proches du marché du travail.

7. Transférabilité

Les décideurs, administrateurs, chercheurs et ONG prenant part à l'examen par les pairs ont recensé un certain nombre d'éléments du programme « Qualification » et de son mode actuel de fonctionnement susceptibles d'être appliqués avec succès dans d'autres pays.

La NAV : une organisation libérée des barrières institutionnelles classiques

Plusieurs représentants ont exprimé leur appréciation à l'égard de la structure de la NAV, qui semble faciliter la coopération entre l'administration centrale et les effectifs municipaux, de même qu'entre divers niveaux d'action, afin de fournir des services de plus grande qualité aux bénéficiaires couverts par plusieurs prestataires. Les experts nationaux d'Autriche, d'Espagne et d'Irlande, notamment, ont néanmoins indiqué qu'une telle structure se heurterait à une réticence et ne pourrait (encore) fonctionner dans leur pays en raison d'obstacles juridiques, organisationnels, budgétaires et psychologiques. Un processus de fusion de ce type a déjà eu lieu dans d'autres pays, parmi lesquels les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

26

Rôle des partenaires sociaux et des ONG

Dans les pays où la fusion des prestataires publics et la prestation intégrée de services s'avèrent plus complexes, d'autres parties prenantes telles que des organisations patronales, syndicales et non gouvernementales peuvent remplir une fonction et un rôle de premier plan. En Autriche, le partenariat social entre syndicats et employeurs est déterminant pour l'apport d'une aide sociale et d'une aide sur le marché du travail — et particulièrement utile pour conclure des accords régionaux en matière d'emploi et faire évoluer l'attitude des employeurs vis-à-vis de l'embauche de groupes défavorisés. En Pologne, des « conseils pour l'emploi » composés de représentants des autorités, des employeurs et des syndicats au niveau national, régional et central ont été mis en place à l'appui des stratégies pour l'emploi.



Des ressources adéquates

Plusieurs experts ont fait remarquer que le degré d'applicabilité des éléments du programme « Qualification » est lié à certaines disparités transnationales en termes de budgets et de dépenses consacrés à la politique sociale. On ne songe pas uniquement ici aux budgets disponibles pour les actions dans le domaine de la protection sociale, de l'emploi, de l'inclusion sociale ou de la santé, mais également à la situation au niveau opérationnel, où les ressources et les structures sont parfois trop limitées pour permettre l'introduction de nouveaux modèles, moins fragmentés, de prestation de services. Sur le plan de l'infrastructure organisationnelle, les lacunes peuvent concerner les facilités techniques (moyens d'identifier le public cible le plus désavantagé, campagnes d'information, etc.) ou le nombre et la qualification des équipes, ou encore les objectifs quant au nombre de cas individuels que les gestionnaires doivent prendre en charge.

Commentaires de l'organisation européenne de parties prenantes

L'EAPN constate, en ce qui concerne la transférabilité, que plusieurs principes et pratiques du programme pourraient servir d'exemples de bonnes pratiques à d'autres pays. Le réseau ajoute cependant qu'en dehors des contraintes budgétaires, la mise en œuvre pourrait être entravée par des développements préjudiciables qu'il convient de prendre en compte, tel le renforcement des préjugés envers les pauvres dans certains pays à faible et moyen revenu.

8. Enseignements et recommandations

Même si tous les pays ne rassemblent pas les conditions économiques permettant l'adoption de ce type d'initiative, ils peuvent utilement tirer parti de certains éléments du programme norvégien et de son mode de fonctionnement. L'examen par les pairs du programme « Qualification » a permis de tirer les conclusions et de formuler les recommandations suivantes:

1. un programme doté de plusieurs moyens d'action (santé, logement, emploi, confiance en soi) et réalisé au travers de la coopération d'entités opérationnelles antérieurement distinctes, est capable de toucher les personnes les plus vulnérables;
2. les versements réguliers aux participants évitent le décrochage et fournissent à l'instance de soutien un moyen de stimuler la participation au programme;
3. la fourniture de services intégrés signifie également que les gestionnaires de cas — qui ne prenaient en compte jusqu'ici qu'un seul aspect ou besoin de la personne concernée (formation, emploi ou autre) — peuvent désormais tenir compte de la multiplicité des problèmes de cette personne et établir à son intention un plan visant à les résoudre dans le bon ordre;
4. en dépit des difficultés initiales inhérentes à la fusion d'organismes et de cultures organisationnelles, la structure NAV montre que des instances nationales et locales peuvent efficacement travailler ensemble au plus grand profit des bénéficiaires de leurs services;
5. les programmes conçus pour les groupes les plus vulnérables comportent le risque de se focaliser davantage sur les besoins sociaux et de santé que sur les besoins en matière d'emploi, étant donné que de nombreux demandeurs souffrent de problèmes de santé liés à un chômage de longue durée. Il semble difficile, comme le signalent également d'autres pays, de réorienter — après avoir apporté une réponse aux besoins sociaux et de santé — l'attention et les activités vers l'amélioration des aptitudes professionnelles et la recherche d'un emploi;



6. divers moyens peuvent être utilisés pour favoriser l'engagement à l'égard du programme: dans certains pays, la confiance et la motivation personnelle sont considérées comme les moteurs essentiels; dans d'autres, la signature d'un accord avec le participant peut contribuer à garantir son engagement;
7. les instances qui mettent en œuvre un nouveau programme — avec les nouvelles tâches et compétences que cela peut impliquer pour leurs administrateurs — devraient veiller à l'adéquation des conditions de travail de leur personnel en termes de formation, d'outils (pour l'évaluation des besoins notamment) et de temps; et adapter, initialement au moins, leurs objectifs internes en matière de productivité.







<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Mise au point d'instruments ciblés pour favoriser l'inclusion active des personnes vulnérables

Pays hôte : **Norvège**

Pays pairs : **Autriche, Chypre, Irlande, Pologne, Roumanie, Espagne, Royaume-Uni**

Un nouveau programme destiné à l'intégration des personnes ayant une capacité réduite de travail sur le marché de l'emploi a été élaboré en 2007 dans le cadre du plan d'action norvégien contre la pauvreté.

Ce programme cible les personnes ayant une grave incapacité de travail, un faible revenu, une dépendance à long terme à l'aide sociale et un accès limité aux programmes de formation et d'activation. L'objectif est de les aider à trouver un emploi à temps plein grâce à une intervention personnalisée de deux ans, période au cours de laquelle elles reçoivent une aide forfaitaire au revenu.

Cependant, persuader des personnes vulnérables de participer au programme et mettre en place des mesures d'emploi, des mesures sociales et des mesures fiscales correspondant à leurs multiples et complexes besoins sont des défis importants à relever.

L'examen par les pairs se penchera sur ces défis et sur la meilleure manière d'y faire face, et permettra aux États Membres d'échanger leurs points de vue à cet égard.