028318/EU XXIII.GP
Eingelangt am 11/01/08

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.12.2007
SEC(2007) 1662

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de
DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010)

Résumé de

L'ANALYSE d'IMPACT

{COM(2007) 797 final}
{SEC(2007) 1661}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Proposition de DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010)

1. CONTEXTE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

L'Union européenne compte 78 millions de citoyens menacés par la pauvreté. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale figure parmi les principaux objectifs de l'Union et de ses États membres. Lors du lancement de la stratégie de Lisbonne, en mars 2000, le Conseil européen a invité les États membres et la Commission à prendre des mesures pour donner «un élan décisif à l'élimination de la pauvreté» d'ici à 2010, objectif réitéré ensuite à l'occasion d'autres Conseils européens.

La méthode ouverte de coordination (MOC) sur la protection sociale et l'inclusion sociale[1] – également instaurée par le Conseil de Lisbonne – constitue, depuis le départ, un important instrument de soutien à cet engagement politique et de renforcement de la capacité de l'Union à aider les États membres dans l'amélioration de la cohésion sociale en Europe.

Et pourtant, malgré ces réalisations, une part significative de la population de tous les États membres vit encore dans le dénuement, ne dispose que d'un accès limité aux services de base ou se sent exclue de la société.

Cette situation est en contradiction flagrante avec les grandes valeurs communes de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle la Commission a annoncé, dans son agenda social 2005-2010, une proposition visant à proclamer 2010 «Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale».

L'évaluation de l'organisation des précédentes années européennes a démontré:

l'efficacité des années européennes pour placer les questions politiques européennes au premier plan des préoccupations de l'Union. Le niveau élevé de participation pendant une période limitée permet de mobiliser les volontés politiques et de jeter les fondations d'engagements politiques plus larges;

la capacité des années européennes à favoriser la participation d'un large éventail de parties prenantes, dans le but d'informer, de débattre et d'échanger des vues sur un thème spécifique. Elles se sont révélées un instrument de sensibilisation efficace;

l'efficacité des années européennes pour susciter des synergies dans différents domaines d'intervention et à différents niveaux (Union européenne, États membres, échelons régional et local);

la valeur ajoutée généralement supérieure apportée par les années européennes par rapport aux interventions individuelles des États membres, ce qui a permis d'imprimer un élan politique et de contribuer au changement politique.

[1] Page de référence sur le site Internet Europa: http://ec.europa.eu/employment_social/index_fr.html.

Au premier semestre 2007, la Commission a sollicité l'avis des parties prenantes sur les orientations et la mise en œuvre de l'année européenne. Elle a reçu cinquante-huit réponses de la part des acteurs clés aux niveaux européen, national et régional. Les résultats de cette consultation ont fourni des indicateurs précieux pour la préparation de la présente analyse et l'adoption du projet de décision.

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1 Analyse du problème

Qui est concerné et dans quelle mesure?

La pauvreté et l'exclusion sociale revêtent des formes complexes et de multiples facettes. La dimension du revenu est l'aspect le plus évident de ce qu'il est convenu d'appeler la «pauvreté». Sur le plan géographique, des disparités existent non seulement entre les pays mais également au sein même des États (entre les milieux urbains et ruraux et/ou entre les zones favorisées et défavorisées). Dans tous les États membres, des inégalités subsistent entre les groupes socio-économiques dans le domaine de la santé et de l'accès aux soins. L'emploi demeure le rempart le plus efficace contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Aussi le chômage de longue durée est-il clairement associé à la détresse sociale.

Certains groupes sont particulièrement vulnérables: les migrants, les minorités ethniques, les femmes, les personnes âgées, les enfants, les jeunes et les personnes handicapées.

Les défis majeurs

Le récent rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale a mis en évidence deux défis majeurs dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion: d'une part, en finir avec la transmission de la pauvreté entre générations en réduisant la pauvreté touchant les enfants et, d'autre part, promouvoir l'inclusion active.

Les préoccupations et les attentes de la population

Selon deux sondages Eurobaromètre publiés en 2007[2], la pauvreté et l'exclusion sociale sont des réalités sociales qui frappent un nombre considérable de citoyens de l'Union européenne. Les Européens jugent que le chômage est le principal facteur de risque pour basculer dans la pauvreté.

2.2 Action communautaire

L'Union et la Commission européenne n'ont pas vocation à se substituer aux autorités nationales, régionales et locales dans la planification et la mise en œuvre des politiques. Leur rôle est, au contraire, de catalyser des efforts en vue de favoriser l'application d'une stratégie commune de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les rapports nationaux 2006, présentés dans le cadre de la MOC révisée, présentent les stratégies choisies par les États membres pour traduire les objectifs communs en programmes

[2] Ces rapports sont disponibles aux adresses suivantes: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_273_fr.pdf et http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_279.pdf.

stratégiques. Des indicateurs communs à deux niveaux ont été définis pour évaluer les progrès. Les rapports des États membres ont fait l'objet d'une évaluation conjointe de la Commission et du Conseil dans le rapport 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale. En 2008, les États membres présenteront des rapports nationaux complets concernant leurs stratégies en matière de protection sociale et d'inclusion sociale, tandis qu'en 2009 et 2010, la priorité sera une nouvelle fois donnée, comme en 2007, à des thèmes spécifiques.

2.3 Des progrès indispensables à l'échelle de l'Union

La pleine exploitation du potentiel de la MOC suppose des efforts supplémentaires au niveau tant de l'Union que des États membres. La coordination entre les politiques nationales et infranationales reste bien souvent imprécise. Il est indispensable de favoriser la participation des personnes en situation d'exclusion, aussi bien à la mise en œuvre et au suivi des stratégies qu'à l'élaboration des futures politiques, pour permettre la réalisation d'une véritable consultation et l'adoption de mesures pertinentes et efficaces. La MOC est trop souvent perçue comme un outil purement communautaire alors qu'elle constitue un véritable effort mutuel visant à renforcer la coopération à tous les niveaux et à contribuer à la réalisation des objectifs communs.

Le défi consistant à intégrer l'inclusion sociale dans les autres domaines politiques demeure entier. La coordination entre la mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale et de santé et l'utilisation des Fonds structurels, notamment du Fonds social européen, s'est améliorée mais la visibilité de ces derniers en la matière pourrait être renforcée. Il est de plus en plus fait usage d'indicateurs et d'objectifs mais la Commission et les États membres n'ont pas encore adopté de cadre systématique et transparent en vue de rendre compte de la mise en œuvre et des résultats des plans d'action nationaux. Des mécanismes adaptés pour le suivi et l'évaluation des priorités définies dans les plans nationaux font encore défaut dans de nombreux États membres.

Il convient de définir des plans plus ciblés que par le passé. Dans l'idéal, cela suppose de définir un petit nombre d'objectifs clés sur la base d'une analyse rigoureuse de la situation en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, des objectifs clairs et quantifiés concernant les résultats et un ensemble défini d'actions pour atteindre ces objectifs.

2.4 Pérenniser l'efficacité de l'action communautaire mise en œuvre

Conformément à l'analyse réalisée et aux priorités retenues dans le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, l'année européenne devrait porter sur les thèmes suivants: la pauvreté touchant les enfants et la transmission intergénérationnelle de la pauvreté; un marché du travail favorisant l'inclusion; les inégalités en matière d'éducation et de formation; l'accès aux services de base, dont un logement décent; les discriminations, la promotion de l'intégration des immigrants, l'insertion sociale et professionnelle des minorités ethniques; les besoins des personnes handicapées et des autres groupes vulnérables.

3. OBJECTIFS

3.1 Objectifs généraux

La proposition visant à proclamer 2010 «Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» a pour objectif de réaffirmer et de renforcer l'engagement politique initial pris par l'Union européenne lors du lancement de la stratégie de Lisbonne dans le but de

donner «un élan décisif à l'élimination de la pauvreté», par la voie d'une évaluation des politiques existantes et de mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'année européenne devrait permettre de démontrer que la pauvreté nuit au développement social et économique et a des conséquences graves à la fois pour les citoyens, pour la société dans son ensemble et pour l'économie. Elle devrait contribuer à remettre en cause la perception de la pauvreté comme un coût pour la société et renforcer le concept de la responsabilité collective, en favorisant la participation non seulement des décideurs politiques mais également d'intervenants publics et privés, des citoyens et des résidents de l'Union.

À plus long terme, l'année européenne permettra d'amplifier les effets de la MOC sur le terrain et contribuera au renforcement de l'attachement aux valeurs sociales de l'Union européenne.

3.2 Messages clés et objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques s'articuleront autour de plusieurs messages clés, destinés non seulement à sensibiliser à la fréquence de la pauvreté mais également à montrer que des solutions existent et à encourager l'adoption de nouvelles mesures.

Reconnaissance – Reconnaître le droit des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à vivre dans la dignité et à prendre une part active à la société.

Adhésion – Accroître l'adhésion du public aux politiques et actions d'inclusion sociale, en soulignant la responsabilité de chacun dans la lutte contre la pauvreté et la marginalisation. L'année européenne favorisera la prise de conscience, la participation et l'engagement et offrira aux citoyens de nouvelles possibilités de participation.

Cohésion – Promouvoir une plus grande cohésion dans la société en sensibilisant le public aux avantages que comporte, pour tous les citoyens, une société sans pauvreté et dans laquelle personne n'est condamné à vivre dans la marginalité.

Engagement – Réitérer l'engagement politique ferme de l'Union à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et promouvoir cet engagement à tous les niveaux de pouvoir.

4. OPTIONS CONCERNANT LA STRATEGIE A ADOPTER

Quatre possibilités ont été examinées: le statu quo; une année européenne centralisée et coordonnée par la Commission; une année européenne entièrement décentralisée; une année européenne à la fois décentralisée et coordonnée.

C'est la dernière option qui permettra d'obtenir les meilleurs effets en matière d'engagement politique à tous les niveaux et d'appui effectif de la MOC. Cette démarche semble également être la plus efficace, aussi bien pour toucher les parties prenantes et les politiques «sur le terrain» que pour garantir un rapport étroit entre les multiples mesures et les différents niveaux d'intervention.

En assurant une coordination efficace des différentes initiatives, la Commission favorisera également une visibilité optimale de l'opération dans son ensemble et les occasions d'exploiter des synergies.

Ainsi, une action efficace sera menée dans tous les domaines prioritaires définis pour l'année européenne, notamment: lutter contre les stéréotypes et la stigmatisation; débattre des modèles appropriés permettant la participation au processus d'élaboration des politiques des personnes confrontées à la pauvreté; créer un cadre pour un apprentissage et une formation efficaces.

5. L'OPTION RETENUE ET LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS

5.1 Coordination et gestion des activités

Le rôle et le fonctionnement des structures de coordination constitueront une des clés de la réussite de l'année européenne.

Au niveau de l'Union européenne, un **comité** composé de représentants des États membres sera désigné pour aider la Commission à mettre en œuvre les activités de l'année européenne. Le comité surveillera l'exécution des activités à la lumière des orientations communes élaborées par la Commission (**document-cadre stratégique**), afin de s'assurer de leur compatibilité avec le rapport conjoint sur l'inclusion sociale. Ce document-cadre, qui servira de référence aux États membres, déterminera les principales priorités et les objectifs de l'année européenne.

Au niveau national, chaque État membre sera responsable de la coordination et de l'exécution des mesures nationales, régionales et locales. Il soumettra à la Commission un **programme national de mise en œuvre de l'année européenne**. Ces programmes devront être conçus, adoptés et exécutés en collaboration étroite avec les **organismes nationaux d'exécution** (composés de membres désignés par les pays participant à l'année européenne) et sous leur supervision. Lors de l'élaboration et de l'exécution des stratégies nationales, chaque organisme national d'exécution se concertera et collaborera étroitement avec un **groupe consultatif national** composé d'un vaste éventail de parties prenantes, notamment des organisations de la société civile représentant les intérêts des personnes confrontées à la pauvreté, des représentants des parlements nationaux, des partenaires sociaux et des autorités locales et régionales.

5.2 Complémentarité et synergies

La Commission veillera à la compatibilité entre les activités de l'année européenne et les autres mesures et initiatives communautaires, notamment les programmes dans les secteurs suivants: emploi, solidarité sociale (y compris l'égalité entre les femmes et les hommes), handicap et lutte contre les discriminations (programme PROGRESS), Fonds structurels (y compris le Fonds social européen), éducation et formation, citoyenneté, jeunesse, immigration et recherche.

5.3 Actions à l'échelon communautaire

Les mesures envisagées à l'échelon communautaire comprennent notamment: l'organisation de diverses manifestations de solidarité en faveur de la lutte contre la pauvreté et de l'inclusion sociale, afin de permettre aux citoyens de participer directement ou par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, même de manière modeste et sous n'importe quelle forme; des campagnes dans les médias, notamment en vue de soutenir des actions de collecte de fonds; l'organisation de rencontres et de manifestations au niveau communautaire, en vue de sensibiliser les citoyens aux thèmes de l'année européenne, à la

pauvreté et à l'exclusion sociale et d'offrir un cadre pour l'échange de vues; la conception d'un logo et de slogans pour l'année européenne.

5.4 Cofinancement des actions à l'échelon communautaire

Certaines manifestations seront organisées au niveau communautaire, notamment les manifestations de lancement et de clôture de l'année européenne.

5.5 Cofinancement des actions à l'échelon national

Les actions à l'échelon national devront tenir compte de la nécessité d'offrir des possibilités de financement garantissant l'accès aux organisations «de terrain» et aux projets associant les groupes les plus marginalisés. Les actions envisagées au niveau local, régional ou national peuvent également prétendre à un financement communautaire, jusqu'à concurrence de 50 % des coûts totaux admissibles par pays participant.

Les actions faisant l'objet d'un cofinancement pourront comprendre: des rencontres et des manifestations; des conférences d'apprentissage mutuel aux échelons national, régional et local; des campagnes d'information, d'éducation et de promotion; des enquêtes et des études; des mesures ouvrant des possibilités de formation; des actions de coopération avec les médias; la mise en place de plans d'action pilotes pour l'inclusion sociale, aux niveaux local et régional.

5.6 Coût global du programme: 17 millions d'euros

en millions d'euros

Actions	**Type de mesure**	**2009**		**2010**		**TOTAL**
		Nombre	Coût total	Nombre	Coût total	Coût total
À l'échelon communautaire (100 %)	Rencontres et manifestations	1	0,4			0,4
	Assistance technique	1	0,6			0,6
	Campagnes d'information et de promotion	1	6,15			6,15
	Activités d'évaluation	1	0,15			0,15
Cofinancement d'actions à l'échelon communautaire (80 %)	Actions emblématiques à l'échelon européen (manifestations de lancement et de clôture)	1	0,35	1	0,35	0,7

Cofinancement d'actions à l'échelon national (50 %)	Subventions versées aux organismes nationaux d'exécution			30	9	9
COÛT TOTAL		**5**	**7,65**	**31**	**9,35**	**17**

6. SUIVI ET EVALUATION

Une évaluation externe sera lancée en 2009 pour recueillir des données de base aux fins du suivi de la mise en œuvre de l'année européenne et de la production de résultats intermédiaires, le cas échéant. Les résultats définitifs devraient être publiés pour la fin du premier semestre 2011.