



Plateforme contre
la pauvreté

Une initiative de l'Union européenne

Europe
2020



Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale





*Communication de la Commission
au Parlement européen, au Conseil,
au Comité économique et social européen
et au Comité des régions*

Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale:

Un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale



Une initiative de l'Union européenne

Document établi sur la base du document COM(2010) 758 final. Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission ne sont responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.



© Photos de couverture: 1, 3. Union européenne/Olivier Polet/Reporters
2. Union européenne/Tim Dirven/Reporters

Pour les photos non protégées par les droits d'auteur de l'Union européenne, il convient de demander directement l'autorisation aux détenteurs desdits droits d'auteur pour toute utilisation ou reproduction.

***Europe Direct est un service destiné à vous aider
à trouver des réponses aux questions
que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*). Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas
l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique ainsi qu'un résumé figurent à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-79-20711-2

doi: 10.2767/39550

© Union européenne, 2011

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

Table des matières

1. Introduction	4
2. Les défis	6
2.1. Aspect multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion	6
2.2. Lutter contre la pauvreté tout au long du cycle de vie	7
2.3. Exclusion grave, nouvelles vulnérabilités et désavantages spécifiques	9
3. La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale	10
3.1. Agir au niveau de l'ensemble des politiques pour combattre la pauvreté et l'exclusion	10
3.2. Mettre le financement de l'Union au service des objectifs d'inclusion et de cohésion sociales	21
3.3. Élaborer une stratégie d'innovations sociales et de réformes fondée sur des données concrètes	25
3.4. Défendre une logique de partenariat et favoriser l'économie sociale	27
3.5. Renforcer la coordination des politiques entre les États membres	29
4. Exploiter les retombées de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (2010)	31
5. Conclusion	33

1. Introduction

L'Union européenne a placé la lutte contre la pauvreté au cœur de **la stratégie «Europe 2020»**, son programme économique, social et pour l'emploi. Les chefs d'État et de gouvernement se sont entendus sur un objectif commun qui marque un tournant décisif: l'Union européenne devra **faire sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale au cours de la prochaine décennie. Des objectifs nationaux complémentaires vont à présent être définis pour l'ensemble des 27 États membres.**

En 2008, l'Union comptait plus de 80 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté, ce qui représente davantage que la population de notre plus grand État membre ou encore 16,5 % de notre population. Nettement plus de la moitié des personnes concernées sont des femmes, vingt millions sont des enfants. Cette situation s'est naturellement aggravée avec la crise économique.

Les personnes les plus vulnérables de notre société ont été frappées de plein fouet par la crise économique. Les catégories aux revenus les plus faibles, dont la situation a continué de se détériorer, sont aujourd'hui particulièrement exposées au risque d'endettement et d'insolvabilité. Les jeunes, les migrants et les travailleurs peu qualifiés, qui dépendent souvent d'emplois temporaires et mal rémunérés, ont subi les hausses du chômage les plus fortes et risquent donc de voir leurs conditions de vie se dégrader. On sait notamment qu'un jeune actif sur cinq est sans emploi, que le taux de chômage des nationaux de pays tiers dépasse de onze points de pourcentage celui des ressortissants européens et que la progression du chômage est deux fois plus importante chez les travailleurs peu qualifiés que chez ceux qui disposent de compétences solides.

En 2008, les «travailleurs pauvres» représentaient 8 % de la population active, tandis que le risque de pauvreté avait considérablement augmenté pour les personnes sans emploi, passant de 39 % en 2005 à 44 %. En outre, 8 % des Européens vivent dans un **dénuement matériel extrême** et n'ont pas les moyens de subvenir à des besoins estimés essentiels pour mener une vie décente en Europe, tels que le téléphone ou un système de chauffage correct. Dans les pays les plus pauvres, ce taux est supérieur à 30 %. Enfin, plus de 9 % des Européens en âge de travailler vivent dans des ménages où personne n'a d'emploi.

Une telle situation est inacceptable dans l'Europe du XXI^e siècle. Le combat contre l'exclusion sociale, pour la justice sociale et la défense des droits fondamentaux fait depuis longtemps partie des objectifs essentiels de l'Union européenne, fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine et de solidarité. L'Union et ses États membres doivent cependant agir davantage et plus efficacement pour venir en aide aux plus vulnérables de nos citoyens. Le plus grand atout de l'Europe réside dans sa population. Si nous voulons une Union prospère, il faut que les Européens aient la possibilité de construire un avenir meilleur pour leurs familles et pour eux-mêmes. Le retour à une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi constituera la clé de la lutte contre la pauvreté.

Pour atteindre cet objectif, **la Commission propose la mise en place d'une plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale**, au nombre de ses sept initiatives phare. La plateforme vise à susciter l'engagement commun des États membres, des institutions européennes et des principales parties intéressées en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Étant donné que la prochaine décennie sera probablement en grande partie marquée par la réduction des budgets publics, il s'agira d'optimiser l'utilisation des ressources et de développer la confiance en trouvant de nouvelles formes participatives pour lutter contre la pauvreté tout en continuant à travailler au développement de stratégies de prévention et à cibler les besoins concrets.

La plateforme établira donc un **cadre d'action** dynamique en faveur d'une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi soient largement partagés dans toute l'Union européenne et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société.

En plus de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de l'objectif de réduction de la pauvreté, les objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020 sont également soutenus par les critères fixés en matière d'emploi (garantir qu'au minimum 75 % des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans aient un emploi) et d'éducation (réduire le taux du décrochage scolaire en le faisant passer de 15 % à moins de 10 %). La réalisation de ces critères est notamment poursuivie par des initiatives phare telles que «Jeunesse en mouvement» et «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois». Il existe également des liens importants avec les autres initiatives phare, à savoir «Un agenda numérique pour l'Europe»¹, «Union de l'innovation»², «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation»³ et la future initiative pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources et faible émettrice de CO₂.

La présente communication indique de quelle manière les différentes politiques participeront à la réalisation de l'objectif ambitieux de réduction de la pauvreté et d'amélioration de l'inclusion, recense un certain nombre de mesures connexes qui contribueront à atteindre le but fixé en matière de lutte contre la pauvreté et explique la conception et le contenu de la plateforme (le document de travail joint contient une liste indicative détaillée des actions envisagées par la Commission).

1 COM(2010) 245.

2 COM(2010) 546.

3 COM(2010) 614.



2. Les défis

2.1. Aspect multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion

Le Conseil européen a défini l'objectif clé de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en se basant sur les trois indicateurs suivants: le taux de risque de pauvreté (après transferts sociaux), l'indice de privation matérielle et le pourcentage de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail⁴. Cette définition reflète à la fois la multiplicité des facteurs qui concourent à la pauvreté et/ou à l'exclusion, la diversité des problèmes auxquels les États membres sont confrontés et les priorités qu'ils ont de ce fait établies. Cette conception plus étendue (qui concerne 116 millions de personnes en 2008) couvre une population plus large que celle normalement considérée comme «pauvre», dans la mesure où elle englobe une perspective territoriale et des formes d'exclusion qui ne sont pas nécessairement liées aux revenus. La dimension territoriale revêt une importance particulière, les «plus démunis» étant souvent concentrés dans des régions particulières, voire dans des zones encore plus circonscrites.

Les indicateurs qui sous-tendent l'objectif européen de réduction de la pauvreté ont été adoptés et mis au point dans le cadre de la méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociales (la MOC sociale). Au cours des dix dernières années, les États membres ont coopéré et échangé leurs expériences en ce qui concerne le fonctionnement et la réforme des systèmes de protection sociale. Ils ont défini des objectifs communs et se sont accordés sur des indicateurs servant à orienter leurs politiques en matière d'inclusion sociale, de réforme des régimes de retraite ainsi que de soins de santé et de soins de longue durée. La MOC sociale a soutenu l'apprentissage mutuel, favorisé la participation des parties prenantes, amélioré la compréhension des risques sociaux anciens et nouveaux, et a mis en lumière les défis qui appellent de nouvelles méthodes et de nouvelles solutions.

La stratégie Europe 2020 confèrera un nouvel élan et une nouvelle pertinence à ce travail et contribuera à l'élaboration de politiques et de mesures adaptées pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. **Étant donné que dans ce domaine, la compétence principale revient aux États membres, il sera nécessaire de conjuguer l'ensemble des efforts et instruments aux niveaux européen et national pour parvenir à la réalisation de l'objectif européen en matière de lutte contre la pauvreté.**

4 Pour la définition de ces indicateurs et une description de leur niveau dans l'Union européenne, se reporter à l'annexe. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0758:FR:NOT>

2.2. Lutter contre la pauvreté tout au long du cycle de vie

Certaines catégories de la population se sont révélées particulièrement exposées au risque de pauvreté. Il s'agit en particulier des enfants, des jeunes, des parents isolés, des ménages ayant des personnes à charge, des personnes issues de l'immigration, de certaines minorités ethniques (telles que les Roms) et des personnes handicapées. L'inégalité entre les sexes est aussi clairement perceptible, et les femmes sont généralement plus menacées que les hommes.

Dans l'Europe d'aujourd'hui, **plus de 20 millions d'enfants sont exposés au risque de pauvreté**. Ce risque atteint 25 % chez les enfants qui vivent dans des familles nombreuses et dépasse 30 % chez les enfants vivant avec un seul parent. Malgré une conscience accrue du problème au niveau politique, ces chiffres n'ont pas connu d'amélioration au cours des dernières années. La pauvreté est toujours synonyme de chances limitées et de potentiel gâché. C'est notre avenir qui est en jeu. La pauvreté entrave le développement personnel en affectant la santé, les résultats scolaires et le bien-être global des enfants. Pris dans un «cycle» qui se répète de génération en génération, un enfant qui grandit dans la pauvreté et l'exclusion risque davantage de devenir un adulte marginalisé. Pour aider les enfants à sortir de la pauvreté, il est nécessaire d'adopter une approche multidimensionnelle touchant à la fois aux politiques de l'emploi (afin d'aider les parents à trouver un travail), à la conception des régimes de prélèvements et de prestations, à la fourniture de services essentiels tels qu'un accueil de qualité pour la petite enfance, à l'éducation et à la protection des droits de l'enfant, devenue un objectif explicite de l'Union dans le cadre du traité de Lisbonne. Les politiques d'égalité des chances et de la famille sont également essentielles.

Un jeune sur cinq est menacé de pauvreté dans l'Union européenne. De plus en plus de jeunes ne trouvent pas leur place dans l'enseignement et la formation professionnels ou dans l'enseignement supérieur, et ont des chances limitées de trouver un emploi. Dans la catégorie des moins de 25 ans, une personne sur cinq est sans emploi et donc fortement menacée de pauvreté. Dans le même temps, le fait qu'un jeune travailleur sur dix vive encore en situation de pauvreté démontre que l'insertion des jeunes sur le marché du travail doit également être améliorée sur le plan qualitatif.



© Union européenne / Michel Loriaux



© Union européenne / Michel Loriaux

Le chômage constitue la principale cause de pauvreté dans la population en âge de travailler.

Le risque de pauvreté est plus de cinq fois plus élevé pour les personnes sans emploi que pour celles qui travaillent (44 % contre 8 %). La pauvreté et l'exclusion du marché du travail vont de pair, ainsi que l'illustre tout particulièrement la situation des femmes et des jeunes. Toutefois, de faibles revenus, des qualifications peu élevées et le sous-emploi peuvent également conduire à des situations de pauvreté au travail. Depuis 2000, la quantité de **travailleurs pauvres** a augmenté en raison de l'essor du travail temporaire et du travail à temps partiel (y compris non volontaire), quelquefois associé à une stagnation des revenus. Le phénomène des travailleurs pauvres est également lié aux situations où des familles entières dépendent

d'un seul revenu du travail. Parmi celles-ci, les familles monoparentales ou ne disposant que d'un seul revenu sont les plus exposées au risque de pauvreté au travail. Le manque de possibilités de garde d'enfants à un coût abordable empêche leur participation active au marché du travail.

Enfin, les **personnes du troisième âge** sont elles aussi exposées à un risque de pauvreté plus élevé que le reste de la population (19 %) et dans plusieurs pays, la population âgée est particulièrement menacée de privations matérielles. L'ampleur du défi démographique auquel l'Union européenne est confrontée ne fera qu'accentuer le problème. D'ici 2030, le nombre des retraités aura augmenté de plus de 25 millions dans l'Union européenne, ce qui aura pour effet d'exercer une pression plus forte sur l'adéquation et la viabilité à long terme de nos systèmes de retraite ainsi que sur les systèmes de santé et de soins aux personnes âgées. À plus long terme, le risque de pauvreté des personnes âgées augmentera également si les parcours professionnels sont plus morcelés.

2.3. Exclusion grave, nouvelles vulnérabilités et désavantages spécifiques

L'absence de domicile et l'exclusion face au logement, qui représente l'une des formes les plus extrêmes de pauvreté et de dénuement, a augmenté au cours des dernières années. La **précarité énergétique**, qui peut priver les ménages de chauffage ou de réfrigération, mais également d'eau chaude, de lumière et d'autres biens domestiques de première nécessité, est une autre forme de privation grave. **L'exclusion financière**, qui naît de la difficulté d'accéder aux services bancaires de base, et le **surendettement**, aggravé par la récente crise, peuvent également constituer un obstacle à l'insertion professionnelle et conduire ainsi à une marginalisation et à une pauvreté durables.

La crise économique a encore souligné que la **population migrante**, souvent la première touchée en période de hausse du chômage, était particulièrement vulnérable aux risques sociaux. Au premier trimestre 2010, le taux de chômage des ressortissants étrangers a dépassé les 21 %. Dans cette population, la perte d'emploi est souvent aggravée par l'absence de filets de sécurité sociaux. Certaines **minorités ethniques** – dont les **Roms** représentent le groupe le plus important (environ 10 à 12 millions de personnes en Europe) – sont victimes de désavantages multiples dans une mesure disproportionnée.

Les personnes souffrant de **handicaps** ou de maladies chroniques graves sont fréquemment confrontées à des difficultés économiques et sociales majeures qui touchent souvent l'ensemble du foyer dont elles dépendent: quelque 6,5 millions des personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sont atteintes d'une forme de handicap.



© Union européenne / Michel Loriaux

3. La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit s'appuyer sur la croissance et l'emploi mais également sur une protection sociale moderne et efficace. Il convient en outre de combiner des mesures de protection sociale innovantes à un large éventail de politiques sociales comprenant des stratégies ciblées en matière d'éducation, d'aide sociale, de logement, de santé, de conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et de famille, c'est-à-dire dans des domaines dans lesquels les systèmes de protection sociale ont jusqu'ici eu tendance à intervenir par des programmes mineurs.

La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue la contribution de l'Union européenne aux efforts visant à relever ces défis dans le cadre de la stratégie Europe 2020. La Commission a établi les axes d'intervention suivants:

- agir au niveau de l'ensemble des politiques;
- veiller à une utilisation plus large et plus efficace des fonds européens pour favoriser l'inclusion sociale;
- stimuler l'innovation sociale sur la base de données concrètes;
- travailler en partenariat et mobiliser le potentiel inhérent à l'économie sociale;
- renforcer la coordination des politiques entre les États membres.

3.1. Agir au niveau de l'ensemble des politiques pour combattre la pauvreté et l'exclusion

Sous ses multiples facettes, la pauvreté recouvre notamment un manque de revenus et de ressources matérielles suffisantes pour vivre dans la dignité; la difficulté d'accéder à des services de base tels que les soins de santé, le logement et l'éducation; l'exclusion du marché du travail et des emplois de mauvaise qualité. Ces facteurs sont les causes premières de la pauvreté et expliquent comment des personnes et des familles se retrouvent en situation d'exclusion. Pour apporter des



© Union européenne / Michel Loriaux

solutions à ces problèmes, il convient de développer des approches communes à l'ensemble des domaines d'action, ce qui signifie que la lutte contre la pauvreté devra faire l'objet d'une prise en compte systématique dans l'élaboration des politiques. Il sera nécessaire de mieux coordonner les politiques macroéconomiques et microéconomiques et d'insister sur le rôle essentiel de certains domaines d'action extérieurs au champ traditionnel des politiques d'inclusion sociale et de protection sociale: les synergies effectives avec d'autres initiatives phare de la stratégie Europe 2020 seront essentielles.

Accès à l'emploi

Pour les personnes capables de travailler, trouver un emploi est le moyen le plus sûr de sortir de la pauvreté. Il s'agit d'un message difficile à faire passer en temps de crise économique, mais à mesure que nos économies renouent avec la croissance, nous devons avant tout veiller à ce que cette croissance soit durable et créatrice d'emplois. Parvenir à ce qu'en 2020, le taux d'emploi dans l'Union atteigne 75 % pour les hommes comme pour les femmes serait le pas le plus important pour sortir 20 millions d'Européens de la pauvreté.

La **stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois** définit les moyens de faire accéder davantage de personnes à un emploi en mettant l'accent sur un meilleur fonctionnement et une segmentation moins forte des marchés du travail, une main-d'œuvre davantage qualifiée, une meilleure qualité de l'emploi et des conditions de travail ainsi que la promotion de la création d'emplois comme de la demande de main-d'œuvre. Ces quatre aspects ont tous un lien avec la réduction de la pauvreté et les actions clés ci-après qui sont proposées sont particulièrement pertinentes: donner un nouvel élan à la flexicurité et trouver de nouvelles méthodes pour remédier à la segmentation du marché du travail grâce à des systèmes d'allocations et de sécurité sociale modernes et inclusifs; doter les individus des compétences nécessaires, y compris les compétences numériques; favoriser le recrutement par des réductions sélectives des coûts de main-d'œuvre non salariaux, en particulier pour les personnes peu qualifiées. Cette initiative adopte une «perspective sociale» de la croissance de l'emploi et souligne la nécessité de prendre en compte la dimension quantitative mais également qualitative de l'emploi. Elle met l'accent sur la nécessité de doter les personnes pauvres des compétences qui leur permettent de tirer pleinement profit de toute augmentation du potentiel d'emploi, par exemple dans les emplois verts puisqu'il existe une synergie évidente entre la création d'emplois et la croissance verte.



© Union européenne / Michel Loriaux



© Union européenne / Michel Loriaux

L'inclusion active des personnes les plus en marge du marché du travail figure en bonne place parmi les priorités européennes et nationales. Nous disposons désormais d'un ensemble de *principes communs*⁵ pour aider les personnes à disposer de l'accès au marché du travail dont elles ont besoin. Ces principes tiennent compte de la nécessité de stratégies intégrées associant des systèmes performants d'aide aux revenus, des marchés du travail favorisant l'insertion et des services sociaux appropriés. Les personnes les plus éloignées du marché du travail ont aussi besoin d'une aide sociale améliorée qui se poursuit une fois qu'elles occupent un emploi afin d'éviter une situation de tourniquet dans laquelle elles alternent chômage et emploi précaire de mauvaise qualité. Il s'avère que cette aide est souvent inadéquate ou fait défaut. Dans plusieurs États membres, un pourcentage significatif de personnes dans le besoin n'ont aucun accès à une assistance sociale ou ne font pas valoir leurs droits. D'autres sont piégées dans une situation de dépendance aux prestations, en bénéficiant souvent de droits qui ne permettent pas de sortir de la pauvreté.

En 2012, la Commission présentera une communication qui fournira une évaluation approfondie de la mise en œuvre des stratégies d'inclusion active à l'échelon national, y compris l'efficacité des mécanismes de revenu minimum, et de l'utilisation possible des programmes de l'UE à l'appui de l'inclusion active.

5 Recommandation de la Commission sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (2008/867/CE), énonçant des principes communs approuvés par le Conseil dans ses conclusions sur des principes communs d'inclusion active en faveur d'une lutte contre la pauvreté plus efficace (17 décembre 2008).

Protection sociale et accès aux services essentiels

La récente crise a placé les systèmes de protection sociale devant le défi sans précédent consistant à faire face à un niveau d'exclusion sans cesse croissant doublé d'une réduction des moyens publics. Bien que la protection sociale ait réussi à parer aux besoins les plus immédiats après la survenance de la crise, une proportion importante de personnes à faible revenu accède difficilement aux filets de sécurité sociale.

Une plus grande efficacité est désormais nécessaire à travers une consolidation et une meilleure mise en œuvre des services, associées à la mobilisation d'un nombre accru d'acteurs et d'instruments. Il est aussi essentiel que les politiques tiennent compte de deux aspects clés: la **prévention**, qui constitue le moyen le plus efficace et le plus durable de lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et l'**intervention rapide** pour éviter que les personnes qui tombent dans la pauvreté ne restent piégées dans des situations socioéconomiques toujours plus difficiles et problématiques.

L'adéquation et la viabilité à long terme des **systèmes de retraite** sont primordiales pour prévenir la pauvreté chez les personnes âgées et la combattre. Cependant, le vieillissement rapide de la population européenne a des conséquences très étendues sur tous les types de systèmes de retraite, ce qui confère une urgence sans précédent au programme de réformes, avec de difficiles équilibres à trouver entre équité, efficacité et durabilité. La solution pour de futures retraites adéquates et durables réside dans le «vieillessement actif», qui implique en particulier de créer les

conditions permettant aux travailleurs âgés de rester plus longtemps sur le marché du travail. Les réformes des retraites doivent prendre en compte le concept global de protection sociale. Étant donné l'évolution actuelle des retraites, les groupes vulnérables et les personnes dont la carrière professionnelle est courte ou discontinuée risquent de dépendre de plus en plus des dispositifs de retraite minimale et de revenu minimum destinés aux personnes âgées.

Les **inégalités en matière de santé** en augmentation dans les États membres soulignent les interactions étroites entre l'accès inégal à la santé et la pauvreté, comme l'illustrent les écarts de niveau de santé entre les catégories de revenus, les diminutions d'activité



dues à la maladie et au handicap, et l'espérance de vie à la naissance où l'écart entre les catégories socioéconomiques les moins favorisées et les plus favorisées peut atteindre jusqu'à dix ans chez les hommes et six ans chez les femmes. Un mauvais état de santé, souvent dû à de mauvaises conditions de vie, peut être un facteur majeur de pauvreté parce qu'il peut réduire la capacité de travailler, et à cause des coûts associés aux traitements et aux soins. La prévention des maladies et l'accès à des systèmes de soins de santé et de protection sociale efficaces et d'un coût abordable constituent dès lors des aspects importants de la lutte contre la pauvreté. Ils représentent un défi pour la politique de santé publique et les systèmes de santé à un moment où la demande croissante, associée aux fortes pressions budgétaires, rend encore plus urgente l'amélioration de l'**efficacité des systèmes de soins de santé**: le défi consiste à augmenter l'efficacité tout en garantissant l'accès universel à des soins de qualité.

Le vieillissement de la population et les changements sociétaux au sens large tels que le nombre accru de femmes entrant sur le marché du travail, de foyers d'une personne, de familles sans enfant ainsi que l'éloignement géographique des différentes générations d'une même famille contribuent tous à l'explosion de la demande de **services de santé et de protection sociale**. Les personnes pauvres peuvent rencontrer des difficultés pour accéder à ces services, ce qui contribue de manière significative à leur éloignement du marché du travail étant donné qu'elles sont obligées d'assumer des activités de garde. Le défi consiste, une fois encore dans un contexte de pressions budgétaires, à assurer une offre suffisante de services de garde et de soins de qualité efficaces et abordables.

La Commission:

- présentera en 2011 un livre blanc sur les retraites qui abordera simultanément l'adéquation et la viabilité des retraites dans le contexte de l'après-crise;
- lancera en 2011 un partenariat européen d'innovation sur le vieillissement actif et en bonne santé et soutiendra les initiatives en faveur du vieillissement actif à tous les niveaux dans le cadre d'une année européenne du vieillissement actif en 2012;
- développera le cadre volontaire européen pour la qualité des services sociaux au niveau sectoriel, y compris dans le domaine des soins de longue durée et du sans-abrisme;
- procédera à une évaluation de l'efficacité et de l'efficacités des dépenses de santé, notamment pour ce qui concerne les aspects mis en évidence dans la communication «Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne»;
- présentera en 2011 une initiative législative en vue d'assurer l'accès à certains services bancaires de base et invitera le secteur bancaire à présenter une initiative d'autoréglementation visant à améliorer la transparence et la comparabilité des frais bancaires.

Politiques de l'éducation et de la jeunesse

L'éducation et la formation ont une influence directe sur ce que les personnes peuvent être et peuvent faire. Les systèmes d'éducation et de formation devraient contribuer à favoriser la mobilité sociale ascensionnelle et à rompre, plutôt que renforcer, le cercle vicieux de l'inégalité. L'enseignement préprimaire est sans doute le principal facteur permettant de briser le cercle vicieux de la transmission de la pauvreté entre générations et offre les retours sur investissements les plus élevés. Investir dans une éducation et un accueil préscolaires de qualité peut favoriser un bon départ dans la vie pour tous. Les États membres ont adhéré au critère selon lequel 95 % des enfants devraient participer à une forme d'éducation et d'accueil préscolaires entre l'âge de quatre ans et le début de la scolarité obligatoire.

La Commission coopérera avec les États membres afin de rendre les systèmes d'éducation et de formation plus inclusifs à tous les niveaux et à tous les âges (niveaux primaire et secondaire, enseignement supérieur, formation professionnelle et éducation des adultes). Dans une perspective à long terme, la réduction des abandons scolaires conformément à l'objectif phare de la stratégie Europe 2020 fixant le taux de décrochage à moins de 10 % à l'horizon 2020 contribuerait grandement à une diminution de la pauvreté étant donné qu'un niveau suffisant d'aptitudes et de compétences (y compris numériques) est indispensable pour la capacité d'insertion des jeunes sur les marchés du travail actuels. L'évolution préoccupante du nombre de jeunes qui ne sont ni scolarisés ni actifs professionnellement souligne la nécessité de renforcer l'ensemble des **politiques en faveur des jeunes définies dans le cadre de la stratégie européenne en faveur de la jeunesse 2010-2020**⁶. Des approches ciblées sont nécessaires pour répondre aux difficultés croissantes qui caractérisent la transition vers l'âge adulte dans les sociétés postindustrielles, surtout pour les jeunes marginalisés. En proposant des mesures destinées à améliorer la capacité d'insertion professionnelle des jeunes, l'initiative «Jeunesse en mouvement» établit précisément le lien entre l'éducation et la formation, d'une part, et le marché du travail, de l'autre.

La Commission:

- présentera en 2011 une communication accompagnant une proposition de recommandation du Conseil concernant les politiques de lutte contre l'abandon scolaire et lancera une initiative de grande ampleur en faveur d'interventions plus efficaces à tous les niveaux d'enseignement pour lutter contre le cercle vicieux de l'inégalité;
- proposera en 2012 une recommandation sur la pauvreté des enfants qui présentera des principes communs et des outils de suivi efficaces pour prévenir et combattre la pauvreté des enfants.

Migration et intégration des migrants



© Union européenne / Michel Loriaux

La gestion de la migration et l'intégration des migrants figurent désormais en bonne place dans les programmes politiques européens et nationaux. Plus de 30 millions de personnes, soit 6,4 % de la population, vivant dans les pays de l'UE n'en sont pas ressortissants. Deux tiers d'entre elles proviennent de pays extérieurs à l'Union. Si l'immigration peut constituer un aspect important des solutions aux problèmes économiques, démographiques et de compétitivité de l'Europe, la mise en place d'un cadre d'action global et efficace pour l'intégration constitue un défi majeur.

S'intégrer dans une nouvelle société est un processus très complexe qui nécessite d'agir dans différents domaines. Il implique l'accès au marché du travail, au logement, aux services publics (en particulier la protection sociale et l'éducation), aux services privés (banque, assurance, etc.) et l'établissement de liens sociaux et culturels avec la communauté ainsi que la participation à la vie politique. Bon nombre d'éléments indiquent que les situations défavorables se transmettent d'une génération à l'autre au sein des populations de migrants. De plus, les migrants de deuxième et troisième générations sont aussi confrontés à la discrimination dans l'accès à l'emploi et l'accès aux biens et aux services. Réussir le pari de l'intégration est toutefois crucial pour la cohésion sociale européenne et étroitement lié à l'avenir des systèmes de protection sociale. La réalisation de l'objectif d'inclusion et de cohésion sociales de la stratégie Europe 2020 dépendra essentiellement de la capacité de l'UE et de ses États membres à mettre en adéquation les politiques sociales et de migration.

- En 2011, la Commission présentera une nouvelle stratégie européenne pour l'intégration afin de mieux appuyer les mesures prises par les États membres pour favoriser la participation active des ressortissants de pays tiers venant de divers horizons culturels, religieux, linguistiques et ethniques dans l'économie et la société européennes.

Inclusion sociale et lutte contre la discrimination

Les politiques d'inclusion sociale doivent s'articuler avec des politiques efficaces de **lutte contre la discrimination** étant donné que, pour beaucoup de groupes et d'individus, la pauvreté et les difficultés rencontrées ont très souvent leurs racines dans une limitation des débouchés et des droits accessibles à d'autres groupes. La lutte contre la discrimination et la défense des droits humains ont gagné en importance dans l'ordre juridique de l'Union, mais la pleine mise en œuvre de la législation européenne en matière de non-discrimination à l'échelon national doit être soutenue par des politiques appropriées et des actions concrètes. Une intégration accrue des politiques sociales et de non-discrimination est essentielle pour faire face aux handicaps spécifiques auxquels sont confrontés de larges pans de la population européenne.

Conformément à la nouvelle stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015), des politiques d'**égalité des chances** sont nécessaires pour agir sur l'*écart de rémunérations* qui est visible dans la plupart des catégories d'âge et aboutit à des taux de pauvreté plus élevés dans la population féminine, active ou non. Le risque augmente considérablement pour les mères isolées et les femmes âgées.

Les formes spécifiques de discrimination et d'exclusion vécues par les **personnes handicapées** nécessitent aussi d'intervenir dans divers domaines d'action. Les indicateurs actuels de la pauvreté ne font pas apparaître que les ressources qui garantissent une vie décente à une personne non handicapée peuvent s'avérer totalement insuffisantes pour une personne atteinte d'un handicap en raison des obstacles supplémentaires qu'elle rencontre dans l'accomplissement de ses activités quotidiennes⁷. La nouvelle stratégie européenne en faveur des personnes handicapées pour la période 2010-2020 contribuera à lever les obstacles qui empêchent 80 millions d'Européens souffrant de handicaps de participer, sur un pied d'égalité, à la vie de la société.

Sur presque tous les plans, les personnes présentant des problèmes de **santé mentale** figurent parmi les groupes les plus exclus de la société et, de façon logique, elles désignent la stigmatisation, la discrimination et l'exclusion comme des obstacles majeurs à la santé, au bien-être et à la qualité de vie. Le Pacte européen pour la santé mentale et le bien-être pourrait contribuer à déterminer de quelle manière les acteurs de la politique sociale et de la santé peuvent collaborer pour favoriser l'inclusion sociale des personnes atteintes de problèmes de santé mentale.

7 Par exemple, l'accessibilité des malvoyants et des malentendants aux produits et services peut être améliorée grâce au développement d'outils appropriés au niveau européen.

La pauvreté et la marginalisation de certaines minorités ethniques comme les **Roms** ont augmenté. Selon une enquête sur la discrimination menée en 2009 dans sept États membres par l'Agence des droits fondamentaux, la moitié des répondants Roms avait été victime de discrimination au cours des douze derniers mois et un cinquième de délits à caractère raciste⁸. De nombreux Roms vivent à l'écart, dans des logements et des abris de piètre qualité. Les enfants Roms sont plus susceptibles de fréquenter des écoles ségréguées, avec de faibles taux de présence, et de quitter l'école prématurément. La Commission a invité les États membres à présenter des stratégies nationales en faveur de l'inclusion des Roms dans les programmes nationaux de réformes de manière que ces stratégies puissent contribuer à la réalisation de l'objectif phare de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Le sans-abrisme et la privation de logement constituent peut-être les exemples les plus extrêmes de pauvreté et d'exclusion sociale dans la société d'aujourd'hui. Bien que l'accès à un logement abordable soit un besoin fondamental et un droit, la garantie de ce droit reste un problème important dans plusieurs États membres. L'élaboration de réponses appropriées intégrées, pour prévenir le sans-abrisme et lutter contre ce phénomène, doit demeurer un élément essentiel de la stratégie européenne d'inclusion sociale.

La Commission:

- présentera en 2011 un cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms;
- accélérera les efforts en faveur de l'indépendance économique des femmes qui constitue la première des cinq priorités de sa stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015);
- assurera le suivi approprié de la nouvelle stratégie européenne en faveur des personnes handicapées pour la période 2010-2020, en ciblant en particulier les situations et les entraves qui empêchent les personnes handicapées de jouir pleinement de leurs droits;
- recensera les méthodes et les moyens permettant de poursuivre dans les meilleures conditions les travaux qu'elle a entamés sur le sans-abrisme et l'exclusion en matière de logement, compte tenu des résultats de la conférence de consensus de décembre 2010.

8 Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – les Roms, Agence européenne des droits fondamentaux, novembre 2009.

Politiques sectorielles

Les politiques et les instruments financiers de l'Union doivent davantage tenir compte du rôle essentiel que les services en **réseau** tels que les transports, l'énergie, l'informatique et d'autres, peuvent jouer dans la réduction des disparités locales et régionales et en faveur de l'inclusion sociale. L'accès à ces services et leur accessibilité économique constituent désormais une nécessité fondamentale dans nos sociétés évoluées. Ceci souligne l'importance de l'intégration des objectifs sociaux dans certaines **politiques sectorielles** et dans les politiques relatives au marché intérieur et à la consommation.

Une utilisation accessible des **technologies de l'information et de la communication** à l'heure d'internet améliore la capacité d'insertion professionnelle et les perspectives de vie, l'inclusion dans les collectivités locales, le recours aux services publics en ligne et l'accès à des soins modernes et efficaces, ce qui facilite l'insertion sociale. Ceci impose un effort soutenu pour réduire la fracture numérique en améliorant la culture et les compétences numériques ainsi que l'utilisation régulière d'internet pour les personnes défavorisées, et en mettant à disposition des services en ligne inclusifs et ciblés dans des domaines clés (emploi, logement, santé et autres services sociaux) qui favorisent l'autonomisation des usagers, en particulier ceux qui appartiennent à des catégories vulnérables. L'éducation peut jouer un rôle de premier plan pour éviter une aggravation de la fracture numérique⁹.

La hausse des prix de l'énergie peut devenir un problème pour les citoyens de l'Union. La **politique énergétique** continuera de contribuer à la prise en compte des besoins des consommateurs et, le cas échéant, des risques de pauvreté énergétique. Dans cette optique, un bon fonctionnement du marché intérieur et des mesures en matière d'efficacité énergétique sont de la plus haute importance pour les consommateurs. En particulier, une mise en œuvre complète par les États membres de la législation existante de l'UE dans le domaine de l'énergie et l'application de solutions innovantes en matière d'efficacité énergétique constituent la meilleure protection des groupes vulnérables contre la pauvreté énergétique.

Des actions en matière de marché intérieur et de consommation peuvent améliorer l'**accès aux services financiers** pour les personnes les plus vulnérables. L'exclusion financière peut empêcher les personnes de trouver un emploi, de créer une entreprise et d'accéder à d'autres services. Garantir l'accès aux services financiers de base incombe aux pouvoirs publics, nationaux et européens.

9 Voir l'étude sur les incidences sociales des TIC, Commission européenne 2010, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/eda/social_impact_of_ict.pdf.



© Union européenne / Michel Loriaux

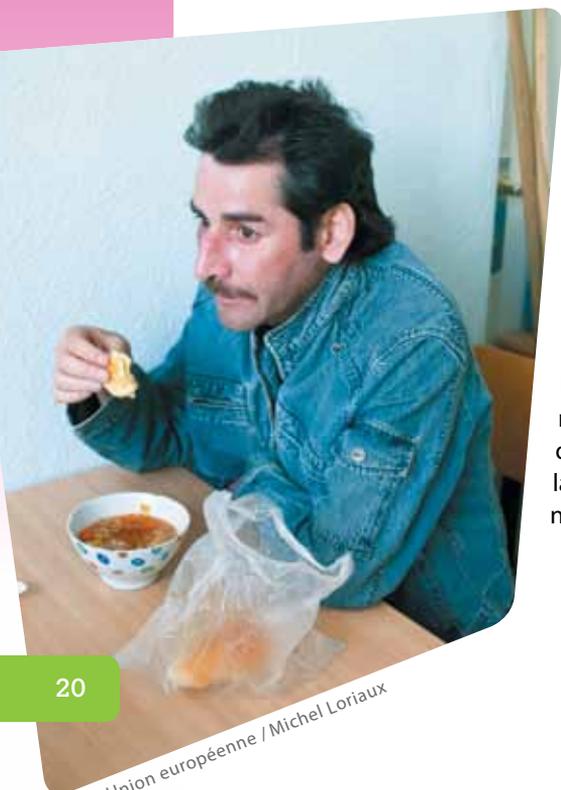
Dimension externe

Enfin, les efforts de lutte contre la pauvreté sont un élément essentiel de la **dimension extérieure des politiques de l'UE**, notamment en matière sociale et d'emploi. Depuis l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement, l'Union européenne a, en collaboration avec les organisations ou structures internationales, apporté un soutien croissant aux pays en développement dans leur action de lutte contre la pauvreté, notamment par l'accès à l'enseignement primaire, à l'eau ou à la santé, par la promotion du travail décent mais aussi à travers la politique commerciale, le renforcement de la démocratie et la bonne gouvernance. La promotion du travail décent pour tous est un facteur essentiel de réduction de la pauvreté et de renforcement de l'inclusion sociale. La Commission continuera de développer le dialogue politique avec les partenaires stratégiques de l'UE et au sein des instances internationales, notamment l'OIT, le G20, le G8 et les Nations unies.

La Commission fera aussi en sorte que les objectifs de la présente plateforme soient pris en compte par les pays concernés par le processus d'élargissement de l'Union et par la politique européenne de voisinage.

Analyse de l'impact social

Une meilleure coordination des politiques signifie que les **incidences sociales des initiatives politiques** doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie et que leurs conséquences sociales potentiellement défavorables doivent être réduites au minimum par des mesures axées sur l'équité et la lutte contre la pauvreté. La Commission a soumis toutes les initiatives et propositions législatives de premier plan à une analyse d'impact approfondie, incluant la dimension sociale. Elle continuera à perfectionner ses évaluations d'impact et à en améliorer la qualité dans l'optique de la prise en compte de la dimension sociale. Il importe que les autres institutions de l'Union, lorsqu'elles modifient des propositions de la Commission, et les États membres à l'échelon national évaluent la dimension sociale de leurs propositions.



3.2. Mettre le financement de l'Union au service des objectifs d'inclusion et de cohésion sociales

Réexamen du budget – Objectifs d'Europe 2020

En octobre 2010, la Commission européenne a engagé un **réexamen du budget de l'Union**. Elle a souligné la nécessité de concentrer les fonds de cohésion sur les objectifs de la stratégie Europe 2020 afin de parvenir à une croissance inclusive. La future politique de cohésion convertira les visées de cette stratégie en résultats positifs sur le terrain et changera véritablement la vie des citoyens.

Le réexamen du budget montre l'importance de la solidarité, en ce sens que l'attention accordée aux plus vulnérables a des retombées positives pour la croissance et offre des avantages qui profitent à tous. Il met aussi en exergue le fait qu'il est primordial d'effectuer des dépenses de façon *plus intelligente*. Il importe d'adopter des **stratégies innovantes** qui complètent les outils actuels et contribuent à garantir une utilisation économiquement rationnelle, efficace et équitable des dépenses publiques sociales.

En vue des propositions que formulera l'an prochain la Commission au sujet du cadre financier pluriannuel, les instruments financiers de l'Union sont en cours de révision à la lumière des objectifs et principes fondamentaux du réexamen du budget. Aux fins de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional revêtent une importance particulière; le Fonds européen agricole pour le développement rural ainsi que d'autres instruments budgétaires de l'Union ont aussi un rôle significatif à jouer.



© Union européenne / Michel Loriaux

Contribution des Fonds de l'Union européenne

Chaque année, cinq millions de chômeurs et environ un million de personnes issues de groupes vulnérables bénéficient d'aides directes du Fonds social européen (FSE), le principal instrument financier d'aide à l'emploi et à l'inclusion sociale. Au titre de la période de programmation couvrant les années 2007 à 2013, plus de dix milliards d'euros ont été affectés à des projets de lutte contre l'exclusion sociale, dont le financement est complété par des fonds nationaux. Le **FSE** cofinance des projets élaborés spécialement pour aider les personnes vulnérables et défavorisées les plus éloignées du marché du travail (qui ont un accès limité à l'emploi à cause, par exemple, du manque de formation, d'un handicap ou de discriminations) ainsi que les chômeurs de longue durée, les travailleurs âgés et les personnes ayant perdu leur emploi.

Le FSE sera adapté au nouveau cadre d'Europe 2020 afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle dans la mise en concordance des compétences avec les emplois et dans la réduction de la pauvreté, en s'appuyant sur des volumes de financement prévisibles. Les bénéficiaires, et notamment les ONG et les partenariats locaux, devraient disposer d'un accès simplifié au FSE, grâce à des programmes de subventions sur mesure. Les États membres pourraient également se voir proposer de joindre notamment l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté aux actions financées par le FSE, afin de promouvoir sans réserve la mise en œuvre des lignes directrices intégrées. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur une affectation appropriée des ressources, au bénéfice non seulement de groupes spécifiques mais de certaines zones défavorisées: dans ce contexte, il importerait de renforcer les stratégies intégrées de lutte contre la pauvreté et de permettre les investissements des fonds dans les infrastructures sociales afin d'assurer le succès des mesures de politique sociale soutenues par le FSE. Le FSE pourrait aussi contribuer par des moyens innovants à mobiliser davantage de ressources privées destinées à soutenir l'inclusion sociale. Enfin, les États membres pourraient repérer les groupes exposés au risque de discrimination et être incités à affecter des fonds spécifiques aux actions à mener dans ce domaine. À l'heure actuelle, l'intervention du FSE en matière d'intégration est complétée, en ce qui concerne les migrants, par le **Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers** et, en ce qui concerne les réfugiés, par le **Fonds européen pour les réfugiés**.

En complément du FSE, le programme **PROGRESS** a été élaboré pour veiller à ce que la politique sociale de l'Union reste en mesure de relever les grands défis. Il vise à aider les États membres à tenir les engagements qu'ils ont pris de créer plus d'emplois de meilleure qualité, de combattre la pauvreté et l'exclusion, de garantir l'égalité

des chances et d'appliquer la législation sociale de l'Union. PROGRESS a contribué à façonner et à renforcer la coopération de l'Union dans le domaine social et favorise de plus en plus l'apprentissage mutuel ainsi que les innovations sociales.

L'Union européenne et la Banque européenne d'investissement se sont engagées à financer l'**instrument européen de microfinancement Progress** à hauteur de 100 millions d'euros chacune. Ce fonds a pour but d'accorder environ 500 millions d'euros sous forme de microcrédits dans les dix ans à venir. La microfinance est un moyen important de stimuler l'emploi indépendant et la création de microentreprises et elle est aussi susceptible de jouer un rôle majeur en faveur de l'inclusion sociale et de la création d'emplois. La réalisation des objectifs de l'Union en matière d'inclusion sociale reposera également sur le fonctionnement et la conception actuels et futurs du **Fonds européen de développement régional (FEDER)**. Le type d'obstacles auxquels se heurtent les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale est lié au lieu de résidence et l'un des objectifs principaux de la plateforme est de garantir la cohésion sociale et territoriale.

Le cinquième rapport sur la cohésion, qui a été adopté en novembre 2010, fournit les principales orientations sur la future politique de cohésion en mettant l'accent sur les priorités majeures de l'Europe. Il permet de **rapprocher les stratégies sociale et territoriale**.

La réglementation qui régira les Fonds structurels après 2013 devrait soutenir les investissements coordonnés du FSE et du FEDER dans le déploiement de stratégies intégrées. La réduction des disparités et la lutte sans relâche contre l'extrême pauvreté, notamment dans les zones urbaines, nécessiteront à l'avenir des actions ciblées sur le plan économique, social et environnemental. Ces actions devraient être menées en étroite coordination avec celles du FSE. Sans préjudice des futures propositions concernant les Fonds structurels pour l'après 2013, le FEDER continue d'accompagner ces actions au moyen de grands investissements dans l'éducation, les infrastructures sociales et sanitaires, en particulier dans les régions les plus pauvres, en étroite collaboration avec les autres fonds.



Si la plupart des personnes défavorisées vivent dans de grands centres urbains, elles ont tendance, en termes relatifs, à être surreprésentées dans les zones et communautés rurales et géographiquement isolées. Dans certains États membres, le risque de pauvreté est deux fois plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. L'Union européenne s'est dotée d'une politique de développement rural active, soutenue par le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)**, qui contribue à la mise en place d'infrastructures et de services sociaux et éducatifs, et, plus généralement, à la valorisation du capital humain dans les zones rurales. Ces dernières années, les mesures de développement rural ont davantage porté sur des objectifs d'inclusion sociale, de manière à pouvoir également contribuer à l'aide dont bénéficient les communautés Roms dans les zones rurales. Il convient de renforcer davantage les synergies entre les actions financées par les Fonds structurels, aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Le **programme-cadre de recherche**, et notamment l'élaboration de nouvelles méthodes, d'indicateurs de progrès et d'infrastructures de recherche, ont favorisé la recherche socio-économique de haut niveau en Europe.

- Conformément au réexamen du budget, le Fonds social européen devrait être utilisé pour soutenir les efforts que déploient les États membres en vue d'atteindre les objectifs d'Europe 2020, parmi lesquels figure la réduction de la pauvreté. Pour ce faire, les ressources nécessaires seraient consacrées à l'inclusion sociale et l'accès à ces ressources serait facilité pour les parties prenantes concernées.
- La Commission cherchera à faciliter l'accès des petites organisations aux subventions globales et veillera à ce que les groupes souffrant de handicaps multiples et fortement menacés par la pauvreté aient un meilleur accès aux financements.
- Conformément aux propositions figurant dans le cinquième rapport sur la cohésion, la Commission soumettra en 2011 le nouveau cadre réglementaire de la politique de cohésion pour l'après 2013, qui simplifiera l'accès des groupes locaux aux Fonds structurels et garantira une meilleure complémentarité et de plus grandes synergies entre les Fonds de l'Union afin de favoriser les stratégies au niveau local, y compris en ce qui concerne la réhabilitation urbaine.
- La Commission proposera à l'occasion de la nouvelle politique de cohésion pour l'après 2013 un cadre stratégique commun (CSC) qui garantira la cohérence et la complémentarité entre le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche. Le CSC recensera les priorités de l'Union européenne destinées à remplir l'objectif de réduction de la pauvreté en Europe et à mettre en œuvre les mesures énoncées dans la présente initiative phare.

3.3. Élaborer une stratégie d'innovations sociales et de réformes fondée sur des données concrètes

Depuis plusieurs années déjà, l'Union favorise **l'innovation et la modernisation** des politiques sociales des États membres au moyen de l'examen par les pairs, de l'apprentissage mutuel, de la communication et du transfert de pratiques exemplaires, qui contribuent à mieux définir et à mieux orienter les politiques. Toutefois, une plus grande utilisation des méthodes scientifiques d'essai et d'évaluation des mesures novatrices profiterait aux échanges de connaissances transnationaux.

Les programmes sociaux des gouvernements manquent très souvent de données fiables quant à leur efficacité ou leur inefficacité. L'innovation sociale fondée sur des éléments concrets, notamment lorsqu'elle revêt la forme d'une «expérimentation sociale», peut constituer un puissant outil pour orienter les réformes qui seront nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

L'expérimentation sociale désigne des projets à petite échelle visant à évaluer des mesures novatrices (ou des réformes) avant de les généraliser. L'effet des innovations sur la population échantillon est analysé par rapport à la situation d'un «groupe témoin» qui présente des caractéristiques socio-économiques semblables et reste soumis aux dispositions générales. Des expérimentations sociales sont réalisées depuis les années 1970 dans plusieurs pays afin d'analyser les propositions de changement dans les politiques ou programmes publics. Elles s'appliquent à

un large éventail de mesures sociales, telles que les programmes d'incitation au retour à l'emploi, la mise en place de services de santé, les technologies permettant de mener une existence autonome, les actions en faveur des sans-abri, l'éducation, le développement de la petite enfance, l'accès aux services publics, la retraite active, etc. La plupart ont servi à évaluer les mesures destinées aux groupes défavorisés.



© Union européenne / Michel Loriaux

L'expérimentation sociale requiert une préparation et une sélection minutieuses. Les programmes doivent être suffisamment importants afin de présenter un intérêt sur

le plan politique et ils doivent porter sur

des domaines où il est démontré que des changements sont nécessaires. Pour être concluant, un programme doit être soumis à des normes d'évaluation bien définies de manière à garantir que ses résultats seront transposables à un autre contexte. Cette démarche soulève des problèmes épineux au sujet de la méthode sous-jacente et amène parfois des questions d'éthique importantes.

Une **initiative européenne en faveur de l'innovation sociale** pourrait largement profiter aux efforts déployés par les États membres pour innover et moderniser les politiques sociales. Une telle initiative viserait à fournir la meilleure expertise européenne en matière d'élaboration, de réalisation et d'évaluation de l'expérimentation sociale. Elle permettrait aux États membres de compléter les ressources nationales par des fonds de l'Union et assurerait une plus large diffusion des connaissances.

Le Fonds social européen (FSE) peut, en complément du programme PROGRESS, financer l'évaluation des mesures innovantes. Il peut aussi fournir un cadre d'intégration de *l'innovation sociale*.

La Commission lancera en 2011 une initiative destinée à rassembler plusieurs Fonds européens afin de promouvoir l'innovation sociale fondée sur des données concrètes, et probablement axée, dans un premier temps, sur les programmes d'assistance sociale. Cette initiative consistera:

- à mettre en place un réseau d'excellence sur la recherche européenne destiné à renforcer les capacités de conception et d'évaluation de programmes d'innovation sociale;
- à élaborer un projet de recherche européen dans le domaine de l'innovation sociale visant à concevoir des méthodes fonctionnelles et des outils concrets d'analyse d'incidence;
- à définir des principes communs régissant la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de projets à petite échelle visant à évaluer des mesures novatrices (ou des réformes) avant de les généraliser (expérimentation sociale);
- à lancer des campagnes d'information et de sensibilisation consacrées à l'innovation sociale;
- à créer un «comité directeur de haut niveau» chargé de fournir des conseils et des orientations sur l'élaboration d'actions.



© Union européenne / Michel Loriaux

3.4. Défendre une logique de partenariat et favoriser l'économie sociale

Élargir et renforcer la participation des parties prenantes

La stratégie Europe 2020 constitue un **nouveau partenariat** entre les institutions européennes, les États membres et toutes les parties prenantes européennes, nationales, régionales et locales. Ce nouveau départ offre l'occasion d'améliorer la structure de partenariat actuelle et, surtout, de l'ouvrir à de nouveaux acteurs.

Le soutien aux efforts fournis par les **autorités nationales, régionales et locales** est toujours au cœur de l'action de l'Union. Ces autorités sont les premières concernées par la mise en œuvre des politiques et sont des «incubateurs» reconnus dans le domaine de l'innovation sociale. Leur participation, notamment par l'intermédiaire du Comité des régions, des principaux réseaux européens et des associations nationales, mettra davantage en lumière la dimension territoriale de la pauvreté et renforcera les synergies dans la distribution des fonds de l'Union.

Les **partenaires sociaux** ont aussi un rôle important à jouer, en ce sens qu'ils contribuent à garantir l'accès au marché du travail. Ils devraient être au cœur de cette stratégie, et la Commission s'efforcera de soutenir l'application effective de leur accord-cadre sur l'inclusion des groupes vulnérables sur le marché du travail.

Les **ONG jouent désormais un rôle essentiel** dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et dialoguent régulièrement avec les autorités publiques. Toutefois, le rythme et l'incidence de leur engagement varient considérablement selon les États et leur participation effective est menacée par le resserrement des budgets. Il importe donc de renforcer et de stabiliser les partenariats existants au niveau européen et de favoriser une participation durable au niveau national. La **participation des personnes touchées par la pauvreté** est sans conteste un objectif fondamental des politiques d'inclusion, elle constitue à la fois un outil de responsabilisation et un mécanisme de gouvernance. L'Union montre l'exemple et continuera à diffuser les connaissances et les pratiques exemplaires dans ce domaine.

La Commission s'appuiera sur les échanges réguliers menés dans le cadre de PROGRESS ainsi que sur des partenariats conclus au sein d'un plus large éventail de parties prenantes dans des domaines prioritaires donnés, tels que l'inclusion active, la pauvreté des enfants, l'inclusion des Roms, la question des sans-abri et l'inclusion financière.

La Commission élaborera des orientations facultatives sur la participation des parties prenantes dans la conception et l'application de mesures et de programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dont elle favorisera la mise en place à l'échelon national, régional et local.

Exploiter le potentiel de l'économie sociale

Les initiatives d'**économie sociale** se sont développées partout en Europe, elles apportent des solutions novatrices aux nouveaux besoins et problèmes sociaux, auxquels ni l'État ni le marché ne sont en mesure de répondre. Le soutien apporté à de telles initiatives peut cependant se heurter au fonctionnement régulier et équitable du marché et susciter des tensions. Plusieurs États membres élaborent actuellement des mesures et une législation destinées à clarifier les responsabilités et les relations et à garantir le soutien nécessaire sur le plan juridique, social, administratif et financier. Pour ne pas se laisser distancer, l'Union s'est efforcée d'améliorer **son cadre juridique et administratif** de sorte que l'économie sociale produise les résultats escomptés et fonctionne de manière efficace dans toute l'Europe.

Le **volontariat** est important pour le développement de l'économie sociale. Quelque cent millions de citoyens européens apportent une contribution positive à leur communauté, à laquelle ils donnent de leur temps, apportent leur talent et offrent de l'argent. Le volontariat responsabilise les personnes et contribue à renforcer les communautés en fournissant des services aux personnes en situation d'exclusion. Il développe également de nouvelles compétences, favorise le civisme et augmente les chances de trouver un emploi. L'année 2011 est l'Année européenne du volontariat; l'Année européenne du vieillissement actif, proposée par la Commission pour 2012, sera aussi l'occasion de mettre en lumière et de favoriser la contribution que les volontaires âgés apportent à la société. Il s'agira de l'un des objectifs principaux du partenariat européen d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé que la Commission proposera en 2011.

Les **fondations** se sont développées dans l'ensemble de l'Europe. Leurs actions encouragent souvent les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale à se responsabiliser et à participer à la société. Elles favorisent également la sensibilisation, la recherche, l'analyse et la discussion des mesures, elles prônent aussi le changement et sa mise en œuvre. Ces activités peuvent avoir une influence importante sur la pauvreté et l'exclusion sociale dans la mesure où elles couvrent plusieurs domaines, tels que l'éducation, l'emploi, la culture, la participation à la société, et plusieurs groupes de population. La Commission a annoncé qu'elle prévoyait de présenter un règlement portant sur le statut de la Fondation européenne avant fin 2011.

Le **secteur de l'entreprise sociale** représente 10 % de toutes les entreprises européennes et emploie plus de 11 millions de salariés. De nombreux obstacles juridiques et pratiques l'empêchent pourtant de se développer efficacement; des conditions équitables font notamment défaut entre les entreprises d'économie sociale et leurs concurrents purement commerciaux. Tel qu'annoncé dans l'initiative phare «Une Union pour l'innovation», un projet pilote européen en matière d'innovation sociale sera lancé afin d'apporter un savoir-faire et de mettre sur pied une plateforme virtuelle destinée aux entrepreneurs sociaux, au secteur public et au secteur tertiaire.

Plus généralement, le modèle européen d'une économie pluraliste et inclusive doit être renforcé en encourageant les entreprises à participer à l'édification de sociétés plus inclusives, y compris en favorisant la **responsabilité sociale des entreprises**. Ces objectifs pourront notamment être atteints en incitant les entreprises à employer des personnes issues des groupes défavorisés et à mieux gérer la diversité et en tenant compte des aspects sociaux dans les marchés publics.

La Commission soutiendra le développement de l'économie sociale en tant qu'instrument d'inclusion active en suggérant des mesures d'amélioration de la qualité des structures juridiques qui encadrent les fondations, les sociétés mutuelles et les coopératives opérant dans un contexte européen, en proposant en 2011 une «Initiative pour l'entrepreneuriat social» et en facilitant l'accès aux programmes financiers de l'Union utilisables dans ce domaine.

3.5. Renforcer la coordination des politiques entre les États membres

La dimension sociale est désormais au cœur de la stratégie Europe 2020. Les nouvelles structures améliorées pour la gestion de la stratégie offrent la possibilité d'accélérer la coordination que les États membres ont mise en place de longue date dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociales, en particulier dans le cadre de la MOC sociale.

L'**objectif principal centré sur la réduction de la pauvreté** renforcera l'engagement et la responsabilité politiques et stimulera considérablement la mise au point d'**indicateurs sociaux**. L'**analyse annuelle de la croissance (AAC)** de la Commission, présentée tous les ans au mois de janvier, examinera notamment les progrès d'ensemble qui ont été réalisés au regard des objectifs principaux, les initiatives phares, et définira les priorités d'action visant à atteindre les objectifs de la stratégie.

Les États membres sont désormais invités tous les ans à faire rapport sur leurs stratégies globales dans leurs **programmes nationaux de réforme (PNR)**. La présentation des buts à caractère social de la stratégie en fera partie intégrante. Les PNR détermineront des objectifs nationaux (y compris en matière de pauvreté) et proposeront des orientations et des réformes pour les atteindre. Ils devront également indiquer les moyens que les autorités nationales utilisent ou utiliseront pour associer les autorités locales ou régionales ainsi que les parties prenantes à la conception et à la





© Union européenne / Olivier Polet / Reporters

mise en œuvre du PNR et pour diffuser des informations au sujet de la stratégie Europe 2020 et de leur propre PNR.

La Commission évaluera les progrès réalisés par les États membres dans le cadre de la stratégie, y compris au regard de l'objectif de réduction de la pauvreté et, le cas échéant, elle proposera conjointement avec le Conseil, en vertu des pouvoirs que lui confère le traité, un ensemble de recommandations propres à chaque pays dans les domaines couverts par les lignes directrices intégrées. Parmi celles-ci figure la ligne directrice n° 10, intitulée «promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté», qui renforce les liens entre l'emploi et la stratégie sociale.

Ces éléments montrent que l'intégration de la MOC sociale dans la stratégie Europe 2020 renforce les fondements qui permettront à l'Union d'atteindre ses objectifs dans le domaine social.

Dans le même temps, il importe que les instruments et les outils élaborés dans le cadre de la MOC sociale se mêlent avantageusement à l'architecture de gouvernance d'Europe 2020 afin de mieux répondre aux objectifs de la nouvelle stratégie. Les dispositions détaillées doivent garantir un juste équilibre entre intégration et priorité, continuité et innovation, simplification et responsabilité, coordination et subsidiarité. En conséquence, la Commission poursuivra sa collaboration avec les États membres et les principales parties prenantes dans les prochains mois et favorisera les solutions visant à garantir adhésion, engagement et exécution.

Compte tenu de l'expérience acquise à la suite du premier semestre européen de la stratégie Europe 2020, la Commission examinera en collaboration avec les États membres et les autres acteurs institutionnels et non institutionnels les moyens d'adapter au mieux les modalités actuelles de la MOC sociale à la nouvelle gouvernance d'Europe 2020. La Commission présentera avant fin 2011 un rapport qui résumera les nouvelles orientations et les actions de suivi.

4. Exploiter les retombées de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (2010)

La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion marque le début d'une nouvelle phase dans l'action de l'Union en faveur de l'inclusion et de la cohésion sociales. Issue de la volonté politique de façonner la nouvelle vision européenne d'une croissance intelligente, durable et inclusive, elle tirera profit de l'élan politique suscité par l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (2010).

Au cours de l'année, des milliers de manifestations et d'initiatives organisées dans toute l'Europe ont mobilisé des institutions, des administrations, des acteurs sociaux, des organisations de la société civile, des médias, des artistes, des établissements scolaires et universitaires, des experts et des citoyens ordinaires à l'occasion d'une campagne d'information et de sensibilisation qui s'est déroulée à l'échelon européen, national et local. Les principaux enseignements tirés de cette mobilisation sans précédent sont désormais consacrés dans la déclaration du Conseil qui marquera la fin de la campagne.

D'autres institutions (le Conseil et le Parlement) et organes de l'Union, et notamment le Comité des régions et le Comité économique et social, ont contribué à accroître le retentissement et l'incidence politique de ces initiatives et ont également suggéré de nouveaux lieux de participation et d'échange pour les parties prenantes. Tous demandent la poursuite du dialogue instauré durant l'Année européenne, au moyen notamment d'échanges réguliers sur les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté.

L'un des principaux enseignements à tirer de l'Année européenne est l'importance capitale que revêtent la sensibilisation et la participation des citoyens pour donner aux objectifs européens d'inclusion et de cohésion sociales la notoriété et la priorité qu'ils méritent dans les stratégies sociales.



Cette initiative a également montré que l'Union européenne est à même d'ouvrir la voie à des modèles et des pratiques de gouvernance susceptibles de s'implanter avec succès dans la réalité nationale et locale. Plus important encore, l'Union peut ainsi favoriser efficacement la «gouvernance multicouche» qui est essentielle pour relever les défis sans précédent auxquels nous sommes confrontés.

La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion fournit le cadre approprié pour assurer la poursuite et le renforcement des expériences de gouvernance, de participation et de dialogue élargi que l'Année européenne a contribué à relancer.

- La Commission collaborera avec d'autres institutions et organes de l'Union pour faire de la table ronde annuelle sur la pauvreté et l'exclusion une convention annuelle de plus grande ampleur sur la plateforme européenne qui rassemblera tous les acteurs concernés. Cette manifestation se tiendra en automne, à une date proche de la journée internationale de l'éradication de la pauvreté. Elle permettra de faire le bilan des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'objectif clé, de réexaminer la mise en œuvre des mesures annoncées dans le cadre de la plateforme et de formuler des suggestions d'action pour l'avenir.



5. Conclusion

Les principales actions de la plateforme et les mesures d'accompagnement et de préparation figurent dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la communication. Elles reposent sur une combinaison d'outils, à savoir la coordination politique, le dialogue avec les acteurs institutionnels et interinstitutionnels, le financement et les partenariats stratégiques.

Outre les rapports établis régulièrement dans le cadre des mécanismes de gouvernance de la stratégie Europe 2020, et notamment dans l'analyse annuelle de la croissance, la Commission évaluera la mise en œuvre de la plateforme en 2014, dans le but également de l'adapter au nouveau cadre financier pluriannuel.



© Union européenne / Michel Loriaux

Commission européenne

**Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale:
Un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 — 33 pp. — 17,6 x 25 cm

ISBN 978-92-79-20711-2

doi: 10.2767/39550

L'UE considère la relance de la croissance économique et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité comme des facteurs clés dans la lutte contre la pauvreté. À cet effet, la Commission européenne propose de mettre en place une plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette communication présente les défis que posent la pauvreté et l'exclusion et met en évidence la contribution des différentes politiques à la réduction de la pauvreté et l'augmentation de l'inclusion. Elle présente également diverses actions menées dans ce domaine et décrit l'objectif et le contenu de la plateforme.

Cette publication est disponible en version imprimée dans toutes les langues officielles de l'Union européenne.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du Journal officiel de l'Union européenne, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).



ISBN 978-92-79-20711-2



9 789279 207112