



Commission  
européenne

# Politiques sociales

Guide de l'Europe sociale | Volume 5



*L'Europe sociale*



# Politiques sociales

**Guide de l'Europe sociale**

**Volume 5**

**Commission européenne**

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion  
Manuscrit terminé en novembre 2013

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.

Les liens figurant dans cette publication étaient exacts au moment où le manuscrit a été achevé.

Illustration de couverture: Moulay Guisse — © Union européenne

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**

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

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, 2014

ISBN 978-92-79-31258-8 – doi:10.2767/56421 (print)

ISBN 978-92-79-31261-8 – doi:10.2767/5748 (epub)

ISBN 978-92-79-31255-7 – doi:10.2767/56311 (online)

ISSN 1977-2351

© Union européenne, 2014

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

*Printed in Belgium*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

# Avant-propos



## László Andor

### *Commissaire européen chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion*

Au fil des décennies, la politique sociale mise en œuvre aux quatre coins de l'Europe a amélioré la vie de nos citoyens en leur offrant une protection contre les aléas de la vie.

Durant les années d'après-guerre, les pays ont déployé des politiques sociales afin de surmonter les ravages de la guerre et d'évoluer vers une société plus égalitaire. Ces politiques ont également servi des objectifs spécifiques tels qu'une assurance contre les écueils de la

vie, la stabilisation des revenus des citoyens en temps de crise économique et l'investissement dans leurs compétences et capacités.

Si l'on observe des différences entre les politiques sociales des divers États membres, les objectifs de chacun des systèmes en place partagent la même finalité, ce qui nous permet de parler d'une approche typiquement européenne de la politique sociale.

Aujourd'hui, les États membres de l'UE doivent adapter leurs politiques sociales afin de pérenniser la concrétisation de leurs objectifs et sont confrontés aux mêmes obstacles en l'occurrence. La récente crise économique et financière a multiplié les victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans de nombreux pays, le vieillissement de la population et les taux de chômage et d'inactivité élevés menacent la pertinence et la pérennité de la protection sociale. Les progrès réalisés dans le cadre des objectifs Europe 2020 pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté sont insuffisants.

Il nous faut néanmoins reconnaître que les États membres qui se sont engagés le plus durablement sur la voie des investissements sociaux — des avantages et services qui renforcent préventivement les compétences et capacités des citoyens — ont relevé ces défis avec plus de succès.

En février 2013, la Commission européenne a adopté le paquet «investissements sociaux». Celui-ci s'appuie sur l'expérience positive de certains États membres et livre des pistes de modernisation des systèmes d'aide sociale en vue de répondre aux enjeux communs de l'Europe tels que la pauvreté des enfants ou le sans-abrisme. Il souligne aussi l'importance d'activer des politiques en faveur de l'inclusion sociale et de l'accès au marché de l'emploi.

L'approche des investissements sociaux repose sur un aspect essentiel: il s'agit de «préparer» les citoyens à affronter les épreuves de la vie, plutôt que d'en «réparer» simplement les effets. En outre, des dépenses sociales plus efficaces et rationnelles, par exemple par l'intégration et la simplification des avantages et services, devraient éviter les chevauchements inutiles et faciliter l'accès à l'aide dont le citoyen a besoin.

La pertinence des avantages et la qualité des services doivent également garantir des conditions de vie dignes. Les instruments financiers de l'UE, notamment le Fonds social européen, doivent être utilisés plus efficacement dans ce contexte, et l'innovation sociale doit constituer le point de mire absolu.

Ce volume présente les changements qui soumettent notre société à de nouveaux enjeux en matière de politique sociale. Il expose ensuite comment les investissements sociaux contribuent à relever ces défis — en investissant dans les individus et en renforçant leur capacité à affronter les rigueurs de la vie. Enfin, il décrit comment l'UE soutient et oriente les efforts des États membres pour réformer leur système de sécurité sociale afin de mieux répondre à la crise d'aujourd'hui et aux besoins de demain.

# Table des matières

Introduction .....	7
CHAPITRE 1	
Politiques sociales et enjeux européens .....	11
Enjeux actuels de politique sociale .....	14
Conclusion .....	23
CHAPITRE 2	
Les investissements sociaux: une voie à suivre .....	25
Améliorer la viabilité et l'adéquation des systèmes sociaux en simplifiant et en ciblant mieux les politiques sociales .....	28
Poursuivre des politiques favorables et mobilisatrices grâce à une aide mieux ciblée et plus efficace .....	29
Un investissement social tout au long de la vie .....	33
Progression des investissements sociaux: la nécessité de développer de nouvelles idées et de nouveaux modes de prestation des politiques sociales .....	40
CHAPITRE 3	
Cadre et outils de gouvernance .....	45
La trousse des outils disponibles .....	46
Mise en œuvre du train de mesures sur les investissements sociaux .....	54
Conclusion .....	64
Contribution de la présidence irlandaise du Conseil de l'Union européenne: Joan Burton, ministre de la protection sociale .....	66
Point de vue du Parlement européen: Frédéric Daerden .....	70
Contribution de Heather Roy, présidente de la plateforme sociale .....	72
Glossaire .....	73
Pour en savoir plus .....	77
Guides à venir .....	78



# Introduction

Ce volume de *l'Europe sociale* livre une brève synthèse de la politique sociale européenne, des enjeux sociaux auxquels de nombreux pays européens sont aujourd'hui confrontés et du rôle que doit jouer l'Union européenne (UE) pour aider ses États membres à mener à bien les réformes devant garantir l'adéquation et la pérennité des politiques sociales à long terme.

Les systèmes de protection sociale d'Europe figurent parmi les plus évolués du monde. En 1994, le livre blanc de la Commission sur la politique sociale<sup>(1)</sup> décrivait un «modèle social européen» fondé sur la conviction que le développement économique et le progrès social doivent être poursuivis de concert. Ce modèle prône des valeurs telles que la démocratie et les droits individuels, la libre négociation collective, l'économie de marché, l'égalité des chances et la protection sociale. Ce modèle social n'est pas le fruit du hasard — l'Union européenne n'a pas manqué d'influencer le développement des politiques sociales de ses États membres. Le traité de Rome de 1957 abordait déjà des domaines d'intervention tels que l'amélioration des conditions de travail et l'égalité des salaires entre hommes et femmes. Le programme d'action sociale de 1974 s'attachait à améliorer la réinsertion professionnelle et sociale des personnes handicapées. Le traité d'Amsterdam de 1997 a renforcé ce modèle social en fixant un objectif de lutte contre l'exclusion sociale, a introduit la possibilité de directives dans des domaines

comme le congé parental et a ouvert la voie à la méthode ouverte de coordination (voir chapitre 3).

Les systèmes européens d'aide sociale jouent un rôle majeur dans l'amélioration des conditions sociales, mais ils sont de plus en plus mis sous pression. Comme nous l'indique le chapitre 1, l'Europe est confrontée à plusieurs tendances à long terme ainsi qu'à des enjeux sociaux à court terme qui impliquent de réformer nos politiques sociales si nous voulons préserver le modèle social européen. Il existe de grands écarts entre les pays de l'UE en termes de taux de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale, mais tous subissent des tendances similaires. L'évolution démographique — le vieillissement de la population associé à une baisse de la fécondité — met à mal le financement des soins de santé, des pensions et d'autres politiques sociales. Dans le même temps, la crise économique, sociale et financière a aggravé les problèmes sociaux. En 2011, 120 millions de personnes, soit près d'un quart de la population européenne, étaient menacées de pauvreté et d'exclusion sociale et, actuellement, le chômage reste très élevé. En outre, la structure de l'emploi à travers l'UE se polarise de plus en plus entre emplois à revenu élevé et emplois mal rémunérés, creusant encore les inégalités. En plus de contrarier les valeurs européennes d'équité et de dignité pour tous, ces tendances polarisantes au sein même des pays et entre eux menacent aussi notre économie, sachant que la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale s'accompagnent de coûts sociaux et économiques colossaux.

(1) *Politique sociale européenne — Une voie à suivre pour l'Union*, COM(94) 333, Bruxelles, 27 juillet 1994.

L'Union européenne s'est engagée à relever ces défis. La réforme des politiques sociales et l'amélioration de la situation sociale figurent au sommet de son agenda et, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, l'UE poursuit l'objectif ambitieux de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici à la fin de la décennie. Pour aider les États membres à respecter ces engagements, la Commission européenne a adopté en février 2013 un train d'investissements sociaux qui établit un programme de réforme de la politique sociale en vue de répondre aux enjeux susmentionnés. Ce paquet, décrit au chapitre 2, appelle les États membres à garantir des conditions de vie dignes, soutenues par des avantages adéquats et des services de qualité, et souligne l'importance d'activer des politiques en faveur de l'inclusion sociale et de l'accès au marché de l'emploi. Il met également en relief la nécessité de dépenses sociales plus efficaces et rationnelles. L'approche des investissements sociaux repose sur un aspect essentiel: il s'agit de *préparer* les citoyens à affronter les épreuves de la vie, plutôt que de simplement en *réparer* les effets. Ce train de mesures incite dès lors les États membres à adapter leurs politiques sociales aux besoins des individus à différents stades de leur vie et à intervenir le plus tôt possible afin d'éviter l'aggravation des difficultés au fil du temps. Pour faire face aux nouveaux enjeux sociaux, il importe également d'emprunter la voie de l'innovation et de créer un environnement propice aux entreprises sociales.

Comment l'UE traduira-t-elle ses priorités politiques en actions? Le chapitre 3 dresse un aperçu du cadre de gouvernance de l'UE et des fonds européens disponibles pour aider les États membres à mener les réformes nécessaires. Il explique les objectifs de la stratégie Europe 2020 et le rôle

du semestre européen pour surveiller la réalisation des objectifs d'Europe 2020, identifier les priorités à travers l'analyse annuelle de la croissance et adresser des recommandations spécifiques à chaque pays. Il met également en lumière de quelle façon la méthode ouverte de coordination sociale promeut, entre les États membres, l'échange d'informations et la coordination des politiques dans les domaines de la pauvreté et de l'exclusion sociale, des régimes de pension, des soins de santé et des soins de longue durée. Ce chapitre aborde par ailleurs le rôle des fonds européens — et en particulier du Fonds social européen (FSE) — pour soutenir la réforme des politiques sociales. Il explique deux nouvelles formes d'aide financière de l'UE, le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), l'un soutenant l'innovation des politiques sociales et l'autre fournissant des biens de base comme des aliments et des vêtements aux personnes en situation de besoin urgent. Après la présentation des instruments européens pertinents, le chapitre décrit leur interaction au profit de la mise en œuvre du paquet «investissements sociaux».

Cette publication présente aussi les grandes figures qui mènent les débats de politique sociale en Europe. Parmi elles, citons Joan Burton, ministre irlandaise de la protection sociale, qui, sous la présidence irlandaise du Conseil de l'Union européenne, a fait entendre sa voix dans les discussions portant sur la marche à suivre par les États membres pour développer les investissements sociaux. Heather Roy, présidente de la plateforme sociale européenne qui réunit des organisations non gouvernementales (ONG) européennes actives dans le secteur social, soulève la nécessité d'une réforme

politique en faveur d'un plus grand investissement social et d'une plus grande protection sociale, ainsi que l'importance de l'engagement des parties prenantes. Quant au député Frédéric Daerden, il partage son point de vue sur le rôle de l'Union européenne en matière de politique sociale.

Il ressort clairement de cette publication que des politiques sociales bien conçues peuvent aider les individus, les familles et la société à s'adapter aux enjeux actuels. L'UE va dès lors s'atteler à soutenir les investissements sociaux dans les mois et les années à venir.

# CHAPITRE 1



# Politiques sociales et enjeux européens

## Les objectifs des politiques sociales européennes

Quel bel accomplissement que les politiques sociales développées au fil du temps en Europe! Grâce à elles, les citoyens européens ont bénéficié et bénéficient encore d'un niveau élevé de sécurité face aux nombreux aléas de la vie. Elles les ont aidés à parer à certains de ces risques ou à s'y préparer par le biais de l'enseignement, de la formation, des soins de santé et des régimes de pension. Elles sous-tendent le principe de solidarité des sociétés basées sur le partage de la prospérité, où chacun a la ferme assurance de pouvoir compter sur une aide à portée de main quand il en a besoin.

De manière générale, les politiques sociales remplissent trois fonctions: l'investissement social, la protection sociale et la stabilisation de l'économie.

**Investissement.** Une fonction élémentaire des budgets sociaux consiste à renforcer les compétences et les capacités des citoyens afin de les préparer à affronter ou à prévenir les risques au cours de leur vie et d'améliorer leurs perspectives d'avenir. Autrement dit, les effets des politiques sociales ne sont pas seulement tangibles immédiatement, au moment de leur mise en œuvre, mais aussi à plus long terme: on peut les comparer à un investissement dans la mesure où certains de leurs bénéfices apparaissent avec le temps, par exemple à travers une hausse de l'emploi ou des revenus qui, à son tour, améliore la croissance. Les politiques sociales préparent en particulier les individus, les familles et la société à s'adapter

aux divers risques et changements [tels que des changements de carrière, de nouvelles conditions de travail ou le vieillissement de la population (Vandenbroucke e.a., 2011)] et peuvent donc atténuer la nécessité de concevoir des réponses visant à réparer les situations préjudiciables. Par exemple, des services de garde d'enfants de qualité et un enseignement précoce ont prouvé toute leur importance dans la réussite des enfants à terminer leurs études et à trouver un emploi, ou à éviter les pièges extrêmes de la délinquance ou de la toxicomanie. Dispenser des soins de santé préventifs et assurer la santé et la sécurité au travail aide les travailleurs à résister aux maladies et à maintenir leur productivité. Le recyclage et l'apprentissage tout au long de la vie favorisent l'aptitude à l'emploi et de meilleures opportunités au cours de la vie professionnelle. La promotion d'un mode de vie sain, la rééducation et l'accès aux dispositifs d'assistance permettent aux personnes âgées de continuer à vivre de manière autonome malgré la fragilité et les limitations fonctionnelles qu'ils endurent avec l'âge.

**Protection.** Les politiques sociales nous soutiennent et nous protègent aussi quand un risque social devient réalité, de sorte que nous ne devons pas passer notre vie à nous inquiéter de ce qu'il adviendra si nous perdons notre travail ou tombons malades, ou à craindre notre vieillissement et l'âge où nous ne serons plus en mesure de travailler. L'assurance sociale regroupe les risques et redistribue les recettes des cotisations sous la forme d'allocations aux personnes touchées. Ainsi, les allocations de chômage garantissent un revenu pendant la recherche d'un nouvel emploi, et l'aide sociale

fait de même lorsqu'une personne reste sans emploi pendant une longue période, tout en aidant également ceux et celles qui, pour l'une ou l'autre raison, ne peuvent pas aller travailler. La protection sociale offre une assurance contre les risques sociaux tout au long de notre vie (par exemple santé et soins de longue durée, allocations de maladie, pensions d'invalidité et de survie) et redistribue les cotisations des travailleurs actifs aux personnes retraitées (notamment par le biais des pensions).

**Stabilisation.** En période de ralentissement économique, le besoin d'intervention sociale augmente rapidement tandis que les recettes déclinent inévitablement. Cela a un effet macroéconomique contracyclique notable, qui atténue les fluctuations du produit intérieur brut (PIB) et du revenu des ménages. De manière générale, le total des allocations de chômage (et dans une moindre mesure d'autres avantages tels que l'aide sociale) augmente automatiquement dans un contexte de ralentissement, tandis que les programmes de recyclage menés dans le cadre des politiques actives du marché du travail prennent alors de l'ampleur. Ces mesures amortissent l'impact d'un ralentissement ou d'une crise économique sur les personnes directement touchées (par exemple par la perte de leur emploi ou la réduction du nombre d'heures de travail). Les pensions stabilisent aussi les revenus en fin de vie et offrent un deuxième rempart de stabilisateurs automatiques, puisqu'ils restent stables lorsque les revenus de la vie active déclinent.

Dans le climat économique actuel, les pré-occupations de consolidation fiscale mettent les budgets publics sous pression. Si certains États membres possèdent une plus grande marge de manœuvre fiscale, beaucoup n'ont que peu de latitude pour consacrer davantage de moyens à la protection sociale. Il est dès lors essentiel de veiller au meilleur

usage des ressources disponibles et d'éviter les effets négatifs potentiellement prolongés de la consolidation des politiques sociales sur les perspectives de croissance intelligente, durable et inclusive. À cet égard, des systèmes sociaux bien conçus, combinant les investissements sociaux aux deux autres fonctions (protection et stabilisation), peuvent contribuer à l'efficacité et à la rentabilité des politiques sociales.

Dans la pratique, les politiques sociales recouvrent très souvent deux, voire trois de ces fonctions qui se renforcent mutuellement. En général, la fonction de protection permet, en période de difficultés, de préserver les investissements consentis antérieurement dans le capital humain. Par exemple, l'accueil de la petite enfance exerce un rôle de protection mais, s'il est bien pensé, il revêt également une importante dimension d'investissement par l'amélioration des compétences et l'inclusion de l'individu. La Suède possède l'un des taux d'emploi des femmes les plus élevés d'Europe grâce à des politiques d'emploi favorables à la famille et à un congé parental généreux, doublés d'investissements dans des services de garde universels. Il serait donc réducteur d'assigner des politiques sociales individuelles à une fonction spécifique (investissement, protection ou stabilisation), même si certaines peuvent être plus directement liées à l'une de ces trois fonctions. Globalement, la protection du capital humain en période de crise sert à préserver des «investissements» antérieurs.

Les allocations de chômage, par exemple, font office de protection (sous la forme des allocations elles-mêmes) mais aussi d'investissement (en préparant les futures perspectives du marché du travail par des mesures d'activation efficaces et ciblées et en préservant le capital humain par le biais d'une période de chômage), de même qu'elles peuvent jouer un rôle clé en matière de

stabilisation automatique. Les pensions remplissent une importante fonction de protection et contribuent à stabiliser les revenus des ménages et la demande intérieure en période de récession, tout en s'apparentant à un investissement social en préservant l'autonomie des personnes âgées. Dans le même ordre d'idée, les soins de santé exercent une fonction de protection majeure, mais aussi d'investissement, essentielle au niveau du diagnostic précoce et de la prévention des maladies (comme le dépistage du cancer).

Par conséquent, s'il n'existe pas de correspondance exclusive entre les diverses politiques sociales (ou risques sociaux) et les trois fonctions d'investissement, de protection et de stabilisation, certaines politiques peuvent être plus spécifiquement liées à l'une ou à l'autre,

en fonction notamment de la forme exacte qu'elles revêtent ainsi que des spécificités et situations nationales du moment. Ainsi, la préservation du capital humain et le renforcement des liens économiques et d'emploi d'un ménage sont généralement plus étroitement associés à la fonction d'investissement social (Vandenbroucke e.a., 2011), en particulier dans des domaines comme l'accueil de la petite enfance, les politiques actives du marché du travail, la réinsertion, l'enseignement et la formation.

Bien que ces objectifs soient primordiaux, les politiques sociales sont apparues et se sont développées de différentes façons et à différents moments dans différents pays, et ont toujours dû s'adapter à l'évolution du contexte. Récemment cependant, les changements ont été si fulgurants et globaux qu'ils représentent un défi existentiel — mais aussi une opportunité — pour l'exercice effectif des trois fonctions des politiques sociales européennes. Ce chapitre brosse un tableau exhaustif des changements et des enjeux qui se posent aujourd'hui à l'Europe.

Malgré des situations sociales, économiques et d'emploi très différentes, les États membres de l'UE sont tous confrontés à des enjeux communs qui menacent la pérennité et l'adéquation de leurs modèles sociaux. Dans la foulée de la crise économique et financière, la pauvreté, l'exclusion sociale, l'inégalité et le chômage ont proliféré à travers toute l'Union. De plus, l'enjeu d'une population vieillissante, comptant moins de citoyens actifs, menace aussi la pérennité et l'adéquation de nos modèles sociaux et remet en cause le futur financement de nos systèmes de protection sociale. Avec l'évolution des structures familiales et l'amélioration du niveau d'instruction des femmes et de leur activité sur le marché de l'emploi, les politiques sociales doivent abandonner le modèle de «l'homme



gagne-pain» de la famille nucléaire. Si les progrès accomplis en termes d'espérance de vie et d'égalité des sexes doivent incontestablement être salués, ces changements sont source d'enjeux qui astreignent les politiques sociales à une modernisation si l'on veut sauvegarder leurs fonctions de protection, d'investissement et de stabilisation.

Dans la situation actuelle, les instruments nationaux de politique sociale ne sont plus adaptés aux objectifs de celle-ci: des changements spectaculaires ont ébranlé la pertinence des uns vis-à-vis des autres. Aujourd'hui, ces instruments doivent être adaptés pour poursuivre la réalisation des objectifs de la politique sociale.

### Enjeux actuels de politique sociale

Malgré la diversité des situations individuelles sur les plans économique, social et de l'emploi, les États membres de l'UE partagent les mêmes préoccupations quant à la viabilité et à l'adéquation de leurs modèles sociaux.

L'Europe traverse une période d'évolution démographique sans précédent, en termes tant de taille que de composition de sa population. À l'horizon 2030, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans aura augmenté de 46 %, et même de 68 % pour les plus de 80 ans. Dans le même temps, la population en âge de travailler diminuera probablement de 15 %. Le vieillissement croissant de la population implique qu'il faut consacrer davantage de moyens au financement des pensions et des soins de longue durée, à l'heure où l'on annonce moins de travailleurs actifs pour alimenter les caisses publiques.

La crise économique est également à l'origine d'un nouvel enjeu: elle a gonflé les chiffres du chômage, diminué les recettes fiscales et augmenté le nombre de candidats aux allocations en tous genres. La capacité des politiques sociales à offrir une protection contre les aléas de la vie atteint certaines limites; en 2011, près d'un habitant sur quatre (24,2 %) de l'EU-27, soit presque 119,6 millions de citoyens, était **exposé au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale**. Ce chiffre représentait presque 1 point de pourcentage de plus qu'en 2010.



Encadré 1: Que signifie l'expression «à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale»?

Les personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale sont celles qui répondent à au moins une des trois conditions suivantes:

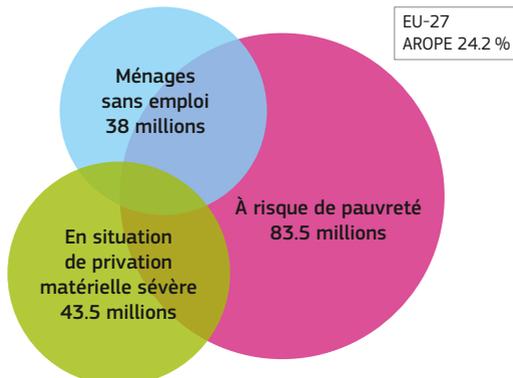
- les **personnes à risque de pauvreté** vivent dans un ménage disposant d'un revenu disponible équivalent-adulte inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60% du revenu disponible équivalent-adulte médian national (après transferts sociaux);
- les **personnes en situation de privation matérielle sévère** ont des conditions de vie limitées par un manque de ressources et sont confrontées à la privation d'au moins quatre des neuf éléments suivants. Elles ne sont pas en mesure: 1) de payer un loyer, un prêt immobilier ou des factures courantes à temps, 2) de chauffer correctement leur domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les

deux jours, 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile, 6) de posséder une voiture personnelle, 7) un lave-linge, 8) un téléviseur couleur, ou 9) un téléphone (incluant un téléphone portable);

- les **personnes vivent dans des ménages sans emploi/à très faible intensité de travail** dans lesquels les adultes âgés entre 18 et 59 ans ont utilisé en moyenne moins de 20% de leur potentiel total de travail au cours de l'année passée (les étudiants sont exclus).

Le nombre total de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est inférieur à la somme des personnes comptabilisées dans chacune des trois formes de pauvreté ou d'exclusion sociale, car certaines personnes sont affectées simultanément par plus d'une de ces formes.

Population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au sein de l'UE (2011\*)

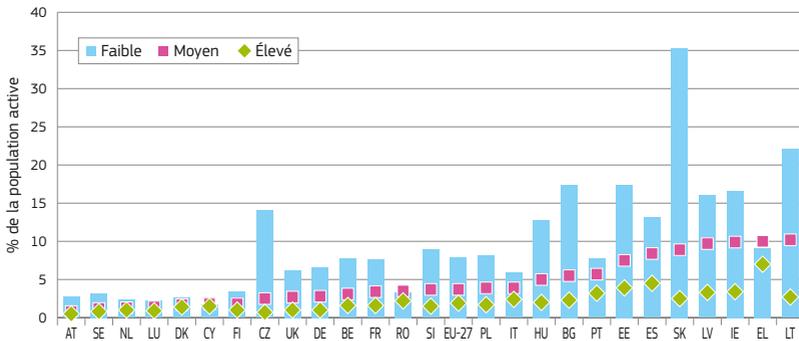


Source: Eurostat, EU-SILC 2011. \*Données 2010 pour l'Irlande.

Dans la plupart des États membres, le sans-abrisme semble également en augmentation. Selon des experts nationaux, au cours des cinq années précédant la mi-2011, il a augmenté dans 15 États membres (République tchèque, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suède, Royaume-Uni), diminué dans deux (Pays-Bas, Finlande) et est resté stable dans un (Danemark). Selon une enquête Eurobaromètre publiée en 2010, plus de 3 millions d'Européens s'estiment menacés de devenir des sans-abri. Le pourcentage d'Européens qui déclarent devoir très probablement/probablement quitter leur logement au cours des six prochains mois est passé de 4 % en 2007 à presque 6 % en 2011.

Malgré les proportions dramatiques qu'a prises le chômage — qui a atteint un nouveau pic de 26,6 millions en avril 2013, soit 11 % de la population active — tous les citoyens ne sont pas touchés de la même manière. Le niveau d'instruction et les compétences d'une personne influencent fortement son risque d'être au chômage. Au dernier trimestre de 2012, le taux de chômage de longue durée a atteint 4,9 %<sup>(2)</sup>. Pour les personnes présentant de faibles niveaux d'instruction (7,9 %), ce taux était plus de quatre fois supérieur à celui des personnes possédant un niveau d'instruction élevé (1,9 %) et plus de deux fois supérieur à celui des personnes possédant un niveau d'instruction moyen (3,7 %).

Taux de chômage de longue durée par niveau d'instruction, en pourcentage de la population active, 2011



Source: DG Emploi, affaires sociales et inclusion, calculs basés sur Eurostat, EFT-UE.

(2) *EU Employment and Social Situation — Quarterly Review — June 2013* (Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE — Juin 2013) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10312&langId=en>

En avril 2013, **le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) au sein de l'UE se chiffrait à 23,5 %**. Il a augmenté de manière spectaculaire depuis le début de la crise, bien qu'on observe des disparités significatives entre États membres ainsi que des signes de stabilisation en 2013. Si le niveau d'instruction et de qualification joue un rôle majeur dans l'amélioration de l'employabilité des individus, la situation du marché de l'emploi

s'est également détériorée pour les jeunes titulaires d'un diplôme sanctionnant l'enseignement ou une formation. En fait, le taux d'emploi des jeunes possédant au moins un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et âgés de 20 à 34 ans a chuté de près de 5 % depuis 2008, pour passer à 77,2 % en 2011<sup>(1)</sup>. Ce chiffre reflète la difficulté que rencontrent les jeunes pour passer de l'école au marché du travail.

## Encadré 2: Qui sont les jeunes NEET?

La détérioration de la situation de l'emploi pour les jeunes explique la forte augmentation du nombre de jeunes sans emploi, éducation ou formation (NEET). Le pourcentage de jeunes de moins de 25 ans relevant de cette catégorie est en hausse.

Au cours du quatrième trimestre de 2012, 7,4 millions de jeunes Européens âgés de 15 à 24 ans (soit 13,2 %) étaient des NEET. C'est 1,6 % de plus que quatre ans plus tôt.

Le statut de NEET peut être considéré comme un moyen spécifique de l'exclusion sociale des jeunes, reflétant l'absence de contacts avec le marché du travail et l'éducation, dont les implications, loin de se cantonner au temps présent, pèseront également sur leur future inclusion dans la société. Le risque de relever de ce statut NEET est lié de manière disproportionnée à un faible niveau d'instruction et à une déscolarisation précoce. Parmi les jeunes concernés, bon nombre sont également privés des compétences générales, de la formation professionnelle et de l'expérience de travail nécessaires pour réussir leur transition vers le marché de l'emploi à la sortie de l'école<sup>(2)</sup>. Cette situation est souvent révélatrice d'une exclusion sociale précoce, pendant l'enfance.

Selon une étude d'Eurofound publiée en 2011, le coût économique total des NEET dans 21 États membres de l'UE avoisine les 100 milliards d'euros, ce qui correspond à 1 % de leur PIB cumulé, ventilés en 94 milliards d'euros de manque à gagner et 7 milliards d'euros d'excédents de transfert. Pour certains pays comme la Bulgarie, l'Irlande, la Grèce, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie et la Pologne, ce coût atteint même 2 % ou plus du PIB.

L'étude pointe également le faible niveau de confiance institutionnelle parmi les jeunes NEET, ainsi qu'une faible participation à la vie politique et sociale. Les données empiriques confirment qu'ils courent un risque accru de désaffection et sont plus susceptibles de s'exclure de la société.

(1) Bynner, J., et Parsons, S. (2002), Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment or Training, *Journal of Vocational Behavior*, 60, p. 289-309.

(2) Document de travail des services de la Commission, «*Evidence on Demography and Social Trends — Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*», SWD(2013) 38.

Plusieurs éléments indiquent que la crise a renforcé la polarisation des salaires et, partant, les inégalités salariales. La croissance de l'emploi parmi les 20% de salaires les plus élevés a persisté principalement grâce à la hausse des services à forte intensité de connaissances, services publics (surtout l'éducation et la santé) et services privés (services aux entreprises) confondus. Tout porte à croire que, à long terme, la création d'emplois dans le secteur des services se caractérisera par une croissance de l'emploi aux deux extrêmes, supérieure et inférieure, de l'échelle des salaires. Cette tendance à une ségrégation plus marquée expose de plus en plus les personnes qui se situent au bas de l'échelle de l'emploi à une limitation de leurs possibilités de mobilité professionnelle. Dans la plupart des pays, les inégalités entre travailleurs se sont également creusées sous l'effet d'une polarisation entre les ménages dont les deux membres travaillent et les ménages sans emploi. Ces tendances préoccupantes mettent en évidence le besoin d'investissements sociaux visant à développer le capital humain et à améliorer l'employabilité des individus.

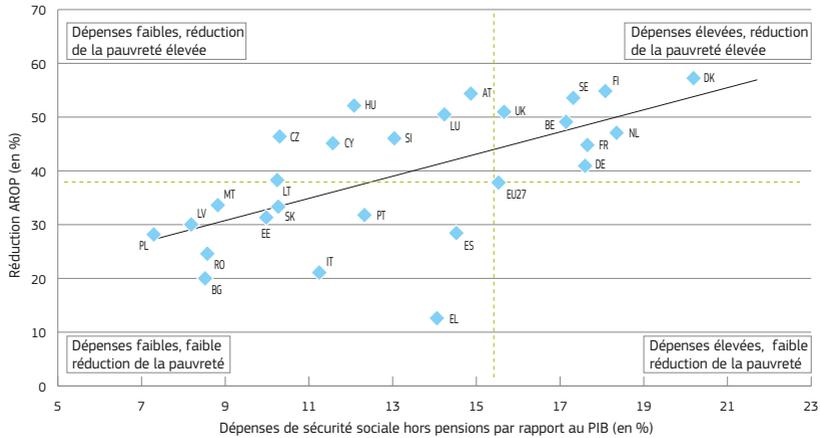
La situation des citoyens de l'UE s'est aggravée avec l'**affaiblissement des systèmes**

**de protection sociale.** Au premier stade de la crise, les prestations sociales ont tenu un rôle important pour garantir les revenus des ménages en période de chômage et empêcher les gens de sombrer dans la pauvreté et l'exclusion. Cependant, les dépenses sociales ont décliné en 2011 et 2012, même dans les pays où le chômage a continué de progresser ou s'est maintenu à des niveaux élevés. Plusieurs facteurs ont expliqué cela: la suppression progressive de droits; les mesures de réduction du montant ou de la durée des prestations; le durcissement des critères d'octroi.

Les États membres doivent relever ces défis dans un contexte de budgets plus serrés. C'est pourquoi il leur faut améliorer l'efficacité et la rationalité des dépenses sociales et adapter le mode de financement des politiques sociales. La hausse des dépenses sociales s'accompagne d'une réduction du risque de pauvreté et d'exclusion sociale, d'où l'importance des politiques sociales pour la protection des citoyens. Il n'empêche que l'efficacité des politiques en la matière varie considérablement entre les États membres, preuve s'il en est du potentiel en termes de gain d'efficacité.

## À budgets similaires, résultats très différents

Dépenses de protection sociale (par rapport au PIB) et diminution relative de la proportion de population (de 0 à 64 ans) à risque de pauvreté (2010)



Source: Sespros et EU-SILC.

NB: Le graphique illustre le rapport entre les dépenses de protection sociale (à l'exclusion des pensions, par rapport au PIB, en pourcentage) et la diminution relative de la proportion de population (0-64 ans) à risque de pauvreté (en pourcentage) (2010). AROP = à risque de pauvreté, inférieur à 60% du revenu médian.

La plupart des États membres doivent améliorer l'efficacité et la rationalité de leurs dépenses sociales pour garantir la viabilité de ces dernières et la réalisation des objectifs visés. La taille, la structure et la conception des politiques sociales sont autant d'éléments dignes d'importance pour la performance des systèmes d'aide sociale:

- la multiplication des avantages, des organismes et des critères d'octroi des prestations augmente les coûts administratifs et diminue le taux d'accès des personnes les plus nécessiteuses;
- un contrôle insuffisant entraîne des dépenses superflues;

- les prestations en espèces et des services sociaux mal ciblés n'atteignent pas les personnes qui ont besoin d'aide;
- on observe une exploitation insuffisante des opportunités de synergies renforçant mutuellement les différentes politiques sociales et d'emploi.

Les États membres doivent également s'attacher à la **transmission des inégalités d'une génération à l'autre**. La nécessité d'investir dans les compétences et les capacités des individus et de leur assurer un niveau de vie adéquat commence à un âge très précoce et se prolonge tout au long de la vie. **Les enfants**

**qui grandissent dans la pauvreté y restent souvent toute leur vie.** Les enfants exposés à la pauvreté ou à l'exclusion sociale ont moins de chances que leurs semblables mieux lotis de réussir leur scolarité, de jouir d'une bonne santé et de réaliser pleinement leur potentiel socio-économique une fois adultes. De nombreuses études indiquent que les enfants qui grandissent dans la pauvreté atteignent de moindres niveaux d'instruction et que le fossé entre ces faibles niveaux et ceux d'étudiants issus de milieux à revenu élevé ne cesse de se creuser avec le temps<sup>(4)</sup>. Les niveaux d'instruction des étudiants issus de milieux à faible revenu sont inférieurs, augmentant le risque de chômage et réduisant le potentiel de revenus.

De même, l'Europe ne pourra progresser sans **s'atteler au problème de l'inégalité hommes-femmes.** Dans l'ensemble, il y a au sein de l'Union européenne 12 millions de femmes en plus que d'hommes vivant en situation de pauvreté. Non seulement les femmes actives perçoivent un salaire moindre, mais, en outre, un plus petit nombre d'entre elles ont un emploi, et celles qui travaillent le font moins longtemps, en partie en raison de la nécessité d'assumer toute une série de tâches non rémunérées, comme les tâches ménagères, la garde des enfants ou les soins de longue durée prodigués à un proche. Ensemble, ces trois facteurs impliquent que les bénéfices annuels bruts issus du travail des femmes en Europe sont de 42 % inférieurs à ceux des hommes. Les femmes, dont de nombreuses mères isolées, sont de plus en plus exposées à la menace du sans-abrisme et à la violence domestique et de rue. Alors que l'inégalité hommes-femmes touche une femme toute sa vie et que ses effets négatifs s'accroissent progressivement, il en résulte un PIB global moins important, des salaires inférieurs, des

cotisations sociales moindres et, en définitive, une plus grande pauvreté des femmes plus âgées. Selon un récent rapport de la Commission, les pensions des femmes dans l'UE sont en moyenne inférieures de 39 % à celles des hommes<sup>(5)</sup>.

**Il s'impose également de développer des politiques d'inclusion sociale et d'intégration plus efficaces en faveur des migrants et des minorités ethniques.** Les migrants non issus de l'UE sont beaucoup moins susceptibles de trouver un emploi et doivent faire face à un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale. Durant le dernier trimestre pour lequel nous disposons de données (2e trimestre de 2011), le taux d'emploi des migrants non issus de l'UE était de 55,6 %, un pourcentage largement inférieur aux niveaux enregistrés pour les Européens actifs dans leur État membre (64,8 %).

Ces différences s'expliquent par la combinaison de deux éléments:

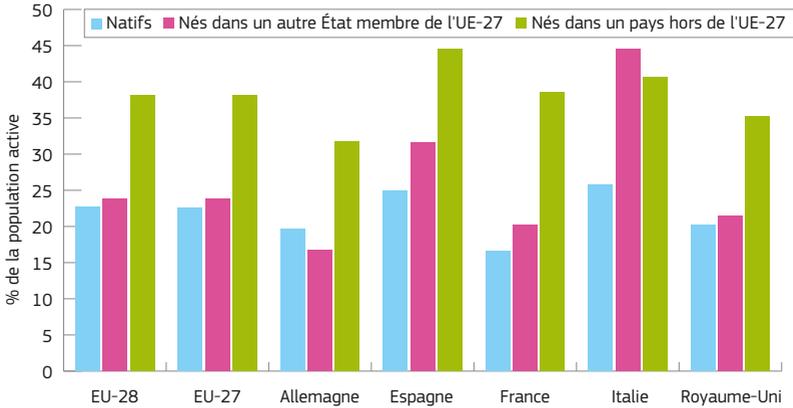
- plus faible taux de participation au marché du travail des femmes migrantes ressortissantes de pays tiers;
- de plus grandes difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi (par exemple barrière linguistique, discrimination, etc.).

Par conséquent, le risque de pauvreté ou d'exclusion parmi la population migrante reste nettement supérieur à celui que présente la population de l'UE dans son ensemble. En 2011, le risque de pauvreté ou d'exclusion parmi les personnes de plus de 18 ans nées hors des frontières de l'EU-27 s'élevait à 37,8 %, comparé à 20,8 % pour les citoyens vivant dans leur pays d'origine et à 22,2 % pour ceux vivant dans un autre État membre.

(4) Voir, par exemple, Sparkes, J., et Glennerster, H. (2002), *Preventing social exclusion: education's contribution*.

(5) Bettio, F., Tinios, P., et Betti, G., *The Gender Gap in Pensions in the EU*, Commission européenne, 2013, [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530\\_pensions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_pensions_en.pdf)

Taux des personnes de plus de 18 ans à risque de pauvreté et d'exclusion sociale par pays d'origine, 2011



Source: Eurostat — EU-SILC 2011 (1).

Note: Données 2010 pour IT et UK.

Les jeunes d'origine immigrée sont également exposés à un plus grand risque de décrochage scolaire (à l'exception du Portugal et du Royaume-Uni). En 2011, le taux d'abandon scolaire des jeunes nés à l'étranger était en moyenne deux fois plus élevé que celui des nationaux (24,9% contre 12,4%).

Nous savons également, preuves à l'appui (voir graphique ci-dessous), que les minorités ethniques, dont **les Roms**, sont confrontées à

des formes plus sévères de pauvreté et d'exclusion sociale que les autres groupes dans les sociétés où elles vivent. La cause réside dans un mélange complexe de facteurs, les principaux étant un faible niveau d'instruction, de faibles taux d'emploi, une santé beaucoup plus précaire et de mauvaises conditions de vie et de logement. De plus, la pauvreté et l'exclusion sociale vécues par les Roms sont souvent aggravées par un traitement et des préjugés discriminatoires.

Personnes vivant dans un ménage à risque de pauvreté (%)



Source: Enquête pilote de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les Roms (2011), enquête régionale sur les Roms, PNUD/Banque mondiale/Commission européenne, 2011.

Note: L'expression «non-Rom» renvoie aux non-Roms vivant dans une zone géographiquement proche de régions où la population rom est concentrée.



Les divergences de plus en plus marquées entre États membres et la polarisation grandissante au sein des sociétés sapent la croissance et menacent la cohésion sociale et la viabilité des finances publiques. De lourds déséquilibres sociaux peuvent mettre à mal l'Union économique et monétaire, tout autant que des déséquilibres fiscaux ou externes. La mise en œuvre de politiques sociales pertinentes suppose donc d'investir dans le capital humain afin de créer un catalyseur de compétitivité et de croissance économique dans un monde globalisé.

## Conclusion

Nous avons vu dans ce chapitre comment une série de développements — à court et à long terme — remettent en

cause la capacité durable des politiques sociales européennes à favoriser le bien-être social et la stabilité économique. Les enjeux présentés ci-dessus dégagent une trame commune: ils réduisent le nombre de citoyens capables de jouer pleinement leur rôle dans la société et sur le marché de l'emploi et bénéficiant, de facto, de conditions de vie décentes, et augmentent le nombre de ceux et celles qui n'en sont pas capables. La discrimination (par exemple envers les migrants et les minorités ethniques) et les obstacles à l'accès au marché du travail, comme l'absence de services de garde d'enfants abordables et de qualité, empêchent également les citoyens de développer leur plein potentiel. Dans le chapitre suivant, nous allons examiner les politiques qui peuvent déjouer ces tendances.

# CHAPITRE 2



# Les investissements sociaux: une voie à suivre

En février 2013, la Commission a adopté le train de mesures sur les investissements sociaux, qui fournit aux États membres des orientations approfondies sur la manière d'adapter leurs politiques sociales aux enjeux actuels et de contribuer à la réalisation de l'objectif Europe 2020 consistant à sortir 20 millions de personnes d'une situation de pauvreté et d'exclusion sociale à l'horizon 2020 (voir chapitre 3 pour en savoir plus à ce sujet).

Le train de mesures sur les investissements sociaux établit un cadre politique européen répondant aux enjeux exposés au chapitre 1, afin d'aider les États membres à revoir leurs politiques sociales pour assurer une protection sociale plus adéquate et viable, à investir dans les compétences et les capacités des citoyens et à aider les citoyens en période de crise. Dans l'optique d'une modernisation cohérente à l'échelle européenne, le train de mesures aborde l'ensemble des politiques sociales sur la base de l'expérience et des meilleures pratiques des États membres. Il intègre également des mesures visant à attirer des ressources privées et du tiers secteur et à accroître le financement des investissements sociaux au moyen d'instruments financiers innovants.

Le train de mesures sur les investissements sociaux s'articule autour d'une des fonctions clés de la politique sociale, à savoir l'investissement social, qui va de pair avec les deux autres fonctions que sont la protection sociale et la stabilisation de l'économie. Comme nous l'avons déjà évoqué (voir introduction), l'investissement social implique de stimuler les compétences et les capacités des citoyens, de

faciliter leur participation dans la société et l'économie et d'améliorer leurs perspectives. Les investissements sociaux s'appuient sur la conviction que la société peut obtenir de meilleurs résultats et réaliser des économies en termes de dépenses ultérieures, qu'elles soient sociales ou autres, en poursuivant des politiques sociales qui préparent les citoyens à éviter, à affronter les risques qui émailleront leur vie, ou à y échapper. Grâce à ces approches préventives et à des investissements en temps utile, les citoyens auront moins besoin d'aide pour réparer les préjudices qu'ils auraient sinon subis.

Parmi les exemples de ce type d'investissement, citons l'éducation et l'accueil de la petite enfance, la prévention de l'abandon scolaire, l'apprentissage tout au long de la vie, la formation et l'aide à la recherche d'emploi, l'aide au logement, des services de santé accessibles et l'aide à l'autonomie des personnes âgées.

Certains États membres ont d'ores et déjà entrepris des mesures de réforme de leurs modèles de protection sociale, dont ils modifient l'échelle et la structure. Les États membres qui ont relevé avec le plus de succès les défis nés de la crise économique sont ceux qui ont maintenu des systèmes de protection sociale adéquats, réformé leur marché du travail et adopté des politiques soutenant les investissements sociaux<sup>(6)</sup>.

(6) Document de travail des services de la Commission «Evidence on Demography and Social Trends — Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy», SWD(2013) 38.

L'adoption et l'approbation par l'UE d'une approche globale des investissements sociaux sont opportunes et réellement nécessaires, au même titre qu'un cadre pour répondre aux enjeux analysés au chapitre 1. Cette analyse exclut catégoriquement le statu quo politique: l'échec de la modernisation des **politiques** sociales ébranlerait toujours plus la réalisation des **objectifs** sociaux qui sous-tendent le modèle social européen et, par conséquent, les perspectives européennes de croissance intelligente, durable et inclusive définies dans la stratégie Europe 2020. Comme l'a montré le chapitre 1, la structure de la société et de l'économie a changé d'une façon telle que des politiques qui étaient autrefois viables ne le sont plus aujourd'hui. Dans certains cas, il faut y voir la contraction de la proportion de population finançant les politiques, dans d'autres, ce sont les besoins et les demandes en politique sociale qui ont augmenté. Il nous faut dès lors améliorer l'efficacité et la rationalité des politiques sociales, tout en exploitant de nouvelles sources de financement possibles.

Pour y parvenir, les principales pistes consistent à:

- développer des politiques (notamment fiscales) et des services d'assistance (comme l'éducation et l'accueil de la petite enfance) pour encourager les femmes à accéder au marché du travail;
- investir dans les enfants pour garantir de meilleurs résultats tout au long de leur vie et réduire les demandes ultérieures en programmes sociaux et de santé;
- soutenir un vieillissement actif incluant la possibilité de travailler plus longtemps, à l'heure où nous vivons plus longtemps, et de surcroît en bonne santé;
- s'attaquer à la discrimination qui exclut des individus de la société ou les confine à des rôles limités, peu satisfaisants et peu productifs sur le marché du travail.

Certains États membres — mais ils sont loin de former la majorité — ont pris des mesures importantes pour réformer divers aspects de leur politique sociale en suivant ces pistes.

### Encadré 3: La poursuite d'objectifs sociaux ou d'objectifs économiques — Une fausse dichotomie

La modernisation des politiques sociales doit répondre aux enjeux économiques et démographiques et œuvrer simultanément à la création d'une société meilleure pour les citoyens européens. Il ne faut pas obligatoirement choisir entre des objectifs économiques et des objectifs sociaux.

La question du vieillissement de la population en est une illustration: en général, les gens veulent rester actifs le plus longtemps possible, continuer à vivre chez eux plutôt qu'en maison de repos, en

adoptant un mode de vie leur permettant de sortir et de participer à des activités. Ce mode de vie est beaucoup plus facile à mettre en œuvre que par le passé grâce aux progrès médicaux et aux technologies et formes d'organisation nouvellement accessibles. En cherchant à préserver la santé et l'activité des personnes âgées, on atténue la pénurie de travailleurs de deux manières: d'une part, ces personnes sont capables de travailler plus longtemps et prennent leur retraite plus tard; d'autre part, non seulement elles ont une meilleure

retraite, mais en outre la sollicitation des plus jeunes pour prendre soin d'elles — et donc la pression sur le marché de l'emploi — diminue. C'est une illustration de la manière dont les enjeux peuvent et doivent être relevés — pas dans l'optique de faire du travail l'unique but dans la vie et donc de chercher à contraindre le plus grand nombre à travailler le plus possible, mais plutôt dans l'optique de contribuer véritablement à une meilleure vie pour tous tout en cherchant à relever les défis économiques.

Il en va de même en matière d'égalité des sexes. Nous devons donner aux couples, en particulier, l'opportunité de décider eux-mêmes de la manière dont ils veulent organiser leur travail et leur vie privée, en leur offrant le type d'aide qui permettra aux deux partenaires de travailler selon le régime de leur choix. Un facteur essentiel de ce choix est la disponibilité de structures préscolaires et d'accueil de la petite enfance à un prix raisonnable. Mais ces mesures précoces ne sont pas simplement, ni même principalement, une mesure d'émancipation des parents, c'est-à-dire le plus souvent des mères. Il est également démontré qu'elles exercent une influence extrêmement positive sur les perspectives d'avenir des jeunes enfants: l'accès à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance de qualité est l'une des clés pour briser le cercle de la transmission de la pauvreté et des inégalités d'une

génération à l'autre. Là encore, ce qui est souhaitable pour des motivations économiques l'est aussi à des fins sociales.

Dans ces deux exemples, la politique conçue pour améliorer le bien-être des citoyens, sous la forme d'un vieillissement actif ou de l'offre faite aux parents de choix réalistes en termes de régimes de travail, est aussi celle qui stimule l'économie. Cela n'est pas fortuit, mais découle d'une logique globale selon laquelle les solutions suggérées par une approche axée sur les investissements sociaux pour répondre aux enjeux économiques et démographiques produisent aussi d'importants effets sociaux positifs sur la vie des individus. La logique est la suivante: les gens préfèrent être actifs et en bonne santé, instruits et qualifiés, et maîtriser leur vie. Et il est vrai également que ces personnes sont les mieux placées pour apporter leur pierre à l'édifice de la société et de l'économie et sont moins souvent amenées à réclamer l'aide de services sociaux ou du système de soins de santé. Ainsi, l'approche fondée sur les investissements sociaux, qui consiste à préparer les gens aux aléas de la vie et, partant, à réduire le besoin d'intervenir pour réparer les préjudices subis quand les risques se matérialisent, contribue simultanément à accroître le bien-être et à relever les défis économiques et démographiques. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, celle du type de société que les citoyens appellent de leurs vœux.

Le cadre politique est divisé en trois piliers distincts, qui définissent les différents domaines

dans lesquels la politique sociale doit être modernisée à travers l'UE.

## Améliorer la viabilité et l'adéquation des systèmes sociaux en simplifiant et en ciblant mieux les politiques sociales

### Améliorer l'efficacité et la rationalité

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, l'efficacité et la rationalité des politiques sociales dans la poursuite de leurs objectifs varient fortement au sein de l'UE. L'une des façons de les améliorer consisterait à simplifier l'administration des prestations sociales et à créer des guichets uniques pour faciliter l'accès de la population à ces prestations. En éliminant les multiples demandes de prestations et en convenant d'une procédure d'aide plus facile à comprendre et moins longue et fastidieuse, on pourrait améliorer l'accès aux prestations de ceux qui y ont droit. La simplification des systèmes d'allocations est également garante d'une administration moins coûteuse et d'une

réduction de la fraude. De même, des systèmes rationalisés intégrant les prestations octroyées aux inactifs et aux actifs facilitent la transition entre les cycles de travail et de perte d'emploi et combattent les effets dissuasifs qui freinent l'accès au marché de l'emploi.

Dans les systèmes de soins de santé aussi, il existe une forte marge d'amélioration de l'efficacité. Plusieurs États membres pourraient améliorer la santé de leur population sans augmenter les dépenses en soins de santé, grâce à une meilleure promotion de la santé et à une meilleure prévention des maladies, à une réduction du recours superflu aux spécialistes et aux soins hospitaliers en faisant davantage appel aux médecins généralistes, à une meilleure efficacité économique des médicaments (par le biais notamment des médicaments génériques), à l'évaluation plus systématique de la rentabilité des technologies de soins de santé avant d'en généraliser l'utilisation et à l'emploi de solutions relevant des technologies de l'information pour mieux rentabiliser les processus.

#### Encadré 4: Un service efficace de délivrance d'ordonnances en Suède

La création du service «**e-prescriptions**» en Suède est issue d'un effort conjoint des différents conseils des divisions administratives territoriales et des pharmacies du pays. Ainsi, 42 % des ordonnances sont aujourd'hui transférées directement du cabinet du médecin traitant à la pharmacie par voie électronique via Sjunet, le réseau informatique suédois des soins de santé, ou à l'aide d'un système d'ordonnance en ligne.

L'utilisation d'e-prescriptions a **amélioré la sécurité et la qualité des ordonnances** et réduit les erreurs de médication de 15 %. Le système a

également conduit à un gain de temps considérable pour les prestataires de soins de santé: les médecins et pharmaciens de Stockholm estiment gagner 30 minutes par jour grâce au service «e-prescriptions». Une ligne téléphonique réservée aux renseignements concernant les médicaments a été mise à la disposition des patients, ce qui a eu un effet bénéfique sur leur connaissance et donc sur leur sécurité, tout en leur permettant de choisir librement la pharmacie dans laquelle ils souhaitent retirer leurs médicaments.

## Poursuivre des politiques favorables et mobilisatrices grâce à une aide mieux ciblée et plus efficace

Les obstacles qui entravent l'accès au marché du travail et la participation active à la vie de la société ou qui confinent les citoyens dans des rôles étroits et inadaptés refrénant leurs capacités demeurent trop nombreux. Ces obstacles sont le fruit d'actions et d'omissions: dans certains cas, notamment en présence d'une certaine forme de discrimination, les citoyens se voient refuser l'accès aux écoles, aux emplois, aux clubs ou autres débouchés qui leur permettraient de mener une vie riche et productive. Dans d'autres cas, c'est au niveau du manque de systèmes et de d'arrangements tels que des services de garde de qualité et abordables, permettant de participer pleinement au marché du travail et à d'autres domaines de la société, que le bât blesse. Les systèmes fiscaux et de prestations sociales doivent rendre le travail financièrement attrayant, tandis que les politiques sociales doivent assurer un niveau de vie adéquat. Les obstacles à la participation des femmes et d'autres travailleurs sous-représentés sur le marché du travail doivent être levés. Cela passe par une intervention précoce associée à l'accès à des services de base tels que des comptes de paiement courant, l'internet, le transport, la garde d'enfants, l'éducation et la santé.

### Inclusion active

Le train de mesures sur les investissements sociaux s'appuie sur la recommandation<sup>(7)</sup> de la Commission de 2008 qui recommande aux États membres de concevoir et d'appliquer

une stratégie globale et intégrée en faveur de l'**inclusion active** des personnes dans la société et, le cas échéant, sur le marché du travail, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, de jeunes, de travailleurs âgés, de personnes invalides ou confrontées à la pauvreté ou à d'autres formes d'inégalités.

Les politiques d'inclusion active<sup>(8)</sup> facilitent l'intégration des personnes capables de travailler dans un emploi durable et de qualité, et apportent aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité. Pour cela, il convient de se débarrasser des obstacles résiduels barrant l'accès au marché du travail et à la participation active à la vie en société. Un des critères essentiels de ces stratégies est d'investir dans les politiques sociales, des services et des prestations en espèces qui mobilisent la population et lui permettent de développer ses compétences et d'atteindre un niveau de vie adéquat. Convenue au niveau de l'UE, cette approche concilie trois piliers qui se renforcent mutuellement:

- une aide au revenu adéquate et bien conçue pour les personnes qui en ont besoin ainsi qu'un soutien pour les aider à retrouver un emploi, par exemple en établissant un lien entre les prestations octroyées aux inactifs et aux actifs;
- des politiques d'emploi et du marché du travail inclusives adaptées aux besoins des travailleurs les moins susceptibles de trouver un emploi, en s'attaquant à la discrimination sur le lieu de travail et en levant les obstacles à la participation au marché du travail tels que des arrangements professionnels peu flexibles et des services de garde financièrement inabordables;
- un accès à des services sociaux de qualité qui aident les citoyens à participer activement à la société.

(7) Commission européenne (2008), recommandation relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (2008/867/CE).

(8) Telles qu'énoncées dans la recommandation susmentionnée

L'aide fournie doit constituer une opportunité de sortie du chômage et de l'inactivité et être accordée uniquement aussi longtemps qu'elle est nécessaire. Les régimes de revenu minimal doivent garantir que les personnes disposent de suffisamment de moyens pour subvenir à leurs besoins et vivre dans la dignité, qu'elles soient aptes au travail ou non. Le recours à des budgets de référence aide les États membres à atteindre cet objectif en s'assurant que les régimes de revenu minimal reflètent le coût réel de la vie. Les budgets de référence sont basés sur l'évaluation du coût d'un panier de biens et services de base nécessaires à une famille de taille et de composition données pour pouvoir subvenir à ses besoins et atteindre un certain niveau de bien-être. L'assistance doit combiner une aide financière (prestations en espèces), un appui en nature (logement, soins de santé) et des services de soutien (transport, comptes bancaires, etc.).

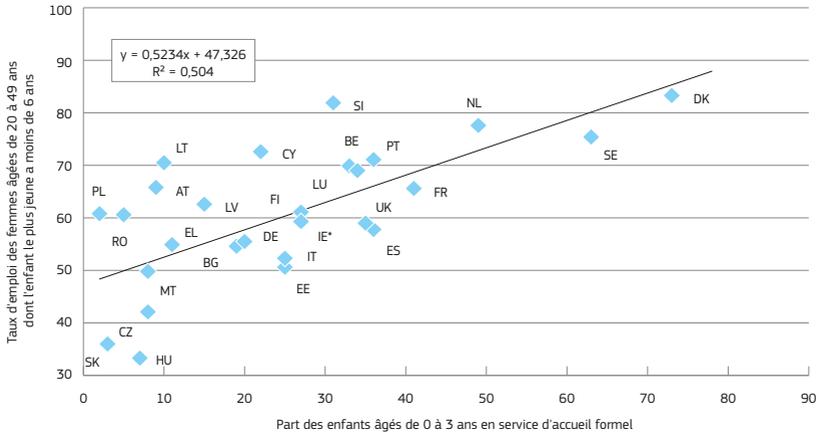
Il est très important que les mesures soient taillées selon les besoins individuels. Cette approche permet d'améliorer l'utilisation des prestations par ceux qui y ont droit. Les systèmes de prestations sociales doivent également rendre le travail financièrement attrayant, à travers des incitations fiscales liées à l'exercice d'un emploi ou à des seuils de prestation dégressifs, qui peuvent assurer une évolution progressive de la perte des prestations et de l'augmentation fiscale et des contributions sociales au fil du processus d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail.

Il est également essentiel de supprimer les obstacles au marché du travail qui empêchent la population d'accéder à l'indépendance économique et de réaliser ses aspirations personnelles, notamment en réduisant l'écart salarial entre hommes et femmes. Cela présuppose une réglementation du marché du travail visant à combattre la discrimination sur le lieu de travail. Il serait aussi utile d'abolir les entraves au travail présentes dans la fiscalité et les systèmes de prestations sociales, afin de rendre le travail financièrement attrayant. On pourrait notamment privilégier des seuils de prestation dégressifs pour les prestations assorties de conditions de ressource, créer des incitants financiers ciblés liés à l'exercice d'un emploi et imposer les revenus sur une base individuelle plutôt que sur la base du ménage.

Les mesures visant à concilier les responsabilités professionnelles et familiales revêtent une importance toute particulière afin de promouvoir la participation des femmes avec enfants au marché du travail. Des services d'accueil de la petite enfance de qualité et abordables sont essentiels, car les coûts élevés de ces services peuvent dissuader les parents de réintégrer le marché du travail après la naissance d'un enfant. Dans le même temps, la disponibilité et l'accessibilité des services aux personnes âgées doivent permettre de prolonger la carrière professionnelle des seniors. Le graphique qui suit révèle une forte corrélation entre les taux d'emploi des femmes ayant des enfants en bas âge et la proportion d'entre elles ayant accès à des structures de garde officielles.

Un meilleur accès aux services d'accueil de la petite enfance entraîne une hausse du nombre de femmes sur le marché de l'emploi

Taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 49 ans ayant des enfants en bas âge et proportion d'enfants de 0 à 3 ans accueillis dans des structures de garde officielles (2010)<sup>(9)</sup>



Sources: EU-SILC et enquête sur les forces du travail, statistiques de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.  
(\*) Les chiffres pour l'Irlande sont de 2009.

## Aborder la problématique des sans-abri

La société ne se divise pas nettement en deux groupes figés, composés d'une part des personnes bénéficiant d'une habitation et, d'autre part, des sans-abri. Au contraire, le sans-abrisme menace de nombreux ménages, à divers degrés et à différents stades de leur vie, allant de la situation la plus extrême d'errance dans la rue à l'emménagement provisoire chez des membres de la famille ou des amis, ou à l'absence d'un contrat de (sous-)location légal. Ce spectre d'expériences diverses est repris dans la Typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS), convenue entre les parties prenantes et la Commission européenne. Les États membres détiennent

la responsabilité et la compétence primaires pour aborder la problématique des sans-abri, et la Commission les encourage à adopter des stratégies à long terme et intégrées aux niveaux national, régional et local, qui s'attachent avant tout à procurer à tous un hébergement adéquat et stable (une approche «orientée logement»). Les États membres sont également appelés à revoir leurs politiques de prévention des expulsions.

La prévention et l'intervention précoce, des services de qualité et un relogement rapide ont été identifiés comme autant de moyens efficaces et souvent économiques de combattre le sans-abrisme. L'évaluation des politiques d'aide aux sans-abri nécessite une collecte et un suivi adéquats des données.

(9) Pour qu'un enfant soit pris en compte, il faut qu'il passe au moins une heure par semaine en garderie officielle.

Bien d'autres politiques européennes peuvent contribuer — et contribuent effectivement — à lutter contre les causes complexes du sans-abrisme: citons notamment

les politiques d'inclusion sociale, de développement régional, d'immigration, de réglementation financière, de santé et de droits de l'homme.

### Encadré 5: Inclusion des Roms

La Commission a proposé en juin 2013 une **recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres**<sup>(1)</sup>. Cette recommandation vise à accélérer les progrès en concentrant l'attention des États membres sur un certain nombre de mesures concrètes indispensables pour une meilleure mise en œuvre de leurs stratégies nationales. Elle ajoute dès lors au cadre de l'UE pour l'inclusion des Roms un instrument juridique non contraignant qui met en évidence une série de facteurs de réussite cruciaux, en particulier:

- une action spécifique ciblée pour accroître l'intégration des Roms dans le strict respect du principe de subsidiarité et sans dupliquer la législation de l'Union déjà en vigueur en matière d'éducation, d'emploi, de santé et de logement;
- des principes généraux exigeant une allocation de fonds (non seulement européens mais également nationaux et locaux) destinés à l'inclusion des Roms transparente et appropriée;
- des mesures horizontales et structurelles essentielles:
  - lutte contre la discrimination,
  - protection des femmes et des enfants roms,
  - adoption d'une stratégie d'investissements sociaux,
  - émancipation des Roms,

- traduction des engagements nationaux en actions locales, en renforçant l'implication des autorités locales et régionales,
- contrôle des effets des mesures,
- soutien de l'action des organismes œuvrant en faveur de l'égalité de traitement des Roms,
- accroissement des ressources et capacités des points de contact nationaux pour les Roms,
- développement de la coopération transnationale.

Parallèlement à la proposition de recommandation, la Commission a publié un **rapport annuel**<sup>(2)</sup> qui évalue les progrès accomplis par les États membres dans l'instauration des conditions préalables requises pour une mise en œuvre réussie des stratégies nationales, à savoir: associer les autorités régionales et locales; coopérer étroitement avec la société civile; allouer des ressources financières proportionnées; surveiller l'évolution et permettre un ajustement stratégique; et lutter résolument contre les discriminations.

(1) COM(2013) 460 final.

(2) Communication de la Commission, «Avancées réalisées dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms», COM(2013) 454 final.

## Un investissement social tout au long de la vie

Si la prévention de la transmission des inégalités d'une génération à l'autre constitue un investissement capital pour l'avenir de l'Europe, elle participe aussi directement à la stratégie Europe 2020. Le non-investissement dans l'éducation des enfants sera pour beaucoup synonyme de difficultés à réaliser plus tard leur plein potentiel humain, social et économique, compromettant à son tour la prospérité des futures générations d'Européens et augmentant les coûts de protection sociale à travers toute l'Union.

La nécessité d'investir dans les compétences et les capacités d'un individu et de lui assurer un niveau de vie adéquat commence à un stade très précoce et se prolonge tout au long de la vie. Les mesures proactives et préventives prises pendant l'enfance et l'adolescence, telles que des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance, de même que les mesures de prévention de l'abandon scolaire, peuvent sensiblement améliorer les résultats de demain. À l'heure où l'on vit plus longtemps en bonne santé et où les États membres associent de plus en plus l'âge de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie, les investissements sociaux peuvent se révéler essentiels pour allonger les carrières ou démarrer une seconde carrière, ainsi que pour permettre une plus grande indépendance et dignité des personnes âgées.

### Investir dans les enfants

Les politiques des États membres dans ce domaine doivent s'inspirer de divers principes. Premièrement, elles doivent traiter le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants sous l'angle des droits de l'enfant. Deuxièmement, elles doivent développer des

stratégies intégrées visant à garantir la sécurité matérielle des enfants, mais aussi à promouvoir l'égalité des chances afin que tous puissent exploiter pleinement leur potentiel. Troisièmement, elles doivent maintenir un juste équilibre entre les mesures universelles destinées à promouvoir le bien-être de tous les enfants et les démarches ciblées visant à aider les plus défavorisés.

Le train de mesures sur les investissements sociaux s'accompagne d'une recommandation de la Commission intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité», qui se fonde sur trois piliers:

- premièrement, étant donné le lien étroit entre les revenus des parents et les conditions de vie de leurs enfants, la Commission recommande aux États membres de garantir **l'accès à des ressources suffisantes** en favorisant la participation des parents au marché du travail. Il est également important de veiller à ce que le travail soit financièrement attractif en identifiant et en éliminant les facteurs dissuasifs liés à la conception des régimes de fiscalité et de prestations sociales. Il peut être nécessaire de combiner les prestations en espèces et en nature pour offrir aux enfants des conditions de vie correctes, compatibles avec une existence digne;
- deuxièmement, il s'agit d'assurer **l'accès à des services de qualité et d'un coût abordable**, comme l'éducation et l'accueil de la petite enfance, l'enseignement, la santé, le logement, les services d'assistance aux familles et de soins alternatifs. Cet aspect est essentiel pour permettre à chaque enfant d'atteindre son plein potentiel. Le développement de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance se révèle particulièrement efficace si on l'assimile à un investissement social visant à limiter les inégalités et les difficultés dont souffrent les enfants issus de milieux défavorisés



(en particulier ceux de moins de 3 ans). Il convient d'encourager la participation des enfants, quelle que soit la situation professionnelle de leurs parents, et d'éviter leur stigmatisation et leur ségrégation. En outre, il faut remédier aux disparités en matière d'offre et de qualité des services. Des services de qualité exigent de renforcer les liens entre différentes institutions et entre les utilisateurs et les prestataires, comme les écoles et les parents, et aussi de mettre en place des services personnalisés pour surmonter des problèmes spécifiques, comme des aides destinées aux parents d'enfants issus de l'immigration ou de minorités ethniques;

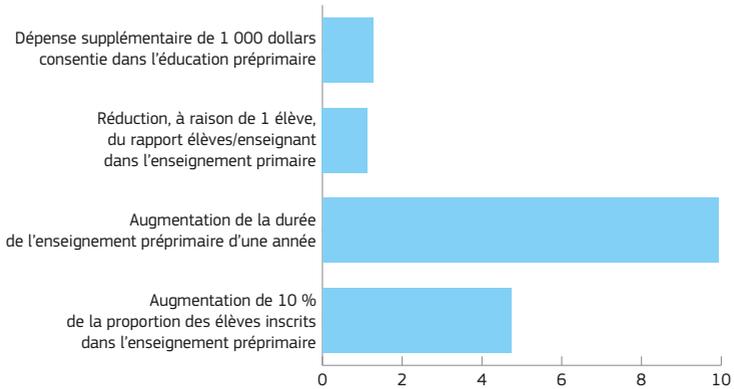
- enfin, tous les enfants doivent être **encouragés à participer** à des activités ludiques, récréatives, sportives et culturelles, ainsi qu'à des activités d'apprentissage informel. Cela suppose de lever les obstacles liés au coût, à l'accès et aux différences culturelles de façon que tous les enfants puissent participer à des activités organisées hors du foyer et de l'école. Les États membres doivent aussi adopter des mécanismes qui favorisent la participation des

enfants aux processus décisionnels les concernant, notamment en leur donnant un accès effectif aux tribunaux et aux procédures judiciaires.

Comme abordé précédemment dans ce chapitre, l'accessibilité des services de garde d'enfants revêt une importance cruciale pour permettre l'accession au marché du travail des parents, et en particulier des mères. En outre, des services de qualité en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance, de santé et autres sont essentiels au bien-être des enfants et à leur développement sur les plans affectif, social et cognitif. De récentes études ont brossé un tableau clair de la situation, que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a bien résumé<sup>(10)</sup>. La prévention de l'abandon scolaire et les opportunités de qualifications supérieures améliorent les chances de réussite des jeunes sur le marché du travail et de réalisation de leur plein potentiel à un stade ultérieur.

(10) OCDE (2012), «Investing in high-quality early childhood education and care (ECEC)», <http://www.oecd.org/edu/school/48980282.pdf>

Impact des différentes politiques d'éducation préprimaire sur les résultats du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) (en points), 2009



Source: OCDE (2012).

#### Encadré 6: Investir dans les enfants — La «Mallette des parents» (France)

La «Mallette des parents» est un projet qui **implique davantage les parents dans la scolarité de leurs enfants**. Lancé en 2008, ce programme cible les adolescents et leurs parents issus de zones défavorisées. Dirigé par l'académie de Créteil, qui relève de l'autorité du ministère de l'éducation, il a été créé dans le but d'améliorer les relations entre parents et enseignants, d'aider les parents à mieux comprendre les matières enseignées et de les rendre ainsi acteurs de la réussite scolaire de leurs enfants.

Des réunions de groupe sont organisées, suivies d'un à trois entretiens individuels en fonction des besoins de l'enfant, au cours desquels les parents discutent de la scolarité de leur enfant avec le directeur de l'établissement scolaire. Une évaluation du programme a montré que les parents participants étaient plus enclins à prendre des rendez-vous individuels avec les enseignants, à rejoindre les associations de parents et à s'impliquer dans la scolarité de leur enfant à la maison.

### Améliorer les opportunités des jeunes

En décembre 2012, la Commission a adopté un paquet «emploi jeunes» qui s'attaque aux effets redoutables de la crise économique sur les jeunes (voir chapitre 1) et au très grand

nombre de jeunes sans emploi, éducation ou formation [NEET<sup>(11)</sup>].

Ce train de mesures propose des dispositifs grâce auxquels les jeunes se voient proposer

(11) Voir encadré 2 - Qui sont les jeunes NEET?

un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. Cette garantie améliore la sécurité d'emploi des jeunes en facilitant leur transition entre école et vie professionnelle. Le Conseil a adopté une recommandation sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse le 22 avril 2013 et la Commission encourage les États membres à la mettre en œuvre dans les plus brefs délais<sup>(12)</sup>.

Le train de mesures sur les investissements sociaux complète et agit parallèlement au

paquet «emploi jeunes» pour mettre les prestations et services sociaux à la disposition des jeunes au moment où ils en ont besoin. Le paquet «emploi jeunes» appelle également les États membres à mettre en œuvre la recommandation concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire et à développer des politiques globales s'appuyant sur des faits concrets, alliant des mesures de prévention et d'intervention ainsi que des mesures de compensation offrant des programmes d'apprentissage de la «deuxième chance», comme des classes additionnelles dans les écoles et des possibilités pour les jeunes adultes de réintégrer le système éducatif.

### Encadré 7: Le projet E18HTEEN (Royaume-Uni)

Le projet **E18HTEEN** mené au Royaume-Uni recourt au sport pour motiver des jeunes âgés de 16 à 19 ans qui sont, ou ont été, confiés aux soins de l'État. Il leur offre un programme d'apprentissage et de développement personnalisé conçu pour faciliter leur transition vers la formation, l'éducation et l'emploi, le but ultime étant de les préparer à l'indépendance et à l'âge

adulte. Chaque jeune bénéficie de la possibilité de s'investir dans le sport de son choix, qui s'inscrit ensuite dans un plan d'apprentissage et de développement individuel. De plus, chacun est encouragé à participer à des projets communautaires par 18 heures de bénévolat ainsi qu'à des ateliers d'expérience de la vie tels que la gestion d'un budget et la résolution de conflits.

## Viellissement actif

La notion de vieillissement actif désigne le fait de vieillir en bonne santé en continuant à participer au marché du travail formel, à s'investir dans d'autres activités productives (telles que les soins apportés aux membres de la famille et le bénévolat) et en menant

une vie indépendante et sûre. Grâce aux progrès de la médecine et de la technique, cet objectif est de plus en plus réaliste, mais aussi de plus en plus souhaité, car les personnes âgées vivent plus longtemps en meilleure santé. Or, celles-ci constituant une part croissante de la population, on peut aussi parler d'une nécessité économique et sociale grandissante.

(12) Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:001:0006:FR:PDF>

En 2012, l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle visait à souligner la contribution des personnes

âgées à la société et à créer des conditions qui leur soient plus propices. L'Année a servi d'élan politique aux travaux de l'UE, toujours en cours, pour promouvoir un vieillissement actif dans trois domaines:

- **Emploi** — Du fait de l'allongement de l'espérance de vie dans toute l'Europe, l'âge de la retraite augmente, mais nombreux sont ceux qui craignent de ne pas pouvoir conserver leur emploi actuel ou trouver un autre emploi avant de pouvoir prendre leur pension dans les meilleures conditions.
- **Participation dans la société** — La retraite n'est pas synonyme d'inactivité. L'apport des personnes âgées à la société est souvent ignoré: on oublie qu'elles prennent soin d'autres personnes, comme leurs propres parents, leurs conjoints ou leurs petits-enfants, et qu'elles mènent souvent des activités de bénévolat.
- **Autonomie** — L'état de santé décline avec l'âge, mais les conséquences peuvent être atténuées de multiples façons. De petits changements dans notre environnement peuvent faire une grande différence pour les personnes souffrant de handicaps ou de problèmes de santé divers. Le vieillissement actif, c'est aussi donner aux personnes âgées les clés qui leur permettront de rester maîtresses de leur propre vie le plus longtemps possible.

Les États membres sont encouragés à intensifier leurs stratégies en matière de vieillissement actif en promouvant des espaces de travail adaptés et des horaires de travail flexibles, dans le souci de répondre aux besoins des personnes âgées toujours actives. Les possibilités de reconversion et d'apprentissage tout au long de la vie peuvent également aider les personnes âgées à développer leurs compétences et leurs capacités et à les mettre en pratique au travail ou dans le cadre d'activités bénévoles. Pour rester en bonne santé et autonomes le

plus longtemps possible, les seniors trouveront également une aide précieuse dans des services de santé et de soins accessibles, des programmes innovants d'aide à l'autonomie, ainsi que dans les technologies de l'information et des communications (TIC).

## Investir dans les soins de santé et les soins de longue durée

Bien précieux en soi, la santé est aussi une condition préalable à la prospérité économique. Elle influence les résultats économiques en termes de productivité, d'offre de main-d'œuvre, de capital humain et de dépenses publiques.

Malgré une couverture presque universelle de l'assurance maladie ou des systèmes nationaux de santé, la santé demeure une source d'inégalités selon les pays et les régions, ainsi qu'entre groupes socio-économiques. Les résultats en la matière varient sensiblement entre les États membres, mais aussi en leur sein. En 2011, l'écart d'espérance de vie à la naissance entre les valeurs supérieures et inférieures des États membres de l'UE s'élevait à 11,8 ans pour les hommes et à 7,6 ans pour les femmes. On observe même des inégalités de santé plus marquées encore chez certaines populations immigrées et minorités ethniques. La réduction des inégalités en matière de santé favorise la cohésion sociale et brise le cercle vicieux d'une mauvaise santé qui entretient la pauvreté et l'exclusion, et inversement.

L'investissement dans des systèmes de santé durables peut concilier les objectifs d'assainissement budgétaire et la prestation de niveaux suffisants de service public. Il contribue également à améliorer le capital humain, à renforcer l'efficacité des politiques actives d'emploi et à garantir des niveaux de vie adéquats.

La crise économique et son lot de problèmes ont aggravé les enjeux qui se posent aux États membres en termes de viabilité budgétaire et forcent les gouvernements à réduire les budgets consacrés à la santé. Cependant, des réductions massives et soudaines pourraient au contraire engendrer de nouvelles pertes d'efficacité menaçant l'accès aux soins et leur qualité, portant préjudice aux acquis en matière de santé et, au final, compromettant toujours plus la pérennité du système de santé par des coûts en hausse. L'évaluation attentive de ces mesures devrait faire la lumière sur l'efficacité, à court et à long terme, de politiques données.

Comparaisons internationales à l'appui, nous savons qu'un même montant de dépenses de santé par habitant peut déboucher sur des résultats sanitaires très différents, même en tenant compte des différences de mode de vie et de situation socio-économique. Ce n'est

donc pas seulement le volume des budgets, mais aussi la manière dont ils sont dépensés qui déterminent l'état sanitaire d'un pays. Par conséquent, les contraintes budgétaires actuelles devraient être perçues comme une opportunité d'améliorer la valeur et l'efficacité des dépenses en matière de soins de santé.

Le document de travail des services de la Commission consacré à la santé montre que des dépenses de santé efficaces et rentables constituent une dépense productive ou favorable à la croissance, car elles augmentent la participation au marché du travail, réduisent l'absentéisme ainsi que les départs anticipés à la retraite ou la mortalité précoce. Ainsi, améliorer l'état de santé de la population livre des résultats économiques positifs. Selon une étude de l'OCDE, pour chaque année d'augmentation de l'espérance de vie d'une population, le PIB pourrait grimper de 4 % au moins.



Les pays de l'UE considèrent le futur défi des soins de longue durée comme «comblant le fossé» entre des besoins en soins grandissants et des ressources stagnantes ou comprimées. La clé réside dans l'établissement de politiques mixtes permettant aux États membres de combler ce fossé, en intégrant par exemple les éléments suivants:

- augmentation de la productivité des prestations de soins;
- réduction de l'incidence et de la prévalence globale de la fragilité et de l'invalidité;
- réduction de la dépendance, c'est-à-dire permettre aux seniors de continuer à mener une vie autonome malgré des limitations fonctionnelles.

#### Encadré 8: Le «Feelgood Factory Agenda» (Royaume-Uni)

Le «**Feelgood Factory Agenda**», développé au Royaume-Uni dans le cadre du partenariat européen d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé, aide les gens à surveiller leur santé et à recevoir des conseils par le biais de la télévision. Il donne également accès à des «technologies améliorant la qualité de vie», des dispositifs essentiellement destinés aux personnes âgées, qui permettent de prévenir, par exemple, un tiers en cas de chute à domicile ou de signaler à un résident qu'il a laissé couler l'eau du bain. Les résultats indiquent d'ores et déjà que les patients qui étaient hospitalisés chaque semaine ne le sont plus qu'une ou deux fois par an. Le programme a pour partenaire principal le Liverpool Primary Care Trust et se concentre sur les personnes âgées souffrant de maladies chroniques (143 000 à Liverpool). 150 «promoteurs de la santé communautaire» ont été

recrutés pour concevoir des solutions sur mesure pour ces personnes (mode de vie, conseils en autogestion, équipements, etc.). Ces missions bénévoles peuvent donner envie à certains de travailler pour le secteur des soins d'urgence ou offrir une opportunité de perfectionnement aux chômeurs. Liverpool PCT va cibler 50 000 membres, 3 500 utilisateurs du système de télésanté, 5 000 utilisateurs de «technologies améliorant la qualité de vie» autonomes et 3 500 utilisateurs de ces technologies intégrées aux services sociaux. Les ressources financières et humaines disponibles pour ces actions s'inscrivent dans le cadre d'un programme de 21 millions d'euros, dont 15,6 millions d'euros de contributions financières directes et 6 millions d'euros en «nature» sous la forme de ressources humaines, d'expertise, d'équipement et d'utilisation de services et infrastructures existants.

## Progression des investissements sociaux: la nécessité de développer de nouvelles idées et de nouveaux modes de prestation des politiques sociales

Outre la définition des **domaines spécifiques** devant être réformés, comme nous l'avons examiné ci-dessus sous l'angle des trois domaines prioritaires du train de mesures sur les investissements sociaux, il importe également de prêter attention à la question de savoir **comment** la réforme peut être la plus efficace. L'innovation sociale et l'économie sociale ont toutes deux un rôle vital à jouer, car elles sont au cœur des efforts de modernisation et d'amélioration de la conception et de la prestation des politiques sociales.

Face à l'ampleur des problèmes auxquels l'UE est confrontée, le besoin d'innovation est évident. Si les anciennes approches échouent à relever les défis de la crise, il faut en trouver des neuves.

Par définition, l'introduction de nouveaux modes d'organisation et de mise en œuvre des politiques sociales appelle l'innovation. Cependant, l'innovation est un processus complexe qui ne peut être tenu pour acquis. Elle implique de disposer d'acteurs trouvant de nouvelles approches pour résoudre les problèmes et, ensuite, de convaincre une base suffisante pour les diffuser au-delà de l'institution où elles ont été testées; elle suppose aussi des décideurs politiques qui reconnaissent l'importance et le potentiel de ces innovations — que celles-ci proviennent de leur propre pays ou de l'étranger — et les instituent en politique systématique. Il va de soi qu'aucune de ces étapes n'est automatique et qu'une politique en faveur d'une innovation sociale efficace est cruciale pour veiller à ce que les réponses développées n'accusent pas un trop grand

retard vis-à-vis des changements rapides de la société et de l'économie. L'expérimentation des politiques sociales joue ici un rôle essentiel en fournissant des données rigoureuses sur les approches qui fonctionnent et celles qui ne fonctionnent pas.

L'économie sociale peut contribuer, et contribue effectivement, grandement à la réalisation des objectifs économiques et sociaux. Comme elle induit une forme d'organisation productive qui, par nature, opère avec succès dans une économie de marché et exprime pleinement les aspirations collectives et de coopération des membres de chacune de ses institutions (sociétés, coopératives, entreprises sociales), la recherche de compétitivité et la finalité sociale sont inscrites dans son ADN.

### Innovation sociale et expérimentation des politiques sociales

La Commission européenne définit les innovations sociales comme des innovations qui sont sociales tant dans leurs finalités que dans leurs moyens et comme de nouvelles idées (produits, services et modèles) qui simultanément répondent aux besoins sociaux (plus efficacement que leurs alternatives) et créent de nouvelles relations ou collaborations. Ces innovations sont non seulement bénéfiques pour la société, mais améliorent aussi la capacité d'agir de la société<sup>(13)</sup>.

Les innovations sociales contribuent à aborder les besoins de la société de manière économique. Elles s'appuient sur la performance avérée de mesures nouvellement

(13) Commission européenne (2011), *Empowering people, driving change — Social innovation in the European Union*.

mises en œuvre et appellent de nouveaux modes d'organisation, de financement et de prestation des résultats sociaux ainsi que de réforme des systèmes.

**L'expérimentation des politiques sociales** est un outil qui teste l'impact d'une nouvelle politique ou d'une nouvelle mesure à une petite échelle en vue de la généraliser si son efficacité se révèle probante. Les expérimentations des politiques sociales sont mises en œuvre à petite échelle en raison de l'incertitude entourant leur impact, dans des conditions permettant de mesurer ce dernier avant leur mise en œuvre à plus grande échelle. L'expérimentation des politiques sociales peut jouer un rôle important pour soutenir le développement de politiques efficaces et rentables et participer, dans le même temps, à l'atteinte d'un certain niveau de consensus sur les résultats probants et peu probants.

De nouvelles approches politiques d'investissement, de prévention, d'émancipation et

d'activation deviennent particulièrement pertinentes et méritent un examen approfondi. Elles tablent sur l'inventivité des citoyens, des organisations de la société civile, des autorités publiques et des entreprises, et représentent aussi des opportunités pour les marchés, dans la mesure où les produits et services répondent mieux aux besoins individuels et collectifs. La quête de nouveaux modes de financement de l'innovation sociale et de l'expérimentation des politiques sociales en vue de soutenir la modernisation des politiques de protection sociale est également un élément essentiel d'une approche axée sur les investissements sociaux. La Commission encourage les États membres à développer des stratégies d'innovation sociale et d'expérimentation des politiques sociales, telles que des partenariats public-privé-tiers secteur, et à garantir une aide financière appropriée et prévisible, incluant de nouvelles sources de financement privé additionnel en faveur des investissements sociaux.



## L'économie sociale et les entreprises sociales

L'«**économie sociale**» désigne un secteur qui se distingue à la fois du secteur public traditionnel «servant l'intérêt général» et du marché privé à but lucratif. L'économie sociale se compose d'organisations privées qui poursuivent généralement d'autres buts que le profit, telles qu'associations, coopératives, mutuelles, fondations et entreprises sociales. Le principal objectif de ces organisations n'est pas de générer des gains financiers pour ses propriétaires ou ses partenaires mais de fournir des biens et des services soit à leurs membres, soit à la communauté au sens large. Au cours des dernières années, l'entreprise sociale s'est imposée comme une nouvelle forme très importante d'organisation dont le principal objectif est d'avoir une incidence sociale plutôt que de générer du profit pour ses propriétaires ou ses actionnaires<sup>(14)</sup>. Elle opère sur le marché en fournissant des biens et des services de façon entrepreneuriale et innovante et consacre avant tout ses excédents à des fins sociales. Elle est soumise à une gestion responsable et transparente et, trait remarquable, elle associe ses employés, ses clients et les parties prenantes concernées à ses activités économiques<sup>(15)</sup>.

L'Europe possède un secteur de l'économie sociale et des entreprises sociales solide, qui compte au moins 2 millions d'entreprises et plus de 11 millions de travailleurs, soit 6 % des forces de travail. Deux atouts spécifiques de l'économie sociale et des entreprises sociales nous expliquent pourquoi elles sont bien placées pour jouer un rôle majeur dans la promotion et la conduite des investissements sociaux.

Tout d'abord, elles sont un outil **d'inclusion sociale**. Les entreprises sociales emploient souvent des personnes handicapées et/ou victimes de discriminations, ou leur fournissent des services sociaux et/ou des biens et services. Elles complètent les efforts du secteur public et leur fournissent un moyen de pression pour mettre en œuvre les politiques sociales, améliorer l'insertion sur le marché du travail et l'inclusion sociale et renforcer les compétences.

De même, l'économie sociale et les entreprises sociales sont des sources **d'innovation sociale**<sup>(16)</sup>. Les entreprises sociales sont souvent actives dans des initiatives de la société civile œuvrant pour le changement social et pour l'innovation sociale. Puisque, intrinsèquement, elles réunissent des individus et des organisations innovants et enclins à relever

(14) Commission européenne (2011), «Initiative pour l'entrepreneuriat social», COM(2011) 682, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/COM2011\\_682\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_fr.pdf)

(15) Pour une description détaillée de l'économie sociale et des entreprises sociales, voir Commission européenne (2013), *Économie sociale et entrepreneuriat social — Guide de l'Europe sociale — Volume 4*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10027&langId=fr>

(16) Commission européenne (2010), BEPA, *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, mai 2010, disponible sur [http://ec.europa.eu/bepa/publications/special-issues/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/bepa/publications/special-issues/index_fr.htm)

les défis sociaux, les entreprises sociales sont bien placées pour produire un impact social et favoriser des innovations plus fructueuses sur le plan social. C'est pourquoi la Commission encourage les États membres à créer un environnement réglementaire propice aux activités des entreprises sociales et

de l'économie sociale, ainsi qu'à faciliter leur accès au financement, aux réseaux d'aide et aux infrastructures. La Commission fournit également un soutien financier et de renforcement des capacités à l'économie sociale et aux entreprises sociales. Ce point est abordé au chapitre 3.

# CHAPITRE 3



# Cadre et outils de gouvernance

Les deux chapitres précédents ont présenté les principaux enjeux sociaux actuels ainsi que le potentiel d'une modernisation des politiques sociales pour améliorer la situation. Ce chapitre examine à présent comment l'UE mobilise une palette complète d'instruments afin de promouvoir cette modernisation et d'y contribuer au niveau de l'État membre, et comment elle œuvre à une approche coordonnée au sein de l'UE.

Les États membres sont les premiers responsables de la mise en œuvre des réformes de politique sociale, car ce sont eux qui conçoivent et administrent les systèmes de politique sociale. Les organes régionaux et locaux tiennent également un rôle crucial, en particulier dans la prestation des avantages et services. Certains États membres avaient déjà pris des mesures pour restructurer leurs systèmes de protection sociale et leurs investissements sociaux bien avant la crise; ce sont ces mêmes États qui ont mieux résisté à la crise, sur le plan tant économique que social<sup>(17)</sup>.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur le rôle de l'UE. En fait, l'Europe a un rôle essentiel à jouer pour soutenir les réformes nécessaires, et ce pour deux raisons.

Premièrement, il n'est pas infondé de parler de modèles sociaux européens. Malgré

d'importantes divergences, les pays partagent de nombreux traits, valeurs et objectifs communs. Ils ne se sont pas développés isolément, mais par un processus continu d'enrichissement réciproque et d'influence mutuelle. À l'heure où un changement rapide s'impose, l'UE peut et doit soutenir ces échanges de multiples façons, notamment en:

- identifiant les préoccupations et objectifs mutuels et en fixant des objectifs conjoints le cas échéant;
- encourageant les échanges d'expérience et d'expertise entre décideurs politiques, autorités locales, syndicats, organisations d'employeurs et autres parties prenantes telles qu'ONG, entreprises sociales et secteur privé;
- fournissant des orientations aux États membres sur les domaines clés qui nécessitent d'être réformés afin de réaliser les objectifs Europe 2020 convenus, notamment en matière de pauvreté et d'emploi;
- suivant, analysant et rapportant les tendances sociales;
- développant l'expertise et la connaissance au niveau de l'UE concernant les réponses politiques aux tendances préoccupantes;
- soutenant financièrement l'expérimentation et la mise en œuvre des réformes de politique sociale.

Deuxièmement, bien que les États membres soient pleinement compétents en matière de politique sociale et d'emploi, l'article 3 du traité sur l'Union européenne stipule que «[l'Union] combat l'exclusion sociale et

(17) Document de travail des services de la Commission, «Evidence on Demography and Social Trends — Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy», SWD(2013) 38.

les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.» Quant à l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il souligne que «[...] l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine». C'est pourquoi la stratégie de

croissance globale de l'UE, la stratégie Europe 2020, contient des objectifs de politique sociale.

## La trousse des outils disponibles

### Europe 2020

Europe 2020 est la stratégie sur dix ans de l'Union européenne en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Elle établit cinq objectifs ambitieux pour améliorer les performances européennes.

#### Encadré 9: Objectifs de l'UE à l'horizon 2020

##### **PAUVRETÉ**

Réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale.

##### **EMPLOI**

75 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi.

##### **INNOVATION**

3 % du PIB de l'UE devrait être investi dans la R & D.

##### **CLIMAT/ÉNERGIE**

Réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre.

Accroître de 20 % la part des énergies renouvelables.

Augmenter de 20 % l'efficacité énergétique.

##### **ÉDUCATION**

Le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10 % de la population scolaire.

Au moins 40 % des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur.

Les objectifs en matière de pauvreté, d'emploi et d'éducation concernent directement la politique sociale et de l'emploi. Les objectifs Europe 2020 correspondent donc dans une large mesure aux objectifs de politique sociale développés au chapitre 2. Leurs résultats dépendent fortement des nouvelles structures et procédures de gouvernance que l'UE met en place depuis 2010.

Dans ce contexte, le semestre européen constitue un instrument majeur: ce processus annuel commence lorsque la Commission européenne adopte son analyse annuelle de la croissance (AAC) vers la fin de l'année. L'AAC établit les priorités de l'UE pour l'année suivante afin de stimuler la croissance, de favoriser la création d'emplois et de s'atteler aux enjeux sociaux rencontrés par les États membres. Les politiques et objectifs nationaux

conçus pour améliorer la croissance sont coordonnés dans le cadre du semestre européen, puisque tous les États membres se sont engagés à atteindre les objectifs Europe 2020 en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. L'objectif Europe 2020 de lutte contre la pauvreté est l'un des principaux objectifs systématiquement pris en considération par la Commission dans son analyse annuelle de la croissance. Ainsi, l'analyse ne néglige pas les enjeux sociaux.

La Commission évalue les mesures politiques prévues par chaque État membre dans le but d'atteindre les objectifs Europe 2020 (programmes nationaux de réforme) et des finances publiques saines (programmes de stabilité ou de convergence). Elle formule ensuite des orientations de politique, ou «recommandations par pays», sur la base



© Commission européenne

des priorités de l'UE, du budget national et des plans nationaux de réforme, ainsi que du contexte particulier de chaque État membre.

En formulant des recommandations par pays qui se concentrent sur l'amélioration de l'emploi et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission agit conformément à sa responsabilité de contrôler les efforts des États membres en vue d'atteindre les objectifs Europe 2020. De même, en vertu des nouveaux règlements relatifs aux Fonds européens structurels et d'investissement, les recommandations par pays doivent apparaître dans les accords de partenariat et les programmes opérationnels des États membres. En 2013, la Commission a adopté des recommandations pour tous les États membres de l'UE à l'exception de l'Irlande, de la Grèce, de Chypre et du Portugal, qui sont soumis à des programmes complets d'ajustement économique.

À la suite d'échanges au sein des commissions et des groupes du Conseil concernés, le Conseil européen de juin approuve l'ensemble des recommandations par pays proposées par la Commission et les adopte au début de juillet.

## Sept initiatives phare

Le processus Europe 2020 ne s'est pas limité à fixer des objectifs. On lui doit également sept initiatives phare alliant les efforts de l'UE et des autorités nationales dans des domaines

qui sous-tendent les priorités Europe 2020: la «**plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale**» (voir encadré) est l'initiative phare mise en œuvre pour soutenir l'objectif européen consistant à sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'horizon 2020. La plateforme repose sur les cinq domaines d'action suivants:

- **des mesures portant sur l'éventail complet des politiques:** le marché du travail, le revenu minimal garanti, les soins de santé, l'éducation, le logement et l'accès à un compte bancaire de base, par exemple;
- **une meilleure utilisation des fonds de l'Union pour soutenir l'inclusion sociale:** la Commission a proposé que 20% du Fonds social européen soit alloués à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- la **promotion** de la fiabilité des données concernant l'efficacité ou l'inefficacité des **innovations en matière de politique sociale** préalablement à la mise en œuvre plus large de celles-ci;
- un **partenariat avec la société civile** pour soutenir plus efficacement la mise en œuvre des réformes des politiques sociales: la participation des personnes confrontées à la pauvreté est à présent reconnue comme catalyseur des stratégies d'inclusion;
- la **coordination renforcée des politiques des États membres** a été établie par l'application de la méthode ouverte de coordination (MOC) sociale et développée par le comité de la protection sociale.

## Encadré 10: Initiatives phares dans le cadre d'Europe 2020

- La **«stratégie numérique pour l'Europe»** est la stratégie de l'UE visant à mieux exploiter le potentiel des technologies numériques, dont l'internet, afin de favoriser une croissance économique durable.
- L'**«Union de l'innovation»** vise à améliorer les conditions et l'accès aux financements pour la recherche et l'innovation en Europe, afin de garantir que les idées innovantes puissent être transformées en produits et en services créateurs de croissance et d'emplois.
- **«Jeunesse en mouvement»** aide chaque année plus de 400 000 jeunes désireux de travailler, d'étudier ou de se former à l'étranger.
- **«Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»** soutient une transition progressive vers une économie utilisant ses ressources de manière plus rationnelle et pauvre en carbone afin de parvenir à une croissance durable.
- **«Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation»** définit une stratégie visant à favoriser la croissance et l'emploi en maintenant et en soutenant une base industrielle forte, diversifiée et concurrentielle en Europe, offrant des emplois bien rémunérés tout en devenant plus efficace dans l'utilisation des ressources.
- La **«stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois»** définit la manière dont la Commission va aider l'UE à atteindre son objectif en matière d'emploi: mettre au travail 75 % de la population active (20-64 ans) à l'horizon 2020.
- La **«plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale** entend contribuer à l'objectif européen consistant à sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'horizon 2020.

La convention annuelle de la plateforme, qui est l'événement le plus visible dans ce domaine, poursuit un double objectif. Elle cherche à donner de la visibilité et un poids politique aux investissements sociaux en Europe et à la plateforme européenne, et s'attelle à s'entourer d'une base active et engagée puisant dans diverses politiques et institutions, à différents niveaux de gouvernement et acteurs de la société civile.

Chaque année, la convention rassemble des délégations des administrations des États membres de l'UE et des pays candidats, des institutions européennes, des autorités

régionales et locales, des organisations non gouvernementales, des représentants de personnes confrontées à la pauvreté, des universitaires et diverses parties engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle passe en revue les progrès réalisés en faveur de l'objectif de réduction de la pauvreté adopté par les chefs d'État de l'UE en juin 2010.

Parallèlement à la «plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale», les objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020 sont également soutenus par les initiatives phare «Jeunesse en mouvement» et «Stratégie

pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois», qui contribuent aux objectifs d'éducation et d'emploi. À cela s'ajoutent des liens importants avec d'autres initiatives phare, telles que la «stratégie numérique pour l'Europe», et l'innovation sociale est au cœur de l'initiative «Union de l'innovation», qui vise à améliorer les conditions et l'accès aux financements pour la recherche et l'innovation en Europe afin de garantir que les idées innovantes puissent être transformées en produits et services créateurs de croissance et d'emplois.

Dans le cadre des partenariats européens d'innovation, un partenariat pour un vieillissement actif et en bonne santé vise à allonger de deux ans, en moyenne, l'espérance de vie en bonne santé de chaque citoyen européen.

### La méthode ouverte de coordination sociale

L'UE soutient également la coordination des politiques à travers la **MOC sociale**, un forum

institué en 2000 pour réunir les travaux des États membres et de la Commission visant à développer, mettre en œuvre et évaluer les politiques sociales des États membres et à favoriser la coopération et la coordination. S'agissant d'une politique relevant de la compétence première des États membres, la méthode s'appuie sur des mécanismes juridiques non contraignants, tels que des objectifs et indicateurs communs, et des examens par les pairs. Elle complète donc les instruments financiers et législatifs contraignants de politique sociale et alimente les discussions du Conseil européen. Depuis 2005, elle se concentre sur la pauvreté et l'exclusion sociale, les régimes de pension, les soins de santé et les soins de longue durée.

Le **comité de la protection sociale (CPS)** est le principal forum de la MOC sociale; il rassemble les États membres et la Commission, afin de suivre la situation sociale dans l'UE et l'évolution des politiques de protection sociale des États membres, et de faciliter l'échange et la coordination des approches politiques. Il joue un rôle important dans l'élaboration



© Commission européenne

des rapports et des discussions sur l'inclusion sociale, les soins de santé, les soins de longue durée et les retraites, dans le cadre de la MOC sociale. Il prépare les discussions du Conseil relatives à la situation sociale et aux politiques de protection sociale dans l'UE, en particulier la position du Conseil vis-à-vis des projets de recommandations par pays dans le domaine des politiques sociales. Institué pour la première fois en 2000, il est établi par l'article 160 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à titre de comité consultatif.

Chaque année, la MOC organise une surveillance thématique et nationale des réformes entreprises par les États membres dans le domaine de la protection sociale. Dans le cadre de ce processus, les États membres préparent des rapports sociaux nationaux tous les deux ans. Sur cette base, le CPS rédige un rapport annuel sur la situation sociale de l'UE et le soumet au Conseil.

Les États membres tirent donc des enseignements les uns des autres par le partage des informations et la comparaison des initiatives, l'identification des meilleures pratiques et la coordination de leurs politiques nationales. Le sous-groupe «Indicateurs» du CPS s'attache de manière continue à améliorer les indicateurs communément utilisés pour mesurer les progrès. Il repose sur l'exercice de pression par les pairs, puisque les États membres s'évaluent mutuellement, mais des échéances sont également fixées pour accomplir les progrès au niveau national. La MOC soutient la mise en œuvre du semestre européen en permettant au CPS et à la Commission d'identifier les enjeux en matière de protection sociale et d'inclusion sociale devant faire l'objet d'orientations politiques du Conseil, c'est-à-dire de recommandations par pays.

Le CPS organise des **examens par les pairs** des politiques sociales des États membres

dans une optique d'enseignement réciproque. Dans le cadre d'un examen par les pairs, un pays hôte présente un exemple de «bonne pratique», sous la forme d'un nouveau programme, d'une réforme de politique ou d'une disposition institutionnelle, aux autres États membres, à des experts de la Commission européenne ainsi qu'aux parties prenantes concernées. Le but est d'évaluer si la politique est efficace dans un contexte national, comment elle contribue à la réalisation des objectifs de l'UE et si elle pourrait être transposée à d'autres pays. Le processus permet de déceler les défauts ou de susciter des suggestions d'amélioration sur la base des bonnes pratiques en vigueur dans d'autres pays. Le pays hôte peut également mettre à profit les séminaires d'examen par les pairs pour recueillir les conseils avisés d'autres pays et informer ces derniers sur le processus de préparation d'une réforme majeure de la politique dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale.

Afin de cerner les grandes évolutions sociales à suivre, le CPS a mis au point en 2012 un outil de **suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale**, basé sur le suivi annuel d'un tableau de bord convenu des principaux indicateurs sociaux de changements au cours de l'année précédente et comparé à 2008 (l'année de référence pour le suivi des progrès dans le cadre des objectifs Europe 2020). L'outil a été utilisé pour la première fois pour le rapport annuel 2012 du CPS (publié en février 2013)<sup>(18)</sup>.

(18) Social Europe — Current challenges and the way forward — Annual Report of the Social Protection Committee (2012), février 2013, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7405>. Voir aussi «Social protection performance monitor (SPPM) — Methodological report by the Indicators Subgroup of the Social Protection Committee», octobre 2012, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9235&langId=en>



Des **examens approfondis** se penchent sur les grandes évolutions sociales à suivre qui ont été identifiées par l'outil de suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale, et aident les pays connaissant une situation difficile à examiner les réformes et les pratiques dans plusieurs pays dont les résultats sont probants. Il s'agit d'identifier les principaux ingrédients qui sont à la base de bonnes performances et de tendances positives, en distinguant les facteurs exogènes (par exemple conditions macro-économiques, démographie) et endogènes (par exemple conception des politiques, niveaux de dépenses, etc.). L'exercice 2013 aborde trois domaines :

- la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants (pays présentant un cas de bonne pratique: Chypre, Luxembourg, Autriche, Finlande; pays examinateurs: Bulgarie, Irlande, Espagne, Lettonie, Hongrie);
- les travailleurs pauvres (pays présentant un cas de bonne pratique: Belgique, République tchèque, Autriche, Finlande; pays examinateurs: Irlande, Grèce, Espagne, Lettonie, Hongrie);
- le taux de risque de pauvreté pour les membres de ménages sans emploi (pays

présentant un cas de bonne pratique: Danemark, France, Pays-Bas; pays examinateurs: Bulgarie, Grèce, Lettonie, Slovaquie, Suède).

## Fonds européens

Parallèlement à la coordination des politiques européennes dans le cadre du semestre européen et de la méthode ouverte de coordination, les États membres peuvent compter sur l'aide de divers fonds européens, en particulier les Fonds européens structurels et d'investissement ainsi que le programme pour l'emploi et l'innovation sociale.

Ces fonds européens sont des ressources importantes pour passer des discussions politiques à l'action sur le terrain. Si la part du lion du financement des politiques sociales provient des budgets nationaux, les fonds européens peuvent aussi jouer un important rôle de catalyseur et d'appoint en introduisant de nouvelles pratiques et en soutenant les réformes.

**Le Fonds social européen (FSE)** est le principal instrument budgétaire européen de soutien aux réformes et aux investissements structurels dans les États membres de l'Union dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale. Au cours de la période de programmation 2007-2013, le Fonds a atteint plus de 50 millions de participants, dont plus de 4,5 millions de personnes sans emploi et 5 millions d'inactifs rien qu'en 2011. Durant cette période, il a consacré 75 milliards d'euros pour aider les citoyens à réaliser leur potentiel en améliorant leurs compétences et leurs perspectives d'emploi. Les programmes du FSE ont permis d'amortir les répercussions négatives de la crise, de préserver l'emploi et de préparer la reprise économique. Dans cette enveloppe de 75 milliards d'euros, quelque 12 milliards d'euros sont alloués à des mesures d'inclusion sociale du FSE visant principalement l'éducation, la santé et les investissements sociaux en matière d'infrastructure. En outre, le budget total dédié aux axes prioritaires à vocation d'inclusion sociale des programmes opérationnels du FSE avoisine les 32,5 milliards d'euros.

L'aide à l'innovation sociale du FSE est également considérable dans différents États membres, allant généralement de 1 à 5% du budget total du FSE. Pour la période 2007-2013, le principal financement du FSE en faveur de l'innovation sociale est estimé à :

- plus de 2 milliards d'euros consacrés au renforcement des capacités institutionnelles, la majorité contribuant à développer et à renforcer la capacité d'innovation du secteur public;
- plus de 1 milliard d'euros destiné à des activités innovantes (par exemple de nouvelles formes d'organisation du travail et une meilleure exploitation des compétences des travailleurs, y compris d'une main-d'œuvre vieillissante; de nouvelles compétences pour le changement

climatique; de nouveaux moyens de lutte contre le chômage).

Outre le FSE, le programme **Progress** a également contribué au développement de politiques sociales, avec l'affectation d'environ 10 millions d'euros à l'expérimentation des politiques sociales entre 2008 et 2012 (36 projets). En 2014, un nouveau **programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI)** viendra remplacer Progress, le réseau européen pour l'emploi (EURES) et l'instrument européen de microfinancement Progress, et élargira leur couverture. Avec un budget proposé de 815 millions d'euros, le programme EaSI vise à fournir une aide financière en faveur de la coordination des politiques, du partage des meilleures pratiques, du renforcement des capacités et de l'expérimentation de politiques innovantes ayant un impact social positif.

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) intervient dans des domaines de soutien à la politique sociale tels que de meilleures infrastructures et des investissements directs dans la création d'emplois durables. La Commission a annoncé un nouveau **Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)** qui, avec un budget de 3,5 milliards d'EUR, est destiné à appuyer l'action des dispositifs mis en place par les États membres pour fournir de la nourriture et des biens de base tels que des vêtements ou des chaussures aux sans-abri ou aux enfants en situation de privation matérielle sévère.

**Horizon 2020**, un nouveau programme-cadre pour la recherche et l'innovation également applicable pour la période 2014-2020, s'attaque à sept enjeux de la société européenne. L'innovation sociale et l'expérimentation sont au cœur des programmes de travail qui abordent le sixième enjeu, «Des sociétés inclusives, novatrices et sûres».

## Mise en œuvre du train de mesures sur les investissements sociaux

Étant donné son cadre de gouvernance et les outils à sa disposition pour soutenir la

réforme des politiques sociales, l'UE est bien placée pour aider les États membres à mettre en œuvre le train de mesures sur les investissements sociaux.

### Encadré 11: Recommandations par pays en 2013 en matière de politique sociale et d'emploi

En 2013, il a été recommandé aux douze États membres confrontés aux plus graves problèmes de chômage des jeunes de veiller à ce que chaque jeune se voie proposer un emploi, une formation continue ou un stage dans les quatre mois suivant sa sortie de l'enseignement ou sa perte d'un emploi.

Dix-neuf États membres ont reçu des recommandations visant à faciliter la transition entre l'école et travail, notamment par le biais d'incitants spécifiques engageant les entreprises à recruter des jeunes, en augmentant la disponibilité des apprentissages et en réduisant les taux de décrochage scolaire.

Huit États membres ont reçu la recommandation de renforcer les systèmes de sécurité sociale afin de lutter contre la pauvreté en améliorant le niveau et la couverture d'avantages sociaux.

Dix États membres ont reçu la recommandation de prendre des mesures pour améliorer l'intégration des migrants et de leur population rom.

Dix-huit États membres ont reçu la recommandation d'améliorer l'aide aux exclus du marché du travail au moyen de politiques actives du marché du travail incluant une aide individualisée à la recherche d'un emploi et des formations et apprentissages adaptés aux besoins des personnes visées.

Onze États membres ont reçu des recommandations en vue d'améliorer l'emploi des femmes, par exemple en réduisant les obstacles à leur participation au marché du travail, en améliorant les services destinés aux enfants, en s'attendant à l'écart des salaires entre hommes et femmes, en supprimant les mesures financières qui dissuadent les parents de travailler et en renforçant la disponibilité de structures d'accueil de la petite enfance inclusives et de qualité.

Quinze États membres ont reçu des recommandations dans le domaine des soins de santé et des soins de longue durée, notamment le renforcement des soins de santé primaires, la réforme du secteur hospitalier, le contrôle des dépenses pharmaceutiques et l'amélioration de l'accès aux services de soins de santé pour les personnes défavorisées. Dans le domaine des soins de longue durée, les États membres ont été priés de déplacer l'accent des soins institutionnalisés vers les soins à domicile.

Dans le contexte du vieillissement de la population, la Commission souligne, pour seize États membres, la nécessité d'utiliser les ressources publiques de manière efficace et économique afin de garantir l'égalité d'accès à des soins de santé et à des soins de longue durée viables et de haute qualité.

## Mobilisation d'outils de gouvernance

Les orientations de la Commission sur les investissements sociaux alimentent le semestre européen en invitant les États membres à donner la priorité aux investissements sociaux dans la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes et à les intégrer dans leurs rapports sur les programmes nationaux de réforme. Les États membres sont également invités à mettre

au point des stratégies concrètes en faveur de l'innovation sociale, à l'image de partenariats public-privé-tiers secteur, à garantir une aide financière adéquate et prévisible pour l'innovation sociale, y compris le micro-financement, et à soutenir les politiques sociales probantes à travers la formation, le réseautage et le mentorat. Les recommandations par pays de 2013 privilégient déjà une approche fondée sur les investissements sociaux (voir ci-après), et cette optique devrait encore être renforcée à l'avenir.

### Encadré 12: Exemple de recommandations par pays en 2013 pour la République tchèque

La République tchèque a reçu sept recommandations, dont une concerne l'emploi et l'accueil de la petite enfance:

«Engager des efforts supplémentaires pour renforcer l'efficacité des services publics de l'emploi; renforcer nettement l'offre de structures d'accueil d'enfants inclusives, en se focalisant sur les enfants dont l'âge ne dépasse pas trois ans et la participation des enfants roms, en particulier en adoptant et en appliquant la loi sur la fourniture de services de garde d'enfants et en renforçant les capacités des services de garde d'enfants, tant publics que privés».

Le programme de travail 2013 de la MOC sociale s'inscrit dans le droit fil de l'agenda sur les investissements sociaux. Il intègre les travaux entamés pour évaluer le financement, l'efficacité et la pertinence des systèmes de protection sociale, sur la base de l'analyse et du partage des meilleures pratiques prônées par la MOC.

La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale représente un partenaire crucial dans la mise en œuvre des investissements sociaux visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sa convention annuelle se concentre sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en bâtissant une Europe de solidarité et en mettant en œuvre les réformes nécessaires au sein des États membres afin de relever les enjeux sociaux toujours plus grands

qui se posent à l'Europe. Au programme de la convention figurent, entre autres, le bilan et l'échange de pratiques en vue de développer des actions et des partenariats concrets de mise en œuvre des investissements sociaux et de préparer le terrain aux réformes nationales et régionales de politique sociale. La Commission veut également associer plus efficacement les autorités et les acteurs locaux et régionaux à la convention.

## L'aide des fonds

Les fonds européens aident les États membres à s'attaquer aux priorités en matière d'investissements sociaux. Tous les fonds concernés sont mobilisés, mais le **FSE** est le principal instrument financier et catalyseur de l'UE à cet

égard. Le FSE a déjà fourni une aide substantielle et diversifiée dans le cadre des réformes et des prestations fondées sur l'approche des investissements sociaux. Par exemple, il a permis de soutenir l'innovation sociale dans le cadre de la politique d'immigration au Portugal, d'aider les chômeurs de longue durée à retrouver un emploi en Hongrie et de stimuler la création de structures d'accueil de la petite enfance par les entreprises sociales en Italie. Pendant la période 2014-2020, le FSE prévoit un soutien ciblé des investissements sociaux, notamment en aidant les États membres à mettre en œuvre les recommandations par pays nécessaires sur le plan social. Grâce à ses orientations opérationnelles, la Commission

peut informer les États membres de la meilleure façon de faire appel au FSE pour soutenir les investissements sociaux dans les quatre domaines d'investissement prioritaires du Fonds, à savoir la promotion de l'emploi, l'investissement dans l'éducation, la lutte contre la pauvreté et le renforcement des capacités institutionnelles. En mettant davantage l'accent sur les investissements sociaux dans les futures recommandations par pays et avec la récente publication d'orientations opérationnelles intégrées sur les investissements sociaux destinées au FSE, nous voulons qu'un volume croissant des financements du FSE reflète l'approche fondée sur les investissements sociaux des exemples repris ci-après.

**Encadré 13: Le recours au FSE pour promouvoir les politiques d'inclusion active en Belgique et atteindre les personnes les plus éloignées du marché du travail<sup>(1)</sup>**

Il a été fait appel au FSE pour compléter les politiques actives traditionnelles du marché du travail en se concentrant sur l'aide destinée aux groupes les plus vulnérables (comme les jeunes, les parents isolés et les immigrés). Grâce au FSE, les personnes les plus éloignées du marché du travail bénéficient, par exemple, de conseils et d'un accompagnement plus intensifs.

Le programme 2007-2013 du FSE pour la Belgique se focalise sur trois axes, dont deux revêtent une importance particulière dans le cadre de l'approche par l'inclusion active:

- la promotion de parcours d'activation sociale et professionnelle,
- la planification de carrière et l'encouragement de la diversité au travail.

L'accent de l'axe 1 est placé sur des interventions spécifiques taillées à la mesure des besoins des groupes de clients des centres publics d'aide sociale (CPAS) pour lesquels les mesures d'activation habituelles semblent être moins efficaces, comme les jeunes âgés de 18 à 25 ans, les parents isolés, les personnes d'origine étrangère et les personnes âgées de plus de 45 ans. L'axe 2 se focalise surtout sur les actions structurelles relatives à la diversité au travail et à la lutte contre la discrimination. Cela comprend des campagnes de sensibilisation en vue de maintenir les travailleurs âgés au travail et le projet des «médiateurs de terrain».

(1) Wouter Schepers & Ides Nicaise, Pratique de l'inclusion active: évaluation de l'application de la recommandation CE de 2008 en Belgique, 2013, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9935&langId=fr>

Encadré 14: Le recours au FSE au profit de la simplification des avantages et services —  
Guichets uniques dans le cadre de la politique de l'immigration au Portugal<sup>(1)</sup>

À la suite des changements migratoires intervenus dans les années 90, l'administration portugaise a éprouvé de sérieuses difficultés à communiquer avec la population immigrée et à comprendre ses besoins; dans le même temps, de très nombreux immigrés devaient faire face à l'épreuve de l'intégration sociale dans un contexte linguistique, culturel et bureaucratique inconnu. Ces changements majeurs ont suscité l'approche portugaise du guichet unique, qui avait été testée à l'échelle locale dans les bureaux du haut commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel [ACIDI<sup>(2)</sup>]. Forts de l'expérience de l'ACIDI, les centres nationaux d'aide aux immigrés [CNAI<sup>(3)</sup>] ont ouvert leurs portes au public en 2004 afin de répondre à une série de problèmes identifiés par les clients immigrés, comme le grand nombre d'institutions impliquées dans le processus d'intégration, le manque de coopération entre les services publics et leur éloignement géographique, la diversité des procédures, la complexité bureaucratique, les difficultés de communication liées à la diversité culturelle et linguistique, et la nécessité de promouvoir la participation des immigrés au processus décisionnel. Les CNAI fournissent divers services liés à l'immigration et opèrent dans un esprit de collaboration au sein d'une seule structure, qui poursuit la même philosophie de travail. De plus, pour s'assurer que les procédures d'immigration et l'inclusion sociale évoluent de pair, les centres fournissent divers services publics et d'aide sous un même toit, en associant plusieurs organisations gouvernementales et non gouvernementales. Des médiateurs interculturels, issus de l'immigration et formés, jouent un rôle fondamental dans la prestation des services. Les CNAI ont pour objectif d'apporter une solution intégrée aux problèmes rencontrés par les immigrés et de rapprocher l'administration publique en répondant avec rapidité et souplesse à leurs besoins. La proximité culturelle et linguistique des médiateurs et des bénéficiaires des services facilite cette interaction. Les centres nationaux d'aide aux immigrés constituent un bel exemple d'une approche qui a été testée, puis généralisée après l'évaluation de son impact.

- (1) Projet récompensé en 2011 d'un prix européen du secteur public, concours organisé par l'Institut européen d'administration publique (<http://www.epsa2011.eu/en/content/show&tid=161>).
- (2) Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI): <http://www.acidi.gov.pt>
- (3) Une évaluation des centres est disponible sur [http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=73&Itemid=61&lang=en](http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=73&Itemid=61&lang=en)

Le FSE ne lésine pas non plus sur les investissements dans l'**économie sociale**. Une nouvelle priorité d'investissement portant sur «la promotion de l'économie sociale et des entreprises sociales» reconnaît leur importance dans le règlement relatif au FSE pour la période 2014-2020, ouvrant la voie aux États membres pour qu'ils incluent des activités dans ce domaine dans leurs programmes opérationnels 2014-2020. Parallèlement, les entreprises sociales participeront à une action cofinancée par le FSE et couvrant les divers domaines politiques, complétant ainsi la capacité de mise en œuvre du secteur public. Ainsi, les entreprises du tiers secteur sont bien placées pour fournir des services sur mesure aux personnes qui réintègrent le marché du travail, ou des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance aux enfants issus de milieux minoritaires ou immigrés.

Le règlement du FSE reflète la reconnaissance croissante de l'importance de l'innovation sociale dans tous les domaines relevant de son champ d'application, «notamment afin d'expérimenter puis d'appliquer à grande échelle des solutions innovantes pour répondre aux besoins sociaux». Dans ce sens, il comprend de nouvelles dispositions qui encouragent l'innovation sociale, par exemple en offrant aux États membres, à titre d'incitation, un taux de cofinancement plus élevé des axes prioritaires consacrés à l'innovation sociale. La Commission facilite le renforcement des capacités en matière d'innovation sociale en soutenant l'apprentissage mutuel, en mettant en place des réseaux et en diffusant des bonnes pratiques et méthodes.

Indépendamment du FSE, plusieurs programmes, politiques et initiatives de la Commission européenne renforcent un élément

d'innovation sociale: le FEDER; le programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PC RDT); la Banque européenne d'investissement (BEI), à travers des initiatives conjointes de la BEI et de la Commission européenne (FEDER) à l'instar des quatre «J» (Jaspers, Jeremie, Jessica, Jasmine); l'aide aux entreprises à travers le FEDER; le Fonds européen d'investissement (FEI), destiné à promouvoir l'entrepreneuriat social; le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (CIP); le programme Progress.

Le programme Progress, en particulier, complète la contribution du FSE. Plusieurs des initiatives et expérimentations de politiques sociales soutenues par Progress font la preuve de leur pertinence dans la conception des services publics. Ainsi:

- «HOPE in Stations» (**HO**meless **P**eople in **E**uropean train stations) a permis de renforcer la collaboration entre les autorités locales, les organisations sociales venant en aide aux sans-abri et les compagnies ferroviaires, afin d'offrir des services aux sans-abri dans ou à proximité de grandes gares de trois capitales européennes;
- «Models of Mentoring for Inclusion and Employment» (MOMIE, Royaume-Uni) promeut un modèle de mentorat par les pairs pour aider des groupes cibles dans leur transition d'une communauté «fermée» (prisons, centres de désintoxication, service militaire, services de réadaptation et de santé mentale, etc.) vers le marché du travail ouvert;
- «Housing First Europe» (Danemark) prône le passage du recours aux centres d'hébergement et aux logements transitoires en tant que réponse prédominante au sans-abrisme à un accès accru au logement permanent.

## Encadré 15: «HOPE in Stations» — Intégration de services sociaux pour les sans-abri

Le projet «HOPE in Stations»<sup>(1)</sup>, financé par la Commission européenne au titre du programme Progress, a permis d'intégrer les services sociaux fournis aux sans-abri dans les principales gares ou à leurs abords. Bien que, dans les gares partout en Europe, les sans-abri soient un élément majeur des politiques sociales et des stratégies de gestion locales, leur exclusion de la société est un problème revêtant de multiples facettes (logement, emploi, sécurité sociale, soins de santé, etc.) et qui demeure insoluble.

«HOPE in Stations» a réuni les autorités locales, les organisations sociales venant en aide aux sans-abri et les compagnies ferroviaires pour développer une approche intégrée et offrir deux types d'aide:

- établir une «autorité de référence»: un professionnel ou une organisation responsable de la communication entre la gare ferroviaire et les organisations de service social;
- informer les employés des chemins de fer (surtout les services à la clientèle, de sécurité et d'entretien) sur les sans-abri, le réseau d'aide et la politique de la compagnie, et les initier à de nouveaux modes d'approche et d'aide aux sans-abri.

Le projet a été mis en œuvre dans les gares de trois capitales européennes: Paris Nord et Est, Bruxelles-Central et Roma Termini.

L'approche prônant une autorité de référence s'est révélée pertinente et efficace. Dans tous les pays participants, il a été recommandé de la conserver. Cette approche est aujourd'hui adoptée dans six gares parisiennes. En Italie, davantage de centres d'aide seront désignés comme «autorité de référence» et cette approche est également adoptée en Espagne, au Luxembourg et en Pologne.

L'expérience tirée des partenariats «HOPE in Stations» a abouti à un projet de suivi, «WORK in Stations» («WORKing On Reinclusion Know-how in European train stations»)<sup>(2)</sup>, qui défend des modes innovants d'insertion des sans-abri sur le marché du travail. Lancé en 2012, le projet s'attache, d'une part, à améliorer les rapports entre compagnies ferroviaires, structures sociales (ONG) et pouvoirs publics afin d'aider les sans-abri à trouver des formes appropriées et réalistes de travail, et, d'autre part, à nouer de nouveaux partenariats entre ces acteurs dans les principales gares de Bruxelles, de Rome et de Paris. Treize mois après le début du projet, des accords concrets de nouveaux partenariats ont été signés et commencent à porter leurs fruits: des personnes défavorisées identifiées par l'agence publique et formées par la structure sociale sont désormais employées par les compagnies ferroviaires dans ces gares.

(1) Pour plus d'informations, voir [http://solidarites-actives.com/pdf/ANSA\\_HOPE\\_FinalEvaluationReport\\_EN\\_V0.pdf](http://solidarites-actives.com/pdf/ANSA_HOPE_FinalEvaluationReport_EN_V0.pdf)

(2) Voir [http://www.solidarites-actives.com/pdf/ANSA\\_WORK\\_ScientificReport\\_EN\\_VF.pdf](http://www.solidarites-actives.com/pdf/ANSA_WORK_ScientificReport_EN_VF.pdf)

Encadré 16: Soutien de l'innovation sociale pour les soins de longue durée aux Pays-Bas<sup>(1)</sup>

Les maisons de repos pour personnes âgées doivent répondre à l'évolution des attentes des résidents et de leurs familles, qui souhaitent de meilleures normes de soins et une dotation appropriée en personnel. Par le passé, les normes de qualité des soins résidentiels étaient fixées par des professionnels et se concentraient dans une large mesure sur des questions étrangères à la qualité de vie/des soins, telles que les qualifications du personnel et l'intégrité structurelle des bâtiments. Dans plusieurs États membres, régulateurs et prestataires ont récemment amélioré les systèmes de gestion de la qualité et les méthodes destinées à l'évaluation, la mesure et l'amélioration continue des services de soins de longue durée, suivant dans une certaine mesure des approches similaires.

Le projet «Quality management by result-oriented indicators towards benchmarking in residential care for older people» (financé au titre du programme Progress) a collecté et validé des indicateurs de qualité orientés sur les résultats pour les maisons de repos, sur la base d'un échange d'expériences dans une sélection d'États membres. Au-delà de la qualité des soins, l'accent était également placé sur la «qualité de vie». L'un des objectifs était d'examiner les méthodes et d'en tirer des enseignements, de déterminer comment utiliser des indicateurs orientés vers les résultats et comment former les gestionnaires de maisons de repos à faire face aux divers enjeux. Cette étude a inspiré la rédaction d'un guide, *Measuring Progress: Indicators for Care Homes*, qui a été diffusé dans cinq langues et a contribué à éclairer le cadre européen volontaire pour la qualité des services sociaux au sein du CPS.

(1) Pour plus d'informations, voir [http://www.euro.centre.org/data/1.306242771\\_99752.pdf](http://www.euro.centre.org/data/1.306242771_99752.pdf)

L'innovation sociale est l'une des principales priorités du nouveau programme EaSI. Il s'attaque notamment au vieillissement de la population, au taux de chômage élevé, à la pauvreté et à l'exclusion sociale, autant de problèmes qui requièrent des réformes efficaces des systèmes de pension et d'aide sociale et des marchés du travail, ainsi qu'un meilleur accès au financement et aux prêts de petite ampleur pour les entreprises sociales, les chômeurs et les travailleurs dont le statut est précaire.

En 2014, l'EaSI entend:

- soutenir la conception, l'évaluation et la mise en œuvre à plus grande échelle de nouvelles initiatives de politique sociale conformes à l'approche fondée sur les investissements sociaux;
- explorer le rôle de partenariats public-privé dans les réformes d'aide sociale et l'investissement dans le capital humain;
- envisager un système de récompenses pour les entrepreneurs sociaux;

- axer l'expérimentation des politiques sociales sur le soutien d'actions en faveur des investissements sociaux telles que les approches dites du «logement d'abord» (*Housing first/housing-led*), les guichets uniques et les projets «WORK in Stations».

L'EaSI vise aussi à soutenir des projets qui, s'ils sont couronnés de succès, peuvent être appliqués à grande échelle avec l'aide du FSE. Il entend développer et accroître le renforcement des capacités et le microfinancement pour les microentrepreneurs et les entreprises sociales. En outre, chaque année entre 2014 et 2020, l'EaSI allouera 10 millions d'euros à **l'aide aux réseaux européens promouvant le changement en matière d'emploi et de politique sociale**, et plus particulièrement aux réseaux actifs dans la promotion, d'une part, de l'inclusion sociale et de la réduction de la pauvreté dans la société et, d'autre part, de l'accès au financement (microfinancement ou financement d'entreprise sociale).

## Autres initiatives de la Commission

Au-delà du soutien financier, la Commission met son analyse et son expertise à la disposition des États membres et aborde des matières pratiques allant de la méthodologie aux études et projets pilotes, et du renforcement des capacités au respect des délais d'obtention et au développement des données.

La Commission élabore des **méthodologies** afin d'orienter et de soutenir les réformes des

États membres. Relevons notamment une méthodologie pour la mesure multidimensionnelle de l'efficacité des budgets publics alloués aux politiques sociales, sur laquelle les décideurs politiques peuvent s'appuyer pour réformer leurs politiques dans un plus grand souci de pérennité et de pertinence. La Commission met également au point une méthodologie pour définir des budgets de référence (évaluation du coût d'un panier de biens et de services de base dont une famille de taille et de composition données a besoin pour subvenir à ses besoins). En se fiant à ces budgets de référence, les décideurs politiques peuvent s'assurer que les aides au revenu reflètent le coût réel de la vie et favorisent des conditions de vie décentes.

La Commission développe également un outil de ressource en ligne, ou **plateforme des connaissances**, qui fournit une analyse comparative et des exemples de réforme de politique sociale parmi les États membres. Son but est de promouvoir et de faciliter l'échange et la diffusion des bonnes pratiques entre les décideurs politiques, les universitaires, les ONG, les prestataires de services et d'autres acteurs clés de la politique sociale.

La **plateforme européenne pour l'investissement dans l'enfance (EPIC)** permet d'identifier et d'évaluer les bonnes pratiques d'investissement dans l'enfance. EPIC est une plateforme de partage des meilleures pratiques politiques en faveur des enfants et de leurs familles. Elle stimule la coopération et l'apprentissage mutuel en la matière par le biais de séminaires et d'ateliers thématiques.

En collaboration avec l'Institut de prospective technologique de son Centre commun de recherche, la Commission élabore un **guide de stratégies des soins de longue durée à l'attention des décideurs**.

L'UE a pris une série d'initiatives politiques pour soutenir le développement de l'**économie sociale**. En 2003, le Conseil de l'UE a adopté un règlement relatif au statut de la société coopérative européenne (SEC) visant à faciliter le développement des activités transnationales des coopératives. En 2004, la Commission européenne a publié une communication sur la promotion des sociétés coopératives en Europe, dans laquelle elle appelait à redoubler d'attention envers les nouveaux États membres et les pays candidats à l'adhésion, dans lesquels le secteur coopératif est relativement peu développé.

L'UE s'emploie également à instaurer des **services d'aide à l'expérimentation des politiques sociales**, qui aident la Commission à soutenir les efforts d'innovation et de modernisation de politique sociale des États

membres. Ils participent aussi à la sensibilisation et au renforcement des capacités au sein des organisations et des administrations qui œuvrent à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques sociales, et ce essentiellement par le biais de formations, de séances d'information et du développement d'outils de communication. Des conseils personnalisés garantissent aux décideurs politiques qui souhaitent expérimenter des approches innovantes d'accéder à l'aide adéquate.

La Commission a récemment lancé l'**initiative pour l'entrepreneuriat social**, qui fournit un plan d'action destiné à renforcer la visibilité et la reconnaissance des entreprises sociales, à simplifier l'environnement réglementaire afin de leur permettre d'opérer plus facilement au-delà des frontières nationales, et à améliorer leur accès au financement. La Commission appelle les États membres et les régions à développer des stratégies globales et à intensifier leurs efforts de promotion des entreprises sociales en tirant pleinement parti des fonds européens.

La Commission a également proposé un **règlement encourageant la création de fonds d'investissement paneuropéens pour les entreprises sociales** en les autorisant à se désigner comme des «fonds d'entrepreneuriat social européens» <sup>(19)</sup>. Il s'agit d'aider les investisseurs à identifier les fonds de soutien aux entreprises sociales européennes et de leur procurer des informations de base concernant les fonds d'entrepreneuriat social. Le règlement proposé veut briser les obstacles à la collecte de fonds à travers l'Europe, simplifier les investissements et les rendre plus efficaces.

Enfin, la Commission continue de publier des **rapports réguliers** contenant une analyse approfondie de l'emploi et de la situation sociale en Europe, dont la *Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE* et la publication annuelle *Employment and Social Developments in Europe Review*. Les éléments apportés dans ces rapports servent de ressource aux États membres pour étayer leurs politiques fondées sur des données factuelles.

---

(19) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens, COM(2011) 862.



© Union européenne

## Conclusion

Le commissaire László Andor a récemment déclaré que, pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, « nous devons réformer nos économies et moderniser nos systèmes de sécurité sociale, main dans la main. Un système de protection sociale efficace n'est pas un obstacle à la prospérité. Au contraire, il s'agit d'un élément essentiel d'une économie compétitive »<sup>(20)</sup>. En d'autres termes, la modernisation des modèles sociaux européens et l'accentuation des investissements sociaux constituent la voie à suivre.

À l'heure où tant de citoyens européens traversent des épreuves, ce message est plus important que jamais. Certes, la mesure dans laquelle les politiques sociales sont capables d'offrir une protection contre les aléas de la vie et de favoriser la participation à la société atteint certaines limites, puisque près d'un quart des Européens sont aujourd'hui exposés à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Les individus sont le principal atout de l'Europe. Ce n'est qu'en investissant dans les femmes et les hommes, de leur naissance jusqu'au crépuscule de leur vie, que nous améliorerons leur situation et aiderons l'Europe à sortir indemne de la crise économique actuelle. Pour affronter ces enjeux, les États membres de l'Union devront intensifier leurs efforts en faveur des investissements sociaux et de l'innovation en exploitant tous les outils à leur disposition dans les secteurs public, privé et tiers.

(20) Avant-propos de *Investir dans l'Europe sociale*, Commission européenne, juin 2013, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7515&type=2&furtherPubs=yes>

Le train de mesures sur les investissements sociaux renferme les orientations de la Commission pour répondre tant à la crise qu'aux tendances sociales et démographiques à long terme. Il présente des solutions aux États membres pour utiliser leurs budgets sociaux de manière plus efficace et pour allouer les investissements sociaux là où ils sont les plus nécessaires, dans le souci d'une protection sociale adéquate, durable et inclusive.

Les États membres doivent mettre l'accent sur l'investissement dans l'individu, dès son plus jeune âge et jusqu'à la fin de sa vie, en renforçant ses compétences et ses capacités et en lui permettant de participer pleinement à la société et au marché de l'emploi. Préparer tout un chacun à faire face aux aléas de la vie plutôt que réparer les conséquences de notre inertie à un stade ultérieur: n'est-ce pas là une situation gagnante à la fois pour nos sociétés et nos économies?

À cette fin, il est particulièrement important de pouvoir accéder à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance de qualité, qui contribuent tant à la réussite des enfants plus tard dans leur vie qu'à la conciliation, pour les parents et surtout les femmes, de la vie professionnelle et des responsabilités familiales. En s'attaquant aux inégalités qui frappent les enfants dès leur plus jeune âge et en offrant aux enfants et aux jeunes une aide précoce, on empêche la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. Cela suppose aussi d'améliorer les opportunités des Roms et des populations marginalisées en favorisant des marchés du travail inclusifs, en améliorant

l'aide aux demandeurs d'emploi ainsi que les possibilités de participation active des personnes âgées ou handicapées au travail et à la société dans son ensemble.

En effet, la voie à suivre part du principe que des systèmes d'aide sociale bien pensés, se concentrant sur des domaines tels que l'éducation, l'accueil de la petite enfance de qualité, les soins de santé, la formation, l'aide à la recherche d'emploi et la réinsertion peuvent protéger les citoyens contre les épreuves, préserver l'économie des chocs et améliorer la capacité des individus à participer à la société et au marché du travail.

Au-delà de la poursuite de ces objectifs, il s'impose de renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (UEM), afin de veiller à ce que tous les citoyens de l'Union se partagent les avantages de l'UEM. La gouvernance économique de l'UEM doit intégrer une action collective pour lutter contre les problèmes sociaux et d'emploi qui nous touchent durement avant qu'ils prennent des proportions démesurées au niveau d'un État membre et de la zone euro. Sachant le degré élevé d'interdépendance économique entre les membres d'une union monétaire, de telles crises sociales et de l'emploi risquent d'avoir des répercussions au-delà des frontières nationales. Il est nécessaire d'approfondir la dimension sociale de l'UEM pour parachever un concept vrai, durable et équitable tout en aidant les États membres à respecter leurs engagements dans le cadre de la stratégie Europe 2020 en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

## Contribution de la présidence irlandaise du Conseil de l'Union européenne: Joan Burton, ministre de la protection sociale



### Introduction

Le surprenant effondrement des patrimoines de l'économie mondiale, et en particulier du secteur financier, a frappé l'Irlande de plein fouet. Petite économie ouverte aux échanges entrée en récession avec un niveau élevé d'endettement extérieur privé, nous avons souffert bien plus que la plupart des États de la baisse spectaculaire de liquidités sur les marchés financiers mondiaux et de la demande mondiale de biens et services. La décision de l'État de prendre la relève des créanciers privés et de socialiser

sa dette extérieure n'a fait qu'ajouter au fardeau supporté par l'économie irlandaise et a sévèrement limité la capacité de l'État à réagir au séisme économique. (Même si nous saluons, avec gratitude, l'aide financière d'autres États membres de l'UE et du FMI, il est important de noter que cette aide n'est pas un «plan de sauvetage» au sens communément admis, mais un prêt — un financement de relais en réalité — pour dépanner l'Irlande pendant qu'elle entreprend de restaurer la confiance des marchés financiers afin de pouvoir emprunter à nouveau à son compte. Cette dette doit être remboursée, ce qui est actuellement en cours.) Enfin, pour couronner le tout, nous sommes entrés en récession après une longue période de croissance économique jamais égalée dans notre pays. Cela signifie que nos institutions publiques, notamment nos services publics pour l'emploi et nos services d'aide sociale, étaient mal préparées à braver le flot de demandeurs d'emploi qui a déferlé sur elles. C'est le défi que j'ai dû affronter en devenant ministre de la Protection sociale: trouver un quelconque moyen de remodeler et transformer nos services d'emploi et d'aide sociale soumis à des contraintes sans précédent et pendant une période de demandes record de nos services. Notre réponse à ce défi a un nom: **«Pathways to Work»**, une stratégie de passerelles vers l'emploi.

## Pathways to Work

La stratégie «Pathways to Work», que nous avons lancée en 2012, est le plan du plus important train de réformes jamais vu par nos services d'aide sociale. Elle instaure un service intégré d'aide à l'emploi et au revenu axé plus particulièrement sur les politiques d'activation. Cette intégration de deux services, autrefois distincts, sous l'appellation Intreo (un guichet unique pour les services publics d'emploi et d'aide sociale) est conforme aux meilleures pratiques internationales. Notre objectif est d'approcher chaque personne sans emploi pour nous assurer que son premier jour sans travail corresponde à son premier pas sur le chemin du retour au travail et lui évite de verser, sans aide de l'État, dans le chômage de longue durée.

La stratégie comprend l'apport d'une suite de programmes d'emploi, d'éducation et de formation répondant aux besoins du marché du travail, attractants pour les chômeurs et promouvant et soutenant la progression vers un emploi rémunéré sur le marché du travail ouvert. En outre, le modèle de service Intreo veille à ce que le **droit** d'accès à une aide au revenu s'accompagne de la **responsabilité** de s'engager auprès des services de l'emploi. Les personnes qui ne s'engagent pas sont désormais soumises à des pénalités, qui réduisent leur aide au revenu d'un peu moins de 35 %. Ce modèle de service adapte également le type et l'intensité des services d'emploi au profil individuel d'un client et à sa probabilité d'un retour précoce au travail. De cette façon, nous pouvons concentrer nos ressources sur les personnes qui ont le plus besoin de notre aide. Cette approche d'activation basée sur le profil des demandeurs d'emploi s'inscrit dans le premier des cinq domaines d'intérêt de notre stratégie Pathways to Work:

- un engagement plus intensif et continu avec les chômeurs de longue durée;
- un meilleur ciblage des lieux et opportunités d'activation pour les chômeurs de longue durée;
- la suppression des facteurs dissuadant les chômeurs de renouer avec l'emploi et d'autres opportunités;
- l'incitation des employeurs à fournir plus d'emplois aux chômeurs;
- la réforme des institutions pour fournir de meilleurs services.

Grâce à ces cinq champs d'action, la plus belle ressource de l'Irlande, son peuple, se voit offrir toutes les chances de ne pas sombrer dans le chômage de longue durée. En retour, les individus sont sensibilisés à leur responsabilité de s'engager dans la recherche d'un emploi et/ou d'autres activités professionnelles, d'instruction et de formation sous peine de perdre leurs droits sociaux. Ensemble, les cinq fils conducteurs de Pathways to Work pourvoient à une transformation cohérente et efficace des politiques irlandaises d'activation du marché du travail.

## Progrès accomplis

La mise en œuvre de ces réformes a permis d'accomplir des progrès intéressants. Par exemple:

- le «contrat social des droits et responsabilités» est entré en vigueur et prévoit des pénalités en cas de refus de s'engager vis-à-vis des services d'emploi/de formation;
- on établit désormais le profil de chaque personne s'inscrivant pour bénéficier d'une aide au chômage, et il en sera ainsi pour toutes les personnes actuellement sans emploi d'ici la fin de cette année;
- depuis le déploiement du service, le dossier des personnes récemment sans emploi est

pris en charge par l'un de nos intervenants dans les deux semaines plutôt qu'au bout de trois mois;

- des places supplémentaires ont été ouvertes — au niveau du programme national de stage en entreprise «JobBridge» (plus de 20 000 bénéficiaires, avec une progression du taux d'emploi de plus de 60 %), de «Springboard» (10 000 possibilités de formation pour les emplois très qualifiés émergents) et de «Momentum» (6 000 bénéficiaires d'un nouveau programme de formation professionnelle pour les chômeurs de longue durée);
- plus de 20 000 chômeurs de longue durée répertoriés au début de 2012 ont trouvé un emploi.

Le marché du travail irlandais montre aujourd'hui des signes de progrès encourageants. Après quatre ans de baisse constante, l'emploi repart à la hausse: il a augmenté de 1,8 % au cours de l'année écoulée, le secteur privé créant 2 000 emplois par mois. Même s'il reste toujours à un niveau inacceptable, le taux de chômage a chuté de 14,7 à 13,7 % au cours des douze derniers mois, et le taux de chômage de longue durée est passé de 9,1 à 8,2 % pendant la même période.

Toutefois, n'exagérons pas la signification de ces timides signes de redressement. La priorité fondamentale de la stratégie gouvernementale «Pathways to Work» restera concentrée sur la persistance du chômage de longue durée.

## Conclusion — Pathways to Work 2013

Le renversement de l'économie jusque-là florissante de l'Irlande n'a pas manqué de faire resurgir l'ombre du chômage de longue durée. Et tandis que l'économie commence à montrer des signes de reprise, il est essentiel que cette reprise ne délaisse pas tous ceux et celles qui ont perdu leur emploi pendant la grande récession. C'est le point de mire de notre stratégie «**Pathways to Work**» 2013, un plan d'action en 50 points que nous venons de lancer pour combattre le chômage de longue durée. Dans ce cadre, de nombreuses initiatives — profil individuel, gestion personnalisée des cas et calendrier d'avancement, application de pénalités en cas de refus de participation au processus, correspondance entre l'offre et la demande d'emploi et placement direct — seront élargies aux personnes n'ayant plus exercé d'emploi depuis longtemps. Les chômeurs de longue durée recevront également un accès prioritaire aux programmes de formation et d'éducation (information de la procédure de sélection/priorisation sur la base des profils des candidats) et bénéficieront d'un soutien pour acquérir l'expérience, les compétences, la confiance en soi et la motivation nécessaires à leur évolution sur le marché de l'emploi ouvert. Pour les aider dans ce cheminement, nous offrons également aux employeurs une subvention de 25 % pendant deux ans sur les coûts salariaux lorsqu'ils recrutent un collaborateur resté inactif pendant un an ou plus.

En combinaison avec d'autres politiques sociales et d'aide au revenu, nous espérons que les mesures d'activation prises en vertu de **Pathways to Work** contribueront de manière significative à réduire le nombre de ménages sans emploi et à nous rapprocher de nos objectifs 2020 de réduction de la pauvreté, y compris la pauvreté des enfants.

On raconte souvent l'histoire fantaisiste de deux touristes qui s'arrêtent sur une route de campagne peu fréquentée d'un coin reculé d'Irlande et demandent à un vieil homme la

direction de leur hôtel pour s'entendre répondre que, lui, ne choisirait pas de commencer son voyage de cet endroit. Cette histoire résume en quelque sorte la position qui était la nôtre au moment d'entamer la réforme du système de protection sociale/des services d'emploi irlandais. Si nous avions eu le choix, nous n'aurions commencé ce parcours ni à ce moment-là, ni à cet endroit-là. Nous avons néanmoins tracé ce parcours et sommes, je pense, en bonne voie de progression. J'ai l'intime conviction que nous atteindrons notre destination dans un avenir pas si lointain.

# Point de vue du Parlement européen

## Entretien avec Frédéric Daerden, député européen



Au terme de 5 ans d'expérience parlementaire européenne dans la commission de l'Emploi et des affaires sociales, je peux dire aujourd'hui qu'il s'agit certainement d'un domaine d'action publique européenne où rien n'est simple.

La complexité de répartition des compétences entre institutions, auquel nos concitoyens sont logiquement assez hermétiques, nuit à l'image de l'action sociale européenne.

En partant de ma première expérience de rapporteur en octobre 2011 sur la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, outils de réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté de la stratégie UE 2020, j'ai pu me familiariser avec un large éventail de thèmes sociaux, approfondis par la suite : Fonds Européen d'ajustement à la Mondialisation (FEM), Pilier Social de l'Union Économique et Monétaire (JEM), Pensions,

Revenu minimum, Fonds Social européen (FSE), Dumping social via la mauvaise application de la directive sur le détachement des travailleurs, ...

Pour chacun de ces dossiers, j'ai observé un positionnement politique entre groupes du Parlement (jusque-là rien de plus normal), doublé de considérations intergouvernementales et institutionnelles différentes à chaque fois.

Ces clivages se constatent notamment entre les acteurs impliqués souhaitant mettre fin au FEM et ceux souhaitant le faire perdurer ; entre ceux ne considérant l'Union que comme un grand marché et ceux qui pensent qu'une coordination sociale vers le haut doit atténuer les distorsions du marché de l'emploi ; entre ceux désireux de chiffrer l'objectif de réduction de la pauvreté, et ceux qui s'y opposent; entre ceux prônant la relance par le budget européen et ceux qui lui appliquent la même austérité imposée au niveau national... La liste peut encore être longue.

Face à cela, la Commission européenne, notamment le commissaire Andor, doit participer au rétablissement de la santé sociale de l'Europe en crise, tout en restant dans la limite de ses attributions et des compétences de l'Union, assez limitées, ce que peu de citoyens savent.

Les observateurs de la politique sociale européenne savent que moi-même, comme le groupe S&D au Parlement européen, sommes restés sur notre faim vis à vis des options prises à la Commission ou au Conseil en la matière. Cela explique nos interpellations

récurrentes à l'attention du Commissaire dont on mesure la responsabilité limitée.

Mais je dois constater que certaines initiatives de la Commission européenne témoignent d'un début de prise de conscience du caractère fondamental de la politique sociale (notamment la dépense sociale) pour faire face à la crise. L'exemple peut être le plus marquant est sa récente communication sur l'investissement social, objet principal de cette publication, dans laquelle elle souligne l'importance de cet investissement face à la crise (à contre-courant d'une démarche du tout à l'austérité) et va même jusqu'à souligner l'importance des systèmes de revenus minimums dans les États membres (flirtant là avec les limites de sa compétence).

Au milieu de cet imbroglio politique, institutionnel et intergouvernemental, ces initiatives, pour certaines soutenues au Parlement, ont permis des avancées : perpétuation de l'action du FEM ou renforcement du FSE, établissement d'un objectif chiffré de réduction de la

pauvreté, financement des politiques sociales innovantes comme le micro financement au profit de l'économie sociale, acceptation au Conseil de «discuter» d'un pilier social de l'UEM.

Malheureusement ces avancées paraissent aux yeux des citoyens bien mineures face aux politiques d'austérité décidées au niveau européen, jusque dans son propre budget (pour la première fois en baisse sur les 7 prochaines années), ou face aux autres politiques européennes à l'impact social négatif (libéralisations débridées, directive sur le détachement du travailleur trop facilement soumise à la fraude encore à l'heure actuelle).

C'est donc le logiciel global européen qui doit être modifié. Le Conseil doit laisser une dynamique plus solidaire et d'intérêt général européen prévaloir, avec un rôle affirmé au Parlement et à la Commission. Au niveau politique dans les différentes institutions, les priorités devront être revues, mais cela, ce sera l'affaire de la campagne européenne qui s'annonce.

## Contribution de Heather Roy, présidente de la plateforme sociale



Les politiques sociales ne sont pas un coût, elles sont un investissement au profit d'une meilleure cohésion sociale dans notre société: il s'agit là d'un fait que vient renforcer le train de mesures sur les investissements sociaux. Ce train de mesures nous donne l'occasion tant attendue d'intégrer les politiques sociales et économiques à l'échelle de l'UE et de chaque État membre. En période de crise économique tout particulièrement, la surveillance budgétaire doit être complétée par, et compatible avec, des investissements dans la protection sociale, la promotion sociale, des services abordables et de qualité et des politiques d'inclusion active. Ces dernières années, de nombreux États membres ont appliqué des mesures d'austérité qui ont restreint les dépenses publiques en matière de services sociaux et de santé, de protection sociale et d'éducation, et ont ainsi contribué à augmenter la pauvreté, l'exclusion sociale, les inégalités et le chômage.

Si nous voulons être efficaces, nous devons dépasser les approches à court terme et mettre en œuvre un changement à long terme, durable et structurel. Pour cela, il ne s'agit pas seulement de s'attaquer à la pauvreté, mais aussi aux inégalités, tant en termes d'accès aux ressources que de discrimination.

En plus d'être un outil économique encourageant de meilleurs retours sociaux sur investissement, dotés de plus d'impact, les investissements sociaux doivent aussi être considérés comme un moteur (adoptant une approche fondée sur les droits) de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et de bien-être. Les investissements sociaux doivent s'inscrire dans un plus vaste «paquet» social d'État-providence, basé sur différents piliers interdépendants, qui se renforcent mutuellement et ne peuvent être dissociés; nous devons être vigilants et ne pas faire primer les investissements sociaux sur d'autres éléments de nos modèles sociaux européens, tels que la protection sociale.

Enfin, les efforts déployés pour relever les enjeux sociaux resteront vains si les personnes les plus touchées, et les organisations qui travaillent pour et avec elles, ne sont pas associées. Ce lien est essentiel et peut être obtenu par un engagement significatif des parties prenantes, qui engendrera une action ambitieuse de l'UE et des États membres pour restaurer le déséquilibre entre objectifs économiques et objectifs sociaux.

**Heather Roy**  
Présidente  
Plateforme sociale

# Glossaire

## À risque de pauvreté

Les personnes à risque de pauvreté vivent dans un ménage disposant d'un revenu disponible équivalent-adulte inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60% du revenu disponible équivalent-adulte médian national (après transferts sociaux).

## À risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

Les personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale sont celles correspondant à au moins une des trois conditions suivantes: elles sont à risque de pauvreté, elles sont en situation de privation matérielle sévère ou elles vivent dans des ménages à très faible intensité de travail. Voir les entrées individuelles pour de plus amples informations à propos de ces trois conditions. Le nombre total de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est inférieur à la somme des personnes comptabilisées dans chacune des trois formes de pauvreté ou d'exclusion sociale, car certaines personnes sont affectées simultanément par plus d'une de ces formes.

## Comité de la protection sociale (CPS)

Le CPS est un comité consultatif établi par l'article 160 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il se compose de deux délégués par État membre plus deux pour la Commission. Il a pour objectifs de suivre la situation sociale dans l'UE et l'évolution des politiques de protection sociale dans les

États membres et l'Union, et de faciliter la discussion et la coordination des approches politiques entre les autorités nationales et la Commission. Il joue un rôle important dans l'élaboration des rapports et des discussions sur l'inclusion sociale, les soins de santé, les soins de longue durée et les retraites, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination.

## Économie sociale

Le terme renvoie à un secteur qui se distingue à la fois du secteur public traditionnel et du marché privé «à but lucratif». L'économie sociale se compose d'organisations privées qui poursuivent d'autres buts que le profit. Les organisations relevant de l'économie sociale reposent également sur des processus décisionnels démocratiques, qui contrôlent la poursuite réelle de leurs objectifs. Parmi ces organisations, citons les associations, les coopératives, les mutuelles, les fondations et les entreprises sociales.

## Entreprise sociale

Une entreprise sociale est un acteur de l'économie sociale dont le principal objectif est d'avoir une incidence sociale plutôt que de générer du profit pour ses propriétaires ou ses partenaires. Elle opère sur le marché en fournissant des biens et des services de façon entrepreneuriale et innovante et elle utilise ses excédents principalement à des fins sociales. Elle est soumise à une gestion responsable et transparente, notamment en associant ses employés, ses clients et les parties prenantes concernées par ses activités économiques.

## État-providence

Un État-providence est une forme d'État qui joue un grand rôle dans la protection et la promotion du bien-être économique et social de ses citoyens. Selon Barr (2011)<sup>(21)</sup>, l'État-providence poursuit un objectif d'assurance contre les risques sociaux (tels que la maladie ou le vieillissement) et ambitionne également d'améliorer les besoins et la pauvreté ou, de manière plus générale, de réduire les inégalités sociales.

## Examens par les pairs

Les examens par les pairs représentent une opportunité d'échanger des informations concernant les pratiques, les approches, les structures organisationnelles et les instruments fructueux et prometteurs utilisés dans le cadre des services publics de l'emploi (SPE). Ils visent à identifier les bonnes pratiques par le partage d'expériences entre un «SPE hôte» et les «SPE pairs» participants d'autres pays.

## Expérimentation des politiques sociales (EPS)

L'expérimentation des politiques sociales est un outil qui teste l'impact d'une nouvelle politique ou mesure à petite échelle en vue de la généraliser si son efficacité se révèle probante. Les expérimentations des politiques sociales sont mises en œuvre à petite échelle en raison de l'incertitude entourant

leur impact, dans des conditions permettant de mesurer et d'extrapoler leur impact à une plus grande échelle.

## Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)

Ce Fonds est destiné à appuyer l'action des dispositifs mis en place par les États membres pour fournir une aide non financière aux personnes les plus démunies. Proposé en octobre 2012, il luttera contre la privation de nourriture, les conséquences du sans-abrisme et la privation matérielle des enfants.

## Fonds social européen (FSE)

Le FSE est le principal dispositif européen de soutien à l'emploi: il intervient pour aider les personnes à trouver des emplois de meilleure qualité et pour offrir des perspectives professionnelles plus équitables à tous les citoyens de l'UE.

## Inclusion active

L'inclusion active recouvre les stratégies qui doivent faciliter l'intégration des personnes capables de travailler dans un emploi durable et de qualité, et apporter aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité. Ces stratégies reposent sur l'intégration de trois piliers de politique sociale:

- une aide au revenu adéquate pour les personnes qui en ont besoin ainsi qu'un soutien pour retrouver un emploi, par exemple en établissant un lien entre les prestations octroyées aux inactifs et aux actifs;

(21) Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank — Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford, Oxford University Press.

- des politiques d'emploi et du marché du travail inclusives adaptées aux besoins des travailleurs les moins susceptibles de trouver un emploi;
- un accès à des services sociaux de qualité qui aident les citoyens à participer activement à la société.

## Innovation sociale

L'innovation sociale fait référence aux nouvelles idées (produits, services et modèles) qui répondent aux besoins sociaux et créent de nouvelles relations ou collaborations sociales. Son but est d'améliorer le bien-être humain.

## Ménages à très faible intensité de travail (ménages sans emploi)

Les personnes vivent dans des ménages à très faible intensité de travail (ou dans des ménages sans emploi) si les adultes âgés entre 18 et 59 ans ont utilisé en moyenne moins de 20% de leur potentiel total de travail au cours de l'année précédente. (Les étudiants sont exclus.)

## Méthode ouverte de coordination (MOC)

La méthode ouverte de coordination est un processus par lequel les États membres peuvent tirer des enseignements de chacun grâce au partage des informations et à la comparaison des initiatives. Elle permet de coordonner les politiques et d'adopter de meilleures pratiques.

## NEET

Jeunes de 18 à 25 ans qui sont sans emploi, éducation ou formation.

## 7<sup>e</sup> PC (septième programme-cadre)

Les programmes-cadres (PC) sont les principaux instruments financiers par lesquels l'Union européenne soutient des activités de recherche et de développement dans presque toutes les disciplines scientifiques.

## Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale est l'une des sept initiatives phare de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Elle vise à aider les États membres de l'Union européenne à atteindre l'objectif principal consistant à sortir 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

## Privation matérielle sévère

Les personnes en situation de privation matérielle sévère ont des conditions de vie limitées par un manque de ressources et sont confrontées à la privation d'au moins quatre des neuf éléments suivants. Ils ne sont pas en mesure: 1) de payer un loyer, un prêt immobilier ou des factures courantes dans les délais, 2) de chauffer correctement leur domicile,

3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours, 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile, 6) de posséder une voiture personnelle, 7) un lave-linge, 8) un téléviseur couleur, ou 9) un téléphone (incluant un téléphone portable).

### **Programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI)**

Le programme pour l'emploi et l'innovation sociale sera lancé en 2014. Doté d'un budget de 815 millions d'euros, il intègre trois programmes existants — Progress, le réseau européen pour l'emploi (EURES) et l'instrument européen de microfinancement Progress — et élargit leur couverture. Le programme vise à fournir une aide financière en faveur de la coordination des politiques, du partage des meilleures pratiques, du renforcement des capacités et de l'expérimentation de politiques sociales innovantes, avec un impact social positif.

### **Programme Progress**

Progress (programme pour l'emploi et la solidarité sociale) est un instrument financier d'appui à l'élaboration et à la coordination des politiques de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, de l'inclusion et de la protection sociales, des conditions de travail, de la lutte contre les discriminations et de l'égalité des sexes.

### **Recommandations par pays**

Dans le cadre du semestre européen, la Commission européenne propose chaque année, au mois de mai, des recommandations par pays: il s'agit d'orientations politiques adressées aux États membres sur la base des priorités de l'UE, du budget national et des plans de réforme, ainsi que du contexte particulier de chaque État membre.

### **Semestre européen**

Cycle annuel de coordination de la politique économique dans l'UE, commençant par l'analyse annuelle de la croissance de la Commission (vers la fin de l'année civile) et se terminant par l'adoption par le Conseil de recommandations par pays (juin/juillet).

# Pour en savoir plus

Page DG Emploi, affaires sociales et inclusion

Investissement social:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr>

Résumé pour les citoyens: *Train de mesures sur les investissements sociaux en faveur de la croissance et de la cohésion*

Recommandation de la Commission: *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité*

Document de travail des services de la Commission: *Investing in Health*

Document de travail des services de la Commission: *Evidence on Demographic and Social Trends (Parts 1 and 2)*

Document de travail des services de la Commission: *Confronting Homelessness in the European Union*

Document de travail des services de la Commission: *Long-term care in ageing societies — Challenges and policy options*

Document de travail des services de la Commission: *Social investment through the European Social Fund*

*Rapport annuel du comité de la protection sociale (2012)*

*Social Europe: Current challenges and the way forward*

*Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE*

*Employment and Social Developments in Europe 2012*

Site du commissaire László Andor:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/andor/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/andor/index_fr.htm)

Abonnez-vous à la lettre d'information gratuite de la Commission européenne relative à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion: <http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

## Guides à venir

- Droit du travail et conditions de travail (décembre 2013)
- Le FSE et autres instruments de financement (juin 2014)

Commission européenne

**Guide de l'Europe sociale — Politiques sociales — Volume 5**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2014 — 78 p. — 14,8 × 21 cm

ISBN 978-92-79-31258-8 (print) - doi:10.2767/56421 (print)

ISBN 978-92-79-31261-8 (epub) - doi:10.2767/5748 (epub)

ISBN 978-92-79-31255-7(online) - doi:10.2767/56311 (online)



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes: auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)), des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)), en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)) ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### **Publications payantes:**

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

### **Abonnements:**

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

Le Guide de l'Europe sociale est une publication semestrielle destinée à fournir à un public intéressé mais pas nécessairement spécialisé un résumé succinct des politiques de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. Il illustre les questions et les défis clés, explique les actions politiques, décrit les instruments à l'échelle de l'UE et fournit des exemples des meilleures pratiques des États membres de l'UE. Il expose également des points de vue du Parlement européen et de la présidence du Conseil à propos du thème abordé.

Le cinquième volume de cette série nous montre comment les nouveaux enjeux qui se posent aux États membres appellent à repenser notre approche des politiques sociales. Il nous explique le rôle des politiques sociales et des initiatives récemment menées par la Commission européenne en vue de soutenir la croissance des «investissements sociaux» — ces avantages et services qui améliorent les compétences et les capacités des citoyens et favorisent leur inclusion dans la société. Ce guide nous initie également au mode de conception et de production des orientations de l'Union européenne en matière de politique sociale et à la manière dont la Commission aide les États membres à entreprendre des réformes en vue d'améliorer la pertinence et la pérennité de leurs politiques sociales.

Cette publication est disponible en version imprimée et en livre électronique en allemand, en anglais et en français.

Abonnez-vous à nos publications ou téléchargez-les gratuitement via  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=93&langId=fr>

Pour être régulièrement tenu au courant des activités de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, inscrivez-vous gratuitement à la lettre d'information électronique Europe Sociale via  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=371&langId=fr>



<https://www.facebook.com/socialeurope>



[https://twitter.com/EU\\_Social](https://twitter.com/EU_Social)

