



Commission  
européenne



Réseau européen  
d'experts indépendants  
en inclusion sociale

## Évaluation des progrès accomplis vers les objectifs d'inclusion sociale d'Europe 2020: Principales constatations et pistes pour l'avenir

Étude sur les politiques nationales

La présente publication a été soutenue financièrement dans le cadre du programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Ce programme est mis en œuvre par la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances , et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans ces domaines.

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

Pour de plus amples informations, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/progress>

# Évaluation des progrès accomplis vers les objectifs d'inclusion sociale d'Europe 2020: Principales constatations et pistes pour l'avenir

Étude sur les politiques nationales

HUGH FRAZER ET ERIC MARLIER  
(UNIVERSITÉ NATIONALE D'IRLANDE – MAYNOOTH, CEPS/INSTEAD)

**RAPPORT SUCCINCT**

**Commission européenne**

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

Le présent rapport a été élaboré pour la Commission européenne par :



© Illustration en couverture: Union européenne

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.

De plus amples informations sur le réseau d'experts indépendants en inclusion sociale peuvent être consultées sur : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=fr>

*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 figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-79-36635-2

doi: 10.2767/1318

© Union européenne, 2014

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

# Table des matières

1.	Préface	5
2.	Évaluation	7
2.1.	Évaluation générale	7
2.2.	Les grands défis de l'inclusion sociale	7
2.3.	Cibles principales	8
2.4.	Synergies avec d'autres objectifs d'Europe 2020	8
2.5.	Gouvernance	8
2.6.	Travailleurs pauvres / pauvreté des travailleurs	8
2.7.	Risque de pauvreté pour les personnes vivant dans des ménages (quasiment) sans emploi	9
2.8.	Sans-abrisme	10
3.	Recommandations	11
3.1.	Rendre opérationnel le «paquet investissements sociaux»	11
3.2.	Accroître l'utilisation des analyses d'impact social	13
3.3.	Augmenter la contribution des Fonds structurels de l'Union	13
3.4.	Renforcer la MOC sociale et les RSN/RSS	14
3.5.	Accroître la participation des parties prenantes	14
3.6.	Lutter contre le sans-abrisme	14



# 1. Préface

En avril 2013, les États membres ont soumis à la Commission européenne leurs troisièmes programmes nationaux de réforme (PNR). Il leur avait aussi été demandé de présenter des mises à jour de leurs rapports sociaux nationaux (RSN) de 2012 sous la forme de rapports sociaux stratégiques (RSS). Les PNR permettent aux États membres d'exposer chaque année leurs plans pour réaliser les cinq objectifs de la stratégie Europe 2020. Les RSN/RSS sont destinés à renforcer la dimension sociale du processus Europe 2020 en couvrant les aspects de l'inclusion sociale, des pensions, ainsi que des soins de santé et des soins de longue durée de façon plus approfondie que ne permettent les PNR.

Les premiers rapports établis en 2013 par le réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale ont évalué les principaux atouts et faiblesses des PNR et des RSS dans une perspective d'inclusion sociale<sup>1</sup>. L'évaluation des experts a porté en particulier sur la mesure dans laquelle les dispositions présentées dans les PNR et les RSS sont susceptibles d'engendrer des progrès vers la réalisation des objectifs d'inclusion sociale d'Europe 2020. Leurs appréciations ont contribué à l'évaluation de ces rapports par la Commission européenne.

Le présent rapport succinct donne un aperçu concis des principales constatations qui ressortent des 27 rapports d'experts européens. Il se fonde sur un rapport de synthèse plus détaillé qui a été établi pour le compte de la Commission européenne par l'équipe de coordination du réseau (désigné ci-après le «rapport de synthèse»). À la demande de la Commission, il se concentre plus particulièrement sur trois thèmes: la pauvreté des travailleurs, le risque de pauvreté pour les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail [c'est-à-dire des ménages (quasiment) sans emploi] et le sans-abrisme. Il commence cependant par une évaluation générale des PNR et des RSS. À partir des analyses présentées pour chaque pays par les experts indépendants et de l'appréciation d'ensemble indépendante formulée par l'équipe de coordination du réseau, le rapport émet aussi des propositions concrètes d'améliorations. Les avis exprimés dans ce rapport sont donc ceux des experts indépendants et de l'équipe de coordination et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Commission ou des États membres.

<sup>1</sup> Treize pays seulement avaient produit des RSS à temps pour qu'ils puissent être inclus dans les rapports d'évaluation complets des experts.

Les 27 évaluations d'experts ainsi que le rapport de synthèse sont destinés à alimenter l'analyse qualitative prévue dans le cadre d'évaluation conjointe<sup>2</sup> convenu entre le comité de la protection sociale (CPS), le comité de l'emploi de l'UE (EMCO) et la Commission européenne<sup>3</sup>. Ils visent aussi à contribuer au développement de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020.

<sup>2</sup> Le cadre d'évaluation conjointe est un système d'évaluation reposant sur des indicateurs, qui porte à la fois sur les domaines politiques généraux et spécifiques relevant des lignes directrices pour l'emploi de la stratégie Europe 2020 (à savoir les lignes directrices intégrées 7 à 10). Il facilitera l'identification des grands défis dans ces domaines, ce qui aidera les États membres à hiérarchiser leurs priorités, et il contribuera à l'évaluation générale des progrès accomplis à l'échelle de l'UE durant le Semestre européen. Le CPS et l'EMCO sont déterminés à utiliser le cadre d'évaluation conjointe comme un outil analytique pouvant étayer la surveillance multilatérale et l'élaboration de politiques fondées sur des faits, ainsi qu'aider les États membres à hiérarchiser leurs priorités en matière de réforme en tirant parti de l'apprentissage mutuel et en répertoriant les bonnes pratiques. Pour plus d'informations sur le cadre d'évaluation conjointe, voir: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16984.en10.pdf>; et <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=972&furtherNews=yes>

<sup>3</sup> Le CPS et l'EMCO sont des comités consultatifs établis par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 150 et 160), composés de représentants de chaque État membre et de la Commission européenne.

## 2. Évaluation

### 2.1. Évaluation générale

L'impression d'ensemble qui se dégage des PNR de 2013 est que l'attention portée aux questions d'inclusion sociale se trouve quelque peu renforcée par rapport aux PNR établis en 2012 et 2011. Cependant, dans la plupart des pays, l'amélioration est marginale et sans commune mesure avec l'ampleur croissante de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans la majorité des pays, les PNR restent dominés par des considérations d'équilibre budgétaire et de renforcement de la compétitivité. D'une manière générale, il semble que les priorités en matière d'inclusion sociale esquissées dans le «paquet investissements sociaux» proposé par la Commission européenne en février 2013 n'aient pas (encore) d'influence significative sur l'élaboration des PNR ou des RSS.

Dans un quart des États membres, les experts relèvent des points assez positifs et rapportent des efforts politiques importants, quoique bien souvent insuffisants, pour relever les grands défis en termes d'inclusion sociale dans les PNR de leurs pays. Dans quatre cas, les experts estiment que la dimension de l'inclusion sociale dans les PNR est renforcée et plus cohérente, mais ils restent très critiques quant à l'adéquation des réponses apportées à de nombreuses questions déterminantes. Plusieurs experts ont une appréciation assez mitigée des PNR. Ils constatent que les questions d'inclusion sociale mobilisent une certaine attention, sans doute encore insuffisante, et que certains aspects sont correctement pris en compte, tandis que d'autres sont négligés. Cependant, dans beaucoup de cas, les experts considèrent que les problèmes d'inclusion sociale ne reçoivent pas toute l'attention qu'ils méritent et plusieurs d'entre eux se montrent particulièrement critiques. En fin de compte, beaucoup d'experts estiment que des défis essentiels ne sont pas suffisamment pris en considération pour parvenir à des avancées significatives au regard des objectifs nationaux d'inclusion sociale dans le cadre d'Europe 2020.

Treize pays seulement avaient produit des RSS à temps pour qu'ils puissent être inclus dans l'évaluation des experts. Les conclusions de plusieurs experts étaient relativement positives et considéraient que les RSS traitaient les questions d'inclusion sociale évoquées dans les PNR de façon plus approfondie ou abordaient des aspects non couverts par les PNR, même si, parfois, il restait encore beaucoup de choses à améliorer. Dans plus de la moitié des cas, cependant, les experts ont conclu que l'apport des RSS était très limité.

### 2.2. Les grands défis de l'inclusion sociale

Les deux grands défis de l'inclusion sociale que l'on retrouve le plus fréquemment parmi les États membres sont de développer des marchés du travail plus favorables à l'insertion et d'interrompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (pauvreté des enfants). Du point de vue de l'insertion sur le marché du travail, deux problèmes particuliers se dégagent: un taux de chômage élevé (qui inclut le chômage de longue durée) et la pauvreté des travailleurs (qui inclut les bas salaires). En ce qui concerne la pauvreté des enfants, les deux grandes difficultés sont: a) l'absence d'une aide au revenu adéquate pour les familles avec enfants; et b) la déscolarisation précoce et l'arrêt des études sans qualifications ou avec de faibles qualifications. Le défi que les experts classent comme le plus urgent après

ces deux-là tient à la nécessité d'assurer des systèmes de protection sociale appropriés et viables et, en particulier, de remédier à l'inadéquation des prestations.

Dans l'ensemble, les experts estiment que la façon dont les grands défis sociaux de leurs pays sont abordés dans les PNR et dans les RSS est beaucoup plus souvent «inappropriée» qu'«appropriée» (75 appréciations négatives contre 51 positives pour les PNR et 32 contre 20 pour les RSS).

### 2.3. Cibles principales

Les groupes de population particulièrement exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale graves qui sont le plus souvent mentionnés par les experts sont les sans-abri, les Roms, les migrants et les personnes issues de l'immigration, et les enfants socialement défavorisés. Les réponses politiques apportées à l'égard de ces groupes de personnes dans les PNR et les RSS sont jugées bien plus souvent «inappropriées» ou «pas du tout appropriées» par les experts qu'elles ne sont considérées comme «appropriées» ou «parfaitement appropriées» (43 contre 21 dans les PNR et 16 contre 9 dans les RSS).

### 2.4. Synergies avec d'autres objectifs d'Europe 2020

En général, comme en 2011 et en 2012, les experts considèrent que les synergies entre l'objectif d'inclusion sociale et les autres objectifs d'Europe 2020 sont très limitées dans les PNR. Néanmoins, plusieurs experts constatent une légère amélioration dans plus d'un quart des États membres en termes d'interconnexions entre l'objectif d'inclusion sociale et les objectifs liés à l'emploi et au décrochage scolaire.

### 2.5. Gouvernance

Un tiers des experts considèrent que les PNR sont bien intégrés dans la formulation des politiques nationales. Cependant, il reste sept pays où les PNR ne sont pas bien intégrés en ce qui concerne les questions d'inclusion sociale et demeurent en marge du processus d'élaboration des politiques nationales, sur lesquelles ils n'ont pas d'impact ou avec lesquelles ils n'ont pas de lien. La mobilisation des parties prenantes n'est évaluée positivement que pour cinq PNR et deux RSS. Si, dans la plupart des autres pays, les parties prenantes participent quand même dans une certaine mesure, il reste néanmoins beaucoup de choses à améliorer. Aucune participation significative des parties prenantes n'a pu être constatée dans les PNR de quatre États membres et dans les RSS de quatre États membres.

### 2.6. Travailleurs pauvres / pauvreté des travailleurs

Dans beaucoup de pays, les experts décrivent la pauvreté des travailleurs comme un problème de plus en plus préoccupant. Pourtant, un seul expert estime que cet aspect est correctement pris en compte dans les PNR et RSS de son pays, tandis que les autres considèrent en majorité que les réponses politiques sont insatisfaisantes, voire inexistantes.

Selon les experts, les principaux facteurs qui contribuent à l'aggravation du phénomène de la pauvreté des travailleurs sont notamment: la faiblesse des rémunérations horaires, l'absence ou le gel des salaires minimaux, l'augmentation du travail à temps partiel ou précaire et des contrats de courte durée, la faiblesse des revenus des indépendants, les

faibles niveaux d'éducation, les réductions des prestations complémentaires aux travailleurs, le fait de vivre dans un ménage à très faible intensité de travail, la présence d'enfants dans les familles, le manque de services d'accueil pour les enfants à un prix abordable et l'origine migrante. Il est manifeste que l'importance respective de ces facteurs varie d'un pays à l'autre. Ainsi, plusieurs experts pointent des mesures prises en réponse à la crise économique et financière actuelle qui aggravent le risque de pauvreté des travailleurs, comme le gel ou la réduction des salaires, l'encouragement du temps partiel ou des emplois peu rémunérés et l'introduction de formes d'emploi plus flexibles. Cependant, les experts mettent aussi en avant plusieurs actions ou propositions dans les PNR qui visent à combattre la pauvreté des travailleurs. Leur objectif est notamment d'augmenter les bas salaires, de renforcer la sécurité de l'emploi, d'améliorer les prestations complémentaires aux travailleurs et les allocations familiales, d'accroître la participation des parents (en particulier les femmes) au marché du travail, et de réduire la fiscalité sur les bas revenus.

## 2.7. Risque de pauvreté pour les personnes vivant dans des ménages (quasiment) sans emploi

Il est rare que le problème du risque de pauvreté pour les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail [c.-à-d. des ménages (quasiment) sans emploi] soit spécifiquement pris en compte dans les PNR ou les RSS. Cependant, des aspects connexes comme le chômage (notamment le chômage de longue durée) et l'inadéquation de l'aide au revenu pour enfants à charge constituent des préoccupations majeures. Sur les 13 experts qui mentionnent expressément le taux élevé de chômage (et le chômage de longue durée) comme l'un des six principaux défis à relever dans leur pays en matière d'inclusion sociale, cinq considèrent que le problème est traité correctement dans le PNR (deux dans le RSS), tandis que quatre estiment qu'il n'est pas bien traité (trois dans le RSS). Plusieurs experts insistent en particulier sur le lien entre la pauvreté des enfants et les enfants vivant dans des ménages (quasiment) sans emploi. Cependant, un seul de ces experts considère que la réponse politique apportée dans le PNR et dans le RSS est appropriée.

Plusieurs experts relèvent un certain nombre de faiblesses ou de circonstances spécifiques au niveau politique qui contribuent au risque de pauvreté parmi les personnes vivant dans des ménages (quasiment) sans emploi. Dans le domaine de l'aide au revenu, pour beaucoup d'experts, une préoccupation majeure a trait à l'absence d'une aide au revenu adéquate pour les familles avec enfants, et aux restrictions qui affectent les prestations sociales et les services. Cela affecte clairement les ménages (quasiment) sans emploi avec enfants. Onze experts y voient l'un des six principaux défis à relever dans leur pays en matière d'inclusion sociale, mais deux d'entre eux seulement considèrent que le problème est bien ou très bien pris en compte dans le PNR et/ou le RSS.

Les principaux facteurs qui exposent les personnes vivant dans des ménages (quasiment) sans emploi au risque de pauvreté sont notamment: le manque de services d'accueil pour les enfants et les difficultés d'accès à l'emploi, la réduction des programmes d'activation, l'inadéquation des mesures ciblant les groupes les plus éloignés du marché du travail, les programmes de travaux publics mal payés. Les experts insistent sur le fait qu'un éventail de mesures est nécessaire à cet égard. Les actions que relèvent les experts dans les PNR et/ou les RSS afin de résorber le problème des ménages (quasiment) sans emploi exposés au risque de pauvreté se répartissent fondamentalement entre celles qui favorisent l'emploi

et celles qui visent à assurer une aide au revenu adéquate. Les mesures destinées à renforcer l'accès à l'emploi comprennent la réduction des facteurs décourageant le travail, le renforcement des mesures ciblant les groupes les plus vulnérables, l'amélioration de l'accueil des enfants et des conditions de travail flexibles, le renforcement de la participation des travailleurs plus âgés au marché du travail.

## 2.8. Sans-abrisme

Les sans-abri sont les personnes que les experts mentionnent le plus souvent comme les plus exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale graves. Beaucoup d'États membres abordent le problème du sans-abrisme dans leurs PNR et/ou leurs RSS et certains rapportent des changements notables. Dans de nombreux cas, cependant, les experts considèrent que la réponse apportée dans le PNR ou le RSS est très insuffisante. Sur les 15 experts qui citent les sans-abris comme l'un des trois principaux groupes-cibles de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale graves dans leur pays, 11 estiment que les réponses politiques apportées par les PNR ne sont «pas du tout appropriées» ou sont «inappropriées» et trois seulement les décrivent comme «appropriées» ou «parfaitement appropriées». Quant aux réponses politiques figurant dans les 13 RSS qui ont pu être évalués par le réseau, elles sont considérées comme «appropriées» ou «parfaitement appropriées» par deux experts seulement.

Diverses circonstances sont mentionnées par les experts comme pouvant toutes affecter négativement les sans-abri ou accroître le risque de sans-abrisme. Ce sont notamment la montée de la pauvreté et du chômage, les restrictions qui affectent l'aide au revenu et les services en raison de mesures d'austérité, et l'instabilité des marchés du logement, qui augmente les risques d'expulsions. Plusieurs experts constatent des faiblesses spécifiques dans les politiques existantes qui entravent la lutte contre le sans-abrisme ou de récentes évolutions politiques qui en augmentent le risque. Ce sont notamment: une approche fragmentée qui entraîne des variations considérables au niveau régional dans les efforts pour combattre le sans-abrisme, des réductions des prestations sociales et des allocations de logement, la criminalisation du sans-abrisme, des restrictions discriminatoires à l'égard des sans-abri (ainsi que des migrants et des minorités ethniques), et l'inadéquation des ressources allouées à la prévention, qui passe par des initiatives d'aide au logement appropriées comme les logements sociaux.

Plusieurs experts mettent en avant des mesures positives en rapport avec le sans-abrisme dans les PNR et/ou les RSS de leurs pays. Certaines constituent essentiellement des réponses d'urgence au nombre croissant de sans-abri et d'autres consistent à formuler ou consolider des approches plus stratégiques. La tendance de plus en plus marquée à élaborer des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme se reflète dans plusieurs PNR et/ou RSS.

## 3. Recommandations

Il est encourageant que l'attention portée aux questions d'inclusion sociale se soit (un peu) renforcée dans les PNR et RSS de 2013 par rapport aux deux années précédentes. Le degré d'attention reste cependant largement en deçà de ce qui est nécessaire dans beaucoup de pays, compte tenu de la dégradation des tendances en matière de pauvreté et d'exclusion sociale et du peu de progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'Europe 2020 à cet égard<sup>4</sup>. Il reste encore à trouver une approche équilibrée de la stratégie Europe 2020, dans laquelle les objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de croissance inclusive recevraient autant d'attention que les autres objectifs d'Europe 2020. Il est évident aussi que le «paquet investissements sociaux» (c.-à-d. la communication «Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion», accompagnée de la recommandation «Investir dans l'enfance» et de plusieurs documents de travail des services de la Commission), qui n'a été lancé qu'en février 2013 par la Commission européenne, n'a pas eu d'impact notable sur les PNR ou les RSS de 2013. Les priorités et les objectifs en matière d'inclusion sociale définis dans le «paquet investissements sociaux» de la Commission doivent encore être intégrés dans le processus d'Europe 2020. À la lumière de ces considérations, nous souhaitons recommander ce qui suit.

### 3.1. Rendre opérationnel le «paquet investissements sociaux»

Le grand défi de la prochaine période sera de faire en sorte que le programme annoncé dans le «paquet investissements sociaux» s'inscrive effectivement dans le processus de gouvernance d'Europe 2020. Cela exigera des États membres qu'ils renforcent l'attention portée à une utilisation plus efficace et effective de leurs dépenses pour assurer une protection sociale adéquate et viable; pour investir davantage dans les compétences et les capacités des citoyens de façon à améliorer leurs chances de s'intégrer dans la société et sur le marché du travail; et pour garantir que les systèmes de protection sociale répondent de façon appropriée aux besoins des personnes dans les moments critiques de leurs existences. Les domaines qui appelleront une attention particulière des États membres sont notamment: la formulation d'approches actives de l'inclusion qui intègrent efficacement trois volets (accès au marché du travail, accès à des services de qualité et accès à une protection sociale adéquate); l'élaboration de stratégies globales en faveur de l'inclusion des enfants; la formulation et la mise en œuvre de stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme, axées sur l'aide au logement et la prévention; et l'exploitation optimale des Fonds structurels de l'Union pour promouvoir l'inclusion sociale.

<sup>4</sup> Voir, par exemple, les rapports suivants:

Commission européenne (2013), *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. Disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

Comité de la protection sociale (2013), *Social Europe: current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. Disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=en>

Le meilleur moyen d'y parvenir est:

- que la Commission, conjointement avec le comité de la protection sociale, formule des **programmes de travail** très clairs et transparents, avec des calendriers bien définis pour la mise en œuvre et le suivi des différents volets du «paquet investissements sociaux». En particulier, nous recommandons d'élaborer des programmes de travail distincts pour:
  - garantir l'adéquation de **systèmes universels de protection sociale**;
  - promouvoir le développement de **stratégies actives d'inclusion**, intégrées et complètes, conformément à la recommandation approuvée en 2008 par le Conseil des ministres de l'Union – et, dans le cadre de ces stratégies:
    - définir des principes clairs pour assurer des niveaux adéquats d'aide au revenu dans tous les États membres, comme le préconise le «paquet investissements sociaux» – le recours à des budgets de référence peut être particulièrement utile à cet égard;
    - veiller à prendre en considération les problèmes de la pauvreté des travailleurs et du risque de pauvreté des personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail [c'est-à-dire des ménages (quasiment) sans emploi];
    - assurer le suivi de la recommandation «Investir dans l'**enfance**» publiée en 2013 par la Commission;
    - prévenir et combattre le **sans-abrisme**;
- que la couverture des questions d'inclusion sociale s'élargisse encore dans l'**examen annuel de la croissance** (EAC), avec des sous-sections distinctes consacrées à l'adéquation des systèmes de protection sociale, à l'inclusion active, à la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, et au sans-abrisme. Il faudrait aussi insister davantage sur le rôle crucial joué par les services sociaux tant pour prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale que pour atténuer l'impact de la crise économique et financière. Cela permettrait d'adresser aux États membres des lignes directrices beaucoup plus fortes et plus spécifiques quant à la couverture des questions d'inclusion sociale dans leurs PNR;
- que le renforcement bienvenu (mais insuffisant) des **recommandations spécifiques par pays (RSP)** en matière d'inclusion sociale constaté cette année s'intensifie encore pour que les questions d'inclusion sociale soient, à l'avenir, prises en compte de façon plus systématique et reçoivent la même attention que les autres volets du processus d'Europe 2020. Chaque pays devrait faire l'objet d'une évaluation concernant les progrès accomplis au regard de chacun des grands thèmes du «paquet investissements sociaux». Dans tout domaine où les performances sont particulièrement faibles ou dans tout pays qui ne progresse pas dans sa contribution à l'objectif d'inclusion sociale d'Europe 2020, une RSP appropriée devrait être envisagée;
- que les objectifs d'inclusion sociale du «paquet investissements sociaux» soient intégrés dans Europe 2020 et pleinement pris en compte dans la formulation des politiques macroéconomiques de l'Union – ce sera beaucoup plus facile si les discussions en cours concernant l'Union économique et monétaire (UEM) débouchent sur un accord en faveur d'une forte **dimension sociale de l'UEM** exigeant que les politiques économiques et monétaires contribuent à la réalisation des objectifs sociaux

de l'Union et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À cet égard, il importera d'adopter une série d'indicateurs pour mesurer régulièrement les progrès de la dimension sociale de l'UEM. Les grands défis de l'inclusion sociale qui ont été recensés dans le présent rapport pourraient utilement servir de base au développement d'un tel tableau de bord. La communication sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire publiée en 2013 par la Commission peut jouer un rôle important pour faire avancer ce débat.

### 3.2. Accroître l'utilisation des analyses d'impact social

La faiblesse évidente de l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans les politiques de nombreux États membres et le manque de synergies entre le volet d'Europe 2020 consacré à l'inclusion sociale et les autres objectifs d'Europe 2020 rappellent encore une fois la nécessité d'intensifier l'utilisation des analyses d'impact social. C'est pourquoi:

- comme nous l'avons suggéré dans nos précédents rapports de synthèse, afin de veiller à ce que les PNR, RSN, RSS et les programmes de consolidation financière favorisent l'insertion sociale et, dans la mesure du possible, n'aggravent pas les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale, les États membres devraient procéder de façon beaucoup plus systématique à des **analyses d'impact social préalables de mesures envisagées dans leurs PNR/RSN/RSS et dans leurs programmes de consolidation financière**. Cela contribuera à atténuer les effets les plus préjudiciables pour les groupes les plus exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et à garantir la prise en considération effective de l'objectif de croissance inclusive d'Europe 2020 dans le processus de décision au niveau national;
- la Commission devrait envisager d'élaborer un programme de travail pour encourager les États membres à recourir aux analyses d'impact social et, dans le cadre du CPS, adopter des **lignes directrices** qui aideront les États membres à se servir des analyses d'impact social – la Commission dispose déjà d'un matériel et d'une expérience considérables dans ce domaine (rapports et examens par les pairs), qui peuvent constituer un point de départ très utile;
- des analyses d'impact social préalables (et ensuite a posteriori) des mesures envisagées dans le cadre des **opérations de renflouement** sont essentielles pour veiller à ce que ces mesures ne se traduisent pas par davantage de pauvreté, d'exclusion sociale et/ou d'inégalités (et vérifier ensuite que cela n'a effectivement pas été le cas).

### 3.3. Augmenter la contribution des Fonds structurels de l'Union

La faiblesse des politiques d'inclusion sociale dans beaucoup d'États membres fait ressortir le rôle crucial que peuvent jouer les Fonds structurels pour soutenir la formulation de politiques d'inclusion sociale, en particulier pour les groupes de population les plus vulnérables comme les sans-abri, les Roms, les personnes handicapées, et les personnes issues de l'immigration. C'est pourquoi:

- conformément aux recommandations du «paquet investissements sociaux», il sera important d'assurer une **utilisation accrue des Fonds structurels de l'Union** pour soutenir les politiques d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté – à cet égard, l'appui des États membres à la proposition de la Commission d'allouer 25 %

du financement des Fonds structurels aux investissements du Fonds social européen (FSE) et 20 % à la lutte contre la pauvreté sera très important;

- afin de garantir que les ressources des Fonds structurels qui pourraient servir à promouvoir l'inclusion sociale ne restent pas, à l'avenir, inexploitées, des efforts plus grands devraient être consacrés à des actions de **formation** qui renforceraient les capacités des collectivités locales et des ONG à utiliser ces fonds.

### 3.4. Renforcer la MOC sociale et les RSN/RSS

La persistance de la faiblesse relative de la dimension sociale d'Europe 2020 et le manque d'attention approfondie apportée aux questions d'inclusion sociale dans bon nombre de PNR soulignent le rôle vital que doit jouer la méthode ouverte de coordination en matière sociale pour étayer la dimension sociale d'Europe 2020. En particulier:

- il convient de remédier au caractère insuffisamment développé des RSN et RSS dans de nombreux pays. Le rôle des RSN et RSS doit être **réexaminé** et **renforcé** pour qu'ils puissent véritablement consolider la dimension sociale de l'Union européenne.

### 3.5. Accroître la participation des parties prenantes

L'implication des parties prenantes (qu'il s'agisse des personnes confrontées à la pauvreté et des organisations qui travaillent avec elles ou des autorités régionales et locales) dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des PNR est restée limitée en 2013, ce qui rappelle la nécessité de donner aux États membres des orientations plus claires à cet égard et de rendre beaucoup plus rigoureuse la procédure de suivi et de rapport. C'est pourquoi:

- la Commission et les États membres devraient élaborer un programme d'**échange et d'apprentissage sur la participation des parties prenantes** au processus d'Europe 2020;
- le CPS et la Commission européenne devraient **adopter des lignes directrices** qui pourraient servir au suivi et à l'établissement de rapports **concernant la participation des parties prenantes** au processus d'Europe 2020, et en particulier aux PNR.

### 3.6. Lutter contre le sans-abrisme

Il ressort clairement de l'analyse présentée dans ce rapport que, dans beaucoup de pays, la crise économique et financière actuelle et les mesures d'austérité augmentent le risque du sans-abrisme. Il est donc nécessaire d'intensifier encore les efforts visant tant à prévenir le sans-abrisme émergent qu'à aider les sans-abri. Beaucoup de pays ont rapporté des avancées positives qui pourraient être mises à profit. De plus, comme l'ont montré de récents travaux dans ce domaine, il n'apparaît pas clairement quels sont les types de mesures nécessaires. C'est pourquoi, outre la formulation d'un **programme de travail** clair pour le suivi des recommandations du «paquet investissements sociaux» en matière de sans-abrisme (voir ci-dessus: Rendre opérationnel le «paquet investissements sociaux») et, le cas échéant, la formulation de RSP relatives au sans-abrisme (voir ci-dessus), nous proposons ce qui suit:

- à l'avenir, tous les États membres devraient être tenus de présenter des **comptes rendus réguliers** sur la situation en matière de sans-abrisme dans leurs PNR/RSN/RSS et de décrire les mesures qu'ils prennent pour le combattre;
- les pays qui n'ont pas encore de **stratégie intégrée au niveau national (ou infranational), axée sur l'aide au logement et la prévention du sans-abrisme** devraient être invités, conformément aux recommandations du «paquet investissements sociaux», à en formuler une et ceux qui disposent déjà d'une stratégie devraient procéder à des évaluations régulières et rigoureuses de sa mise en œuvre et établir des rapports sur son impact. En élaborant et en développant leurs stratégies, les États membres devraient veiller à assurer une approche coordonnée entre les acteurs au niveau national, régional et local;
- afin de prévenir le sans-abrisme, les États membres devraient vraiment porter une attention beaucoup plus grande aux **investissements dans des logements abordables, y compris dans une augmentation du parc de logements sociaux**, ou à la promotion de l'accès au logement pour les groupes les plus exposés;
- les États membres devraient consacrer des efforts particuliers à éviter certains des facteurs qui aggravent le risque de sans-abrisme durant la crise actuelle comme le chômage et la perte de revenu, le surendettement et la multiplication des expulsions ou des saisies. Ils devraient veiller tout spécialement à ne pas adopter de restrictions budgétaires dans des domaines où elles augmenteraient le risque de sans-abrisme;
- les États membres devraient être invités à utiliser davantage les Fonds structurels pour soutenir leurs efforts de lutte contre le sans-abrisme et devraient développer une utilisation intégrée du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur du logement social. Ils devraient aussi se servir du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) pour aider les sans-abri.



Commission européenne

**Évaluation des progrès accomplis vers les objectifs d'inclusion sociale d'Europe 2020:  
Principales constatations et pistes pour l'avenir - Étude sur les politiques nationales**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne  
2014 — 16 pp. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-36635-2  
doi: 10.2767/1318

Cette publication est disponible en format électronique en anglais, en français et en allemand.

**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)).

## Évaluation des progrès accomplis vers les objectifs d'inclusion sociale d'Europe 2020: Principales constatations et pistes pour l'avenir

La stratégie Europe 2020 vise à promouvoir une croissance inclusive, intelligente et durable, et définit (pour la première fois) un objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. De ce fait, elle peut contribuer à renforcer l'importance des objectifs sociaux et à les intégrer dans les objectifs de l'Union en matière d'économie, d'emploi et d'environnement.

C'est par le biais des programmes nationaux de réforme (PNR) que les pays sont censés traduire les objectifs de la stratégie Europe 2020 en politiques nationales. En avril 2013, les États membres ont soumis à la Commission européenne leurs troisièmes programmes nationaux de réforme (PNR). Il leur avait aussi été demandé de présenter des mises à jour de leurs rapports sociaux nationaux (RSN) de 2012 sous la forme de rapports sociaux stratégiques (RSS). Les RSN/RSS constituent une nouveauté introduite en 2012. Ils sont destinés à renforcer la dimension sociale du processus Europe 2020 en couvrant les aspects de l'inclusion sociale, des pensions, ainsi que des soins de santé et des soins de longue durée de façon plus approfondie que le ne permettent les PNR.

Les membres du réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale ont évalué les PNR de leurs pays respectifs, ainsi que les RSS – quand ils étaient disponibles –, sous l'angle de l'inclusion sociale. Leur appréciation a porté en particulier sur la mesure dans laquelle les dispositions présentées dans les PNR (et les RSS) sont susceptibles d'engendrer des progrès vers la réalisation des objectifs d'inclusion sociale de la stratégie Europe 2020.

Le présent rapport succinct, préparé par l'équipe de coordination du réseau, donne un aperçu concis des principales constatations qui ressortent des analyses des experts indépendants pour les différents pays. Il émet aussi des propositions concrètes en vue de renforcer la dimension de l'inclusion sociale du processus de formulation des PNR à l'avenir.

