



Commission
européenne



Réseau d'experts
indépendants en
inclusion sociale

Évaluation des progrès accomplis vers les
objectifs d'inclusion sociale de la stratégie
Europe 2020

Principales constatations et pistes pour
l'avenir

Juillet 2012

Cette publication a été préparée pour la Commission européenne par



© Illustration de couverture: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

D'autres informations sur le réseau d'experts indépendants peuvent être consultées à l'adresse:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=fr>

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Évaluation des progrès accomplis
vers les objectifs d'inclusion sociale
de la stratégie **Europe 2020** –
Principales constatations et pistes pour l'avenir

HUGH FRAZER ET ÉRIC MARLIER
UNIVERSITE NATIONALE D'IRLANDE – MAYNOOTH,
CEPS/INSTEAD

RÉSUMÉ



Table des matières

1. Préface.....	7
2. Synthèse.....	8
3. Conclusions et recommandations.....	11



1. Préface

En avril 2012, les États membres ont soumis à la Commission européenne leurs deuxièmes programmes nationaux de réforme (PNR) Europe 2020. Il leur avait aussi été demandé de présenter en même temps leurs premiers rapports sociaux nationaux (RSN). Les PNR permettent aux États membres d'exposer chaque année leurs plans pour réaliser les cinq objectifs de la stratégie Europe 2020¹. C'est en 2011 que les États membres de l'UE ont eu à soumettre leurs PNR Europe 2020 à la Commission européenne pour la première fois, et ils se sont livrés au même exercice en 2012. Les RSN constituent un nouvel outil introduit en 2012. Cette mesure résulte de la décision adoptée en juin 2011 par le conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» (EPSCO) en vue de renforcer la dimension sociale du processus Europe 2020 au moyen d'une «relance de la MOC sociale» étayée par les RSN couvrant les trois volets de la coopération de l'UE en matière sociale (l'inclusion sociale, les pensions, ainsi que les soins de santé et les soins de longue durée)².

Les premiers rapports établis en 2012 par le réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale ont évalué les principaux atouts et faiblesses des PNR et des RSN dans une perspective d'inclusion sociale³. L'évaluation des experts a porté en particulier sur la mesure dans laquelle les dispositions présentées dans les PNR et les RSN sont susceptibles d'engendrer des progrès vers la réalisation des objectifs d'inclusion sociale de la stratégie 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 prête une attention particulière aux questions de l'inclusion active et de la pauvreté des enfants, en prévision de l'évaluation prochaine, par la Commission européenne, de la mise en œuvre de la recommandation de 2008 relative à l'inclusion active et de la recommandation sur la pauvreté et le bien-être des enfants que prépare la Commission. 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.

Les 27 évaluations d'experts ainsi que ce rapport sont destinés à alimenter l'analyse qualitative prévue dans le cadre d'évaluation conjointe convenu entre le comité de la

1 On trouvera davantage d'informations à propos de la stratégie Europe 2020 sur le site web de la Commission européenne, à l'adresse: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm. Pour un examen approfondi des principaux défis sociaux à relever dans le cadre d'Europe 2020, voir les diverses contributions réunies dans Marlier, E., et Natali, D., (éd.), avec Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a more Social EU?*, P.I.E, Peter Lang, Bruxelles, 2010.

2 Conseil de l'Union européenne (2011), *Avis du Comité de la protection sociale sur la relance de la MOC sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020*, approuvé par le Conseil le 17 juin 2011, Bruxelles: Conseil de l'Union européenne. Disponible à l'adresse: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st10/st10405.fr11.pdf>.

3 L'évaluation des RSN par les experts indépendants a été réalisée sur la base des huit RSN qui étaient alors disponibles. Par la suite, la plupart des États membres ont présenté leurs RSN.

protection sociale (CPS), le comité de l'emploi de l'UE (EMCO) et la Commission européenne⁴. Ils visent aussi à contribuer au développement futur du processus.

2. Synthèse

L'impression d'ensemble qui se dégage des rapports d'évaluation d'experts est que l'impact de la crise économique et financière, combiné aux effets des mesures d'austérité, entraîne une aggravation de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans la plupart des pays. Cette tendance sape les progrès enregistrés dans l'accomplissement des objectifs d'inclusion sociale de la stratégie Europe 2020, qui restent néanmoins valables et deviennent même toujours plus urgents.

Dans leur grande majorité, les experts ne pensent pas que la façon dont les PNR abordent les principales difficultés qu'ils recensent dans leur pays en matière d'inclusion sociale soit «bonne» ou «très bonne». La plupart des experts considèrent que l'approche utilisée pour remédier à la pauvreté et à l'exclusion sociale est trop étriquée. Si tous s'accordent sur l'urgence de la lutte contre les taux de chômage très élevés et les graves inégalités qui affectent le marché du travail, cette mobilisation des efforts ne doit cependant pas s'opérer aux dépens d'autres préoccupations non moins urgentes. De plus, la manière d'envisager des marchés du travail où chacun a sa place est souvent perçue comme réductrice. De nombreux experts dénoncent avec vigueur l'absence d'une stratégie d'inclusion active pluridimensionnelle englobant de façon équilibrée des compléments de ressources adéquats, l'accès à des services de qualité et des marchés du travail favorisant l'insertion (c'est-à-dire des mesures d'activation et d'aide à l'emploi), dans le sens souhaité par le conseil des ministres «EPSCO» en décembre 2008. Trop souvent, les réponses politiques sont fragmentées et partielles. En général, il semble que l'attention de beaucoup d'États membres se soit focalisée à l'excès sur la consolidation financière, au détriment du combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale (croissantes).

Dans le domaine de l'emploi, les grands problèmes qui se posent sont l'accroissement du chômage de longue durée et du chômage des jeunes, le risque élevé auquel sont confrontés les immigrants et les personnes issues de l'immigration, et le renforcement de la segmentation et de l'inégalité du marché du travail. Bien que plusieurs mesures d'activation intéressantes aient été recensées, notamment en ce qui concerne les jeunes chômeurs, de nombreux experts observent que les politiques actives du marché du travail restent inadéquates, en particulier pour les personnes les plus éloignées du marché du travail.

Beaucoup d'experts mettent en évidence une augmentation de la proportion et de la gravité de la pauvreté monétaire et des inégalités en termes de revenus. Or, ces problèmes sont souvent négligés dans les PNR, dont l'incapacité à prendre en considération les questions d'adéquation des revenus et de protection sociale suscite d'abondantes critiques.

4 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 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. 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, voir:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16984.en10.pdf>;
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=972&furtherNews=yes>.

L'accès aux services (comme les soins de santé et les services sociaux) reçoit relativement peu d'attention dans la plupart des PNR. Un problème connexe tient à la pression financière croissante qui s'exerce sur les collectivités régionales/locales et qui entraîne des restrictions dans les services et un accès réduit pour la plupart des groupes à risque. En outre, malgré l'aggravation des problèmes de logement (augmentation des coûts, pénurie de logements sociaux et inégalités plus marquées entre les zones résidentielles) dont les experts font état, les PNR n'accordent souvent qu'une attention limitée à ces questions.

La persistance d'un niveau élevé, et dans bien des cas en augmentation, de pauvreté des enfants et des familles constitue une source de préoccupation aux yeux de plusieurs experts, qui constatent une fréquence plus grande de l'aggravation de la situation parmi les familles monoparentales et dans les communautés immigrées. Bien que le problème soit pris en considération dans plusieurs PNR, les réponses sont, en général, très limitées.

Si, dans plusieurs pays, les personnes âgées ont été mieux protégées que d'autres groupes des pires effets de la crise et de la consolidation financière, certains experts observent que la situation pourrait s'aggraver. Or, la question n'apparaît pas dans la plupart des PNR et, quand elle est abordée, c'est principalement sous l'angle de la durabilité des pensions et de la diminution du taux de sortie anticipée du marché du travail.

Les experts présentent plusieurs groupes comme exposés à un risque particulier de pauvreté et d'exclusion sociale graves. Il s'agit notamment des migrants et des personnes issues de l'immigration, ainsi que des Roms et des sans-abri. Divers groupes d'enfants en font aussi partie (par ex., les familles avec enfants en général, et en particulier les familles monoparentales, les enfants handicapés, les enfants vivant ou ayant vécu dans des institutions, les enfants vivant dans des familles sans emploi ou à très faible intensité de travail, d'autres enfants socialement défavorisés). Parmi les groupes particulièrement exposés figurent aussi différentes catégories de chômeurs (par ex., les jeunes chômeurs, notamment ceux dont le niveau d'éducation est peu élevé, les chômeurs confrontés à des problèmes de santé, les chômeurs de longue durée). Les personnes handicapées et les minorités ethniques forment d'autres groupes de population mentionnés à plusieurs reprises. Dans l'ensemble, les experts estiment que la façon dont beaucoup de PNR prennent en compte la situation des groupes qui présentent un risque particulier n'est pas (très) bonne. Les réponses politiques apportées dans les PNR à cet égard sont jugées deux fois plus souvent «pas du tout appropriées» ou «inappropriées» par les experts qu'elles ne sont considérées comme «appropriées» ou «parfaitement appropriées».

Si la plupart des pays se sont fixé des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté, bon nombre d'experts sont d'avis que les objectifs nationaux sont tantôt trop ambitieux, tantôt trop peu ambitieux. Plus concrètement, beaucoup d'experts déplorent le manque de clarté quant aux moyens d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et l'absence de lien entre mesures prévues dans les PNR et la réalisation de ces objectifs.

Rares sont les experts qui constatent une augmentation quelconque du recours aux fonds structurels en faveur d'objectifs d'inclusion sociale. Plusieurs d'entre eux mettent cependant en avant certains exemples positifs d'efforts visant à concentrer l'utilisation des fonds structurels sur des objectifs d'inclusion sociale.

Les interconnexions entre l'inclusion sociale et les autres objectifs restent limitées dans la plupart des PNR. Lorsqu'elles sont explicitement envisagées, c'est souvent en rapport avec les inégalités en termes d'emploi et d'éducation. Depuis 2011, peu d'améliorations ont été constatées dans les relations entre les politiques menées. Certains experts observent que d'autres mesures introduites dans le contexte de la

consolidation budgétaire sont de nature à aggraver la situation du point de vue de la pauvreté et de l'exclusion sociale; cette tendance rendrait les objectifs nationaux en matière d'inclusion plus difficiles à atteindre et créerait de nouvelles difficultés.

Il est deux fois plus fréquent que les experts considèrent les questions de gouvernance (à savoir, l'intégration du RSN et du PNR dans la politique nationale, la complémentarité entre le RSN et le PNR, l'élaboration d'une approche globale et intégrée, l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans les priorités politiques générales, la participation des collectivités régionales et locales, la contribution des parties prenantes, l'analyse et l'évaluation et de l'impact social, et le débat public et politique) comme n'étant «pas du tout prises en compte» dans les PNR et les RSN, plutôt que «bien prises en compte». Les appréciations négatives qui reviennent le plus souvent concernent l'absence de débat public et politique, l'absence d'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans les priorités politiques générales et le manque d'analyse et d'évaluation de l'impact social. Si de nombreux experts relèvent certains éléments d'une approche globale et intégrée, ils ne sont que cinq à penser qu'une telle approche est vraiment développée dans le PNR. Trop souvent, la stratégie qui prévaut est assez déséquilibrée et privilégie l'activation professionnelle, au détriment d'une intégration des mesures. La prise en compte de la contribution des parties prenantes n'est jugée bonne que dans deux PNR et deux RSN. Les experts regrettent que la consultation des parties prenantes reste top limitée et unilatérale, et tend même à s'amointrer dans plusieurs pays.

À la lumière de leur évaluation des PNR et, lorsqu'ils en disposaient, des RSN, les experts ont émis des propositions concernant les principales recommandations spécifiques à la politique d'inclusion sociale de chaque pays que la Commission européenne devrait, selon eux, adresser aux États membres, afin de les aider à renforcer la dimension de l'inclusion sociale dans leurs politiques et à réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le domaine pour lequel il a été formulé le plus de recommandations politiques est celui de la gouvernance de l'inclusion sociale (26 recommandations). Elles visent notamment à renforcer l'approche nationale dans son ensemble, à améliorer les mécanismes d'évaluation et d'analyse de l'impact social des politiques, ainsi que la définition des objectifs et les modalités de participation des parties concernées. Pour ce qui est des champs d'action politique spécifiques, les recommandations reflètent les faiblesses constatées par les experts dans les PNR en termes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Deux domaines politiques sont plus particulièrement ciblés: premièrement, l'adéquation des revenus et l'aide au revenu (24 recommandations) et, deuxièmement, l'inclusion active, l'activation professionnelle et le renforcement des compétences (15). Certaines préoccupations relèvent de ces deux domaines à la fois, comme les bas salaires et la segmentation du marché du travail (8 recommandations). D'autres aspects essentiels à propos desquels des recommandations ont été formulées touchaient à la pauvreté des enfants et à l'éducation (8), à l'accès au logement et au sans-abrisme (8), à l'accès aux services (6) et à l'intégration des minorités (3).

3. Conclusions et recommandations

Dans beaucoup de pays, la situation en termes de pauvreté et d'exclusion sociale tend à s'aggraver et de nombreux experts prédisent que cette tendance négative risque de se maintenir, sous l'effet combiné de mesures d'austérité qui affectent gravement les plus vulnérables et d'une croissance économique faible. L'augmentation du chômage de longue durée, la persistance du chômage des jeunes, l'aggravation de la pauvreté des enfants, le renforcement de la segmentation du marché du travail et l'accroissement du nombre de travailleurs pauvres sont particulièrement préoccupants. Certains groupes sont aussi exposés à un risque accru d'extrême pauvreté et d'exclusion sociale, en particulier certaines minorités ethniques (notamment les Roms), ainsi que les personnes issues de l'immigration, les sans-abri et les personnes handicapées. Dans certains pays, l'augmentation du coût de la vie (hausse de TVA, flambée des coûts des combustibles, inflation, élévation des frais de logement...) a une incidence particulièrement grave sur les groupes les plus vulnérables, ce qui entraîne souvent un endettement accru et un recours toujours plus grand aux services d'aide d'urgence (aide alimentaire, etc.).

Les États membres ont été invités à élaborer leurs PNR en axant leurs efforts sur cinq priorités, dont: «lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise». Pour ce faire, la Commission européenne estime que les États membres devraient donner la priorité aux actions suivantes: «continuer d'améliorer l'efficacité des systèmes de protection sociale et s'assurer que les stabilisateurs sociaux automatiques peuvent jouer le rôle qui leur est imparti, en évitant de retirer de façon précipitée les extensions de couverture et d'admissibilité accordées précédemment, jusqu'à la reprise sensible de la croissance des emplois; la mise en œuvre de stratégies d'inclusion active englobant des mesures d'activation du marché du travail, ainsi que de services sociaux adéquats et à un prix abordable afin d'empêcher la marginalisation des catégories vulnérables; garantir l'accès à des services d'appui à l'intégration sur le marché du travail et dans la société, notamment l'accès à un compte de paiement de base, la fourniture d'électricité aux consommateurs vulnérables et l'accès à un logement à un prix abordable» (*examen annuel de la croissance 2012*). Dans cette optique, les PNR de 2012 étaient censés donner à l'inclusion sociale une importance bien plus grande que ne le faisaient la plupart des PNR de 2011. Or, si quelques PNR mettent un peu plus l'accent sur l'inclusion sociale, dans l'ensemble, peu de véritables progrès ont été constatés à cet égard et les champs d'action spécifiques retenus par la Commission sont largement ignorés.

Dans la plupart des PNR, les mesures d'austérité et les restrictions budgétaires prédominent, au détriment des politiques d'inclusion sociale, et il n'est pas prêté suffisamment attention à l'impact social négatif de telles dispositions. Les systèmes de protection sociale n'entrent guère en ligne de compte. Il manque, dans une large mesure, une stratégie d'inclusion active basée sur trois piliers (qui combine de manière équilibrée un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité). La couverture de l'accès aux services est très limitée. Certains États membres présentent aussi une tendance préoccupante à se détourner des politiques et des programmes à long terme qui envisagent la pauvreté et l'exclusion sociale dans leur dimension structurelle, pour privilégier des réponses à court terme face à l'impact de la crise. Ils peuvent dès lors être amenés à individualiser les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, et à en faire retomber la responsabilité sur les personnes qui en souffrent. Il s'ensuit que l'accent est mis sur des programmes qui visent à changer les comportements des individus plutôt qu'à s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cela risque de miner les politiques et les programmes à long terme basés sur la solidarité sociale et les droits sociaux fondamentaux des personnes.

Pour autant que la pauvreté et l'exclusion sociale soient abordées, la priorité est souvent donnée presque exclusivement au renforcement de l'accès à l'emploi, mais même dans ce cas, l'approche est en général assez restrictive et ne couvre pas suffisamment l'étendue des aides nécessaires pour les personnes les plus éloignées du marché du travail. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que beaucoup de PNR ne prévoient pas explicitement de développer des synergies entre les objectifs d'Europe 2020 en matière d'inclusion et d'autres objectifs de cette même stratégie. Quand il y en a, c'est le plus souvent dans le domaine de la lutte contre les inégalités en termes d'emploi et d'éducation. Il est, par ailleurs, évident que la gouvernance de l'inclusion sociale doit être renforcée, notamment en ce qui concerne l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans les priorités politiques générales, d'analyse de l'impact social et de participation des parties prenantes.

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, seuls huit RSN étaient disponibles en mai 2012, lors de l'analyse effectuée par les experts nationaux. Cela donne à penser que la relance de la méthode ouverte de coordination (MOC) en matière sociale, approuvée par le conseil EPSCO en juin 2011⁵, et son principal outil de mise en œuvre, le RSN, ne sont pas encore pleinement opérationnels et intégrés dans le cycle de gouvernance d'Europe 2020. Toutefois, l'attention limitée accordée aux questions de protection sociale et d'inclusion sociale dans la plupart des PNR et leur approche très restrictive des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale renforcent l'argument selon lequel les RSN devraient être élaborés de façon à étayer la dimension sociale des PNR. Ce constat fait ressortir la nécessité d'introduire les RSN non seulement dans le cadre de la MOC sociale, mais aussi en tant qu'élément essentiel de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020. Pour ce faire, il faudra que davantage d'États membres soient convaincus de la valeur ajoutée considérable des RSN pour le succès de l'ensemble de la stratégie visant à mettre en place une croissance intelligente, durable et inclusive et donnent aux RSN une priorité plus élevée.

Outre la faible priorité accordée aux RSN par beaucoup d'États membres, l'accord intervenu assez tardivement entre le CPS et la Commission européenne sur le format et le calendrier de ces premiers RSN peut aussi expliquer en partie pourquoi, au moment de finaliser le présent rapport (mi-juillet 2012), onze États membres doivent encore présenter leur RSN et pourquoi bon nombre de ceux qui l'ont fait n'ont produit que des rapports relativement limités. Une autre raison peut tenir à la programmation du processus. Dès lors que les RSN sont censés renforcer la dimension de la protection et de l'inclusion sociale du PNR, nous estimons qu'ils devraient précéder la préparation du PNR. Il paraît d'ailleurs raisonnable d'entamer le travail de préparation des RSN peu après la publication des recommandations spécifiques adressées par la Commission européenne aux États membres (en juin), pour leur permettre de formuler des réponses aux recommandations éventuelles en matière sociale et de s'attaquer à tout autre problème social identifié. Cette formule aurait aussi l'avantage de laisser plus de temps pour les consultations avec les parties intéressées. Néanmoins, les RSN ne devraient être finalisés qu'après la définition des grandes priorités sociales pour l'année à venir par la Commission européenne dans son examen annuel de la croissance (EAC), afin que ces priorités puissent être prises en compte, si ce n'est pas déjà le cas.

L'objectif d'une économie inclusive poursuivi par la stratégie Europe 2020 doit aller de pair avec les objectifs de croissance intelligente et durable adoptés en juin 2010 par le Conseil européen. Il est donc essentiel que les PNR constituent un mécanisme de mise en œuvre (plus) équilibré et intégré pour ces trois objectifs qui se renforcent mutuellement et s'appuient sur des RSN élaborés avec soin. À cet effet, nous

⁵ Voir précédemment: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st10/st10405.fr11.pdf>.

souhaitons proposer à la Commission européenne et aux États membres d'envisager en priorité les considérations suivantes dans leur suivi des PNR et RSN de 2012:

- a) Au vu de l'aggravation de la situation en termes de pauvreté et d'exclusion sociale et de sa prise en compte limitée dans la plupart des PNR, et afin de veiller à ce que la croissance inclusive soit mise sur le même pied que la croissance intelligente et durable, il importe que la Commission européenne accorde une attention égale aux questions d'inclusion sociale dans l'évaluation des PNR lors de la préparation de ses recommandations spécifiques adressées aux États membres et formule par conséquent, chaque fois que la nécessité s'en fait sentir, une recommandation spécifique en matière d'inclusion sociale. Compte tenu de la diversité des situations au sein de l'Union européenne (UE), le nombre de recommandations adressées à un État membre en particulier devrait refléter l'étendue et l'urgence des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale dans ce pays. Des recommandations spécifiques en matière d'inclusion sociales devraient aussi être formulées à l'intention des États membres qui bénéficient de mesures de renflouement [voir le point c) ci-dessous].
- b) En définissant, dans son examen annuel de la croissance, les priorités sociales dont les États membres doivent tenir compte dans leurs PNR et leurs RSN, la Commission européenne devrait approfondir son analyse comparative, notamment en exploitant davantage le potentiel unique du cadre d'évaluation conjointe développé d'un commun accord par le CPS, le comité de l'emploi de l'UE (EMCO) et la Commission européenne⁶, afin de circonscrire des «groupes de défis» auxquels sont confrontés les États membres. Ce travail pourrait servir de base à un apprentissage mutuel (incluant des examens par les pairs), complété par des analyses approfondies au niveau national, qui s'appuieraient sur des indicateurs et des évaluations qualitatives.

Dans le domaine de la pauvreté des enfants, la Commission devrait tirer pleinement parti du rapport «*Tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*», adopté en juin 2012 par le CPS, et en particulier du travail très utile de regroupement des pays en fonction des défis auxquels ils sont confrontés⁷.

- c) Dans le souci de veiller à ce que les PNR/RSN et les programmes de consolidation financière intègrent une dimension sociale et, dans la mesure du possible, ne contribuent pas à renforcer les inégalités ou à aggraver la pauvreté et l'exclusion sociale, les États membres devraient effectuer de façon plus systématique des analyses de l'impact social des mesures prévues par leurs PNR/RSN et leurs stratégies de consolidation financière. Cela contribuera à en atténuer les pires effets pour les groupes les plus exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale et à garantir que l'objectif de croissance inclusive est pleinement pris en considération dans le processus de décision national. Pour ce faire, les pays pourraient s'inspirer des exemples positifs mis en évidence dans quelques PNR/RSN. La Commission et les États membres, dans le cadre du CPS, pourraient partager utilement leur expertise en matière d'utilisation des analyses de l'impact social. Les États membres bénéficiant de mesures de renflouement et la Troïka (Banque centrale européenne, Fonds monétaire international et Commission européenne) devraient procéder explicitement à des analyses de l'impact social avant de convenir ensemble des trains de mesures à adopter et avant leur application par les pays concernés. Il

⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=972&furtherNews=yes>.

⁷ Le rapport peut être téléchargé sur la page web du CPS:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=fr> (deux fichiers distincts dans la colonne de droite de la page; l'un contenant le rapport proprement dit et l'autre ses annexes).

est aussi essentiel d'effectuer des analyses de l'impact social a posteriori, afin de vérifier si les mesures prises dans ce contexte n'ont pas eu pour effet d'accroître la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités.

- d) Face à la montée du chômage et, en particulier, du chômage de longue durée, les États membres devraient renforcer ou du moins maintenir leurs services d'aide à l'emploi et à l'activation professionnelle et, ce faisant, ils devraient mieux cibler les groupes les plus éloignés du marché du travail.
- e) La Commission européenne devrait insister davantage, notamment dans son EAC 2013, sur le rôle déterminant joué par les systèmes de protection sociale dans la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi que dans la protection des citoyens à cet égard, et souligner la nécessité de maintenir des systèmes de protection sociale efficaces qui garantissent des niveaux adéquats d'aide au revenu et d'accès aux services essentiels. Il convient de rappeler aux pays l'engagement qu'ils ont pris de mettre en place des régimes de revenu minimum qui garantissent un revenu suffisant pour vivre dans la dignité, conformément aux exigences de la recommandation du Conseil de 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale et de la recommandation de la Commission de 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail.
- f) Dans le processus de consolidation financière, les États membres devraient veiller à ne pas substituer des mesures d'urgence à court terme aux politiques et programmes de fond en matière de protection sociale, qui jouent un rôle essentiel dans la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale et qui constituent un investissement à long terme dans la lutte contre les causes structurelles de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de l'inégalité. Lorsque des mesures d'urgence à court terme sont nécessaires pour apporter une aide en situation de crise, il convient de les déployer d'une façon qui ne sape pas le développement à long terme des politiques et des programmes d'inclusion sociale. Les États membres et la Commission européenne devraient prêter une attention plus grande à l'impact des politiques de consolidation financière sur les enfants. À cet égard, la recommandation sur la pauvreté et le bien-être des enfants que prépare la Commission peut représenter une occasion unique de mettre la situation des enfants davantage au centre des préoccupations des futurs PNR et RSN.
- g) La prochaine évaluation par la Commission de la mise en œuvre de la recommandation relative à l'inclusion active devrait encourager les États membres à adopter une approche plus intégrée de la promotion de l'inclusion active, qui combine de manière équilibrée les trois piliers (complément de ressources adéquat, marchés du travail favorisant l'insertion et accès à des services de qualité) afin qu'ils se renforcent mutuellement, dans le sens souhaité par le conseil des ministres «EPSCO» en décembre 2008.
- h) La lutte contre les inégalités croissantes devrait devenir une préoccupation centrale du processus Europe 2020 et des réponses apportées à la crise économique et financière. À cet égard, la Commission européenne devrait tirer parti de sa *Conférence de haut niveau sur les inégalités en Europe et l'avenir de l'État providence* de décembre 2011⁸ (en publiant un rapport sur la conférence et en organisant une rencontre annuelle sur ce thème). Les États membres devraient accorder une priorité plus grande à la réduction des inégalités dans les prochains PNR et RSN. Le comité de la protection sociale et

8 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&eventsId=357&furtherEvents=yes&catId=88>.

son sous-groupe «Indicateurs» pourraient aussi contribuer utilement à l'avancement des travaux sur ces questions importantes.

- i) Les États membres devraient mieux définir, dans leurs PNR/RSN, les mesures destinées à protéger les groupes particulièrement exposés, comme les immigrants, les Roms, les sans-abri et les personnes handicapées, et accorder à ces mesures une priorité plus élevée.
- j) Les États membres devraient revoir les modalités de participation des parties prenantes pour faire en sorte que le processus d'Europe 2020 puisse être renforcé par des contributions plus approfondies et par des consultations d'une durée suffisante pour être significatives.
- k) Dans leurs prochains PNR, les États membres devraient étayer les aspects relatifs à l'inclusion sociale par des RSN solides qui adoptent une approche globale et pluridimensionnelle des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. Pour ce faire, les pays pourraient s'inspirer des exemples positifs des États membres qui ont déjà intégré leurs PNR et leurs RSN de telle façon que ces documents stratégiques se renforcent mutuellement.
- l) Dès lors que la plupart des RSN ont été présentés tardivement ou n'ont pas été établis en 2012, les États membres et la Commission européenne, dans le cadre du CPS, devraient examiner les causes de cette situation, afin d'éviter qu'elle se reproduise à l'avenir. Il leur est notamment suggéré de revoir le calendrier de présentation des RSN et d'envisager la possibilité qu'ils soient soumis préalablement aux PNR, afin qu'ils puissent en renforcer la dimension sociale plus efficacement. La préparation des RSN devrait commencer peu de temps après la publication des recommandations spécifiques de la Commission adressées aux États membres, mais les rapports ne devraient être finalisés qu'après la définition des grandes priorités sociales pour l'année à venir par la Commission dans son examen annuel de la croissance (EAC).

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'UE 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. L'année 2012 est la deuxième année où les États membres de l'UE ont eu à soumettre leurs PNR Europe 2020 à la Commission européenne. Les rapports sociaux nationaux (RSN) constituent un nouvel outil introduit en 2012. Le conseil des ministres de l'UE a décidé de renforcer la dimension sociale du processus Europe 2020 au moyen d'une «relance de la méthode ouverte de coordination (MOC) en matière sociale», étayée par les RSN couvrant les domaines de l'inclusion sociale, des pensions, ainsi que des soins de santé et des soins de longue durée.

Les membres du réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale ont évalué les PNR de leurs pays respectifs, ainsi que les RSN – 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 RSN) sont susceptibles d'engendrer des progrès vers la réalisation des objectifs d'inclusion sociale de la stratégie Europe 2020. Le présent rapport, 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.