



PRESIDENCE FRANCAISE

Réunion des ministres sur la pauvreté et l'exclusion sociale Marseille – 16 octobre 2008

PAPIER DE DISCUSSION DE LA PRESIDENCE

Introduction

En mars 2000, le Conseil, en initiant la Stratégie de Lisbonne, avait demandé aux Etats membres et à la Commission européenne de prendre des mesures favorisant l'éradication de la pauvreté d'ici 2010. Or, l'objectif, ambitieux, n'a pas été atteint : 16 % des Européens vivaient encore en 2006 en dessous du seuil de risque de pauvreté.

Depuis 2000, la pauvreté au sein de l'Union européenne s'est diversifiée ; elle touche particulièrement les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes isolées. Elle concerne, dans de nombreux pays, tant les personnes exclues du monde du travail que celles en activité. En effet, la pauvreté laborieuse apparaît comme un phénomène croissant, qui touche 8% des personnes qui ont un emploi au sein de l'Union européenne.

Face à ces évolutions, les difficultés auxquelles les personnes en situation de pauvreté ont à faire face se sont dans le même temps complexifiées, à mesure que les réalités sociales en Europe se sont transformées. En parallèle, les obstacles permettant d'accéder pleinement à l'emploi, aux possibilités de formation, d'éducation, au logement, aux soins de santé et aux services financiers demeurent nombreux.

A partir de ce constat liée au caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale, une nouvelle stratégie "d'inclusion active" s'est construite depuis 2006, afin de donner un cadre rénové à une action coordonnée de lutte contre la pauvreté. La stratégie d'inclusion active s'articule autour de trois piliers indissociables et complémentaires: une aide au revenu suffisante, des marché du travail inclusifs, ainsi qu'un accès à des services de qualité.

L'ensemble des acteurs concernés par l'insertion se sont mobilisées autour de cette stratégie et ont contribué à l'enrichir, notamment dans le cadre des consultations lancées par la Commission européenne. Tous les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion - associations, partenaires sociaux, collectivités territoriales, Etats, réseaux européens et personnes en situation de pauvreté, ont, chacun avec détermination, souligné l'importance d'une telle stratégie.

Au niveau communautaire, de récents travaux sont venus appuyer cette volonté. Le Comité des régions et le Comité économique et social européen ont rappelé leur encouragement à une action renforcée dans ce domaine et ont élaboré des propositions en ce sens. Le Parlement européen, dans le cadre de ses travaux sur la promotion de l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté, porte également un message clair sur la nécessité d'un tel engagement. Le Comité de la Protection sociale, en lien avec le Comité de l'Emploi, a également apporté sa contribution à l'édifice.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'est affirmée dans ce cadre comme un objectif partagé par l'ensemble des acteurs concernés au sein de l'Union européenne, qui expriment la nécessité d'agir ensemble sur les déterminants de la pauvreté. Comme elle l'avait annoncé dans le cadre de sa communication du 2 juillet 2008 sur l'agenda social renouvelé, la Commission européenne, avec la recommandation du 3 octobre 2008 sur l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail, vient d'apporter une impulsion majeure en ce sens.

Le moment est venu de donner un signal fort sur l'engagement politique des Etats membres en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et plus particulièrement autour de **principes communs d'inclusion active**.

En outre, il convient de réfléchir à la mise en œuvre de ces principes communs : en pratique, **de quels outils avons nous besoin pour que cette stratégie soit celle d'une Europe qui protège** et réponde aux attentes et aux besoins concrets des citoyens européens ?

Sur ces sujets notre préoccupation est d'être aussi concrets que possible.

C'est pour cela que, en lien étroit avec les 7èmes rencontres des personnes en situation de pauvreté des 16 et 17 mai dernier, la Présidence française a décidé de consacrer la 7ème table ronde européenne sur la pauvreté et l'exclusion sociale à l'inclusion active et de réunir, pour la première fois, dans la continuité de la table ronde, les ministres européens en charge de ces questions pour débattre de la stratégie et de ses outils.

Dans cette perspective, nous voudrions que cette réunion à Marseille marque une étape importante pour affirmer notre mobilisation et notre engagement politique, qui viendront donner tout son sens à l'année 2010 européenne de lutte contre la pauvreté, qui vient d'être adoptée à l'unanimité par les Etats membres.

A la suite de cet événement, la Présidence française de l'Union européenne souhaite parvenir à des conclusions au Conseil EPSCO des 15-16 décembre 2008. Ces conclusions devraient mettre en lumière des principes communs s'inscrivant dans les trois piliers de l'inclusion active et définir les outils adaptés pour la mise en œuvre et le suivi de cette stratégie.

1 – Les principes communs d'inclusion active

Deux recommandations du Conseil de 1992 ont exprimé la détermination des États membres à favoriser le droit pour tous à des ressources suffisantes et à préserver la qualité de leurs systèmes de protection sociale ; elles sont depuis mises en œuvre progressivement et

constituent un socle de référence important. Elles nécessitent pour autant aujourd'hui d'être mieux articulées dans le cadre d'une approche intégrée qui associe tous les acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté. La définition d'une ligne directrice intégrée pour les politiques de l'emploi des Etats membres - qui appuie l'interaction nécessaire entre les politiques de l'emploi, les services sociaux, la protection sociale et les systèmes fiscaux en vue de mobiliser les personnes les plus éloignées du marché du travail - va dans ce sens.

Les principes communs d'inclusion active élaborés dans le cadre de nombreuses consultations et présentés par la Commission européenne, viennent aujourd'hui, autour de trois piliers articulés et indissociables, compléter cette démarche.

Le premier d'entre eux vient souligner l'efficacité sur la réduction de la pauvreté des systèmes de revenu minimum, même si ceux-ci ne peuvent permettre de répondre à eux-seuls à l'ensemble des difficultés. Notamment il est utile de souligner à ce sujet que parmi les personnes éligibles aux aides sociales, trop peu en y ont accès effectivement.

Le deuxième pilier souligne qu'inclusion sociale et participation au marché du travail vont de pair. Mais si l'emploi protège globalement de la pauvreté, l'existence de trappes à inactivité et de trappes à bas salaires présente des défis que les systèmes de protection sociale et fiscaux sont amenés à relever. Il apparaît dès lors essentiel que ceux-ci accompagnent de façon adaptée les transitions entre l'inactivité et l'emploi, puis vers un emploi mieux rémunéré et qu'ils évoluent de telle manière que le retour à l'emploi permette une augmentation des revenus supérieure à l'absence de retour sur le marché du travail. Par ailleurs, pour s'intégrer durablement sur le marché du travail, les personnes défavorisées doivent bénéficier de services d'accès à l'emploi personnalisés pour améliorer leur participation à la société et leur aptitude à l'emploi. Elles doivent également être soutenues pour renforcer leurs compétences quand elles sont dans l'emploi.

Enfin, le troisième pilier vise à rappeler que les incitations à la reprise d'un emploi ne sont pas uniquement monétaires et les personnes en situation de pauvreté éloignées du marché du travail doivent souvent faire face à de nombreux obstacles. En ce sens, l'accès à des services de qualité venant accompagner le retour à l'emploi est un élément clé, que ce soit l'accès à des services de garde d'enfants, aux soins de santé, à un logement stable, décent et autonome ou bien encore à des services financiers de base, permettant, par exemple, le développement du micro-crédit.

Questions :

- Quelles sont les conséquences concrètes de l'adoption d'une recommandation sur l'inclusion active aux niveaux communautaire et national?
- Quelles doivent être selon vous les marges de manœuvre locales pour articuler les trois piliers de la recommandation ?

2 – Quels objectifs et quels outils pour continuer à avancer ensemble ?

Parvenir à des résultats concrets en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion au sein de l'Union implique un engagement politique fort des Etats membres.

Cela implique d'identifier des méthodes de travail adaptées pour mettre en œuvre la stratégie d'inclusion active, en vue de contribuer au renforcement mutuel des stratégies nationales, et ce dans le cadre existant, à savoir celui de la méthode ouverte de coordination, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Ce renforcement mutuel peut se réaliser dès lors en identifiant les marges de manoeuvre suggérées par les bonnes pratiques des Etats membres.

Ceci amène à favoriser le recours à des méthodes communes, tel que le recours à des démarches chiffrées, qui pourraient être définies au niveau national en fonction des spécificités propres à chaque pays et de manière concertée avec l'ensemble des acteurs concernés. Ces démarches permettraient de déterminer de façon plus efficace les leviers adaptés en matière d'action publique, tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité. Le développement d'expérimentations sociales au sein des Etats membres dans le champ de l'inclusion active apparaît comme un autre outil concret et pertinent de réduction de la pauvreté. Chaque Etat pourrait ainsi en tirer les enseignements utiles et identifier les pistes d'actions innovantes pour renforcer les stratégies nationales de réductions de la pauvreté.

La communication de la Commission européenne du 2 juillet 2008 sur le renforcement de la MOC s'inscrit dans ce cadre en préconisant le recours à des objectifs chiffrés dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Elle souligne aussi la pertinence de l'échange d'expériences dans un contexte transnational, et plus particulièrement l'utilité de l'outil d'expérimentation sociale.

Questions :

- Des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté, fixés au niveau national, peuvent-ils contribuer à mobiliser les acteurs de la lutte contre la pauvreté ? A quelle(s) condition(s) ?
- Avez-vous préparé d'importantes réformes dans le champ de l'inclusion active en ayant recours au préalable à une expérimentation ? Quel sens lui donner au niveau européen ? Quels doivent en être les champs de développement ?
- Quels sont les autres instruments qui peuvent contribuer, à votre sens, à la mise en œuvre des principes communs d'inclusion active ?