



Bruxelles, le 20.2.2013  
COM(2013) 83 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment  
par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020**

{ SWD(2013) 38 final }

{ SWD(2013) 39 final }

{ SWD(2013) 40 final }

{ SWD(2013) 41 final }

{ SWD(2013) 42 final }

{ SWD(2013) 43 final }

{ SWD(2013) 44 final }

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020

### INTRODUCTION

La stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive<sup>1</sup> définit des objectifs qui visent à sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale au moins 20 millions de personnes et à porter à 75 % le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans. Les initiatives phare de la stratégie Europe 2020, notamment la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois, appuient les efforts déployés pour atteindre ces objectifs. Le semestre européen fournit le cadre de pilotage et de suivi des réformes économiques et sociales des États membres. La méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale et d'inclusion sociale a contribué au pilotage des réformes structurelles engagées par les États membres dans ces domaines. Promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale et lutter contre l'exclusion sociale et les discriminations sont des objectifs fondamentaux de l'Union européenne (UE), inscrits dans le traité<sup>2</sup>. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que les institutions européennes, et les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, respectent les droits individuels, civiques, politiques, économiques et sociaux.

Dans son discours sur l'État de l'Union en 2012, le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a souligné que: «[...] ce sont précisément les pays européens qui disposent des meilleurs systèmes de protection sociale et au sein desquels la concertation sociale est la plus développée qui figurent parmi les économies les plus performantes et les plus compétitives du monde.»

Toutefois, les défis posés par la crise ont, dans de nombreux pays, accru les risques de pauvreté, d'exclusion sociale et d'exclusion du marché du travail<sup>3</sup>. À l'intérieur d'un même État membre ou entre les États membres, les écarts se creusent. Cette situation non seulement compromet les objectifs de la stratégie Europe 2020 et la compétitivité de l'Europe dans un environnement mondialisé mais pourrait avoir de larges retombées sociales et économiques négatives, étant donné que ce n'est pas seulement l'individu mais la société dans son ensemble qui supporte les conséquences économiques et sociales du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>4</sup>.

Les systèmes de protection sociale ont permis d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan social mais ils se heurtent aux conséquences de l'évolution démographique et de la crise

---

<sup>1</sup> Communication COM (2010) 2020 de la Commission du 3 mars 2010 intitulée «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

<sup>2</sup> COM (2010) 2020 du 3 mars 2010, conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

<sup>3</sup> Article 3 du traité sur l'Union européenne.

<sup>4</sup> Le nombre de personnes exposées aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale a augmenté depuis 2008 dans 18 des 26 États membres pour lesquels des données étaient disponibles en 2011 (Eurostat).

<sup>4</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 38 des services de la Commission intitulé *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*.

financière et économique. Il s'ensuit que la pression sur les budgets publics et le risque de pénuries structurelles sur le marché du travail renforcent la nécessité de moderniser les politiques sociales afin d'optimiser leur efficacité, leur efficience et leurs modes de financement. Il est fondamental d'optimiser l'utilisation des ressources et d'éviter que les effets négatifs de la crise ne perdurent, tant dans les pays confrontés à de lourdes restrictions budgétaires que dans les États membres disposant d'une plus grande marge de manœuvre. Pour atteindre la croissance économique et la compétitivité, il est nécessaire d'investir dans le capital humain, qui constitue le fondement de la productivité et de l'innovation<sup>5</sup>.

Les systèmes de protection sociale remplissent trois fonctions: investir dans le domaine social, assurer une protection sociale et stabiliser l'économie. Par investissements dans le domaine social, il convient d'entendre le renforcement des capacités actuelles et futures des personnes. En d'autres termes, les politiques sociales s'accompagnent non seulement d'effets immédiats mais d'effets durables positifs, notamment pour l'emploi et les revenus du travail. En particulier, les investissements sociaux ne *réparent* pas simplement les dégâts, ils *préparent* les personnes à faire face aux risques de la vie. La modernisation des politiques sociales suppose d'orienter par principe les décisions de financement sur les résultats ex ante et de considérer sous un angle systématique le rôle que jouent les politiques sociales aux différentes étapes de la vie: de l'école jusqu'à la maladie et la vieillesse en passant par les périodes de travail ou de chômage.

Souvent, les politiques sociales remplissent deux, voire trois des fonctions précitées, lesquelles peuvent se renforcer mutuellement. Généralement, la fonction de protection permet, dans les situations difficiles, de préserver les investissements réalisés dans le capital humain. Il serait donc trompeur d'allouer diverses parties d'un budget à une fonction spécifique. Le volet «investissements» des dépenses liées à une politique donnée dépend en grande partie des caractéristiques de conception de cette dernière (conditionnalité, durée, etc.), des spécificités du contexte national (complémentarité à d'autres politiques) et des circonstances dans le temps (durée du cycle économique, trajectoire de croissance). Par exemple, la garde des enfants joue un rôle de protection, mais représente également un investissement important s'il est bien conçu, en ce sens qu'il permet à l'individu d'améliorer ses compétences et son intégration. La Suède a atteint l'un des taux d'emploi des femmes les plus élevés en Europe grâce à des politiques d'emploi adaptées aux familles et à de généreux congés parentaux combinés à des investissements dans des services universels de garde des enfants.

Des systèmes de protection sociale bien conçus, qui conjuguent des investissements sociaux d'envergure aux deux autres fonctions, la protection et la stabilisation, accroissent l'efficacité et l'efficience des politiques sociales, tout en continuant de favoriser l'équité et l'inclusion sociales. La modernisation des politiques sociales, en particulier, suppose que les mesures d'activation jouent un rôle plus important. Les personnes peuvent ainsi, dans toute la mesure de leurs capacités, participer activement à la société et à l'économie. Les régimes d'aide devraient prévoir une stratégie de sortie, de sorte qu'ils seraient, par principe, de nature temporaire. La conditionnalité, en tant que moyen d'atteindre un objectif approprié et spécifique (par exemple, la participation à la formation), s'inscrit dans cette perspective. L'aide devrait être fournie en priorité à ceux qui en ont besoin au moment où ils en ont besoin. Des services et des prestations individualisés et intégrés (fournis par exemple via des guichets uniques) peuvent améliorer l'efficacité des politiques sociales. La simplification des procédures peut aider les personnes dans le besoin à accéder plus facilement aux prestations et aux services, ce qui permet également d'éviter le chevauchement des régimes et des dépenses.

---

<sup>5</sup> Comme le souligne la communication COM (2012) 582 de la Commission du 10 octobre 2012 intitulée «Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique».

La présente communication est accompagnée d'une recommandation de la Commission intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité» et d'une série de documents de travail des services de la Commission. L'ensemble constitue le «paquet investissements sociaux» et fournit un cadre politique de réorientation, le cas échéant, des politiques des États membres vers des investissements tout au long de la vie, dans le but de garantir la qualité et la viabilité des budgets des politiques sociales et de ceux des gouvernements et du secteur privé dans leur ensemble, ainsi que l'a également exprimé le Parlement européen dans sa résolution sur le pacte d'investissement social<sup>6</sup>. Cette démarche s'inscrit dans le droit fil de l'examen annuel de la croissance (EAC), qui invite les États membres à «investir dans une croissance génératrice d'emplois et inclusive», ainsi que dans la perspective de modernisation des systèmes de protection sociale, destinée à en garantir l'efficacité, la qualité et la viabilité. Le «paquet» donne des orientations qui contribueront à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 en rattachant les politiques sociales aux réformes inscrites dans les recommandations du «semestre européen» pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 ainsi qu'aux Fonds de l'UE concernés. Il conviendra de mesurer la pauvreté avec plus de précision et d'obtenir dans de meilleurs délais les statistiques sociales qui permettent de suivre, dans l'UE, les tendances et les résultats<sup>7</sup>.

Le «paquet» est parfaitement complémentaire du «paquet emploi»<sup>8</sup>, qui définit la marche à suivre vers une reprise génératrice d'emplois, du livre blanc sur les retraites<sup>9</sup>, qui expose une stratégie pour des retraites adéquates, viables et sûres, et du «paquet emploi des jeunes»<sup>10</sup>, qui porte spécifiquement sur la situation des jeunes. Il se fonde également sur le cadre réglementaire proposé pour la mise en œuvre de la politique de cohésion pour la prochaine période de financement 2014-2020 et, en particulier, sur la portée du Fonds social européen (FSE) ainsi que sur la proposition de consacrer au moins 20 % des fonds du FSE dans chaque État membre à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté.

## 1. LES DEFIS

### L'évolution démographique

À compter de 2013, pour la première fois, la population en âge de travailler en Europe se comprimera tandis que la proportion de personnes âgées enregistrera une rapide augmentation. Le nombre d'actifs pour une personne de plus de 65 ans est de quatre aujourd'hui et passera à deux d'ici à 2040.

Il existe des différences entre les pays, les régions et les secteurs. Si, dans l'ensemble de l'UE, la population a faiblement augmenté ces dernières années, dans un certain nombre d'États membres tous situés dans la partie orientale de l'Union, elle a constamment diminué au cours des dix dernières années. Certaines régions défavorisées, dans lesquelles la population des communautés marginalisées augmente, sont confrontées à des défis spécifiques.

---

<sup>6</sup> Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2012 sur le pacte d'investissement social – une réponse à la crise.

<sup>7</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 38 des services de la Commission intitulé *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*.

<sup>8</sup> Communication COM (2012) 173 du 18 avril 2012 de la Commission intitulée «Vers une reprise génératrice d'emplois».

<sup>9</sup> Livre blanc COM (2012) 55 de la Commission du 16 février 2012 intitulé «Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables».

<sup>10</sup> Communication COM (2012) 727 de la Commission du 5 décembre 2012 intitulée «Faire accéder les jeunes à l'emploi».

Le vieillissement de la population, l'augmentation des taux de dépendance et la diminution de la population active menacent les budgets des politiques sociales et leur viabilité<sup>11</sup>. La crise économique a fait augmenter le chômage, diminué les recettes fiscales et accru le nombre de personnes qui ont besoin de prestations, ce qui met davantage en péril la viabilité de nos systèmes de protection sociale.

Si tous les États membres sont concernés par l'évolution démographique, leurs situations respectives sont très disparates en ce qui concerne le nombre d'années de vie en bonne santé et l'espérance de vie. Ces différences sont dues à un certain nombre de facteurs déterminants pour la santé, notamment l'évolution des conditions de vie, des conditions de travail et du mode de vie. Il en est de même pour l'accessibilité à des soins de santé de qualité.

### **Comment accroître l'efficacité des politiques sociales?**

En mettant les budgets des États membres sous pression alors que des efforts accrus sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, la crise aggrave les problèmes résultant de l'évolution démographique.

Dans la mesure où elles représentent environ 29,5 % du PIB, les dépenses publiques consacrées aux politiques sociales, qui couvrent en grande partie les retraites et la santé, font l'objet d'une étroite surveillance dans le contexte de l'assainissement budgétaire. De nombreuses réformes doivent porter avant tout sur l'amélioration de l'efficacité et être bien réfléchies pour éviter les répercussions négatives sur les taux de pauvreté, la productivité, la croissance économique, la santé publique et la cohésion sociale.

Pour garantir la viabilité et la qualité des politiques sociales, les États membres doivent trouver les moyens d'en accroître l'efficacité et l'efficacéité tout en remédiant aux principaux changements démographiques et sociétaux<sup>12</sup>. Dans certains cas, du fait de la multiplicité des prestations, des agences et des conditions d'octroi, les coûts administratifs augmentent et les personnes qui sont le plus dans le besoin ne sont pas suffisamment en mesure de faire valoir leurs droits. Un suivi insuffisant conduit également à des dépenses inutiles. Certaines prestations en espèces et certains services sociaux sont également très peu connus et les personnes qui ont besoin d'aide n'y ont pas accès<sup>13</sup>.

Malgré des dépenses équivalentes consacrées aux politiques sociales, les États membres parviennent à des résultats très différents dans le domaine de la réduction de la pauvreté, de l'emploi et de la santé. Il est donc possible de mieux utiliser les ressources<sup>14</sup>.

L'EAC, qui ouvre le semestre européen 2013, montre que le processus actuel de restructuration de nos économies entraîne des perturbations, est politiquement ambitieux et socialement difficile; il indique néanmoins qu'il est nécessaire de jeter les bases d'une croissance et d'une compétitivité intelligentes, durables et inclusives. L'EAC a également

---

<sup>11</sup> Pour une analyse détaillée des répercussions budgétaires du vieillissement de la population, il convient de se référer au rapport de 2012 sur le vieillissement, disponible à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf).

<sup>12</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 38 des services de la Commission intitulé *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*.

<sup>13</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 39 des services de la Commission intitulé *Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*.

<sup>14</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 38 des services de la Commission intitulé *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*.

souligné la nécessité de réformer les systèmes de soins de santé dans le double but de garantir l'accès à des soins de santé de qualité et d'utiliser les ressources publiques de manière plus efficace. L'accélération nécessaire des réformes a déjà été prise en compte dans les recommandations spécifiques par pays de 2012, qui préconisent de prolonger la vie active et d'encourager le travail en offrant de meilleures opportunités (d'emploi) aux femmes et aux jeunes, en améliorant l'efficacité des transferts sociaux et des systèmes d'assistance et en garantissant l'accès à des services de qualité.

### **Secteur privé et troisième secteur: des ressources complémentaires de l'effort public**

Les ressources des politiques sociales ne se limitent pas aux ressources publiques, Une partie non négligeable provient des personnes et des familles. Les organisations à but non lucratif fournissent également des services sociaux à grande échelle, tels que les foyers d'accueil, l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées ainsi que les centres de conseils pour les prestations sociales en général. Les entreprises sociales<sup>15</sup> peuvent compléter les efforts du secteur public et faire œuvre de pionniers dans la création de nouveaux marchés, mais le soutien qu'elles reçoivent actuellement est insuffisant<sup>16</sup>. Les organisations à but lucratif du secteur privé devraient être davantage encouragées à exploiter le potentiel des investissements sociaux grâce, notamment, à un environnement social et professionnel en bonne santé et sûr. Ce n'est pas seulement la responsabilité sociale des entreprises qui est en jeu, il s'agit aussi, par exemple, de la formation sur le tas, des structures internes de garde des enfants, de la promotion de la santé et de l'accessibilité et de l'ouverture des lieux de travail aux familles.

Dans le domaine social, les États membres n'ont toujours pas suffisamment recours à des formules de financement innovantes, comme la participation du secteur privé et l'ingénierie financière, au moyen d'instruments tels que la microfinance, des garanties de soutien aux politiques et des obligations d'investissements sociaux<sup>17</sup>, qui devraient permettre de réaliser des économies budgétaires.

### **Nécessité d'investir dans le capital humain tout au long de la vie et de garantir des moyens de subsistance suffisants**

Si l'on souhaite réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, il faut mener des actions correctives à large échelle pour répondre aux problèmes rencontrés par les citoyens aux différentes étapes de leur vie.

Les enfants qui grandissent dans la pauvreté y restent souvent toute leur vie. Par exemple, les fortes inégalités d'éducation<sup>18</sup> et de santé pendant l'enfance s'aggravent souvent au cours de l'existence. Il est donc important de prendre en considération les facteurs déterminants pour la

---

<sup>15</sup> L'économie sociale, également appelée «troisième secteur», concerne les acteurs non gouvernementaux, tels que les organisations locales, les organisations bénévoles et les entreprises sociales qui s'engagent dans des activités de prestations sociales. Les entreprises sociales sont principalement des entreprises à vocation sociale dont les excédents sont généralement réinvestis dans l'entreprise ou dans la communauté et qui ne visent pas à maximiser les bénéfices au profit des propriétaires et des actionnaires.

<sup>16</sup> Ainsi que l'a souligné la communication COM(2011) 682 de la Commission du 25 octobre 2011 intitulée «Initiative pour l'entrepreneuriat social – construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au cœur de l'économie et des innovations sociales».

<sup>17</sup> Grâce aux obligations à effet social, un investisseur privé finance généralement un prestataire de services sociaux pour l'application d'un programme social. En échange, le secteur public promet («obligation») de lui rembourser l'investissement initial et de lui verser un taux rémunérateur si le programme atteint, sur le plan social, les résultats escomptés.

<sup>18</sup> Par exemple, l'accès limité à un enseignement de qualité, à des mesures supplémentaires de soutien scolaire, l'absence d'aide des parents ou d'accès à d'autres possibilités (non scolaires) d'apprentissage etc.

santé tout au long de la vie. De mauvais résultats scolaires auront directement une incidence négative sur les possibilités d'emploi et les revenus du travail. C'est le cas, par exemple, des enfants roms, qui sont particulièrement exposés au risque de marginalisation sociale et économique et de discrimination. La moitié d'entre eux seulement a accès aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, soit près de deux fois moins que dans l'UE en moyenne, et dans plusieurs États membres, ils sont moins de 10 % à terminer le cycle d'enseignement secondaire et sont donc confrontés à des taux d'emploi peu élevés. En République tchèque, seuls deux Roms sur dix vivant dans des localités marginalisées ont reçu une formation formelle ou ont fréquenté l'enseignement secondaire, deux voies déterminantes pour leurs carrières professionnelles<sup>19</sup>.

L'investissement dans le capital humain est nécessaire dès le plus jeune âge et doit se poursuivre tout au long de la vie. Le taux de chômage des jeunes s'élève actuellement à 23,4 % et est en augmentation. Dans le même temps, les progrès sont insuffisants pour remédier à l'abandon scolaire et à l'abandon des études supérieures. En outre, une proportion inquiétante de jeunes est sans emploi, ne suit pas d'études ou de formation, soit 12,9 % des Européens âgés de 15 à 24 ans, ce qui représente, en 2011, un total de 7,5 millions de personnes. Par conséquent, dans certains États membres, les jeunes sont relativement plus exposés au risque de pauvreté que les personnes âgées. De tels risques combinés à la pénurie d'emplois sont également une source de préoccupation majeure dans de nombreuses zones rurales de l'Union européenne, où les jeunes éprouvent plus de difficultés à accéder au marché du travail ou à trouver un emploi que les jeunes vivant dans des zones urbaines et de grandes villes<sup>20</sup>.

Les travailleurs appartenant aux classes d'âge de forte activité et les travailleurs plus âgés sont touchés par la forte hausse du chômage de longue durée. Ils risquent dès lors d'être touchés par la pauvreté, et leur capacité d'insertion professionnelle, leur stabilité familiale ainsi que leur santé mentale et physique risquent d'en souffrir.

Les jeunes mais aussi les femmes (âgées), les chômeurs, les personnes handicapées et les migrants vivant en Europe connaissent des difficultés: leur taux chômage est très élevé (19,6 % en 2011, contre 9,7 % en moyenne). Le taux d'emploi des personnes handicapées est inférieur de 25 % à celui des personnes valides. De plus, dans l'ensemble de l'Union européenne, le risque de pauvreté et d'exclusion sociale est, en moyenne, de 10 points de pourcentage plus élevé chez les personnes âgées de 25 à 54 ans nées à l'étranger que dans les autres catégories de la population<sup>21</sup>. Le risque de pauvreté après transferts sociaux entre migrants et citoyens de l'UE affiche également un écart important de 8 points de pourcentage<sup>22</sup>. En outre, les enfants issus de l'immigration sont plus exposés au risque d'abandon scolaire.

Les marchés du travail ne permettent pas à chacun d'y trouver sa place. Dans certains pays, le rythme auquel les femmes et les personnes d'origine immigrée font leur entrée sur le marché du travail progresse très lentement et le nombre moyen d'heures de travail reste faible. La segmentation et la polarisation du marché du travail donnent lieu à de fortes inégalités de marché dans un certain nombre de pays et les systèmes sociofiscaux peuvent créer des obstacles au travail, en particulier pour les personnes à faibles revenus et celles qui apportent

---

<sup>19</sup> Banque mondiale, Unité du secteur du développement humain, région Europe et Asie centrale: *Europe and Central Asia Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia Policy Note*, 30 septembre 2010.

<sup>20</sup> Voir le document de travail SWD (2012) 44 final des services de la Commission du 7 mars 2012.

<sup>21</sup> Source: Eurostat, EU-SILC 2008.

<sup>22</sup> Source: Eurostat, EU-SILC 2008.

le deuxième salaire du ménage. Les préretraites et les écarts entre l'âge effectif et l'âge légal de départ à la retraite ralentissent l'activité économique.

Pour de nombreuses personnes, l'emploi qu'elles occupent ne leur suffit pas pour sortir leur famille de la pauvreté. Les travailleurs pauvres représentent un tiers des adultes en âge de travailler exposés au risque de pauvreté<sup>23</sup>.

Malgré les efforts de modernisation des systèmes de protection sociale, les progrès sont inégaux dans l'UE, et dans un certain nombre d'États membres, trop souvent, les politiques sociales n'empêchent pas certaines catégories de la population de tomber dans la pauvreté et l'exclusion sociale ou de connaître le chômage de longue durée. En l'absence de protection sociale, les taux de pauvreté pourraient être jusqu'à deux fois plus élevés; néanmoins, de plus en plus de personnes reçoivent des prestations insuffisantes ou ne sont pas couvertes du tout. De plus en plus de ménages sont dans une situation de détresse financière<sup>24</sup>.

Dans certains pays, les inégalités de revenus disponibles se sont accrues et, dans le même temps, les conditions de vie de nombreuses personnes en situation de vulnérabilité se sont, dans l'absolu, dégradées de façon disproportionnée. Une telle évolution va à l'encontre des droits sociaux des citoyens de mener une vie digne<sup>25</sup>: selon une estimation pour l'année 2009, pour une nuit donnée, il pourrait y avoir 410 000 personnes sans domicile<sup>26</sup>. Dans la plupart des États membres, ce chiffre augmente et un nombre beaucoup plus élevé de personnes est sous la menace d'une expulsion<sup>27</sup>.

### **Remédier aux disparités entre les femmes et les hommes**

Les problèmes spécifiques que posent les inégalités persistantes entre les femmes et les hommes doivent être résolus de façon cohérente<sup>28</sup>. Chez les femmes, la pauvreté touche douze millions de personnes de plus que chez les hommes dans l'UE. Non seulement les femmes perçoivent des salaires plus faibles, mais elles sont moins présentes sur le marché du travail et ont moins d'heures de travail, en partie à cause des tâches ménagères non rémunérées, de la garde des enfants et des soins de longue durée. En particulier:

- le taux d'activité des femmes, qui est encore inférieur de 16,4 % à celui des hommes, reflète les différences persistantes entre les femmes et les hommes dans le domaine des tâches ménagères (64,9 % contre 77,6 % pour la tranche d'âge 15-64 ans en 2011);
- les femmes sont plus nombreuses à travailler à temps partiel, leur temps de travail hebdomadaire moyen est donc inférieur de 17 % à celui des hommes (33,7 heures contre 40,6 en 2011);
- l'écart de rémunération (salaire horaire moyen en 2010) entre les femmes et les hommes est de 16,2 %, il est dû aux faibles rémunérations perçues par les femmes

<sup>23</sup> Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE, décembre 2012.

<sup>24</sup> Par détresse financière, on entend la situation dans laquelle se trouvent les ménages lorsqu'ils doivent puiser dans leur épargne ou s'endetter pour couvrir les dépenses courantes.

<sup>25</sup> Voir également la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui, en son chapitre III sur l'égalité, établit les droits de l'enfant (article 24) et des personnes âgées (article 25) et se réfère également à l'égalité entre les hommes et les femmes (article 23) et à l'intégration des personnes handicapées (article 26).

<sup>26</sup> Selon la définition ETHOS: <http://www.feantsa.org/IMG/pdf/fr.pdf>.

<sup>27</sup> *A social inclusion roadmap for Europe 2020*, H. Frazer, E. Marlier, I. Nicaise, 2010.

<sup>28</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 38 des services de la Commission intitulé *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*.

pour un travail de valeur égale ainsi qu'à la présence massive de femmes dans des emplois moins rémunérateurs.

Compte tenu de ces éléments, on peut estimer que le salaire total des femmes est en moyenne de 42 % inférieur à celui des hommes<sup>29</sup>. Étant donné que les inégalités entre hommes et femmes perdurent tout au long de la vie et que leurs effets négatifs se cumulent au fil du temps, le PIB baisse, les cotisations de sécurité sociale diminuent et la pauvreté augmente chez les femmes âgées (18 % des femmes de 65 ans et plus sont exposées au risque de pauvreté, contre 13 % des hommes). L'appartenance à un milieu défavorisé ou à une minorité ethnique aggrave ces inégalités.

## **2. LES INGREDIENTS NECESSAIRES: DES INVESTISSEMENTS SOCIAUX SIMPLES, CIBLES ET SOUMIS A CONDITIONS**

Malgré les différences importantes qui séparent les États membres, tous sont confrontés à des défis structurels, sociaux et démographiques. Ceux qui, à un stade précoce, de manière cohérente et avant la crise, ont intégré dans leurs politiques sociales un modèle de croissance reposant sur une stratégie d'investissements sociaux connaissent une croissance plus inclusive que les autres<sup>30</sup>. La modernisation des politiques sociales est un enjeu commun à l'échelle de l'UE. En effet, des politiques sociales inefficaces dans un pays peuvent avoir des répercussions sur d'autres, en particulier dans la zone euro. Le manque d'investissements dans les politiques sociales de développement du capital humain, par exemple dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, aboutit à des niveaux d'éducation inférieurs et à une baisse globale des compétences dans certains États membres<sup>31</sup>. Cela peut contribuer à expliquer les différences de compétitivité économique entre États membres et les déséquilibres actuels observés dans l'UEM, dans la mesure où une éducation et des compétences médiocres entraînent une baisse de la qualité et de la productivité de la main-d'œuvre. Dans les États membres à faible compétitivité économique, les travailleurs hautement qualifiés peuvent également avoir tendance à quitter leur pays d'origine pour trouver un emploi ailleurs, ce qui réduit encore la productivité potentielle.

Confrontés à des défis structurels à long terme, les États membres doivent s'adapter pour garantir la qualité et la viabilité de leurs systèmes sociaux et la contribution de ces derniers à la stabilisation de l'économie. Si une personne est temporairement dans l'incapacité de trouver un emploi, il convient de mettre l'accent sur l'amélioration de ses compétences pour l'aider à retourner sur le marché du travail. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter une stratégie qui soit ciblée sur les besoins individuels et appliquée de la manière la plus rentable.

Pour permettre aux individus d'exploiter tout leur potentiel de participation à la vie sociale et économique, il sera nécessaire de les épauler aux étapes critiques de leur vie. Cela implique d'investir dans les individus dès l'enfance et la jeunesse et de continuer par la suite. L'innovation sociale doit faire partie intégrante des adaptations nécessaires grâce à l'expérimentation de nouvelles stratégies, dont les plus efficaces seront conservées.

---

<sup>29</sup> Selon les calculs de la Commission.

<sup>30</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 38 des services de la Commission intitulé *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*.

<sup>31</sup> Voir *Starting Strong III: A quality toolbox for Early Childhood Education and Care* (OCDE, Paris) pour en savoir plus sur l'influence des politiques éducatives préscolaires sur les résultats de l'enquête PISA (2009), et sur les différences entre les États membres en matière d'investissements dans ces politiques.

## 2.1. Des systèmes sociaux simplifiés et mieux ciblés pour en renforcer la viabilité et la qualité

Pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, il y a lieu d'adopter une nouvelle stratégie qui tienne compte des contraintes budgétaires et des défis démographiques des États membres. Les politiques sociales doivent répondre à deux exigences indissociables: la qualité et la viabilité budgétaire. Il faut donc tout d'abord utiliser les ressources disponibles de manière plus rentable et plus efficace, en élaborant des politiques simplifiées, mieux ciblées et fondées sur la conditionnalité. L'universalité et la sélectivité sont deux notions à manier de façon intelligente. Par exemple, un enseignement préscolaire qui est largement accessible aux enfants, comme c'est le cas en France, a des effets positifs importants et durables sur la capacité des enfants à réussir à l'école et, à long terme, à obtenir des salaires plus élevés sur le marché du travail.

Le document de travail des services de la Commission sur l'investissement dans la santé<sup>32</sup> montre comment des investissements intelligents dans ce domaine peuvent entraîner une amélioration des résultats du point de vue de la productivité, de l'employabilité, de l'inclusion sociale et de l'utilisation efficace des ressources publiques, tout en contribuant à la viabilité budgétaire des systèmes de santé<sup>33</sup>, à l'investissement dans le capital humain et à l'équité en matière de santé<sup>34</sup>.

Il convient d'optimiser les dépenses par des efforts accrus visant à réduire la fraude et les charges administratives pour les usagers et les prestataires de services. Il est possible de consolider la structure financière grâce à un meilleur recouvrement de l'impôt, à l'élargissement des assiettes fiscales, au réexamen indispensable des postes de dépenses fiscales et à un régime fiscal mieux adapté à la croissance comportant, par exemple, des taxes environnementales. Enfin, les politiques sociales devraient davantage concerner ceux qui en ont le plus besoin, garantissant ainsi un meilleur taux d'utilisation, gage d'une qualité et d'une viabilité accrues.

### La Commission invite les États Membres:

- à accorder plus d'importance aux investissements sociaux lors de l'affectation des ressources et dans la structure globale des politiques sociales; il s'agit donc de mettre davantage l'accent sur les services de garde (des enfants), l'éducation, la formation, les mesures actives du marché du travail, l'aide au logement, la réinsertion et les services de santé; à améliorer la viabilité des systèmes de santé<sup>35</sup>; les structures financières devraient être renforcées, notamment, par un meilleur recouvrement de l'impôt, l'élargissement des assiettes fiscales et un régime fiscal plus favorable à la croissance, ce qui permettrait d'éviter les retombées négatives sur la demande de main-d'œuvre; à rendre compte des progrès dans les programmes nationaux de réforme (PNR);

<sup>32</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 43 des services de la Commission du 7 mars 2012 intitulé *Investing in Health*.

<sup>33</sup> Conclusions du Conseil, 3054<sup>e</sup> réunion du Conseil «Affaires économiques et financières», Bruxelles, 7 décembre 2010.

<sup>34</sup> Conclusions du Conseil sur les valeurs et principes communs aux systèmes de santé de l'Union européenne (2006/C 146/01).

<sup>35</sup> Cette démarche devrait s'appuyer sur le rapport conjoint du comité de politique économique et de la Commission sur les systèmes de santé, ainsi que sur la coopération des États membres figurant dans le processus de réflexion du Conseil sur les systèmes de santé et sur les maladies chroniques.

- à simplifier les systèmes de prestations et leur gestion pour les utilisateurs et les prestataires, à réduire les charges administratives et la fraude et à donner aux groupes cibles la possibilité de mieux faire valoir leurs droits (cet objectif pourrait notamment être atteint par la mise en place de guichets uniques et la réduction du nombre de prestations différentes pour un seul et même événement); à mieux cibler les politiques sociales afin de garantir que les personnes les plus nécessiteuses peuvent bénéficier d'une aide adéquate sans grever davantage les finances publiques.

**La Commission soutiendra l'action des États membres:**

- en contrôlant, dans le cadre du semestre européen, l'efficacité et l'efficience des systèmes sociaux et l'importance qu'ils accordent aux investissements sociaux, dans le but également d'améliorer la qualité et la viabilité. Conformément au mandat reçu du Conseil<sup>36</sup> et comme annoncé dans son programme de travail pour 2013, le comité de la protection sociale (CPS) se penchera sur le financement des systèmes de protection sociale et sur l'efficience et l'efficacité des dépenses de protection sociale; pour atteindre cet objectif d'ici fin 2013, il conviendra notamment d'élaborer une méthode; ces travaux seront fondés sur l'analyse et l'échange des bonnes pratiques dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC sociale);
- en créant, dans le courant de l'année 2013, un groupe d'experts indépendant qui fournira des conseils pour investir efficacement dans la santé<sup>37</sup>.

**2.2. Poursuivre des politiques mobilisatrices et favorables en apportant une aide ciblée, conditionnelle et plus efficace**

Les pouvoirs publics et les employeurs des États membres doivent se mobiliser pour continuer d'accroître la participation de la main-d'œuvre, en particulier en levant les derniers obstacles à une pleine participation, et pour favoriser la création d'emplois et la demande de main-d'œuvre.

Aux lignes d'action énoncées dans le «paquet emploi» et la communication «Repenser l'éducation»<sup>38</sup>, qui mettent l'accent sur l'offre et la demande sur le marché du travail, il convient d'ajouter les investissements dans les politiques sociales, dans les services et les prestations en espèces, qui constituent des mesures mobilisatrices et favorables. Les investissements sociaux devraient privilégier les résultats pour les personnes et la société au sens large. L'aide fournie aux personnes doit leur apporter une stratégie de sortie, elle doit être octroyée en tant que de besoin et, par principe, à titre temporaire. Dans certains cas, les services sociaux sont plus efficaces qu'une prestation en espèces. En outre, certaines aides devraient être basées sur la réciprocité: elles seraient, comme souvent dans le cas des allocations de chômage, subordonnées à la réalisation, par le bénéficiaire et dans la mesure de ses moyens, d'un objectif approprié et déterminé.

<sup>36</sup> Conseil EPSCO du 17 février 2012: «entreprendre des travaux sur le financement des systèmes de protection sociale, en invitant d'autres comités compétents à prendre part à ces importants travaux».

<sup>37</sup> Décision 2012/C 198/06 de la Commission du 5 juillet 2012 établissant un groupe d'experts indépendant et multisectoriel chargé de fournir des avis sur des moyens efficaces d'investir dans la santé.

<sup>38</sup> Communication COM (2012) 669 de la Commission du 20 novembre 2012 intitulée «Repenser l'éducation – Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques».

À cet égard, l'application de la recommandation sur l'inclusion active<sup>39</sup> et des orientations prévues dans le présent «paquet»<sup>40</sup>, est essentielle. Les mesures doivent répondre aux besoins des personnes et ne pas être liées à la nature de la prestation ou aux caractéristiques du «groupe cible». Les guichets uniques et les contrats individuels s'inscrivent dans une démarche simplifiée qui répond aux besoins des gens. L'établissement de budgets de référence peut contribuer à l'application de la recommandation<sup>41</sup>.

Les systèmes sociofiscaux devraient rendre le travail financièrement attrayant et les politiques sociales devraient également garantir des moyens de subsistance suffisants. Il convient de lever les obstacles à la participation au marché du travail des femmes et des autres travailleurs sous-représentés. Les interventions doivent revêtir un caractère préventif et permettre un accès à des services essentiels tels qu'un compte de paiement de base, l'internet, les transports<sup>42</sup>, les structures d'accueil des enfants, l'éducation et la santé. Les produits de consommation et les services doivent être proposés au meilleur prix<sup>43</sup> et l'inclusion financière doit être renforcée. La mise en œuvre de l'ensemble législatif sur les «comptes bancaires», qui contient des mesures visant à fournir à tous les consommateurs de l'UE un compte de paiement de base et qui fait suite à la recommandation de 2011 sur ce même thème<sup>44</sup>, sera fondamentale.

Les investissements sociaux jouent un rôle particulier pour les personnes davantage touchées par le chômage, la pauvreté, les mauvaises conditions de logement, les problèmes de santé et la discrimination. Par exemple, de nombreux Roms vivent dans des conditions de marginalisation extrême et sont dans une situation socio-économique déplorable. Des politiques axées sur leurs besoins et offrant une aide intégrée sont donc nécessaires. La lutte contre le problème des sans-abri, axée sur la prévention et l'intervention précoce peut générer d'importantes économies dans les domaines du logement d'urgence, des soins de santé et de la prévention de la criminalité. Il importera, à cet égard, de réexaminer les réglementations et les pratiques en matière d'expulsion.

L'innovation est un élément essentiel des investissements sociaux, étant donné que les politiques sociales doivent être constamment adaptées en fonction des nouveaux défis. Cela suppose de développer et de réaliser de nouveaux produits, services et modèles, de les analyser et de privilégier les plus efficaces et les plus efficaces. Dans le domaine de la politique sociale, les innovateurs doivent pouvoir travailler dans un cadre fixant, par exemple, les conditions d'essai et de promotion des nouveaux mécanismes de financement ainsi que les critères de mesure et d'évaluation de l'incidence de leurs activités.

---

<sup>39</sup> Recommandation 2008/867/CE de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, JO L 307 du 18.11.2008, p. 11.

<sup>40</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 39 des services de la Commission intitulé *Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*.

<sup>41</sup> Les budgets de référence comportent une liste des biens et services nécessaires à une famille d'une taille et d'une composition données pour vivre à un certain niveau de bien-être, accompagnés de leurs coûts mensuels ou annuels estimés. Source: *European Consumer Debt Network (2009), Handbook of reference budgets*, p. 5.

<sup>42</sup> Voir également le cadre réglementaire de l'UE sur les droits des passagers et les transports publics, le règlement (UE) n° 1177/2010.

<sup>43</sup> Le prix le plus bas qu'un consommateur pourrait payer pour un bien ou un service donné, y compris, le cas échéant, par l'achat de biens ou de services «groupés».

<sup>44</sup> Recommandation 2011/442/UE de la Commission du 18 juillet 2011 sur l'accès à un compte de paiement de base.

L'innovation sociale doit être renforcée, s'inscrire dans l'élaboration des politiques, et être liée à des priorités telles que l'application des recommandations spécifiques par pays, ce qui peut impliquer un recours au FSE.

Les entreprises sociales et le troisième secteur peuvent compléter l'action publique et faire œuvre de pionnier dans la création de nouveaux services et de nouveaux marchés pour les citoyens et les administrations publiques, mais ils ont besoin pour cela d'acquérir des compétences et d'être aidés. Il est important, pour les États membres, de fournir aux entrepreneurs sociaux des régimes d'aide, de les encourager à créer leurs entreprises et de mettre en place un environnement réglementaire propice<sup>45</sup>. Le présent «paquet»<sup>46</sup> contient des exemples de projets réussis ainsi que des orientations pour l'utilisation des fonds de l'UE (interventions du FSE, en particulier).

#### **La Commission invite les États Membres:**

- à pleinement appliquer sans délai la recommandation de la Commission de 2008 sur l'inclusion active – y compris, s'il y a lieu, par l'intermédiaire du FSE et du FEDER –, en intégrant ses trois piliers: une aide au revenu suffisante, des marchés du travail favorisant l'insertion et des services d'aide; à établir des cadres légaux garantissant un accès à des services sociaux efficaces, de qualité et abordables qui respectent la réglementation de l'UE; à établir, selon la méthode que la Commission élaborera en coopération avec le CPS, des budgets de référence pour concevoir une aide au revenu efficiente et appropriée fondée sur les besoins sociaux recensés à l'échelon local, régional et national<sup>47</sup>. Les progrès réalisés dans ces domaines devraient transparaître dans les programmes nationaux de réforme;
- à combler l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes et à lever les autres obstacles à la participation au marché du travail de ces dernières et des autres travailleurs sous-représentés, en particulier en encourageant les employeurs à mettre fin aux discriminations sur le lieu de travail et à proposer des mesures de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale (tels que des services de garde d'enfants), des lieux de travail adaptés offrant, entre autres, des solutions basées sur les TIC, l'accessibilité numérique, une gestion de la diversité, des programmes de perfectionnement et de formation ainsi que de reconnaissance des compétences et des qualifications, ainsi que des possibilités de mobilité et d'évolution professionnelle (carrières successives); cet objectif devrait être atteint grâce, notamment, à des dispositions réglementaires relatives au marché du travail, au congé parental et à des incitations fiscales; des mesures devraient être adoptées pour veiller à ce que l'harmonisation de la fiscalité et des systèmes de prestations sociales rendent le travail rémunérateur (seuils de prestations dégressifs ou incitations fiscales liées à l'exercice d'un emploi); à cet effet, le FSE, le FEDER, le Fonds européen d'intégration (FEI) et le Fonds européen pour les migrations et l'asile devraient être mis à contribution;

<sup>45</sup> Les règles communautaires sur les aides d'État doivent être respectées [il serait également possible d'exploiter les possibilités offertes, par exemple, par le règlement général d'exemption par catégorie (CE) n° 800/2008 ou par le règlement (CE) n° 1998/2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis].

<sup>46</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 44 des services de la Commission intitulé *Social Investment through the European Social Fund*.

<sup>47</sup> Comme indiqué dans les principes communs d'inclusion active adoptés par le Conseil le 12 décembre 2008.

- à faire face au problème des sans-abri au moyen de stratégies globales fondées sur la prévention, les approches axées sur le logement et le réexamen des réglementations et des pratiques relatives aux expulsions, en tenant compte des éléments clés des orientations données en la matière par le présent «paquet»;
- à recourir au Fonds pour l'aide européenne aux plus démunis (FEAD) en tant que de besoin pour traiter le problème de la privation matérielle et des sans-abri, y compris en contribuant aux mesures d'accompagnement qui favorisent l'insertion sociale;
- à appliquer la recommandation de la Commission sur l'accès à un compte de paiement de base<sup>48</sup>; à proposer des produits de consommation et des services au meilleur prix et à améliorer l'inclusion financière;
- à élaborer des stratégies concrètes pour l'innovation sociale, tels que des partenariats regroupant les secteurs publics et privés et le troisième secteur, à garantir des aides financières adéquates et prévisibles (y compris la microfinance) et à prévoir des moyens de formation, de mise en réseau et de tutorat destinés à soutenir les politiques fondées sur des données probantes; à tirer pleinement parti des possibilités de financement du FSE, du FEDER, du Feader, du FEI et des PCIS et à donner plus d'ampleur aux projets concluants; à donner la priorité à l'innovation de la politique sociale dans l'application des recommandations par pays et à en faire rapport dans les PNR;
- à soutenir les entrepreneurs sociaux<sup>49</sup> en prévoyant des mesures incitatives pour la création et le développement d'entreprises, en leur permettant d'étendre leurs connaissances et leurs réseaux et en leur fournissant un environnement réglementaire propice dans le droit fil de l'initiative pour l'entrepreneuriat social<sup>50</sup> et du plan d'action «Entrepreneuriat 2020»<sup>51</sup>;
- à explorer et à élaborer des solutions innovantes visant à obtenir des fonds privés supplémentaires pour les investissements sociaux, par exemple grâce à des partenariats entre le public et le privé.

#### **La Commission soutiendra l'action des États membres:**

- en suivant les réformes d'inclusion active<sup>52</sup> dans le cadre du semestre européen, en élaborant une méthode d'établissement des budgets de référence en 2013 et en surveillant la pertinence de l'aide au revenu en recourant auxdits budgets dès qu'ils auront été établis en collaboration avec les États membres;
- en expliquant aux autorités publiques et aux prestataires de services la façon dont il convient d'appliquer aux services sociaux la réglementation de l'UE en matière

<sup>48</sup> Recommandation 2011/442/UE de la Commission du 18 juillet 2011 sur l'accès à un compte de paiement de base, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:190:0087:01:FR:HTML>

<sup>49</sup> L'axe «entrepreneuriat social» du programme pour le changement social et l'innovation (d'un montant de 90 millions d'euros) favorise le développement du marché de l'investissement social et facilite l'accès des entreprises sociales au financement en mettant à leur disposition des fonds propres, des quasi-fonds propres, des instruments de prêts et des subventions.

<sup>50</sup> Communication COM(2011) 682 de la Commission du 25 octobre 2011 intitulée «Initiative pour l'entrepreneuriat social – construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au cœur de l'économie et des innovations sociales».

<sup>51</sup> Communication COM(2012) 795 de la Commission du 9 janvier 2013 intitulée «Plan d'action "Entrepreneuriat 2020"».

<sup>52</sup> Voir les notes de bas de page 38 et 39.

d'aides d'État, de marché intérieur et de marchés publics<sup>53</sup>, grâce à un guide actualisé<sup>54</sup> et à des échanges d'information réguliers;

- en préparant une recommandation sur les bonnes pratiques en matière d'intégration des Roms en s'appuyant sur les expériences des États membres, et en faisant rapport annuellement sur les progrès réalisés dans la mise en place des stratégies nationales d'intégration des Roms dans le cadre du semestre européen; en facilitant l'intégration des Roms grâce à l'échange des bonnes pratiques ainsi que le développement de la coopération transnationale, par l'intermédiaire du réseau des points de contact nationaux pour les Roms;
- en présentant une initiative législative en vue de renforcer l'accès aux comptes de paiement de base, d'améliorer la transparence et la comparabilité des frais bancaires et de faciliter le changement de compte bancaire;
- en informant davantage les personnes de leurs droits sociaux au moyen de guides sur la protection sociale plus faciles à utiliser, et en contribuant à la mise en place de services permettant à chacun de suivre l'évolution de ses droits à pension; en outre, la Commission contribuera à la prévention des discriminations fondées sur la nationalité, réduira les obstacles auxquels sont confrontés les travailleurs migrant à l'intérieur de l'UE grâce à une directive qui visera à une meilleure application et au respect des droits à la libre circulation;
- en fournissant, en 2013, des orientations aux États membres sur la manière de tirer parti de l'innovation de la politique sociale dans le cadre de l'application des recommandations par pays; ces orientations contiendront notamment des exemples sur la manière d'utiliser les Fonds structurels et d'investissement européens;
- en présentant, en 2013, un rapport sur la mise en œuvre de la communication intitulée «Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités dans l'Union européenne<sup>55</sup>».

### **2.3. Investir dans le domaine social tout au long de la vie**

L'aide devrait cibler les besoins spécifiques qui jalonnent l'existence, l'enfance, la jeunesse, le passage de l'école au travail, la parentalité, du début à la fin de la carrière et la vieillesse. Cela suppose d'adapter les services intégrés, les prestations en espèces et l'assistance en fonction des étapes critiques de la vie et de prévenir les difficultés à venir.

La recommandation de la Commission intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité»<sup>56</sup>, qui fait partie du présent «paquet», est une bonne illustration de la manière dont l'investissement social ciblé peut être intégré à une politique fondée sur l'universalité des droits et accroître l'égalité des chances.

<sup>53</sup> Les propositions de la Commission relatives à une directive sur la passation des marchés publics [COM(2011) 896 final] et à une directive relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux [COM(2011) 895 final] sont actuellement en cours de négociation.

<sup>54</sup> Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de marchés publics et de marché intérieur.

<sup>55</sup> Communication COM(2009) 567 final intitulée «Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités dans l'Union européenne».

<sup>56</sup> Voir la recommandation C (2013) 778 de la Commission intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité».

Il est essentiel d'accorder une attention particulière aux enfants pour bâtir une économie de la connaissance durable, efficace et compétitive et une société équitable entre les générations. La question de l'adéquation des futures retraites dépend du capital humain de ceux qui aujourd'hui sont des enfants. Faute de mesures correctrices, l'augmentation de l'espérance de vie et la nette diminution de la population active pourraient conduire à un déséquilibre de la structure des dépenses en faveur des prestations de vieillesse, à une augmentation générale du budget de l'État et à une réduction des ressources disponibles pour les jeunes et les enfants. Il existe un large consensus sur le fait que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants sont un moyen efficace d'éviter l'abandon scolaire et d'améliorer les résultats scolaires, la santé, les perspectives d'emploi et la mobilité sociale.

Briser le cercle vicieux des inégalités d'une génération à l'autre implique de tirer parti d'une série de politiques, d'aider les enfants, mais aussi les familles et les communautés. Pour ce faire, il y a lieu de prendre en considération à la fois les prestations en espèces et en nature, l'égalité d'accès à une éducation de qualité, la réduction de l'abandon scolaire, la suppression de la ségrégation scolaire et du recours abusif à l'enseignement spécialisé.

Investir dans la santé dès le plus jeune âge permet aux personnes de rester actives plus longtemps et en meilleure santé, améliore la productivité de la main-d'œuvre et réduit la pression financière sur les systèmes de santé. Il est particulièrement important de promouvoir la santé et d'encourager la prévention tout au long de la vie. Dans ce contexte, il est également important de souligner les bénéfices découlant des investissements réalisés dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail<sup>57</sup>.

Le «paquet emploi des jeunes»<sup>58</sup> de la Commission européenne est une réponse à la situation actuelle des jeunes, qui connaissent un taux de chômage élevé. Il propose des régimes garantissant à chaque jeune de recevoir une offre d'emploi de qualité, de poursuivre son éducation et sa formation, d'obtenir un contrat d'apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant le début de sa période de chômage ou à sa sortie du système éducatif. Cette «garantie pour la jeunesse» améliore la sécurité de l'emploi des jeunes en les encourageant à passer de l'école au monde du travail. Il convient de la compléter en donnant aux jeunes la possibilité d'améliorer leurs compétences grâce à des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie. Le programme «Erasmus pour tous»<sup>59</sup> les aidera à suivre une formation et à acquérir les compétences qui leur permettront de renforcer leur développement personnel, d'acquérir de nouvelles compétences et capacités linguistiques et d'avoir de meilleures perspectives d'emploi en général.

Plus tard dans la vie, les politiques relatives à la santé et au vieillissement actif permettent aux personnes d'exploiter au mieux leur potentiel. L'apport des personnes plus âgées à la société est souvent ignoré: on oublie qu'elles prennent soin d'autres personnes et qu'elles mènent des activités de bénévolat; elles devraient donc recevoir un soutien approprié pour continuer dans cette voie. L'année européenne (2012) du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations a permis de mieux prendre conscience du rôle que jouent les personnes âgées dans la société et a donné une impulsion politique aux initiatives, telles que le nouveau plan fédéral pour les seniors en Autriche.

---

<sup>57</sup> COM(2007) 62 final du 21 février 2007.

<sup>58</sup> Communication COM(2012) 727 de la Commission du 5 décembre 2012 intitulée «Faire accéder les jeunes à l'emploi».

<sup>59</sup> Communication COM(2011) 787 de la Commission du 23 novembre 2011 intitulée «Erasmus pour tous: le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport».

Le présent «paquet» illustre comment la prévention, la réinsertion et la création d'environnements adaptés aux personnes âgées et l'élaboration de moyens plus efficaces de dispenser des soins de santé peuvent répondre aux besoins de soins à long terme<sup>60</sup>. Des mesures d'incitation pour stimuler l'emploi des «blouses blanches» et améliorer les conditions de travail dans ce domaine devraient être instaurées pour enrayer la pénurie généralisée de main-d'œuvre dans le secteur de la santé et des soins de longue durée. Les possibilités de bénéficier de transports accessibles et abordables et de logements adaptés permettent également aux personnes âgées et handicapées de rester autonomes le plus longtemps possible et de réduire les besoins de soins de longue durée.

#### **La Commission invite les États Membres:**

- à appliquer la recommandation de la Commission intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité» de manière intégrée, en combinant les prestations en espèces et en nature et l'accès à des services éducatifs préscolaires, sanitaires et sociaux de qualité; à remédier aux inégalités pendant l'enfance en supprimant la ségrégation scolaire et le recours abusif à l'enseignement spécialisé; à rendre l'éducation et l'accueil des jeunes enfants plus visibles et plus accessibles, conformément aux objectifs de Barcelone<sup>61</sup> relatifs aux structures de garde d'enfants et aux objectifs de l'UE en matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants<sup>62</sup>; à faire rapport sur l'état d'avancement dans les PNR; à recourir au FSE, au FEDER et au Feader pour favoriser l'accès aux services sanitaires et sociaux ainsi qu'à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants;
- à appliquer la recommandation sur les politiques de réduction de l'abandon scolaire et à élaborer des politiques fondées sur des données probantes et complètes contre les abandons scolaires et qui englobent la prévention, l'intervention et des mesures de compensation<sup>63</sup>;
- à appliquer les principes directeurs en matière de vieillissement actif et de solidarité intergénérationnelle<sup>64</sup> et à utiliser l'indice du vieillissement actif<sup>65</sup>, qui permet de suivre l'évolution de l'emploi des personnes âgées, de leur participation sociale, de leur degré d'autonomie ainsi que des possibilités offertes par le partenariat européen d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé<sup>66</sup>, afin d'évaluer dans quelle mesure les personnes âgées peuvent exploiter leur potentiel.

#### **La Commission soutiendra l'action des États membres:**

<sup>60</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 41 des services de la Commission intitulé *Long-Term Care in Ageing Societies — Challenges and Policy Options*.

<sup>61</sup> En 2002, lors du sommet de Barcelone, le Conseil européen avait fixé comme objectif de fournir, à l'horizon 2010, des services de garde d'enfants à au moins 90 % des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et à au moins 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans.

<sup>62</sup> À l'horizon 2020, au moins 95 % des enfants ayant entre quatre ans et l'âge de la scolarité obligatoire devraient bénéficier d'un enseignement préscolaire. Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»), annexe I (JO C 119 du 28.5.2009, p. 7).

<sup>63</sup> Recommandation du Conseil du 28 juin 2011 concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire, JO C 191 du 1<sup>er</sup> juillet 2011, p. 1.

<sup>64</sup> Conclusions du Conseil du 6 décembre 2012.

<sup>65</sup> Synthèse de la Commission européenne et de la CEE-ONU sur l'indice du vieillissement actif, (à paraître en 2013), disponible à l'adresse <http://europa.eu/ey2012/ey2012.jsp?langId=fr>.

<sup>66</sup> L'objectif du partenariat d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé est d'augmenter de deux années la durée moyenne de vie en bonne santé des citoyens de l'Union d'ici à 2020. Il fait partie de l'initiative phare «Union de l'innovation» prise dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

- en améliorant la collecte des données longitudinales en mettant particulièrement l'accent sur l'enfance, afin d'étayer l'élaboration et le suivi de politiques sociales reposant sur une stratégie qui englobe la totalité de la vie; en consignnant les progrès réalisés dans le rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe;
- en analysant l'efficacité des transferts en espèces soumis à conditions qui sont réalisés pour soutenir l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, grâce à un projet de recherche financé par le programme Progress;
- en collaborant en 2013 avec le CPS à l'élaboration d'un rapport sur la réforme de la santé et des soins de longue durée, en vue de soutenir les politiques de vieillissement actif et en bonne santé et d'accroître la capacité d'autonomie des personnes de tous âges, en utilisant tout le potentiel des nouvelles technologies, y compris les services de santé en ligne, et de suivre les progrès accomplis en vue d'une protection sociale viable et adéquate contre les risques associés aux soins de longue durée; elle élaborera également un «manuel pour décideurs politiques» destiné à aider les États membres à mettre au point des stratégies de soins à long terme, en se fondant sur les travaux qui seront effectués en 2013 et 2014 par l'Institut de prospective technologique (IPT) du Centre commun de recherche de la Commission (JRC).

### **3. ORIENTATIONS SUR L'UTILISATION DES FONDS DE L'UE POUR LA PERIODE 2014-2020**

Le budget devrait être «un catalyseur pour la croissance et l'emploi dans toute l'Europe, notamment en exerçant un effet multiplicateur sur les investissements dans le capital productif et humain»<sup>67</sup>. Toutefois, la part des ressources de l'UE allouées par les États membres à l'emploi, au développement du capital humain et aux politiques sociales – notamment au titre du FSE – a diminué depuis 1989. C'est pourquoi la Commission a proposé, pour la période 2014-2020, que 25 % au moins des fonds de la politique de cohésion soient alloués au capital humain et aux investissements sociaux, c'est-à-dire aux investissements dans les personnes réalisés par l'intermédiaire du FSE. Elle a en outre proposé qu'au moins 20 % du total des ressources du FSE dans chaque État membre soient alloués à l'objectif thématique de «promotion de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté».

Jusqu'à présent, le Fonds social européen, au titre de la période de programmation 2007-2013, a bénéficié à plus de 50 millions de personnes, dont plus de 4,5 millions de chômeurs et 5 millions d'inactifs pour la seule année 2011; 75 milliards d'euros ont été alloués pour offrir aux citoyens de nouvelles compétences et de meilleures perspectives d'emploi et leur permettre ainsi de réaliser leur potentiel. Les programmes du FSE ont contribué à amortir les effets négatifs de la crise, à préserver l'emploi et à préparer la reprise. Le FEDER a débloqué 18 milliards d'euros en faveur de mesures d'inclusion sociale, principalement dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures sociales.

Les fonds structurels et d'investissement<sup>68</sup>, en particulier le FSE, ainsi que le programme Progress 2007-2013, le programme pour le changement social et l'innovation sociale (PCIS) pour la période 2014-2020 et le Fonds européen d'aide aux plus démunis sont des instruments

<sup>67</sup> Conclusions du Conseil européen (7 et 8 février 2013).

<sup>68</sup> Fonds social européen (FSE), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds de cohésion, Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

importants pour la mise en place, par les États membres, de la stratégie définie dans le «paquet investissements sociaux». L'aide financière accordée au titre de la politique de cohésion, qui a pour objectif de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'ensemble de l'Union, restera, avec les réformes et la modernisation nécessaires décrites dans la présente communication, un instrument important au cours de la période de programmation 2014-2020 pour la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

Pour favoriser une croissance inclusive, la Commission a invité les États membres à veiller à ce que les politiques d'emploi, de développement du capital humain, de modernisation des services publics, d'investissement territorial et d'inclusion sociale prennent en compte les recommandations par pays ainsi que l'analyse sous-jacente des principaux défis recensés dans les documents de travail de la Commission pour l'évaluation des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité<sup>69</sup>. Le FEDER peut être complémentaire du Fonds social européen<sup>70</sup> notamment pour investir dans les infrastructures sanitaires, sociales, scolaires, d'accueil de l'enfance et dans le logement ainsi que pour contribuer à la rénovation et à la revitalisation économique des communautés urbaines et rurales défavorisées. Ces investissements peuvent avoir une incidence sur la réforme des politiques sociales: décloisonnement des établissements d'éducation, transition vers des soins de proximité, politiques de logement intégrées, etc.

Le règlement portant dispositions communes<sup>71</sup> fixe les priorités pour lesquelles l'intervention des Fonds structurels et d'investissement européens sera nécessaire. Ces Fonds soutiendront l'application des recommandations par pays et des programmes nationaux de réforme. Les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs feront l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen.

Les États membres peuvent avoir recours aux Fonds structurels et d'investissement européens pour financer la mise en œuvre des orientations décrites dans la présente communication, y compris dans le cadre de l'innovation sociale, de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social<sup>72</sup>. Le FSE, avec la contribution du FEDER, privilégiera l'innovation sociale<sup>73</sup> afin de financer l'essai de stratégies innovantes et leur transposition à plus grande échelle, ce qui facilitera l'élaboration de mesures sociales plus efficaces.

La Commission livrera des orientations plus détaillées dans le cadre des orientations opérationnelles qu'elle publiera d'ici à la mi-2013 sur la manière dont les États membres peuvent utiliser au mieux les fonds structurels et d'investissement européens pour atteindre les objectifs thématiques approuvés. Ces orientations contribueront à la mise en œuvre des réformes ainsi qu'à la viabilité et à l'efficacité des services publics. Par exemple, dans le domaine de la pauvreté des enfants, elles mentionneront les interventions qui s'avèreraient nécessaires dans un pays où la population rom est importante, les services de garde des

---

<sup>69</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm)

<sup>70</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 44 des services de la Commission intitulé *Social Investment through the European Social Fund*.

<sup>71</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006.

<sup>72</sup> Voir le document de travail SWD (2013) 44 des services de la Commission intitulé *Social Investment through the European Social Fund*.

<sup>73</sup> La Commission a proposé une priorité en matière d'investissement consacrée à l'économie sociale et aux entreprises sociales dans le règlement relatif à la politique de cohésion pour la période 2014-2020.

enfants sont insuffisants et les inégalités sont grandes en matière de résultats scolaires. Parmi les autres thèmes, on trouvera, par exemple, l'innovation, la garde des enfants, la santé, la désinstitutionnalisation et l'inclusion active.

Outre les fonds structurels et d'investissement européens, le PCIS, Horizon 2020, COSME<sup>74</sup> et le programme de santé contiennent aussi des dispositions particulières de financement de l'innovation des politiques sociales. Grâce au FSE, les politiques sociales instaurées à titre expérimental dans les secteurs public et privé pourront être appliquées de manière générale. Le FEAD aidera les États membres à remédier aux problèmes de la privation alimentaire, des sans-abri et de la privation matérielle des enfants et à garantir ainsi des moyens de subsistance suffisants. Enfin, les ressources de l'UE peuvent être complétées par des fonds provenant, par exemple, de la Banque mondiale, de la Banque de développement du Conseil de l'Europe et du Groupe BEI (Banque européenne d'investissement).

#### **La Commission invite les États Membres:**

- à allouer les ressources de la politique de cohésion et de développement rural au développement du capital humain, qui comprend notamment l'emploi, l'inclusion sociale, la réduction des inégalités géographiques, le vieillissement actif, l'accessibilité des services sociaux, éducatifs et sanitaires ainsi que l'éducation et la formation tout au long de la vie; les ressources devraient être allouées en quantité suffisante pour opérer les changements structurels proposés dans les recommandations par pays et eu égard aux objectifs de la stratégie Europe 2020; à veiller à ce que les interventions financées par les Fonds correspondent aux recommandations par pays et reposent sur une stratégie d'investissement social;
- à répondre, par une action coordonnée des Fonds structurels et d'investissement européens, aux multiples besoins des personnes défavorisées, y compris celles qui vivent dans des zones pauvres et isolées;
- à rechercher les moyens de compléter les ressources de l'UE par des fonds provenant de la Banque mondiale, de la Banque de développement du Conseil de l'Europe et du Groupe BEI (Banque européenne d'investissement);
- à expérimenter de nouvelles stratégies (telle que l'innovation par les TIC) en matière de politiques sociales, y compris par l'intermédiaire du PCIS, et à valoriser les innovations les plus efficaces grâce aux Fonds structurels et d'investissement européens;
- à associer les parties prenantes, notamment les organisations de la société civile proches des groupes qui bénéficient d'interventions sociales, à la programmation et à la mise en œuvre et à leur faciliter l'accès au financement.

#### **La Commission soutiendra l'action des États membres:**

- en élaborant des orientations opérationnelles pour que les Fonds structurels et d'investissement européens reposant entièrement sur une stratégie d'investissement social d'ici à la mi-2013; en assurant le suivi des réalisations et des résultats des programmes, sur la base des informations transmises par les États membres conformément aux dispositions définies dans la réglementation relative aux Fonds structurels; si la mise en œuvre des programmes pose des problèmes, la commission

<sup>74</sup>

Programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises.

examinera attentivement ces derniers avec les États membres dans le cadre des procédures prévues par le règlement portant dispositions communes;

- en stimulant le partage des connaissances; la Commission créera, en particulier, une banque de connaissances en collaboration avec les États membres et Eurofound pour contribuer au partage des enseignements tirés, notamment de l'expérience acquise et des bonnes pratiques recensées dans le contexte des Fonds structurels et d'investissement européens; elle soutiendra, par l'intermédiaire du FSE, l'établissement d'une «cartographie de la pauvreté» identifiant les zones où les inégalités sont graves et multiples, pour veiller à ce que les interventions bénéficient à la population cible;
- en renforçant, par l'intermédiaire du FSE, les capacités des autorités nationales et régionales en ce qui concerne l'application de politiques efficaces englobant la promotion de l'entrepreneuriat social.

#### **4. DES INITIATIVES CIBLEES DE L'UE**

Cette section expose un ensemble d'initiatives reprises dans la présente communication et qui sont essentielles pour élaborer une stratégie intégrée et ciblée en matière d'investissements sociaux.

##### **4.1. Des mesures favorisant les investissements sociaux**

La Commission continuera à apporter son soutien, par l'intermédiaire des Fonds structurels, notamment le FSE, mais de nouveaux outils de financement peuvent être utilisés et devraient être exploités pour faciliter l'assainissement budgétaire en sollicitant davantage les fonds privés:

- *Favoriser l'accès des entreprises sociales au financement: fonds d'entrepreneuriat social européens*

Comme l'indique l'initiative pour l'entrepreneuriat social, les entrepreneurs sociaux jouent un rôle crucial dans la promotion de l'inclusion sociale et des investissements dans le capital humain. Les entreprises sociales doivent toutefois avoir accès plus facilement aux fonds privés, qui peuvent contribuer au financement de leurs activités et leur permettre de se développer. La Commission propose non seulement un Fonds de soutien aux entreprises sociales dans le cadre du programme pour le changement social et l'innovation sociale commençant en 2014, mais elle a également proposé un règlement<sup>75</sup> instituant un label pour les fonds d'entrepreneuriat social européens permettant aux investisseurs de repérer facilement les fonds qui apportent une aide aux entreprises sociales européennes et d'obtenir facilement des informations fondamentales sur l'entrepreneuriat social. Le règlement proposé aura pour effet de supprimer les obstacles à la collecte de fonds dans l'ensemble de l'Europe et simplifiera les investissements, dont il accroîtra l'efficacité. En outre, la Commission élaborera une méthode d'évaluation des avantages socio-économiques générés par les entreprises sociales et organisera, début 2014, une conférence de haut niveau pour diffuser les bonnes pratiques en matière d'aide à l'entrepreneuriat social.

- *Étudier les possibilités de recourir à de nouveaux instruments financiers*

<sup>75</sup> Proposition législative COM(2011) 862 de la Commission du 7 décembre 2011 en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux fonds d'entrepreneuriat social.

Dans le domaine des investissements sociaux, les financements innovants provenant du secteur privé et du troisième secteur sont indispensables pour compléter l'effort public. Le microfinancement peut jouer un rôle important à cet égard. La création de nouvelles petites entreprises est essentielle pour réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi et d'inclusion. Toutefois, l'un des principaux obstacles à la création d'entreprise est la difficulté d'accéder au financement, en particulier au microcrédit. La Commission a proposé de prolonger l'instrument de microfinancement Progress dans le cadre du programme pour le changement social et l'innovation sociale, en s'appuyant sur un budget d'environ 92 millions d'euros à partir de 2014. Ces fonds permettront de financer le renforcement des capacités des organismes de microcrédit et d'apporter une aide financière aux personnes qui souhaitent créer leur propre petite entreprise mais ont du mal à obtenir un emprunt classique.

- *Obligations à effet social*

Les obligations à effet social, qui favorisent la participation de capitaux privés au financement de programmes sociaux en échange d'avantages financiers obtenus auprès du secteur public si le programme est concluant, sont des pistes à explorer parmi d'autres. La Commission apportera son aide aux États membres en facilitant l'échange d'expériences.

#### **4.2. Des moyens de subsistance suffisants et des droits sociaux mieux connus**

La Commission veillera à l'application des dispositions visant à protéger ceux qui en ont le plus besoin et à une meilleure diffusion des informations auprès des consommateurs vulnérables, elle apportera également une aide ciblée aux personnes défavorisées pour leur permettre de faire des choix en connaissance de cause:

- *Garantir des moyens de subsistance suffisants*

La plupart des États membres disposent d'un régime de revenu minimum, dont la qualité pourrait néanmoins souvent être améliorée. Le montant d'un tel revenu devrait être calculé pour à la fois permettre aux personnes de mener une vie décente, les aider à rester motivées et les inciter à travailler. Dans le cadre du semestre européen, la Commission surveillera la pertinence de l'aide au revenu et recourra, à cette fin, aux budgets de référence dès qu'ils auront été établis en collaboration avec les États membres.

- *Renforcer et rationaliser les capacités administratives pour mettre en place des guichets uniques*

Le modèle du guichet unique contribue à l'efficacité et à l'efficacités des systèmes de protection sociale. Il simplifie l'organisation, améliore la prestation des services et permet à plus de personnes d'en bénéficier. Cette démarche améliore l'accessibilité d'informations adaptées à leurs destinataires, la coordination entre les différents échelons de l'administration et les capacités, ce qui pourrait réduire la charge administrative qui pèse sur les clients et les prestataires. La Commission aidera les États membres en facilitant l'échange des bonnes pratiques, notamment par l'intermédiaire de la «Banque de connaissances», mise en place en collaboration avec Eurofound. Des fonds du FSE seront disponibles au titre de l'objectif thématique «Renforcement des capacités institutionnelles et mise en place d'une administration publique efficace». La Commission accordera une attention particulière à ces démarches lorsqu'elle évaluera la mise en œuvre, par les États membres, des stratégies d'inclusion active.

- *Améliorer l'inclusion financière*

Les comptes de paiement sont un instrument essentiel à la participation des personnes à l'économie et à la société. Le versement des salaires et des prestations ainsi que le paiement des factures courantes sont de plus en plus souvent effectués par voie bancaire. Un compte bancaire est également essentiel pour accéder à d'autres services financiers de base, tels que les prêts hypothécaires, les prêts à la consommation, l'assurance-vie, les paiements électroniques et les investissements. C'est pour cela que la Commission présente une proposition de directive sur l'accès aux comptes de paiement de base.

- *Protéger les personnes contre les difficultés financières*

La crise financière a montré les conséquences néfastes que des pratiques de prêt et d'emprunt irresponsables peuvent faire peser sur les consommateurs et les prêteurs. Les consommateurs qui achètent un bien immobilier ou qui souscrivent un prêt hypothécaire doivent être correctement informés des risques, et les établissements opérant dans ce secteur devraient conduire leurs activités de manière responsable. La Commission a publié un document de travail sur les mesures et les pratiques nationales pour éviter les procédures de saisie<sup>76</sup>. En outre, la Commission entend renforcer la protection des consommateurs en proposant une directive relative aux contrats de crédit portant sur des biens immobiliers à usage résidentiel. Elle publiera également, au début de l'année 2013, une étude qui répertoriera et analysera les différentes techniques et bonnes pratiques juridiques qui permettent de renforcer la protection des consommateurs. Ces initiatives s'inscrivent dans une stratégie préventive destinée à réduire les difficultés financières et à résoudre le problème des sans-abri.

- *Améliorer l'efficacité énergétique*

La nouvelle directive sur l'efficacité énergétique<sup>77</sup> encourage les États membres à inclure des exigences à caractère social dans leurs régimes nationaux, tient compte des besoins spécifiques des personnes défavorisées et contribue à lutter contre la précarité énergétique en instaurant des relevés intelligents et des factures détaillées qui permettent aux consommateurs vulnérables d'obtenir en temps opportun des informations claires et crédibles sur leur consommation d'énergie et d'avoir de réelles possibilités de réduire leur consommation.

- *Améliorer l'accès des citoyens à l'information*

Des informations accessibles sur, notamment, les services de recherche d'emploi, les prestations de chômage, les allocations familiales, les soins de santé ou les bourses d'études sont essentielles pour garantir l'égalité des chances et la participation des citoyens à l'économie et à la société. Pour faciliter l'accès des citoyens à ces informations, la proposition de directive relative à l'accessibilité des sites web d'organismes du secteur public<sup>78</sup> vise à garantir à tous les citoyens, y compris aux personnes handicapées et aux personnes âgées, l'accessibilité totale d'une série de sites web du secteur public. Par ailleurs, la Commission permettra aux personnes de trouver plus facilement des informations sur leurs droits sociaux dans des guides faciles à utiliser sur la protection sociale, et elle facilitera la création de services grâce auxquels les personnes pourront suivre l'évolution de leurs droits à pension. En

---

<sup>76</sup> Document de travail des services de la Commission SEC(2011) 357 du 31 mars 2011 intitulé *National measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans*.

<sup>77</sup> Article 7, paragraphe 7, point a), et article 10 de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

<sup>78</sup> Proposition législative de la Commission en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accessibilité des sites web d'organismes du secteur public, COM(2012) 721 final du 3 décembre 2012.

outre, la Commission favorisera une meilleure application et un plus grand respect du droit à la libre circulation en proposant une directive qui sera présentée au cours du premier semestre de l'année 2013.

### **4.3. Investir dans l'enfance — Éducation et accueil des jeunes enfants**

Continuer à développer le potentiel de l'éducation de l'accueil des jeunes enfants pour le convertir en un investissement social visant à résoudre les inégalités et à relever les principaux défis de l'enfance, dans le cadre d'interventions ciblées sur la petite enfance:

- *Améliorer l'accès aux services d'accueil des enfants*

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants ont des effets positifs tout au long de la vie. Ils permettent, par exemple, d'éviter l'abandon scolaire, d'améliorer les perspectives d'emploi et de faciliter la mobilité sociale. L'éducation et l'accueil des jeunes enfants sont essentiels pour remédier, grâce à des mesures prises dès la petite enfance, aux difficultés rencontrées par les enfants défavorisés. Ils sont également fondamentaux pour lever les obstacles à la participation des parents au marché du travail. La recommandation sur l'investissement dans l'enfance plaide pour une meilleure accessibilité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en se fondant sur une stratégie intégrée d'amélioration des chances des enfants, dans le but de réaliser les objectifs de Barcelone. La Commission entame en outre une étude pour examiner comment les régimes de transfert en espèces soumis à conditions peuvent favoriser l'utilisation des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants. La Commission européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) intensifient leur coopération à des actions de recensement des meilleures pratiques afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants dans toute l'Europe.

- *Réduire l'abandon scolaire*

Les jeunes qui quittent prématurément l'école sont beaucoup plus exposés au chômage, à la pauvreté et à l'exclusion sociale. La stratégie Europe 2020 a pour objectif de faire passer le taux d'abandon scolaire sous les 10 %. Toutefois, 13,5 % des jeunes quittent encore prématurément le système scolaire. La réduction de l'abandon scolaire compte parmi les priorités d'investissement du Fonds social européen, auquel peuvent recourir les États membres pour mettre en œuvre des politiques conformes à la stratégie intégrée figurant dans la recommandation du Conseil de 2011<sup>79</sup>, en prenant notamment des mesures de prévention, d'intervention et de remotivation scolaire. La mise en œuvre du nouveau programme «Erasmus pour tous<sup>80</sup>» dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et des sports, qui tient compte de la nécessité d'accroître les investissements de l'UE dans le domaine de l'éducation et de la formation, peut encourager les initiatives d'éducation inclusive.

## **5. CONCLUSION: LA VOIE A SUIVRE**

La crise a souligné l'interdépendance des économies de l'UE et a montré que les institutions du marché du travail et les systèmes de protection sociale disposaient de moyens de réaction à l'onde de choc très différents. Elle a également confirmé le rôle de la politique sociale et des

---

<sup>79</sup> Recommandation 2011/C 191/01 du Conseil concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire.

<sup>80</sup> Communication COM(2011) 787 final de la Commission du 23 novembre 2011 intitulée «Erasmus pour tous: le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport».

budgets y afférents dans la stabilité générale de l'UE. Bien que les politiques sociales relèvent au premier chef de la compétence des États membres, l'Union soutient et complète les actions de ces derniers.

La gouvernance économique a été renforcée et les budgets des États membres font l'objet d'une surveillance accrue. Cette démarche doit être assortie d'une meilleure surveillance des politiques dans les domaines sociaux, laquelle permettra, au fil du temps, de gérer les crises, d'absorber les chocs et de garantir un niveau d'investissement social suffisant dans toute l'Europe. Cette question doit aussi figurer à l'ordre du jour des discussions qui se tiennent actuellement sur la dimension sociale de l'UEM.

Le «paquet investissements sociaux» vise à réorienter les politiques des États membres vers des investissements sociaux dans les secteurs qui en ont besoin, dans le but de garantir la qualité et la viabilité des systèmes sociaux tout en liant les efforts déployés à une meilleure utilisation des Fonds de l'Union, notamment le FSE. La Commission invite les États membres à mener les actions et à suivre les orientations figurant dans le présent «paquet», selon trois axes principaux:

### **1. Renforcer les investissements sociaux dans le cadre du semestre européen**

- Les États membres sont invités à renforcer la participation, à tous les niveaux, des acteurs concernés, en particulier les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, à la modernisation de la politique sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020.
- Les États membres sont invités à prendre en compte, dans leurs programmes nationaux de réforme, les orientations prévues dans le présent «paquet investissements sociaux», en accordant une attention particulière:
  - à la nécessité de donner une plus grande place aux investissements sociaux dans leurs politiques sociales, notamment en ce qui concerne la garde (des enfants), l'éducation, la formation, les politiques actives du marché du travail, l'aide au logement, la réinsertion et les services de santé;
  - à l'application de stratégies intégrées d'inclusion active, notamment en établissant des budgets de référence, en assurant une meilleure couverture des prestations et des services et en simplifiant les systèmes sociaux, notamment par l'instauration d'un système de guichets uniques et la rationalisation des prestations.
- La Commission se penchera sur la réforme de la protection sociale ainsi que sur la place accordée aux investissements sociaux et à l'inclusion active dans des recommandations spécifiques par pays et les prochains semestres européens. Elle apportera également une aide aux États membres par un meilleur contrôle des résultats; cela passera par le système statistique européen et par la communication, en temps plus opportun, de statistiques<sup>81</sup> sur la pauvreté et de résultats des politiques sociales et sanitaires<sup>82</sup> de meilleure qualité.

---

<sup>81</sup> Mieux communiquer les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie, fournir des variables sur l'exclusion et l'évaluation de la situation financière à la fin de l'année de référence, collecter plus rapidement et, éventuellement, sur une base intra-annuelle des données sur les revenus mensuels des ménages, et étudier la possibilité de mettre au point un module annuel sur les stratégies d'adaptation.

<sup>82</sup> À l'aide des indicateurs de santé de la Communauté européenne.

## **2. Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE pour favoriser les investissements sociaux**

- Les États membres sont invités à prendre dûment en compte la dimension sociale des investissements dans la programmation des fonds de l'UE, et en particulier des fonds provenant du FSE, pour la période 2014-2020. Ils devront réfléchir à des formules de financement et d'ingénierie financière innovantes et tirer les enseignements des expériences relatives notamment aux obligations d'investissement social, au microfinancement et à l'aide aux entreprises sociales.
- La Commission apportera un soutien actif aux États membres dans leur programmation, sur la base des orientations contenues dans le présent «paquet» et d'autres orientations thématiques opérationnelles, par exemple sur l'innovation sociale, la désinstitutionnalisation et la santé.

## **3. Rationaliser la gouvernance et la communication**

- Les États membres sont invités à faire, au sein des comités concernés, des propositions visant à renforcer la dimension sociale de la stratégie Europe 2020, en la reliant davantage à des procédures existantes telles que la méthode ouverte de coordination et en renforçant la notification des performances des systèmes sociaux des États membres. La Commission continuera de renforcer les instruments d'orientation et de suivi, en s'appuyant sur les outils existant sur le plan macroéconomique, budgétaire et de la gouvernance en matière d'emploi, en vue de limiter et de corriger les écarts liés aux politiques sociales. L'évaluation comparative et le suivi des performances feront partie de cet exercice et s'appuieront sur le suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale<sup>83</sup>.
- La Commission travaillera en étroite collaboration avec les États membres au sein des formations du Conseil concernées, du CPS et d'autres comités pour encourager la réflexion et elle poursuivra le dialogue avec tous les acteurs concernés, notamment dans le cadre de la convention annuelle de la plateforme contre la pauvreté et l'exclusion.

---

<sup>83</sup> Document 13723/12 du Conseil: le mécanisme de suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale décrit les variations annuelles significatives du point de vue statistique («tendances sociales à surveiller») au moyen d'indicateurs clés qui font partie du tableau de bord des indicateurs de protection sociale et déclenchent le suivi thématique des tendances sociales à surveiller.