

Europe 2020 et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un mariage de dupes ?

Ramón Peña-Casas

Introduction

Voici dix ans, nous écrivions dans un des volumes de cette collection qu'un nouveau cycle avait commencé dans l'histoire politique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe, grâce au lancement de la méthode ouverte de coordination (MOC) sur le sujet dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. À l'instar de bien des observateurs, nous nous réjouissions alors de ce que la montée à l'agenda de la politique sociale européenne de la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale, certes dans le cadre non contraignant d'un processus de coopération politique souple entre les États membres (méthode ouverte de coordination – MOC), allait enfin permettre de donner un élan décisif à la résorption de l'une des principales injustices sociales affectant encore des millions d'individus dans l'ensemble de l'Union européenne (UE) (Peña-Casas, 2002).

Une décennie plus tard, le bilan apparaît pour le moins mitigé, s'il ne faut en juger que par les résultats atteints : les objectifs en matière de croissance, d'emploi, d'environnement, d'innovation ou d'éducation n'ont pas été atteints et les promesses sociales de Lisbonne n'ont pas été tenues (Cantillon, 2011 ; Vanhercke, 2011 ; Barbier C., 2010 ; Barbier J-C., 2010 ; Peña-Casas, 2010 ; Natali, 2009). La pauvreté a au mieux stagné dans les pays européens, les inégalités économiques et sociales se sont accrues, ainsi que le chômage et/ou la précarité de l'emploi, qui touchent toujours durablement les catégories les plus vulnérables de la population, dont les plus jeunes, mais aussi de manière croissante des catégories *a priori* moins exposées, notamment les travailleurs. Et si la Stratégie de Lisbonne n'a pas pu contrer ces évolutions négatives, l'ampleur des défis qu'elles représentent reste d'une actualité brûlante

pour la nouvelle Stratégie européenne à moyen terme, Europe 2020. D'autant plus que ces évolutions sociales négatives se sont encore sérieusement accentuées dans le contexte de crise permanente que connaît l'Europe depuis 2007. Nous manquons de place ici pour détailler l'ensemble de ces défis¹, aussi ne mentionnerons-nous que deux chiffres, particulièrement significatifs pour notre propos. En 2010, un peu plus de 80 millions d'européens vivaient en situation de pauvreté financière, soit 16,4% de la population totale de l'UE. Si l'on considère la définition élargie de la pauvreté telle qu'exprimée dans la cible² composite établie au niveau européen (voir la section 1.2.1), qui inclut aussi les personnes souffrant de privation matérielle grave et/ou vivant dans un ménage à très faible intensité d'emploi, ce sont plus de 115 millions d'européens qui sont, selon la terminologie adoptée, « menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale », soit près d'un européen sur quatre (23,4%) (Eurostat, 2012).

Le lancement en juin 2010 d'Europe 2020 a introduit des éléments présentés comme novateurs à l'époque dans l'architecture de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau européen. Après plus d'un an et demi de fonctionnement d'Europe 2020, ce chapitre se propose de revenir sur chacun de ces éléments afin d'en évaluer la mise en œuvre, et de voir si leur introduction a contribué à rendre plus efficace la lutte contre la pauvreté en Europe. Car si la définition de la Stratégie se fait au niveau européen, c'est l'appropriation et la transposition par les États membres qui est le levier ultime de la réalisation des orientations politiques. La section 1 présente et discute les nouveaux instruments européens de lutte contre la pauvreté introduits par Europe 2020 : le concept de croissance inclusive qui sous-tend la vision de la lutte contre la pauvreté, l'introduction d'une ligne directrice spécifique sur l'inclusion sociale et le sort qui lui est réservé dans le processus de gouvernance d'Europe 2020 et du cadre économique renforcé, et l'introduction d'une cible composite européenne sur la pauvreté que les États membres doivent s'approprier en la convertissant en cibles nationales. La section 2 se focalise sur la Plateforme de lutte

-
1. Pour un aperçu détaillé de la situation et de l'évolution sociale en Europe, voir notamment CPS (2012a) ; Commission européenne (2011a) ; Atkinson et Marlier (2010).
 2. Nous utiliserons dans ce chapitre le terme de « cible » pour faire référence à une mesure quantifiée qui sert tant d'étalon de référence à atteindre au terme de la période de programmation que d'outil de suivi de la réalisation de l'objectif.

contre la pauvreté et l'exclusion sociale, arborée comme l'initiative phare de l'EU en matière sociale, et sa difficile synergie avec la MOC sociale, dont la survie sous une forme altérée ne semble assurée que depuis peu. Enfin, la dernière section présente quelques conclusions qui peuvent être tirées de l'introduction de ce nouveau cadre européen de lutte contre la pauvreté au sein d'Europe 2020.

1. La lutte contre la pauvreté dans Europe 2020

La MOC sur la pauvreté et l'exclusion sociale a connu un parcours mouvementé depuis son lancement en 2001. Après son remodelage et sa « rationalisation » à mi-parcours dans le cadre de la Stratégie Croissance et Emploi, elle a été rebaptisée MOC sur l'inclusion sociale, traduisant l'accent accru sur la relation à l'emploi, et intégrée dans une « MOC sociale » plus large, incorporant également les MOC sur la réforme des pensions et les soins de santé (Daly, 2010). Nous ne reviendrons pas ici sur la question de l'impact réel de la MOC au cours de ces dix dernières années, une prolifique littérature existe à ce sujet, tant sur la méthode de gouvernance en elle-même (Kröger, 2011 ; Vanhercke, 2010 ; Zeitlin, 2010) que sur son impact au niveau national et sous-national (Heidenreich et Zeitlin, 2009). Nous en retiendrons surtout que, vaille que vaille, malgré les diverses réformes instrumentales qu'elle a connu depuis son origine et les contraintes nouvelles générées par l'élargissement de l'UE et les crises, la MOC sociale a su garder au cours du temps une certaine cohérence et un consensus relatif autour de ses constituants fondamentaux (indicateurs et objectifs communs, plans nationaux et processus d'évaluation commune et d'échange de bonnes pratiques) ainsi que sur la nécessité d'une approche multidimensionnelle demandant une intégration tant horizontale que verticale des politiques mises en œuvre. Nous manquons de place ici pour entrer dans une présentation détaillée de la place de la lutte contre la pauvreté dans Europe 2020 et plus largement dans la nouvelle structure de gouvernance européenne, qui s'est considérablement complexifiée ces dernières années. Nous renvoyons le lecteur à l'analyse approfondie livrée dans la précédente édition de cette collection (Vanhercke, 2011 ; voir aussi Daly, 2010 ; Marlier et Natali, 2010). Cependant, le nouveau cadre de la lutte contre la pauvreté défini dans Europe 2020, s'il introduit des éléments novateurs au niveau européen, comporte aussi le risque de fragiliser voire annihiler ce qui a été mis en place par la MOC sociale.

1.1 La « croissance inclusive »

Europe 2020 ambitionne de faire de l'UE « une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés, montrant ce que sera l'économie sociale de marché européenne au XXI^e siècle » (Commission européenne, 2010a : 5). On retrouve là à peu de choses près le fameux slogan de la Stratégie de Lisbonne, si ce n'est la substitution notable de la référence à la qualité des emplois par celle à la productivité. Dans cette perspective, la Stratégie s'appuie sur trois piliers fondamentaux dont la formulation laisse peu de doutes sur le fait qu'elle est avant tout guidée par des objectifs de croissance économique (croissance dite intelligente, durable et inclusive). Par « croissance inclusive » il faut entendre « la création d'une société cohésive qui donne aux individus les moyens d'anticiper et de gérer le changement et, donc, de participer activement à la société et à l'économie » (Commission européenne, 2010a). Par un raccourci saisissant, les politiques de cohésion et d'inclusion sociales se retrouvent ainsi ramenées à une fonction basique, celle d'équiper les individus de la capacité d'anticiper et gérer le changement. La pauvreté et l'exclusion sociale résulteraient donc principalement d'un défaut d'adaptabilité au marché, tout comme le chômage est censé résulter d'un manque d'employabilité. Il y a là une assimilation significative des objectifs de la lutte contre la pauvreté à ce qui était devenu le paradigme central de la défunte Stratégie Européenne pour l'Emploi (Peña-Casas, 2008). Cette simplification extrême de la cohésion et de l'inclusion sociale n'a rien d'étonnant si l'on considère que le pilier « croissance inclusive » d'Europe 2020 tente d'intégrer dans un concept unique les interactions, et tensions, entre des ensembles complexes de politiques. Jusqu'ici, chacun de ces ensembles était l'objet d'un processus de gouvernance souple particulier au vu de leurs multidimensionnalité et subsidiarité. On y retrouve non seulement les MOC emploi et sociale (pauvreté, pensions, santé), mais aussi la quasi-MOC sur l'éducation et la formation. L'ensemble est très clairement axé en priorité sur l'emploi, et surtout la participation au marché du travail et l'adaptabilité (flexicurité), dont les effets sur la croissance apparaissent sans doute plus évidents *a priori* dans une perspective économique. Rappelons qu'Europe 2020 n'est qu'un rouage dans l'ensemble de la gouvernance économique, dont la vocation première est l'orientation et le suivi des réformes structurelles.

Pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, les États membres, au travers de leurs Programmes nationaux de réformes (PNR), doivent veiller à garantir à tous un accès et des perspectives tout au long de leur vie, et réduire ainsi la pauvreté et l'exclusion sociale en supprimant les obstacles à la participation au marché du travail. Ils doivent également améliorer la cohésion économique et sociale en favorisant une croissance génératrice d'emplois. Il convient donc d'assurer le bon fonctionnement des marchés du travail en investissant dans des transitions réussies et les systèmes d'enseignement et de formation, en développant des compétences appropriées, en améliorant la qualité des emplois et en luttant contre la segmentation, le chômage structurel, le chômage des jeunes et l'inactivité. Si référence est faite à la nécessité de garantir une protection sociale adéquate et durable et une inclusion sociale active dans le but de prévenir et réduire la pauvreté, cela doit être en se conformant strictement aux mesures d'assainissement budgétaire convenues (Commission européenne, 2010a). Le concept de croissance inclusive, qui oriente la perception de la lutte contre la pauvreté dans Europe 2020, apparaît donc essentiellement axé sur l'accroissement de la participation et de la permanence sur le marché du travail. Même si une timide allusion est faite à la nécessité pour les États membres d'accorder une « attention particulière » à la lutte contre la pauvreté des travailleurs, et plus largement des groupes les plus exposés à l'exclusion sociale (enfants, jeunes...), celle-ci est immédiatement tempérée par une référence forte au respect des contraintes de correction et de soutenabilité budgétaires dans cette perspective. On saluera cependant l'inclusion de la dimension territoriale dans l'affirmation de la nécessité de redistribuer les (maigres) fruits de la croissance de manière équitable entre tous les individus et territoires. En soi, la formulation du concept de croissance inclusive ne reflète donc que très partiellement le caractère multidimensionnel de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, même si la ligne directrice sur l'inclusion sociale se montre plus spécifique à cet égard.

1.2 La ligne directrice sur l'inclusion sociale

La première grande innovation d'Europe 2020 a été l'intégration d'une ligne directrice sur l'inclusion sociale (LDIS), soutenue par une des 5 cibles-clés de la Stratégie (Conseil de l'Union européenne, 2010a). Sans surprise, la LDIS reprend dans sa formulation les principaux axes des objectifs communs de la MOC sociale, tout en mettant clairement

l'accent sur la participation au marché du travail comme axe essentiel de la lutte contre la pauvreté (inclusion sociale active) et la nécessité de réformer les systèmes de protection sociale pour assurer leur caractère adéquat, mais dans le respect des contraintes budgétaires et une perspective de soutenabilité à long terme (voir encadré 1). La LDIS reprend aussi des dimensions plus transversales, comme l'égalité des chances ou la non-discrimination. La cible-clé sur la pauvreté y est définie, nous reviendrons sur ce point plus loin (voir section 1.2.2). La LDIS est intégrée dans les lignes directrices sur l'emploi (LDE) qui, en conjonction avec les lignes directrices économiques, constituent l'ossature d'Europe 2020 en termes d'orientations politiques.

Encadré 1 Ligne directrice n° 10 : promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

L'élargissement des possibilités d'emploi est un aspect essentiel des stratégies intégrées menées par les États membres pour éviter et réduire la pauvreté et favoriser une pleine participation à la société et à l'économie. Il conviendrait, à cette fin, d'utiliser à bon escient le Fonds social européen et les autres fonds de l'Union européenne. Les efforts devraient porter sur l'égalité des chances, y compris grâce à l'accès de tous à des services abordables, durables et de qualité, notamment dans le domaine social. Les services publics (y compris les services en ligne, conformément à la ligne directrice n° 4) jouent un rôle important à cet égard. Les États membres devraient mettre en place des mesures efficaces de lutte contre les discriminations. Par ailleurs, afin de lutter contre l'exclusion sociale, il y a lieu de favoriser l'autonomie des citoyens et de soutenir la participation au marché du travail des personnes qui en sont le plus éloignées, tout en agissant pour éviter la pauvreté chez les travailleurs. Pour ce faire, les systèmes de protection sociale devront être renforcés, et de vastes mesures favorisant l'éducation et la formation tout au long de la vie ainsi que l'inclusion active devront être prises pour offrir à chacun des perspectives aux différentes étapes de sa vie et une protection contre l'exclusion, une attention particulière étant accordée aux femmes. Il conviendrait de moderniser les systèmes de protection sociale, y compris les régimes de retraite et l'accès aux soins de santé, et de les déployer pleinement de façon à assurer une aide appropriée au revenu et des services suffisants – et favoriser ainsi la cohésion sociale –, tout en garantissant la viabilité financière de ces systèmes et en encourageant la participation au sein de la société et sur le marché du travail.

Les systèmes de prestations devraient être consacrés en priorité à la sécurité des revenus pendant les périodes de transition et à la lutte contre la pauvreté, notamment chez les personnes les plus menacées d'exclusion sociale, par exemple

les familles monoparentales, les minorités, y compris les Roms, les personnes handicapées, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les migrants en situation régulière et les sans-abri. Les États membres devraient aussi encourager activement l'économie et l'innovation sociales pour apporter un soutien aux plus vulnérables. L'ensemble des mesures devrait également viser à promouvoir l'égalité entre les sexes.

Conformément au grand objectif de l'Union européenne, que les États membres devront traduire en objectifs nationaux en tenant compte des positions de départ et des situations qui sont les leurs, il s'agira de promouvoir l'inclusion sociale, notamment en réduisant la pauvreté, en s'employant à ce que vingt millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion. Cette population est définie comme étant le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et l'exclusion au regard de trois indicateurs (risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage sans emploi), les États membres étant libres de fixer leurs objectifs nationaux sur la base des indicateurs qu'ils jugent les plus appropriés parmi ceux-ci, en tenant compte des situations qui sont les leurs et de leurs priorités (Conseil de l'Union européenne, 2010).

L'introduction d'une LDIS avait été soutenue par nombre d'acteurs car perçue comme une avancée positive permettant de mieux arrimer la question de la lutte contre la pauvreté au processus politique d'Europe 2020, voire de la rendre transversale, tant au niveau européen qu'au niveau national par le biais des PNR (Vanhercke ; 2011, Daly, 2010 ; EAPN, 2010a). Il a pourtant fallu déchanter dès que la LDIS a été interprétée par les États membres dans un premier temps (PNR), puis par la Commission et le Conseil dans un second temps³. La place réelle de la lutte contre la pauvreté dans le paysage global de la gouvernance européenne axé sur la croissance est alors apparue plutôt restreinte.

1.2.1 Une ligne directrice marginalisée

Le premier Examen annuel de la croissance début 2011 avait déjà soulevé des inquiétudes. Même si cette période peut être considérée

3. Les PNR sont d'abord évalués par la Commission lors de la conclusion du premier semestre européens, et des recommandations sont faites aux États membres. Ensuite, à la fin de l'année, la Commission réalise le Rapport Annuel sur la Croissance, qui fixe les orientations politiques en vue du Conseil de Printemps, comportant en annexe le Rapport Conjoint sur l'Emploi, qui évalue donc aussi la LDIS, ainsi qu'un rapport spécifiquement dédié à l'évaluation de l'état d'avancement d'Europe 2020.

comme une étape de transition, Europe 2020 et le cycle européen se mettant progressivement en place, il est déjà évident à ce moment-là que les objectifs généraux d'Europe 2020 sont subordonnés aux objectifs et au cycle de gouvernance économique, et qu'au sein d'Europe 2020 les actions concernant l'inclusion sociale sont essentiellement axées sur la participation au marché du travail. Ce constat suscite de vives réactions de la société civile, qui dénonce un renoncement aux objectifs de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'à ceux liés à l'éducation et l'environnement. Le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté (EAPN) demande notamment que la LDIS soit séparée des lignes directrices emploi, et que les objectifs sociaux et durables soient transversaux à toutes les Lignes directrices de la Stratégie, afin que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne soit pas en marge des politiques européennes (EAPN, 2011 a, b, c, et d). La Confédération européenne des syndicats (CES) dénonce une gouvernance économique où prévalent les restrictions budgétaires et salariales et qui fragilise les droits sociaux, dans un contexte de crise aggravé (CES, 2011). Dans la perspective du Conseil de printemps, le Comité de la protection sociale (CPS)⁴ publie son premier rapport annuel sur la dimension sociale d'Europe 2020 où il présente son analyse préliminaire des PNR et resitue l'éventail des politiques de lutte contre la pauvreté (CPS, 2011a).

Le Conseil reste néanmoins essentiellement axé sur la question des déficits budgétaires et de la croissance. L'objectif assigné à Europe 2020 est de compléter les efforts budgétaires par des réformes structurelles favorisant la croissance, dont celles relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Conseil européen, 2011).

L'analyse des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale telles qu'exprimées dans les PNR montre alors à suffisance que celles-ci sont focalisées sur la croissance et ne sont pas le meilleur lieu pour refléter correctement la complexité et la transversalité de ces politiques.

4. Le Comité de la protection sociale est composé de deux représentants issus de chaque État membre et de deux représentants de la Commission. Il soutient les travaux du Conseil européen des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales en élaborant des rapports, rédigeant des avis et entreprenant des actions relevant de son champ de compétences, à son initiative ou à la demande du Conseil ou de la Commission. Le CPS est amené à jouer un rôle central dans le cadre de la dimension sociale d'Europe 2020. Il est le pendant dans le domaine social de comités similaires dans les domaines de l'emploi (Comité de l'emploi – EMCO) et économique (Comité de politique économique – CPE).

Ainsi, le rapport du Réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale souligne que les politiques nationales en matière d'économie et d'emploi figurent en bonne place dans les PNR, mais pas la politique sociale. Les PNR renvoient à l'activation comme outil de lutte contre la pauvreté, mais considèrent rarement une approche intégrée en termes d'inclusion sociale active. Il y a peu d'analyses approfondies et claires des défis clés pour améliorer l'inclusion sociale. Si tous les PNR couvrent la problématique de la pauvreté, cela reste limité et les besoins des groupes particulièrement défavorisés n'y sont pas abordés, de même que des priorités horizontales telles que l'égalité des chances et la non-discrimination. Les réformes proposées dans les PNR se focalisent quasi-exclusivement sur la croissance et l'emploi (Frazer et Marlier, 2011). L'analyse des PNR par EAPN fait les mêmes constats, mais se montre plus virulente, exprimant un sentiment d'immense déception, de tromperie et de colère face à l'approche généralement adoptée aux échelons nationaux et européen. EAPN souligne aussi un recul par rapport à la MOC sociale dans le processus d'implication des parties prenantes nationales au PNR (EAPN, 2011e). Les deux analyses convergent pour condamner le manque de considération de la plupart des États membres pour la cible européenne de réduction de la pauvreté, nous y reviendrons plus loin.

En Juin 2011, la clôture du premier semestre européen de coordination des politiques économiques est aussi l'occasion pour la Commission d'évaluer les PNR finalisés sous l'angle des lignes directrices, et surtout d'émettre des recommandations aux États-membres (Commission européenne, 2011b). Derruine et Tiedemann ont fourni une analyse critique détaillée de ces recommandations. Leur rapport souligne notamment la relative absence des objectifs de lutte contre la pauvreté mais aussi de recherche-développement et d'environnement dans le champ des recommandations émises⁵. Ces recommandations sont généralement assorties d'une contrainte de neutralité budgétaire qui en limite la portée. Le rapport suggère particulièrement que la stratégie 2020

5. Seul un petit nombre de pays reçoit une recommandation relative à la pauvreté, généralement de manière indirecte, la pauvreté étant évoquée en relation au marché du travail (Estonie) ou au soutien financier à des groupes particuliers comme les pensionnés (Chypre) ou les personnes à bas et moyens revenus (Autriche, Belgique, Allemagne, Hongrie, Slovaquie). Seule la Bulgarie fait l'objet d'une recommandation spécifique concernant la nécessité de faire face au défi que représente la lutte contre la pauvreté.

soit rendue juridiquement contraignante, en introduisant des sanctions en cas de non-respect des recommandations. Il se montre critique envers la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne (DG ECFIN), dont l'influence est jugée trop forte par rapport aux autres directions générales de la Commission impliquées dans la stratégie 2020 (Derruine et Tiedemann, 2011). La lutte contre la pauvreté ne semble donc pas plus considérée comme un enjeu fondamental par la Commission que par les États membres dans le contexte de la gouvernance économique européenne. Rappelons que le semestre européen, en tant que méthode de travail centrale dans la nouvelle gouvernance économique renforcée, a pour objectif d'assurer que les discussions collectives sur les grandes priorités aient lieu au niveau de l'UE avant que les décisions nationales soient prises, et non après. Les résultats de ces discussions doivent ensuite être effectivement traduits dans les décisions prises au niveau des États. Mais cela suppose aussi que le message sur les priorités européennes soit clair et ferme. C'est sans le moindre doute le cas pour les réformes budgétaires et dans une moindre mesure les réformes structurelles. Mais en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, le message se borne à estimer que les États membres doivent « en faire plus » pour obtenir des résultats sur l'objectif d'inclusion sociale. Ce n'est pas là ce que l'on peut appeler un message fort.

La publication récente de l'Examen annuel de la croissance 2012 permet d'évaluer si les critiques émises sur la place restreinte de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont entre-temps été entendues. Il semble bien que ce ne soit pas le cas. L'évaluation de la LDIS faite dans le Rapport conjoint sur l'emploi (Annexe 3) se limite surtout à un rapide passage en revue des actions des États membres dans divers domaines⁶. Le rapport conjoint s'inquiète cependant de la non-réalisation des cibles européennes en matière de pauvreté mais aussi d'éducation et de décrochage scolaire, au vu des cibles nationales fixées dans les PNR (Commission européenne, 2011c). Ce constat pessimiste est repris dans le Rapport sur l'état d'avancement de la Stratégie Europe 2020 (Annexe 1). Celui-ci ne fait pas de référence directe à la LDIS mais

6. Adaptation des systèmes de protection sociale comme stabilisateurs sociaux, participation au marché du travail des groupes vulnérables, inclusion active, utilisation d'évaluations *ex ante* de l'impact social des réformes budgétaires, accès à l'énergie, au logement, aux transports ainsi qu'aux soins de santé.

discute plus amplement la question de la lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'action de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (voir plus loin, section 2). Bien que reconnue comme étant un objectif important en soi, la lutte contre la pauvreté y est présentée essentiellement dans la perspective de son impact sur la croissance. Il faut améliorer les ressources des pauvres – parmi d'autres – et augmenter leur participation à l'emploi pour stimuler la demande et favoriser une reprise économique solide. Dans cette perspective, la modernisation des systèmes de protection sociale selon les principes communs de l'inclusion sociale active (revenu minimal adéquat, marché du travail inclusif et accès à des services sociaux abordables et de qualité) est érigée comme la clé de voûte de la lutte contre la pauvreté. L'accès à des services (publics) efficaces et abordables joue un rôle clé dans la réduction des dépenses privées et donc dans l'accroissement du revenu disponible, atténuant ainsi la pauvreté monétaire et l'inégalité des revenus. La Commission reprend aussi la question de l'accès et du coût du logement et de l'exclusion bancaire mais fait l'impasse sur la question de l'accès aux soins de santé, pourtant largement soulignée dans le Rapport conjoint sur l'emploi (Commission européenne, 2011d). Cette variation entre les documents est encore plus perceptible quand on arrive au bout de la chaîne et que l'on considère le Rapport annuel sur la croissance lui-même. À peine une demi-page du document est consacrée non pas à la lutte contre la pauvreté mais bien à la « protection des personnes vulnérables en période de crise ». À cette fin, la Commission suggère aux États membres de donner la priorité à des actions permettant d'améliorer l'efficacité des systèmes de protection sociale et de s'assurer que les stabilisateurs sociaux automatiques soient maintenus jusqu'à la reprise de la croissance de l'emploi. Il faut mettre en œuvre des stratégies d'inclusion sociale active mais aussi garantir des services d'intégration comme le compte en banque de base, l'électricité ou un logement à prix abordable (Commission européenne, 2011d). Dans son avis sur l'Examen annuel de la croissance 2012, le CPS tente de remettre en perspective le rôle fondamental de la protection sociale. Il souligne fortement la dégradation de la situation sociale en Europe suite aux crises, et la pression accrue qui s'ensuit sur les systèmes de protection sociale. Ceux-ci contribuent non seulement à tempérer les effets de la crise mais aussi à soutenir la demande et donc de la croissance. Le CPS insiste sur la nécessité de s'assurer que les mesures budgétaires prises dans le cadre de la gouvernance économique n'affectent pas la résilience des systèmes de protection sociale, et qu'il est tout aussi

important d'améliorer les mesures budgétaires pour que celles-ci répondent aux besoins à long terme des citoyens. Il souligne également le besoin de préserver la capacité des systèmes de protection sociale à lutter contre la pauvreté et les inégalités (CPS, 2012b).

Plus d'un an et demi après le lancement officiel d'Europe 2020, la LDIS est encore loin d'avoir les effets prédits en termes d'ancrage et d'influence sur la Stratégie, si l'on s'en tient à ces divers moments-clés jalonnant le nouveau cycle de gouvernance européen. Si au départ le contenu de la LDIS reflète de manière assez fidèle les objectifs de la MOC sociale, ce contenu s'effrite progressivement au gré de son interprétation de plus en plus restreinte dans le cadre de la gouvernance de la Stratégie puis de la gouvernance économique européenne. La complexe question de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se trouve ainsi réduite en bout de course à sa contribution à la croissance. Il s'agit essentiellement de favoriser une participation maximale au travail et de soutenir les revenus pour favoriser la consommation, en ayant une attention particulière pour les groupes les plus vulnérables. Les États membres quant à eux ont peu répercuté la dimension sociale dans le cadre précontraint des PNR, qui se prêtent peu à l'exercice au vu de leur focalisation sur la croissance. Cette dilution progressive du contenu de la LDIS au profit d'une approche axée quasi exclusivement sur la croissance renvoie aussi à un double déficit devenu patent depuis que la gouvernance européenne est plus ouvertement économique. Premièrement, un déficit d'équilibre de pouvoir et d'influence entre acteurs économiques et sociaux du processus aux divers niveaux politiques. Au niveau européen d'abord, dans l'équilibre entre les Conseils ou au sein de la Commission dans l'équilibre entre les Commissaires et leurs directions générales respectives. Au niveau national ensuite, les PNR et leurs volets sociaux étant pilotés par les cabinets des premiers ministres et des ministres de l'économie plutôt que par les ministres « sociaux ». Le second déficit est d'ordre démocratique. Le processus d'élaboration d'Europe 2020 mais surtout celui de la gouvernance économique laissent peu de place à la concertation avec les partenaires sociaux et particulièrement avec la société civile dans la perspective de la lutte contre la pauvreté. Ce déficit participatif est lui aussi observable aux échelles européenne et nationales, portant le risque de voir se défaire ce qui avait été péniblement réalisé dans le cadre de la MOC sociale. Le déficit démocratique est aussi devenu plus marqué au niveau de la gouvernance économique européenne, notamment dans l'adoption des contraintes d'austérité budgétaires (Barbier, 2011).

1.2.2 Une cible européenne discutable

Une autre innovation d'Europe 2020 dans le domaine de la lutte contre la pauvreté a été l'adoption, pour le moins laborieuse, d'une cible quantifiée européenne pour la réduction de la pauvreté. Elle est intégrée dans la LDIS et fait partie des cinq cibles-clés d'Europe 2020. L'idée n'est pas neuve, mais s'était jusqu'ici heurtée à la réticence de certains États membres, aucun consensus ne pouvant être trouvé sur l'utilisation d'un taux de pauvreté relatif comme indicateur d'une cible commune. Après des négociations ardues, un compromis a finalement été trouvé pour sauvegarder malgré tout une cible européenne sur la pauvreté, mais celle-ci a radicalement changé de nature au cours du processus. Ainsi, la LDIS dispose que « Conformément au grand objectif de l'Union européenne, que les États membres devront traduire en objectifs nationaux en tenant compte des positions de départ et des situations qui sont les leurs, il s'agira de promouvoir l'inclusion sociale, notamment en réduisant la pauvreté, en s'employant à ce que vingt millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion (Conseil de l'Union européenne, 2010). Les personnes « menacées par la pauvreté OU l'exclusion sociale » sont définies au regard de la combinaison non cumulative de trois indicateurs (taux de pauvreté relatif, et/ou pauvreté des conditions de vie et/ou le fait de vivre dans un ménage à très faible intensité d'emploi). Selon la Commission, cette définition reflète à la fois la multiplicité des facteurs qui concourent à la pauvreté et/ou à l'exclusion, la diversité des problèmes auxquels les États membres sont confrontés et les priorités qu'ils ont de ce fait établies (Commission européenne, 2010b).

Ce compromis, avant tout fondé sur un accord politique plutôt que sur des bases méthodologiques solides et une démarche participative, pose problème à de nombreux égards. Nous manquons de place ici pour revenir sur les problèmes méthodologiques qui entachent la cible européenne, tant sur la combinaison que le choix des indicateurs de base (Nolan et Whelan, 2011 ; Walker, 2010). Nous nous contenterons de brièvement commenter deux problèmes sérieux sur le plan politique.

Le premier concerne le statut de référence donné de facto à un discutable indicateur composite au sommet de la hiérarchie des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale européens, du fait de son approbation par le Conseil européen comme cible-clé d'Europe 2020. Une nouvelle mesure de la pauvreté est introduite et elle présente le risque de supplanter

le taux de pauvreté relatif comme référence européenne qui a su s'imposer aux niveaux nationaux. Le glissement n'est pas anodin car il signifie aussi la marginalisation d'une approche de la lutte contre la pauvreté axée sur la redistribution et la réduction des inégalités par rapport à une approche plus économique. Pour réduire la pauvreté matérielle ou le nombre de ménages sans emploi, il « suffit » de promouvoir la croissance économique et d'augmenter la participation au marché du travail, ce qui correspond à l'orientation prise au sein d'Europe 2020, comme souligné précédemment.

Le second problème de ce compromis est la liberté laissée aux États membres de fixer leurs cibles nationales sur la base des indicateurs qu'ils jugent les plus appropriés parmi ceux constituant la cible composite, en tenant compte des situations qui sont les leurs et de leurs priorités. Une meilleure solution eût été que la cible européenne soit assortie dès le départ de cibles connexes sur chacun des indicateurs la composant, et que chaque pays doive aussi fixer des cibles sur ces indicateurs. Même si un grand nombre de pays ont adopté une cible nationale fondée sur l'indicateur composite européen, dans la plupart des cas il est malaisé de discerner quel sera l'effort sur chacun des composants (CPS, 2011a). Le risque existe que certains pays se focalisent sur l'indicateur le plus facile à manœuvrer au lieu d'adopter une approche multidimensionnelle pour la lutte contre la pauvreté, et privilégient ainsi la croissance et l'emploi plutôt que la redistribution dans leurs choix politiques, surtout dans le contexte actuel d'austérité budgétaire et de recul de l'État (Zeitlin, 2010).

L'examen des cibles nationales adoptées par les États membres confirme malheureusement la plupart de ces craintes. Le Rapport conjoint sur l'emploi, dans lequel est évaluée la LDIS, constate que l'agrégation des objectifs nationaux provisoires montre que l'UE doit encore parcourir du chemin pour atteindre les grands objectifs convenus par le Conseil européen. Il souligne l'incapacité d'établir en l'état actuel un bilan clair de l'engagement des États membres étant donné la diversité des définitions utilisées (Commission européenne, 2011c). Le Rapport sur l'état d'avancement d'Europe 2020 est plus tranché et constate que l'objectif de l'UE de sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale d'ici à 2020 ne sera pas atteint si l'on tient compte des objectifs nationaux actuels, qui englobent au mieux 12 millions de personnes. Le même constat est d'ailleurs établi pour les

autres cibles-clés sociales (enseignement et décrochage scolaire) (Commission européenne, 2011d). Le rapport du réseau d'experts indépendants en inclusion sociale relève l'imperfection des cibles nationales en soulignant leur incapacité à prendre en compte les besoins des groupes vulnérables, mais aussi leur manque de clarté et d'ambition (Frazer et Marlier, 2011). EAPN fustige les choix arbitraires opérés par certains pays et l'incapacité à réaliser la cible-clé européenne, qui démontre le peu de sérieux accordé par certains pays à la réduction de la pauvreté. Le déficit participatif dans l'élaboration des cibles nationales est aussi souligné (EAPN, 2011e). Il est vrai que si l'on se penche de plus près sur la façon dont les États membres se sont approprié la cible européenne et se sont engagés sur la réduction de la pauvreté, les perspectives ne sont pas brillantes⁷. Au-delà de la diversité de choix d'indicateurs pour fixer les cibles nationales, qui en rend le suivi au niveau européen quasi impossible, le manque d'engagement des États membres par rapport à leurs propres situations est préoccupant. L'exemple le plus frappant est celui de l'Allemagne, qui envisage seulement de réduire de 330 000 unités le nombre de chômeurs de longue durée, alors que ce sont près de 16 millions d'Allemands qui sont menacés par la pauvreté ou l'exclusion sociale (Commission européenne, 2011d) !

À ce stade, le bilan de l'introduction d'une cible européenne et de sa transposition en cibles et engagements nationaux apparaît donc plutôt mitigé. Ni la LDIS ni la cible européenne n'ont réussi à réellement imposer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale comme une dimension fondamentale d'Europe 2020. L'impression est même plutôt celle d'un recul par rapport à la MOC sociale, dans la mesure où le cadre complexe et multidimensionnel de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tel qu'exprimé notamment par les objectifs communs de la MOC,

7. Dix-sept pays seulement ont utilisé la définition composite européenne pour fixer leurs cibles nationales. La Bulgarie, la Roumanie et l'Estonie ont utilisé le taux de pauvreté relatif. La France et l'Irlande ont privilégié des indicateurs utilisés pour fixer des cibles déjà en cours dans les stratégies nationales (pauvreté relative ancrée dans le temps, pauvreté durable (pauvreté relative combinée avec privation matérielle). Le Royaume-Uni s'est contenté de répercuter les cibles fixées dans le plan de lutte contre la pauvreté des enfants. Trois pays ont fixé leurs cibles exclusivement par rapport à des groupes spécifiques de sans-emplois : les Pays-Bas (ménages sans emploi), l'Allemagne (chômeurs de longue durée) et la Suède (personnes ne faisant pas partie de la population active (à l'exclusion des étudiants à temps plein), chômeurs de longue durée ou travailleurs en arrêt maladie de longue durée). Le Luxembourg a quant à lui renoncé à fixer une cible nationale (Commission européenne, 2011d).

se retrouve graduellement dilué pour être ramené à ses simples fonctions économiques. Le faible engagement des États membres, et notamment des plus grands d'entre eux, est préoccupant pour ce qui concerne les perspectives réelles de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau européen. Il faut souligner que cela ne signifie pas nécessairement que les pays européens ont renoncé à diminuer la pauvreté, dans la mesure où les stratégies mises en œuvre au niveau national, notamment sous l'impulsion de la MOC (Plans d'actions nationaux inclusion sociale - PANinc), continuent à s'appliquer jusqu'ici, et ne sont qu'imparfaitement restituées dans les PNR. Mais les PANinc et la MOC sont arrivés à terme, et leur sort reste encore incertain après l'ambiguïté sur leur statut introduite par une autre innovation d'Europe 2020, une initiative phare sur une plateforme européenne contre la pauvreté.

2. La plateforme européenne et le futur de la MOC sociale

L'introduction par la Commission d'« initiatives phare » dans le cadre d'Europe 2020 est l'une des innovations en matière de gouvernance. Les initiatives phare de la Commission ciblent des « moteurs de croissance et d'emploi » pour lesquels l'UE et les autorités nationales doivent coordonner leurs efforts afin qu'ils se renforcent mutuellement⁸. L'objectif des initiatives phare est de stimuler les progrès dans chaque thème prioritaire, en servant de catalyseur aux actions des parties prenantes tout en menant des actions permettant la réalisation des cibles-clés d'Europe 2020 (Commission européenne, 2010a). Parmi les moteurs de croissance ciblés, l'on retrouve la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui fait l'objet d'une initiative phare spécifique : la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ci-dessous la Plateforme).

La Plateforme se donne pour objectif de « susciter l'engagement commun des États membres, des institutions européennes et des principaux acteurs concernés en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

8. Outre la Plateforme contre la pauvreté, les initiatives-phare « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois », et « Jeunesse en mouvement » sont directement en lien avec la lutte contre la pauvreté, quoique celle-ci puisse aussi être considérée dans le cadre des autres initiatives-phare (stratégie numérique, innovation, politique industrielle, efficacité dans l'utilisation des ressources).

sociale en établissant un « cadre d'action dynamique » pour une cohésion sociale et territoriale afin de garantir une répartition plus équitable des emplois, de la croissance et de l'inclusion sociale dans toute l'UE » (Commission européenne, 2010b). Cinq axes d'interventions sont définis : (i) agir au niveau de l'ensemble des politiques ; (ii) veiller à une utilisation plus large et plus efficace des fonds européens pour favoriser l'inclusion sociale ; (iii) stimuler l'innovation sociale sur la base de données concrètes, pour trouver des solutions intelligentes pour l'Europe d'après la crise, notamment dans la perspective d'une protection sociale plus efficace ; (iv) travailler en partenariat et mobiliser le potentiel inhérent à l'économie sociale ; (v) renforcer la coordination des politiques entre les États membres. La Plateforme concerne donc *a priori* les actions de soutien et de coordination de la Commission au processus politique intergouvernemental. Par rapport à la MOC sociale, la Plateforme reprend l'essentiel des outils existants en matière de dialogue entre acteurs européens (financement des acteurs européens, Convention annuelle sur la pauvreté et l'exclusion sociale, rencontres européennes de personnes en situation de pauvreté...), de soutien à la recherche, de détermination des bonnes pratiques et promotion de l'apprentissage mutuel (revues entre pairs, innovation sociale), de soutien aux projets d'inclusion sociale via les fonds structurels, et de définition de principes communs (inclusion sociale active, intégration des Roms...). Une série étendue d'initiatives futures assortie d'un agenda est également fixée par la Commission dans sa Communication (Commission européenne, 2010c).

Mais si la Plateforme reprend en grande partie ce qui existait au niveau européen dans le cadre de la MOC sociale, une ambiguïté importante a été créée concernant la relation entre la Plateforme et la MOC sociale en elle-même, faisant même craindre la disparition de cette dernière. Des éléments de la MOC sociale, vitaux pour sa déclinaison aux niveaux nationaux, sont en effet passés sous silence, tels que les objectifs et indicateurs agréés en commun, les plans d'action nationaux ou le sort des structures participatives créées par les États membres autour de l'élaboration de ceux-ci. Dès les premières versions de la proposition de la Commission connues, un grand nombre d'acteurs se sont inquiétés de cette ambiguïté (EAPN, 2010b). Dans son avis de mars 2011 sur la Plateforme, le CPS souligne que cette approche intégrée ne peut être mise en œuvre de façon cohérente et concrète qu'avec le soutien et l'engagement commun de tous les niveaux de pouvoir concernés, des partenaires sociaux et de la société civile, selon leurs compétences et

rôles respectifs. Il souhaite que le catalogue d'actions et de propositions futures annoncé dans la Plateforme soit mis en œuvre en tirant parti de l'expérience acquise en dix ans d'actions coordonnées dans le cadre de la MOC sociale. Le CPS entend jouer un rôle important dans la mise en œuvre des actions envisagées dans le cadre de la Plateforme (CPS, 2011b). Le Conseil EPSCO de Mars 2011, dans ses conclusions sur la Plateforme, avalise l'Avis du CPS et souligne qu'il faudrait redynamiser la MOC sociale pour aider les États membres à atteindre leurs objectifs nationaux visant à favoriser l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté et qu'il convient de se fonder sur les questions thématiques fondamentales qui sont ressorties de l'expérience acquise avec la MOC sociale. Il invite aussi les États membres à continuer à élaborer et à mettre en œuvre leurs stratégies nationales. Un sixième axe prioritaire est ajouté à la Plateforme concernant l'application des principes communs en matière d'inclusion sociale active. Le Conseil invite aussi la Commission et les États membres à déterminer clairement avec les parties intéressées, compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre du premier semestre européen, comment la MOC pourrait contribuer au mieux à la gouvernance de la stratégie Europe 2020 et à la mise en œuvre des objectifs de la Plateforme et inversement (Conseil de l'Union européenne, 2011a). La nécessité de réintégrer plus clairement la MOC sociale et ses acquis est également soulignée vigoureusement tant par la société civile que par les partenaires sociaux ou le Parlement européen dans leurs avis sur la Plateforme (EAPN, 2011h ; CESE, 2011 ; Parlement européen, 2011).

Si l'avenir de la MOC sociale au sein d'Europe 2020 semble plus assuré après cette réaffirmation de sa substance, il reste néanmoins un certain nombre d'éléments à éclaircir et d'étapes à franchir pour la conforter au sein de la Stratégie et du cadre de gouvernance économique.

Un pas a été franchi avec l'adoption par le Conseil EPSCO en Juin 2011 (Conseil de l'Union européenne, 2011c) de l'Avis du CPS sur le futur de la MOC sociale dans Europe 2020, qui résulte d'un travail concerté avec les divers acteurs et prend en compte les premiers enseignements des PNR (CPS, 2011c). Dans cet Avis, le CPS se prononce pour que La MOC sociale continue à fonctionner d'une manière globale, en s'appuyant sur ses trois volets, souhaitant qu'elle devienne une expression visible de l'Europe sociale. Le CPS souligne le rôle central de la MOC et son caractère spécifique pour permettre une véritable coordination des politiques dans le domaine social et porter des initiatives dans ce domaine au

niveau européen, notamment sur l'adéquation, la viabilité financière et la modernisation des systèmes de protection sociale. Le CPS définit aussi les contours de la MOC sociale renouvelée dans le cadre d'Europe 2020 : (i) réaffirmation des objectifs communs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale ; (ii) rapports stratégiques nationaux « allégés » permettant de présenter les stratégies et les progrès enregistrés sur les objectifs communs ; (iii) évaluation des progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs ; (iv) renforcement de l'apprentissage mutuel ; (v) maintien et développement du portefeuille d'indicateurs communs de la MOC sociale ; (vi) renforcement des mécanismes de participation des acteurs développés dans la MOC ; (vii) établissement de synergies avec la Plateforme. Il importe également de souligner que le Conseil EPSCO de Juin 2011 avalise la révision technique par le CPS des objectifs communs de la MOC sociale, notamment en matière d'inclusion sociale⁹, les réintroduisant ainsi en position centrale dans le processus, et particulièrement au sein de la Plateforme.

Au niveau européen, il reste à établir les procédures formelles pour intégrer les objectifs et phases de la MOC sociale dans le cadre d'Europe 2020 (Plateforme et LDIS) et les synchroniser avec le reste du processus. Il ne s'agit pas d'une mince affaire au vu de l'imbrication et de la subordination des processus entre eux. Nous avons souligné précédemment que la LDIS était marginalisée en tant que héraut du social au sein d'Europe 2020 et de la gouvernance économique renforcée de l'UE (voir section 1.2.1). Il reste à voir comment les objectifs communs de la MOC sociale, qui portent notamment sur l'adéquation, la viabilité financière et la modernisation des systèmes de protection sociale, seront mis en exergue et interprétés dans ces processus largement guidés par une approche économique.

9. Les objectifs communs visant à donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont les suivants : (1) d) garantir l'accès de tous aux ressources, aux droits et aux services nécessaires pour participer à la société, tout en prévenant l'exclusion et en s'y attaquant, et en luttant contre toutes les formes de discrimination qui y conduisent ; (2) assurer l'inclusion sociale active de tous en encourageant la participation au marché du travail et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion ; (3) veiller à ce que les politiques d'inclusion sociale soient bien coordonnées et fassent intervenir tous les échelons des pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté, et à ce que ces politiques soient efficaces et performantes, et intégrées dans toutes les politiques publiques concernées, y compris les politiques économiques, budgétaires, d'éducation et de formation et les programmes des fonds structurels (notamment le FSE). (CPS, 2011c).

Dans cette perspective, la véritable urgence est celle de la clarification des synergies espérées entre la Plateforme et la MOC sociale, et surtout des modalités de ces synergies. Si la Commission et les États membres doivent encourager une fertilisation croisée et un renforcement mutuel des deux processus, il n'est pas encore établi sur quelles bases exactes se feront ces interactions. Il importe tout d'abord que le contenu de la Plateforme tel qu'il est défini au niveau européen reflète clairement la place centrale de la MOC sociale et l'intégration de ses composantes, notamment les objectifs communs en matière d'inclusion sociale et de protection sociale, ainsi que de son *modus operandi* dans l'action de la Commission et des États membres. Pour que les États membres puissent à nouveau s'approprier cette MOC sociale renouvelée, et réussir le basculement des instances et processus mis laborieusement en place durant une décade de MOC vers des plateformes nationales, il faut que le message européen soit clair sur les objectifs, les responsabilités de chacun et les procédures d'interaction et de complémentarité.

Au niveau national, l'ajout de rapports sociaux aux PNR devrait certes permettre de mieux restituer la dimension sociale des politiques des États membres au sein d'Europe 2020. L'avenir nous dira cependant si ces rapports sociaux refléteront la continuation des stratégies d'inclusion sociale développées par les pays dans le cadre de la MOC et non simplement un appendice social restreint des PNR. De même, le basculement des instances nationales de la MOC sociale vers des plateformes nationales de lutte contre la pauvreté ne va pas de soi, et il importe que ses modalités soient clairement fixées pour renforcer l'existant tout en améliorant certains aspects, notamment sur la participation et la mobilisation de tous les acteurs. Nous avons souligné précédemment le désengagement de certains États Membres, et non des moindres, par rapport à la cible composite européenne sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est probable que ces mêmes pays rechigneront à réintroduire une MOC sociale complète, c'est-à-dire axée sur une stratégie multidimensionnelle intégrée tant horizontalement que verticalement. Mais une réaffirmation claire au niveau européen de la persistance de la MOC sociale devrait les encourager à maintenir de telles stratégies. Les PANinc sont arrivés au terme de leur programmation pluriannuelle et les États membres devraient déjà avoir lancé les processus de définition et consultation des stratégies à venir. Mais l'ambiguïté durable quant au sort de la MOC sociale qui s'est installée lors du lancement de la Plateforme a marqué un coup d'arrêt dans ces

processus, dont l'intensité a sans doute varié selon les pays. Étant donné l'absence d'une communication claire au niveau européen sur leurs structures et contenus et le peu de temps restant avant l'introduction des rapports sociaux avec les PNR (mi-avril), l'hypothèse la plus souhaitable serait que les États membres reconduisent leurs plans d'action nationaux actuels pour un certaine durée, afin de se donner le temps d'élaborer de nouvelles stratégies, dans une perspective pluriannuelle et le respect des structures de concertation existantes. Les rapports sociaux adjoints aux PNR de la prochaine vague seraient alors dans un premier temps des synthèses des stratégies pré-Europe 2020, et susceptibles d'être modifiés lors des phases suivantes du cycle.

Conclusions

L'introduction dans la Stratégie Europe 2020 de nouveaux instruments de coordination politique afin d'apporter un souffle nouveau à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale avait fait l'objet de bien des spéculations quant à leur mise en œuvre. Plus d'un an et demi après le lancement de la Stratégie, et l'accomplissement d'un cycle complet de la nouvelle gouvernance économique renforcée, il est possible de dresser un premier bilan de l'introduction de ces outils.

La création d'une LDIS propre avait été présentée comme un moyen d'affirmer plus fermement la position de la dimension sociale au sein d'Europe 2020. Toutefois, la LDIS se retrouve contrainte dès le départ par son inclusion au sein des lignes directrices emploi sous l'égide d'une priorité sur la croissance inclusive, qui englobe politiques sociales et de l'emploi dans un ensemble se donnant comme objectif premier l'augmentation de la participation au marché du travail et l'adaptabilité. Une fois passée au prisme des PNR des États membres dans Europe 2020 puis à celui de la Commission et du processus de gouvernance économique, la complexe question de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se retrouve ramenée à sa plus simple expression économique en termes de croissance, et contribue peu à asseoir la dimension sociale d'Europe 2020. Il s'agit essentiellement de favoriser une participation maximale au travail et de soutenir les revenus pour favoriser la consommation, en ayant une attention particulière pour les groupes les plus vulnérables. Même le fer de lance en matière d'emploi de la MOC sociale, l'inclusion sociale active, a du mal à s'imposer et se retrouve souvent réduite à la

dimension de l'activation. La protection sociale est louée pour son rôle d'amortisseur social de la crise, mais mise sous pression par des contraintes budgétaires de plus en plus pressantes et une demande de modernisation constante pour éliminer ses effets dissuasifs sur le travail et améliorer sa soutenabilité financière. Cette dilution progressive du contenu de la LDIS renvoie à un double déficit d'équilibre des pouvoirs et de participation. Les acteurs économiques sont prédominants dans l'élaboration des orientations politiques qui guident la Stratégie et la gouvernance économique, tant aux niveaux européen que nationaux. Il existe aussi un déficit démocratique de plus en plus marqué au sein d'Europe 2020 et surtout du processus de gouvernance, société civile et partenaires sociaux n'étant que peu consultés et écoutés, de même que d'autres institutions européennes comme le CESE ou le PE. Il est urgent de trouver des moyens de combler ces déficits, si l'on veut qu'Europe 2020 acquière un minimum de crédibilité auprès des acteurs et aussi des citoyens européens.

Plus préoccupant encore est le manque d'appropriation par les États membres des objectifs sociaux d'Europe 2020. Les États membres ont peu répercuté la dimension sociale dans le cadre précontraint des PNR, qui il faut bien le dire se prêtent peu à l'exercice au vu de leur focalisation sur la croissance. L'ajout de rapports sociaux aux prochains PNR devrait permettre de mieux mettre en évidence la dimension sociale. Reste encore à voir comment seront structurés ces rapports, et s'ils reflèteront de véritables stratégies intégrées de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le bilan mitigé de l'introduction d'une cible européenne et de sa transposition en cibles et engagements nationaux est tout aussi préoccupant à cet égard. L'introduction d'une nouvelle mesure de la pauvreté dont la qualité est douteuse est source de confusion pour l'avenir du discours européen sur la pauvreté, mais aussi pour le consensus relatif existant jusqu'ici entre États membres sur la nécessité et la nature des politiques à adopter pour lutter contre la pauvreté. En laissant aux États membres la liberté de choisir lequel des composants de la cible composite ils souhaitent privilégier dans la fixation de leurs cibles nationales, une brèche a été ouverte dont l'ampleur est encore difficile à estimer, notamment sur l'engagement dans les stratégies intégrées d'inclusion sociale.

Le retour de la MOC sociale dans une forme renouvelée, développée en étroite synergie avec la Plateforme européenne, peut être un moyen de continuer à inciter les États Membres à maintenir leur emphase sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi de renforcer la

dimension sociale d'Europe 2020. Si l'avenir de la MOC sociale au sein d'Europe 2020 semble plus assuré après la réaffirmation par le Conseil de son utilité et de sa substance, il reste néanmoins que l'ambiguïté durable quant au sort de la MOC sociale qui s'est installée lors du lancement de la Plateforme a retardé sérieusement cette intégration. Au niveau européen, il est urgent de clarifier les synergies espérées entre la Plateforme et la MOC sociale, et surtout les modalités de ces synergies. Il reste aussi à établir les procédures formelles pour intégrer les objectifs et phases de la MOC sociale dans le cadre d'Europe 2020 (Plateforme et LDIS) et les synchroniser avec le reste du processus. Pour que les États Membres puisse à nouveau s'approprier cette MOC sociale renouvelée il faut que le message européen soit clair sur les objectifs, les responsabilités de chacun ainsi que sur les procédures d'interaction et de complémentarité.

Au vu de la faible représentation de la dimension sociale dans Europe 2020, il serait souhaitable que les objectifs sociaux soient dissociés des lignes directrices emploi afin d'accroître leur visibilité et leur autonomie par rapport à une approche axée quasi exclusivement sur la croissance et l'emploi. Mais la prochaine fenêtre d'opportunité la plus probable pour amener des changements en profondeur dans la Stratégie ne se situera probablement pas avant 2014, soit quasiment à mi-parcours, quand la Commission évaluera les diverses composantes de la Stratégie (lignes directrices, objectifs, initiatives phare) ainsi que les perspectives budgétaires. Reste à bien s'y préparer !

Enfin, terminons en soulignant qu'il y a un paradoxe fondamental entre la dissolution des objectifs de lutte contre la pauvreté, et plus largement de la dimension sociale, observée dans le cadre actuel de la gouvernance économique européenne et la nécessité de répondre à des défis sociaux dont l'ampleur a été exacerbée par le contexte de crise permanente des quatre dernières années. Répondre à ces défis est pourtant vital si l'Europe veut être autre chose qu'un facteur d'austérité au yeux de ses citoyens. Le récent Conseil européen a rappelé que la dimension sociale d'Europe 2020 était le moyen de rapprocher l'Europe de ses citoyens, et qu'il était absolument nécessaire de répondre aux défis du chômage et des conséquences sociales de la crise (Conseil européen, 2012). C'est particulièrement vrai dans le climat de tension sociale que connaissent actuellement bon nombre de pays européens, mais la route à suivre reste pourtant mal balisée.

Références

- Atkinson, A. B. et Marlier, E. (2010), *Income and Living Conditions in Europe*, EUROSTAT, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- Barbier, C. (2010), « De Lisbonne à Europe 2020 : une nouvelle direction pour la stratégie économique de l'Union européenne ? », OSE Paper Series, *Briefing Paper*, n° 2, avril 2010.
- Barbier, C. (2011), « Au nom des marchés : quelle légitimité pour la révision de la « constitution composée » de l'Union ? », OSE Paper Series, *Opinion Paper*, n° 6, décembre 2011.
- Barbier, J.-C. (2010), « 'Stratégie de Lisbonne' : les promesses sociales non tenues », Document de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, *CES Working Paper*, n° 2010.18, Centre d'Economie de la Sorbonne, Paris.
- Cantillon, B. (2011), « The paradox of the social investment state : growth, employment and poverty in the Lisbon era », *Journal of European Social Policy*, Vol.21, n° 5, décembre 2011, pp.432-449.
- Commission européenne (2008), Recommandation de la Commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [notifiée sous le numéro C(2008) 5737], (2008/867/CE) du 3 octobre 2008.
- Commission européenne (2010a), Communication de la Commission « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020 final, 3 mars 2010.
- Commission européenne (2010b), Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, COM (2010) 758 final, 16 décembre 2010.
- Commission européenne (2010c), Commission Staff Working Paper – List of key initiatives – Accompanying document to the Communication from the Commission – The European Platform against Poverty and Social Exclusion : A European framework for social and territorial cohesion COM (2010) 758 final, SEC (2010) 1564 final, 16 décembre 2010.
- Commission européenne (2011a), Employment and Social Developments in Europe 2011, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

- Commission européenne (2011b), « Clôture du premier semestre européen de coordination des politiques économiques : orientations pour les politiques nationales 2011-2012 », COM (2011) 400 final, 7 juin 2011.
- Commission européenne (2011c), « Examen annuel de la croissance 2012 – Annexe – Projet De Rapport Conjoint Sur L'emploi », COM(2011) 815 final, VOL.4/5 - ANNEXE III, 23 novembre 2011.
- Commission européenne (2011d), Examen annuel de la croissance 2012 – Annexe 1 – Rapport sur l'état d'avancement de la Stratégie Europe 2020, COM (2011) 815 final , VOL. 2/5 – ANNEXE I, 23 novembre 2011.
- Commission européenne (2011e), Examen annuel de la croissance 2012, COM (2011) 815 final, VOL. 1/5, 23 novembre 2011.
- CESE (2011), Avis du Comité économique et social européen sur la Communication « Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale », COM (2010) 758 final, 15 juin 2011.
- CES (2011), Résolution sur la gouvernance économique européenne, Confédération européenne des syndicats, mars 2011 (<http://www.etuc.org/a/8478>).
- Conseil de l'Union européenne (2010a), Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2010/707/UE), JO L 308 du 24 novembre 2010, pp.0046-0051.
- Conseil de l'Union européenne (2010b), La dimension sociale dans le contexte d'une stratégie intégrée Europe 2020 – Conclusions du Conseil, 30539^{ème} session du Conseil Emploi, Politique Sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, 6 décembre 2010.
- Conseil de l'Union européenne (2011a), La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale – Conclusions du Conseil, 7434/1/11 REV 1, Conseil Emploi, Politique Sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, 9 mars 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2011b), Suivi du premier semestre européen et surveillance thématique dans les domaines des politiques sociale et de l'emploi – Conclusions du Conseil, 3131^{ème} session du Conseil Emploi, Politique Sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, 1 et 2 décembre 2011.

- Conseil de l'Union européenne (2011c), *Emploi et politique sociale – Conclusions du Conseil, 3099^{ème} session du Conseil Emploi, Politique Sociale, Santé et Consommateurs*, Luxembourg, 17 juin 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2011d), « L'avenir de la méthode ouverte de coordination en matière sociale », *Approbation de l'avis du Comité de la protection sociale*, Doc. 10405/11, Bruxelles, 23 mai 2011.
- Conseil européen (2010), *Conclusions, EUCO 13/10*, Bruxelles, 17 juin 2010.
- Conseil européen (2011), *Conclusions, EUCO 10/1/11*, Bruxelles, 24 et 25 mars 2011.
- Conseil européen (2012), *Conclusions, EUCO 4/12*, Bruxelles, 1^{er} et 2 mars 2012.
- CPS (2011a), « La dimension sociale de la Stratégie Europe 2020 », *Rapport du Comité de la protection sociale*, Bruxelles, novembre 2011.
- CPS (2011b), « La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale – Initiative phare de la stratégie Europe 2020 » *Contribution au Conseil européen (24-25 mars 2011)*, *Avis du Comité de la protection sociale*, 6491/11, Bruxelles, 15 février 2011.
- CPS (2011c), « L'avenir de la méthode ouverte de coordination en matière sociale », *Avis du Comité de la protection sociale*, 10405/11, Bruxelles, 23 mai 2011.
- CPS (2012a), *Les conséquences sociales de la crise économique et de l'assainissement budgétaire en cours: troisième rapport du Comité de la protection sociale*, 5858/12, Comité de la protection sociale, Bruxelles, 1 février 2012.
- CPS (2012b), « Examen annuel de la croissance 2012 », *Avis du Comité de la protection sociale*, 5851/12, Bruxelles, 1 février 2012.
- Daly, M. (2010), « Assessing the EU approach to poverty and social exclusion in the last decade », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.), avec van Dam, R., *Europe 2020 : Towards a More Social EU ?*, Peter Lang, Bruxelles, pp.139-157.
- Derruine, O. et Tiedemann, A. (2011), *The first European Semester and its contribution to the EU2020, The Greens/EFA at European Parliament*, Bruxelles, octobre 2011.
- EAPN (2010a), « La Stratégie Europe 2020 aura-t-elle un impact sur la pauvreté ? », *MAG d'EAPN*, n° 133, décembre 2010.
- EAPN (2010b), « Stratégie Europe 2020 : les ONG sociales demandent une MOC Sociale renforcée », *Lettre conjointe d'EAPN et des ONG sociales*, novembre 2010.

- EAPN (2011a), « La Stratégie Europe 2020 commence... et fait l'impasse sur la cohésion sociale », *Communiqué de presse*, 14 janvier 2011.
- EAPN (2011b), Réponse d'EAPN au Projet de Rapport conjoint sur l'Emploi, février 2011.
- EAPN (2011c), « Is the European project moving backwards? The Social Impact of the Crisis and of the Recovery Policies in 2010 », Réseau européen anti-pauvreté, février 2011.
- EAPN (2011d), « La sincérité des dirigeants européens pose question », Communiqué de presse, Lettre d'EAPN aux Premiers Ministres et Chefs d'États avant le Conseil de Printemps des 24 et 25 mars 2011.
- EAPN (2011e), « Deliver Inclusive Growth – Put the heart back in Europe ! EAPN Analysis of the 2011 National Reform Programmes – Europe 2020 », European Anti Poverty Network Report, Bruxelles, octobre 2011.
- EAPN (2011f), « EAPN demande aux États membres de soutenir la proposition de la Commission d'un objectif chiffré de réduction de la pauvreté dans l'Union européenne », *Communiqué de presse*, 4 mars 2011.
- EAPN (2011h), 1^{ère} réponse d'EAPN à la Plateforme-phare contre la Pauvreté, Prise de position, janvier 2011.
- EAPN (2011i), « Le rôle de la MOC dans le contexte de la Stratégie Europe 2020 : contribution d'EAPN », mai 2011.
- EUROSTAT (2012), « Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE27 », *Communiqué de Presse* 21/2012, 8 février 2012.
- Frazer, H. et Marlier, E. (2011), *Assessment of Social Inclusion Policy Developments in the EU - Main Findings and Suggestions on the Way Forward*, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion
- Heidenreich, M. et Zeitlin, J. (eds.) (2009), *Changing European Employment and Welfare Regimes : The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londres.
- Kröger, S. (2011), « Five years down the road : An evaluation of the streamlining of the Open Method of Coordination in social policy fields », OSE Paper Series, *Briefing Paper*, n° 8, septembre 2011.
- Marlier, E. et Natali, D. (eds.) (2010), avec Van Dam, R., *Europe 2020 : Towards a More Social EU ?*, Peter Lang, Bruxelles.
- Natali, D. (2009), « The Lisbon strategy a decade on : a critical review of a multi-disciplinary literature », *Transfer*, Vol.15, n° 1, pp.111-137.
- Nolan, B. et Whelan, C. T. (2011), « The EU 2020 Poverty Target », *Gini Discussion Paper*, n° 19, UVA-AIAS, Amsterdam, novembre 2011.

- Parlement européen (2011), Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2011 sur la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, P7_TA(2011)0495, 15 novembre 2011.
- Peña-Casas, R. (2002), « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : le premier cycle est accompli », in Degryse, C. (ed.) (2002), *Bilan social de l'Union européenne 2001*, OSE/ISE/SALTSA, Bruxelles, pp.139-161.
- Peña-Casas, R. (2008), « Stratégie Européenne pour l'Emploi et restructurations – l'adaptabilité par l'employabilité et la flexicurité », in Semaine Sociale Lamy, supplément n°1376 du 24 novembre 2008, éditions Wolters Kluwer, Paris, France, pp.59-68.
- Peña-Casas, R. (2010), « Has the European Union fulfilled its commitment to significantly reduce poverty at the 2010 horizon ? A preliminary assessment with EU monetary indicators », Paper presented at the Conference of the Council for European Studies – Montreal, 15-17 avril 2010.
- Vanhercke, B. (2010), « Delivering the Goods for Europe 2020 ? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van Dam, R., *Europe 2020 : Towards a More Social EU ?*, Peter Lang, Bruxelles, pp.115-142.
- Vanhercke, B. (2011), « La dimension sociale de la stratégie Europe 2020 : un oxymore ? », in Degryse, C. et Natali, D. (Dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2010*, ETUI, OSE, Bruxelles, pp.153-189.
- Walker, R. (2010), « The potential of eurotargets : reflecting on French experience », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.), avec Van Dam, R., *Europe 2020 : Towards a More Social EU ?*, Peter Lang, Bruxelles, pp.139-157.
- Zeitlin, J. (2010), « Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020 : A New Governance Architecture for EU Policy Coordination », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van Dam, R., *Europe 2020 : Towards a More Social EU ?*, Peter Lang, Bruxelles, pp.253-273.