

PREMIER MINISTRE



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Paris, le 24 octobre 2014.

Avis du CNLE
sur le projet de réponse française
à la consultation publique relative à la Stratégie Europe 2020

1) État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour la période 2010-2014

Contenu et mise en œuvre

La réponse française semble subordonner la Stratégie Europe 2020 - en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive - à la priorité stratégique accordée par le Conseil européen des 26-27 juin à la croissance, l'emploi et l'investissement : « *la Stratégie Europe 2020 devrait ainsi être résolument mise au service de la croissance et de la compétitivité de l'Europe, tout en consolidant sa dimension sociale, environnementale et protectrice* » (page 2). La relation devrait être inversée, les priorités du court terme (sortir de la crise) devant s'inscrire dans les objectifs de moyen terme (développement durable). La valeur incontestée de la Stratégie Europe 2020 est plutôt d'« **assurer une intégration équilibrée des composantes économique, sociale et environnementale du développement durable**, en conformité avec les principes du traité européen » (comme cela est bien affirmé en page 7). L'expérience prouve que si l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'est pas intégré dans les politiques de relance, la croissance engendre des inégalités et laisse de côté les plus vulnérables.

Par ailleurs, nous regrettons que la réponse française donne l'impression qu'il s'agit davantage d'une évaluation des contributions de l'Union européenne (UE) à la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020 que de celles de notre pays.

Si la stratégie européenne échoue dans la réalisation de ses objectifs, n'est-ce pas aussi dans une certaine mesure parce que les Etats membres ne prennent pas suffisamment en compte, dans leurs politiques respectives, les recommandations qui leur sont faites par l'Union ou qu'ils tardent trop à le faire ? Une des raisons évoquées de l'insuffisante attention qu'y portent les Etats membres viendrait de « **l'absence de déclinaison [des objectifs de la stratégie] au niveau infranational**, [qui en] a restreint l'appropriation par les territoires, notamment les collectivités locales » (p. 5). Intéressante remarque, mais à qui en revient la responsabilité ? N'est-ce pas à chaque Etat membre de se préoccuper de cette déclinaison régionale ?

De la même manière, il est noté que « le poids de la crise économique a conduit au renforcement des mécanismes de gouvernance économique et des mécanismes de surveillance du Semestre européen et renvoyé au second plan la mise en œuvre de nombreux objectifs, en particulier en matière d'emploi, de R&D et de lutte contre l'exclusion » (p. 5). Pour ce qui concerne le seul emploi, n'est-ce pas attribuer à la méthode européenne le fait que nous ne nous soyons préoccupés que très tardivement de l'impact sur l'emploi des politiques que nous avons menées ? Il nous semble que rien ne nous empêchait de le faire plus tôt, comme cela avait été demandé.

Outils

« La déclinaison par tous les Etats membres de l'UE d'**objectifs nationaux** est un outil important d'appropriation de la Stratégie européenne. Les objectifs ainsi fixés doivent être à la fois **volontaires et raisonnablement atteignables** pour être crédibles » (p. 5). « Volontaires » peut s'entendre au double sens de « susciter l'adhésion » et de « consentir un effort ». Il est ainsi important que la fixation des objectifs se fasse en concertation avec tous les acteurs concernés et que le lien entre les actions et leurs résultats concernant l'objectif chiffré puisse être clairement établi – ce qui est recommandé dans la réponse française : « il pourrait être utile de requalifier certains indicateurs en formalisant un lien de cause à effet plus immédiat entre politiques publiques possibles et situation recherchée » (p.12).

En ce qui concerne l'objectif d'emploi (p. 9), il ne nous semble pas opportun de réduire, comme suggéré, les ambitions européennes pour les ramener à notre capacité de les atteindre. Il est inexact de voir dans le faible taux d'emploi des 20-64 ans en France (68,4 %) une conséquence de la crise, alors qu'il s'est situé à ce niveau tout au long de la dernière décennie et qu'il était à 68,6 % en 2002. Le niveau de l'objectif européen de 75 % (déjà dépassé entre autres par l'Allemagne, en 2013) ne doit pas être considéré comme une cible inatteignable, sauf à banaliser le chômage. On peut rappeler que notre taux d'emploi résulte aussi d'un arbitrage entre emplois et rémunérations¹...

En ce qui concerne l'objectif de lutte contre la pauvreté, « dans l'attente du réexamen de la cible à mi-parcours qui devra permettre de repenser collectivement la cible UE 2020 » (p. 11), il faudra avoir l'audace d'un objectif visant **l'éradication de la grande pauvreté** partout dans l'Union européenne, pour mettre fin au gâchis humain que représente l'abandon des plus vulnérables, qui va à l'encontre des principes fondateurs de l'UE. Avec l'indicateur actuel, le croisement des trois composantes - pauvreté monétaire, privations et faible intensité d'emploi – pourrait être utilisé à cet effet.

Objectifs

Parmi les nombreuses limites de la Stratégie européenne 2020 pointées par le bilan français, nous devons insister ici tout particulièrement sur l'initiative phare « Une plate-forme européenne contre la pauvreté » (page 19).

Comme le montre le texte de la réponse française, **la question de la protection sociale est gravement sous-estimée**. Si l'on cherche en effet à mesurer la protection sociale par les indicateurs SPPM² - et pas seulement les « politiques sociales » ou tel ou tel « investissement social » dans tel ou tel secteur -, il y a un grave déséquilibre entre les initiatives coordonnées et l'étendue de ce qu'est la protection sociale. La stratégie dite d'investissement social n'est et ne sera jamais applicable aux piliers principaux de la protection sociale de n'importe quel Etat membre, que ce soit les retraites ou l'assurance

¹ Cf. Patrick Boulte, « Chômeurs, la facture à payer », *La Croix*, 11 février 2014.

² « Social protection performance monitor » (SPPM).

maladie. Des secteurs apparemment plus identifiés en termes d'objectifs, comme celui de la pauvreté, dépendent en fait des effets systémiques d'ensemble de la protection sociale (notamment des « amortisseurs sociaux »). Ces effets systémiques sont aujourd'hui passés sous silence dans la stratégie 2020. C'est ce que la réponse française souligne en disant que « **cette initiative phare [la plateforme pauvreté] n'a pas permis de créer un cadre cohérent pour les politiques sociales** ».

La création de ce cadre cohérent est urgente et indispensable, et elle est jusqu'à présent marginalisée par l'initiative sur l'investissement social. Les Comités de l'emploi et de la protection sociale devraient être saisis au plus vite de cette question cruciale, qui illustrerait une attention accrue de « l'Europe sociale ».

2) Adapter la stratégie Europe 2020 : une stratégie de croissance pour une Europe sortie de la crise

Contenu et mise en œuvre

En matière d'éducation et de formation tout au long de la vie, il faut agir à la fois en adaptant les formations professionnelles à la réalité des besoins et en encadrant mieux les jeunes dans leur parcours scolaire.

Dans ce domaine, la réponse française propose des points d'attention essentiels : « *Outre les deux priorités actuelles de la Stratégie relatives à la lutte contre le décrochage scolaire et à l'augmentation du pourcentage des diplômés de l'enseignement supérieur, un accent particulier pourrait notamment être mis sur les opportunités ouvertes par le numérique éducatif, la formation des enseignants, ainsi que **l'attractivité des formations en apprentissage et en alternance et l'employabilité des jeunes**, notamment dans le secteur agricole et agroalimentaire* » (p. 23). Cependant, il nous semble nécessaire de souligner davantage que la priorité donnée à la lutte contre le « décrochage scolaire » ne doit pas s'entendre uniquement en référence aux filières d'enseignement général et afin de favoriser l'accès à l'enseignement supérieur... Il est regrettable que les filières d'apprentissage, qui offrent de réelles opportunités d'emploi, soient absentes des objectifs liés à l'éducation affichés pour l'UE et la France (page 11)...

Si « *le taux d'insertion professionnelle des jeunes dépend de plus en plus de leur niveau de formation* » (p. 11), la dimension de la qualification ne saurait se mesurer au pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur. Notre connaissance de **l'impact de la formation initiale** sur l'espérance d'intégration professionnelle des individus tout au long de leur vie reste d'ailleurs insuffisante. En attendant que nous en sachions davantage, nous pensons que l'Union européenne devrait s'inspirer davantage des critères utilisés par le « Programme pour l'évaluation internationale des adultes » de l'OCDE³.

Pour tout ce qui touche à l'emploi et au chômage, l'Union devrait particulièrement soutenir toutes les initiatives issues de la nouvelle « **science des données** »⁴ permettant à des organisations de croiser - dans le respect des règles de confidentialité - des données multiples et d'en tirer les conséquences en termes d'efficacité et de pertinence des politiques publiques.

³ Dans le cadre de son [Programme pour l'évaluation internationale des adultes](#) (PIAAC), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) collecte et analyse des données qui aident les gouvernements à évaluer, surveiller et analyser le niveau et la répartition des compétences parmi la population adulte ainsi que l'utilisation des compétences dans différents contextes.

⁴ La science des données (en anglais « *data science* ») est une nouvelle discipline qui comprend des éléments de mathématiques, de statistiques, d'informatique et de visualisation des données.

« **Quels nouveaux problèmes devraient être pris en considération à l'avenir ?** »

Le projet de loi relatif à l'**adaptation de la société au vieillissement** et le sujet émergent de la **lutte contre l'isolement social** qu'elle aborde devraient être intégrés dans la réponse française au questionnaire européen⁵ : cette loi rejoint des préoccupations inscrites dans la stratégie Europe 2020 pour un « vieillissement actif et en bonne santé », notamment par la promotion et le soutien au développement d'une « *Silver economy*⁶ ». Elle tente aussi d'améliorer la soutenabilité financière et la qualité de l'offre sociale et médicosociale.

La Stratégie Europe 2020 doit donc intégrer les défis liés à l'indispensable adaptation de la société au vieillissement, et notamment celui de faire de la lutte contre l'isolement social un axe majeur d'implication citoyenne.

La lutte contre l'isolement social renvoie davantage aux capacités de la société civile à produire de nouvelles formes de relations inter individuelles protectrices qu'aux systèmes de protection sociale eux-mêmes. Un système de protection sociale est d'autant plus efficace qu'il intervient dans une société « engagée ». Leur complémentarité est un enjeu majeur pour l'efficacité de l'action publique, notamment des politiques de prévention.

En lançant une **Mobilisation nationale contre l'isolement social des personnes âgées (MONALISA)**, la France s'est donné l'objectif d'en faire un axe majeur d'implication citoyenne. Il s'agit de soutenir l'action bénévole au sein d'équipes citoyennes de proximité et d'animer la mise en réseau des actions menées, dans le respect des identités et des cultures des diverses associations et organismes engagés⁷.

MONALISA est aussi une mesure inscrite dans le Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, car lutter contre l'isolement social favorise l'accès aux droits, prévient l'exclusion et réduit les phénomènes de stigmatisation. Cette mobilisation participe donc à la réalisation du cinquième objectif de la Stratégie européenne 2020.

Agir contre l'isolement social en soutenant la mobilisation des citoyens pour des actions de proximité pourrait constituer **un nouvel objectif européen pour 2020**. Face aux prévisions d'une composition démographique nouvelle (vieillesse et immigrations) et instable (mobilités), il permettrait d'aller de l'avant dans l'intégration européenne sur un sujet concret qui touche tous les citoyens. Les mettre ainsi au cœur d'un des objectifs stratégiques européens renforcerait leur confiance dans la capacité de l'UE à répondre aux défis qui les concernent directement dans leur vie quotidienne. Favoriser une démarche de mobilisation commune européenne de lutte contre l'isolement social, de type MONALISA, donnerait aux acteurs de la société civile de nouvelles potentialités pour participer au développement d'un niveau élevé de cohésion sociale en Europe.

⁵ « Ce projet de loi d'orientation et de programmation vise à créer un cadre permettant à l'ensemble des acteurs concernés de se projeter dans l'avenir en anticipant la perte d'autonomie, en la prenant mieux en charge lorsqu'elle survient, et en adaptant la société au vieillissement » (extrait de l'exposé des motifs).

⁶ En français : « Economie des cheveux blancs » ; c'est l'activité économique générée par le vieillissement de la population dans plusieurs secteurs.

⁷ La présentation de la Mobilisation nationale contre l'isolement social des personnes âgées (MONALISA) et de la Charte d'engagement commune sont consultables sur le site : www.monalisa-asso.fr