



## LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, L'EXCLUSION SOCIALE ET LES DISCRIMINATIONS

En soutenant les États membres dans la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les discriminations, l'Union européenne souhaite renforcer le caractère inclusif et la cohésion de la société européenne et permettre à tous les citoyens de bénéficier de l'égalité des chances et d'un accès équitable aux ressources disponibles.

### BASE JURIDIQUE

Article 19, articles 145 à 150 et articles 151 à 161 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

### OBJECTIFS

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est l'un des objectifs spécifiques de l'Union et de ses États membres dans le domaine de la politique sociale. Conformément à l'article 153 du traité FUE, la réalisation de l'objectif d'inclusion sociale doit se faire dans un cadre de coopération non juridique — méthode ouverte de coordination (MOC) —, tandis que l'article 19 du traité FUE autorise l'Union européenne à prendre des mesures de lutte contre les discriminations, tant en assurant une protection juridique aux victimes potentielles qu'en créant des mesures d'incitation.

### RÉALISATIONS

#### A. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Entre 1975 et 1994, la Communauté économique européenne a mis en œuvre plusieurs projets et programmes pilotes visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Cependant, l'action communautaire dans ce domaine a été constamment contestée, faute de fondement juridique.

La situation a changé avec l'entrée en vigueur, en 1999, du traité d'Amsterdam, qui a consacré l'éradication de l'exclusion sociale comme un objectif de la politique sociale communautaire. Comme prévu à l'article 160 du traité FUE, un **comité de la protection sociale** a été institué en 2000 afin de promouvoir la coopération entre États membres et avec la Commission.

La stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, a mis en place un mécanisme de contrôle et de coordination consistant à établir des objectifs, à mesurer la pauvreté grâce à un ensemble d'indicateurs et de valeurs de référence, à formuler des orientations à l'attention des États membres ainsi qu'à établir des plans d'action nationaux pour lutter contre la pauvreté. La MOC a été également appliquée, parallèlement à d'autres secteurs de la protection sociale.

En 2005, la Commission a proposé de rationaliser les processus en cours et de donner un nouveau cadre à la MOC pour les politiques en matière de protection sociale et d'inclusion ("MOC sociale"). Parmi les grands objectifs de la MOC sociale figurent la cohésion sociale,

l'égalité entre les hommes et les femmes, et l'égalité des chances pour tous grâce à des systèmes de protection sociale efficaces; des interactions efficaces et mutuelles entre les objectifs de Lisbonne en matière de croissance, d'emploi et de cohésion sociale; ainsi qu'une bonne gouvernance et l'implication des parties prenantes.

Avec sa recommandation relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail adoptée en octobre 2008 (2008/867/CE), la Commission a effectué une mise à jour de la recommandation du Conseil n° 92/441/CEE et précisé que les États membres devaient concevoir et appliquer "une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité".

L'une des principales innovations apportées par la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, adoptée en 2010, a été l'établissement d'un nouvel objectif commun dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale: réduire de 25 % le nombre des Européens vivant au-dessous du seuil national de pauvreté et sortir plus de 20 millions de personnes de la pauvreté.

Afin de réaliser cet objectif, la Commission a lancé en décembre 2010 la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, accompagnée d'une liste d'initiatives essentielles à mettre en œuvre, avec notamment l'évaluation des stratégies d'inclusion active au niveau national et le Livre blanc sur les retraites ([COM\(2010\) 758](#)). Depuis 2011, une convention annuelle de la plateforme rassemble des décideurs politiques, les principales parties prenantes et des personnes ayant connu la pauvreté.

Face au nombre croissant, en Europe, de personnes menacées de pauvreté en raison de la crise, la Commission a adopté en 2013 deux autres initiatives mettant à l'honneur les thèmes de la croissance économique et de la cohésion sociale, et des conséquences sociales des réformes structurelles.

Dans sa communication intitulée "Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion – paquet investissements sociaux", adoptée en février 2013 ([COM\(2013\) 83](#)), la Commission demande instamment aux États membres de donner la priorité aux investissements sociaux en faveur des citoyens. Ce cadre stratégique fournit aux États membres des orientations, notamment sur la manière de simplifier et mieux cibler les régimes sociaux, d'améliorer l'inclusion active et de garantir l'investissement dans le capital humain tout au long de la vie. L'investissement dans l'enfance dans l'optique de rompre le cercle vicieux de l'inégalité fait l'objet d'une attention particulière.

En octobre 2013, en réponse aux demandes formulées par le Conseil européen en décembre 2012 et juin 2013, la Commission a présenté une proposition visant à renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire ([COM\(2013\) 690](#) final). Un de ses éléments essentiels est le tableau de bord d'indicateurs en matière sociale – un instrument analytique qui sert à détecter au sein de l'Union toute évolution qui nécessite de faire l'objet d'un suivi étroit. Il compte cinq indicateurs clés, à savoir le taux de chômage; le taux de chômage des jeunes et le taux de jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ni de formation; le revenu disponible brut réel des ménages; le taux de risque de pauvreté; et les inégalités de revenus. Il complète ainsi l'ensemble d'indicateurs associés à deux autres instruments: le mécanisme de relevé des résultats en matière d'emploi et le mécanisme de suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale. Depuis le cycle 2014 du semestre européen, le tableau de bord figure dans le rapport conjoint sur l'emploi qui accompagne l'examen annuel de la croissance, qui fixe des priorités politiques stratégiques. En outre, le rapport sur le mécanisme d'alerte établi dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques comporte

désormais un certain nombre d'indicateurs auxiliaires en matière sociale et d'emploi (taux de participation, taux de chômage de longue durée, taux de chômage des jeunes et taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale). Dans le cas des bilans approfondis, une section est consacrée à l'évolution de l'emploi et de la situation sociale. Néanmoins, ni ces derniers ni le tableau de bord d'indicateurs en matière sociale n'ont de conséquences politiques contraignantes.

## B. Législation anti-discrimination

L'année 1997 peut être considérée comme un moment charnière, puisqu'un nouvel article – l'article 13 – a été inscrit dans le traité instituant la Communauté européenne – désormais l'article 19 du traité FUE –, habilitant le Conseil à prendre des mesures pour combattre les discriminations fondées sur toute une série de nouveaux motifs, notamment la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle. En 2003, cet article a été modifié par le traité de Nice afin de permettre l'adoption de mesures d'incitation.

Par la suite, plusieurs directives ont été adoptées:

- la directive sur l'égalité des races (2000/43/CE),
- la directive sur l'égalité en matière d'emploi (2000/78/CE),
- la directive sur l'égalité de traitement (2006/54/CE) qui fusionne un certain nombre de directives précédentes relatives à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes.

Trois autres propositions de directive de la Commission visant à renforcer l'égalité attendent de faire l'objet d'un consensus au sein du Conseil: la directive relative au congé de maternité (2008) et la directive relative à un meilleur équilibre hommes-femmes dans les conseils d'administration (2012). Concernant cette dernière, la Commission a décidé d'accorder au Conseil une période de six mois au cours de l'année 2015 pour réaliser une avancée décisive, sans quoi elle sera remplacée par une nouvelle initiative. Le Parlement a déjà voté en faveur de cette directive en 2010. En juillet 2008, la Commission a adopté une proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes en dehors du domaine de l'emploi ([COM\(2008\) 0426](#)), qui est toujours pendante au sein du Conseil. Le 2 avril 2009, le Parlement européen a adopté une résolution législative dans laquelle il salue la proposition de la Commission concernant cette directive.

## C. Mesures d'incitation

En décembre 2002, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la décision n° 50/2002/CE établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale. Un programme d'action communautaire spécifique de lutte contre la discrimination avait été mis en place sur la base de l'article 13, paragraphe 2, du traité CE (devenu l'article 19, paragraphe 2, du traité FUE); il portait sur l'ensemble des domaines énoncés à l'article 13, à l'exception du sexe qui faisait l'objet d'un traitement distinct dans le programme communautaire pour l'égalité entre les sexes.

En 2007, tous les programmes existants de financement de la Communauté dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales ont été intégrés au sein d'un cadre unique avec l'adoption du programme Progress. Couvrant une période de sept ans, ce programme visait à rationaliser les dépenses et à améliorer l'impact des actions soutenues par la Communauté européenne (désormais l'Union européenne). Le nouveau **programme pour l'emploi et l'innovation sociale**, adopté en 2013 ([5.10.2](#)), prévoit un montant de 550 millions d'euros pour le volet Progress (soit 61 % du budget total du programme pour l'emploi et l'innovation sociale) pour des mesures visant à promouvoir un taux élevé d'emplois de qualité et durables, à garantir

une protection sociale adéquate et décente, à combattre l'exclusion sociale et la pauvreté, et à améliorer les conditions de travail.

Le **Fonds social européen** (FSE) propose également des fonds de l'Union au service du cofinancement d'actions visant à lutter contre les discriminations et aider les personnes les plus défavorisées à accéder au marché du travail. L'une des principales innovations de la prochaine période de programmation (2014-2020) est l'attention particulière portée aux jeunes grâce à **l'initiative pour l'emploi des jeunes**, financée par le FSE et une ligne budgétaire spécifique de l'Union ([5.10.2](#)).

En mars 2014, le Parlement et le Conseil ont adopté le règlement (UE) n° 223/2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, à la suite d'une proposition présentée par la Commission en novembre 2012. Ce fonds soutient les actions spécifiques par pays de l'Union qui visent à fournir une assistance matérielle aux personnes les plus démunies, parallèlement aux mesures en faveur de l'inclusion sociale. Le budget pour la période 2014-2020 s'élève à 3,8 milliards d'euros, plus un supplément de 15 % sous forme de cofinancement national par les États membres conformément à leurs programmes nationaux.

#### **D. Stratégies de l'Union européenne pour des groupes spécifiques**

En novembre 2010, la Commission a publié une communication intitulée "Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées" ([COM\(2010\)0636](#)), en s'inspirant du plan d'action en faveur des personnes handicapées pour la période 2004-2010. En ce qui concerne l'égalité des sexes, la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes pour la période 2010-2015, qui a fait l'objet d'un réexamen en 2013, fixe les grandes priorités. Face à l'augmentation constante du nombre de jeunes sans emploi, la Commission a proposé un train de mesures pour l'emploi des jeunes, qui comprend une garantie européenne pour la jeunesse (recommandation du Conseil de 2013), une alliance européenne pour l'apprentissage (initiée en 2013) et un cadre de qualité pour les stages (recommandation du Conseil de 2014, voir fiche [5.10.3](#)).

## **RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN**

Le traité de Lisbonne a doté le Parlement européen d'un pouvoir d'approbation pour l'adoption de toute législation en matière de non-discrimination conformément à l'article 19, paragraphe 1, du traité FUE. Le Parlement a pris activement part au débat ayant abouti à l'inclusion de cet article et il a souvent appelé la Commission et les États membres à assurer en temps utile la mise en œuvre intégrale des directives de 2000. Le Parlement a adopté, à plusieurs reprises, des résolutions dans le but de renforcer l'action de l'Union pour améliorer les conditions et les perspectives des personnes socialement défavorisées, et pour réduire la pauvreté. En outre, plusieurs rapports du Parlement soulignent l'importance des emplois de qualité dans la lutte contre la pauvreté. Dans d'autres résolutions, il salue les initiatives de la Commission concernant la stratégie pour l'inclusion active et la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (résolutions du 6 mai 2009 et du 15 novembre 2011).

Dans sa résolution du 20 octobre 2010 sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe, le Parlement se dit favorable à un revenu minimum (d'un niveau équivalent à au moins 60 % du revenu moyen de l'État membre concerné) et à des salaires minimaux décents (donc au-dessus du seuil de pauvreté).

En outre, le Parlement a soutenu très activement la poursuite et le financement adéquat du programme de l'Union de distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies (voir par exemple sa résolution du 7 juillet 2011 sur le régime de distribution de denrées

alimentaires au profit des personnes les plus démunies de l'Union) et a adopté un plan de sauvetage avec le Conseil en février 2012. Après des négociations en 2013, le Conseil a accédé à la demande du Parlement visant à faire passer le budget du Fonds européen d'aide aux plus démunis de 2,5 milliards d'euros à 3,5 milliards d'euros.

Dans plusieurs résolutions adoptées depuis 2012, le Parlement a critiqué le fait que le potentiel du traité de Lisbonne dans le domaine de l'emploi et des politiques sociales ne soit pas pleinement exploité. Il a demandé l'établissement de critères sociaux et économiques assortis de normes minimales à appliquer. Le Parlement se félicite de l'initiative de la Commission, qui vise à renforcer la dimension sociale, et il est favorable à la création d'un tableau de bord à utiliser dans le cadre du rapport conjoint sur l'emploi de la Commission. Il a invité la Commission à définir des indicateurs concrets sous la forme d'un seuil de protection sociale (résolution du 20 novembre 2012 intitulée "Vers une véritable Union économique et monétaire" et résolution du 21 novembre 2013 intitulée "Renforcer la dimension sociale de l'UEM").

Dans des résolutions adoptées récemment, le Parlement s'est déclaré préoccupé par le fait que l'Union soit encore très loin des objectifs en matière sociale et d'emploi, et notamment de l'objectif de réduction de la pauvreté. Le Parlement plaide pour une stratégie d'assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, qui permette aux États membres de lutter aussi contre le chômage. En ce qui concerne le tableau de bord d'indicateurs en matière sociale, il a demandé l'inclusion de nouveaux indicateurs, tels que le niveau de pauvreté des enfants et le sans-abrisme. Le tableau de bord devrait avoir une réelle influence tout au long du processus du semestre européen (résolution du 22 octobre 2014 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques: mise en œuvre des priorités pour 2014" et résolution du 25 novembre 2014 sur l'emploi et les aspects sociaux de la stratégie Europe 2020").

Dans sa résolution du 11 mars 2015 sur "le semestre européen pour la coordination des politiques économiques: emploi et aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2015", le Parlement demande à la Commission de poursuivre le développement de la dimension sociale et d'utiliser davantage ce tableau de bord dans l'élaboration des politiques. D'une manière générale, les questions sociales et de l'emploi devraient être placées sur un pied d'égalité avec les considérations macroéconomiques dans la procédure du semestre européen. Par ailleurs, le Parlement demande la mise en œuvre de réformes pour accroître le potentiel de croissance, en mettant l'accent sur la création d'emplois destinés aux chômeurs de longue durée, aux chômeurs âgés et aux autres groupes prioritaires les plus durement touchés par la crise. Les États membres devraient adopter un plan national pour l'emploi visant la création d'emplois, conformément à ce dont ils sont convenus lors du Conseil du printemps 2012. Il y a lieu de tenir compte, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, du besoin urgent de progresser davantage dans la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté et des autres objectifs sociaux.

[Susanne Kraatz](#)  
04/2015