

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.10.2008  
COM(2008) 639 final

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

**concernant une recommandation de la Commission relative à l'inclusion active des  
personnes exclues du marché du travail**

{SEC(2008)2589}  
{SEC(2008)2590}

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

## concernant une recommandation de la Commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail

### 1. LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET LA PAUVRETE: UNE PRIORITE DE L'UE

La lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté fait partie des priorités de l'Union européenne, dont l'action dans ce domaine repose sur l'article 137 du traité CE. S'agissant des droits sociaux fondamentaux, ce dernier prévoit que «la Communauté soutient et complète l'action des États membres dans [...] l'intégration des personnes exclues du marché du travail». Deux recommandations du Conseil<sup>1</sup> datant de 1992 expriment la détermination des États membres à œuvrer en faveur du droit de chacun à des ressources de base et à préserver la qualité de leurs systèmes de protection sociale. Les États membres ont appliqué ces recommandations progressivement, ces derniers temps avec l'aide de la méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale et d'inclusion sociale (la MOC sociale), qui est liée à la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi et à la stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (par exemple la ligne directrice intégrée n° 19) soulignent la nécessité d'une interaction entre les politiques de l'emploi, les services sociaux, la protection sociale et la fiscalité afin de parvenir également à mobiliser les personnes les plus éloignées du marché du travail qui sont capables de travailler. Néanmoins, les taux de pauvreté et de chômage de longue durée n'ont pas diminué de manière significative. D'autres indicateurs négatifs (par exemple le nombre de jeunes quittant l'école prématurément et le nombre de personnes vivant dans des ménages sans emploi) confirment l'apparition de nouveaux risques sociaux liés à la mutation de nos sociétés, comme indiqué par l'évaluation de la situation sociale réalisée par la Commission en 2007<sup>2</sup>. En dépit des progrès accomplis, les politiques nationales n'ont pas toujours apporté une réponse adaptée à la complexité croissante des handicaps multiples dont souffrent les personnes vulnérables les plus éloignées du marché du travail.

Une attention accrue a été accordée, au niveau communautaire, à la manière dont sont conçus les systèmes utilisés dans les États membres et à leur efficacité. Cela ressort notamment des rapports conjoints sur la protection sociale et l'inclusion sociale, de l'agenda social de la Commission pour la période 2005-2010, des deux consultations publiques lancées par la Commission en 2006 et 2007<sup>3</sup>, des objectifs communs en matière d'inclusion sociale dans le cadre de la MOC adoptés par le Conseil européen en 2005 (et confirmés en 2008), des conclusions du Conseil EPSCO de décembre 2007 et des travaux ultérieurs du comité de la

---

<sup>1</sup> Recommandation 92/441/CEE du Conseil (JO L 245 du 26.8.1992, p. 46) et recommandation 92/442/CEE du Conseil (JO L 245 du 26.8.1992, p. 49).

<sup>2</sup> SEC(2008) 1896.

<sup>3</sup> COM(2006) 44 et COM(2007) 620.

protection sociale<sup>4</sup>. Il convient aussi de mentionner l'engagement récent des partenaires sociaux en faveur de la négociation d'un accord autonome encourageant l'intégration dans les entreprises des personnes les plus éloignées du marché du travail.

Tous ces travaux ont débouché sur un large consensus confirmant que l'Union européenne a la possibilité et l'obligation de donner un nouvel élan à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté tout en respectant pleinement la subsidiarité. La recommandation du Conseil de 1992 relative à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale reste une référence, pour autant que les principes qui y sont inscrits soient mieux appliqués et intégrés dans une stratégie plus globale, comprenant également des principes communs axés sur des marchés du travail favorisant l'insertion et sur l'accès à des services de qualité spécialement adaptés aux personnes exclues de la société et du marché du travail. Une approche globale associant tous les acteurs concernés, des indicateurs améliorés et des procédures de suivi et d'évaluation garantiront la maximisation des résultats des synergies entre ces trois piliers par l'intégration sur le marché du travail d'un plus grand nombre des personnes actuellement exclues.

À travers la publication d'une recommandation et de la présente communication, qui l'accompagne, la Commission donne suite aux annonces qu'elle a faites au début de la deuxième consultation de 2007, dans la communication de juillet 2008 sur un agenda social renouvelé et dans la communication sur le renforcement de la MOC sociale. Le concept d'inclusion active que la Commission présente ici s'accorde parfaitement avec la stratégie de Lisbonne et l'approche intégrée qu'elle a préconisée pour l'agenda social renouvelé fondé sur les trois principes d'opportunités, d'accès et de solidarité. Il complète aussi l'action de la Commission visant à promouvoir la flexisécurité et à apporter une réponse à l'évolution démographique et aux défis de la mondialisation en facilitant les transitions pour tous et en mobilisant les forces de production.

## **2. L'INCLUSION ACTIVE: LA NECESSITE DE POURSUIVRE L'ACTION**

### **2.1. Le contexte socio-économique: la persistance de la pauvreté et du chômage et le développement des handicaps multiples**

Pour les personnes qui sont capables de travailler, trouver un emploi est le moyen le plus sûr de sortir de la pauvreté. Toutefois, les difficultés que rencontrent certains pour y parvenir ne semblent guère atténuées par la croissance économique et la hausse de l'emploi. Le chômage de longue durée atteint encore 3 %. Le risque de pauvreté concerne 16 % de la population (cf. annexe, figure n° 1), et une personne sur cinq vit dans un logement de qualité insatisfaisante. Plus inquiétant encore pour l'avenir, le pourcentage d'enfants exposés à un risque de pauvreté s'élève à quelque 19 % et le pourcentage de jeunes quittant l'école prématurément atteint encore environ 15 %. La proportion de personnes vivant dans des ménages sans emploi est restée stable, autour de 10 %, entre 2000 et 2005, avant de chuter d'un point de pourcentage par la suite; toutefois, le nombre de ménages sans emploi avec enfants n'a presque pas diminué (- 0,3 point de pourcentage).

Les difficultés et les obstacles auxquels sont confrontées les personnes exposées à un risque de pauvreté s'additionnent: de nouveaux défis sociaux, liés à la transition vers une économie

---

<sup>4</sup> Conclusions 16139/07 du Conseil et note d'orientation du CPS du 3 juillet 2008 sur l'inclusion active.

post-industrielle, à la mondialisation, à l'évolution démographique et aux tendances sociales telles qu'une individualisation accrue, sont apparus ces dernières années. La réalité de la pauvreté et de l'exclusion sociale est devenue encore plus complexe: elle se caractérise par des handicaps multiples et le dénuement, accentués par divers facteurs de risque comme le manque de ressources de base, les problèmes familiaux, l'absence de capacité d'apprentissage et de compétences numériques, une santé précaire, un logement inadéquat et éloigné, l'exclusion de la société de l'information et l'absence de soutien social, aggravés dans certains cas par la discrimination ethnique.

## **2.2. La nécessité d'améliorer encore l'adéquation et la couverture des systèmes de revenu minimum**

Les systèmes de revenu minimum (RM) ont indubitablement eu un effet positif sur la réduction de la pauvreté, bien que marginal dans plusieurs États membres. Les chiffres montrent que les transferts sociaux en général ont une incidence notable sur la réduction du taux de pauvreté, le taux moyen de risque avant transferts étant de 26 %, contre 16 % après transferts (cf. annexe, figure n° 2).

Les chiffres semblent également indiquer que, dans les pays ne disposant pas de système établi de RM comme la Grèce ou l'Italie, la protection sociale a une capacité de réduction de la pauvreté plus limitée. Ces éléments prouvent que la recommandation du Conseil de 1992 reste pertinente et qu'il convient d'en améliorer la mise en œuvre.

Dans la plupart des États membres et pour la majorité des types de familles, l'aide sociale à elle seule ne suffit pas à sortir les bénéficiaires de la pauvreté. Comme le montre la figure n° 3 de l'annexe, le Royaume-Uni est le seul État membre dans lequel, une fois que les prestations liées au logement sont prises en compte, le revenu net des bénéficiaires de l'aide sociale, pour tous les types de ménages, dépasse le seuil de risque de pauvreté défini au niveau de l'UE, à savoir 60 % du revenu médian des ménages. Ce n'est qu'au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède et en Irlande que les ménages unipersonnels bénéficiant de l'aide sociale se trouvent au-dessus du seuil de pauvreté. Dans tous les autres États membres, ils se situent bien en dessous.

L'efficacité des systèmes de RM dépend non seulement du montant des prestations, mais aussi des modalités d'octroi de ces dernières et de la façon dont les systèmes sont conçus. Les personnes ciblées par ces systèmes peuvent être nombreuses à ne pas en profiter réellement, parce qu'elles ne réclament pas les prestations auxquelles elles ont droit ou pour d'autres raisons (non-admissibilité, mauvais calcul des montants, délais de paiement, amendes et retraits provisoires, et déduction des prestations pour le remboursement de dettes).

Selon les estimations, le taux de recours à l'aide sociale au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et aux Pays-Bas varie de 40 % à 80 %<sup>5</sup>. Cependant, la moyenne communautaire fait apparaître une réalité plus dure: seulement 18 % des citoyens sans emploi exposés à un risque de pauvreté bénéficient de l'aide sociale (ce chiffre doit être nuancé: il ne tient pas compte du bénéfice d'autres types de prestations<sup>6</sup>).

---

<sup>5</sup> Hernanz et al., *Take-up of welfare benefits in OECD Countries: a review of the evidence*, document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 17, 2004.

<sup>6</sup> Étude sur l'inclusion active réalisée en 2008 par Ecorys à la demande de la Commission, et Immervoll et al., *Benefit coverage rates and household typologies: scope and limitations of tax-benefit indicators*, document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 20, 2004.

### **2.3. La nécessité d'une cohérence accrue avec les politiques actives du marché du travail, et d'un accès à des services de qualité**

La recommandation du Conseil de 1992 précisait clairement que les systèmes de RM devaient s'inscrire dans la logique de l'incitation au travail. En outre, pour lutter efficacement contre la pauvreté, ils doivent être intégrés dans une stratégie plus large, garantissant que les bénéficiaires ont accès à la formation, à l'aide à l'emploi et à des mesures d'accompagnement social de nature à créer des conditions propices. Les données disponibles indiquent que d'importantes lacunes subsistent dans ces trois domaines, même si plusieurs États membres sont engagés dans des réformes structurelles de grande envergure.

#### *Le travail n'est toujours pas rémunérateur dans tous les cas*

En raison de la manière dont ils sont conçus, les systèmes de prélèvements et de prestations ont encore d'importants effets dissuasifs sur le plan de l'activation pour certains segments du marché du travail, comme celui des personnes peu qualifiées, aux perspectives salariales modestes. Certains États membres mènent déjà des réformes afin de rendre le travail plus attrayant que les allocations sociales, mais davantage d'efforts doivent être consentis.

Des données récentes de l'OCDE montrent que le supplément de revenu (par rapport aux allocations de chômage) qu'un chômeur peut obtenir en trouvant un nouvel emploi est nettement réduit par un taux d'imposition effectif moyen de plus de 60 % dans presque tous les pays pour l'ensemble des types de ménages étudiés (cf. annexe, tableau n° 1). Cette situation résulte du fait que, lorsque l'intéressé commence à travailler, non seulement il doit payer des impôts sur son salaire, mais il perd aussi les allocations auxquelles il avait droit auparavant. C'est pour s'attaquer à ce type de contre-incitation au travail que des changements ont été apportés récemment à certains systèmes de RM, par exemple pour combiner aide aux chômeurs et aide aux travailleurs; à cet égard, il convient notamment de mentionner le *working families' tax credit* (WFTC) au Royaume-Uni et l'adoption prévue d'un revenu de solidarité active (RSA) en France.

#### *Les personnes les plus exclues du marché du travail ont besoin de chemins plus personnalisés vers l'emploi*

Les personnes qui ne possèdent pas de capacités d'apprentissage de base ou qui connaissent de longues périodes de chômage ne profitent pas facilement des politiques ordinaires de formation ou de réinsertion. En outre, une fois qu'elles trouvent un emploi, elles restent dans une position vulnérable si elles n'évoluent pas dans un environnement favorable. Les études relatives aux transitions du chômage vers l'emploi, y compris dans le cadre de contrats à durée déterminée, indiquent qu'il existe un noyau dur de personnes en âge de travailler qui restent sans emploi et dont le risque de chômage augmente avec l'âge<sup>7</sup>.

Pour résoudre ce problème, certains États membres (les Pays-Bas, par exemple) ont entrepris une refonte complète de leurs politiques de réinsertion et de réadaptation. D'autres mettent au point des politiques ciblées portant sur l'offre de main-d'œuvre afin d'atteindre les personnes les plus exclues en utilisant des instruments tels que le microcrédit ou des incitations pour l'économie sociale. De manière générale, ce type d'innovations intéressantes nécessite une prestation de services intégrée.

---

<sup>7</sup> *Emploi en Europe 2004*, chapitre 4.

L'absence de services de garde d'enfants financièrement abordables est un bon exemple des obstacles auxquels sont confrontées certaines des personnes les plus exclues du marché du travail, en particulier les parents isolés. Selon l'OCDE, les dépenses nettes effectuées par un parent isolé ayant deux jeunes enfants à charge pour ces services représentent 12 % de son revenu net dans la moitié des États membres pour lesquels des estimations sont disponibles. Ce montant est proche du bénéfice net qu'apporte le passage du chômage à un emploi rémunéré si l'on considère le taux d'imposition effectif marginal des parents isolés; il constitue clairement une contre-incitation au travail, et une trappe à pauvreté.

La santé est une condition essentielle de participation au marché du travail. Les personnes souffrant de problèmes de santé chroniques ne peuvent pas prendre part de manière satisfaisante à un emploi durable<sup>8</sup> ou à une formation de préparation à l'emploi. Cela vaut tout particulièrement pour les personnes exposées à un risque de pauvreté, qui sont plus nombreuses que la moyenne à être en mauvaise santé et ont moins souvent accès aux soins médicaux (cf. annexe, tableau n° 2).

Disposer d'un logement décent, stable et autonome peut aussi être une condition importante pour conserver un emploi. Bien qu'il soit difficile de recueillir des données concernant les sans-abri et les personnes logées dans des conditions inacceptables, il semble bien que leur nombre augmente, en particulier parmi les jeunes adultes, qui sont plus nombreux que la moyenne à être touchés par le chômage ou limités à des contrats de travail intérimaire ou à durée déterminée. Plusieurs ONG tentent de répondre aux besoins des sans-abri dans l'UE, notamment en leur apportant une aide afin qu'ils trouvent un emploi stable. Néanmoins, elles signalent également l'existence d'un cercle vicieux, l'aide apportée restant souvent sans résultat parce que les intéressés n'ont pas accès à un logement décent et financièrement abordable<sup>9</sup>.

### **3. VERS UNE APPROCHE INTEGREE DE L'INCLUSION ACTIVE FONDEE SUR DES PRINCIPES COMMUNS**

#### **3.1. Une approche intégrée en faveur de l'inclusion active**

##### *La conception de l'approche intégrée*

L'analyse qui précède semble indiquer que l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail requiert la conception et la mise en œuvre d'une stratégie globale combinant de manière intégrée un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. L'importance relative à accorder aux trois volets de la stratégie d'inclusion active doit être définie dans le cadre de l'élaboration des politiques, compte tenu des effets conjoints de ces volets sur l'insertion sociale et économique des personnes défavorisées et de leurs liens réciproques possibles, y compris des synergies et des éventuelles corrélations négatives.

---

<sup>8</sup> *Emploi en Europe 2005*, chapitre 5.

<sup>9</sup> Rapport élaboré en 2008 par la FEANTSA pour le Parlement européen et manifeste 2007 de la FNARS pour l'inclusion sociale.

Les politiques d'inclusion active doivent être conformes aux objectifs suivants: 1) contribuer au respect des droits fondamentaux; 2) favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances; 3) répondre à la complexité des handicaps multiples et à la situation et aux besoins spécifiques des différents groupes vulnérables; 4) accroître la cohésion territoriale en tenant compte des circonstances locales et régionales; 5) s'inscrire dans la logique de politiques sociales et de l'emploi fondées sur le cycle de vie, de manière à pouvoir développer la solidarité entre les générations et rompre la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre.

Pour que cette approche intégrée soit efficace, il faut améliorer la coordination entre les agences et les services publics. En outre, les autorités locales, régionales, nationales et communautaires – qui ont chacune un rôle, des compétences et des priorités spécifiques – doivent également coopérer plus étroitement. De plus, d'autres acteurs, dont ceux touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale, les partenaires sociaux, les ONG et les prestataires de services, doivent participer activement à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des stratégies.

### **3.2. Des principes communs pour l'inclusion active**

Les politiques d'inclusion active doivent refléter les spécificités de chaque pays; toutefois, les États membres de l'UE sont confrontés à des défis similaires, comme expliqué au point 2. Dès lors, il semble opportun de trouver un consensus au niveau communautaire concernant une série de principes communs pour l'inclusion active. Le terrain a été préparé par les résultats des consultations publiques qui ont été menées par la Commission et des discussions intensives qui ont eu lieu avec et entre les États membres au sein du comité de la protection sociale, et par la contribution active du comité de l'emploi. Ces principes, spécifiques à chacun des trois volets, pourraient aider les États membres dans l'établissement et l'application de leurs stratégies intégrées en matière d'inclusion active, aux fins d'une efficacité accrue. Comme la Commission l'a indiqué en juillet dans son agenda social renouvelé, elle estime qu'une recommandation relative à l'inclusion active pourrait contribuer à orienter les États membres quant à la définition et la mise en œuvre de ces stratégies.

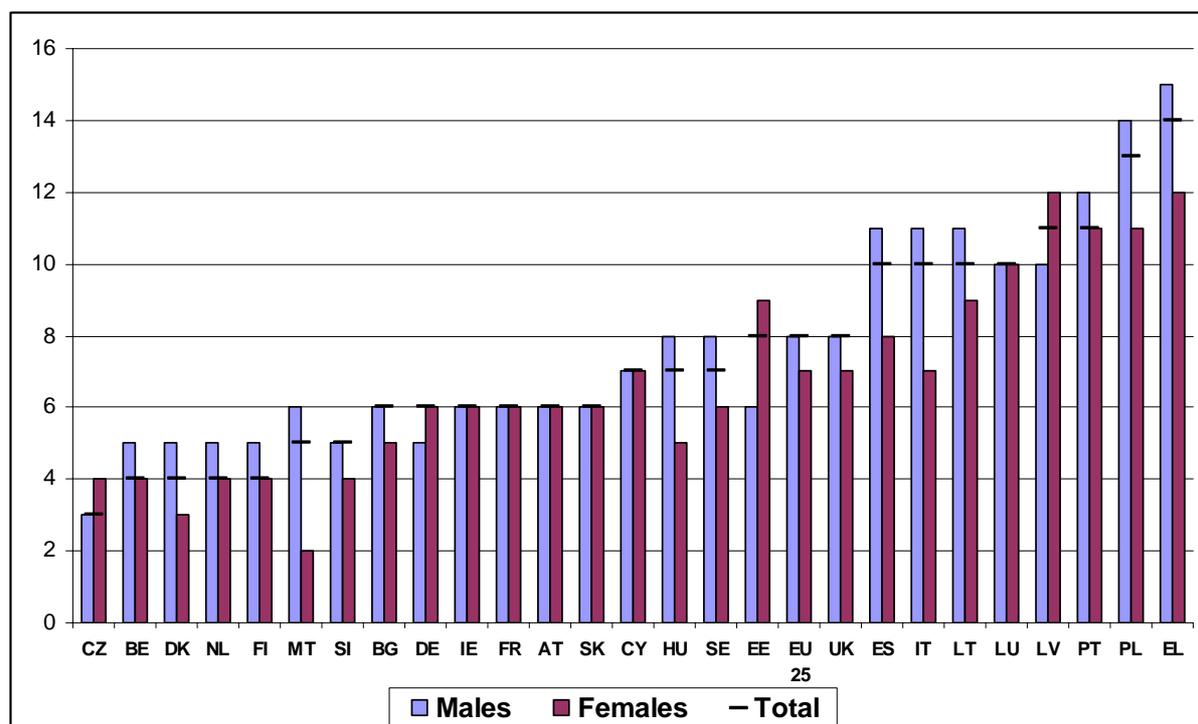
### **3.3. L'application et le suivi des principes communs au niveau communautaire**

Pour porter ses fruits, l'application des stratégies d'inclusion active doit faire l'objet d'une coordination et d'un suivi adéquats aux niveaux national et communautaire. À cette fin, la Commission salue les travaux du comité de la protection sociale. Elle propose aux États membres d'adopter, d'ici à la fin de l'année, des conclusions du Conseil fondées sur la recommandation jointe, qui définit un ensemble de principes communs. Ceux-ci peuvent servir de base au travail conjoint de coordination et de suivi à effectuer par la Commission et les États membres dans le cadre de la MOC sociale et d'une coopération étroite entre le comité de la protection sociale et le comité de l'emploi.

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des stratégies d'inclusion active devraient alors être présentés dans les rapports conjoints sur la protection sociale et l'inclusion sociale ainsi que dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. En outre, la Commission est prête à prendre les mesures nécessaires pour améliorer ou établir les indicateurs nécessaires au suivi quantitatif. Le réseau des observatoires des autorités locales qui sera financé par le programme Progress fournira aussi une analyse de l'élaboration et de l'application des stratégies d'inclusion active au niveau local, et favorisera l'apprentissage mutuel.

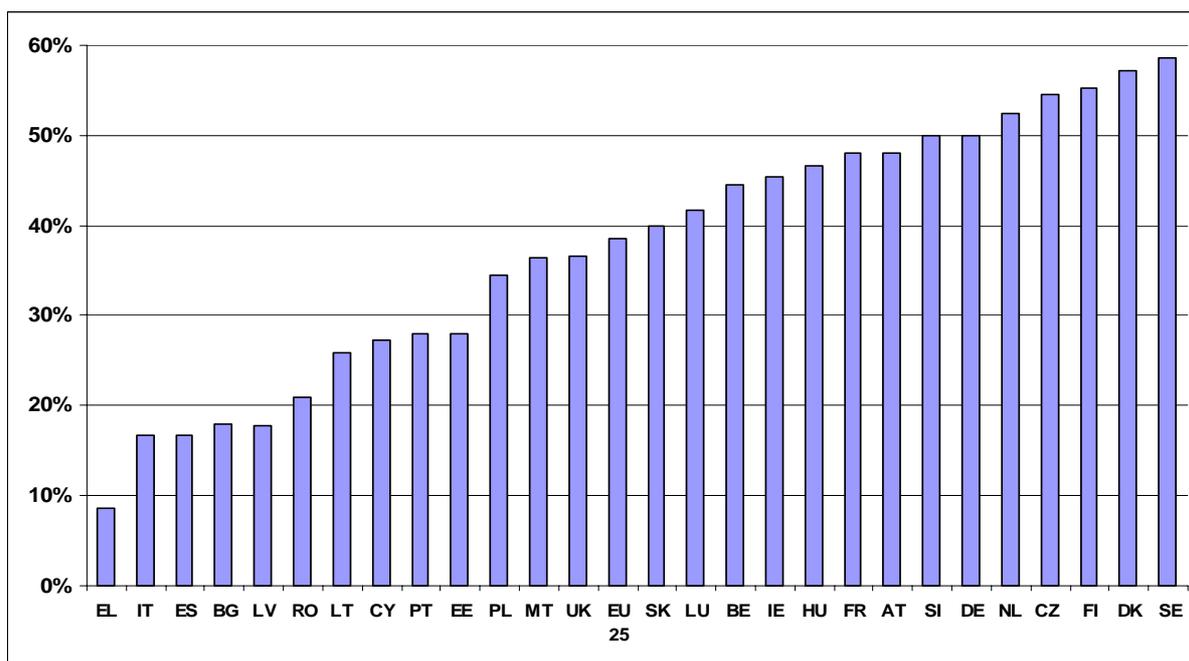
ANNEX: GRAPHS AND TABLES

Figure 1: At-risk-of-poverty rate for people at work by gender (population 18 and over)



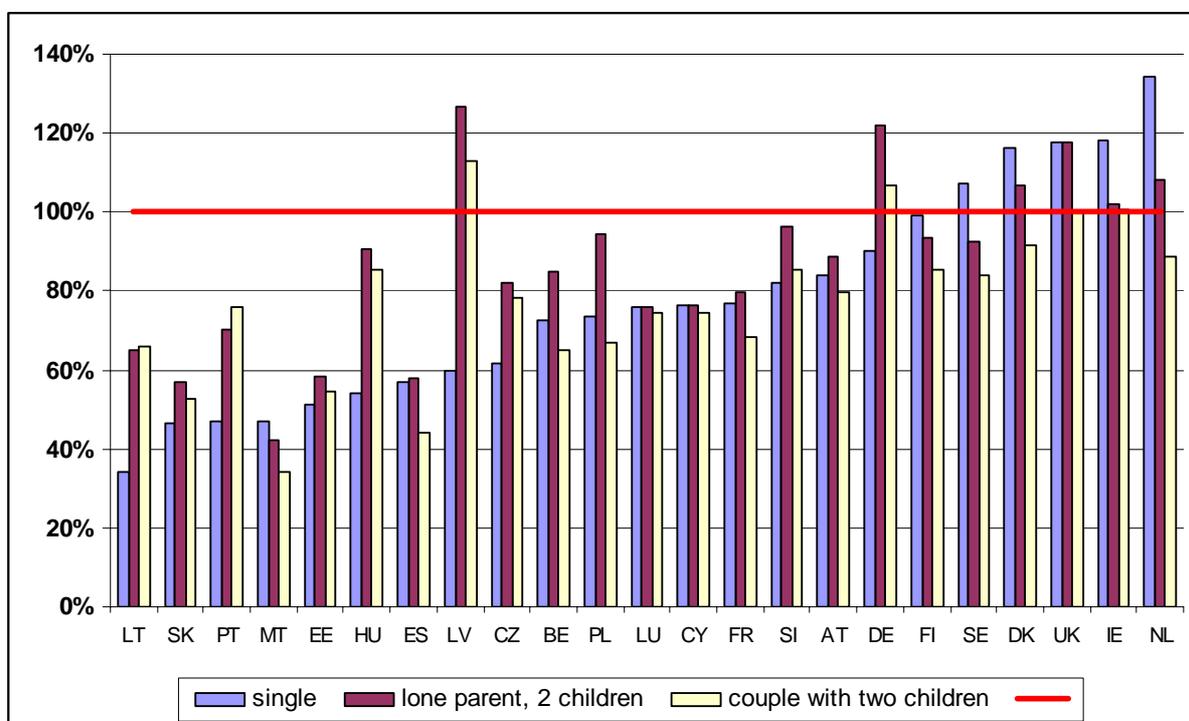
Source: EU-SILC (2006): income year 2005; except for UK (income year 2006) and for IE (moving income reference period 2005-2006) except for BG: national HBS 2006 (income data 2006). Data for RO not available.

**Figure 2: Impact of social transfers (excluding pensions) on reduction of poverty rate, 2006 - % of poverty rate before social transfers**



Source: EU-SILC (2006): income year 2005, except for UK (income year 2006) and for IE (moving income reference period 2005-06).

**Figure 3: Net income of social assistance recipients — 2006 As a % of the at-risk-of-poverty threshold for 3 jobless family types, incl. housing benefits.**



Only countries where non-categorical social assistance benefits are in place are considered.  
Source: Joint EC-OECD project using OECD tax-benefit models, and Eurostat.

**Table 1: Average effective tax rates for short-term unemployed persons (previous work at 67% of Average Wage, full-time) re-entering full-time employment – 2006 - percentages**

	Single person, no children	Lone parent	One-earner couple, 2 children	Two-earner couple, 2 children
BE	83	77	73	75
CZ	63	62	69	73
DK	91	91	89	94
DE	76	87	85	90
EE	64	64	61	64
IE	77	12	88	53
EL	57	66	69	49
ES	80	80	79	82
FR	81	86	85	79
IT	72	63	61	71
CY	61	72	82	72
LV	88	100	100	85
LT	79	76	77	79
LU	88	86	102	86
HU	78	79	78	78
MT	61	64	68	34
NL	86	83	87	76
AT	67	72	81	76
PL	82	99	89	71
PT	82	87	85	85
SI	94	83	86	84
SK	44	35	30	49
FI	76	85	92	74
SE	87	91	95	87
UK	68	72	78	41

Source: OECD Tax-Benefit Models.

**Table 2: Inequalities in access to health care (unmet need for medical examination by income quintile for 3 reasons: too expensive, waiting time too long, too far to travel), SILC 2005**

<b>Inequalities in access to health care (unmet need for care by income quintile for three reasons: too expensive, waiting time too long, too far to travel), SILC 2006</b>					
	1st quintile	2nd quintile	3rd quintile	4th quintile	5th quintile
eu25	6.2	4.1	3	2.5	1.7
be	1.8	0.4	0.2	:	0.1
cz	1.4	0.7	0.5	0.5	0.2
dk	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
ee	14.4	7	5.9	6.3	3.1
ie	2.7	2.1	2.4	1.9	0.7
gr	7.9	7.8	7.3	4.1	2
es	0.9	0.9	0.5	0.4	0.2
fr	4.3	1.4	1.2	0.3	0.6
it	9.2	5.1	4	3.1	2.1
cy	6.6	4.7	2.6	1.5	0.5
lv	28.9	20.5	10.2	9.8	5.9
lt	13.6	10.5	7.9	5.2	3.9
lu	0.8	0.1	0.2	0.2	0.4
hu	3.9	3.2	2.4	1.7	0.8
mt	3.4	1.9	1.6	1.2	0.8
nl	0.9	0.3	0.3	0.3	0.3
at	1	0.5	0.2	0.3	0.3
pl	13.3	11	8.9	7.2	6.4
pt	9.6	6.8	4.9	2.7	1.1
si	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2
sk	6.4	3.4	2.2	1.5	0.8
fi	4.7	3.3	2.1	1.7	0.9
se	4.1	3.9	3.3	2	1.1
uk	2.6	1.7	1.5	2.4	1.5

Source: EU-SILC 2006. Note: Data should be interpreted with care when comparing levels across countries, due to inconsistencies in the translation of the questionnaire used. Data for Germany is not included because of a strong methodological bias in the data collection.