

13. Construire l'Europe de tous

La question de la participation aux politiques européennes n'a pas fait l'objet d'une orientation dans le Rapport 2005. Le Service a cependant entamé une réflexion sur les moyens de rendre présents dans les débats européens les points de vue des personnes exclues, en s'appuyant sur des initiatives de participation existantes. Ce texte en rend compte. Il n'a pas fait l'objet de concertation mais a été présenté à la Commission d'accompagnement du Service comme l'ensemble du rapport.

Le Service a initié depuis deux ans un travail de réflexion avec des associations de lutte contre la pauvreté sur les enjeux européens. En effet, il ne suffit pas de faire remonter la parole des acteurs de terrain et des personnes vivant dans la pauvreté au niveau politique belge mais il devient nécessaire de la relayer au plan européen. L'influence croissante de la politique européenne apparaissait d'ailleurs en filigrane dans différentes orientations du Rapport 2005 (accès à l'emploi, à l'énergie...). La réflexion entamée jusqu'ici porte essentiellement sur les **conditions de la participation** : comment favoriser le dialogue entre les acteurs de terrain (y compris les personnes qui vivent l'exclusion au jour le jour) et les responsables politiques sur les questions de politique européenne ?

Il est difficile de définir précisément quelles sont les compétences de l'Union européenne en matière sociale. Stricto sensu, elles sont relativement restreintes et se limitent à quelques domaines : égalité entre les hommes et les femmes, lutte contre les discriminations, Fonds structurels, etc. Mais en réalité, l'impact des politiques européennes se ressent bien au-delà de ces quelques matières.

En effet, malgré ces compétences limitées dans le champ social, des mécanismes ont été développés au niveau communautaire dans le but de promouvoir une certaine coordination des politiques nationales, notamment **la méthode ouverte de coordination** (appelée 'MOC'). Alors que le Conseil (les ministres compétents des Etats membres) fixe des objectifs communs à atteindre, les gouvernements nationaux conservent toute latitude pour décider quelles sont les mesures les plus appropriées pour les rencontrer. Ces mesures doivent être consignées dans un rapport national, remis à la Commission européenne tous les trois ans. Il existe des MOC dans différents domaines : ceux de l'emploi, des pensions, de l'accès aux soins de santé, de la protection sociale et de l'inclusion sociale, etc¹.

Par ailleurs, d'autres développements politiques européens, bien qu'apparaissant plus éloignés des matières liées à la pauvreté, exercent pourtant une influence considérable sur les conditions de vie des populations les plus défavorisées. Citons à titre d'exemple les politiques de libéralisation des marchés des services publics².

La volonté d'**"Améliorer (...) la participation des parties intéressées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique"** figure dans les objectifs généraux de la **MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale**. Mais la participation des associations de terrain et des personnes qu'elles rassemblent aux débats politiques s'est toujours avérée difficile, et ce malgré les efforts concédés pour la rendre plus effective. A l'échelon européen, cette question se pose avec encore plus d'acuité.

¹ La MOC inclusion s'inscrit dans un processus plus large, celui de la Stratégie de Lisbonne qui a pour but de faire de l'Union européenne (UE) l'économie la plus compétitive au monde. Cette stratégie repose sur trois piliers : un pilier économique, un pilier social et un pilier environnemental. En 2005, le Conseil a décidé de recentrer cette stratégie sur l'objectif de croissance durable et la création d'emplois.

² La problématique de l'accès à l'énergie, abordée dans la partie thématique, en constitue un bon exemple.

Parmi les associations de lutte contre la pauvreté, notamment celles qui bénéficient d'une implantation internationale et de moyens plus conséquents, certaines ont développé des actions spécifiques vis-à-vis des institutions européennes. Mais une majorité d'entre elles, bien que conscientes de la réalité des enjeux que l'Europe représente, éprouvent des difficultés à pouvoir véritablement investir dans des réflexions et des actions à ce niveau.

Le Service a cherché dès 2003 à **identifier les obstacles** à la participation des associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent à l'aide d'un questionnaire diffusé auprès d'une cinquantaine d'entre elles³. Il apparaissait déjà à cette époque que celles-ci pressentaient l'importance du processus de la MOC, tout en faisant état des difficultés qu'elles rencontraient pour s'impliquer structurellement dans ce processus. Pour prolonger cette réflexion, le Service a récemment rassemblé des représentants d'associations à l'occasion d'un séminaire dans le cadre d'une campagne de sensibilisation au processus de la MOC 'inclusion sociale'⁴.

Parmi les freins cités, les associations soulignent le manque de temps dont elles disposent pour préparer leurs membres et s'investir durablement dans une réflexion. Elles déplorent d'ailleurs le peu de reconnaissance – notamment par une subvention insuffisante – du travail de préparation qu'elles effectuent pour cela. Elles évoquent également le cadre de la participation qui ne leur semble pas précisément défini. Quelle est la finalité de la participation ? Quel feed-back peut-on en attendre ? Certaines associations questionnent la pertinence des objectifs qui sont fixés hors de toute concertation avec les acteurs de terrain. Répondent-ils à des attentes des personnes qui sont confrontées au quotidien à la pauvreté ? Sont-ils suffisamment ambitieux ? Des acteurs qui se sentiraient exclus de ce débat et ne se reconnaîtraient pas dans les objectifs proposés pourraient être enclins à ne pas participer au processus de mobilisation. Des questions se posent enfin sur les bonnes pratiques mises en évidence dans le plan : qui les choisit et sur la base de quels critères ?

Il semble, par ailleurs, que les difficultés de compréhension et de suivi de la MOC ne soient pas spécifiques aux petites associations : on entend le même son de cloche du côté des partenaires sociaux et des centres publics d'action sociale (CPAS) qui sont pourtant en principe étroitement associés à ce processus.

Le processus de la MOC présente aussi des **aspects positifs** qui favorisent potentiellement la participation des citoyens aux débats politiques. En effet, en orientant les agendas politiques de tous les Etats membres dans une même direction, il favorise le développement d'apprentissages mutuels et de comparaisons plus systématiques. De même, il instaure des modes de coordination entre le niveau fédéral et les entités fédérées à l'échelon belge. Il s'agirait là, selon certains, d'un des grands acquis de la MOC pour le système fédéral belge : disposer enfin d'un plan intégré de lutte contre la pauvreté. Autre point positif, ce processus encourage la définition d'objectifs quantifiés et donc vérifiables, dont peuvent se saisir les associations et groupes de pression, soit pour contrôler leur respect soit pour les faire évoluer⁵. Il faut toutefois appréhender les objectifs chiffrés avec prudence dans la mesure où la fiabilité des statistiques concernant les populations très pauvres est encore faible.

Le travail de consultation mené en 2003 livrait des pistes pour renforcer la participation des associations et des citoyens confrontés à la pauvreté ; ces pistes semblent encore aujourd'hui d'actualité. Les associations consultées demandaient d'élargir le débat qui préside à la rédaction du PANincl en lui donnant un maximum de publicité, de soutenir les associations dans leur effort de participation, notamment par le biais de réseaux d'associations. Enfin, figurait la proposition de davantage se baser sur les concertations organisées par le Service et sur le rapport bisannuel.

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003) *La participation politique et le Plan d'action national pour l'inclusion sociale : du pain sur la planche. Méthodes et conditions*. Travail effectué à la demande du ministre de l'Intégration sociale, en collaboration avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et le Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté.

⁴ Actions nationales de sensibilisation concernant l'inclusion et la protection sociale, campagne coordonnée par le think tank européen 'Pour la solidarité' et financée par la Commission européenne.

⁵ Vanhercke B. (2007) *The operation of the social protection and social inclusion OMC in Belgium : a hybrid policy instrument between hard and soft law*, University of Amsterdam –ASSR- <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/vanhercke-b-08f.pdf>

Lorsqu'on s'écarte du processus de la MOC pour aborder **la participation au niveau politique européen en général**, les obstacles semblent encore plus importants. Alors que les résultats des politiques sont expérimentés concrètement dans la vie quotidienne des ménages défavorisés, les débats et les enjeux apparaissent très complexes, très techniques, et demandent un suivi que les associations ne peuvent assumer. Celles-ci se plaignent d'une absence d'informations claires et compréhensibles sur les débats en cours. De même, les acteurs de terrain souffrent d'une compréhension insuffisante de la structuration du pouvoir au sein des institutions européennes. A quels interlocuteurs s'adresser ? Quelles stratégies de 'pression' mettre en place ? Comment atteindre les responsables européens tout en respectant la volonté d'un débat ouvert et démocratique ? Comment être entendu par ces mêmes personnes ? Enfin, comme c'est aussi le cas lorsqu'elles s'investissent dans les débats nationaux, les associations qui ont pour objectif de faire émerger la parole des personnes qui vivent dans la pauvreté déplorent le manque de reconnaissance, en moyens et en temps, accordé à ce travail.

Signalons toutefois, qu'il existe différents réseaux⁶ qui ont pour objet de rassembler au niveau européen les constats et de relayer les revendications. Ils pourraient jouer un rôle important dans ce cadre mais sont encore insuffisamment connus des associations de terrain.

Au-delà de la question de la mobilisation, les associations s'interrogent sur les liens entre la MOC 'inclusion sociale' et les autres processus de coordination existants. En d'autres termes, quelle est la place de l'inclusion sociale dans le paysage de la stratégie de Lisbonne ? Quelle est la marge dévolue aux mesures de lutte contre la pauvreté dans un espace dominé par des objectifs exprimés en taux de croissance et taux d'emploi⁷ ? D'après une analyse d'EAPN⁸, si le processus 'inclusion sociale' est mis à contribution pour réaliser l'agenda relatif à l'emploi et à la croissance (le 'feeding in'), l'inverse, qui voudrait que les objectifs d'emploi et de croissance soient mis au profit de la cohésion sociale, est moins vrai (le 'feeding out'). Le sentiment qu'il est urgent de s'intéresser au niveau européen n'en est que plus fort !

D'autres processus de participation existent. Par exemple, la Commission multiplie les **initiatives de consultation** sur divers sujets qui intéressent la lutte contre la pauvreté comme la modernisation du droit du travail, les systèmes de soins de santé, etc. Mais les conditions pour y participer sont difficiles à remplir par les associations de terrain (délais de réponses courts, questions très techniques, etc.).

Enfin, il existe des possibilités pour les associations et les personnes vivant dans la pauvreté de s'exprimer grâce à l'organisation, chaque année, d'une **'Rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté'**. La sixième rencontre a eu lieu à Bruxelles en mai 2007 sur le thème 'Comment sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale'. Elle était organisée conjointement par la Présidence allemande de l'Union européenne, la Commission européenne et EAPN dans le but d'évaluer les progrès réalisés jusqu'ici et de réfléchir à de futures stratégies pour prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Si l'initiative paraît intéressante, reste à évaluer quel est son impact réel sur les politiques.

Recommandations

- Améliorer et renforcer la participation active de tous les acteurs, et ce à tous les stades du processus.

Développer des initiatives d'information et de formation destinées aux associations de lutte contre la pauvreté et aux personnes qu'elles rassemblent apparaît une des pistes à suivre pour ce faire.

⁶ EAPN, FEANTSA, Social Platform, ...

⁷ Des termes ont explicitement été créés pour désigner les liens qui devraient exister entre la MOC inclusion sociale et la stratégie de Lisbonne : le mouvement de 'feeding in' doit faire en sorte que le politique sociale soit aussi un facteur productif, tandis que le 'feeding out' décrit la façon dont la stratégie de Lisbonne contribue à la cohésion sociale. On comprend à la lecture de ces quelques lignes combien la matière est complexe.

⁸ L'European Anti Poverty Network est un réseau composé d'associations et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les Etats membres de l'Union européenne.

Jones S. (2007), Qu'apprennent les stratégies nationales (2006-8) aux personnes en situation de pauvreté ? Une évaluation d'EAPN, *Nouvelles du réseau*, n°121, janvier-mars 2007, pp.2-4.

- **Réaffirmer la place essentielle de la lutte contre la pauvreté dans la stratégie de Lisbonne lors de la présidence belge de l'Union européenne.**

La qualité des politiques développées pour lutter contre la pauvreté dépend aussi de l'implication de tous les acteurs concernés, y compris les personnes qui vivent l'exclusion sociale au quotidien. La promotion de l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2010 pourrait être l'occasion de donner un nouvel élan à la conscientisation et à la mobilisation de tous les citoyens. La Belgique pourrait y jouer un rôle important puisqu'elle assurera la présidence de l'Union, de juillet à décembre 2010. Il est demandé au Gouvernement fédéral de saisir cette occasion pour réaffirmer l'importance de la lutte contre la pauvreté comme élément central de la stratégie de Lisbonne.

- **Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, améliorer encore les possibilités de participation des acteurs de terrain (associations de lutte contre la pauvreté, partenaires sociaux, CPAS...) à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du Plan d'action national pour l'inclusion sociale.**

Pour garantir la participation la plus large possible, il faut encore améliorer la diffusion des informations concernant ce processus. Un autre moyen d'accroître cette participation est de mieux exploiter les résultats des mobilisations qui ont lieu dans d'autres cadres. La Belgique s'est dotée d'un outil dont la mission consiste justement à organiser des concertations avec les acteurs de terrain de la lutte contre la pauvreté, à savoir le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. La rédaction et l'évaluation du Plan d'action national pour l'inclusion sociale pourraient s'appuyer davantage sur les rapports bisannuels du Service.