

COMPTE-RENDU DU SÉMINAIRE DE CLÔTURE

« LA POLITIQUE BELGE ET EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'INCLUSION ET DE PROTECTION SOCIALES »

Séminaire le 28 novembre 2007

Organisé par *Pour la Solidarité ASBL*

Introduction : la politique européenne en matière d'inclusion et de protection sociale

1. *Présentation générale*

Le séminaire présenté ici concluait un projet européen sur l'inclusion et la protection sociales, dont l'objectif était de permettre aux acteurs belges de ces secteurs de mieux connaître l'articulation entre les politiques européennes et nationales dans ces matières. Ainsi, pour bien comprendre la politique belge, il est nécessaire de connaître aussi la politique européenne.

Au niveau européen, la politique pour la protection et l'inclusion sociale intègre trois processus en un seul, qui concernent les thèmes suivants : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les pensions et les soins de santé. Elle a pour objectifs généraux de :

- Garantir l'accès de tous aux ressources, droits et services, en prenant en compte le phénomène d'exclusion et de discrimination, ce qui est encore trop rarement fait ;
- Assurer l'inclusion sociale active de tous ;
- Veiller à la façon dont ces politiques sont élaborées et mises en œuvre, mais aussi suivre la façon dont les plans nationaux sont constitués et reflètent la réalité de terrain.

Pour cela, un instrument particulier existe, il s'agit de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), dont les objectifs sont les suivants :

- La promotion de la cohésion sociale, c'est-à-dire les politiques sociales au sens large, comme l'égalité des chances et des genres,
- L'interaction mutuelle avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne, en particulier ceux de croissance économique et d'emploi, mais aussi le développement durable,
- L'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de la participation.

A l'heure actuelle, en matière d'inclusion et de protection sociales, il n'existe pas de plan d'action général. Les travaux portent sur différents sujets : la pauvreté des enfants, avec un plan spécifique, les services d'intérêt général, l'impact social des migrations, prévu pour l'année prochaine, de même que l'exclusion au logement et l'exclusion financière, la révision de l'agenda social, qui commencera par une consultation, même si l'échéance est normalement prévue pour 2010, ainsi que le renforcement de la MOC.

Au départ, il n'était pas prévu de lancer de campagne de sensibilisation et d'information sur le sujet, cependant, la nécessité de le faire a émergé peu à peu, pour différentes raisons : d'une part, cela permettait de mieux impliquer le terrain, pour ne pas que ce mécanisme reste de l'ordre de l'administratif et pour montrer aux acteurs l'intérêt d'une coordination entre les niveaux national et européen. D'autre part, une telle démarche a pour intérêt de donner l'occasion de présenter d'autres initiatives européennes allant dans le même sens, comme le « peer review » ou le travail des réseaux européens, de manière à combler certaines lacunes des acteurs de terrain et leur montrer la complémentarité des actions menées à tous les niveaux. Pour savoir si ces objectifs sont atteints, plusieurs éléments peuvent être mesurés, notamment l'implication des partenaires sociaux, aux niveaux national comme européen, dans l'élaboration même des politiques.

Parmi les actions à mettre en place pour favoriser la protection et l'inclusion sociales, la Commission européenne préconise actuellement de lancer des politiques d'inclusion active, dont les premiers éléments ont été définis par une première consultation sur le sujet, lancée en février 2006. Ces éléments sont les suivants : garantir une aide au revenu d'un niveau suffisant pour vivre dans la dignité, garantir un meilleur accès aux services du type aide à l'orientation, soins de santé ou apprentissage tout au long de la vie et accompagner l'insertion sur le marché du travail. Pour vérifier que ces objectifs sont réalisables, une deuxième consultation a été lancée en octobre 2007. De plus, la Commission a mis en place un cadre de soutien : au niveau financier, l'Union Européenne (UE) va encourager les États membres à travers ses politiques sociales, en particulier grâce au programme PROGRESS, dont le but est de disposer d'un réseau d'autorités locales et d'ONG pour récolter des bonnes pratiques d'inclusion sociale.

Par ailleurs, l'année 2010 sera l'année européenne pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en plus d'être l'horizon des premiers objectifs de la stratégie de Lisbonne. Le but est avant tout symbolique, dans la mesure où l'Europe est encore loin d'avoir atteint les objectifs de cette stratégie en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, qui, de plus, prend de nouvelles formes qu'il faudra également intégrer. Cependant, consacrer une année à ce sujet permet de sensibiliser la population à la question, en plus de donner une impulsion politique et de créer un cadre facilitant la participation des acteurs. La MOC est un instrument important de soutien pour la mise en œuvre de politiques sur ce thème, elle fournit des éléments d'orientation et de soutien, même si son efficacité dépend de l'engagement des acteurs publics. La Commission européenne, qui souhaite s'engager fortement lors de cette année, insiste sur quatre éléments :

- La reconnaissance du droit des personnes à vivre dans la dignité et à jouer pleinement un rôle dans la société ;

- L'implication nécessaire de tous dans la résolution des questions liées à la pauvreté et l'exclusion ;
- La promotion de la cohésion sociale de manière à ce que chacun profite de l'éradication de la pauvreté ;
- L'engagement des acteurs publics à tous les niveaux de gouvernance.

2. La Méthode Ouverte de Coordination (MOC)

La MOC est un instrument européen assez méconnu, qui joue cependant un grand rôle pour les politiques sociales et plus particulièrement celles concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les pensions et les soins de santé. Elle repose sur la définition d'indicateurs et de cibles précis et définis, harmonisés au niveau européen, de manière à pouvoir établir des comparaisons entre pays, mais aussi sur une évaluation de ce qui est fait, pour améliorer les politiques.

Lorsqu'elle a été mise en place, au début des années 2000, c'est notamment grâce à l'impulsion et l'insistance de la DG Emploi et Affaires Sociales de la Commission européenne, mais aussi par exemple du réseau européen de lutte contre la pauvreté, EAPN. Il s'agit en fait d'un instrument d'action, de « soft law » touchant à la gouvernance, qui a été adapté à un grand nombre de politiques européennes : il en existe en effet une douzaine, chacune ayant des caractéristiques différentes. Par exemple, la MOC concernant les pensions a des objectifs généraux beaucoup plus généraux que celle sur l'inclusion sociale, qui est par ailleurs la seule à comporter des éléments obligatoires. En ce qui concerne la marge de manœuvre de la Commission, elle varie également d'une MOC à l'autre. Ainsi, si la MOC est un processus, il n'est pas clairement fixé, ce qui ne l'empêche pas d'avoir un certain nombre d'impacts sur certains éléments :

- La rationalisation des politiques nationales, par la pression qu'elle exerce sur elles ;
- La coopération horizontale : par exemple, en France, elle a contribué à faire tomber les murs entre départements, de même en Belgique pour les soins de santé, entre les différentes instances ;
- La coopération verticale : en Belgique par exemple, elle a permis une meilleure concertation entre les régions, ainsi qu'une meilleure communication entre les niveaux de décision ;
- La légitimation : les instances publiques utilisent aujourd'hui la MOC pour légitimer leurs politiques auprès des associations, avec un fort accent mis sur la nécessité de répondre aux objectifs européens ;
- La participation : la participation de l'ensemble des acteurs concernés à tous les niveaux est un point important de la MOC, cependant elle est encore limitée. En Belgique par exemple, la Commission européenne estime que si le modèle proposé est bien sur le papier, des efforts doivent encore être faits dans la pratique.

En Belgique, la MOC a aujourd'hui plus d'impact que ce qui était prévu il y a cinq ans. Cependant, son efficacité dépend largement de la manière dont les acteurs l'utilisent : s'ils ne s'en servent pas, alors son impact sera nul. A l'avenir, pour ce qui est de la politique de protection et d'inclusion sociale, l'objectif de la MOC est d'harmoniser les trois objectifs (pensions, soins de santé et pauvreté), qui ont encore des disparités importantes, mais aussi d'en utiliser les premiers résultats pour faire avancer les choses au niveau gouvernemental, par exemple en utilisant les indicateurs. A terme, l'objectif de la Commission serait de lier la MOC aux fonds structurels, ce qui augmenterait son impact et la ferait davantage connaître. De plus, pour que le processus soit plus accessible et moins complexe, l'idéal serait de pouvoir rapprocher les différentes MOC entre elles et avec la législation.

Première table ronde : du local au global en matière d'inclusion sociale, des expériences de terrain à une vision renouvelée de la MOC inclusion

1. L'exemple des entreprises d'insertion en Wallonie

En Belgique, les entreprises d'insertion ont toujours cherché à apporter des réponses aux besoins de la population, à travers des actions innovantes et exemplaires, sans qu'elles soient conscientes que leur travail était connecté à d'autres niveaux. Par exemple, les acteurs de l'économie sociale, lorsqu'ils entendent parler de la MOC, se rendent compte qu'ils utilisent cette méthode sans le savoir. Il s'agit en effet d'un enjeu majeur pour les entreprises d'insertion : la coordination entre professionnels et politiques est plus importante qu'on peut le penser. De plus, au niveau des impacts, ils sont souvent très concrets au niveau local, mais inconnus des acteurs.

Pour le moment, la MOC a eu des effets positifs sur le terrain : elle a permis une plus grande coordination des politiques, comme par exemple pour le logement (sans-abris, énergie et eau), qui s'inscrit dans un plan d'action intégré. A travers des accords de coopération et l'articulation entre l'inclusion et la protection, on ne peut plus aborder la question du logement sans prendre en compte celle de l'endettement, il faut envisager la question dans sa globalité et amener les acteurs à travailler ensemble. Il est également important de stimuler leur participation dans le processus, dans la mesure où les dossiers liés sont essentiels, comme par exemple entre SSIG (Services Sociaux d'Intérêt Général) et directives sectorielles, le tout lié aux aides d'État et aux marchés publics.

Ainsi, la MOC, qui est un outil de concertation et de coordination, ne doit pas noyer pour autant les enjeux concrets, il est donc important que les acteurs locaux soient attentifs à la possibilité qui leur est donnée de participer au niveau européen et de continuer ce travail d'information à tous les niveaux.

2. La Fondation roi Baudouin, un exemple de lutte contre la pauvreté au service de l'inclusion sociale européenne

La Fondation Roi Baudouin est active dans le champ de la lutte contre la pauvreté. Même si elle n'est plus responsable de la rédaction du rapport sur la pauvreté, elle reste très présente dans ce domaine. La Fondation a notamment créé un fonds spécial de lutte contre la pauvreté dont le budget s'élève à 350000€ par an et qui finance environ 600 projets chaque année. Une partie des activités est centrée sur les questions de logement, avec la mise en évidence de nouveaux aspects à prendre en compte, comme la pauvreté

des agriculteurs ou les familles monoparentales vivant dans les campings. En ce qui concerne la MOC, elle apparaît comme un instrument utile dans la lutte contre la pauvreté. Mais il est nécessaire de mieux la faire connaître, de stimuler la participation des acteurs et de faire coïncider les différents niveaux. Une des innovations du rapport sur la lutte contre la pauvreté, élaboré dans ce cadre, est qu'il donne la parole aux acteurs. Cependant, les conditions du succès de cette politique ne sont pas toujours garanties, dans la mesure où pour mobiliser, il faut un certain temps, avec parfois des frustrations et des désistements, lorsque le feedback n'est pas satisfaisant. Un autre risque est que ce soient toujours les mêmes qui participent à différents niveaux, dans la mesure où même au niveau local, l'information ne passe pas entre les acteurs, il existe des problèmes de multigouvernance. Pour ce qui est du plan national de lutte contre la pauvreté, les trois thèmes prioritaires sont jugés pertinents. Cependant, plus de bonnes pratiques devraient être présentées et mises en avant. De plus, il reste relativement peu connu et la démarche est jugée très fortement « top-down », alors que de l'avis des acteurs, elle devrait être plutôt « bottom-up » et laisser plus de place à des différences d'appréciation au niveau national.

3. La participation des acteurs de la lutte contre la pauvreté dans l'élaboration des politiques

Au centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme, des groupes de concertation réunissent régulièrement différents acteurs, à savoir le CPAS, les bénéficiaires, les partenaires sociaux, les responsables de mutualités, des scientifiques et des responsables d'administration régionale, pour travailler sur des problématiques communes, comme par exemple l'accès à l'énergie, les résidents permanents des campings ou les titres services. Ces réunions ont une réelle importance pour les acteurs impliqués, elles permettent aux personnes et associations de travailler à partir des échanges et sur les thèmes de travail abordés. De plus, le fruit de ces concertations est consigné dans un rapport sur lequel les organisations concernées peuvent débattre et émettre un avis. Il est également utilisé auprès du gouvernement, par une diffusion dans les différents cabinets ministériels, ce qui permet un feedback et une interpellation des politiques. C'est donc un outil de dialogue entre le terrain et les politiques, qui doit servir ensuite à rédiger le PAN-Inclusion. Par ailleurs, en ce qui concerne le processus de la MOC, les associations commencent à prendre conscience de l'importance de leur implication, elles invoquent cependant un manque de temps et de moyens, à quoi s'ajoute le fait que le cadre de participation est assez peu défini et qu'elles sont relativement sceptiques quant à la méthode employée : en effet, les grands objectifs sont fixés en-dehors de toute concertation, de même que les bonnes pratiques, dont la sélection repose sur un processus opaque. Pour autant, elles reconnaissent que la démarche a permis à la Belgique de créer un plan intégré de lutte contre la pauvreté et que les cibles sont vérifiables (grâce aux objectifs chiffrés), même si elles ont été définies en-dehors de toute coordination. Elles cherchent donc à s'investir davantage dans le processus, en élargissant le débat le plus possible, en faisant des propositions, en recommandant de travailler à partir des travaux existant et en demandant que les associations soient mieux soutenues, sans quoi elles n'ont pas les moyens de participer. Deux questions d'ordre général se posent sur leur participation : de quelle manière doit-on envisager cette participation ? Faut-il les isoler dans un cénacle vraiment familial ou doit-on développer les échanges avec d'autres acteurs ? De plus, en ce qui concerne le sens de la participation, il est important de fixer un cadre et de clarifier ce à quoi elles participent.

4. Quelles stratégies pour la MOC en 2008 ?

Le réseau européen de lutte contre la pauvreté, EAPN, a pour but d'aider les personnes vivant dans la pauvreté, de leur donner plus d'importance dans le processus de décision, en développant des activités de lobbying au niveau européen. Il est constitué de 24 réseaux nationaux (un seul par État membre de l'UE). Son objectif stratégique pour 2003-2008 correspond à un des objectifs de la stratégie de Lisbonne, qui est d'éradiquer la pauvreté en Europe, notamment par un travail de sensibilisation et de promotion de l'autonomie des personnes.

L'année 2010 a été désignée année européenne contre la pauvreté, ce sera l'occasion de mesurer l'engagement des chefs d'État et de gouvernement sur le sujet et l'impact de ce qui a été entrepris jusque là. Dans cette perspective, la stratégie de la MOC est de faire de 2008 une première année de préparation, de manière à contribuer à faire de 2010 une année de dialogue. De plus, un nouveau rapport inclusion et protection sociales est prévu pour 2008-2011, dans lequel les trois sujets de la MOC inclusion et protection sociales sont abordés. EAPN regrette cependant un assemblage quelque peu artificiel entre les trois domaines de la MOC. Le rapport inclusion et protection sociales servira de base d'action, mais il serait souhaitable d'aller plus loin, de le lier également au plan national de réforme et également de renforcer la collaboration entre les instances nationale et européenne. Toujours pour 2008, certains éléments devront être pris en considération dans le cadre de la MOC. Les services sociaux et leur avenir dans le contexte de la libéralisation européenne des services devront faire l'objet de toute notre attention. Même si la directive services a été approuvée, nous devons rester vigilants. De plus, la Commission prévoit également de lancer une consultation sur la standardisation des normes sociales, pour une harmonisation européenne. La Commission européenne souhaiterait dynamiser la MOC en standardisant les normes. Toutes ces questions seront au cœur des préoccupations d'EAPN en 2008.

Deuxième table ronde : l'avenir de la protection sociale en Europe sous l'angle des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et des institutions gérées paritairement : enjeux et perspectives

Au travers du projet, nous avons beaucoup entendu que la MOC était peu connue, qu'elle a un impact limité, etc. Cependant, personne n'a dit qu'il fallait l'abandonner. Pour le Comité européen de Protection sociale, un certain nombre de points doivent être changés. La visibilité de la MOC doit aujourd'hui être améliorée, à travers une meilleure communication (présenter le contenu de manière plus attractive), un effort pédagogique, une meilleure mobilisation des acteurs et la valorisation des bonnes pratiques. Il faut également revoir le monitoring et l'évaluation, de manière à ce qu'ils soient plus efficaces et réfléchir à la manière de susciter une participation des acteurs à tous les stades, notamment pour la définition des objectifs, avec un nouveau rapport prévu pour septembre 2008, à anticiper et dont le mot d'ordre est la stabilité. Pour 2008-2011, les grands thèmes de travail seront l'inclusion active et la question du revenu minimum, il est important pour les acteurs de se positionner rapidement, de manière à pouvoir influencer sur le processus d'élaboration du rapport. Cela passe par la définition d'une méthodologie, d'un schéma de gouvernance et par la connaissance du processus de consultation, qui est différent pour chacun des trois thèmes (inclusion sociale, pensions et soins de santé).

Enfin, en ce qui concerne le contenu, la place faite à l'innovation n'est pas suffisante et il serait nécessaire de discuter des politiques intégrées de manière plus approfondie, en particulier dans le cadre de la modernisation de l'action sociale.

Par exemple, l'AEIP, Association Européenne des Institutions de protection sociale Paritaire, regroupe plusieurs associations au fonctionnement paritaire, dans le champ de la protection sociale (régimes de retraite, fonds de pension, santé et prévoyance...), elle cherche à promouvoir le paritarisme via des colloques, des activités de lobbying, du monitoring au niveau de l'UE. Elle fonctionne sur le mode de groupes de travail, qui suivent chacun un sujet, ce qui permet de créer du lien entre les différents membres. En ce qui concerne la MOC, elle assure un suivi, de manière à faire remonter l'information, avec des progrès à faire, notamment sur le partage d'expériences.

Troisième table ronde : vers un rôle plus actif des stakeholders dans la MOC

La participation est à la base même de la MOC, qui part du principe qu'il est important d'impliquer les gens dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques les concernant. En Belgique, pour ce qui est du traitement de la pauvreté, la tradition participative est née dans les années 1990. Dans le cadre de la MOC, toutes les catégories de stakeholders peuvent s'exprimer sur un pied d'égalité, au sein d'un groupe action, dont les recommandations sont prises en compte par la Conférence Interministérielle. De plus, la parole des associations de terrain est relayée via le rapport biennal du Service de Lutte contre la Pauvreté, elle représente une réelle plus-value. Ainsi, si la décision est prise en dernier lieu par le niveau politique, elle est l'aboutissement d'un processus dans lequel chacun a son mot à dire, ce qui implique toutefois que les différents acteurs s'organisent, utilisent les outils à leur disposition et interviennent à bon escient, mais aussi qu'ils soient informés en continu et en toute transparence, pour pouvoir travailler en étroite concertation avec les autorités.

A l'heure actuelle, le PAN (Plan d'Action National) est avant tout une compilation d'actions envisagées par les différentes autorités, sélectionnées en fonction de leur contribution plus ou moins directe aux objectifs déterminés par la Commission. Le groupe actions n'est pas le lieu où se décide la politique, mais il est le garant de la prise en compte des intérêts du groupe cible. Pour renforcer le processus, il serait utile d'inverser la logique, en passant d'un stade où on s'efforce d'entrer dans le cadre de la MOC à une démarche dans laquelle les objectifs découlent directement des constats, avec des actions expressément construites pour atteindre les objectifs. Ce n'est que de cette manière que les politiques pourront répondre aux besoins et que la MOC aura une réelle plus value. Cela implique la mise en œuvre d'une stratégie cyclique : objectifs et targets => plan d'action => mise en œuvre => évaluation => objectifs et targets... Cependant, le délai à respecter pour cette mise en œuvre est assez court, le cycle complet devant être effectué sur 24 mois, qui est le temps alloué aux États membres dans le cadre de la MOC, avec également une contrainte de délai entre le calcul des indicateurs et leur publication. De plus, il faut réussir à augmenter la participation sans étirer les délais, ce qui est relativement difficile. En effet, entre le choix des objectifs et la finalisation du PAN, il n'est pas possible pour les acteurs de se concerter avec la base, c'est-à-dire les associations, ce qui les cantonne dans un rôle de validation des actions proposées par les administrations et leur donne le sentiment d'être mis devant le fait accompli.

Pour faire évoluer les choses, il faudrait renforcer la participation en amont, au niveau de chaque administration (fédérale, régionale, communautaire ou locale), mais aussi au niveau de la recherche, en impliquant les acteurs dans les comités d'accompagnement et surtout en améliorant la communication, avec une définition claire du rôle de chacun et un accès systématique à l'information. Il faudrait également, au niveau de la recherche, prendre en compte d'autres indicateurs, en particulier les données concernant les plus démunis. Enfin, tout un travail reste à mener sur l'évaluation et son utilisation, qui ne sont pas optimales à l'heure actuelle, notamment pour mesurer la participation et les effets des actions mises en place : par exemple, il serait plus judicieux de publier l'évaluation d'une période non pas dès le début de la suivante, ce qui est trop court, mais au début de la suivante, ce qui laisse un peu de recul.

Conclusion du projet

La première conclusion qui peut être faite sur ce projet de campagne nationale d'information sur les politiques d'inclusion est qu'il était vraiment nécessaire et que le constat de la DG Emploi et Affaires Sociales de la Commission européenne sur le besoin de mieux communiquer et sensibiliser sur la MOC inclusion sociale était tout à fait pertinent.

En effet, le vocabulaire MOC est peu connu, il peut même sembler facilement incompréhensible et technocratique à certains. De la même manière, le processus de la MOC est encore flou pour beaucoup d'acteurs, qui ne voient pas bien son origine et son utilité, ni son lien avec la stratégie de Lisbonne. D'une manière plus large, la plupart des acteurs ignorent que l'UE a un rôle quelconque en matière d'inclusion et de protection sociales.

Ce projet, par son approche « *top-down* » et « *bottom-up* », au travers des séminaires organisés, des newsletters réalisées et du site Internet, a permis de débattre de la MOC et également de toucher un grand nombre d'acteurs de terrain. Ils ont dès lors pu apporter leur point de vue sur ces questions au combien cruciales de la lutte contre la pauvreté, des pensions et des soins de santé.

De plus, le rôle des structures intermédiaires, acteurs clé de l'inclusion et de la protection sociale, a été mis en avant. Ils peuvent en effet jouer un rôle pour expliquer le vocabulaire européen, mettre les décisions en perspective et faire remonter la parole des acteurs au niveau européen. Ces structures peuvent aussi bien être des acteurs belges que des réseaux européens. Ils peuvent également faire circuler l'information dans l'autre sens, en faisant connaître les ONG et les réseaux européens aux acteurs belges, comme EAPN, qui peuvent être un bon relai de lobbying.

Comme il a été dit à plusieurs reprises au cours du séminaire, ce projet a mis en évidence la nécessité de renforcer la participation concrète des acteurs et donc d'aller plus loin que l'information et la sensibilisation, aussi bien pour l'élaboration des plans nationaux que pour les consultations de la Commission européenne, de manière à ce que les acteurs soient entendus à tous les niveaux.

Enfin, il est nécessaire de continuer à mettre en œuvre des projets de ce type, de continuer à débattre sur ces sujets et de relayer l'information au plus grand nombre d'acteurs possibles.

