



Commission
européenne



Examen par les pairs
en matière de protection
sociale et d'inclusion sociale

La Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale UE 2020

RÉSUMÉ

Belgique, 14-15 janvier 2014

Le présent rapport a été élaboré pour la Commission européenne par :



© Illustration en couverture: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission ne sont responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Pour de plus amples informations sur les examens par les pairs, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>.

© Union européenne, 2014

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

La Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale UE 2020 a fait l'objet d'un examen par les pairs organisé à Bruxelles (Belgique) les 14 et 15 janvier 2014 par le Service public fédéral de programmation Intégration sociale (SPP IS). Les pays pairs participants étaient l'Autriche, la Bulgarie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, Malte et la République tchèque, et les parties prenantes représentées étaient le Réseau européen anti-pauvreté (EAPN) et la Plateforme sociale. L'expert thématique était Hugh Frazer (National University of Ireland Maynooth). Des représentants de la Commission européenne (unités «Inclusion sociale et réduction de la pauvreté» et «Politiques sociales, innovation et gouvernance» de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion) ont également participé à la réunion.

1. Les mesures examinées

La Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale UE 2020 réunit un large éventail de parties prenantes, y compris des personnes en situation de pauvreté, en vue de contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des mesures prises par le gouvernement fédéral belge pour lutter contre la pauvreté. Elle s'intéresse plus particulièrement aux efforts déployés pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Elle formule des suggestions pour la préparation et le suivi du programme national de réforme (PNR) et du rapport social national (RSN) de la Belgique dans une perspective d'inclusion sociale, et prépare la participation belge à la convention annuelle de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EPAP).

Le Service public fédéral belge de programmation Intégration sociale (SPP IS), chargé de coordonner la Plateforme, définit la pauvreté non comme un simple manque de moyens financiers, mais comme un phénomène multidimensionnel. Des mesures s'imposent dès lors dans toute une série de domaines d'action pour démarginaliser les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

La complexité de la structure fédérale/régionale/linguistique de la Belgique fait de la coopération un aspect essentiel de la gouvernance. La Plateforme, issue d'une longue tradition de dialogue à différents niveaux, a été instituée dans sa forme actuelle en 2011. Il s'agit d'un mécanisme de consultation parmi d'autres concernant les mesures fédérales et régionales développées pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La Plateforme organise des réunions trimestrielles auxquelles participent une quarantaine de personnes représentant différents échelons de l'administration publique, les milieux universitaires, les partenaires sociaux, le Conseil central de l'économie, les services sociaux, des ONG et des personnes vivant dans la précarité. Elle organise en outre tous les deux ans une Journée Portes ouvertes qui élargit le débat sur la problématique de la pauvreté. La Plateforme rapporte à la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, qui rassemble tous les ministres concernés par la lutte contre la pauvreté.

La Plateforme s'efforce de veiller à ce qu'un certain nombre de conditions préalables soient respectées afin d'assurer son bon fonctionnement. C'est ainsi qu'elle inscrit sa propre action dans le cadre d'action de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; qu'elle maintient et s'appuie sur la pratique de participation des parties prenantes instituée de longue date en Belgique; qu'elle investit dans le renforcement des capacités et la préparation des parties prenantes; qu'elle reconnaît les compétences de chaque participant; qu'elle encourage une appropriation conjointe de l'action de la plateforme par ses principaux acteurs; qu'elle veille à un dialogue ouvert et transparent; qu'elle assure un retour d'information concernant son action; qu'elle garantit une structure ouverte qui soit accessible à l'ensemble des acteurs sociaux; et qu'elle veille à un engagement politique de haut niveau à l'égard de son action.

La Plateforme est encore à un stade relativement précoce de son développement et, bien qu'étant parvenue à réunir toute une série d'acteurs dans le cadre d'un dialogue ouvert et à créer une sensibilisation à l'égard des processus européens en matière d'inclusion sociale, elle est perçue par de nombreux acteurs comme ayant peu d'impact visible sur l'élaboration des politiques. Plusieurs participants craignent qu'elle devienne un «dernier salon» permettant aux décideurs de justifier leurs décisions en faisant valoir qu'elles ont fait l'objet d'une concertation.

Plusieurs défis majeurs pour le développement futur de la Plateforme ont été signalés dans les documents préparatoires à l'examen par les pairs ainsi qu'au cours de la réunion. On peut citer notamment une valorisation du statut politique de la Plateforme et un relèvement du soutien dont elle bénéficie; une définition plus explicite de son rôle dans le processus d'élaboration des politiques en Belgique; l'instauration d'une obligation plus contraignante de prise en compte des propositions de la Plateforme lors du développement de mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; un retour d'information plus clair concernant l'impact de ses recommandations; un accroissement de sa visibilité, y compris par un recours plus intensif aux médias sociaux et aux informations en ligne; le renforcement de la participation des parties prenantes aux réunions en accordant davantage de temps à la préparation et en évitant un langage trop technique; un calendrier de réunions plus adéquat afin que les résultats soient communiqués à temps pour influencer les mesures adoptées; et un élargissement de l'éventail des décideurs participant aux travaux de la Plateforme en vue de couvrir l'ensemble des domaines d'action touchant la pauvreté et l'exclusion sociale.

Lors d'une évaluation en ligne effectuée auprès des parties prenantes en novembre 2013, 80 % des personnes interrogées ont déclaré que la Plateforme leur permet de rester en contact avec la politique européenne; plus de 80% qu'elle porte sur des problématiques importantes; et la moitié environ qu'elle a un impact sur l'élaboration des politiques. Plusieurs répondants ont demandé que la Plateforme ait un rôle dans l'évaluation ex ante de la politique sociale.

La Plateforme belge offre, de manière générale, un exemple important d'initiative visant à stimuler la participation des parties prenantes à l'élaboration des politiques destinées à lutter contre la pauvreté et à favoriser l'inclusion sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Son expérience à ce jour est riche d'enseignements constructifs pour ce qui concerne l'implication des parties prenantes, et plus particulièrement des personnes en situation de pauvreté et des organisations non gouvernementales qui travaillent avec elles. Elle met également en lumière les obstacles plus spécifiques qu'il convient de lever pour optimiser l'impact de cette participation.

2. Principales questions examinées durant la réunion

De l'avis quasiment unanime des participants, l'ensemble des parties prenantes, en ce compris des personnes vivant dans la précarité, doivent être étroitement associées à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des mesures adoptées pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale à tous niveaux. La démarche est indispensable non seulement pour développer des mesures efficaces, mais également pour forger un consensus et assurer la légitimité des mesures en question. L'exemple belge a dès lors suscité le plus vif intérêt.

Les participants à l'examen ont exprimé par ailleurs leur inquiétude face à l'impact de la crise économique sur la pauvreté en Europe. Alors que l'un des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 est de sortir 20 millions de personnes du risque de pauvreté à l'horizon 2020, leur nombre s'est en réalité accru de 7 millions. Rien qu'en Belgique,

77 000 personnes supplémentaires se trouvent exposées au risque de pauvreté alors que l'objectif national était d'en réduire le nombre de 380 000 d'ici à 2020.

Certaines parties prenantes peuvent avoir des attentes importantes quant à l'influence que leur participation à des forums consultatifs tels que la Plateforme peut exercer sur l'élaboration des politiques. L'une des grandes questions soulevées lors de la réunion a concerné la gestion réaliste de ces attentes afin d'éviter toute déception. Plusieurs approches ont été évoquées, et l'une des principales consiste à préciser clairement dès le départ le statut et la finalité de l'instrument; le degré de participation et les limites de celle-ci; la manière dont les résultats sont communiqués; et l'importance d'un retour d'information quant à leur impact. Veiller à la visibilité des résultats peut également être utile: c'est ainsi par exemple que plusieurs pays annexent les recommandations de différentes parties prenantes à leurs programmes nationaux de réforme (PNR) ou à leurs rapports sociaux nationaux (RSN).

Une autre question importante débattue lors de la réunion a concerné la mesure dans laquelle les mécanismes de consultation doivent revêtir un caractère formel. Certains participants se sont déclarés favorables à des structures qui auraient un statut juridique formel ou dont les recommandations seraient contraignantes, ce qui en assurerait également la continuité. En France, par exemple, la loi rend la consultation des bénéficiaires obligatoire et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) fonctionne sur la base d'un «collège» dont les membres sont proposés par des ONG. De l'avis largement majoritaire toutefois, il serait irréaliste de penser que les recommandations pourraient être contraignantes. Plusieurs participants estiment qu'une structure moins formelle et davantage ouverte et flexible fonctionnerait sans doute mieux dans leur culture, et qu'un accent excessif sur la «représentativité» risquerait de compromettre l'ouverture et l'accessibilité pour de nombreuses parties prenantes. La Plateforme belge est pour sa part ouverte à toutes les parties prenantes concernées et, vu la complexité des structures de représentation caractérisant le pays, cette approche flexible et ouverte se veut un encouragement à la participation. Dans d'autres pays en revanche, il peut s'avérer utile de préciser clairement l'éventail complet des parties prenantes à associer aux processus de participation.

Un autre point important a concerné la manière d'inciter les personnes en situation de pauvreté à participer à la consultation. Si la Plateforme est «la partie visible de l'iceberg» de la participation, il convient de rappeler la contribution déterminante, sous la surface, d'ONG et de personnes s'efforçant de démarginaliser les personnes en situation précaire et de les aider à prendre part à l'élaboration des politiques. L'instauration d'une participation effective demande du temps et de la préparation, ainsi que l'apport permanent d'un soutien et de ressources. Les fonds permettant de subventionner les parties prenantes sont difficiles à mobiliser en période de crise, mais les représentants des personnes en situation de pauvreté ont insisté sur le fait qu'il ne serait pas raisonnable d'attendre de ces personnes qu'elles participent sans indemnisation financière de leur temps et de leurs dépenses.

3. Principaux enseignements

▪ Importance de l'implication des parties prenantes

Il existe de nombreux exemples de bonnes pratiques à cet égard. L'implication des parties prenantes contribue à l'élaboration de meilleures politiques et à la réalisation des objectifs de l'UE. Les personnes vivant dans la pauvreté et la précarité ont des droits qu'elles doivent être habilitées à exercer. La démocratie représentative et la démocratie participative sont complémentaires, et la consultation doit avoir davantage d'impact.

- **La Plateforme belge: une initiative majeure**

La Plateforme belge en est encore à ses débuts et sa structure flexible est encore en évolution, mais elle offre déjà des enseignements positifs et des perspectives de développement. Le statut (politique) et la visibilité de la participation des parties prenantes pourraient être améliorés en envisageant, par exemple, l'adoption d'une législation exigeant la prise en compte des recommandations formulées. La reconnaissance européenne est un aspect clé du processus Europe 2020.

- **Rôle déterminant du leadership et du statut politiques**

L'impact dépend du degré de soutien politique. Les sujets examinés doivent être préparés bien à l'avance et coïncider avec les grands processus d'élaboration des politiques, de sorte que le calendrier permette d'optimiser les résultats de la participation.

- **Instauration d'une culture de participation**

Des structures telles que la Plateforme belge ne doivent être que la partie visible de l'iceberg. La participation doit faire l'objet d'efforts soutenus et constants à tous les niveaux, non seulement lors de la formulation des politiques, mais également au stade de leur suivi et de leur évaluation.

- **Une large définition des parties prenantes**

La participation doit couvrir tous les domaines d'action; tous les échelons de gouvernance; tous les âges (y compris les enfants); et tous les secteurs. Obtenir la participation du secteur privé constitue un réel défi.

- **Implication indispensable des personnes en situation de pauvreté**

La démarche exige de trouver un équilibre entre ouverture et structure; de résoudre les problèmes de représentativité; de trouver des ressources et un soutien; de renforcer les capacités; et de laisser du temps aux gens.

- **Spécification des résultats escomptés et gestion des attentes**

L'impact doit être renforcé, mais les attentes doivent rester pragmatiques et réalistes – ce qui exige une clarté au départ quant au statut et à la finalité des recommandations (caractère consultatif ou contraignant, par exemple) ainsi qu'une structure adaptée au but recherché. Le compromis entre structures (juridiques) formelles et modalités davantage ouvertes/flexibles/accessibles sera largement déterminé par la culture et les traditions nationales.

- **Transparence des résultats**

Un retour d'information concernant l'impact ou l'absence d'impact (responsabilisation) doit être prévu, de même qu'une visibilité des résultats (annexés aux PNR/RSN, par exemple). Les différents impacts devraient être régulièrement évalués et discutés – leur concrétisation pouvant prendre du temps.

- **Une plus grande efficacité/ampleur de la participation**

Parmi les suggestions formulées, le recours aux médias (sociaux) et aux technologies de l'information; des modalités de travail ouvertes et flexibles; un renforcement des capacités du côté des décideurs également; des lieux accessibles; une évaluation permanente; et une ouverture au changement.

- **Un soutien supplémentaire de la part de l'UE**

La participation des parties prenantes aux processus de l'UE en matière d'inclusion sociale devrait être intensifiée et s'inscrire au cœur du semestre européen et de la

mise en œuvre du «paquet investissements sociaux». La participation des parties prenantes à la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EPAP) s'est intensifiée mais doit l'être davantage encore. À l'heure actuelle, le dialogue des parties prenantes et la convention annuelle de l'EPAP réunissent des ONG, des partenaires sociaux, des autorités nationales/régionales/locales, des organisations internationales, des institutions de l'UE, des groupes de réflexion et des fondations ayant des activités axées sur la protection sociale et l'inclusion sociale. L'objectif est une information concernant le processus décisionnel et le semestre européen; un suivi de l'objectif de lutte contre la pauvreté; une sensibilisation et un soutien à l'égard des initiatives stratégiques de l'UE; un recensement des domaines de préoccupation; une consolidation de la légitimité démocratique; et, en définitive, une contribution à la mise en œuvre du «paquet investissements sociaux» (SIP) dans la perspective de l'adoption de meilleures politiques. La participation des parties prenantes pourrait également devenir un élément clé de la surveillance de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (UEM) et de la mise en œuvre des recommandations par pays (RPP) dans le cadre du semestre européen. L'UE pourrait également poursuivre sa contribution à la levée d'obstacles en faisant du dialogue permanent une partie intégrante du processus Europe 2020 au travers de l'analyse annuelle de la croissance (AAC) et du renforcement du rôle d'un tel dialogue dans la préparation et le suivi des programmes nationaux de réforme (PNR) (aspects à la fois économiques et sociaux) ainsi que dans le processus des recommandations par pays et dans l'élaboration des rapports sociaux nationaux (RSN).

L'UE peut impulser un soutien concret en mobilisant des fonds européens à l'appui de la participation à tous les niveaux, et en particulier dans les régions moins développées et en transition ainsi que dans les pays bénéficiant d'un financement au titre de la politique de cohésion. L'Union peut encourager la création de plateformes nationales supplémentaires pour alimenter l'EPAP. Elle peut promouvoir l'intensification future des échanges et de l'apprentissage mutuel, en valorisant notamment certaines bonnes pratiques au travers de la banque de connaissances, des rapports du Réseau européen de politique sociale, de nouveaux examens par les pairs et d'initiatives en matière d'innovation sociale. Ces bonnes pratiques peuvent aider les États membres à développer leur propre pratique en la matière et constituer le fondement d'un dispositif de suivi dans le cadre du semestre européen.

De nombreux participants à la réunion se sont déclarés favorables à la préparation par la Commission et/ou le Comité de la protection sociale d'orientations sur les bonnes pratiques en matière de participation des parties prenantes, comme le prévoyait déjà la communication de la Commission relative à la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

- **Le dialogue est engagé – il faut le poursuivre et l'approfondir!**

4. Contribution de l'examen par les pairs à la stratégie Europe 2020 et au «paquet investissements sociaux»

Ancrée dans la stratégie Europe 2020 et la méthode ouverte de coordination (MOC) en matière sociale, la Plateforme belge reflète les objectifs de l'EPAP, à savoir l'une des sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020, qui vise à permettre aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale d'avoir part aux fruits de la croissance, de vivre dans la dignité et de participer activement à la société.

L'examen par les pairs prolonge l'accent mis sur la participation des parties prenantes par le «paquet investissements sociaux», qui invite les États membres à associer de manière plus dynamique les acteurs concernés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques. La promotion d'une inclusion active, qui est au cœur même de ce «paquet», est envisagée comme la responsabilité conjointe de tous les acteurs de la société, en ce compris les organisations de la société civile, les personnes en situation de pauvreté, les ONG, les administrations locales et le secteur privé.

La Plateforme sociale et le Réseau européen anti-pauvreté (EAPN) formulent tous deux des recommandations visant à renforcer l'action et à réduire le déficit démocratique à l'échelon de l'UE grâce à l'implication des parties prenantes. Il faut à cette fin prendre en compte l'apport de ces parties prenantes dans l'ensemble des politiques et processus de l'UE – à la fois économiques, environnementaux et sociaux – y compris la stratégie Europe 2020, le semestre européen, l'analyse annuelle de la croissance, les programmes nationaux de réforme et les recommandations par pays, les rapports sociaux nationaux et le «paquet investissements sociaux», lequel propose également la création d'une banque de connaissances.

Les objectifs généraux de l'UE sont mis en œuvre au niveau des pays par les programmes nationaux de réforme (PNR), et la méthode ouverte de coordination est l'instrument le plus performant en termes de resserrement de la coopération et de l'échange de bonnes pratiques telles que la Plateforme belge. L'idée de joindre les recommandations des parties prenantes en annexe des PNR a bénéficié d'un large soutien, de même que de l'exigence supplémentaire d'une responsabilisation et d'un retour d'information quant à la manière dont ces recommandations sont adoptées et appliquées.