

## L'EXCLUSION SOCIALE

---

***L'action européenne en matière de lutte contre l'exclusion sociale est longtemps restée confinée à quelques réalisations ciblées s'adressant à des groupes particuliers ayant des besoins spécifiques (personnes âgées, personnes handicapées...). Parmi ces actions périphériques, un projet pilote intitulé « Pauvreté » – chichement doté – avait été mis en place à la fin des années 1970, de même que, par la suite, un réseau européen constitué d'experts indépendants (Observatoire des politiques de lutte contre l'exclusion).***

À l'époque, les dirigeants européens estiment que la persistance de la situation de pauvreté est incompatible avec la réalisation de l'objectif premier de la Communauté, à savoir le « développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie (...) ». Le projet pilote « Pauvreté », financé par la Communauté, vise alors à soutenir financièrement des actions qui développent de nouvelles méthodes destinées à aider des personnes pauvres ou menacées de pauvreté dans la Communauté, qui sont élaborés et réalisés dans la mesure du possible avec la participation des personnes concernées, et qui présentent un intérêt pour l'ensemble de la Communauté.

Ce projet pilote sera poursuivi jusqu'à la fin des années 1980, période lors de laquelle certains États membres dont le Royaume-Uni commencent à estimer que le traité instituant la Communauté européenne ne donne pas à celle-ci de bases légales suffisantes pour mener de telles actions. S'engage alors une bataille juridique : l'Europe a-t-elle compétence pour lutter contre l'exclusion sociale, ou cette politique revient-elle exclusivement aux États et aux régions ? Alors que cette bataille fait rage, deux nouveaux éléments interviennent : le changement de majorités politiques dans certains gouvernements, dont celui de

Londres (arrivée des travaillistes), et les révisions des traités européens (traité de Maastricht en 1992, traité d'Amsterdam en 1997). Ces changements permettent d'inscrire dans le nouveau traité une base juridique légale qui autorise le Conseil de l'UE à « adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences » dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale.

C'est ainsi qu'à partir de la fin des années 1990 et du début des années 2000 vont être testées de nouvelles méthodes de travail au niveau européen dans ce domaine. Il ne s'agit pas de donner à l'Union des pouvoirs politiques pour lutter contre l'exclusion sociale, ni de financer de grands projets, mais de tenter de coordonner les actions entreprises par les États membres, et de se donner une expertise et des points de repères communs. Par ailleurs, le traité exclut toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires dans ce domaine. En d'autres termes, l'Europe peut lutter contre l'exclusion sociale, mais pas par des directives, des prescriptions minimales ou des actes législatifs (contraignants).

C'est dans les limites de ce contexte qu'est progressivement mise en œuvre depuis 2000 une méthode ouverte de coordination (cf. fiche n° 9) dans le domaine de l'exclusion sociale.

### Lancement de la « MOC Inclusion »

Le 1<sup>er</sup> mars 2000, la Commission publie une communication qui annonce son intention de proposer au Conseil un programme pluriannuel de soutien aux actions visant à promouvoir l'inclusion sociale (les notions de pauvreté et d'exclusion sociale sont progressivement délaissées au profit de la notion d'inclusion). Les 23 et 24 mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne en fait l'un des volets de la Stratégie de Lisbonne. Cette « relance » aboutit le 7 décembre 2001 à l'adoption d'un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres dans ce domaine. Il couvre la période du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2006 et s'inscrit dans le cadre de la nouvelle méthode ouverte de coordination (MOC) qui vise à fixer des objectifs concrets au niveau communautaire et à mettre en œuvre de plans d'action nationaux dans ce domaine. Cette méthode « ouverte » signifie notamment l'implication non seulement des États membres aux niveaux national, régional, local, mais également « des personnes exposées à l'exclusion sociale et à la pauvreté, ainsi que des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales et bénévoles, des organismes fournissant des services sociaux et des autres intervenants qui participent à la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté ».

Les objectifs poursuivis par ce programme sont :

- a) d'améliorer la compréhension de l'exclusion sociale et de la pauvreté, notamment appuyée par des indicateurs comparables
- b) d'organiser des échanges sur les politiques menées et promouvant des enseignements mutuels, entre autres dans le contexte des plans d'action nationaux
- c) de développer la capacité des acteurs à aborder l'exclusion sociale et la pauvreté avec efficacité et à promouvoir des approches no-

vatrices, en particulier par le travail en réseau au niveau européen et en promouvant un dialogue avec tous ceux qui sont concernés, y compris aux niveaux national et régional.

Est alors lancée la « MOC inclusion », c'est-à-dire un processus européen visant à l'analyse des caractéristiques, causes et évolutions de l'exclusion sociale, la collecte de statistiques relatives aux différentes formes d'exclusion, la comparaison de ces données, l'étude d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, l'élaboration de méthodologies et d'études thématiques, l'échange d'informations et de meilleures pratiques, la promotion d'un dialogue associant les divers acteurs, et le soutien à des réseaux au niveau européen d'organisations actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ONG, etc.).

En un premier temps, une série d'objectifs communs très généraux sont définis. Ils s'articulent autour des priorités suivantes :

- promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services ;
- prévenir les risques d'exclusion en exploitant le potentiel de la société de la connaissance et des nouvelles technologies de l'information et de la communication et veiller à ce que personne n'en soit tenu à l'écart, ainsi qu'en mettant en œuvre d'une part des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions d'existence pouvant conduire à des situations d'exclusion, d'autre part des actions visant à préserver les solidarités familiales sous toutes leurs formes ;
- agir pour les plus vulnérables en favorisant l'insertion sociale des femmes et des hommes risquant de se trouver confrontés à des situations de pauvreté persistante; en éliminant des situations d'exclusion sociale frappant les enfants et en développant des actions globales en direction des territoires confrontés à l'exclusion ;
- mobiliser tous les acteurs : notamment en favorisant la participation et l'expression des personnes ; en assurant l'intégration de la lutte contre l'exclusion dans toutes les politiques par la mobilisation conjointe des autorités politiques aux niveaux national, ré-

gional et local ; en promouvant le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs publics et privés (partenaires sociaux, ONG, services sociaux).

Ces objectifs guident les États membres dans l'élaboration de « plans d'action nationaux pour l'inclusion » (sorte d'équivalents des « plans d'action pour l'emploi », cf. fiche n° 11). À l'origine, chaque État membre doit déposer un plan d'action national, l'ensemble des plans d'action est ensuite examiné par la Commission à la lumière des objectifs définis en commun. Cette analyse s'effectue en relation avec une série d'indicateurs définis en commun (notamment : taux de bas revenus après transfert, répartition des revenus, persistance des bas revenus, cohésion régionale, taux de chômage de longue et très longue durée, personnes vivant dans les ménages sans emploi, etc.). À partir de 2005, un rapport commun annuel sur la protection sociale (inclusion sociale, pensions et soins de santé) est publié annuellement.

## Éléments d'évaluation

Il y a quelques années à peine, certains pays de l'UE se refusaient à dépenser le moindre euro dans une improbable lutte européenne contre la pauvreté. Ils estimaient que l'UE ne devait pas avoir de compétences politiques dans ce domaine. Aujourd'hui, on ne peut parler d'une « politique européenne » de lutte contre l'exclusion sociale. Force est néanmoins de reconnaître que des progrès sont intervenus en matière de coordination des politiques nationales, et ce en peu de temps. L'apparition de la méthode ouverte de coordination a permis de rouvrir un débat que l'on croyait clos. Mais il resterait tout à fait exagéré d'attendre de l'UE qu'elle résolve la question de la pauvreté et de l'exclusion. Son rôle n'est qu'un (petit) rôle d'appui, d'analyse et de coordination.

## Références

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_fr.htm)  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_fr.htm)

Comité de protection sociale, Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'inclusion sociale octobre 2001,

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/report\\_ind\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_fr.pdf)

Quintin O. et Favarel-Dapas B., « L'Europe sociale : Enjeux et réalités », *La Documentation française*, Paris, 1999.

UNIOPSS, « Exclusion sociale et pauvreté en Europe », *La Documentation Française*, Paris, 2001.

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : [info@fecasbl.be](mailto:info@fecasbl.be)) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur ([info@ose.be](mailto:info@ose.be)) et moyennant citation complète de la source.