



France 2006

# Conseils transver- saux pour les politi- ques de lutte contre l'exclusion

Document de discussion, Hugo Swinnen



Au nom de  
**Commission européenne**  
DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances

## Document de discussion

### Les politiques d'inclusion sociale : coordination et partenariat

Hugo SWINNEN  
Verwey-Jonker Institute, Utrecht

## Introduction

L'initiative présentée par la Direction Générale (française) de l'Action sociale (DGAS) et soumise à discussion pendant l'Examen mutuel concerne la coordination des politiques d'inclusion et le partenariat en vue de ces politiques et dans leur cadre. Dans son article, la Direction rassemble un certain nombre d'initiatives passées, en cours et futures liées aux questions de la coordination et du partenariat. Ceci n'est pas une présentation d'une initiative et d'un résultat clair et net. Mettre l'accent sur les résultats et l'évaluation ne conviendrait guère à cet article ni à l'échange qui aura lieu lors de la Réunion d'examen mutuel. Par conséquent, j'ai choisi de viser les différents aspects de la coordination et du processus de partenariat dans les politiques d'inclusion sociale.

Après une brève introduction sur la question de la gouvernance dans le domaine de l'inclusion sociale en Europe, je fournirai des éléments de réflexion selon les trois angles de discussion : gouvernement, gouvernance et le processus d'élaboration de politiques. Ceci n'est pas un aperçu entièrement systématique ni scientifique des aspects liés à ces trois questions. J'espère susciter l'échange et l'apprentissage réciproque au cours de la Réunion d'examen mutuel. Dans la troisième partie de cet article, je soulignerai quelques aspects intéressants ou critiques de l'exemple français. L'article ne décrit pas l'exemple français en tant que tel ; sur ce point, le lecteur est invité à consulter l'article de la DGAS, qui est précisément l'organisme français chargé de la coordination de la politique d'inclusion sociale.

## 1. La discussion au niveau européen

Parmi les grands objectifs de la MOC concernant la protection sociale et l'inclusion sociale, le thème de l'examen mutuel français correspond exactement au troisième objectif, à savoir : « (c) la bonne gouvernance, la transparence et l'implication des parties prenantes dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques ». Plus particulièrement, les instruments de coordination et de partenariat présentés dans l'article français pour l'examen mutuel visent le troisième objectif plus spécifique selon le thème « éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale en faisant en sorte (...) (f) que les politiques d'inclusion sociale soient bien coordonnées et impliquent tous les niveaux de gouvernement et les acteurs pertinents, dont les personnes souffrant de pauvreté ; qu'elles soient efficaces et efficaces et intégrées à toutes les politiques publiques pertinentes, dont les initiatives économiques, budgétaires, d'éducation et de formation, et les programmes de fonds structurels (notamment le FSE). »

Ces objectifs de la MOC pour l'inclusion sociale touchent à un certain nombre de questions discutées sous un éclairage politique plus large au niveau européen. Ces questions sont, au moins, les suivantes :

1. L'exhaustivité des politiques, c'est-à-dire la prise en compte de tous les aspects politiques pertinents pour aborder une question (sociale) ;
2. L'intégralité des approches (par problème et non par secteur) ;
3. Le partenariat entre les différents niveaux de gouvernement dans un contexte de déconcentration et de décentralisation ;

4. Le partenariat entre les gouvernements et les autres partenaires, c'est-à-dire la société civile, les partenaires sociaux ou les ONG ;
5. L'implication et participation des populations cibles dans le processus politique.

Les discussions sur ces questions au niveau européen sont un miroir de (et pour) les discussions sur tous les autres niveaux de gouvernement en Europe. A l'arrière plan se situent les évolutions dans les domaines de la citoyenneté (participation, droits de la personne et responsabilités), privatisation (moins de gouvernement), dérégulation (autre gouvernement) et (dé)centralisation (gouvernement local / subsidiarité).

Au niveau européen, la promotion des partenariats et de la participation / implication des autorités locales, des partenaires non gouvernementaux et des populations cibles dans les politiques d'inclusion sociale se retrouve dans une multitude de domaines politiques, de programmes, de réseaux et d'organisations. S'agissant de questions d'inclusion sociale, de gouvernements locaux et régionaux, les réseaux et les programmes sont particulièrement actifs (voir par ex. Urbact – RETIS (régions et villes) – Eurocités). Cependant, la distinction entre les cinq aspects ci-dessus mentionnés n'est pas toujours claire. Dans tous les PAN/Inclusion, la question de l'implication des différents niveaux de gouvernement et des parties prenantes pertinentes est discutée plus ou moins en détail (voir par exemple le projet MSI : [www.europemsi.org](http://www.europemsi.org)). Par ailleurs, la plupart des experts indépendants formulent dans leurs rapports des critiques sur un ou plusieurs aspects de la question, mais il n'y a guère d'approche systématique ou d'examen des différents aspects en jeu. Cet examen mutuel semble être une bonne occasion d'engager une discussion systématique.

## 2. Quelques réflexions sur le gouvernement, la gouvernance et les processus d'élaboration de politiques

Je discuterai tout d'abord des questions de gouvernement. Cette section porte sur la question de la coordination entre les instances gouvernementales au sein des différents niveaux et entre eux. Ceci a à voir avec la répartition de compétences, avec l'exhaustivité, l'intégralité et l'intégration de politiques et des approches, avec la (dé)centralisation et avec la (dé)concentration.

La deuxième section porte sur la gouvernance, au-delà des instances gouvernementales, en considérant d'autres partenaires potentiels dans l'élaboration de politiques publiques à différents niveaux. Les points de discussion sont la (dé)règlementation, le partenariat public-privé, le rôle des partenaires sociaux et de la société civile, et l'évolution du rôle du gouvernement.

Enfin, la troisième section est consacrée au processus d'élaboration de politiques d'inclusion sociale. Comment est-il organisé, et qui y est impliqué, à quelles étapes et avec quelles compétences ? Les questions en jeu sont les suivantes : représentation et représentativité, visibilité et débat public, et suivi et évaluation systématiques.

### 2.1. Gouvernement

#### 2.1.1. Relations verticales

Dans plusieurs pays européens, les politiques d'inclusion sociale sont élaborées et/ou mises en œuvre à différents niveaux de gouvernement : national, régional, municipal, voire infra-municipal (quartier ou district). Ceci est typique des pays à structure fédérale, comme l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, et, sous une autre forme, du Royaume-Uni – mais on le retrouve bien sûr aussi dans des pays ayant des formes fortes d'autonomie régionale, tels que l'Espagne. Dans certains de ces pays, les autorités locales (municipalités/villes) ont moins d'autonomie que dans les pays à tradition centraliste tels que les Pays-Bas, où la politique sociale (*welfare*) est radicalement décentralisée au niveau municipal. Dans tous les

pays européens, diverses formes de déconcentration et/ou de décentralisation affectent les politiques sociales. En même temps, le débat sur la politique sociale, partout en Europe, voit une importance croissante de la convergence aux niveaux national et européen. Les raisons en sont les problèmes liés à la mobilité et à la concurrence entre régions et pays et l'ambition politique d'élaborer une Europe compétitive et sociale.

Ainsi, d'une part les pouvoirs publics à différents niveaux font face à un changement d'échelle du fait de l'interdépendance croissante au niveau des agglomérations, des tendances nationales convergentes, voire d'interdépendances internationales. D'un autre côté, du fait de la diminution de l'échelle et de la « politique de proximité » et de la concentration des problèmes au sein des localités, ils sont confrontés à la déconcentration et à la décentralisation. Bien sûr, les histoires divergentes des pays, des régions et des localités continuent à produire des différences significatives, mais ce double mouvement se produit partout.

Dans différents domaines politiques, il semble qu'il existe un besoin de renouvellement de ces relations verticales. Les sources de ce besoin correspondent aux mots-clés suivants :

- nouvelles interdépendances ;
- complexité croissante des structures politiques et nécessité d'une meilleure mise en œuvre ;
- nouvelles vues du gouvernement : volontarisme plutôt que légalisme, subsidiarité plutôt que décentralisation directe (inconditionnelle) .

On observe dans tous les pays européens des politiques et des relations très complexes. Même s'il y a une certaine logique dans la répartition des rôles entre instances centrales, régionales et locales, souvent elle n'est pas systématique, ni claire pour tous. Cette répartition est en partie le résultat de jeux de pouvoir politiques et institutionnels (du moins dans le passé).

Les solutions à ce problème résident dans :

- une plus grande clarté quant à la répartition des responsabilités entre les niveaux ;
- des changements structurels visant à améliorer la répartition logique des responsabilités et la qualité de la mise en œuvre à tous les niveaux ;
- une décentralisation généralisée ;
- de nouvelles formes de subsidiarité, et
- davantage de disposition (volontaire) à coopérer.

Les deux dernières solutions citées font appel aux nouvelles vues du gouvernement (bien que la subsidiarité et le caractère volontaire en matière de gouvernement ne soient pas nouveaux en eux-mêmes).

### *Subsidiarité et volontarisme*

Trop souvent, on ne parvient à de bons résultats qu'au prix d'une lutte, coûteuse en énergie, contre la complexité structurelle. Dans les instances qui ont fait le choix des changements structurels a lieu un débat sur la décentralisation en tant que solution permettant une meilleure intégration des services. Cependant, en soi, une plus grande décentralisation ne résout pas toujours le problème. Un système bien organisé de subsidiarité entre les différents niveaux de gouvernance semble être le plus intéressant. Ces réglementations de la subsidiarité doivent prendre en compte trois grandes variables :

- l'importance de la distance par rapport à la proximité ;
- la réalité des différents contextes,
- et l'importance de l'égalité par rapport à la spécificité.

Il convient de bien considérer les choses pour définir le meilleur niveau pour aborder chaque point. Il est clair, par exemple, que la proximité est primordiale pour mettre en pratique de bons plans d'intégration

individuels, à la fois socialement et économiquement. L'environnement où vivent les gens est essentiellement le quartier, et jusqu'à un certain point, la ville ou la municipalité. Il est important d'assurer la présence et l'organisation des services sociaux à ce niveau. Par contre, s'agissant de suivi et d'évaluation, une certaine distance présente des avantages. Par l'effet d'une décentralisation accrue, ces rôles (habituellement occupé par des dirigeants de haut niveau) risque de perdre de l'importance, ce qui peut avoir un effet négatif sur la mobilisation et l'activité au niveau local. Les niveaux régional et national sont plus appropriés pour cela. Pour organiser et planifier l'intégration de l'emploi ou le logement social, il semble que le niveau de la « région » (urbaine) (par exemple l'agglomération) est plus approprié que le niveau de la ville ou de la municipalité, car les marchés locaux de l'emploi et du logement ont une portée plus régionale.

Un exemple typique est le fait que les gouvernements nationaux répondent à la tendance à la subsidiarité en déléguant les responsabilités de façon descendante en direction des villes, qui les font remonter (volontairement et en réponse à la recherche d'une échelle appropriée) au niveau de l'agglomération ou de la région. Est-ce à dire que le niveau de l'agglomération devrait devenir un nouveau niveau statutaire de gouvernement ? Ou devrait-il (selon les nouvelles idées sur la bonne gouvernance) rester une structure de partenariat à caractère volontaire ?

L'analyse des politiques sociales de différents pays européens a clairement montré la nécessité de travailler à toutes les échelles et de passer constamment d'une échelle à l'autre. Selon la nature d'un problème social, les gouvernements de tous les niveaux doivent être en mesure d'ajuster leurs politiques.

#### *Les rôles des différents niveaux de gouvernement*

Dans différents pays européens, nous observons que les ministères nationaux se joignent aux administrations régionales et locales dans la réflexion sur de nouvelles stratégies et de nouveaux projets d'inclusion sociale. Du point de vue de l'élaboration d'intégrés des politiques, ils tendent à formuler leurs politiques selon l'angle du problème ou de la question. Non coordonnée, cette tendance peut avoir des conséquences imprévues (le niveau local étant trop sollicité par les projets et les initiatives).

À cet égard, la question centrale et récurrente est de savoir comment renforcer l'autonomie du leadership national et local (voire régional).

#### *En suivant la méthode de coordination ouverte ?*

Avant l'initiative la plus récente de décentralisation, la politique française de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale était similaire sur plusieurs points à celle de la méthode de coordination ouverte de l'Union Européenne. Les missions et cibles étaient définies de façon centralisée (ou convenues), mais les autorités locales pouvaient décider des méthodes et des moyens de réalisation de ces missions et cibles. Les points forts de la politique française semblent être les cadres larges mais stricts dans lesquels les autorités locales (départements) doivent opérer.

Depuis le très récent mouvement de décentralisation, on ne voit plus clairement comment les choses sont (ou doivent être) organisées.

Quel est le degré de liberté des autorités locales ? Quel est le degré de rigueur du cadre national ? Et dans quelle mesure le gouvernement central appuie-t-il les autorités locales avec un système de suivi et d'évaluation, en les impliquant dans l'élaboration d'indicateurs ?

*L'amélioration de la qualité des politiques locales est aussi importante que la reddition de comptes.*

La reddition de comptes est évidemment cruciale, et les autorités locales doivent prouver qu'elles utilisent efficacement les ressources ; mais il est également vrai que la formulation de critères de reddition de comptes court le risque d'une homogénéisation des tendances. Il est par conséquent essentiel que (outre cette forme de « reddition de comptes ») le gouvernement national apporte lui aussi une contribution aux autorités locales, sous forme d'idées et d'accès aux exemples nationaux et internationaux de bonnes et mauvaises pratiques, mais aussi en encourageant la prise de risques et l'expérimentation et en accordant des espaces de liberté. L'amélioration de la qualité peut aussi être une des tâches du gouvernement national.

*Passer de la définition d'objectifs spécifiques à celle d'un ordre du jour commun ?*

Une réponse possible serait de fixer moins d'objectifs et d'investir davantage dans des efforts communs visant à définir un ordre du jour local ou régional, en laissant aux autorités locales le maximum de liberté pour traduire les objectifs généraux en fonction de leur propre situation et de formuler leurs propres stratégies.

### **2.1.2 Relations horizontales**

Au niveau du gouvernement central, il existe de bonnes raisons de renforcer encore la coordination interne au sein du Gouvernement, entre les ministères et les organismes. Si l'idée est de viser une intégration accrue des politiques, il faut assurer davantage de coordination à tous les niveaux. Les unités de coordination peuvent y parvenir au moyen de groupes de travail conjoints, de groupes de travail interministériels ou d'agents de liaison dans tous les ministères concernés.

Le risque, pour ces entités spécifiques de coordination, est que leurs activités demeurent marginales au sein de chaque ministère ou par rapport aux services spécialisés. Il y a une exception : au Royaume-Uni, l'Unité de lutte contre l'exclusion sociale est située dans le service du Premier Ministre Adjoint et assiste régulièrement à des réunions avec des représentants de haut niveau de tous les ministères. Ainsi ces entités peuvent exercer une influence si elles sont situées à un niveau politique suffisant élevé.

« Le Premier Ministre a créé l'Unité de lutte contre l'Exclusion sociale (*Social Exclusion Unit*) en 1997. Depuis lors, l'Unité a mené des réflexions innovantes pour aborder certains des problèmes de société les plus difficiles. L'Unité faisait initialement partie du cabinet du Premier Ministre, puis est passée au Cabinet du Premier Ministre Adjoint (ODPM : *Office of the Deputy Prime Minister*) en mai 2002. Elle collabore étroitement avec d'autres composantes du Cabinet, comme l'Unité de rénovation des quartiers (*Neighbourhood Renewal Unit*) et la Direction des sans-abri et de l'aide au logement (*Homelessness and Housing Support Directorate*) pour lutter contre les privations. L'ODPM est devenu le Ministère des Communautés et du Gouvernement Local en mai 2006. L'Unité œuvre à créer des collectivités prospères, inclusives et durables pour le 21<sup>e</sup> siècle : des lieux où les gens ont envie d'habiter et qui promeuvent les opportunités et une meilleure qualité de vie pour tous. Les travaux de l'Unité de lutte contre l'Exclusion sociale comportent des projets spécifiques abordant des questions spécifiques, et des programmes amples visant à évaluer les politiques passées et à identifier les tendances futures. » (voir <http://www.socialexclusionunit.gov.uk/>).

Dans plusieurs pays européens, la coordination des politiques d'inclusion sociale au niveau national est dans les mains d'une direction au sein d'un ministère. Aux Pays-Bas, par exemple, ceci a eu pour conséquence un très faible niveau d'implication concrète des autres ministères dans l'élaboration du PAN/Inclusion. Le PAN/inclusion a du mal à aller au-delà d'une énumération ou d'un inventaire des politiques des différents ministères. Même si, d'une étape à l'autre, ces ministères et organismes tiennent

compte de la situation globale et de l'évaluation des plans précédents pour définir le plan suivant, il semble que souvent il n'existe guère de politique commune d'inclusion sociale. Des éléments importants pour cela sont bien sûr la transparence des budgets liés à différents objectifs, et la définition d'objectifs communs ou transversaux et des budgets correspondants. Le « Document de politique transversale » français en est un exemple. Un de ses avantages est de permettre d'évaluer le degré de complétude de la politique d'inclusion sociale : ces domaines sont-ils couverts, et dans quelle mesure (niveau de budget) ? Il crée aussi des possibilités d'engager le débat sur et de mesurer le degré d'intégration des politiques d'inclusion sociale.

Les relations horizontales entre les instances gouvernementales sont, bien sûr, aussi importantes à d'autres niveaux que le niveau national. Au niveau local, en particulier, où les principaux efforts d'inclusion sociale doivent être en prise directe avec les populations cibles, la coordination et la coopération entre différents secteurs de la politique publique sont essentielles. Ici se posent deux grandes questions :

- Dans quelle mesure la coordination au niveau national facilite-t-elle voire stimule-t-elle la coopération au niveau local ?
- Dans quelle mesure la coordination, aux niveaux national et local, introduit-elle une approche intégrée de la question de l'inclusion sociale ?

Dans de nombreux pays, des efforts ont été faits pour élaborer des approches intégrées au niveau local sous forme de guichet unique, d'approche par dossier unique ou par chaîne, de gestion de cas, etc. Pour les élaborer, il est important pour les administrations locales que les budgets provenant de différentes sources puissent être combinés de façon créative pour « résoudre les problèmes au lieu d'exécuter des politiques sectorielles ». Malgré les bonnes intentions, aux niveaux national et local, les administrations semblent rechigner à prendre concrètement cette direction, en partie du fait des traditions politico-administrative ou bureaucratiques et des règles de reddition de comptes, ainsi que des identités et des habitudes professionnelles .

Pour les relations verticales et horizontales entre les instances gouvernementales, il est important de dépasser les procédures et règlements pour parvenir à de nouvelles formes de dialogue et de débat (consultation réciproque, examens mutuels...).

## **2.2. Gouvernance**

Les politiques d'inclusion sociale ne dépendent pas seulement des efforts des différents niveaux de gouvernement. Dans une large mesure, d'autres personnes que les acteurs publics ont ou pourraient avoir une grande influence sur le degré d'inclusion sociale et sur les stratégies d' inclusion sociale.

### **2.2.1. Le gouvernement a un rôle moteur**

Cependant, les responsabilités globales du gouvernement lui confèrent un rôle moteur. Une question importante pour le débat porte sur la façon dont le gouvernement peut assurer le rôle moteur désiré. Le gouvernement se trouve souvent dans une situation où les grands acteurs ou les grands intérêts ne peuvent pas ou ne veulent pas être menés, du fait de la divergence des intérêts ou parce ces acteurs sont organisés à une autre échelle et rendent des comptes à d'autres.

Dans de telles situations, les pouvoirs publics doivent adapter leur rôle constamment et choisir entre être un régulateur, un directeur, un négociateur ou un médiateur. Ces rôles peuvent être décrits comme suit.

Régulateur : le gouvernement exerce un contrôle fort avec un appareil bureaucratique s'appuyant sur sa propre expertise pour élaborer des solutions. Sa légitimité correspond à sa responsabilité envers la société dans son ensemble, au moyen de représentants démocratiquement élus des personnes. Dans les poli-

tiques d'inclusion sociale, gouvernement doit assumer ce rôle lorsque la justice sociale, l'égalité et l'équité sont en jeu, par exemple dans la détermination de normes de protection sociale.

**Directeur :** le gouvernement détermine d'abord ses propres objectifs et son type de solutions, puis encourage les initiatives privées à se charger des services et d'apporter des solutions spécifiques. Le gouvernement connaît les besoins sociaux et s'appuie sur les initiatives privées pour atteindre ses objectifs. Cette situation se produit souvent dans la relation entre le gouvernement et les fournisseurs de services pour les populations cibles.

**Négociateur :** le gouvernement recherche une situation gagnant-gagnant. Le gouvernement et les groupes sociaux (c'est-à-dire les initiatives privées, à but lucratif ou non lucratif) attirent l'attention sur les problèmes et les opportunités. Le gouvernement définit des priorités en tant que gardien de l'intérêt collectif et met au défi d'autres parties de faire de même pour leurs propres intérêts. La politique émerge de l'interaction entre les acteurs, et le son résultat ne peut être déterminé à l'avance. Des objectifs sont fixés, mais ils évoluent au cours du processus. C'est par exemple le cas lorsqu'un gouvernement négocie avec les employeurs leur rôle dans l'intégration au marché du travail de groupes vulnérables.

**Médiateur :** dans cette définition du rôle du gouvernement, l'accent est mis sur la création d'une solution, et non sur le contenu exact de cette solution. Elle souligne la responsabilité des organisations sociales pour résoudre les problèmes et réaliser une synergie. Le gouvernement doit se concentrer sur la constitution de liens entre les parties, qui (du fait de la portée limitée de leurs visions ou de leurs opportunités) ne sont pas à même de le faire elles-mêmes. De plus, le gouvernement doit identifier les facteurs (tels que les différences de pouvoir) qui font obstacles à ce que ces acteurs se prennent eux-mêmes en charge.

La situation dicte quelle définition choisir et quel style de leadership est adapté. La même conception du rôle du gouvernement n'est pas applicable dans chaque situation. Certains des partenaires qui jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de solutions aux problèmes ne peuvent pas être guidés par le gouvernement local parce qu'il leur manque l'autorité formelle de le faire. Certaines questions ne peuvent pas être laissées à l'interaction entre les parties, parce que l'intérêt collectif (par ex. les centres pour les toxicomanes, la construction de centres pour les réfugiés, etc.) ou les intérêts de minorités sont en jeu, par exemple. Dans certaines situations, le gouvernement ne possède pas les connaissances nécessaires pour formuler à l'avance des objectifs clairs. En ce cas, les objectifs devront émerger de la coopération et de la négociation entre les divers partenaires. En d'autres termes, les critères de choix des rôles viennent de l'opportunité, de l'utilité et de la désirabilité d'adopter un certain rôle et dépendent donc du contexte, de la question en jeu et des acteurs impliqués. La première clef de la réussite de d'être conscient du rôle à jouer dans une situation donnée et de situer clairement le rôle de tous les partenaires.

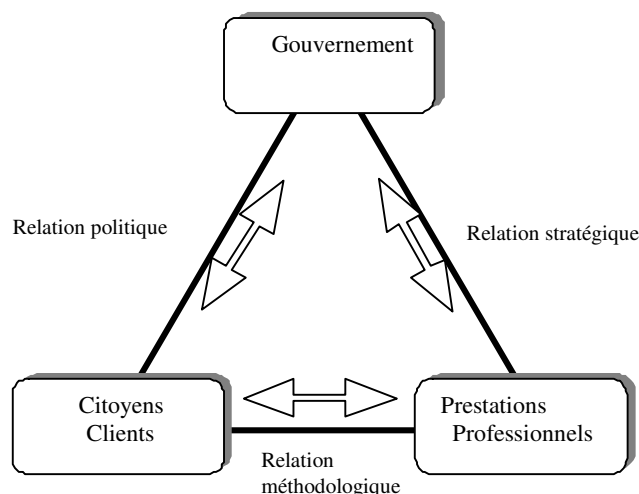
### 2.2.2. La gouvernance n'est pas un jeu à somme nulle

La tendance vers davantage de gouvernance va souvent de pair avec la tendance vers moins de gouvernement. Ceci peut être vrai en termes de quantité de règles et réglementations, mais ce n'est certainement ni vrai ni productif en termes de qualité et de dynamique de gouvernement. Le partenariat en matière de gouvernance n'est pas un jeu à somme nulle. Pour ceux qui croient que le pouvoir est indivisible, le gouvernement est certainement en train de perdre de l'influence (parce que la tendance en matière politique est à plus de marché, de société civile et d'une attitude de plus en plus revendicatrice des citoyens). Mais pour ceux qui ont une vision dynamique du pouvoir et qui pensent qu'un gouvernement fort a besoin d'une société civile forte et vice versa, un rôle fort pour les autres acteurs peut aussi contribuer positivement au gouvernement. Il peut même renforcer la position du gouvernement si les autres acteurs mettent les acteurs gouvernementaux au défi d'accentuer leur rôle spécifique. Ce principe s'applique aussi à la relation entre les niveaux de gouvernement : un gouvernement local fort a besoin d'un gouvernement national – et européen – fort. Ceci est clair dans le domaine de la politique urbaine (sociale) partout en Europe. Les politiques urbaines les plus dynamiques ont été élaborées dans les pays où le gou-

vernement national – de sa propre initiative ou après avoir été mis au défi par les villes – a assumé un rôle de moteur et de guide dans son domaine (par ex. Royaume-Uni, Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas).

### 2.2.3. Distinction entre les partenaires

En créant des partenariats avec des acteurs non gouvernementaux, on doit faire la distinction entre les différents types de partenaires et leurs rôles dans des situations et contextes spécifiques. Si le gouvernement peut et doit assumer différents rôles de gouvernance, il en va de même pour ses partenaires. Par rapport aux pouvoirs publics, les citoyens peuvent être vus comme – et se comporter comme – des électeurs, des clients, des utilisateurs, une population cible, des consommateurs etc. selon la question en jeu, et le service public avec lequel ils ont affaire. Mais les organisations de la société civile ont, elles aussi, différents rôles. Dans les partenariats visant à promouvoir l'inclusion sociale, les acteurs non gouvernementaux sont appelés à co-produire de la cohésion sociale, et importance doit être fonction de leur positions et rôles propres. Les relations entre le gouvernement et les différents types d'acteurs et entre les différents acteurs eux-mêmes sont de nature spécifique. Ceci peut être visualisé de la façon suivante.



Les descriptions des relations entre les parties de ce schéma expriment leur interdépendance, qui provient de la répartition des connaissances et des compétences (ainsi que les relations politiques) dans la société (locale). Ceci exige une analyse bidirectionnelle. Politiquement, la relation entre le gouvernement et les citoyens est réciproque : les citoyens élisent et sanctionnent, et le gouvernement administre. Le gouvernement local est censé guider les initiatives privées dans un sens politique, mais il a relativement peu de marge de manœuvre dans ses liens avec de nombreux acteurs impliqués dans le processus d'inclusion sociale. L'organisation bureaucratique est censée nouer des partenariats stratégiques avec les acteurs professionnels non gouvernementaux. D'authentiques partenariats ne sont possibles que si tous les partenaires ont suffisamment de possibilités de rejoindre le processus de guidage. Enfin, le lien entre les prestations ou les professionnels doit être considéré comme méthodologique, mais le rôle de citoyen est, lui aussi, considéré de plus en plus comme co-producteur de services et de prestations.

Cette « réciprocity » par rapport au « triangle politique » exige de considérer la position de chaque acteur, ses intérêts, son implication et sa contribution, de façon autonome, lors de la création de partenariats.

Il existe beaucoup d'études et de débats sur la position et le rôle du gouvernement et des citoyens dans le processus d'inclusion sociale, mais on s'est beaucoup moins penché sur la position et le rôle des professionnels. Dans le triangle politique utilisé ici, nous considérons les professionnels comme des ressources pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Cela signifie qu'il faudra une relation stratégique avec le gouvernement. Il existe en Europe différentes traditions et tendances concernant la relation entre le gouvernement et les professionnels (et leurs institutions). Dans certains pays, ils font partie des organismes publics, et dans d'autres ils sont surtout situés dans des institutions non gouvernementales. Par ailleurs, les traditions de financement et de gestion sont différentes : elles donnent aux professionnels plus ou moins d'autonomie par rapport au gouvernement. Aux Pays-Bas par exemple, les professionnels appartiennent généralement à des institutions non gouvernementales. Jusqu'aux années quatre-vingt-dix ils étaient très autonomes dans leur choix d'objectifs, de priorités et de méthodologies. Depuis lors, les gouvernements, aux niveaux national et local, ont assumé un rôle nettement plus moteur et ils ont tendance à voir les professionnels comme de simples instruments de la mise en œuvre de la politique. Aucune de ces deux attitudes n'exploite suffisamment les potentiels de professionnels vus comme ressources pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'inclusion sociale.

### 2.3. Le processus politique et l'implication de tous les acteurs

Sur ce thème, les points suivants au moins doivent être clarifiés :

- l'exhaustivité du processus politique en tant que tel ;
- les étapes dans lesquelles impliquer différents acteurs ;

- le degré d'implication de ces acteurs ;
- la relation entre la coordination au sein du gouvernement et l'implication des acteurs non gouvernementaux ;
- les méthodes appropriées pour assurer l'implication ;
- les préconditions d'une implication adéquate.

Ces questions se recouvrent dans une large mesure, mais je ferai des remarques sur chacune d'elles.

### 2.3.1 L'exhaustivité du processus politique

La remarque ici peut être très simple : chaque processus politique devrait suivre un cycle politique complet, c'est-à-dire en partant de l'analyse du contexte et des questions en jeu, au travers de la définition de politique et de la prise de décision, jusqu'à la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et les commentaires. Mais tout le monde sait combien il est difficile de mettre ces étapes en pratique de façon conséquente et cohérente, et a fortiori pour les questions politiques transversales comme l'inclusion sociale. Le PAN Inclusion montre clairement jusqu'à maintenant que tous les pays européens font face à des difficultés globalement comparable en termes de coordination, d'intégration de budgets, de définition d'indicateurs précis servant au suivi, le lien entre suivi et évaluation, et les règles de reddition de comptes. Un Examen mutuel « méthodologique » sur chacune de ces questions serait éminemment utile.

### 2.3.2 À quelles étapes impliquer les différents acteurs

Pour que la participation fasse partie intégrante de l'intégration de l'inclusion sociale dans tous les aspects de l'élaboration des politiques publiques nationales et locales, il faut que les acteurs à tous les niveaux du cycle politique, tant horizontalement (dans tous les ministères et organismes étatiques) que verticalement (de ceux impliqués dans la conception de politiques, leur mise en œuvre, l'exécution des programmes et/ou la prestation des services, au public cible externe : personnes, groupes et organisations représentatives), aient accès à l'information, soient consultés et participent à toutes les étapes du processus politique.

### 2.3.3. Le degré d'implication des différents acteurs

Le projet MSI (voir [www.europemsi.org](http://www.europemsi.org)) décrit l'implication en un certain nombre d'étapes allant de la communication d'informations à la prise de décision en commun, ou co-détermination.

- **L'Information** et le partage de connaissances sont la « sève » de l'implication, car sans une disponibilité intégrale et au bon moment de l'information sur l'initiative politique, la consultation et la participation ne peuvent avoir d'impact significatif.
- **La Consultation** permet aux personnes et aux groupes intéressés et impliqués d'exprimer leurs opinions sur une proposition et d'influencer la décision finale mais pas à être impliqués dans la prise de cette décision, qui demeure la prérogative des concepteurs de politiques qui peuvent tenir compte ou non des opinions formulées au travers d'un processus de consultation, pour prendre les décisions. La consultation ne peut être efficace que si les personnes consultées disposent de toute l'information pertinente sur la politique proposée.
- **La Participation** reconnaît la contribution, sur un pied d'égalité, de toutes les parties prenantes dans le processus de prise de décision, et dote les personnes et les groupes de la capacité d'influencer le processus et de voir leurs opinions incorporées au résultat final.
- **La prise de décision conjointe** va plus loin en faisant en sorte qu'on parvienne à un consensus lors du processus de prise de décision, qu'on définisse les politiques conjointement et qu'ils reflètent les préoccupations et priorités de toutes les parties affectées par la décision, grâce à quoi toutes les parties prenantes « posséderont » ensemble le résultat final.

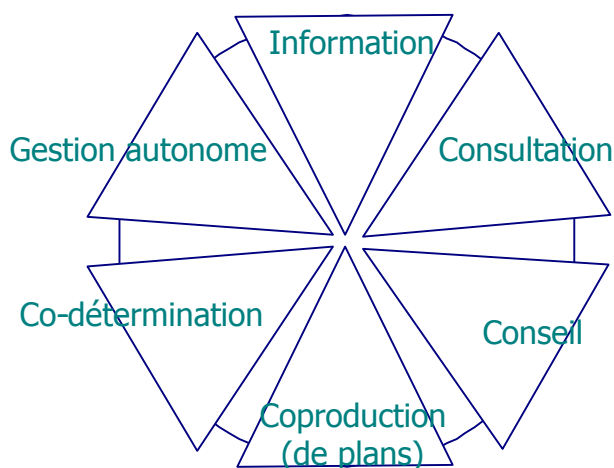
L'OCDE, elle, voit ce processus comme un continuum d'options constituant un cadre pour la relation entre les organismes statutaires et le secteur bénévole :

- Information ;
- Consultation ;

- Partenariat
- Délégation
- Contrôle.

« La forme de la Consultation varie, de la simple information des personnes sur ce que le gouvernement propose de faire (information), jusqu'à divers niveaux d'autonomisation (partenariat, délégation et contrôle) visant explicitement à impliquer dans les décisions les acteurs non gouvernementaux. »

Même s'il y a des nuances entre ces deux visions, elles suivent l'analyse de la plupart des auteurs lorsqu'ils décrivent les étapes de l'implication de façon plus ou moins hiérarchique, par degré croissant d'implication. En théorie, ils ont tout à fait raison, mais dans la pratique de l'élaboration de politiques et de leur mise en œuvre, divers facteurs interviennent sur ce modèle et il est inévitable de définir quel acteur peut (ou veut) avoir de l'influence à quel moment, sur quelle question et dans quelle mesure. Par conséquent, les différents niveaux d'implication pourraient aussi être vus comme des options toutes aussi importantes pour une élaboration optimale des politiques et une mise en œuvre optimale des processus. Tout dépend du contexte, des questions et des règles.



Mais le choix d'un degré d'implication doit être clair pour tous les acteurs et être un objet possible de négociation. Bien sûr, l'implication sera plus motivée si les acteurs ont un certain pouvoir de décision et un rôle consultatif. La responsabilité et les compétences sont liées pour que les acteurs non gouvernementaux, dont les populations cibles, soient co-responsables des efforts portant sur les politiques et processus d'inclusion sociale, ils doivent avoir voix au chapitre, sinon sur l'ensemble, du moins sur une partie des ressources financières affectées. Cependant, comme nous l'avons évoqué dans la section sur les différents rôles du gouvernement, il est évident que dans certains cas la co-détermination d'acteurs donnés serait en conflit avec les règles formelles du contrôle démocratique, voire avec certains aspects de l'intérêt général.

#### 2.3.4 La coordination au sein du gouvernement et l'implication d'acteurs non gouvernementaux

Si nous attendons du gouvernement qu'il organise l'implication des acteurs non gouvernementaux à toutes les étapes du processus politique, il y a clairement une tension entre ce que nous avons appelé la question du gouvernement et la question de la gouvernance, voire, au sein même de la question du gouvernement, entre les relations horizontales et verticales. Les instances gouvernementales ont en effet tendance à essayer de parvenir à un consensus interne avant d'entamer des discussions et négociations

avec les acteurs externes ; et les acteurs externes attendent généralement des instances gouvernementales qu'elles se comportent ainsi. Mais beaucoup de choix politique à tous les niveaux de gouvernement sont des compromis qui ne restent stables que tant qu'ils demeurent plus ou moins intacts. Ceci influence clairement les possibilités d'une réelle influence des acteurs non gouvernementaux. Cette tension est un argument de plus en faveur de l'implication dès les premières étapes de l'élaboration des politiques, pour assurer un échange continu / régulier entre les processus internes (gouvernement) et externes (gouvernance) et pour clarifier les possibilités d'influencer les politiques en cours d'élaboration.

### 2.3.5 Les méthodes appropriées d'implication

La cohérence entre les objectifs, les stratégies et les méthodes de travail lors des processus de consultation et de participation est essentielle. Outre les (importantes) questions techniques liées aux méthodes de travail, certaines questions auxquelles il faut répondre pour chaque action concrète sont les suivantes :

- Nous faut-il une approche plus structurelle (comité permanent) ou une approche plus ad hoc (forum, conférence) est-elle suffisante ou même plus appropriée ?
- Est-il souhaitable d'augmenter le niveau d'influence collectif ou individuel ?
- Comment faire pour mesurer ou organiser la légitimité des partenaires invités : par des règles formelles (représentativité « politique » ou « statistique ») ou en vérifiant les intrants ou les résultats (par ex. au moyen d'enquêtes) ?
- Comment allons-nous gérer la relation et les conflits potentiels entre la démocratie représentative et les diverses formes de démocratie participative ?
- Comment voyons-nous la relation entre les acteurs bien ou mieux organisés et les autres ?

Quelles que soient les réponses à ces questions, il est clair, d'après l'expérience de nombreux pays et de nombreuses situations, qu'il faut recourir à plusieurs stratégies et méthodes en les combinant pour parvenir à une implication suffisante et productive des acteurs les plus pertinents (dont les populations ciblent) dans le processus politique de l'inclusion sociale.

L'implication d'une multitude d'acteurs dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques peut être vue comme une forme de démocratie participative. Pour être clair, cohérent et transparent par rapport à la participation au processus politique, il faut un certain degré d'institutionnalisation. Néanmoins, toute institutionnalisation amène avec elle le risque d'exclure certains secteurs de la population. Les personnes qui comprennent le fonctionnement du système se retrouvent impliquées, et les autres non. Jusqu'à quel point pouvons-nous bâtir un système de démocratie participative sans créer de nouvelles exclusions ? Ou considérons-nous ces exclusions comme un fait accompli ?

### 2.3.6 Les préconditions d'une implication adéquate

Mots-clés: temps, soutien, reconnaissance, visibilité (pas de boîtes noires), débat public et dialogue

Pour être adéquate, l'implication a besoin de bons calendriers. Dans différents pays, nous observons une certaine tendance dans le rapport entre le temps consacré par le gouvernement à la préparation du PAN et le temps accordé aux partenaires non gouvernementaux pour réaliser leur implication. Plus particulièrement, les partenaires les moins puissants ou les moins professionnalisés sont souvent dans une position inconfortable.

Condition liée à la précédente : le gouvernement doit apporter suffisamment d'appui aux organisations de base pour permettre leur développement et leur fonctionnement, faute de quoi on ne pourra assurer leur implication dans le processus d'élaboration de politiques et plus généralement dans le processus d'inclusion sociale.

Outre la participation au processus politique, il doit y avoir une reconnaissance des rôles, différents mais tous légitimes, des partenaires en tant que co-producteurs mais aussi comme consommateurs de politi-

ques et services publics. Par conséquent, les mécanismes servant à répondre aux préoccupations des citoyens (rôle des consommateurs) et à assurer la défense des intérêts individuels et collectifs doivent être en place. Si ces différents mécanismes n'existent pas ou ne fonctionnent pas bien, la contribution des citoyens se fera à des moments et à des endroits où elle ne pourra pas être utilisée productivement.

L'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques, y compris les processus internes du gouvernement, devrait avoir la plus grande visibilité possible pour tous les partenaires invités non gouvernementaux. Comme les processus internes sont généralement des boîtes noires, et les partenaires ne comprennent ni les calendriers ni leur propre place.

Enfin, pour motiver l'implication des partenaires, mais aussi pour organiser les mécanismes régulations, le débat public et un dialogue ouvert sont essentiels. Ceci doit bien sûr prendre la forme d'un débat politique formel au Parlement. Il est pour le moins étonnant de voir le peu de place du débat sur l'inclusion sociale aux parlements de certains pays européens. Par ailleurs, le débat public et le dialogue au travers de réunions publiques et de conférences sont importants pour maintenir l'inclusion sociale à l'ordre du jour. Enfin, le dialogue doit être aussi une partie intégrante du processus lui-même d'implication des acteurs. Cela signifie que les pouvoirs publics doivent non seulement être à l'écoute de ces acteurs, mais aussi que ces derniers fassent des commentaires et discutent de la suite donnée à leurs conseils.

### 3 En quoi l'exemple français est-il intéressant ?

L'exemple français est particulièrement intéressant parce qu'il inclut des éléments de tous les aspects discutés dans la section précédente. Certains de ces éléments sont fragmentés ou expérimentaux, d'autres ne font que commencer ou sont prévus pour l'avenir, mais ils semblent faire partie d'une stratégie plus complète et plus intégrée, en cours d'élaboration.

#### 3.1 En termes de choix de politique

L'exhaustivité et l'intégralité (intégration) sont fondamentales dans la nouvelle politique française d'inclusion sociale. Ceci apparaît le plus clairement dans le Document de politique transversale sur l'Inclusion Sociale. Pas moins de 27 programmes différents y figurent. Ils concernent naturellement les plus évidents dans les domaines de l'emploi, du logement, de l'éducation et de la formation professionnelle, les jeunes, la santé et l'égalité des chances, mais aussi les secteurs du tourisme et de la culture. Même si les questions d'emploi et d'employabilité ont une place centrale dans ce document (selon la stratégie de Lisbonne telle qu'elle a été renouvelée), celui-ci vise plus large que l'inclusion sociale en elle-même.

En termes d'intégralité ou d'intégration dans les politiques, le gouvernement français fixe six objectifs transversaux. Comme il est mentionné pour chacun d'eux, « du point de vue du citoyen » :

- renforcer la cohésion sociale par la réduction de la pauvreté
- réduire la pauvreté infantile
- promouvoir l'intégration des jeunes
- réduire le nombre d'illettrés
- éradiquer le logement indigne
- promouvoir la mobilisation d'acteurs institutionnels en faveur de l'inclusion sociale.

Pour ces objectifs transversaux, neuf indicateurs au total sont mentionnés. Le plus gros de leur opérationnalisation reste cependant à réaliser.

#### 3.2 En termes d'instruments de politiques

Dans l'article français, les dispositions budgétaires ne sont mentionnées que comme un des éléments d'un instrument de coordination et de partenariat. Cet instrument, s'il est bien au point, pourrait fort bien devenir le plus crucial pour les efforts coordonnés au niveau national, et constituer une des préconditions majeures de la coordination avec d'autres niveaux de gouvernement et du partenariat avec les acteurs non gouvernementaux.

Il faudra bien sûr attendre une élaboration plus poussée des indicateurs, la qualité du suivi et les commentaires politique pour juger de l'efficacité de cet instrument.

Un point faible est l'absence de vision dans les budgets autres que le budget national, dans les différents secteurs de la politique publique (à d'autres niveaux de gouvernement, et du côté non gouvernemental).

### 3.3 En termes d'élaboration de politiques

Les mécanismes de la coordination horizontale au niveau national sont en place. De plus, le gouvernement national a lancé depuis quelques années un certain nombre d'expérimentations aux niveaux local et régional pour impliquer tous les partenaires pertinents dans le processus politique et pour recueillir des contributions locales et régionales à l'élaboration des politiques nationales. Outre ces initiatives au niveau national, il existe dans beaucoup de localités françaises des pratiques de consultation et participation apportant des éléments à l'élaboration de politiques locales et régionales. Les efforts visant à mettre l'inclusion sociale à l'ordre du jour au travers de conférences sont aussi très importants.

La question la plus difficile dans un avenir immédiat sera le développement systématique de l'implication des acteurs locaux et l'organisation de la boucle de commentaires entre les politiques locales et nationales d'inclusion sociale. La « commission départementale de cohésion sociale » se veut un instrument de lien national et d'élaboration de politiques locales. Pour promouvoir la participation au niveau local dans l'ensemble du pays et pour réaliser une relation dynamique entre les niveaux national et local, un effort constant de soutien méthodologique et stratégique du côté du gouvernement national sera probablement nécessaire.

### 3.4 En termes de méthodologie

Les expériences menées avec différentes méthodes participatives et leur évaluation montrent que la France pense en effet en termes de types d'intrants pour l'élaboration de politiques. L'échange, en France même et au niveau européen, d'expériences et de compétences dans ce domaine est très recommandé, plus particulièrement au vu de certaines remarques exprimées dans la section précédente de cet article sur le lien entre différents types ou degrés d'implication et les méthodes de participation à utiliser.

### 3.5 En termes de préconditions

Le modèle français de politique administrative associant depuis le début des années 80 (« doublant ») la déconcentration basée sur les préfetures à la décentralisation basée sur les conseils généraux, puis au niveau régional (conseils régionaux), semble très compliqué aux observateurs étrangers (et pas seulement eux). Pour créer des relations verticales productives et dynamiques entre les niveaux national et local de gouvernement, il pourrait fournir l'infrastructure nécessaire. La création du comité ministériel sur l'inclusion sociale, déjà mentionné, s'appuie sur cette infrastructure. Mais l'infrastructure n'est pas tout. La volonté de collaboration au niveau local devra être activement promue et soutenue. Par ailleurs, la relation entre les préfetures (en tant qu'« intermédiaire ») et le gouvernement national doit être utilisée de façon créative et dynamique.

Quant à la relation entre le gouvernement et les acteurs non gouvernementaux, je perçois certains défis spécifiques pour la France (et d'autres pays). Lorsqu'on observe certaines expériences françaises, il sem-

ble qu'il n'y ait guère de place pour d'autres relations que, d'une part, l'autonomie intégrale du secteur bénévole et, d'autre part, l'utilisation entièrement instrumentalisée du monde associatif. L'expérience d'autres pays européens semble offrir davantage de variété.

Une seconde question est celle de la représentation et de la représentativité. Dans la pratique de la gouvernance et de la démocratie participative, la représentativité ne doit pas toujours être jugée selon le même type de critères que pour la démocratie représentative. Un partenaire intéressant dans l'élaboration de politiques ne devrait pas être nécessairement un représentant officiel d'un groupe ou d'un domaine. Comme je l'ai déjà affirmé, il y a d'autres formes de légitimité à prendre en compte.

### 3.6 Retour vers le futur

Quand j'ai commencé à étudier le système français de revenu minimum (le RMI) en 1992, j'ai été impressionné par la volonté politique de trouver un juste équilibre entre les droits et les devoirs, à la fois des pouvoirs publics et des demandeurs de prestations sociales. J'ai aussi été impressionné par l'approche systématique et logique des « piliers » revenu et intégration du système. Enfin, j'ai eu la chance d'observer dans plusieurs situations locales l'implication active de nombreux partenaires, guidés conjointement par les autorités nationales (au travers de la préfecture) et locales (conseil général de département).

Entre-temps, comme dans la plupart des pays européens, bon nombre de réussites et d'échecs et de changements politiques ont eu lieu et ont fait des politiques d'inclusion sociale ce qu'elles sont aujourd'hui.

Bien que le RMI / RMA ne soit qu'un des éléments des politiques d'inclusion sociale, les principes qui ont guidé l'instauration du revenu minimum il y a près de 20 ans (1989) semblent aujourd'hui mener la stratégie nationale d'inclusion sociale.

Des observateurs critiques, tel que le membre français du groupe européen d'experts non gouvernementaux et EAPN France, soulignent certains points forts et points faibles de la politique française d'inclusion sociale .

Selon l'expert français, il existe un fort engagement du gouvernement national à la mise en œuvre du Plan d'action national, bien que des contraintes économiques et financières aient limité la lutte contre la pauvreté. Les efforts les plus énergiques s'observent dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et du logement. Depuis 2004, il observe également un effort croissant concernant les objectifs sociaux et les actions en faveur des personnes les plus vulnérables. De plus, il observe un manque de visibilité et une forte mobilisation sociale au travers des politiques d'inclusion sociale.

Au niveau local, il constate aussi un fort engagement contre la pauvreté et l'exclusion sociale, généralement avec les mêmes types d'analyses et de solutions possibles que ceux mentionnés au niveau national. Cependant il semble y avoir peu de liens entre les politiques locales et le PAN/inclusion.

Le groupe français de l'EAPN est d'accord sur les efforts de coordination entre les instances gouvernementales au niveau national. Il observe une faiblesse notable dans la relation entre les niveaux de gouvernement national et local. Il critique aussi la faible implication des personnes en situation de pauvreté dans le suivi et l'évaluation du PAN, et ils ont des objections vis à vis du calendrier de consultation des partenaires non gouvernementaux dans l'élaboration du PAN/inclusion. Par contre, EAPN France partage l'analyse positive de l'expert indépendant quant à l'engagement du gouvernement dans le PAN et sa mise en œuvre.

Ces commentaires extrêmement résumés semblent confirmer les défis présentés dans cet article et apportent des arguments supplémentaires en faveur de la mise en œuvre intégrale (et de l'évaluation) des

outils de coordination et de partenariat tels qu'ils sont décrits et anticipés dans l'article français pour cet Examen mutuel.