social inclusion
PEER REVIEW AND ASSESSMENT IN SOCIAL INCLUSION
www.peer-review-social-inclusion.net

France 2006

Instruments politiques transversaux d'inclusion sociale – "Document de politique transversale (DPT)"

Rapport de synthèse

On behalf of
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

Table des matières

Résumé 3

1. Coordination et partenariat dans les politiques françaises d'inclusion sociale 6

2. Les défis de la coordination et du partenariat 8

   2.1. Gouvernement 8
   2.2. Gouvernance 8
   2.3. Le processus politique et l'implication 9

3. Le contexte européen 9

   3.1. Quelques discussions et faits nouveaux 9
   3.2. Exemples de pratiques dans quelques pays pairs 10

4. Pertinence dans le contexte d'autres États membres et possibilité de transposition 14

   4.1. Pays pairs 15
   4.2. Organisation des parties prenantes européennes EAPN 26
   4.3. Aperçu du potentiel de transposition et questions restantes 27

5. Conclusions et enseignements 28

   5.1. Le *profil* des politiques d'inclusion sociale 29
   5.2. Coordination du gouvernement 29
   5.3. Participation, implication, gouvernance 30
   5.4. L'expression des personnes en situation de pauvreté 31
   5.5. Enseignements tirés 31

Bibliographie 33

Sites Internet 33

Résumé

1. Coordination et partenariat dans les politiques françaises d'inclusion sociale

Le gouvernement français a encouragé et mis en place un éventail complet de dispositions institutionnelles et d'instruments pour la coordination et le partenariat.

Les dispositions institutionnelles comprennent un comité interministériel, un conseil national et un observatoire, une direction responsable au sein d'un ministère et des commissions départementales pour la cohésion sociale. Parmi les instruments, il y a une conférence nationale, des forums locaux, des chartes territoriales de cohésion sociale, une base de données sociales localisées, 18 plates-formes régionales d'observation sociale et sanitaire et enfin, le Document de politique transversale en matière d'inclusion sociale (DPT-Inclusion sociale).

2. Les défis de la coordination et du partenariat

Les principaux défis de la coordination et du partenariat dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques peuvent être rassemblés en trois points : gouvernement, gouvernance et processus politique.

Gouvernement

Dans la plupart des pays européens, les politiques d'inclusion sociale sont élaborées et/ou mises en œuvre à différents niveaux de gouvernement : national, régional, municipal et même infra-municipal (quartier ou district). Le renouvellement de ces relations verticales semble nécessaire dans différents domaines d'action. À tous les niveaux de gouvernement, il y a en outre un besoin grandissant de coordination et de coopération horizontales. Il importe du situer les organismes de coordination dans une position centrale et/ou à un niveau suffisamment élevé au sein de leur propre ministère ou département, voire à un niveau supérieur à celui-ci.

Il faut également penser à la différence et à la complémentarité entre les procédures et un dialogue efficace.

Gouvernance

Le terme gouvernance est utilisé pour faire référence à l'élaboration politique et aux activités de mise en œuvre dans le cadre d'une collaboration du gouvernement avec des partenaires non-gouvernementaux. Pour ceux qui croient à un pouvoir dynamique et qui comprennent qu'un gouvernement fort a besoin d'une société civile forte et vice-versa, que les autres acteurs aient également un rôle fort peut également contribuer de façon positive au gouvernement.

Processus politique et participation

Les questions suivantes, entre autres, jouent un rôle important dans chaque processus politique :

- L'exhaustivité et la cohérence du processus politique (cycle);
- La participation de tous les acteurs à autant d'étapes que possible du processus;
- Le choix d'un niveau adéquat d'implication pour chaque acteur (et clarté sur ce niveau);
- La conscience de la tension entre les activités de coordination à l'intérieur du gouvernement et les possibilités d'implication des acteurs non gouvernementaux ;
- L'utilisation de méthodes adéquates de participation ;

- L'attention aux conditions préalables que sont le temps, l'aide, la reconnaissance, la visibilité, le débat public et le dialogue.

3. Le contexte européen

La gouvernance est au centre de la réflexion européenne et des débats depuis plusieurs années. Le principe de subsidiarité nécessite une réflexion quant aux rôles et aux responsabilités des différents niveaux de gouvernement. Les objectifs de la MOC sur l'inclusion sociale touchent de nombreux sujets qui sont discutés dans un contexte politique plus large à l'échelon européen. Parmi ceux-ci : l'exhaustivité des politiques, c'est-à-dire la prise en compte de tous les domaines pertinents pour aborder une question (sociale), l'intégralité des approches (par problème et non par secteur), le partenariat entre les différents niveaux de gouvernement dans un contexte de déconcentration et de décentralisation, le partenariat entre les gouvernements et les autres partenaires, c'est-à-dire la société civile, les partenaires sociaux ou les ONG, l'implication et la participation des populations cibles au processus politique.

Exemples pratiques dans certains pays pairs
En Belgique, il y a une façon innovatrice d'impliquer différents acteurs dans l'évaluation et l'élaboration des politiques d'inclusion sociale. L'Irlande a développé une approche intégrée de la conception des politiques d'inclusion sociale. Le gouvernement central britannique et le gouvernement local ont trouvé des façons efficaces de collaborer en matière d'inclusion sociale. La France présente un exemple de partenariat local dans le domaine de l'inclusion sociale à travers une initiative en matière de logement dans l'agglomération du Havre.

4. Pertinence pour d'autres contextes nationaux et possibilité de transposition

En raison de ses éléments constitutifs et des défis à relever, l'exemple français est intéressant pour discuter des problèmes de gouvernement, de gouvernance et d'implication des acteurs. Mais cette pertinence sera principalement liée à des éléments de l'exemple et variera selon les similitudes et différences entre les pays.

Comme éléments potentiels de transposition, les participants mentionnent ceux qu'ils prisent le plus dans l'exemple français. Il s'agit en premier lieu du DPT Inclusion Sociale. L'idée de consentir des efforts financiers pour une inclusion sociale visible dans un document transversal, lié aux priorités politiques primordiales de gouvernement, est très apprécié. Les participants font également référence à des éléments de la politique française qui pourraient inspirer leurs propres gouvernements dont le CNLE comme groupe de parties prenantes pour le PAN/inclusion, l'observatoire, la base de données sociales localisées, l'utilisation des indicateurs pour soutenir la coordination et le partenariat.

5. Conclusions et enseignements tirés

L'aspect le plus marquant de l'exemple français semble être la totalité des instruments présentés et les synergies qu'ils produisent. Le fait que le gouvernement français considère l'inclusion sociale comme une priorité nationale est également remarquable. Le DPT Inclusion Sociale est un instrument crucial pour rendre ce choix opérationnel. Mais les problèmes de la France ne semblent

pas très différents de ceux que rencontrent de nombreux pays européens. Cependant, le lien entre les secteurs sociaux et économiques n'est pas suffisamment clair, sinon absent.

Pour améliorer le gouvernement et la gouvernance, une réflexion méthodologique sur les tensions à résoudre ou dont il faut s'accommoder s'impose constamment. Quelques exemples :

- Entre les structures et les dynamiques : on peut créer la structure la plus complète de coopération, mais sans un effort maintenu pour mettre en place et maintenir une culture de partenariat, la meilleure structure ne donnera pas les résultats escomptés.
- Entre affronter la complexité et simplifier les structures existantes : dans l'élaboration des politiques, on consacre beaucoup d'énergie à surmonter la complexité des structures sans toucher aux compétences existantes, aux territoires et au pouvoir. Ce choix est-il toujours le plus productif et le plus efficace ?
- Entre changement et sécurité: il faut comprendre que modifier les structures existantes, y compris les procédures d'élaboration de la politique, provoque des sentiments d'insécurité.
- Entre ralentissement et accélération: le temps est un aspect important. D'une part, chacun souligne que la création d'une culture de participation et de partenariat, de même que la réelle implication des personnes qui vivent dans la pauvreté, prennent du temps. D'autre part, il y a un grand sentiment d'urgence à la fois du côté des responsables politiques et des personnes vulnérables. Entre leadership et partenariat : il y a beaucoup d'attentes au niveau des possibilités de participation à la définition des politiques, alors que parallèlement, on attend du gouvernement qu'il fasse preuve d'un leadership fort. En ce qui concerne le processus d'élaboration de la politique, le pilotage non contraignant qui est employé au titre de la MOC à l'échelon européen semble également avoir une utilité à l'échelon national, plus particulièrement pour la relation entre les gouvernements nationaux et locaux, mais également pour la relation avec les partenaires non-gouvernementaux. Il s'agit d'influencer et de diriger sans pouvoir (officiel).

Il est clair que concentrer la réunion consacrée à l'évaluation française par les pairs sur le processus plus que sur les résultats des politiques d'inclusion sociale a été un choix positif. Il a répondu à un besoin, au moins chez les participants des pays pairs représentés : l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni.

Introduction

L'évaluation française par les pairs, qui est tenue à Paris les 29 et 30 juin 2006, traitait de la coordination et du partenariat dans l'élaboration de la politique d'inclusion sociale. Il s'agissait à plus d'un égard d'une évaluation différente. La Direction Générale pour l'Action Sociale (DGAS), responsable des politiques d'inclusion sociale, a choisi de présenter l'ensemble des institutions et des méthodologies de l'élaboration de la politique d'inclusion sociale plutôt "qu'une bonne pratique" à l'intérieur de cette politique. Cela a donné aux participants un aperçu de l'intérieur de l'élaboration de la politique et a stimulé les discussions à ce sujet sur leurs propres pays. Deuxièmement, les partenaires français ont présenté un travail en cours, à un stade relativement précoce de mise en œuvre, espérant que les commentaires et discussions les aident à améliorer la pratique actuelle.

1. Coordination et partenariat dans les politiques françaises d'inclusion sociale

Dans la conception des politiques françaises d'inclusion sociale, il faut mentionner deux changements importants qui influencent les initiatives en matière de coordination et de partenariat :

- Le changement des principes politiques dans la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale : de politiques monétaires pures au concept plus large d'exclusion sociale, de mesures d'aide et d'urgence à la prévention et l'inclusion sociale et de procédures spécifiques à la notion de droits universels.
- Il a également mentionné le changement des dispositions financières. La France a rompu avec la tradition de budgets orientés sur les dépenses en établissant un budget de programme basé sur une structure à trois niveaux : les missions correspondent aux principales politiques d'intérêt public de l'État. Chaque mission comprend une série de programmes auxquels sont attribués des moyens à l'échelon ministériel et qui sont décomposés en actions qui, ensemble, constituent le niveau opérationnel de mise en œuvre du programme.

Pour comprendre ces faits nouveaux, des efforts importants de coordination et de création de partenariats sont nécessaires à tous les niveaux de gouvernement et entre eux, mais également entre le gouvernement, la société civile et les acteurs du secteur privé parce qu'on peut difficilement affirmer qu'il y a "une" politique d'inclusion sociale. Il y a en réalité de nombreuses politiques d'inclusion sociale qui sont complémentaires, se chevauchent et risquent même de se contredire.

L'éventail complet des dispositions et des instruments de coordination et de partenariat mis en place ou promus par le gouvernement français pourrait être résumé comme suit.[1]

Les dispositions institutionnelles comprennent :

- Le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) définit et coordonne la politique gouvernementale en matière de prévention et de lutte contre l'exclusion sociale et contrôle sa mise en œuvre. Il se compose des ministres compétents et est présidé par le

[1] Direction générale de l'action sociale (2006). *Social inclusion policies – France – 2006: Coordination and partnership*. Paris : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement;

Premier Ministre. Il est soutenu par un Comité permanent avec des représentants de tous les secteurs administratifs.

- Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) est un organe d'échange et de dialogue entre les autorités publiques, les ONG, les partenaires sociaux et les experts. Il joue un rôle de conseiller et d'instigateur.
- L'Observatoire national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ONPES) récolte, analyse et diffuse des données concernant la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les politiques apparentées.
- La Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) prépare des lois et des règlements, elle mobilise les acteurs, encourage les partenariats et facilite l'action et la coordination interministérielles.
- Les Commissions départementales pour la cohésion sociale sont à établir à partir de 2006. Il doit s'agir d'organes locaux de coordination qui garantissent une politique cohérente d'inclusion sociale et l'égalité des chances. Elles sont composées de services des autorités gouvernementales et locales, des partenaires sociaux, d'organisations sociales, d'ONG et de bénéficiaires. Elles sont présidées par le Préfet, le représentant du gouvernement national à l'échelon local.

Pour alimenter ces dispositions institutionnelles, le gouvernement français a créé les instruments suivants :

- La conférence nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion propose des actions prioritaires au gouvernement. Elle est organisée conjointement par le CNLE et la DGAS. La première réunion a eu lieu en 2004, la deuxième en 2006 après cinq réunions préparatoires à l'échelon local.
- Des forums locaux réunissant des petits groupes de bénéficiaires et de professionnels sont organisés pour tenir compte de l'expertise des acteurs locaux dans l'évaluation de l'impact des politiques et des plans d'action.
- Les Chartes régionales de cohésion sociale permettent la définition d'une stratégie régionale commune pour déterminer les besoins d'un territoire et les actions nécessaires. Elles doivent aboutir à la mise en œuvre au niveau local des politiques d'inclusion sociale et à la mise en commun des ressources entre les partenaires.
- Une base de données sociales localisées (BDSL) réunissant de nombreuses données à caractère social sur la population et les situations de précarité et d'exclusion est un outil essentiel. Elle permet des comparaisons entre les territoires et un suivi dans le temps.
- 18 plates-formes d'observation sociale régionales pour le partage les données sociales, démographiques et économiques entre les partenaires locaux. Elles alimentent le travail d'évaluation et participent au processus décisionnel.
- Le Document de Politique Transversale en matière d'inclusion sociale (DPT-Inclusion Sociale)2 dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). À l'échelon national, le DPT-Inclusion Sociale est la manifestation de la volonté politique de coordonner toutes les actions, et il peut devenir un moyen de mesurer les initiatives d'inclusion sociale. Sa portée est la stratégie européenne d'inclusion sociale. Il présente les programmes d'inclusion sociale et les budgets de tous les ministères concernés, c'est-à-dire 27 programmes avec 83 objectifs (et indicateurs apparentés), dont 6 sont des objectifs interdisciplinaires aux enjeux élevés pour les politiques d'inclusion sociale qui nécessitent un effort interministériel commun.

[2] Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (2006). *Document de Politique Transversale Inclusion Sociale*. Paris : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

2. Les défis de la coordination et du partenariat

Les principaux défis de la coordination et du partenariat dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques peuvent être rassemblés en trois points : gouvernement, gouvernance et processus politique.[3]

2.1. Gouvernement

Dans la plupart des 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). Il existe apparemment un besoin de renouvellement de ces relations verticales dans différents domaines politiques. En quelques mots, les sources de ce besoin sont :

- les nouvelles interdépendances;
- la complexité croissante des structures politiques et la nécessité d'une meilleure mise en œuvre ;
- les 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, créant à la fois des problèmes d'efficacité et de fonctionnement.

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
- une volonté accrue de collaborer

À tous les niveaux de gouvernement, il y a également un besoin de coordination et de coopération horizontales. Il importe du situer les organismes de coordination dans une position centrale et/ou à un niveau suffisamment élevé au sein de leur propre ministère ou département, voire à un niveau supérieur à celui-ci. Et il faut aussi penser à la différence et à la complémentarité entre les procédures et un dialogue efficace.

2.2. Gouvernance

Le terme gouvernance est utilisé pour notre propos pour faire référence à l'élaboration politique et aux activités de mise en œuvre dans le cadre d'une collaboration du gouvernement avec des partenaires non-gouvernementaux. Même si l'on s'accorde à reconnaître que le gouvernement doit avoir un rôle de premier plan dans la conception de la politique sociale, il peut y avoir de nombreuses façons de le faire. Le gouvernement peut et doit assumer différents rôles, en fonction de la situation et des partenaires concernés. Il est important de souligner qu'un partage du leadership ne signifie pas nécessairement une perte de pouvoir. La gouvernance n'est pas un jeu à somme nulle. Pour ceux qui croient à un pouvoir dynamique et qui comprennent qu'un gouvernement fort a besoin d'une société civile forte et vice-versa, que les autres acteurs jouent un

[3] Swinnen, H. (2006). *Social inclusion policies: Coordination and partnership. Discussion paper for the Peer Review: Social inclusion cross cutting policy tools – "Document de politique transversale (DPT)" Paris 29-30 Juin 2006.* Utrecht: Verwey-Jonker Institute.

rôle fort peut également contribuer de façon positive au gouvernement. La façon de traiter avec les partenariats dépendra évidemment de la situation spécifique, de la question en jeu et du (type de) partenaire à impliquer. Le gouvernement doit développer un autre partenariat avec les professionnels, les employés, les partenaires sociaux, les bénéficiaires, leurs organisations. Mais en tout état de cause, il doit y avoir autant de réciprocité que possible dans la relation. Chaque partenaire doit avoir la possibilité d'avoir une réelle (pas nécessairement la même) influence sur la prise de décision. Si ce n'est pas le cas, il n'y a pas de partenariat.

2.3. Le processus politique et l'implication

Les questions ci-dessous jouent un rôle important dans chaque processus politique :

- L'exhaustivité et la cohérence du processus politique (cycle);
- La participation de tous les acteurs à autant d'étapes que possible du processus;
- Le choix d'un niveau adéquat d'implication pour chaque acteur (et clarté sur ce niveau);
- La conscience de la tension entre les activités de coordination à l'intérieur du gouvernement et les possibilités d'implication des acteurs non gouvernementaux ;
- L'utilisation de méthodes adéquates de participation ;
- L'attention aux conditions préalables en termes de temps, d'aide, de reconnaissance, de visibilité, de débat public et de dialogue.

3. Le contexte européen

Au titre de la MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale, la question de la gouvernance vise à atteindre un objectif global: "(c) améliorer la gouvernance, la transparence et la participation des parties intéressées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique"[4]. Dans le cadre des politiques d'inclusion sociale, cet objectif est spécifié au point "Donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale": (…) (f) veiller à ce que les politiques d'inclusion sociale soient bien coordonnées et fassent intervenir tous les échelons des pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté, à ce que ces politiques soient efficientes et efficaces, et intégrées dans toutes les politiques publiques concernées, y compris les politiques économiques et budgétaires et les programmes des fonds structurels (notamment le FSE)."[5]

3.1. Quelques discussions et faits nouveaux

La gouvernance est au centre de la réflexion européenne et des débats depuis plusieurs années[6]. Le principe de subsidiarité nécessite une réflexion quant aux rôles et aux responsabilités des différents niveaux de gouvernement. Le double mouvement d'européanisation et de décentralisation modifie rapidement les relations. Un autre élément de changement vient des relations différentes et changeantes entre les organes gouvernementaux et les acteurs non-gouvernementaux. Leur

4 "Travailler ensemble, travailler mieux : Un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion dans l'Union européenne " Commission européenne (2005). COM (2005) 706 Final. Bruxelles: Commission européenne, p. 5

5 Ibidem, p. 6

6 Voir notamment Commission européenne (2001) Livre blanc de la gouvernance européenne. (COM (2001) 428 final. Bruxelles : Commission européenne.

position est à mi-chemin entre instruments destinés à la fourniture de services et partenaires dans la conception de la politique. La relation entre les pouvoirs publics, les fournisseurs de services et les citoyens/utilisateurs/clients change également.

Les 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, entre autres, les suivantes :

1. L'exhaustivité des politiques, c'est-à-dire la prise en compte de tous les domaines 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 la 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. À l'arrière-plan se situent les changements 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 de 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 des questions d'inclusion sociale, les 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 mentionnés ci-dessus n'est pas toujours claire. Dans tous les PAN/Inclusion, la question de l'implication de différents niveaux de gouvernement et des parties concernées est discutée plus ou moins en détail[7]. 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'étude des différents aspects en jeu.

3.2. Exemples de pratiques dans quelques pays pairs

Royaume-Uni
Façons de collaborer entre le gouvernement central et local sur l'inclusion sociale.

Le gouvernement local est un partenaire clé dans la stratégie britannique d'inclusion sociale. Les outils pour l'engagement des autorités locales sont : le "New Deal for Communities", des partenariats stratégiques locaux et d'inclusion sociale, des accords locaux de services publics (PSA) et des accords territoriaux locaux, des accords entre gouvernement local et central et enfin, le Plan d'Action National/Inclusion.

Le gouvernement local au Royaume-Uni contrôle ou influence fortement de nombreux leviers-clés pour l'inclusion tels que le logement et les sans-abri, l'éducation, les services de santé et les

[7] (voir par exemple le projet MSI : www.europemsi.org).

services sociaux. Un engagement fort entre le gouvernement central et local est par conséquent essentiel pour garantir des solutions coordonnées aux besoins sociaux. Le gouvernement décentralisé et régional a également un rôle important, avec différentes compétences pour l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord.

Avec le "New Deal for Communities", le gouvernement britannique réagit à la concentration d'exclusion sociale dans des quartiers défavorisés spécifiques. Une stratégie nationale de "régénération des quartiers" a été introduite en 1998 en prévoyant un financement ciblé sur la reconstruction. Des objectifs planchers ont été fixés pour relever la performance par exemple, dans le secteur de la santé, de l'enseignement et sur le marché de l'emploi. La création de nouveaux partenariats a été stimulée.

Des partenariats stratégiques locaux ont été introduits dans les régions les plus défavorisées d'Angleterre. En Écosse, les partenariats d'inclusion sociale ont des structures comparables. Ils sont dirigés par le gouvernement local et se proposent de réunir tous les acteurs clés afin de mettre au point des projets coordonnés.

Via des accords de service public locaux, le gouvernement local avalise des objectifs qui correspondent aux objectifs du gouvernement central. Il est récompensé financièrement ou bénéficie d'une flexibilité supplémentaire en matière de dépenses. Les accords locaux s'appuient sur cette approche. Les partenariats stratégiques locaux et les bureaux gouvernementaux (régionaux) se mettent d'accord sur des objectifs de performance pour trois ans. En contrepartie, un financement par région peut être rassemblé et des compensations financières sont accordées en fonction de certains résultats obtenus.

Au niveau le plus élevé, le travail commun est soutenu par le partenariat central/local, qui réunit les ministres et les politiciens locaux de premier plan. À ce niveau, il a été convenu d'un cadre national prévoyant des actions visant à améliorer les compétences, à remédier à la pauvreté des enfants et à aider les personnes âgées à vivre de façon indépendante. Ce cadre est soutenu par des accords spécifiques, par exemple sur la pauvreté des enfants.

Enfin, le Plan d'Action Nationale/inclusion se concentre sur la gouvernance dans le domaine de l'inclusion sociale. Il soutient l'engagement entre tous les niveaux de gouvernement. Le gouvernement local est engagé dans le processus d'inclusion sociale à l'échelon national et européen par l'intermédiaire de sa contribution au PAN britannique. Des quartiers élaborent également des plans d'action parallèlement au modèle du PAN.

Belgique

Participation de différents acteurs à l'évaluation et l'élaboration des politiques d'inclusion sociale

Le point de départ de cette élaboration rapide de politique a été le rapport sur la pauvreté 1994 – 1995. Ce rapport s'appuyait sur de nombreuses données qualitatives reflétant des expériences de pauvreté. Il a été décidé de créer un service national pour lutter contre la pauvreté, l'exclusion sociale et la précarité. Ce service a pour principales fonctions le suivi et l'organisation du dialogue. Deuxièmement, une conférence interministérielle est l'organe de pilotage pour l'élaboration de la politique nationale d'inclusion sociale. Troisièmement, le gouvernement a opté pour une approche de partenariat entre les différents niveaux de gouvernement et entre les autorités publiques, la société civile et les partenaires privés pour concevoir des actions concrètes. Enfin, un rapport biannuel et les recommandations qu'il renferme inspirent la mise à jour de l'agenda politique. Des consultations intenses avec des groupes semi-permanents (des personnes en situation de pauvreté

et des professionnels) dans des domaines spécifiques, des tables rondes provinciales et le débat politique au Parlement font partie du processus d'évaluation et de développement. Il s'agit d'un processus dynamique qui suscite de nouveaux débats. Actuellement, la question de l'évaluation de l'impact des mesures publiques, des règles et des lois sur la pauvreté est en discussion.

Irlande

Une approche intégrée pour la formulation des politiques d'inclusion sociale

Cinq approches sont intégrées afin de formuler des politiques d'inclusion sociale

- Des accords de partenariat social
- Une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté
- Le Plan d'Action National
- Les réseaux nationaux de lutte contre la pauvreté
- County and City Development Boards

Le partenariat est essentiel dans ces approches. Le niveau national y joue un rôle central. Tout d'abord, un nouvel accord national de partenariat– vers 2016- a été négocié récemment entre le gouvernement, les syndicats (ICTU), les organisations patronales (IBEC + CIF), les organisations rurales et le secteur associatif. Ce cadre d'une durée de dix ans pour le partenariat social inclut les conventions tarifaires économiques, sociales, infrastructurelles des secteurs privés et publics. Il suit l'approche du cycle de vie : enfants, population active, personnes âgées et personnes handicapées. Les thèmes du cadre de cycle de vie sont l'éducation, la formation et le développement professionnel, l'emploi, l'employabilité et les revenus, les services sociaux et de santé et le logement. La communauté et le secteur associatif jouent un rôle important dans la mise en œuvre. Le suivi est effectué par les partenaires sociaux. Dans le processus précédant cet accord, la question du pouvoir et de l'influence est venue à l'avant-plan. Certaines organisations du secteur associatif ont quitté les négociations (et les ont réintégrées ultérieurement) parce qu'elles avaient le sentiment d'avoir beaucoup moins d'influence et d'indépendance. La division du pouvoir, le respect des intérêts de chacun et l'égalité entre les partenaires sont des éléments essentiels dans la collaboration entre le gouvernement et les partenaires non-gouvernementaux.

Au niveau de l'engagement à l'égard du partenariat, dans un cadre de responsabilité démocratique, le gouvernement reconnaît la relation particulière qui englobe le partenariat social et il s'engage lui-même à consulter les partenaires sociaux sur les propositions politiques et la conception des dispositions d'exécution.

Quant à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (les PAN), ses éléments essentiels sont décrits dans le document *Building an Inclusive Society* (février, 2002). Le gouvernement fixe des objectifs spécifiques pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale et introduit une évaluation de leur impact sur la pauvreté. La mise en œuvre de la PAN est suivie par l'Office pour l'inclusion sociale (OSI).

Le Plan d'Action National pour l'inclusion sociale (2006-2008) s'est fondé sur une consultation de grande envergure organisée par l'Office pour l'inclusion sociale. Un appel à soumission des questions à intégrer dans la PAN a suscité 81 soumissions de la part d'organisations et d'individus (par ex. des ONG, des groupes locaux, les autorités locales, les syndicats). Sept séminaires de consultation (512 participants parmi les ministères, les agences d'État, les autorités locales, le secteur associatif et les membres intéressés du public) ont été tenus pour compléter la consultation ouverte.

Le Forum social et économique national compte des représentants du Parlement national, des employeurs, des syndicats et des organisations rurales, du secteur associatif, des ministères nationaux et du gouvernement local et des organes indépendants. Il joue un rôle essentiel dans l'organisation du Forum national d'inclusion sociale à la fin du processus de consultation et dans le rassemblement de toutes les questions soulevées pendant les séminaires et au Forum. Quelque 250 personnes issues de toutes les organisations intéressées participent à ce Forum chaque année.

Ensuite, il y a les réseaux nationaux de lutte contre la pauvreté : dix groupes qui traitent de différents aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ils coordonnent les avis des personnes en situation de pauvreté et représentent leurs besoins. Les réseaux se réunissent deux fois par an pour échanger des informations et des expériences. Ils sont appuyés par l'Agence de lutte contre la pauvreté.

Enfin, au sein du gouvernement local, il y a les County and City Development Boards (CDB) et les unités d'inclusion sociale. À l'intérieur des CDB, on trouve entre autres des groupes de travail sur les mesures d'inclusion sociale et d'autres sur le développement du secteur associatif.

France
Un exemple de partenariat local dans le domaine de l'inclusion sociale à travers le logement.

Le contexte local est celui de l'agglomération du Havre (258.500 habitants), dans le département de Seine-Maritime. Les deux acteurs principaux sont la ville du Havre et la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS) du département de Seine Maritime. L'exemple du logement a été choisi en raison de son importance pour l'inclusion sociale, mais aussi de sa complexité et de la fragmentation habituelle entre les acteurs concernés

- L'État doit prendre soin de façon appropriée des personnes les plus démunies, et est responsable de l'exécution du plan de cohésion sociale et de l'élimination des logements insalubres
- La DDASS, sous l'autorité du Préfet est responsable de la définition des besoins et de la planification des logements protégés, et de l'insertion des personnes les plus vulnérables ;
- La DDE (Direction Départementale de l'Équipement) coordonne la construction des logements sociaux) ;
- La Direction est responsable de l'accompagnement social lié au logement, de l'aide financière individuelle au logement et du logement des mères et des enfants;
- L'Agglomération est en charge de la programmation du logement local (étude des besoins en logement temporaire et logement social et répartition de l'offre dans une perspective de brassage social
- La municipalité intervient dans l'attribution des logements sociaux et dans l'élimination des logements insalubres, les services sociaux municipaux sont responsables de l'accompagnement social général ;
- Les organisations du secteur associatif (associations) offrent des logements protégés, des résidences sociales…;
- Les sociétés de logement social produisent du logement social.

La question du logement peut être résumée en trois points :

- Une offre adaptée médiocre en matière de logement temporaire;
- Un manque de progrès dans les processus d'inclusion ;
- L'absence de réflexion collective et de projets communs entre les différents acteurs.

Par conséquent, il a été proposé de créer un ***point de convergence*** pour l'inclusion sociale par le biais du logement (***Pôle d'insertion par le logement***) avec toutes les institutions et les organisations concernées. L'engagement de tous les partenaires à l'égard de cette initiative a été officialisé par une charte. Sa forme opérationnelle est une plate-forme de tous ces partenaires, guidée par un coordinateur, dont la mission est de faire travailler ensemble tous les professionnels afin de :

- Faciliter l'accès aux abris et logements via une meilleure connaissance de la gestion des parcours individuels vers une vie autonome ;
- Évaluer les besoins afin d'adapter l'offre existante et programmée ;
- Identifier les difficultés et les signaler aux autorités afin d'améliorer les services

Quelles sont les réalisations ?

- La création d'un service d'aide mobile d'urgence social (SAMU social) en 2006 avec un numéro vert pour les sans-abri, un centre de jour, deux équipes mobiles, des lits infirmiers ;
- La transformation effective de centres en logements protégés ;
- Relance d'un programme visant à transformer les logements des travailleurs migrants en résidences sociales ;
- Groupes de réflexion sur la notion de logements durables adaptés ;
- Prise en compte de groupes cibles spécifiques tels que les jeunes, les handicapés mentaux ;
- L'introduction d'une fiche de liaison facilitant le suivi des populations cibles par les différents services.

Quelques clés du succès obtenu jusqu'à présent sont la création en 2005 d'un dispositif jeune qui constituait un test de motivation des acteurs (pour la plupart les mêmes) à coopérer sur différentes questions apparentées ; l'existence d'un coordinateur mobilisant continuellement toutes les structures nécessaires de façon à éviter l'épuisement du partenariat ; la dynamique de partenariat qui doit encore faire ses preuves à long terme.
Ce dernier aspect dépendra certainement de facteurs tels que la détermination politique quant à la nécessité de développer et d'adapter la situation du logement et des abris à la réalité existante. Mais il est également important de s'assurer que tous les partenaires reconnaissent leur propre intérêt dans la coordination. Cela dépendra de l'existence d'une réflexion collective suivie, de la confrontation des expériences, d'un diagnostic partagé et de la création d'instruments communs. Enfin, il doit y avoir un "espace de décision" considéré par tous les acteurs comme légitime et à même d'élaborer une politique cohérente sur le plan local.

4. Pertinence dans le contexte d'autres États membres et possibilité de transposition

L'exemple français est intéressant pour discuter des questions de gouvernement, de gouvernance et de la participation des acteurs en raison de ses éléments constitutifs et des problèmes à résoudre :

- Les choix politiques sont intéressants. L'exhaustivité et l'intégralité (mainstreaming) sont à la base de la nouvelle politique d'inclusion sociale française. Continuer à rendre les indicateurs opérationnels pour les objectifs retenus sera le premier défi à relever.
- Parmi les instruments politiques, le DPT Inclusion Sociale revêt une importance particulière. C'est à son budget que l'on peut juger de sa qualité. Mais qu'en est-il des autres budgets que les budgets nationaux.?
- S'agissant de l'élaboration de la politique, la France a mis en place de nombreux “ingrédients” qui pourraient garantir un niveau élevé de débat politique et social et de

bonnes méthodologies pour faire intervenir tous les acteurs. Mais le défi est de réunir tous les ingrédients de façon plus structurelle et de maintenir un dialogue ouvert.

- Le gouvernement français utilise plusieurs méthodes pour la consultation, la coordination et la création de partenariats et il a réfléchi à plusieurs conditions préalables. Mais comment utiliser de façon plus productive la double structure de gouvernement déconcentré et décentralisé à l'échelon départemental ? Et comment améliorer la relation avec le secteur associatif ou le rôle de celui-ci ?

La pertinence sera surtout liée aux éléments de l'exemple et variera en fonction des similarités et des différences entre les pays. Certaines ressemblances sont contextuelles, par exemple la décentralisation des politiques ou l'existence d'un tissu complexe de politiques et de mécanismes de distribution qui sont des obstacles potentiels pour le résultat espéré. Certaines différences sont en rapport avec la taille du pays (pas de décentralisation dans les petits pays), mais peuvent également résulter d'un choix politique ou de traditions (niveau d'autonomie des municipalités ou des autorités locales). Mais il y a des similarités et des différences qui renvoient spécifiquement aux politiques d'inclusion sociale. Certains pays partagent l'opinion selon laquelle la MOC et les PAN ont été une occasion de développer de nouvelles stratégies d'inclusion sociale. Quelques rares pays partagent avec la France le choix d'une approche transversale et de grands objectifs stratégiques, alors que cette approche n'est pas du tout présente dans d'autres pays. Un cadre juridique spécifique pour les politiques d'inclusion sociale (au sens large), tel qu'il existe en France, ne semble pas très courant en Europe, bien que plusieurs pays aient des structures qui pourraient être comparées avec certaines dispositions structurelles mises en place en France. Les autres différences à mentionner sont le rôle plus marquant de la société civile dans l'organisation de la participation à l'élaboration de la politique ou la force des partenariats stratégiques locaux.

4.1. Pays pairs

Pour chacun des pays pairs, une brève impression sera donnée sur les politiques d'inclusion sociale, les instruments et processus de coordination et les remarques formulées par les représentants quant à la pertinence et la possibilité de transposition de l'exemple français. Cette partie se base essentiellement sur les documents préparés par les représentants du pays en vue de la réunion de l'évaluation par les pairs s.

Autriche

Lutter contre la pauvreté est un grand défi en termes de solidarité. À travers une redistribution horizontale et verticale, des ressources suffisantes doivent être rendues disponibles pour couvrir les risques sociaux. Dans le but d'une lutte contre la pauvreté préventive et non stigmatisante, il est généralement accepté en Autriche que l'ensemble de la population, et non seulement les personnes défavorisées socialement, devraient pouvoir profiter du système d'allocations sociales. Même si la politique sociale en Autriche met principalement l'accent sur des mesures qui ciblent la population générale, ces mesures sont complétées par des programmes sélectifs destinés aux groupes qui sont les plus menacés d'exclusion sociale.

Afin de coordonner le travail relatif au rapport stratégique national sur la protection sociale et l'inclusion sociale (2006-2008), une consultation à la fois horizontale et verticale comprenant deux demi-jours de réunions d'une plate-forme nationale composée de tous les acteurs concernés a été mise en place en suivant approximativement les mêmes processus que pour la préparation de la première et de la deuxième PAN/inclusion.

Dispositions institutionnelles
Le cabinet donne au Ministre fédéral de la sécurité sociale et des questions propres aux différentes générations et de la protection des consommateurs la responsabilité globale de rédiger le PAN/inclusion. Celui-ci contacte des collègues d'autres ministères, d'autres organismes régionaux, les partenaires sociaux, les organisations sociales et d'autres ONG, afin de documenter de façon exhaustive la mise en œuvre de la PAN/inclusion sous forme de réseau et de glaner des idées. Un groupe de pilotage composé de représentants des ministères et du Lander a été établi pour la coordination. Les activités et projets du Lander sont plus complets. Les neuf Lander ont présenté les mesures prévues et les projets à un comité de coordination récemment créé. Dans de nombreux domaines, des chiffres peuvent maintenant être présentés pour l'ensemble de l'Autriche.

La multitude des organes intervenant dans la lutte contre la pauvreté exige une forte volonté à coopérer. On a remarqué ces dernières années une tendance de plus en plus marquée des activités sous forme de réseau. Cette évolution coïncide avec les expériences qui ont montré que des formes de coopération plus étroites et plus systématiques facilitaient non seulement une réduction des coûts, mais également une offre de services plus efficaces. Cette tendance est également encouragée par l'exigence d'une collaboration dans une série de programmes européens liés à la pauvreté.

Les Pactes Territoriaux pour l'Emploi (PTE) jouent un rôle dans la conception des mesures en matière d'emploi pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. Il y a à présent des PTE dans 9 Lander, ce qui permet une collaboration sous forme de réseau au niveau régional entre les Lander, le service public pour l'emploi, les partenaires sociaux, l'Office social fédéral, les autorités locales, les responsables de l'éducation et les ONG.

Les projets EQUAL, qui traitent de domaines problématiques importants en rapport avec la pauvreté, se fondent sur une approche de partenariat. Plutôt que promouvoir des mesures individuelles, l'aspect essentiel des projets est la coopération des acteurs dans des partenariats de développement. Les partenaires sociaux, au moins trois ONG, le niveau régional et les entités publiques (Service public pour l'emploi, les Fachhochschulen [nouvelles universités orientées sur la pratique], les fonds pertinents) et parfois des entreprises et des établissements scolaires sont représentés dans les partenariats. Ces partenariats de développement sont actifs dans les domaines de la "réintégration des personnes qui ont de graves difficultés à trouver un emploi", "l'intégration des personnes handicapées", "la lutte contre le racisme", "l'économie sociale", "l'apprentissage tout au long de la vie", "la réduction de la ségrégation liée au sexe" et "les activités destinées aux demandeurs d'asile".

Le partenariat “Extended Labour Market – Integration through Work” (IDA), qui est géré par le siège de Caritas Autriche en est un exemple. Neuf institutions (5 bureaux Caritas, l'association Hilfswerk à Vienne, ÖSB Consulting et l'Institut autrichien de la recherche économique (WIFO) mettent en œuvre le projet en 15 modules. Il s'agit de fournir des offres spécifiques aux sans-abri, aux toxicomanes, aux allocataires sociaux et aux personnes handicapées mentalement et physiquement.

Coopération et partenariat avec d'autres acteurs pertinents (organisations sociales, groupes d'entraide de personnes en situation de pauvreté)
Le réseau autrichien de lutte contre la pauvreté (Die Armutskonferenz./EAPN Autriche) a organisé six conférences nationales sur la pauvreté. Ce faisant, il a réuni une fourchette d'acteurs concernés et des propositions importantes telles que l'introduction d'un chapitre sur la pauvreté dans le rapport social national biannuel ont été présentées et soutenues financièrement par le ministère des affaires sociales.

Pour acquérir une meilleure connaissance de la contribution des organisations sociales actives dans la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale, le Réseau autrichien de lutte contre la pauvreté a été engagé par le ministère de la sécurité sociale et des questions propres aux différentes générations et de la protection des consommateurs pour entreprendre un projet de recherche sur le sujet en question, sous la supervision du département d'économie/de politique sociale de l'Université de Vienne.

Pour accroître la participation des personnes en situation de pauvreté, le Réseau autrichien de lutte contre la pauvreté a en outre été engagé pour entreprendre un projet pilote qui réunit des représentants de divers groupes d'entraide de personnes en situation de pauvreté (y compris des mères célibataires, des personnes handicapées, des immigrés, des sans-abri, des personnes ayant des troubles mentaux, des chômeurs de longue durée).

Pertinence de l'exemple français
Le niveau et le nombre de mécanismes de coordination introduits par le gouvernement français sont impressionnants et montrent à un niveau symbolique et concret une forte volonté politique de remédier à la pauvreté et à l'exclusion sociale.
Les représentants autrichiens soulignent plus particulièrement :

- L'introduction d'une stratégie interministérielle claire (CILE), exposant à travers ses objectifs et ses actions une série de mesures importantes visant à améliorer l'accès à des droits et des services sociaux ;
- La grande valeur des contributions au budget via le DPT d'inclusion sociale ne peut être sous-estimée et va de pair avec le défi de co-établir les structures nécessaires pour évaluer l'impact de l'engagement financier pour l'inclusion sociale ;
- L'introduction de mesures de coordination à l'échelon local est cruciale dans tous les pays ayant des structures fédérales ;
- Le CNLE et les conférences nationales et régionales sur la pauvreté semblent ouvrir la voie à de nouvelles formes de gouvernance, laquelle en est certainement encore à ses débuts et requiert un débat public beaucoup plus large et en profondeur dans toute l'Europe ;
- Les améliorations dans l'introduction à la fois des principes, des organes et instruments nécessaires pour la coopération et le partenariat ne peuvent être niées. Il semble néanmoins y avoir un besoin de les concrétiser en mettant davantage l'accent sur les structures de travail et les méthodes utilisées.

Chypre

Cadre politique d'inclusion sociale
Les services sociaux (SWS) sont l'autorité de coordination concernant les questions d'exclusion /inclusion sociale et ils collaborent avec d'autres organes gouvernementaux et acteurs concernés (ONG, autorités locales et partenaires sociaux etc.). Un comité pour la mise en œuvre et le suivi du PAN/inclusion est établi et dirigé par le SWS. Les parties prenantes évoquent la nécessité d'une meilleure coordination et de l'établissement d'une structure plus adéquate avec un mandat plus transparent. Les questions litigieuses entre les principaux acteurs, de même que l'absence d'une structure de réseau social intégrée et fonctionnelle sont également soulevées (rapports de l'expert non-gouvernental).

Le Conseil des ministres du gouvernement chypriote a récemment approuvé l'introduction d'un cadre budgétaire à moyen terme couvrant la période 2007-2009. Ce cadre, introduit au départ dans d'autres pays de l'UE, peut être utilisé comme un instrument financier pour les mesures d'inclusion sociale et lier les objectifs à moyen terme fixés au niveau macro avec le processus budgétaire

annuel au niveau micro à l'intérieur du contexte politique établi par le programme national pour la Stratégie de Lisbonne.

La politique fiscale de Chypre se fonde sur une approche à deux piliers ; le programme national de réforme pour la Stratégie de Lisbonne, qui comporte entre autres, les mesures d'inclusion sociale, et le programme de convergence, qui prévoit la mise en œuvre du cadre budgétaire à moyen terme pour assurer la durabilité financière des finances publiques. Un pilier complète l'autre et par conséquent, la durabilité fiscale garantit la mise en œuvre des mesures de la politique d'inclusion sociale.

Néanmoins, le cadre budgétaire à moyen terme établit un cadre fiscal concret et strict, autorisant seulement 2 % d'augmentation des dépenses de consommation publique, les dépenses sociales peuvent augmenter davantage et atteindre 2,5%. Il s'agit d'un engagement explicite du gouvernement d'avoir des finances publiques saines en maintenant et améliorant les mesures de la politique d'inclusion sociale.

Pertinence et possibilité de transposition
L'existence d'un cadre institutionnel adopté par la loi en France, fournit une base solide pour la coordination des initiatives prises pour lutter contre l'exclusion sociale. L'établissement d'un sous-directorat traitant des questions d'exclusion sociale et chargé notamment des missions de suivi montre l'importance attachée à l'exécution d'une approche intégrée.

Le DPT d'inclusion sociale français (document de politique transversale) est un instrument politique innovant et bien structuré, qui offre une alternative à la façon de diriger et de coordonner les départements gouvernementaux responsables du budget de l'État. Il encourage en outre la coopération interdépartementale et ministérielle, qui est nécessaire pour lutter efficacement contre l'exclusion sociale. Pourtant, un autre aspect positif du DPT français est qu'il va dans le sens d'une politique orientée sur les incitations, qui est exigée des responsables de programme et qu'il entraîne ainsi une amélioration globale de la gouvernance.

L'organisation de conférences à la fois au niveau national et régional semble être un bon moyen pour partager des informations et sensibiliser aux problèmes d'exclusion sociale. Les 17 plates-formes régionales d'observation sociale inter-partenariat répondent aux critères de participation et d'échange de données et de points de vue. Les forums locaux apparaissent enfin comme des instruments originaux qui pourraient partiellement répondre à la question cruciale de la participation des personnes qui sont elles-mêmes confrontées à l'exclusion sociale.

L'établissement d'un cadre réglementaire pour lutter contre l'exclusion sociale pourrait mieux répondre aux questions liées aux droits des citoyens. La nécessité d'adopter une approche plus complète et intégrée afin d'essayer de résoudre les problèmes de coordination et de participation, notamment ceux qui sont liés au suivi et à la mise en oeuvre des PAN/inclusion, est reconnue.

Sous cet angle, le paradigme français est très intéressant pour Chypre, qui pourrait concrétiser l'idée de préparer son propre DPT avec la coordination de l'organe compétent (Services sociaux) et la coopération au niveau ministériel afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles.

Irlande[8]

L'Irlande a une structure politique et administrative centralisée, avec des ministères responsables d'objectifs clés, de résultats et de stratégies dans leurs domaines de compétence et dans le cadre du programme global de gouvernement et le partenariat social national est au coeur de cette structure centralisée. Comme l'approche plus décentralisée adoptée à présent en France, l'accent est placé sur le rôle que peuvent jouer les autorités locales dans l'exécution de la stratégie. Les autorités locales, à l'intérieur d'un large cadre, gèrent l'administration locale et l'intégration des politiques pour le développement économique, social et culturel à l'échelon local. Les principaux services fournis par le gouvernement local relèvent de l'infrastructure comme le logement, les routes, le transport et la sécurité, l'urbanisme et l'environnement. Cependant, ces dernières années, on a peu à peu compris l'impact qu'ont ces domaines politiques sur les conditions de vie et sur l'intégration sociale des communautés locales. Par conséquent, de nombreuses autorités locales ont établi des unités pour s'attacher spécifiquement à l'impact social de leurs services. C'est pourquoi comme en France, il y a eu une évolution vers la décentralisation des politiques sociales et vers une plus grande participation du gouvernement local à la concrétisation et la mise en œuvre de politiques sociales d'inclusion sociale, mais ce processus ne fait que commencer et il reste un long chemin à parcourir avant qu'il n'ait un impact significatif.

En Irlande, il n'y a pas de législation spécifique qui pourrait être à la base du consensus politique national pour "construire une société ouverte à tous".

Une question essentielle pour lutter contre la pauvreté est l'attribution de moyens adéquats, à la fois en termes de finances et de personnel qualifié et compétent. En Irlande, les ressources financières restent très centralisées et la dévolution des responsabilités à des niveaux inférieurs de gouvernement demeure limitée par les priorités fixées dans le budget de l'État. Toutefois, au cours des dernières années, l'évaluation de l'incidence de la politique budgétaire sur la pauvreté en Irlande constitue une évolution encourageante.

Pertinence et possibilité de transposition
L'Irlande pourrait tirer des enseignements du fonctionnement des différentes structures introduites en France dans le cadre du processus de décentralisation et en particulier :

- Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) – L'idée d'un forum national dans lequel l'État et les autres acteurs (les organisations représentant les personnes en situation de pauvreté et d'autres experts) se réunissent pour discuter des problèmes, établir un consensus et conseiller le gouvernement. Il sera intéressant d'apprendre comment fonctionne ce forum et d'établir des comparaisons avec la manière dont le Irish National Economic and Social Forum remplit un rôle similaire en Irlande.
- L'ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale) – De quelle manière cet organisme récolte-t-il des données d'analyse (par la recherche ou en utilisant des données statistiques nationales de la CNIS?) et comment pourrait-on comparer son rôle avec l'agence de lutte contre la pauvreté (Combat Poverty Agency) et l'Office pour l'inclusion sociale (Office for Social Inclusion) en Irlande ?
- Le DPT inclusion sociale – Cette approche est particulièrement intéressante pour l'Irlande parce qu'elle introduit une structure très différente pour le budget d'État, en mettant l'accent sur l'identification et l'estimation des besoins financiers particuliers des programmes d'inclusion sociale, y compris le PAN /inclusion. L'utilisation d'indicateurs de performance

[8] Voir également l'exemple pratique au chapitre 3.2

pour l'évaluation des dépenses d'inclusion sociale est intéressante pour le contexte irlandais.

Finlande

La préparation politique diversifiée dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales a une longue tradition en Finlande. La compilation et la préparation des PAN contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait intervenir plusieurs ministères, les autorités locales, les ONG, les partenaires sociaux et les instituts de recherche. Il y a également eu un groupe de travail interministériel sur l'exclusion sociale de 1999 à 2003. Actuellement, il y a de nombreux conseils consultatifs dans différentes branches de la politique sociale, permettant une large participation des groupes d'intérêt. Le ministère finlandais des affaires sociales et de la santé a également organisé plusieurs séminaires traitant de la préparation et de l'évaluation des PAN et de la collaboration européenne en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Lors du dernier séminaire d'évaluation en 2005, on a constaté que les PAN avaient amélioré et renforcé la coopération entre différents acteurs : la coopération transversale a augmenté, mais les pratiques de coopération devraient être renforcées. Les pratiques françaises pourraient à cet égard donner quelques nouvelles idées.

Il y a également eu des "événements d'évaluation" pour discuter des indicateurs et d'autres données statistiques sur les changements dans la pauvreté. Le ministère entend que ces événements deviennent une pratique annuelle. Il y a également une tradition d'organiser un séminaire annuel sur la pauvreté au Parlement finlandais à chaque printemps, pour discuter des politiques de lutte contre la pauvreté. Il est organisé avec les ONG et le groupe interparlementaire sur la pauvreté.

Services et dispositions généraux
En Finlande, le point de départ de la lutte contre la pauvreté et la marginalisation est le service universel et les systèmes d'aide, qui sont complétés par des mesures ciblées si nécessaire. L'État providence finlandais a été créé par un dispositif de pilotage au moyen de normes et de ressources. Les écoles secondaires, les centres de santé, les crèches et autres systèmes du même type pouvaient ainsi s'organiser de façon relativement uniforme à travers le pays. À présent, plus qu'auparavant, le système est dirigé par l'information, entre autres des règlements cadres, des recommandations et des évaluations. Par conséquent, les pratiques dans l'aide sociale et les soins de santé peuvent varier considérablement selon les municipalités. Les nouveaux instruments de pilotage de l'administration centrale sont des programmes de développement de grande envergure qui recommandent essentiellement les meilleures pratiques et font de la distribution de subventions une priorité.

Le système de service social municipal constitue l'élément le plus important de l'action contre l'exclusion sociale en Finlande. Environ un tiers du budget obligatoire de l'aide sociale est financé par l'État, et les deux tiers restant proviennent des municipalités et des cotisations des patients (10 %). Les subventions gouvernementales aux municipalités dépendent de critères objectifs tels que le chômage, la structure de population etc.; et les municipalités sont libres de les attribuer. Ce sont les municipalités qui ont la responsabilité de garantir l'aide sociale, mais pas nécessairement de la fournir directement. L'aide sociale complémentaire, gérée principalement par les ONG, est largement financée par la Slot Machine Association (RAY), qui détient le monopole des licences de machines à sous. Le processus d'attribution des subventions est le suivant : les ONG introduisent une demande, le conseil d'administration de la RAY fait chaque année une proposition au gouvernement de Finlande et le gouvernement prend la décision finale.

En Finlande, on reconnaît de plus en plus les modèles d'action locale et régionale et de coopération qui encouragent le dialogue à l'échelon local et les partenariats dans l'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le secteur ONG complète le système d'aide sociale public en développant et offrant des services (souvent ciblés) aux groupes vulnérables. Le secteur associatif a dans le passé eu un rôle de pionnier pour mettre au point de nouveaux concepts de service et une grande partie des services actuels de l'offre publique ont, au départ, été imaginés, testés et pilotés par les ONG. Concernant la composition des partenariats locaux, en Finlande, les partenaires incluent les ONG et les autorités locales (principalement les autorités sociales municipales) et parfois les paroisses et les associations d'usagers, mais rarement les syndicats ou les entreprises.

Programmes de politique gouvernementale

Pour la première fois dans l'histoire finlandaise, le programme gouvernemental comportait en 1999 des objectifs spécifiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La principale raison en était la récession du début des années 1990. Cette récession a également renforcé la réflexion intersectorielle et la coopération. Les programmes de politique gouvernementale où des questions intersectorielles diversifiées sont spécifiées afin d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement sont un exemple de cette approche. Les programmes d'action comprennent des mesures, des projets et des dotations tombant sous le coup des mandats des différents ministères. Chaque programme est géré par le ministère dont le ministre est en charge du programme et le bureau du Premier Ministre est responsable de leur coordination et évaluation globales. Les ministres responsables des programmes d'action sont assistés par des directeurs de programme et des groupes de projet sont établis pour exécuter les différents sous-secteurs des programmes. Le financement des programmes provient principalement du financement ministériel courant.

Le programme de participation citoyenne vise à renforcer le fonctionnement de la démocratie représentative et à encourager la participation civile. L'objectif est d'améliorer la participation électorale et de fournir des possibilités de participation civile active entre les élections. Le programme met spécialement l'accent sur les groupes dont la participation et l'influence sont restées faibles dans le passé.

L'objectif du programme d'action en matière d'emploi est de réduire le chômage et de prévenir l'exclusion sociale. La réforme structurelle des services publics pour l'emploi constitue une partie importante du programme d'action en la matière. Il s'agit d'établir quelque 40 centres d'aide à l'emploi d'ici 2006. Les chômeurs de longue durée bénéficieront de programmes individuels pour faciliter la recherche d'un emploi. La formation sous forme d'apprentissage et la mise à disposition de possibilités d'éducation des adultes orientée sur l'emploi seront renforcées et la planification de l'enseignement professionnel doit être améliorée.

Projets nationaux de développement

Le ministère des affaires sociales et de la santé a formulé quatre lignes d'action stratégiques jusqu'à l'année 2015. Ces lignes politiques sont de promouvoir la santé et la capacité de fonctionnement, de rendre le travail plus attrayant, de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, de fournir des services efficaces et la sécurité des revenus.

Le projet national de soins de santé et le projet de développement des services sociaux continuera jusqu'en fin 2007. Leur objectif est d'assurer la disponibilité de services sociaux et de santé sur une base équitable dans l'ensemble du pays. Le projet national de soins de santé et ses ressources supplémentaires sont déjà parvenus à améliorer l'accès aux services et à raccourcir les délais d'attente des opérations médicales.

Le projet national de développement des services sociaux vise à réformer les structures des services municipaux et leur fonctionnement. Des méthodes plus efficaces d'offre de services sont recherchées et l'introduction de nouvelles pratiques de travail et de modèles de fonctionnement sont encouragées. La collaboration entre différentes autorités à l'échelon national et local s'intensifie et une coopération plus étroite entre les autorités locales, le secteur tertiaire et les fournisseurs privés de services est encouragée.

Les subventions de l'État au gouvernement local pour les frais de fonctionnement de la sécurité sociale et des soins de santé augmenteront d'environ 400 millions d'euros au cours du projet. En outre, plus de 80 millions d'euros seront octroyés à des projets de développement municipaux pendant le projet.

Pertinence et possibilité de transposition
Tout d'abord, le cadre français de coordination et de partenariat dans le domaine des politiques d'inclusion sociale est une tentative ambitieuse et réelle d'apporter un changement.

Quand on compare la France et la Finlande, on constate de nombreuses approches similaires : une participation à large assise, une transversalité, de larges objectifs stratégiques et des plans de développement et l'importance d'une information multidimensionnelle sur l'inclusion sociale comme base pour ces plans. Les grandes différences d'approches sont dues à des faits structurels. En Finlande, les municipalités ont une position très forte pour organiser les services de sécurité sociale et avec une population de seulement 5,2 millions d'habitants, la Finlande peut avancer avec des structures administratives "plus légères" que la France.

Il est évident que l'identification d'objectifs d'inclusion sociale présuppose une coopération intersectorielle étroite entre les différents acteurs. Le leadership et la mise en œuvre de la coopération qui influence la sécurité sociale à travers tous les secteurs doivent être garantis à tous les niveaux administratifs. Mais ceci est loin d'être facile et chaque pays doit aborder ces questions de façon différente, en respectant sa propre histoire, ses traditions et ses structures administratives.

Les pratiques qui impliquent réellement les citoyens dans ces partenariats sont les plus stimulantes. Du point de vue finlandais, les domaines les plus intéressants sont les forums locaux, les chartes régionales et la mise en commun de ressources. Comment le résultat des chartes régionales, des conférences locales et des forums influencent-ils réellement l'action à l'échelon national et comment les budgets sont-ils concrètement liés aux instruments politiques ? Et enfin, de quelle manière la stratégie française pour l'inclusion sociale est-elle liée au programme national de réforme dans le cadre de l'agenda de Lisbonne ?

Luxembourg

La politique d'inclusion sociale du Luxembourg se fonde sur la loi relative au Revenu Minimum Garanti (RMG) depuis 1986. La forme actuelle de la loi (Loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti) aborde l'inclusion sociale par une approche associant l'aide au revenu, accompagné de conseils personnalisés et complets avec des voies d'activation individualisées. Au regard de la consultation publique lancée par la communication de la Commission du 2 février 2006, l'approche du Luxembourg peut être nommée inclusion active.

L'article 35 de la loi précitée indique qu'un Comité interdépartemental (Comité Interministériel à l'Action Sociale) doit proposer au gouvernement des mesures qui peuvent contribuer à éviter la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce comité se compose de représentants des ministères suivants :

sécurité sociale, famille et intégration, emploi, intérieur, égalité des chances, santé, logement et éducation.

Parallèlement au Comité interdépartemental, un “Conseil Supérieur à l’Action Sociale” est en charge d'évaluer les besoins en actions sociales et de proposer les voies et moyens pour y répondre. Ce Conseil se compose du comité interdépartemental, de représentants des syndicats et des associations patronales, des assistants sociaux et des ONG, des bureaux sociaux locaux, d'un représentant du “Conseil Économique et Social” et d'un représentant d'un centre de recherche spécialisé en politique sociale.

D'après l'article 36 de la loi mentionnée ci-dessus, les réunions de comité et de conseil sont préparées par le Service National d’Action Sociale - SNAS) créé en 1986, en même temps que le Revenu Minimum Garanti (RMG). Le SNAS fonctionne comme un service du ministère de la famille et de l'intégration, qui a un rôle de premier plan dans la coordination des Plans d'Action Nationaux du Luxembourg pour l'inclusion sociale (PAN/inclusion).

Ces plans ont permis de donner une nouvelle impulsion aux politiques d'inclusion, de produire des documents de synthèse présentant les différentes actions visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale et d'augmenter l'éventail des parties prenantes concernées.

En réponse à l'objectif de Nice de mobiliser tous les organes compétents, 41 ONG se sont engagées avec les ministères concernés dans le processus de PAN/inclusion via un groupe consultatif des parties prenantes PAN/inclusion.

Les personnes qui ont été ou qui sont exposées à la pauvreté ou à l'exclusion sociale ont été associées pour la première fois au processus d'inclusion sociale cette année (2006). Une réunion nationale organisée par EAPN Luxembourg et soutenue par le ministère de la famille et de l'intégration a permis d'écouter les demandes des personnes dans le besoin et d'en tenir compte.

Considérant la taille du pays (450 000 habitants), les politiques d'inclusion sociale sont pour la plupart élaborées et mises en œuvre à l'échelon national, même si quelques initiatives locales existent (dans les villes les plus importantes). Le Luxembourg se propose d'améliorer les mécanismes qui orientent ces politiques et la pratique française étudiée semble offrir une façon de résoudre ce défi.

Pertinence et possibilité de transposition
Malgré quelques différences structurelles entre la France et le Luxembourg (pas de décentralisation, ni de “déconcentration” au Luxembourg en raison des institutions et de la taille du pays), il y a des similitudes entre les deux pays.

La structure et l'organisation de la politique d'inclusion, de même que les partenariats créés pour réaliser cette politique et à l'intérieur de celle-ci sont très similaires. Les deux pays ont un organe national particulièrement intéressant pour les politiques d'inclusion sociale : la “Direction Générale de l’Action Sociale” (DGAS) en France et le “Service National d’Action Sociale” (SNAS) au Luxembourg. En outre, le "Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale" (CNLE) en France peut être comparé au “Conseil supérieur à l’action sociale” au Luxembourg : la composition et les objectifs de ces deux organes sont très semblables.

Les différences les plus significatives entre la France et le Luxembourg concernent les outils qui ont été imaginés pour suivre et soutenir la mise en œuvre des politiques. La France a créé un « Observatoire national de la pauvreté et de l’exclusion sociale » (ONPES). Pour l'instant, il n'y a pas

ce type de structure spécifique au Luxembourg. Les études sur la pauvreté et l'exclusion sociale sont principalement effectuées par un centre de recherche (CEPS/Instead) et l'office national des statistiques (STATEC).

Deux instruments français semblent particulièrement utiles. Le premier, “Document de politique transversale (DPT), montre le caractère horizontal des politiques, leurs objectifs et cibles et l'effort financier nécessaire pour les réaliser. Le second dispositif est la “Base de données sociales localisées” (BDSL). Le Luxembourg pourrait souhaiter de les envisager.

Royaume-Uni[9]

La pauvreté et l'exclusion sociale sont des problèmes complexes et multidimensionnels et il va de soi qu'ils ne peuvent résolus avec succès que par une stratégie de grande envergure et à facettes multiples. L'approche britannique de la lutte contre la pauvreté peut se résumer à fournir un travail à ceux qui en sont capables et une aide à ceux qui n'en sont pas capables. Pour les personnes en âge en travailler, mais qui sont néanmoins sans emploi, la stratégie se focalise sur le retour au travail et notamment sur le dépassement des obstacles au retour de chacun sur le marché du travail. S'attaquer à la pauvreté des enfants en aidant les parents à retravailler, en les aidant dans le travail, par exemple, en renforçant la mise à disposition de crèches et en augmentant l'aide financière aux familles est un aspect important de la stratégie. Le gouvernement britannique cherche également à lutter contre la pauvreté à un stade ultérieur de la vie en améliorant le système des pensions et de l'épargne en vue de la retraite, en étendant la vie professionnelle et les droits à la retraite. La priorité accordée aux groupes vulnérables, y compris les personnes handicapées et les personnes issues de minorités ethniques, comporte de lutter contre la discrimination par le biais d'une législation sur l'égalité des chances et de systèmes ciblés visant à dépasser le désavantage.

Une telle stratégie doit impérativement impliquer des politiques et des mécanismes de livraison diversifiés. En outre, par nature, une stratégie réussie d'inclusion sociale doit s'engager auprès des personnes en situation de pauvreté et des organisations de base, entendre leur avis et y répondre. À cet égard, lors de l'élaboration des Plans d'Action Nationaux britanniques, l'accent a plus particulièrement été mis sur le quatrième des objectifs communs de Nice dans ce domaine : mobiliser tous les organes concernés. Bien que le gouvernement britannique ait fait des progrès dans ce domaine, avec l'aide indispensable d'organisations non-gouvernementales-clés (ONG) dont EAPN, il reste un déficit considérable au niveau de la mise en œuvre, notamment concernant l'engagement du gouvernement régional et local (particulièrement en Angleterre) dans le processus.

Similarités
Il est clair en France comme au Royaume-Uni, que l'on tente de remédier à l'inclusion sociale par une série complexe de politiques et de mécanismes de livraison, tout en se rendant compte que cette complexité peut être un obstacle à l'obtention des résultats espérés. La répartition des responsabilités entre gouvernement central, régional et local semble être relativement similaire dans les deux pays, tout comme le fait de privilégier de plus en plus les solutions locales et la recherche de nouvelles façons de décentraliser le pouvoir et la prise de décision. Au niveau national au Royaume-Uni, un ministre en charge de l'exclusion sociale récemment désigné et un comité de cabinet sur l'exclusion sociale, soutenu par une task-force exclusion sociale et des fonctionnaires, coordonnent l'action. Le ministère de l'emploi et des pensions (DWP) est responsable de la stratégie gouvernementale en matière de pauvreté des enfants et des nombreuses politiques et services qui traitent de la pauvreté à l'age adulte. Le DWP est également responsable de l'égalité des chances –

9 Voir également l'exemple pratique au chapitre 3.2

le rapport annuel du gouvernement britannique sur la pauvreté – et du Plan d'Action National britannique (PAN) sur l'inclusion sociale.

Comme au Royaume-Uni, il semble qu'en France, on considère que le Plan d'Action National et la méthode ouverte de coordination offrent de nouvelles possibilités d'aborder les problèmes stratégiques dans le domaine de l'inclusion sociale. Des rapports efficaces entre le gouvernement britannique, les gouvernements décentralisés et le gouvernement local ont été développés dans le contexte de la PAN. Ceci a permis à la stratégie britannique de résoudre les problèmes locaux et de faire fond des innovations locales. L'approche du PAN est également suivie dans l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté en Irlande du Nord et dans un comté gallois. La priorité accordée à l'engagement avec la société civile et les personnes en situation de pauvreté a abouti à une grande collaboration avec les organisations de base cette dernière année par le biais du dispositif "Get Heard!"

Différences
Inévitablement, il y a des différences spécifiques dans les systèmes de gouvernement des deux pays, qui sont peut-être plus évidentes au niveau national. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la responsabilité de la protection sociale et de la stratégie d'inclusion sociale au Royaume-Uni est répartie entre plusieurs ministères, alors qu'en France, il semble qu'elle incombe davantage à une unité plus centralisée. L'approche décentralisée adoptée au Royaume-Uni reflète la division des responsabilités entre les départements "centraux" (tels que le bureau du cabinet) en charge de la coordination du travail du gouvernement et celles des départements focalisés sur la fourniture tels que le DWP. Dans la pratique, la focalisation du Royaume-Uni sur la cohérence de l'action entre les ministères et l'élaboration d'une politique basée sur des données probantes signifie que les frontières organisationnelles ont moins d'impact sur la stratégie que l'on ne pourrait le croire à première vue.

À un niveau plus pratique, il apparaît plus simple en France de créer de nouvelles structures pour remédier aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale et on peut penser que l'argent est plus volontiers disponible pour faire avancer ces questions. Au Royaume-Uni, une grande partie des progrès réalisés pour développer l'engagement et le partenariat avec la société civile et le gouvernement a été informelle et réalisée en infléchissant les mécanismes et budgets existants.

Les mécanismes de coordination à l'échelon local semblent également différents en France. Au Royaume-Uni, les partenariats stratégiques locaux (LSP) ont été mis au point initialement pour régénérer les quartiers déshérités. L'intention était que des partenariats entre des organes-clés à l'échelon local, dirigés par le gouvernement local, puissent développer des solutions innovantes aux problèmes locaux, en stimulant des synergies entre les différentes politiques et services. Ces LSP, qui se sont depuis répandus dans la plupart des régions d'Angleterre, ne sont pas spécifiquement axés sur l'inclusion sociale, mais en pratique il s'agit d'un aspect essentiel de leur travail. En s'appuyant sur les LSP, le gouvernement a introduit plusieurs autres initiatives visant à relier les stratégies locales et nationales, y compris les accords locaux et la stratégie pour les villes (dans laquelle le DWP travaillera avec le gouvernement local pour lutter contre le chômage).

Pertinence et possibilité de transposition
Pour la délégation britannique, il semble y avoir plusieurs possibilités de transférer l'approche politique ou stratégique. Parmi celles-ci :

- Tirer les enseignements du fonctionnement du CNLE : au Royaume-Uni, nous sommes en train d'établir un groupe des parties prenantes pour la PAN, qui s'appuie sur l'expérience du SPTF, mais qui s'engage avec des fonctionnaires de différents services gouvernementaux et entend avoir plus de visibilité au niveau ministériel. Les questions que nous devons traiter

sont entre autres : d'établir la légitimité de ce groupe dans une sphère politique bondée, d'obtenir l'adhésion de fonctionnaires de haut rang et des ministères, et les questions liées au fonctionnement du groupe.

- La faisabilité d'un centre national de suivi (ou observatoire) sur l'inclusion sociale au Royaume-Uni – et la mesure dans laquelle d'autres structures britanniques, notamment la task force sur l'exclusion sociale et des organes de recherche indépendants tels que la Fondation Joseph Rowntree ont la même fonction.
- L'utilisation des indicateurs dans le domaine de l'inclusion sociale est un domaine particulièrement intéressant au Royaume-Uni. Nous faisons régulièrement des rapports sur 60 indicateurs dans "chances pour tous" – et nous avons une fourchette d'objectifs qui sont pertinents dans le domaine de l'inclusion sociale. La discussion de l'approche française et en particulier l'utilisation de ces dispositifs pour soutenir la coordination et le partenariat, a du potentiel pour la transposition de bonnes pratiques.

4.2. Organisation des parties prenantes européennes EAPN

Pertinence
Le Document de Politique Transversale (DPT) qui permet une évaluation structurée des engagements financiers pris par l'État pour les actions visant l'inclusion sociale, mais est également utilisé pour passer en revue les 26 programmes couvrant la compétence des différents ministères, répond clairement à la nécessité de mécanismes pour garantir l'intégration systématique de la dimension d'inclusion sociale et son suivi. Suivre la manière dont un État membre se saisit d'un problème spécifique en analysant ses engagements budgétaires pour cet objectif permet à l'évidence de :

- Souligner nettement la nécessité d'accorder une priorité politique à l'inclusion sociale dans la définition des budgets et des programmes ;
- Obtenir une évaluation quantitative des engagements budgétaires concernant l'intégration systématique de l'inclusion sociale ;
- Spécifier clairement les engagements budgétaires pris pour les objectifs et actions décrits dans la PAN /inclusion ;
- Donner un aperçu de la manière dont les Fonds structurels sont utilisés en France pour faire aboutir l'objectif d'inclusion sociale.

En outre, dans le passage en revue du rôle des autres politiques, le DPT peut

- Clairement influencer l'établissement des priorités dans le Plan d'Action National sur l'inclusion sociale ;
- Influencer la définition d'autres politiques et la façon dont elles tiennent compte de l'objectif horizontal de promotion de l'inclusion sociale ;
- Puisque les résultats de l'utilisation du DPT seront soumis au débat parlementaire, les possibilités d'implication du Parlement national dans la fixation des priorités du PAN/inclusion seront également renforcées.

La pratique française à l'examen est très pertinente pour d'autres pays de l'UE et ce, pour un certain nombre de raisons :

- Elle dépasse l'écart entre le discours et la véritable formulation de la politique compte tenu du fait qu'elle est attachée au processus budgétaire
- Dans de nombreux pays, il y a l'un ou l'autre élément parmi ceux qui sont décrits dans le document de référence (comité interministériel, conseil national, observatoire...), mais la plupart ne sont ni liés ni intégrés dans une stratégie globale comme c'est le cas en France.

- Il a le potentiel de véritablement résoudre certains problèmes interdisciplinaires qui aboutissent à l'exclusion sociale et à la pauvreté, et qui recouvrent plusieurs domaines politiques et relèvent par conséquent de la compétence de différents ministères.

La mesure politique à l'examen a le potentiel de concrétiser le PAN /inclusion, en fixant ses objectifs au centre de la politique générale et du cadre budgétaire. Néanmoins, il faut plus d'information sur le lien politique pour évaluer dans quelle mesure ce potentiel peut vraiment se concrétiser.
Il est extrêmement encourageant de voir les trois objectifs du Comité Interministériel, y compris l'engagement global à réduire la pauvreté, la nécessité de plus de connaissance et d'évaluation et l'implication des personnes et des parties prenantes concernées. Ces trois objectifs représentent un message fort quand on élabore un PAN/inclusion. Les structures en place semblent refléter relativement bien la façon dont ces objectifs sont mis en place dans la pratique. Pourtant, il n'est pas clair que ces objectifs et actions soient révisés régulièrement ou qu'ils soient supposés être globaux. Dans ce dernier cas, il serait utile de souligner la nécessité de maintenir l'accent sur l'accès aux droits mais également sur l'accès aux ressources.

Potentiel de transposition
Cette initiative est très récente et il y a peu de raisons pour l'instant d'évaluer si cet instrument est adéquat et s'il peut être reproduit ailleurs. L'élaboration d'indicateurs et de processus de suivi et d'évaluation est toujours en cours. Il est par conséquent un peu prématuré de discuter de l'à-propos de transposer ce modèle à d'autres pays. Ce modèle semble néanmoins être digne d'intérêt à la fois pour les États centralisés et décentralisés.

La culture des politiques ascendantes et descendantes doit être examinée attentivement : le modèle équilibre-t-il clairement les deux approches ? D'une part, le document de référence est relativement circonstancié sur les problèmes politiques auxquels tentent de remédier les instruments. D'autre part, il n'explique pas de façon très détaillée la manière dont le DPT est vraiment mis en place concrètement, ce qui pourrait diminuer les possibilités d'une analyse de la pratique dans d'autres pays.

4.3. Aperçu du potentiel de transposition et questions restantes

S'agissant du potentiel de transposition, les participants ont mentionné dans leurs commentaires initiaux les éléments qu'ils appréciaient le plus dans l'exemple français. Il s'agit en premier lieu du DPT Inclusion Sociale. L'idée de consentir des efforts financiers pour rendre l'inclusion sociale visible dans un document transversal, lié aux priorités politiques primordiales de gouvernement, est très prisée. En outre, les participants évoquent les éléments de la politique française qui pourraient inspirer leur propre gouvernement, tels que le CNLE, comme sorte de groupe des parties prenantes pour le PAN /inclusion, l'observatoire, la base de données sociales localisées, l'utilisation des indicateurs pour soutenir la coordination et le partenariat. Un participant apprécie particulièrement le fait que différents organes et instruments soient liés et intégrés dans une stratégie globale.

Mais en même temps, les participants ont encore beaucoup de questions sur la manière (satisfaisante) dont cette série de dispositions structurelles et d'instruments fonctionnent. Certaines de ces questions concernent le manque d'information sur la composition, la structure et les méthodes de travail du CNLE (rôle des autres partenaires, pouvoir de demander une session). D'autres débattent parallèlement de questions telles que :

- La gestion de la coordination verticale et horizontale et ses problèmes ;
- L'équilibre entre une élaboration de politique ascendante et descendante ;
- Quelle est l'influence du DPT Inclusion Sociale sur la coordination locale et les partenariats?

- Le DPT Inclusion Sociale est-il uniquement un instrument de filtrage ou de suivi ou pourrait-il également être utilisé pour l'évaluation et l'élaboration de la politique ?
- Y a-t-il un soutien mutuel entre la stratégie d'inclusion sociale et le programme national de réforme dans le cadre de l'agenda de Lisbonne ?
- Quel est le lien entre l'élaboration de la politique et le débat politique (Parlement…?)

L'attention particulière de plusieurs participants a été focalisée sur la qualité et l'impact des instruments de participation utilisés pour impliquer les bénéficiaires et les professionnels locaux. Comment garantir la participation des personnes les plus vulnérables? Quel est le calendrier des différentes consultations? Existe-t-il une "culture de la participation" et comment est-elle développée?

Enfin, les participants aimeraient en savoir plus et débattre sur certaines questions liées à l'évaluation, et plus particulièrement sur les coûts et les bénéfices de l'impressionnante série de structures, d'instruments et de procédures. Mais également sur le lien entre les résultats des politiques d'inclusion sociale actuelles et les décisions concernant le futur budget. Certaines questions soulevées dans ce domaine par les participants sont de nature plus technique, entre autres, sur le statut des indicateurs et leur lien avec les indicateurs de Laeken..

5. Conclusions et enseignements

Il est clair que concentrer la réunion de l'évaluation française par les pairs sur le processus plus que sur les résultats des politiques d'inclusion sociale a été un choix positif, qui a répondu à un besoin chez les participants des pays pairs représentés suivants : l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni. Il y a deux principales raisons pour mettre le processus d'élaboration de la politique au centre des débats. Tout d'abord, tous les pays se battent avec les mêmes problèmes et difficultés concernant les relations verticales et horizontales au sein du gouvernement, concernant le partenariat et la participation des acteurs non-gouvernementaux, concernant la cohérence du cycle politique. Deuxièmement, dans les politiques d'inclusion sociale, le processus de participation pour échafauder ces politiques est une preuve de l'engagement politique pour une société ouverte à tous.

L'aspect le plus marquant de l'exemple français est apparemment l'intégralité des instruments présentés et les synergies qu'ils produisent. Il y a manifestement une façon d'améliorer le gouvernement, en ce compris le renforcement du partenariat au sein des organes gouvernementaux. En outre, le fait que le gouvernement français considère l'inclusion sociale comme une priorité nationale est remarquable. Le DPT Inclusion Sociale est un instrument crucial pour rendre ce choix soit opérationnel. Plus particulièrement, le fait que le gouvernement français parvienne à définir des objectifs transversaux fait qu'il dépasse le simple inventaire des initiatives lancées par les différents ministères. Et l'introduction d'indicateurs clairs pour surveiller ces objectifs rend l'exercice tout entier beaucoup plus solide. Les efforts de l'équipe française d'inclusion sociale pour réunir différents niveaux de gouvernement est un autre point très positif à mentionner.

Les problèmes de la France ne semblent pas très différents de ceux que rencontrent de nombreux pays européens. Cependant, le lien entre les secteurs sociaux et économiques n'est pas suffisamment clair, sinon absent. Un problème à mentionner dans ce contexte est la nécessité de réfléchir et de discuter de la signification du concept de cohésion sociale. Au niveau pratique, le chaînon manquant entre les politiques d'inclusion sociale et les politiques en matière d'emploi (et les institutions) est la faiblesse de plusieurs PAN/Inclusion. Avec le processus de décentralisation en

cours dans presque tous les pays européens, le lien vertical à l'intérieur du gouvernement est un des principaux problèmes. Avoir une relation productive entre les niveaux locaux et nationaux, un équilibre adéquat d'activité descendante et ascendante et une influence mutuelle est de la plus grande importance. Bien que la logique du cycle politique (identification des besoins – conception – mise en œuvre – évaluation) soit largement partagée, en pratique il semble relativement difficile de vraiment relier le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation systématique de l'élaboration de la politique.

Plus détaillées, les conclusions de l'évaluation française par les pairs peuvent être résumées en quatre points: le profil des politiques d'inclusion sociale, la coordination du gouvernement, la participation, la participation des acteurs (gouvernance), la voix des personnes en situation de pauvreté.

5.1. Le *profil* des politiques d'inclusion sociale

L'impact des politiques d'inclusion sociale dépend de la position de ces politiques dans la hiérarchie de l'élaboration de la politique générale. À cet égard, la création du DPT Inclusion Sociale en France est très importante. Le DPT permet la discussion de l'exclusion sociale entre tous les ministères concernés et la discussion de planification politique dans cette perspective. Le DPT renforce également la position "politique" des politiques d'inclusion sociale en raison son empressement à soumettre celles-ci au test de l'efficience en mettant au point des indicateurs et en assurant un suivi de ceux-ci. Et grâce au DPT, les politiques d'inclusion sociale acquièrent plus d'importance par un effet de comparaison. Les ministères et les départements souhaitent que leurs efforts d'inclusion sociale soient visibles et les comparent avec ceux d'autres départements et ministères. À la longue, le DPT permettra également de dégager les tendances de l'élaboration de la politique.

Pour le DPT Inclusion Sociale, le PAN Inclusion offre à la loi une légitimité et un cadre concret.
Mais, malgré l'importance accordée aux politiques d'inclusion sociale par le gouvernement français, le lien avec la stratégie de Lisbonne, à savoir le développement économique et l'emploi, n'est pas clair. La question relative au soutien mutuel reste plus ou moins sans réponse. L'impact sur la pauvreté de tous les nouveaux règlements, lois et mesures (voir Irlande et Belgique) est une façon à la fois d'établir un rapport entre la politique d'inclusion sociale et d'autres secteurs et d'intégrer cette perspective dans les autres politiques.

5.2. Coordination du gouvernement

Un sujet important de débat en France reste la relation entre le gouvernement national et local. Certains font référence à la décentralisation en termes de traumatisme. Les moyens adéquats de coopération, de pilotage, d'influence ascendante ne s'imposent pas directement.
L'exemple britannique est très intéressant à cet égard. D'une part, le gouvernement central prend la responsabilité de choisir des domaines prioritaires à travers le pays et donne des incitants (financiers et réglementaires) aux gouvernements locaux pour répondre à ces priorités. D'autre part, les gouvernements locaux ont beaucoup d'autonomie pour élaborer des politiques d'inclusion sociale et pour amener leurs priorités à l'avant-plan via le partenariat central/local. Dans le contexte français, les principes de la MOC sont introduits dans ce que le niveau national définit comme des objectifs prioritaires, mais le gouvernement compte sur le niveau local pour organiser la mise en œuvre. À l'échelon national, le DPT inclusion sociale donne également aux gouvernements l'exemple sur la façon d'organiser l'établissement d'un budget intersectoriel et de développer des indicateurs pour assurer le suivi.

Entre les différents niveaux de gouvernement, mais également à chaque niveau, il reste un énorme problème de cohérence entre les instruments visant à promouvoir l'inclusion sociale. Mais la meilleure manière d'obtenir cette cohérence semble être la conviction, le pilotage non contraignant et l'évaluation commune, comme c'est le cas dans la MOC européenne.

L'exemple français montre que la relation entre les ministères peut devenir "sensible" pendant le processus d'évaluation. Les forums locaux (considérés comme une action de la DGAS) ont révélé les vives critiques des professionnels et des bénéficiaires à l'égard de l'institution qui centralise les offres et les demandes d'emploi, l'ANPE. Enfin, ceci a permis le renforcement de l'engagement du ministère de l'emploi pour les questions d'inclusion sociale, mais non sans quelques discussions pénibles.

5.3. Participation, implication, gouvernance

En France, on prête beaucoup d'attention en ce moment au développement d'une coopération locale et régionale entre tous les acteurs concernés (ou qui peuvent le devenir) impliqués dans les processus d'inclusion sociale. Il faut atteindre cet objectif par le biais des chartes régionales, des comités départementaux et des plates-formes locales. Il y a beaucoup à apprendre de l'expérience étrangère, comme des partenariats stratégiques locaux au Royaume-Uni. En Irlande également, il y a une tradition de collaboration de longue date entre le gouvernement et les acteurs non-gouvernementaux. L'expérience locale française du Havre a manifestement montré certaines conditions du succès de la coopération intersectorielle, comme le fait que tous les partenaires/acteurs impliqués doivent reconnaître que la coopération est dans leur propre intérêt (professionnel). Ceci réclame une relation bilatérale entre différents types de partenaires. Si le gouvernement voit les partenaires non-gouvernementaux comme de purs instruments d'exécution de la politique, la coopération ne sera probablement pas très fructueuse. Si, au contraire, les deux types de partenaires considèrent la collaboration comme une stratégie pour atteindre plus efficacement leurs objectifs (communs), la collaboration sera certainement plus durable.

Il faut continuer à convaincre les différents acteurs qu'ils peuvent obtenir de meilleurs résultats ensemble que séparément. Une approche progressive serait sans doute la plus fructueuse. Dans la création des comités départementaux en France, l'idée de mettre en commun d'autres services a souvent été accueillie avec une certaine réticence. Avec plusieurs chartes signées à l'échelon régional et beaucoup d'autres en prévision, la stratégie était de dégager un accord entre les différents acteurs pour consulter et ensuite convenir de mettre en commun les ressources à une date ultérieure.

Un autre point de discussion est le rôle et la place des personnes en situation de pauvreté dans les partenariats. Il ne semble pas évident de les considérer comme des acteurs dans les politiques d'inclusion sociale. Le plus souvent, il est jugé important d'inclure les intérêts des "groupes cibles" dans l'élaboration de la politique, la mise en œuvre et l'évaluation par une écoute attentive et la recherche, plutôt que de les associer au processus politique en tant que tel. Ceci pose la question de la démocratie participative, de la représentativité et de la légitimité. L'exemple belge montre néanmoins que faire davantage intervenir les personnes en situation de pauvreté et leurs représentants peut devenir un aspect structurel du processus d'élaboration de la politique d'inclusion sociale.

5.4. L'expression des personnes en situation de pauvreté

Même s'il n'y a pas de consensus quant à la nécessité ou aux possibilités d'impliquer les personnes en situation de pauvreté dans le processus politique, il y a un consensus quant au fait que "leur voix doit être entendue". C'est à l'évidence essentiel pour les représentants des organisations non-gouvernementales comme EAPN. Mais il est d'une importance primordiale, y compris pour les représentants du gouvernement (local) et les professionnels, d'avoir une bonne compréhension de l'expérience quotidienne de la pauvreté et/ou du fait d'être socialement exclus. Si l'on observe l'exemple belge, il est clair que cela prend un certain temps de convaincre les personnes qui vivent dans la pauvreté de livrer "leur témoignage". C'est comme si elles devaient céder la dernière (seule) chose qu'elles possèdent : leurs sentiments personnels sur le fait de vivre dans une situation de besoin. Le facteur le plus convaincant est l'aptitude du gouvernement à réagir. Les personnes concernées ont besoin que leur discours ne soit pas transformé et que l'on y apporte une réponse politique positive. Il y a aussi la question du timing. La consultation et la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté prennent du temps. Cela signifie que les responsables politiques doivent être préparés à ralentir le processus, tout en sachant qu'il faut résoudre les problèmes urgents des personnes concernées.

Il faut accorder beaucoup d'attention aux méthodologies utilisées pour associer les bénéficiaires à l'évaluation des politiques d'inclusion sociale. Différente de l'approche belge, la pratique française des forums locaux, des conférences régionales et nationales est un exemple intéressant. Il est clair qu'utiliser des méthodes de travail actives en petits groupes autour de situations concrètes et de confronter les résultats des discussions entre les bénéficiaires avec ceux des discussions entre professionnels, crée une information importante directement exploitable. Ces informations complètent les résultats des études et des recherches sur la pauvreté et l'exclusion sociale menées par les observatoires nationaux ou régionaux.

On pourrait décrire la différence entre l'approche française et belge comme d'essayer de mieux connaître les réalités, en opposition avec essayer d'engager les personnes dans l'élaboration des politiques.

5.5. Enseignements tirés

Il est important de souligner la complémentarité entre un bon gouvernement et une bonne gouvernance. Ils ne doivent pas devenir une alternative l'un pour l'autre et ils exigent chacun une approche spécifique.

L'exemple français de DPT Inclusion Sociale, mais d'autres exemples également, montrent clairement que le "profil" de la politique d'inclusion sociale dans la hiérarchie politique peut être corrigé en améliorant la qualité de gouvernement dans ce domaine : une amélioration quantitative et qualitative de la coordination, plus de transparence, des objectifs et des indicateurs clairs, un suivi et une évaluation meilleurs. Mais les effets secondaires de telles améliorations comptent également une réflexion et discussion communes sur les priorités, la comparaison entre les secteurs de gouvernement. Une partie de l'amélioration du gouvernement consiste à mieux écouter les populations cibles, à utiliser les études et les recherches pour analyser leur situation et leurs besoins et à y répondre. Dans plusieurs pays, il faudrait accorder plus d'importance à la visibilité publique et politique de la question de l'inclusion sociale, comme cela se fait en France par le biais de conférences nationales et de reportages. Les méthodes de consultation ouverte (comme en Irlande) à un stade précoce de planification contribuent à cette visibilité, tout comme un instrument tel que le

DPT Inclusion Sociale crée la transparence sur les coûts et les avantages des politiques d'inclusion sociale

La gouvernance quant à elle associe les acteurs non-gouvernementaux dans le jeu. Pour notre propos, il faut mentionner la question de la différence entre la participation et le partenariat. Une étape importante ici est d'être toujours aussi clair que possible quant aux différents rôles et responsabilités. Il s'agit de savoir (les professionnels et les citoyens individuels) si l'on est invité à participer à un programme conçu par d'autres, ou si l'on est considéré comme un partenaire à part entière. Ce point aborde la reconnaissance des personnes en situation de pauvreté ((bénéficiaires/populations cibles) comme acteurs complets dans la politique d'inclusion sociale. Cela signifie de les associer également à la planification de ces politiques, ce qui reste apparemment un sujet tabou dans certains pays. Créer une "culture de participation et de partenariat" prend du temps.

À un niveau plus opérationnel, pour améliorer le gouvernement et la gouvernance, une réflexion méthodologique sur les tensions à résoudre ou dont il faut s'accommoder s'impose constamment. Quelques exemples :

- Entre les structures et les dynamiques : on peut créer la structure la plus complète de coopération, mais sans un effort maintenu pour mettre en place et maintenir une culture de partenariat, la meilleure structure ne donnera pas les résultats escomptés. Signer une charte locale est positif, mais comme l'a montré l'exemple français, il doit y avoir un coordinateur pour la rendre opérationnelle.
- Entre affronter la complexité et simplifier les structures existantes : dans l'élaboration des politiques, beaucoup d'énergie est consacré à surmonter la complexité des structures sans toucher aux compétences existantes, aux territoires et au pouvoir. Ce choix est-il toujours le plus productif et le plus efficace ?
- Entre changement et sécurité: il faut comprendre que modifier les structures existantes, y compris les procédures d'élaboration de la politique, provoque des sentiments d'insécurité. L'expression "ne pas mettre la charrue avant les bœufs" n'est peut-être pas une loi absolue, mais devrait faire réfléchir aux processus de renouvellement politique.
- Entre ralentissement et accélération : le temps est un aspect important. D'une part, chacun souligne que la création d'une culture de participation et de partenariat prend du temps. Chacun comprend également que la réelle implication des personnes qui vivent dans la pauvreté exige un certain ralentissement du processus d'élaboration de la politique. D'autre part, il y a un grand sentiment d'urgence à la fois du côté des responsables politiques et des personnes vulnérables.
- Entre leadership et partenariat : il y a beaucoup d'attentes au niveau des possibilités de participation à la définition des politiques, alors que parallèlement, on attend du gouvernement qu'il fasse preuve d'un leadership fort. Ce ne doit pas nécessairement être contradictoire, mais nécessite de nouvelles visions sur le leardership et le partenariat. Concernant le processus d'élaboration de la politique, le pilotage non contraignant tel qu'il est utilisé par la MOC au niveau européen, semble très utile, y compris dans les contextes nationaux, plus particulièrement pour la relation entre les gouvernements nationaux et locaux, mais également pour la relation avec les partenaires non-gouvernementaux. Il s'agit d'influencer et de diriger sans pouvoir (officiel).

Bibliographie

Davelaar, M., e.a. (2001). *Good governance and 'The social pillar of the major-cities policy': attributes and qualities of a succesful local governmental strategy.* Eindhoven : Gemeente Eindhoven / Verwey-Jonker Instituut, p 16

Davelaar, M., e.a. (2003). *Les villes européennes et la politique sociale locale* (Forschungsbericht ; nr. 7/04). Bern: Federal Social Insurance Office. (disponible également en anglais et allemand).

Davelaar, M., e.a. (2003). *Demos project. Citizens' participation and interactive policy; a Dutch perspective*
Literate Review. Utrecht: Verwey-Jonker Institute (document de travail).

Direction générale de l'action sociale (2006). *Social inclusion policies – France – 2006: Coordination and partnership*. Paris: Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Commission européenne (2001). *Livre blanc de la gouvernance européenne.* COM(2001) 428 final. Bruxelles: Commission européenne.

Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (2006). *Document de Politique Transversale Inclusion Sociale*. Paris : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

MSI (2004). *Mainstreaming Social Inclusion. Working for the Prevention and Elimination of Poverty in a changing. Research report Phase 1.* Dublin: Combat Poverty Agency.

O'Kelly, K. P. (coordinateur de projet) (2006). *Better Policies, Better Outcomes. Promoting Mainstreaming Social Inclusion. A project supported by the European Commission.* Dublin: Combat Poverty Agency.

Swinnen, H. (2004). Participatie van burgers in stedelijk beleid: vorm en toets van sociaal beleid. Dans J. Steyaert, & H. Swinnen, *Het soortelijke gewicht van sociaal beleid: Liber amicorum voor Wim Woertman* (pp. 131-150). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Swinnen, H. (2005). La démocratie participative dans le processus politique local: Le cas de la ville d'Utrecht (Pays-Bas). Dans M.-H. Bacqué, H. Rey, & Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative* (pp. 179-195). Paris: La Découverte.

Swinnen, H. (2006). *Social inclusion policies: Coordination and partnership. Discussion paper for the Peer Review: Social inclusion cross cutting policy tools – "Document de politique transversale (DPT)" Paris 29-30 June 2006.* Utrecht: Verwey-Jonker Institute.

Sites Internet

http://www.sante/gouv.fr

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/

http://www.peer-review-social-inclusion.net/

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_en.pdf

http://www.eapn.org/

http://www.eapn-france.org

http://www.urbact.org/

http://retis.ox2.be

http://www.eurocities.org

http://www.europemsi.org

http://www.socialexclusionunit.gov.uk/

http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/summs/naps.html