



social inclusion

PEER REVIEW AND ASSESSMENT IN SOCIAL INCLUSION

www.peer-review-social-inclusion.net

Irlande 2007

Le Forum d'inclusion sociale du PAN/inclusion

Rapport de synthèse

Hugo Swinnen
Verwey-Jonker Institute



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



Contenu

Introduction	3
1. L'inclusion sociale et son contexte	3
2. Les expériences des pays pairs	5
3. L'avis des organisations européennes parties prenantes	13
4. Expériences en cours en Europe et qualité de la participation aux politiques d'inclusion sociale	16
5. Remarques de conclusion	27
6. Références	31

Introduction

L'évaluation par les pairs irlandaise, qui s'est tenue à Dublin les 15 et 16 novembre 2007, a été organisée par le ministère irlandais des Affaires sociales et de la Famille et a réuni des représentants du gouvernement et des experts indépendants (ONG) issus du pays hôte et de sept pays pairs: la Belgique, la Bulgarie, la France, la Hongrie, la République slovaque, l'Espagne et le Royaume-Uni. Des représentants des parties prenantes dont le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et ATD Quart monde et des représentants de la DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne y ont également participé.

Cette évaluation par les pairs a examiné le rôle spécifique du *Forum d'inclusion sociale du PAN/inclusion sociale* (FIS) dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique irlandaise d'inclusion sociale. Elle a analysé l'importance et l'incidence de l'événement et son applicabilité dans d'autres pays. Les enseignements que l'Irlande pouvait tirer de l'expérience des pays pairs étaient également à l'ordre du jour.

Cette évaluation par les pairs a eu ceci de particulier qu'elle a permis à ses participants d'assister au Forum d'inclusion sociale proprement dit, qui a eu lieu le 15 novembre.

Pour la Commission européenne, les principaux objectifs des évaluations par les pairs dans le domaine de l'inclusion sociale sont:

- de favoriser une meilleure compréhension mutuelle des politiques nationales et de leur incidence
- de stimuler l'apprentissage pour améliorer l'efficacité des politiques;
- de permettre une transposition intelligente ou avertie des éléments importants dans un certain contexte à d'autres contextes pertinents.

Un rapport complet des débats qui se sont tenus lors de l'évaluation par les pairs se trouve dans le compte rendu sur le site Internet de l'évaluation par les pairs¹. Le présent rapport de synthèse donnera un aperçu des questions de participation des parties concernées aux politiques d'inclusion sociale, dans le contexte de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) et de la contribution de l'évaluation par les pairs irlandaise à son développement et évaluation ultérieurs. Le rapport commence par une description du FIS et des expériences qui y sont liées dans les pays pairs.

1. L'inclusion sociale et son contexte

L'inclusion sociale est une priorité absolue en Irlande. Un comité de cabinet spécifique, présidé par le Taoiseach (Premier ministre) et épaulé par un groupe de fonctionnaires de haut rang (interdépartemental), élabore la politique dans ce domaine et surveille sa mise en œuvre. En 1997, l'Irlande était le premier pays de l'UE à adopter une Stratégie nationale de lutte contre la

¹ <http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2007/the-napinclusion-social-inclusion-forum>

pauvreté. Cette stratégie fixe des objectifs en ce qui concerne la suffisance des revenus, l'enseignement, l'emploi, le logement, la santé et la lutte contre les aspects dommageables du milieu urbain et la pauvreté rurale. Le présent PAN/inclusion sociale (2007-2016) adopte l'approche du cycle de vie, les principaux groupes étant : les enfants, les personnes en âge de travailler, les personnes âgées, les personnes handicapées. Les partenaires sociaux sont consultés lors de l'élaboration de la politique du PAN/inclusion sociale. Compte tenu du fait que la Communauté et le secteur associatif ont le statut officiel de partenaire social en Irlande, ils participent à la consultation. Mais il est admis que cette représentation ne recouvre pas tous les membres de la communauté et du secteur associatif et pas toutes les personnes en situation de pauvreté.

Le Forum d'inclusion sociale s'inscrit dans la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (NAPS). En 2002, le gouvernement l'a mis en place sous forme d'événement d'un jour, dans le cadre des nouvelles structures institutionnelles pour la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ce Forum donne à des personnes du niveau local et qui ne sont pas directement représentées par les partenaires sociaux l'occasion :

- de prendre connaissance de première main des mesures prises pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la fois au niveau national et de l'UE, et des changements importants et défis pour l'avenir;
- de mettre en avant leurs opinions et expériences sur les politiques et les problèmes de mise en œuvre importants liés au Plan d'action national pour l'inclusion sociale (PAN/inclusion sociale);
- d'identifier les obstacles et les freins aux avancées et les meilleures méthodes pour y remédier, et
- d'apporter des suggestions et des propositions d'initiatives nouvelles et de politiques plus efficaces pour l'avenir. ²

Le Forum d'inclusion sociale est convoqué par le Conseil Économique et Social National (NESF), qui est épaulé dans cette tâche par l'Office pour l'inclusion sociale.³

Les trois premières éditions du FIS, qui a lieu chaque année, ont réuni quelque 200 à 300 personnes, dont des personnes en situation de pauvreté, des organisations qui les représentent, des représentants d'organismes qui coordonnent la prestation de service à l'échelon local, des représentants du gouvernement local et national, dont des responsables politiques de haut rang des départements du gouvernement et des membres du monde de la recherche. Les évaluateurs par les pairs étaient parmi les 250 personnes environ qui ont participé au quatrième FIS, qui s'est tenu le 15 novembre 2007.

Le Forum d'inclusion sociale s'est articulé en séances plénières, tables rondes et ateliers. La première séance plénière a permis d'entendre les contributions d'orateurs de haut niveau, dont le

² NESF (2006) Troisième réunion du Forum d'inclusion sociale de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, 15 février 2006, Royal Hospital Kilmainham: Rapport de conférence Dublin: NESF, p. 2.

³ Une présentation générale des structures concernées, des institutions principales et de leurs rôles se trouve à l'annexe 1 du document de travail de cette évaluation par les pairs.

ministre des Affaires sociales et de la Famille. Pendant les tables rondes, les participants ont été répartis en petits groupes. Ils ont été invités à répondre à plusieurs questions écrites et à réagir brièvement lors de la deuxième séance plénière. Les discussions qui se sont tenues lors des séances plénières suivantes ont été enregistrées et ensuite transcrites. Les participants ont pu ensuite choisir d'assister à un des ateliers à thème. Ceux-ci ont fait intervenir des experts, auxquels les participants ont pu répondre. Les rapporteurs ont pris des notes détaillées lors de chaque atelier. La séance plénière finale du Forum a comporté des réactions sur les principales idées formulées pendant les ateliers, un aperçu de la journée et un débat public. Un rapport détaillé de chaque Forum est publié. Ils sont disponibles à l'adresse suivante: www.nesf.ie.

Le Forum d'inclusion sociale n'est pas une initiative isolée. Il s'inscrit dans le processus de participation et de consultation plus large qui alimente le PAN/inclusion sociale. Le FIS est un point de rencontre public descendant/ascendant, dont la qualité dépend de la préparation des parties prenantes et de leur renforcement des capacités. Par conséquent, il convient de signaler les initiatives suivantes:

- En 2002, la Combat Poverty Agency (CPA) a organisé des séminaires régionaux pour informer les parties prenantes sur le processus de PAN/inclusion sociale et pour étendre leur capacité, plus précisément celles des personnes en situation de pauvreté.
- En 2003, la Combat Poverty Agency a financé la Plate-forme de la communauté pour qu'elle organise des réunions de sensibilisation et de renforcement des capacités.
- En 2005, l'Office pour l'inclusion sociale a organisé sept séminaires régionaux et a diffusé des documents avant le FIS pour stimuler la discussion et améliorer la préparation des parties concernées.
- En 2006, EAPN Irlande a reçu une subvention de la Combat Poverty Agency pour entreprendre le développement des compétences des personnes en situation de pauvreté. EAPN a organisé une série de groupes de discussion. Environ 20 personnes ayant participé à ces groupes de discussion ont pris part au FIS en 2007. Elles ont eu une journée entière de réunion de préparation la veille du FIS, qui a été financée par l'Office pour l'inclusion sociale.

Le FIS et les diverses consultations afférentes au PAN/inclusion sociale ont été utilisés par l'Office pour l'inclusion sociale afin d'identifier à la fois les problèmes d'inclusion sociale existants qui ne sont pas traités de façon adéquate et les nouveaux problèmes à prévoir. Les résultats du FIS sont également en discussion au sein du Groupe des représentants de haut niveau.

2. Les expériences des pays pairs

Ce paragraphe entend donner un bref aperçu de la situation dans chacun des pays pairs et de l'aspect le plus "intéressant" du FIS pour chacun d'entre eux. Il s'inspire essentiellement des documents reprenant les commentaires des pays pairs et de certains éléments avancés pendant la réunion de l'évaluation par les pairs.

Belgique

La Belgique a une solide tradition de participation des organisations de base et des "organisations où les personnes en situation de pauvreté s'expriment". Le point de départ de la politique "sensible" de la Belgique a été le rapport sur la pauvreté paru en 1994 – 1995. Ce rapport s'appuyait sur une multitude de données qualitatives reflétant les 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 dans ses attributions principales le suivi et l'organisation du dialogue. Deuxièmement, une conférence interministérielle est l'organe directeur pour l'élaboration de la politique nationale en matière d'inclusion sociale. Troisièmement, le gouvernement a choisi une stratégie de partenariat entre les différents niveaux de gouvernement et entre les autorités publiques, la société civile et les partenaires du secteur privé pour mettre au point des mesures concrètes. Enfin, un rapport semestriel et les recommandations qu'il comprend inspirent l'actualisation des objectifs politiques. Le processus d'évaluation et d'élaboration comporte des consultations intenses avec des groupes semi-permanents de domaines spécifiques qui se réunissent tous les mois (des personnes en situation de pauvreté, de même que des professionnels), des tables rondes provinciales et un débat politique au Parlement. Il s'agit d'un processus dynamique qui entraîne de nouveaux débats. Des fonds nationaux sont disponibles pour le développement des compétences des organisations de base.

On pourrait améliorer le processus de participation belge par un meilleur retour d'informations du gouvernement vers les parties prenantes, une meilleure liaison avec les autorités locales et un meilleur écho au Parlement. Du point de vue belge, le FIS est très intéressant en tant qu'événement vedette, pour réunir la pauvreté et l'inclusion sociale dans un débat public et contribuer à ce que ces thèmes restent au premier rang des préoccupations politiques. En outre, le statut de partenaire social des ONG semble être très utile pour le processus de participation.

Bulgarie

D'après la législation bulgare en vigueur, la consultation des parties prenantes est obligatoire. À cette fin, plusieurs organes consultatifs sont établis et s'ils ne sont pas consultés, par exemple, le Conseil national pour la coopération tripartite, le Conseil national pour l'intégration des personnes handicapées, le Conseil national pour la coopération sur les questions ethniques et démographiques, le Conseil national pour la protection de l'enfant, le Conseil pour l'aide sociale, etc., l'adoption de certains documents est impossible. La consultation accorde une importance fondamentale à la participation de l'Association nationale des municipalités. La démarche suivie en Bulgarie permet à l'ensemble des parties intéressées (les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales, les représentants des intérêts de divers groupes vulnérables dans la société, les autorités locales, etc.) de participer non seulement à la consultation et au contrôle de la mise en œuvre des politiques, mais également à leur élaboration. Tous les documents législatifs et stratégiques dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale sont élaborés en suivant cette politique, y compris le Mémoire conjoint sur l'inclusion sociale et le Rapport national sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008. Aux deux autres niveaux de gouvernance, local et régional, les organes consultatifs respectifs sont similaires à ceux du modèle national.

En ce qui concerne les organisations représentatives, il y a des règles spécifiques appliquées au niveau national pour garantir l'égalité de représentation de la société civile dans l'élaboration de la politique. En dehors des organisations représentées au niveau national, les organisations qui ne le sont pas, mais qui sont très actives dans leur secteur d'activité, y participent également

depuis quelques années. Ces organisations conçoivent de nombreuses bonnes pratiques et méthodes. On peut citer à titre d'exemple plusieurs organisations roms et organisations fournissant des services sociaux.

Les avantages de cette structure de participation peuvent se résumer comme suit:

- L'évaluation critique de la situation actuelle est impartiale et de qualité et les décisions sont plus innovatrices.
- La large participation des ONG et d'autres partenaires garantit l'amélioration du contrôle sur la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles.
- La confiance mutuelle entre tous les partenaires s'établit progressivement, ce qui entraîne plus d'ouverture et de flexibilité et une meilleure créativité.
- Un espace de compréhension commune sur l'importance et la signification du partenariat par rapport aux objectifs communs et la contribution spécifique de chaque partie.
- On réfléchit à l'utilité d'établir des modèles locaux pour l'inclusion sociale.

Comme le montre cette présentation générale, les structures et les instruments de base de la participation sont présents en Bulgarie, mais beaucoup d'améliorations pourraient être apportées à la mise en œuvre et ce, à trois niveaux : l'infrastructure, le financement et la coordination. La coordination globale de la politique d'inclusion sociale relève de la responsabilité du ministre du Travail et de la Politique sociale. Une division d'inclusion sociale responsable de la coordination du PAN/inclusion sociale a été mise en place au sein de la Direction pour la protection sociale et l'inclusion sociale du ministère. De nombreuses institutions sont impliquées dans la mise en œuvre tant au niveau national que local, ce qui pose de nombreux problèmes en ce qui concerne les mécanismes de coordination au niveau interdépartemental. En outre, le soutien financier des mécanismes de participation est très limité et le dialogue avec les ONG doit encore être amélioré. Pour la Bulgarie, le dialogue direct entre le gouvernement et les ONG est l'aspect le plus intéressant du FIS.

France

La France dispose au niveau national d'une institution consultative que l'on appelle le CNLE (Conseil national des Politiques de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion). Celui-ci participe à la rédaction et à l'évaluation des lignes directrices pour le PAN/inclusion sociale. Le CNLE se compose de 54 membres qui représentent sept groupes : l'administration centrale, les membres du Parlement et les autorités locales, les ONG, les syndicats, les organisations sociales, les conseils nationaux et les experts. Les syndicats et les ONG en particulier représentent les personnes en situation de pauvreté, mais ils ne sont pas directement membres du CNLE.

Les réseaux nationaux sont consultés par la DGAS (la Direction Générale de l'Action Sociale) pour ce qui concerne les processus de mise en œuvre et de suivi du PAN. Mais actuellement, la mise en œuvre ne fait pas intervenir directement les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion, ni les organisations de base. D'autre part, la DGAS expérimente les forums locaux par le biais d'un projet pilote visant à améliorer l'accès aux droits sociaux de base des personnes

(réseaux PARADS). Ces forums permettent aux personnes d'exprimer leur avis et leurs difficultés, mais il n'est pas prévu qu'elles contribuent au PAN/inclusion sociale.

Comme en Irlande, il existe un Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE). Il est présidé par le Premier ministre et se réunit tous les deux ans. Il définit les mesures pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui sont des orientations pour programmer des actions d'une durée de deux ans pour chaque département ministériel. Il est appuyé par le Comité permanent, un groupe interdépartemental de représentants de haut niveau (CP CILE), qui se réunit tous les trimestres et est en charge de suivre ces mesures et de ratifier les avancées du PAN/inclusion sociale.

En 2004, une Conférence nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion (CNPLE) a été organisée pour réunir les autorités locales, les ONG et les professionnels engagés dans ce domaine. Elle s'est tenue à nouveau en 2006. Auparavant, il y a eu 5 conférences régionales, dont les conclusions ont alimenté la conférence nationale.

Le gouvernement français tient compte de tous ces événements et de ces groupes de travail pour mettre en œuvre des objectifs et mesures nouveaux quand il prépare l'actualisation du PAN.

EAPN-France est également actif dans le domaine de la participation, en partenariat avec les réseaux d'ONG du secteur social. Pendant la Présidence française (2^e semestre 2008), un forum national réunissant des personnes en situation de pauvreté sera organisé par ce réseau. Il met à profit l'expérience d'une initiative similaire, qui existe depuis trois ans dans la région de Champagne-Ardenne.

Enfin, des initiatives ascendantes sur le suivi et l'évaluation des politiques nationales sont également organisées à l'intérieur des programmes cofinancés par la Commission européenne (par exemple, PROGRESS). Le projet français intitulé "Regards croisés sur les politiques d'inclusion sociale" en est un exemple. Le projet est dirigé par l'Armée du salut en partenariat avec la Direction Générale de l'Action Sociale (ministère), EAPN et l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux). Son objectif est de tirer une interprétation critique du PAN/inclusion français en organisant des ateliers dans trois régions (séminaires régionaux) avec des personnes en situation de pauvreté et des associations qui travaillent avec elles. Des bilans, analyses et propositions sont faites par ces ateliers et sont regroupés sur un site Internet: www.inclusion-sociale.org. Ces propositions seront présentées à des responsables politiques et des représentants du gouvernement central pour les inciter à tenir compte de l'avis et de la réelle participation des personnes en situation de pauvreté à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du PAN/inclusion sociale. Ce projet entend développer cette démarche et la comparer avec des initiatives similaires prises dans d'autres pays européens (Belgique, Lituanie et Grèce) afin de tirer les enseignements de l'expérience de chacun.

Les points forts de ces deux dernières initiatives sont la participation des personnes en situation de pauvreté et l'engagement des départements gouvernementaux, mais leur point faible est leur évolution séparée par rapport au processus de consultation officielle. Il manque un véritable dialogue pour influencer le programme gouvernemental. Du point de vue français, ce dialogue est la véritable valeur ajoutée du FIS irlandais.

Hongrie

En Hongrie, le concept de lutte contre l'exclusion sociale est apparu grâce à la Méthode ouverte de Coordination de l'UE. Il n'existait pas auparavant de stratégie globale de lutte contre la pauvreté. Le PAN/inclusion sociale reste un document à produire pour l'UE et non une stratégie à part entière, bien qu'il s'agisse de la stratégie la plus fouillée dans le domaine de la politique sociale. La structure gouvernementale établie pour coordonner l'élaboration et le suivi du plan n'est pas devenue la principale structure de coordination dans le domaine de la politique sociale. Par conséquent, le PAN/inclusion hongrois et le rapport stratégique national ont pris la forme de synthèse des stratégies et initiatives existantes dans les autres ministères et départements, qui reprend également leur méthode de consultation publique pour leur élaboration. En outre, le processus de rédaction du PAN/inclusion sociale était relativement fermé, de sorte que les ONG ont difficilement pu y participer.

L'organe consultatif le plus important en Hongrie est le Conseil de politique sociale, qui se compose de sept Conseils régionaux de politique sociale et du Conseil national de politique sociale. Le Conseil de politique sociale a été créé par un décret gouvernemental en 2005 pour devenir l'organe consultatif le plus important du ministre des Affaires sociales. Alors que les conseils régionaux sont des organes "tripartites" réunissant les représentants de ceux qui *maintiennent* les services sociaux (principalement les gouvernements locaux ou de comtés et quelques églises et ONG), ceux qui *fournissent* les services sociaux (y compris les ONG) et ceux qui *utilisent* les services sociaux, le Conseil national de politique sociale (NSPC) compte 13 membres, dont deux représentants d'organisations d'utilisateurs des services sociaux. Le Conseil national de politique sociale a discuté et commenté toutes les lois et les stratégies politiques importantes dans le domaine des politiques d'inclusion sociale, des prestations et des services sociaux, y compris le JIM, les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale 2004-2006 et le rapport sur la stratégie nationale 2006-2008.

Il y a actuellement quelques débats sur la représentation de la société civile en Hongrie. Bien que la valeur ajoutée et l'importance de faire participer les acteurs de la société civile ne soit pas évidentes pour tous les responsables politiques, des processus et/ou organes de consultation sont mis en place dans la plupart des domaines du gouvernement (social, environnemental etc.). Compte tenu du fait que la politique gouvernementale dominante est de maintenir le dialogue dans les limites officielles – en créant des conseils, des comités etc.- pour la participation d'un certain nombre de représentants de la société civile, il est très important pour le gouvernement de trouver les représentants de la société civile adéquats et compétents.

À l'initiative du réseau hongrois de lutte contre la pauvreté et avec l'aide du ministère des Affaires sociales, des réunions nationales de personnes en situation de pauvreté ont été organisées en 2005 et 2006. Ces réunions ont suivi la méthodologie des réunions européennes des personnes en situation de pauvreté, puisqu'elles ont permis un dialogue direct entre les décideurs et les personnes pauvres sur des questions telles que le logement, la pauvreté des enfants, le handicap rural, etc.. Bien que les réunions aient été très importantes en ce qui concerne l'établissement éventuel d'une consultation ouverte sur les questions d'inclusion sociale, elles n'ont pas eu de lien formel avec le PAN/inclusion sociale et la participation des politiciens et des représentants de l'administration a été très faible.

Le FIS présente de l'intérêt pour la Hongrie à plus d'un titre : le niveau d'engagement politique qui y est lié, le fait que l'inclusion sociale soit une priorité politique comme processus global, l'importance de la préparation et du suivi (impact).

La République slovaque

En Slovaquie, les gouvernements locaux jouent un rôle central dans les politiques d'inclusion sociale. À l'échelon national, certaines parties prenantes ont l'impression que la Commission européenne impose un agenda social. En ce qui concerne le PAN/inclusion sociale en général et la participation des parties prenantes en particulier, la Slovaquie reste très fort en situation de transition, en essayant de suivre la complexité des changements politiques européens. Le niveau de formalité est élevé et la participation, si tant est qu'elle existe, n'est pas continue. Le gouvernement ne prend pas assez d'initiatives dans ce domaine. Il y a en revanche des changements très positifs. Parmi ceux-ci : la politique régionale pour l'inclusion des Roms, qui est un exemple de collaboration entre le gouvernement et les ONG. Depuis un an et demi, plusieurs groupes de travail collaborent. D'autres exemples sont la création d'EAPN Slovaquie et la nomination prévue d'un officier de liaison pour les ONG au niveau ministériel. Mais on constate que des groupes et catégories spécifiques continuent à mener campagne séparément, sans synergie. La synergie et la compréhension mutuelle des différents groupes dans la société semblent être pour la Slovaquie des aspects importants du FIS.

Espagne

L'Espagne est un pays très décentralisé où de nombreuses politiques sont déléguées aux communautés autonomes (régions). Notamment, la plupart des politiques traitées par le Plan national pour l'inclusion sociale (NPSI) sont exclusivement sous la responsabilité des communautés autonomes. Le rôle du gouvernement central est dans la plupart des cas, d'établir des niveaux minimums de services et de les coordonner. Dans le cadre du Plan national pour l'inclusion sociale, le ministère du Travail et des Affaires sociales sert de responsable et de coordinateur.

Les mécanismes de coordination et d'information entre tous les agents impliqués dans la conception, le suivi et l'évaluation du Plan national pour l'inclusion sociale espagnol sont les suivants :

- *La Commission spécifique du Plan national pour l'inclusion sociale*, composée des directeurs généraux des services sociaux ou assimilés des 17 communautés autonomes et des deux villes autonomes (Ceuta et Melilla) (AACC) ; le niveau local est représenté par un membre de la Fédération espagnole des provinces et des municipalités (FEMP) et il y a un représentant de chaque ministère associé à la conception et à la mise en œuvre du Plan national pour l'inclusion sociale. Comme cela a été dit précédemment, le ministère du Travail et des Affaires sociales intervient comme responsable et comme coordinateur.
- *Le Conseil d'État des ONG* dans le domaine de l'action sociale, qui représente la société civile et dépend du ministère du Travail et des Affaires sociales. Il y a un groupe de travail, auquel l'Institut national pour l'emploi (INEM) participe, sur les questions liées

spécifiquement à l'inclusion sociale. Celui-ci est consulté pendant la rédaction des premières versions du Plan national pour l'inclusion sociale et traduit les avis du secteur. À cette fin, il envoie un questionnaire au plus grand nombre possible d'ONG, dans le but d'évaluer le NPSI du moment et de réunir des avis et des suggestions du suivant.

- *La Conférence sectorielle des affaires sociales*, comme bras politique de la Commission spéciale pour le NPSI, est composée des conseillers régionaux (ministres régionaux) des affaires sociales de tous les AACC. Elle approuve le Plan national pour l'inclusion sociale avant qu'il soit soumis à l'approbation finale du Conseil des ministres de l'État.
- *Le Forum pour la coopération technique* avec les AACC et l'échelon local via la Fédération espagnole des provinces et des municipalités, pour les questions liées à l'inclusion sociale, au revenu minimum et aux études /rapports spécifiques sur les problèmes d'inclusion sociale.
- *Les consultations* des partenaires sociaux (syndicats et associations patronales), des groupes politiques au Parlement national et des personnes en situation d'exclusion sociale, par l'intermédiaire de leurs représentants, les ONG.
- *Le Conseil économique et social*, composé des syndicats et associations patronales, produit un rapport consultatif sur le Plan national pour l'inclusion sociale.

Dans le cadre de son rôle de responsable et de coordinateur, le ministère du Travail et des Affaires sociales organise des réunions bilatérales avec tous les ministères impliqués. Étant donné que les compétences sont décentralisées, les processus de participation le sont également, puisque la plupart des AACC produisent leurs propres plans régionaux pour l'inclusion sociale.

Bien que le dialogue social espagnol ait été et soit toujours considéré comme une bonne pratique pour promouvoir les réformes sur le marché du travail et, dans une moindre mesure, pour les questions d'inclusion sociale, il ne fait pas intervenir les ONG. La communication avec les partenaires sociaux et la participation de ceux-ci au Plan national pour l'inclusion sociale ne sont pas aussi intenses en Espagne qu'elles semblent l'être en Irlande. Le gouvernement espagnol stimule activement les ONG à participer à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du Plan national pour l'inclusion sociale, reconnaissant qu'elles sont plus proches des personnes qui sont confrontées à l'exclusion sociale et qu'elles savent mieux comment y réagir. Cependant, il n'encourage pas la participation directe de ces personnes et n'est pas convaincu qu'il s'agit d'une bonne pratique. Il y a cependant une exception : le séminaire annuel auquel EAPN et le ministère du Travail et des Affaires sociales collaborent et qui est similaire à la réunion européenne annuelle d'EAPN.

Les deux principales composantes de la structure espagnole de participation/coordination/information (la Commission spéciale et le Conseil d'État des ONG) n'ont pas de point de rencontre commun structuré ou institutionnalisé. Un instrument tel que le FIS pourrait les réunir et améliorer la communication entre tous les acteurs (régions, municipalités, divers ministères, ONG). Or, la relation entre les ONG et le reste des ministères concernés, notamment, aurait tout à gagner d'une telle amélioration.

Royaume-Uni

Jusqu'à l'an 2000, l'élaboration de la politique au R.-U. se faisait en circuit fermé. Il n'y avait pas de relation organisée entre le gouvernement et les ONG. Depuis, des initiatives ont été prises pour nouer le dialogue avec une large série de parties prenantes, en particulier celles qui sont extérieures au gouvernement local ou national, pour élaborer le PAN/inclusion sociale. Tant les ONG engagées dans l'élaboration du PAN que le gouvernement britannique reconnaissent de plus en plus que l'engagement d'un large éventail de parties prenantes, en particulier celles qui ont l'expérience de la pauvreté, est important et qu'il faut des structures institutionnelles officielles pour le rendre possible. Ces dix-sept dernières années, le département du Travail et des Pensions et différentes ONG (réunies dans la Task force de la politique sociale, SPTF) ont eu régulièrement des réunions pour apporter leur concours à l'élaboration du PAN. Avec le temps, cette collaboration a produit plusieurs résultats, dont le *Get Heard* project (150 ateliers de simples citoyens), le projet *Bridging the Policy Gap* et la mise en place du Groupe des parties prenantes au PAN/inclusion sociale, un organe interdépartemental, intergouvernemental surveillant l'élaboration du PAN, qui associe également les ONG.

Les organisations qui jouent un rôle actif dans EAPN au R.-U. participent de façon dynamique aux discussions, à la fois avec d'autres ONG et le gouvernement britannique, sur la manière de rendre les processus qui alimentent l'élaboration du PAN/inclusion sociale plus participatifs et de montrer qu'ils ont plus d'incidence. Les questions qui sont régulièrement soulevées s'agissant de la participation sont entre autres les suivantes:

- Le recours à des organisations intermédiaires et à des groupes de citoyens ordinaires pour soutenir l'adhésion aux activités;
- L'incidence sur la politique de participation;
- La relation entre la politique d'inclusion sociale et d'autres domaines fondamentaux, en particulier la santé, l'emploi et le logement;
- Les liens entre la mise en œuvre au niveau local et la formation de la politique nationale;
- Le recours aux méthodes participatives et aux forums pour mieux faire comprendre au public les problèmes de pauvreté;
- L'engagement des parlements nationaux et "régionaux" dans les débats concernant l'élaboration du PAN/inclusion sociale.

Pour le R.-U., la visibilité et la régularité du FIS semblent être les aspects les plus intéressants à envisager de transposer.

3. L'avis des organisations européennes parties prenantes

Deux organisations européennes parties prenantes ont participé à la réunion d'évaluation par les pairs: ATD Quart monde et le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN).

ATD – Quart monde

ATD Quart monde a 50 années d'expérience à son actif de participation avec les familles très démunies en Europe et estime qu'il est toujours extrêmement motivant de voir apparaître de nouvelles initiatives visant à réunir les différents niveaux de parties prenantes afin de dialoguer et de rapprocher les milieux politiques des personnes qui subissent l'influence de leur travail.

Le premier effet de la participation est de donner une reconnaissance à la lutte et aux actions de ceux qui sont quotidiennement confrontés à la pauvreté. Elle leur donne l'occasion de prouver leurs efforts individuels et collectifs et ce faisant, elle aborde la question des droits humains. Pour rendre possible cette participation, il faut donner des moyens d'expression et permettre aux gens d'exercer leurs droits de citoyens, ce qui fait également progresser la lutte pour des droits humains pour tous.

Il y a de nombreux projets et initiatives menés en Irlande et dans d'autres pays qui rassemblent diverses parties prenantes dans le dialogue et le souhait de faire aboutir un projet commun. Tous ces efforts doivent être reconnus et soutenus et il serait intéressant d'encourager et de mettre l'accent sur les bonnes pratiques, non seulement au niveau politique, mais également à d'autres niveaux, dont le niveau très local des communautés de personnes. Quand on évoque la participation, c'est également et peut-être surtout pour obtenir une participation dans son cadre immédiat et pour atteindre l'objectif spécifique posé par la MOC : *"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"*.

Dans le contexte du Forum d'inclusion sociale, cette participation se propose de rapprocher le processus décisionnel des réalités vécues par les personnes. Ce faisant, elle améliore la démocratie et permet la mise au point de politiques qui correspondent mieux aux besoins et aux aspirations sur le terrain. Les observations d'ATD relatives à l'évaluation par les pairs visent également à mettre en évidence les opportunités que constitue la participation habilitante ainsi que les possibilités encore inexploitées - dans quelle mesure est-il possible d'aller au-delà de la consultation.

La frontière entre veiller à ce que l'on mette en place suffisamment d'aide et devenir trop condescendant est ténue. Cependant, ATD Quart monde est convaincu que si l'on veut supprimer la pauvreté, les politiques doivent intégrer les personnes plus pauvres, les plus difficiles à atteindre. Par conséquent, la participation des membres les plus vulnérables et les plus faibles doit également être recherchée, et en général, il s'agit des personnes qui n'ont pas eu d'éducation, qui n'ont jamais eu l'expérience de réunions telles que le FIS et pour qui il faut faire encore plus d'effort pour qu'elles trouvent leur place. La grande question est de savoir si leur participation est possible et positive et si c'est le cas, si les instigateurs souhaitent faire l'effort supplémentaire pour la rendre possible. Cette situation souligne le temps et l'énergie qu'il faut

réellement investir et les difficultés qu'il y a à s'adapter au planning de l'élaboration de la politique. La préparation est fondamentale pour la réussite d'une réunion comme le FIS. C'est pourquoi les réunions de renforcement des capacités qui ont été organisées en préparation du forum sont une partie très intéressante du processus. Elles ont servi à obtenir la contribution de personnes du terrain dans un cadre et des méthodes autres que ceux du forum, ce qui est essentiel. Cependant, cette phase est légèrement différente de la participation à la réunion proprement dite. C'est dans ce contexte précis qu'il convient d'être prudent. Par conséquent, si un des objectifs du FIS est de réunir différents niveaux d'acteurs, y compris les personnes en situation de pauvreté, il faut évaluer précisément dans quelle mesure il a été atteint. D'après l'évaluation des précédents FIS, il semblerait que certaines améliorations peuvent être apportées.

L'objectif ne se limite pas à écouter la voix de l'expérience. Il s'agit également de donner les moyens d'agir, pour que les personnes qui vivent dans la pauvreté puissent tirer profit de l'échange. Cela signifie qu'il faut évoluer vers un système de partenariat. Une participante ayant l'expérience de la pauvreté a rédigé une évaluation après avoir assisté à quelques réunions à différents niveaux. Elle a déclaré avoir l'impression d'être une marionnette utilisée pour aider certaines personnes à écrire leurs rapports. Les questions de l'obligation de rendre compte et de transparence doivent vraiment être examinées. Les personnes en situation de pauvreté et les personnes qui travaillent à leurs côtés ont besoin d'avoir un retour d'informations sur la façon dont leur participation a été prise en compte. Ce n'est pas chose facile de venir exposer votre vie et celle d'autres personnes alors que vous ressentez une vive humiliation, et d'avoir ensuite l'impression que vos propos n'ont pas été pris en compte ou entendus correctement. Si l'on ne tente pas de trouver une solution à ce problème, les sentiments de lassitude, de pessimisme et la sensation d'être utilisé continueront à s'exprimer. Ils affaibliront le processus et conforteront l'opinion d'un public déjà méfiant.

À l'examen de ces remarques, le Forum d'inclusion sociale est une première grande étape et doit, à ce titre, être applaudie et soutenue pour parvenir à rassembler dans le dialogue un éventail très large de groupes et d'organisations. Il s'agit d'un point de départ fort qui peut être poursuivi et développé. Le document du pays hôte mentionne la participation d'un nombre important de personnes en situation de pauvreté. Il y en a eu beaucoup plus encore qui ont participé à la préparation du Forum. ATD espère que cette évaluation par les pairs permettra à d'autres de tirer les enseignements de l'expérience et de continuer à développer la pratique dans leur propre pays, en n'oubliant pas tous les autres aspects que recouvre la participation. Peut-être une démarche encore plus ambitieuse, des projets et des initiatives sont-ils nécessaires pour mener à bien un projet avec les personnes qui vivent dans la pauvreté. Cela contribuerait à œuvrer pour la libération de ceux dont la place et la possibilité de s'exprimer sont niées dans la société.

Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Ci-dessous sont présentés quelques problèmes importants de participation soulevés et débattus au Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

- Faire participer les personnes victimes de pauvreté et d'exclusion sociale à l'élaboration de la politique et renforcer cette participation par divers moyens sont des aspects essentiels du travail d'EAPN. La participation doit intervenir à tous les niveaux de l'élaboration de la politique, mais elle doit être réelle et faire changer la politique et avoir

des effets sur la pauvreté. La pratique d'EAPN a mis l'accent sur l'importance d'un effort bilatéral. Les gouvernements et les autres parties prenantes doivent être disposés à travailler de façons différentes et à sortir de leur zone de confort.

- Il faut constamment suivre et analyser l'impact et les résultats de l'adhésion aux processus sur la politique à mener.
- Il faut mettre en place l'échange d'informations sur les initiatives en cours et la mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale, de façon à ce que les responsables politiques locaux et régionaux et les réseaux d'ONG partagent leurs connaissances et expériences pour trouver les solutions adéquates.
- Les mesures proposées aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale devraient s'inscrire dans un cadre complet, en concertation avec les ONG, et reprendre les résultats attendus, les dates limites et le budget, etc. afin de faciliter la mise en œuvre et le suivi.
- Il faut insister sur la coordination avec d'autres actions et mesures importantes qui encouragent l'inclusion sociale et notamment la participation.
- Dans un contexte politique plus large, le niveau d'adhésion à la politique, aux stratégies et aux méthodes liées à l'inclusion sociale et son incidence sur la politique générale, comme la politique économique, est un aspect dont il faut constamment tenir compte au niveau national, de même que dans le contexte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne.
- Le recours à des organisations qui représentent des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, principalement par le gouvernement, est extrêmement important pour veiller à ce que ces communautés aient leur mot à dire et puissent influencer l'élaboration et l'application de la politique.
- Le financement local de projets permet de mobiliser des réseaux nationaux pour réagir concrètement aux besoins des personnes exclues, c'est-à-dire en rédigeant une proposition, avec un budget et des délais. Bien que ces sources de financement ne représentent pas des montants importants, elles sont un excellent moyen de faire participer les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau local, de façon à ce qu'elles puissent apprendre à travailler avec les institutions. Les Fonds structurels, en particulier l'utilisation des subventions globales via le Fond Social Européen, pourraient à cet égard jouer un rôle significatif.

EAPN souligne ci-dessous des aspects positifs importants du FIS qui pourraient être intéressants pour les autres pays:

Le Forum d'inclusion sociale (FIS) peut être un excellent exemple de pratique dans le contexte de l'objectif 3 de la MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale : *mobilisation de tous les acteurs et parties prenantes, y compris les personnes en situation de pauvreté*, pour élaborer les politiques d'inclusion sociale. Le FIS offre à une série de parties prenantes, dont des responsables politiques, des personnes en situation de pauvreté et des groupes qui les représentent, une possibilité *officielle* d'établir un dialogue direct sur les problèmes spécifiques de

lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en dehors du processus normal de concertation sociale, qui offre des possibilités plus limitées.

La *mise à disposition de ressources aux organisations nationales de lutte contre la pauvreté* par Combat Poverty Agency, pour soutenir directement la participation des personnes en situation de pauvreté et des groupes locaux les représentant pour qu'ils aient eu une occasion de contribuer aux processus de consultation afin d'élaborer le PAN/inclusion sociale et de préparer et de contribuer au FIS, même s'ils n'ont pas pu y participer directement le jour même. L'Office pour l'inclusion sociale a financé la participation de 20 délégués au FIS de cette année.

La *participation d'organisations de haut niveau* à la planification du FIS est importante car elle permet d'attirer des représentants des départements et des organismes gouvernementaux et d'autres parties prenantes au FIS et offre de meilleures perspectives d'intégrer les résultats dans la politique d'inclusion sociale au niveau national.

4. Expériences en cours en Europe et qualité de la participation aux politiques d'inclusion sociale

La gouvernance est au centre de la réflexion et du débat européens depuis plusieurs années.⁴ Le principe de subsidiarité nécessite que l'on réfléchisse aux rôles et aux responsabilités des différents niveaux de gouvernement. Le double mouvement d'eupéanisation et de décentralisation modifie rapidement les relations. Un autre aspect du changement s'explique par les relations différentes et changeantes entre les organes gouvernementaux et les acteurs non gouvernementaux. Leur position passe d'instruments de prestation de services à celle de partenaires pour l'élaboration de la politique. Par ailleurs, les relations entre les pouvoirs publics, les prestataires de services et les citoyens/utilisateurs/clients changent.

La Commission européenne considère que la participation des parties prenantes aux politiques d'inclusion sociale est un des objectifs communs au centre de la MOC. Elle est en effet convaincue que la pleine participation de tous les citoyens à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique est un droit fondamental et espère que la participation totale de toutes les parties prenantes renforcera la qualité des politiques. C'est pourquoi elle insiste pour que l'on rende compte de la participation dans chacune des lignes directrices destinées à la rédaction des rapports nationaux de stratégie pour la protection sociale et l'inclusion sociale. Il est cependant difficile d'évaluer la qualité de la participation dans les États membres en l'absence de conception claire et commune de ce que constitue fondamentalement une "bonne" participation.

Participation aux politiques nationales d'inclusion sociale

Dans tous les PAN/Inclusion, on discute plus ou moins longuement de la participation des différents niveaux de gouvernement et des parties prenantes concernées⁵. Le document annexe du Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007 donne un aperçu de

⁴ Voir entre autres Commission européenne (2001). *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*. COM(2001) 428 final. Bruxelles : Commission européenne.

⁵ Voir entre autres le projet MSI – www.europemsi.org

l'évolution de la gouvernance dans les politiques d'inclusion sociale de tous les États membres⁶. Le chapitre consacré à la gouvernance de ce document aborde quatre questions importantes : la mobilisation des parties prenantes et la sensibilisation, l'intégration transversale de l'inclusion sociale, l'intégration systématique de la perspective femmes-hommes et l'utilisation d'indicateurs, d'objectifs, du suivi et de l'évaluation. Nous examinons brièvement ces quatre questions.

S'agissant de la mobilisation des parties prenantes, le rapport mentionne que la majeure partie des États membres ont progressé, depuis les précédents PAN/Inclusion, dans la mobilisation et la consultation des personnes concernées. Dans les préparatifs de la Stratégie nationale 2006-2008 pour l'inclusion sociale, plusieurs nouvelles bonnes pratiques, qui s'appuient sur l'expérience acquise jusqu'à présent grâce à la MOC, sont apparues.

Dans de nombreux pays (DK, BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, LU, MT, NL, PT, SE, UK), le processus de rédaction du PAN/inclusion sociale était ouvert depuis le début à la participation des ONG et des prestataires de services sociaux, ce qui a permis un débat approfondi. Néanmoins, il reste possible dans tous les États membres d'améliorer la qualité de cette participation et de garantir qu'elle ait une réelle incidence sur les politiques et les priorités, et de la prolonger au-delà de sa phase préparatoire⁷.

Dans le cadre de l'élaboration de la politique d'inclusion sociale, on utilise dans plusieurs États membres différentes méthodes plus ou moins interactives pour réunir les avis de la société civile. Il y a des démarches plus centralisées et plus locales ou régionales. Certaines s'adressent davantage aux organisations, tandis que d'autres visent également le grand public. Il serait certainement utile de dresser un répertoire européen de ces méthodes, car elles pourraient être une source d'inspiration transnationale.

Le rapport conjoint 2007 insiste sur la question des ressources et du renforcement des capacités pour garantir une véritable consultation. Dans ce contexte, il faut souligner l'importance des délais pour les organisations de la société civile et certainement pour les organisations qui représentent les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. On observe régulièrement que le délai pour réagir aux propositions ou demandes de contribution du gouvernement est (trop) court pour permettre aux organisations de rassembler les positions de leurs membres.

Dans le cadre de l'évaluation des Plans d'action nationaux, il semble toutefois difficile de comparer l'ampleur et la qualité de la participation de la société civile dans les différents États membres. Les synthèses sont donc essentiellement descriptives. En outre, les experts nationaux indépendants et les représentants de la société civile semblent uniquement pouvoir juger la participation des parties prenantes et des acteurs dans le cadre national et ce, sans critères très explicites. Un rapport récent, inspiré d'une étude commandée par Caritas Europa et cofinancée par la Commission, décrit une tentative de parvenir à cette comparaison.⁸

⁶ Commission européenne (2007). *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Document annexe*. SEC(2007) 329. Bruxelles : Commission européenne, pp. 59-66.

⁷ Commission européenne (2007). *Rapport conjoint de la Commission sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Document annexe*. SEC(2007) 329. Bruxelles : Commission européenne, p 59.

⁸ Francis Davis, Jenny Rossiter, Jolanta Stankeviciute (2007). *La Valeur publique européenne et la vision sociale de Caritas – Une évaluation intermédiaire des stratégies nationales d'inclusion sociale en Europe*. Rapport produit par the Von Hügel Institute, St Edmund's College, Cambridge dans le cadre du projet CONCEPT, cofinancé par la Commission européenne. Bruxelles : Caritas Europa.

L'intégration transversale de l'inclusion sociale peut être considérée à la fois comme l'objectif et le résultat de l'élaboration de la politique d'inclusion sociale. Elle requiert une coopération entre les différents niveaux et secteurs du gouvernement, mais pourrait également exploiter la contribution des organisations de la société civile. Afin de stimuler l'intégration transversale, un organisme coordinateur spécialisé d'un niveau politique suffisamment élevé et des interlocuteurs dans les départements et échelons gouvernementaux importants sont essentiels. L'exemple français est cité dans le Rapport conjoint 2007 : la stratégie française comprend un cadre politique et administratif, une approche ciblée et des objectifs horizontaux directement intégrés dans le processus budgétaire, et des indicateurs pour suivre les progrès⁹. Le rapport mentionne une expérience belge sur le terrain avec des médiateurs (experts extérieurs à la profession ayant bénéficié d'une formation) en pauvreté et exclusion sociale, placés dans 10 branches de l'administration fédérale. Le rapport fait également référence aux interlocuteurs situés dans chaque ministère au Portugal pour évaluer la contribution à l'intégration transversale.

Une dimension de l'intégration transversale n'est pas très développée dans le Rapport conjoint 2007 : celle du rôle et de la relation entre les différents niveaux de gouvernement. Dans tous les pays européens, le rôle du gouvernement local et régional dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est important et s'étend. Cela s'explique notamment par la décentralisation des responsabilités politiques, mais également par le changement d'appréciations quant au rôle des systèmes de revenus minimums (souvent gérés à l'échelon local) en tant que mécanismes potentiels d'activation. Dans certains pays, cette situation débouche sur des Plans d'action locaux ou régionaux pour l'inclusion. Par conséquent, la communication et le dialogue sur les politiques d'inclusion sociale entre les niveaux de gouvernement sont plus nécessaires que jamais¹⁰. Parallèlement, il faut toujours plus penser à la participation de la société civile dans l'élaboration de la politique locale. Dans plusieurs pays européens, les autorités locales ont l'obligation d'installer des comités consultatifs d'usagers en général ou dans des domaines spécifiques (par exemple, les comités municipaux des usagers des services sociaux aux Pays-Bas). Et l'on pourrait s'interroger sur le lien entre ces instruments et structures de participation locaux (ou régionaux) et la consultation locale ou régionale pour les Plans d'action nationaux d'inclusion.

Sur le plan des moyens mis en œuvre, la Commission européenne considère l'intégration de la perspective femmes-hommes comme un élément central de toutes les politiques. Le rapport conjoint 2007 dit qu'en Lituanie, la perspective de genre est très présente dans l'analyse de la situation sociale et est systématiquement intégrée dans toutes les priorités sur la politique à mener. En Irlande, l'égalité des sexes doit être atteinte par des Actions positives pour stimuler l'égalité des sexes et l'intégration systématique de l'égalité. La Stratégie nationale des femmes est une stratégie interdépartementale visant à rehausser le statut socio-économique des femmes, leur bien-être et leur participation à la prise de décision et à la société civile.

Dans un processus d'élaboration participative des politiques d'inclusion sociale, l'utilisation d'indicateurs, d'objectifs, du suivi et de l'évaluation pourrait (devrait ?) jouer un rôle important. Les pratiques de suivi et d'évaluation sont très différentes d'un État membre à l'autre.

⁹ Id., *ibid.* p. 61.

¹⁰ Le Document de travail pour l'Evaluation par les pairs sur l'inclusion sociale à Paris, juin 2006, fait abondamment référence à la question des relations entre les niveaux de gouvernement: H. Swinnen (2006) *Politiques d'inclusion sociale : coordination et partenariat - Document de discussion- Evaluation par les pairs : Instruments politiques transversaux d'inclusion sociale – "Document de politique transversale (DPT)" Paris 29-30 Juin 2006* -. Bruxelles: ÖSB, CEPS, IES. <http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2006/social-inclusion-cross-cutting-policy-tools-2013-2014document-de-politique-transversale-dpt-2014>

La participation des parties prenantes non gouvernementales est rarement systématique tout au long du processus, que ce soit pour les indicateurs, la fixation des objectifs ou le suivi et l'évaluation. La plupart des initiatives visant à intégrer les ONG et les personnes en situation de pauvreté sont ponctuelles ou interviennent à un moment donné du processus. Comme nous l'avons décrit ci-dessus, la Belgique a développé une participation plus systématique des personnes en situation de pauvreté au cycle politique. Dans certains États membres, les ONG et les partenaires sociaux aident le gouvernement à élaborer le cadre de suivi et à évaluer les résultats. Quant au système d'évaluation, d'après le rapport conjoint 2007, il y a peu d'informations disponibles. À titre d'exemple d'évaluation ex ante, il faut mentionner l'évaluation irlandaise de l'incidence de la pauvreté.

Un cadre pour la description et l'analyse de la participation des acteurs

Le fait que tous les États membres dressent à présent pour l'UE des rapports sur les méthodes participatives de l'élaboration de la politique, ou sont embarrassés de ne pas pouvoir le faire, est largement à imputer à la Méthode Ouverte de Coordination. La participation des parties prenantes est au centre des objectifs de la MOC et du développement des Plans d'action nationaux. Ces objectifs sont l'exhaustivité des politiques, l'intégralité des stratégies, le partenariat entre les différents niveaux de gouvernement, mais aussi entre les différents départements gouvernementaux, le partenariat entre gouvernement et société civile et la participation de ce qu'il convient d'appeler les "populations cibles". La difficulté d'associer tous ces éléments en une seule structure, système ou processus de gouvernance se constate clairement dans le cas du FIS. Les personnes demandent en effet s'il s'agit de consultation, d'échange d'information, de liaison entre les départements gouvernementaux, des relations entre le gouvernement local et national, ou des populations cibles. Lors de la préparation d'un forum comme le FIS, il faut penser à la façon d'obtenir des contributions sur l'ensemble de ces objectifs et parvenir à un dosage adéquat, ce qui n'est certainement pas simple.

Une première étape pour faciliter ce type de réflexion serait de définir les différentes variables ou éléments de participation et commencer à réfléchir aux critères de qualité. La liste suivante est un essai dans cette direction.

Variables de la participation des acteurs

1. Acteurs à impliquer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les différents départements gouvernementaux 2. Les différents niveaux de gouvernement 3. Les partenaires sociaux 4. Les ONG 5. Le secteur associatif (professionnels) 6. Les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion / leurs représentants
2. Étapes du processus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fixation des objectifs 2. Analyse du problème 3. Élaboration de la politique 4. Prise de décision 5. Mise en oeuvre 6. Suivi 7. Évaluation
3. Niveau ou diversité de participation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Information 2. Consultation 3. Conseils 4. Coproduction (de projets) 5. Codétermination 6. Autogestion
4. Qualité du processus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparence 2. Engagement politique 3. Visibilité par le public 4. Dialogue 5. Capacité de réaction 6. Méthodes de travail adéquates et cohérentes
5. Conditions préalables à la participation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soutien de base (professionnels –aide financière...) 2. Renforcement des capacités 3. Temps

Les trois premières lignes de ce tableau concernent le cadre de la participation, tandis que les lignes 4 et 5 pourraient être considérées comme des variables d'évaluation.

Variables du cadre

Dans les processus de politique participative, il est essentiel que tous les acteurs (potentiellement) concernés sachent qui peut participer, à quel stade du cycle ils interviennent et dans quelle mesure.

Compte tenu du lien étroit entre la participation des parties prenantes et l'intégration transversale de l'inclusion sociale dans tous les aspects de l'élaboration de la politique nationale et locale, la participation de nombreux acteurs à tous les niveaux de gouvernance, à la fois horizontalement (dans tous les ministères et organismes d'État) et verticalement (de ceux qui participent à la conception de la politique, sa mise en œuvre, la fourniture de programmes et/ou de services, au public cible extérieur – individus, groupes et organisations représentatives), doit être examinée attentivement et communiquée. La liste des parties prenantes potentielles au cadre ci-dessus est révélatrice. Certaines de ces catégories pourraient se recouper. C'est certainement le cas pour les ONG / le secteur associatif / les représentants des personnes en situation de pauvreté. Dans ce contexte, "le secteur associatif" recouvre les organismes de services professionnels privés à but non lucratif (le plus souvent dans le domaine de la santé et de l'action sociale). Nombreux parmi eux ont le statut officiel d'ONG. Mais de nombreuses ONG ne sont pas des organisations

de prestation de service, mais des organisations militantes ou des groupes de pression. Certaines représentent des personnes en situation de pauvreté. Le choix des parties prenantes dépendra largement des différents contextes (nationaux ou régionaux) et des sujets à discuter. Dans certains cas, il sera important de faire intervenir des représentants de secteurs tels que l'éducation, la culture, les sports etc.

Le niveau d'implication de chaque acteur dépendra des contextes, des sujets en jeu, de l'étape du processus politique et des règles applicables.¹¹ Dans ce contexte, les six "niveaux" mentionnés au cadre 3 du tableau pourraient également être considérés comme des options de même importance pour un processus d'élaboration de la politique et de mise en œuvre optimal. Mais le choix de l'un ou l'autre niveau de participation doit être clair pour tous les acteurs et faire l'objet d'une négociation éventuelle. Pour chaque niveau de participation à un contexte politique spécifique, "des règles du jeu" peuvent (devraient) être définies ou approuvées pour susciter la réelle adhésion des parties prenantes et éviter les faux espoirs. Il faut savoir par exemple quelles sont les personnes à informer sur les politiques en jeu, à quel stade et dans quelles proportions. Étant donné que les différents niveaux s'appuient sur les anciens en ce qui concerne la consultation, dont le Forum d'inclusion sociale irlandais est un excellent exemple, la qualité de l'information est une condition préalable. Mais l'aspect essentiel de la consultation est que les autorités écoutent les avis des autres parties prenantes et qu'elles soient dégagées des résultats et des conséquences de cette consultation. Les conseils pourraient être vus comme une forme plus spécifique de consultation, dans laquelle les autorités sollicitent des avis sur des mesures politiques provisoires ou sur la manière de faire face à des situations problématiques particulières. Dans ce cas, il faudrait connaître les procédures précises pour la demande et la fourniture des conseils. Il pourrait également y avoir des règles en ce qui concerne les conseils "spontanés" donnés par les parties prenantes et sur la manière dont les autorités doivent les traiter. Enfin, il faut spécifier le statut du conseil donné, pour savoir dans quelle mesure il est contraignant. Les niveaux suivants de participation concernent la contribution à la production et à la mise en œuvre des politiques. Cela recouvre par exemple, la participation aux groupes de travail qui préparent ou mettent en œuvre les politiques d'inclusion sociale (coproduction) ou la participation au processus décisionnel (codétermination). Enfin et ce n'est pas l'aspect le moins important, il y a des domaines ou aspects politiques dans lesquels les parties prenantes peuvent avoir ou recevoir les moyens de décider et/ou gérer elles-mêmes. Citons à titre d'exemple, les moyens destinés à la formation ou les conseils fournis aux organisations qui représentent les personnes en situation de pauvreté.

Variables d'évaluation

Sous les rubriques *Qualité du processus* et *Conditions préalables à la participation*, le tableau donne une courte liste de critères d'évaluation possibles.

L'ensemble des processus d'élaboration de la politique et de mise en œuvre, y compris les activités de gouvernement interne, devrait être le plus transparent possible pour tous les partenaires non gouvernementaux invités. Si les procédures à internes sont semblables à des boîtes noires, les partenaires ne peuvent appréhender les calendriers utilisés ni se représenter la place qu'ils occupent dans ce cadre.

¹¹ 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). La Découverte: Paris.

Pour stimuler la participation des partenaires, mais aussi pour organiser les contrôles et les équilibres, il faut un engagement politique, un débat public et un dialogue ouvert. Cela ne peut passer que par un débat politique officiel au Parlement. Il est étonnant de constater que l'on débat peu de l'inclusion sociale au Parlement dans certains pays européens. Or, pour maintenir l'inclusion sociale au centre des préoccupations politiques, il est important de favoriser le débat public et le dialogue par des réunions publiques et des conférences. Dernier aspect, mais non le moindre, le dialogue doit faire partie intégrante du processus de participation des acteurs. Cela signifie que les autorités publiques ne doivent pas se contenter d'écouter ces acteurs, mais aussi leur donner un retour d'informations et discuter de la suite donnée à leurs conseils.

La cohérence entre les objectifs, les stratégies et les méthodes de travail au sein des processus de consultation et de participation est essentielle. En dehors des questions techniques (importantes) liées aux méthodes de travail, il faut répondre à certaines questions plus élémentaires pour chaque action concrète suivante:

- Avons-nous besoin d'une démarche plus structurelle (comité permanent) ou une approche plus ponctuelle (forum, conférence) est-elle suffisante, voire plus indiquée ?
- Voulons-nous avoir une influence collective ou individuelle ?
- Comment devons-nous mesurer ou organiser la légitimité des partenaires invités ? Par des règles de représentation formelle ("politique" ou "statistique") ou en vérifiant les contributions ou les résultats (par exemple, par le biais d'enquêtes) ?
- Comment devons-nous traiter la relation et les conflits potentiels entre la démocratie représentative et les formes de démocratie participative ?
- Comment envisageons-nous la relation entre les acteurs bien ou mieux organisés et les autres ?

Quelles que soient les réponses à ces questions, il se dégage des expériences et situations vécues dans de nombreux pays qu'il faut utiliser ou associer plusieurs stratégies et méthodes différentes pour obtenir une participation suffisante et productive des acteurs les plus intéressants (y compris les populations cibles) au processus politique d'inclusion sociale.

Pour que la participation soit efficace, il faut des plannings bien conçus. Dans certains pays, on peut observer une certaine distorsion quant au temps pris par le gouvernement pour préparer les PAN par rapport au temps accordé aux partenaires non gouvernementaux pour réaliser leur participation. On constate plus particulièrement que les partenaires les moins puissants ou les moins professionnels sont souvent mis dans une position inconfortable. Or, les organisations de base ont besoin d'une aide suffisante de la part du gouvernement pour pouvoir renforcer leurs capacités, leur développement et fonctionnement. Dans le cas contraire, leur participation à l'élaboration de la politique et plus généralement aux activités d'inclusion sociale ne peut être garantie.

L'apport de l'évaluation par les pairs irlandaise

Ce paragraphe rassemble, parallèlement aux sujets repris dans le tableau ci-dessus, les remarques, les impressions, les réflexions et les suggestions des participants à l'évaluation par les pairs formulées dans les documents reprenant leurs commentaires et à divers moments de la réunion de l'évaluation par les pairs. La plupart des remarques concernent le FIS en soi, mais couvrent de manière plus générale la participation des parties prenantes au processus de politique d'inclusion sociale dans son ensemble.

Les acteurs à impliquer

Dans les documents reprenant les commentaires des participants à l'évaluation par les pairs et pendant la réunion des évaluateurs par les pairs proprement dite, de nombreuses questions ont touché à la participation des différentes parties prenantes.

En ce qui concerne la participation générale au FIS, les représentants irlandais ont précisé qu'une analyse des 250 personnes environ inscrites au forum de 2007 avait montré qu'un peu plus de la moitié d'entre elles provenaient du secteur non public bénévole et communautaire. Parmi elles, il y avait à la fois des personnes qui étaient elles-mêmes en situation de pauvreté et des groupes les représentant. Un tiers environ des participants étaient issus de huit départements gouvernementaux, de plusieurs municipalités et de quelques autres organismes publics. Les 15 % restant provenaient des organisations non publiques représentant des zones locales. La représentation était donc relativement équilibrée.

S'agissant de la participation des représentants du gouvernement national et local, il est important de savoir qu'en Irlande, il y a dans la plupart des départements gouvernementaux une unité chargée de l'inclusion sociale ou un officier de liaison pour l'inclusion sociale qui veille à ce que les questions d'inclusion sociale soient connues dans ce département gouvernemental. En ce qui concerne la participation des municipalités, jusqu'il y a 5 ou 6 ans, de nombreuses autorités locales irlandaises n'avaient pas explicitement leur travail sur la lutte contre la pauvreté ou l'inclusion sociale. Cependant, toutes les autorités locales sont à présent tenues de tenir compte de ces questions dans l'élaboration de la politique, et un financement a récemment été prévu pour créer de nouvelles unités d'inclusion sociale dans les municipalités. Cette situation est relativement neuve pour de nombreuses municipalités, de sorte qu'elles interviennent progressivement. Mais leur intérêt pour le FIS et leur participation augmente.

Le type de parties prenantes à inviter à un événement comme le FIS dépend, bien entendu, des objectifs d'une telle réunion. S'il s'agit simplement de consulter différentes parties prenantes, cela peut se faire bilatéralement. Mais l'objectif de la réunion est également de servir de point de rencontre ascendant et descendant et de faire se rencontrer différents intérêts, de façon à renforcer la compréhension mutuelle.

Par conséquent, il est important que les instigateurs irlandais puissent attester du fait que la représentativité des participants au FIS s'améliore d'année en année. Les personnes en situation de pauvreté en particulier sont toujours mieux représentées. Le renforcement des capacités effectué par des organisations comme EAPN et CPA a été déterminant. L'objectif général du FIS est de mobiliser tous les acteurs intéressants. Par conséquent, il doit réunir un éventail très large

de personnes. Tout en reconnaissant que la proportion des personnes qui ont une expérience de la pauvreté doit être augmentée, il se doit de les réunir avec d'autres catégories de participants. Le FIS ne demande pas aux participants leur statut et s'ils ont personnellement connu la pauvreté. Les ONG existent depuis longtemps en Irlande, qu'elles soient locales ou nationales, créées, dirigées, pourvues en personnel et dirigées par des personnes qui ont elles-mêmes l'expérience de la question concernée. Par exemple, une des organisations représentée au FIS en 2007 était OPEN, le One-Parent Exchange Network (réseau d'échange entre familles monoparentales). Nombreuses personnes qui travaillent à OPEN sont ou ont été des parents isolés. C'est pourquoi elles connaissent très bien cette problématique. Mais elles ne raconteront pas nécessairement leurs expériences personnelles au FIS, parce qu'elles représentent une organisation. Il n'est donc pas toujours simple d'identifier les personnes qui ont une expérience personnelle de la pauvreté.

Par ailleurs, il est important de trouver un équilibre entre les différents types de participants. S'agissant des personnes en situation de pauvreté, il faut dépasser les difficultés matérielles et psychologiques qui peuvent entraver leur participation. Par conséquent, le remboursement des coûts, le développement des compétences et la préparation sont essentiels. La plupart des participants à l'évaluation par les pairs seraient favorables à une présence renforcée de personnes en situation de pauvreté à ces réunions, mais parce qu'il faut les traiter de façon équitable ET leur donner les moyens d'agir : leur voix doit être entendue et la participation au FIS leur donne la possibilité de se rapprocher du centre du pouvoir, ce qui est un élément important du renforcement de l'autonomie.

Enfin, il faut garder à l'esprit qu'un événement public comme le FIS n'est pas le seul endroit et le seul moment où l'on peut participer et que participer au Forum n'est pas la seule façon de se faire entendre (voir aussi les remarques sur les méthodes de travail à un des paragraphes suivants).

Étapes du processus

L'aspect le plus important du FIS à cet égard semble être sa continuité. Il se produit chaque année, ce qui signifie que les parties prenantes qui y participent ont la possibilité de comparer et de suivre son évolution. Il est également devenu évident que le FIS s'inscrit dans un processus plus large de participation à l'élaboration de la politique, dans lequel les partenaires sociaux officiels et d'autres structures jouent aussi un rôle important.

Cependant, pour les participants à l'évaluation par les pairs, il a été malaisé de savoir dans quelle mesure les parties prenantes irlandaises présentes au FIS et qui ne sont pas des partenaires sociaux participaient aux différentes étapes de l'élaboration de la politique et de sa mise en œuvre. À la lecture des comptes rendus des précédents FIS et à l'écoute des contributions et débats du FIS de 2007, des éléments des différentes étapes du processus politique sont apparus. Discuter et tenter d'influencer les définitions du problème, proposer des mesures adéquates, mais également évaluer les politiques actuelles. Le vécu dans les pays pairs a montré que la contribution systématique de toutes les parties prenantes à chacune des étapes du cycle politique n'était pas vraiment acquise. Pour progresser, il serait important de réfléchir à la valeur ajoutée de ces contributions et aux moyens de les organiser.

Niveau ou diversité de participation

Les participants à l'évaluation par les pairs irlandaise ont expliqué que le FIS est principalement axé sur l'information, l'échange d'opinions et d'expériences et la consultation. Cette consultation vient compléter le travail des partenaires sociaux. Par ailleurs, les partenaires sociaux sont un organe de négociation, ce que n'est pas le FIS. Néanmoins, il semble que le FIS ait pour mission de déterminer les mesures à prendre (il met en évidence les nouveaux besoins sur la politique à mener), bien qu'il ne puisse pas "imposer" son programme pour la future élaboration de la politique d'inclusion sociale. Mais un lien plus direct entre les partenaires sociaux et le FIS pourrait être utile. On le trouve par exemple en Belgique, où des réunions d'échange sont organisées entre les participants à des consultations informelles et formelles (partenaires sociaux).

Les représentants des pays pairs ont constaté une tension entre les différentes attentes des parties présentes au FIS : la consultation par rapport à l'écoute des préoccupations ou l'élaboration conjointe des politiques. Plus de clarté sur les différents aspects du FIS, par exemple en les séparant tout au long du programme de la réunion pourrait être utile pour obtenir également plus de clarté quant au statut des différents résultats.

Qualité du processus

La qualité des modalités du SIF a été discutée en long et en large tout au long de la réunion de l'évaluation par les pairs. Le niveau de l'engagement politique irlandais par rapport à la participation des parties prenantes aux politiques d'inclusion sociale, la qualité du dialogue pendant le FIS et la pertinence des méthodes de travail ont été fortement appréciés. Des suggestions ont été faites sur les éventuelles améliorations à apporter sur le plan de la transparence et de la capacité de réaction.

Pour motiver les parties prenantes à participer, il faut un niveau élevé d'*engagement politique* par rapport à l'inclusion sociale, comme on l'a constaté en Irlande à la fois dans les structures institutionnelles et les institutions pour l'inclusion sociale et la présence au FIS du ministre des Affaires sociales et de fonctionnaires de haut niveau de nombreux départements gouvernementaux. Pour les personnes en situation de pauvreté, c'est une façon de montrer que l'on reconnaît leur lutte et leurs efforts. C'est également une aide importante aux activités d'intégration transversale de cette thématique dans les autres politiques.

Les participants à l'évaluation par les pairs ont été impressionnés par la *qualité du dialogue* pendant le FIS, de même que pendant les séances et les pauses. Ces dernières semblent être très utiles pour l'établissement de contacts informels, y compris entre les organisations de base et les représentants du gouvernement. Les participants à l'évaluation par les pairs irlandaise ont souligné le fait que le FIS permettait aux représentants du gouvernement, aux parties prenantes et aux personnes en situation de pauvreté d'échanger des avis et des informations à titre individuel. Il permet également aux personnes et aux organisations d'élargir leur façon de voir les choses. Pour décrire la qualité des discussions qu'ils ont observées, les participants à l'évaluation par les pairs ont utilisé les termes de respect mutuel, confiance, esprit constructif, respect pour l'intérêt général. Ils ont également apprécié la participation active, l'engagement et les connaissances des participants.

Il est clair que la qualité du dialogue a été renforcée par la *pertinence des méthodes et des techniques de travail*. Les animateurs professionnels, en utilisant des méthodes participatives lors des différentes tables rondes et ateliers, ont joué un rôle déterminant. Les questions posées pendant les tables rondes et les présentations faites lors des ateliers étaient bien préparées. Les participants ont reçu des documents de référence sur les différents sujets avant la réunion, ce qui leur a permis de préparer leurs propres réactions. Il y a lieu de mentionner que les réunions préparatoires avec les personnes en situation de pauvreté sont essentielles, de même que le renforcement plus général des capacités et le soutien aux organisations de base. Tous ces éléments ont contribué à en faire un forum dynamique.

Quelques participants à l'évaluation par les pairs ont eu des questions sur la structure de la journée et ont estimé qu'un événement d'une durée d'un jour était très court, compte tenu des nombreux objectifs à atteindre.

Enfin, quelques points plus généraux d'ordre méthodologique ont été discutés:

- L'importance de la formation des assistants sociaux et des fonctionnaires gouvernementaux (locaux) aux méthodes participatives;
- Lors d'événements comme le FIS, la représentation des personnes en situation de pauvreté pourrait être renforcée par d'autres procédés, par exemple, par des présentations vidéo plutôt que par la simple augmentation du nombre de participants;
- La participation d'experts extérieurs à la profession à la fois pour l'amélioration de la participation et pour l'intégration transversale des politiques d'inclusion sociale;
- L'importance du remboursement des frais (voyage, garde des enfants...) des bénévoles qui interviennent dans le processus de participation.

S'agissant de la *transparence et de la capacité de réaction*, l'échange pendant la réunion de l'évaluation par les pairs s'est focalisé sur l'incidence, l'obligation de rendre compte et le retour d'information. Les participants irlandais ont attesté du fait que l'impact du FIS était garanti de façon plus informelle par la présence de fonctionnaires de haut niveau du gouvernement à la réunion proprement dite. De façon plus formelle, un débat sur les résultats du FIS est organisé au sein du Groupe des représentants de haut niveau.

Le rapport détaillé du FIS, basé sur la transcription des enregistrements de la journée, sert à la fois de support à ce débat et d'instrument de transparence pour les participants du FIS et leur organisation. Le langage utilisé joue un rôle important à cet égard. Dans la mesure du possible, les interventions sont transcrites dans un langage qui reste proche de celui qui a été utilisé pendant la réunion. Les personnes sont intéressées et ravies de recevoir un rapport détaillé des discussions auxquelles elles ont participé et cela les aide à s'approprier la discussion.

On pourrait améliorer le FIS par un retour d'information plus systématique des représentants du gouvernement sur les remarques et propositions faites pendant le FIS. Il pourrait prendre la forme de rapport annuel dans lequel le gouvernement présenterait une liste précise des sujets évoqués et des propositions faites pendant le FIS, suivie des actions prises par le gouvernement

sur chacun d'entre eux, ou d'une explication sur les raisons pour lesquelles des mesures n'ont pas (encore) été prises. Cette initiative témoignerait du sens d'obligation de rendre compte du gouvernement et de sa gratitude à l'égard des participants du FIS pour leur aide. Par conséquent, on pourrait également s'attendre à ce que des acteurs autres que le gouvernement montrent leur contribution à l'élaboration de la politique d'inclusion sociale et à sa mise en œuvre.

Conditions préalables à la participation

Voici une autre variable d'évaluation où l'Irlande semble constituer un exemple de bonne pratique. De nombreuses conditions préalables ont déjà été mentionnées dans les paragraphes précédents, montrant le rôle essentiel qu'elles jouent dans la qualité de la participation. On peut les répartir en deux catégories:

- Le soutien aux organisations de base et à d'autres organisations de la société civile : soutien financier, professionnel et renforcement des capacités
- La mise à disposition de ressources suffisantes pour la participation des parties prenantes à l'élaboration de la politique et à sa mise en œuvre : temps, renforcement des capacités et moyens financiers.

Les initiatives prises en Irlande, par la Combat Poverty Agency et EAPN Irlande, ont été particulièrement appréciées par les participants à l'évaluation par les pairs. Mais d'autres exemples ont été mentionnés, comme les réunions mensuelles accompagnées par des professionnels en Belgique et la politique régionale pour l'inclusion des Roms en Slovaquie. Il a été demandé d'être attentif au remboursement des coûts encourus par les participants individuels aux activités de participation, de même qu'au potentiel des experts extérieurs à ce domaine (formés). Mais il ne faut pas limiter le soutien aux organisations de base à les aider à se préparer aux activités spécifiques de participation. Le soutien doit être continu, être adapté au changement de composition des groupes, afin de créer et maintenir un "sol fertile" de participation.

5. Remarques de conclusion

Ce chapitre comporte des commentaires sur les possibilités de transposition, quelques suggestions pour améliorer le FIS et les événements similaires et quelques réflexions sur la qualité de la participation. Il se conclut sur une perspective européenne. Une particularité de cette l'évaluation par les pairs a été l'expérience sur le terrain. Le représentant de la Commission européenne a souligné son importance. Une visite sur le terrain pendant une évaluation par les pairs apporte toujours une valeur ajoutée. Ses enseignements dépassent toujours ceux que l'on pourrait tirer simplement d'une consultation de documents. Cette évaluation par les pairs spécifique a porté le concept de visite sur le terrain à un niveau supérieur en permettant aux évaluateurs de véritablement participer au Forum d'inclusion sociale. Tous les évaluateurs ont beaucoup apprécié la possibilité qui leur a été donnée de se rendre compte de ce qu'est le FIS en tant que mécanisme de participation. Le FIS leur a également fourni un excellent aperçu des problèmes auxquels est confrontée l'Irlande en matière d'inclusion sociale.

Potentiel de transposition

En pensant aux possibilités de transposition, il ne faut pas perdre de vue la différence de contextes sociaux en Europe, ni la diversité des expériences de participation aux processus politiques. Dans cette réunion d'évaluation par les pairs, il y avait quelques pays qui avaient l'expérience de la participation et d'autres où elle est très embryonnaire. Les variables importantes sur le plan du contexte sont, bien entendu, la taille des pays (les structures de participation centralisées ou décentralisées), le degré de décentralisation (voir les régions autonomes en Espagne), le rapport entre régions urbaines et rurales, etc.

Cependant, dans l'ensemble, les représentants des pays pairs ont identifié beaucoup de possibilités de transposition dans l'exemple irlandais du FIS comme événement public, dans plusieurs de ses composantes ou caractéristiques, ou dans le processus et les conditions de fond.

D'après les participants à l'évaluation par les pairs, la valeur ajoutée du FIS peut être résumée comme suit:

- Il fait mieux comprendre la position de chacun.
- Il établit un lien direct entre différents types de parties prenantes.
- Il s'inscrit dans un processus de consultation plus large
- Il témoigne de la reconnaissance des ONG et des organisations de base.
- Il réunit différents niveaux de gouvernement et secteurs avec les ONG, ce qui est plutôt unique
- Il y a une forte volonté politique
- Il se fonde sur la continuité
- Le dialogue se caractérise par sa grande qualité (ouvert, constructif, confiant).

Suggestions d'amélioration

Parmi les leçons tirées de l'approche irlandaise, certaines pratiques sont importantes dans la mesure où elles peuvent également être transposées:

- la préparation est essentielle;
- faire rapport de façon systématique;
- il doit y avoir une interaction à la fois au niveau national et local;
- il faut prévoir et affecter les ressources suffisantes au processus pour préparer et motiver les participants.

Les participants à l'évaluation par les pairs ont ajouté quelques points auxquels il faut prêter attention pour des "événements tels que le FIS":

- maintenir un équilibre entre la participation des représentants du gouvernement et de la société civile.
- dans certaines circonstances, présenter ce type d'événement comme une initiative commune du gouvernement et des organisations de la société civile peut être plus motivant.

- prêter attention à l'éventuelle lassitude que crée la consultation.
- il faut tenir compte de la légitimité et de la représentativité des participants. Voir par exemple la distinction entre les types d'ONG : ONG de services et ONG représentatives.
- utiliser le langage qui convient et respecter la façon dont les personnes formulent les problèmes examinés.
- envisager de faire appel à des acteurs du secteur privé.
- montrer de la gratitude à l'égard des conseils prodigués.

Évaluation et participation de qualité

Tous les participants ont souligné l'importance d'une évaluation en bonne et due forme du processus de participation et de son incidence sur les politiques. L'évaluation et le contrôle conjugués à l'évaluation de l'incidence sont des étapes indispensables qui devraient renforcer la crédibilité du processus tout en garantissant que les objectifs sont atteints mais il faut également veiller à faire participer toutes les parties prenantes et à recourir à des méthodologies participatives et à des indicateurs (EAPN Europe). D'après le représentant de la Commission européenne, chaque évaluation par les pairs souligne l'importance d'une évaluation indépendante des politiques et des dispositions institutionnelles, ce qui pourrait également être utile dans le cas du FIS. En ce qui concerne les critères permettant d'identifier une participation de qualité, le présent séminaire est arrivé à la conclusion qu'une participation de qualité ne relève pas du hasard. Il faut y travailler. Les conditions préalables à une bonne participation sont tout d'abord d'avoir des objectifs précis et les ressources pour soutenir le processus, de donner les moyens d'agir aux personnes et de veiller au retour d'information. Le cadre d'évaluation proposé dans ce rapport de synthèse (voir paragraphe 4.2) est très utile et peut être avantageusement exploité.

L'hôte irlandais a conclu avec modestie que les personnes chargées de l'évaluation par les pairs jugent le FIS suffisant et qu'il peut se poursuivre. Aussi, l'hôte ainsi que ses collègues n'auront-ils pas à se tourner vers leurs responsables politiques pour les informer du fait que les personnes responsables de l'évaluation par les pairs avaient affirmé qu'il s'agissait d'une perte de temps. Les hôtes sont conscients du fait qu'il est nécessaire de mieux préparer le FIS. La préparation est un processus en soi, qui permet aux personnes de se lier entre elles et leur offre la possibilité de s'exprimer. À l'évidence, les difficultés budgétaires limitent le niveau de préparation qu'il est possible d'atteindre mais cela fait également partie du processus. Ces difficultés peuvent contribuer à focaliser les préoccupations des personnes. En ce qui concerne la participation au FIS, l'évaluation a permis aux hôtes de mener une réflexion de fond. Il est manifestement nécessaire d'impliquer un plus grand nombre de personnes confrontées à la pauvreté même si cela ne va pas sans poser des difficultés. La légitimité est également un aspect significatif – les participants devraient représenter d'une manière crédible un point de vue. Pour ce qui est de la place qu'il faudrait accorder aux partenaires sociaux au sein du forum, on craint que cela ait pour effet de nuire à la représentativité des personnes confrontées à la pauvreté et de renforcer la présence des représentants patronaux et syndicaux dont les pouvoirs sont significatifs. Parallèlement, il importe de tenir compte des partenaires sociaux. Les politiques sont souvent le

résultat des exigences posées par les partenaires sociaux de sorte que ces derniers devraient accepter leur part de responsabilités dans l'exclusion sociale et prendre des mesures pour lutter contre celle-ci. Le plan d'action national pour l'inclusion sociale pourrait servir à ancrer le processus du FIS et faire partie des activités de suivi.

Perspective européenne

Les hôtes ont eu l'impression que les participants du FIS ne connaissaient en général pas très bien le cadre européen pour l'inclusion sociale. Cependant, il n'est probablement pas essentiel qu'ils le connaissent. Il est plus important qu'ils voient, en fonctionnement sur le terrain, les résultats de la Méthode Ouverte de Coordination et la possibilité qui est offerte aux États membres de partager les meilleures pratiques. Naturellement, les fonctionnaires des ministères et des municipalités connaissent très bien le processus européen. Des organisations telles que EAPN bénéficient d'un financement européen pour mener à bien des actions de sensibilisation sur les principaux aspects de l'inclusion sociale au niveau européen.

Le représentant de la Commission européenne, dans ses remarques de conclusion, a également fait le lien avec le niveau européen. Examinant le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007¹², une de ses conclusions au sujet de la gouvernance et de la participation à l'élaboration des Plans d'action nationaux a été que l'on progresse en ce qui concerne l'établissement de procédures de participation, mais que nous devons davantage nous focaliser sur la qualité de la participation. Le cadre que la présente évaluation a commencé à établir pour garantir la qualité de la participation devrait également être utilisé au niveau européen. Nous serons dans un avenir proche confrontés à plusieurs problèmes. La prochaine série de plans d'action nationaux sera présentée en 2008, il a donc suggéré que les conclusions de cette évaluation par les pairs soient utilisées pour préparer les indications pour ces plans et pour les analyser, plus tard dans l'année. Les États membres pourraient se tourner vers l'Europe pour stimuler la participation et nous devons relever ce défi. Le simple fait d'organiser cette évaluation a montré le niveau d'intérêt pour cette question. La prochaine série de Plans d'action nationaux sera répartie sur trois ans. Il s'agira alors d'encourager la participation continue des parties prenantes à toutes les étapes du PAN, y compris pendant les années où aucun rapport complet ne doit être adressé au niveau européen. Un autre problème à résoudre au niveau européen est la récente rationalisation des "Méthodes Ouvertes de Coordination en matière sociale". Permettra-t-elle une participation accrue dans d'autres branches de la MOC (pensions et santé et soins de longue durée), ou représente-t-elle une menace à la participation déjà été obtenue?

La Commission européenne a proposé que l'année 2010 soit désignée "Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale". L'année européenne 2010 se propose d'aller au devant des citoyens de l'UE et de toutes les parties prenantes publiques, sociales et économiques. Ses quatre objectifs sont:

- de reconnaître le droit des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à vivre dans la dignité et à prendre une part active à la société;

¹² Commission européenne (2007). *Rapport conjoint de la Commission sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Document annexe. SEC(2007) 329*. Bruxelles : Commission européenne. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm#2007

- d'accroître l'adhésion du public aux politiques d'inclusion sociale, en soulignant la responsabilité de chacun dans la lutte contre la pauvreté et contre la marginalisation;
- de promouvoir une plus grande cohésion dans la société et faire en sorte que nul ne doute des avantages que comporte, pour tous les citoyens, une société sans pauvreté;
- d'encourager l'engagement de l'ensemble des parties prenantes, car toute avancée véritable nécessite des efforts durables à tous les niveaux de gouvernance.¹³

Ces objectifs font clairement référence à la participation de tous, y compris au processus d'élaboration de la politique. S'il doit en être ainsi, il est temps de mieux comprendre la portée et la qualité de la participation sur la politique à mener et comment identifier et définir des objectifs et des critères (mesurables).

6. Références

Davis, F., Rossiter, J. & Stankeviciute, J. (2007). *La Valeur publique européenne et la vision sociale de Caritas – Une évaluation intermédiaire des stratégies nationales d'inclusion sociale en Europe*.

Rapport produit par the Von Hügel Institute, St Edmund's College, Cambridge dans le cadre du projet CONCEPT, cofinancé par la Commission européenne. Bruxelles : Caritas Europa.

Commission européenne (2001). *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*. COM(2001) 428 final. Bruxelles : Commission européenne.

Commission européenne (2007). *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Document annexe*. SEC(2007) 329. Bruxelles : Commission européenne.

NESF (2006) Troisième réunion du Forum d'inclusion sociale de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, 15 février 2006, Royal Hospital Kilmainham : Rapport de conférence Dublin: NESF.

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). La Découverte : Paris.

Swinnen, H. (2006) *Politiques d'inclusion sociale : Coordination et partenariat - Document de discussion- Evaluation par les pairs : Instruments politiques transversaux d'inclusion sociale – "Document de politique transversale (DPT), Paris 29-30 juin 2006 – Bruxelles : ÖSB, CEPS, IES.*

Swinnen, H. (2007) *Transparency, dialogue, responsiveness – Document de travail – Peer Review: The PAN/inclusion Social Inclusion Forum – Dublin 15-16 novembre 2007*. Bruxelles : ÖSB, CPS, IES.

¹³ Proposition de Décision du Parlement Européen et du Conseil relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010)
http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/dec/antipoverty_1_en.pdf

Sites Internet

Evaluation par les pairs Dublin 2007:

<http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2007/the-napinclusion-social-inclusion-forum>

Evaluation par les pairs Paris 2006 :

<http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2006/social-inclusion-cross-cutting-policy-tools-2013-2014document-de-politique-transversale-dpt-201d>

Rapport européen conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007 :

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm#2007

Proposition de Décision du Parlement Européen et du Conseil relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) :

http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/dec/antipoverty_1_en.pdf

Inclusion sociale à la Commission européenne :

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

Evaluation, dont l'évaluation par les pairs dans le domaine de l'inclusion sociale :

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

Projet d'intégration transversale de l'inclusion sociale :

www.europemsi.org

Irlande:

National Economic and Social Forum Ireland:

<http://www.nesf.ie>

Office for Social Inclusion Ireland:

<http://www.socialinclusion.ie>

Combat Poverty Agency Ireland:

<http://www.cpa.ie>

EAPN Irlande:

<http://www.eapn.ie>

Organisations européennes parties prenantes:

Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

<http://www.eapn.org/>

ATD Quart monde Europe:

<http://www.atd-fourthworld.org/-Europa.303-.html>