

Projet d'échange transnational de l'UE sur:

## **Le mainstreaming de l'insertion sociale**

Travailler pour la prévention et l'élimination de la pauvreté  
dans une Europe changeante

# **Compte-rendu des recherches : Phase 1**

Février 2004

Réf : VS/2002/0486

No : S12.342501



# Table des matières

<b>SOMMAIRE</b>	<b>I</b>
<b>1 INTRODUCTION AU PROJET</b>	<b>2</b>
1.1 Le contexte	2
1.2 La portée du projet et les objectifs retenus	2
1.3 Les partenaires du projet	3
1.4 La méthodologie	4
<b>2 L'EVOLUTION DU MAINSTREAMING DE L'INSERTION SOCIALE EN EUROPE</b>	<b>7</b>
2.1 Introduction	8
2.2 D'autres réponses sont nécessaires pour combattre la pauvreté	8
2.3 La réponse politique de l'Europe	9
2.3.1 L'agenda pour la politique sociale	9
2.3.2 La méthode ouverte de coordination	10
2.4 Compter sur le futur de l'agenda pour la politique sociale	11
2.5 Les origines du mainstreaming de l'insertion sociale dans la politique sociale en Europe	12
<b>3 LA QUESTION DU MAINSTREAMING DANS D'AUTRES DOMAINES</b>	<b>17</b>
3.1 Introduction	18
3.2 Pratique internationale	18
3.3 Le mainstreaming des genres	20
<b>4 LE MAINSTREAMING DE L'INSERTION SOCIALE VU PAR LES PARTENAIRES</b>	<b>25</b>
4.1 Introduction	25
4.2 Le Portugal	25
4.3 La France	36
4.4 L'Irlande du Nord	44
4.5 L'Irlande	52
<b>5 LES CARACTERISTIQUES DU MAINSTREAMING DE L'INSERTION SOCIALE</b>	<b>65</b>
5.1 Introduction	66
5.2 Analyse des Etudes de Cas	67
5.2.1 Processus politiques	67
5.2.2 Les conséquences pour les populations en grande difficulté	71
5.2.3 Les conséquences pour l'élaboration des politiques et leurs acteurs	72
<b>6 CONCLUSION</b>	<b>75</b>
6.1 Remarques finales	76
6.2 Les autres travaux de la Phase II	77
<b>NOTES ET BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>79</b>
Endnotes	80
Bibliography	84
<b>APPENDICES</b>	<b>87</b>
Appendice 1: Informations sur les contacts des partenaires	88
Appendice 2: Participants au Rapport National Irlandais	89

## Remerciements

Le Projet sur le *mainstreaming de l'insertion sociale* a été en partie financé par la Commission européenne en Phase I du Programme d'Echange Transnational sous le budget du Programme sur l'Exclusion Sociale, l'Office pour l'Insertion Sociale, le Département des Affaires Familiales et Sociales, l'Irlande et l'Agence irlandaise « Combat contre la Pauvreté ».

Les partenaires du projet sont:

### **Le Réseau européen contre la Pauvreté**

M. Fintan Farrell, Directeur

### **Le Portugal**

*Institut pour la Solidarité et la Sécurité Sociale*

Mme Gisela Matos, chargée de recherche senior.

### **La France**

*L'Ecole Nationale de la Santé Publique :*

Michel Legros, directeur du département Politiques et Institutions de l'Ecole Nationale de la Santé Publique

### **L'Irlande du Nord**

*Bureau du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre*

Dr Gerry Mulligan, Chef de la Division de l'Egalité et des Besoins Sociaux

Mme Harriet Ferguson, Chef de l'Unité de Nouveau TSN

### **Irlande**

*Agence « Combat contre la Pauvreté »*

Mme Helen Johnston, Directrice

M. Pdraig Carmody, Analyste des Politiques et de la Recherche

Mme Fidelma Joyce, Officier de Liaison Politique

Mme Anne Bride, Administratrice

Mme Naomi Feely, Assistante à la Recherche

Mme Rose McGrath, Coordinatrice de la Recherche et auteur principal du rapport.

Bureau pour l'Insertion Sociale, M. Eoin O'Seaghdha, Assistant Principal Département des Affaires Sociales et Familiales

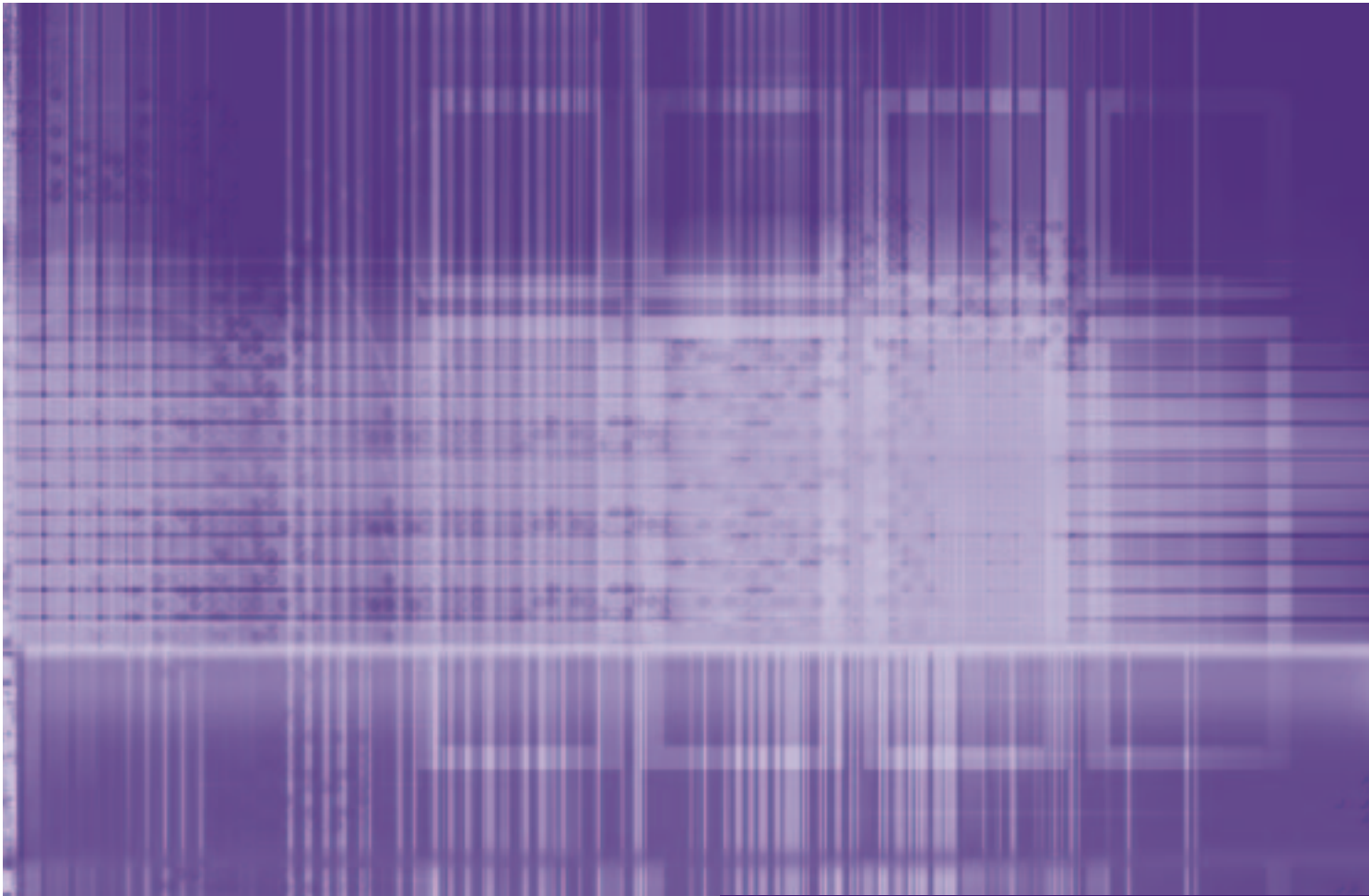
Forum National Economique et Social (NESF), M.Gerard Walker, Analyste Politique

Les vues et commentaires exprimés dans ce Rapport sont ceux de contributeurs individuels. La Commission européenne et les organisations partenaires ne peuvent être tenues responsables des actes qui pourraient découler des informations contenues dans ce compte-rendu.

## Abréviations

<b>AELA</b>	Association Européenne de Libre-Echange
<b>CAD</b>	Comité d'Aide au Développement
<b>CCAS</b>	Centre Communal d'Action Sociale
<b>CDVC</b>	Conseil de Développement de la Ville/du Comté
<b>CPA</b>	Combat Poverty Agency
<b>DCAL</b>	Department of Culture, Arts and Leisure Département de la Culture, des Arts et des Loisirs
<b>DE</b>	Department of Education
<b>DEL</b>	Department of Employment and Learning Département de l'Emploi et de l'Apprentissage
<b>DEPGL</b>	Département de l'Environnement, du Patrimoine et du Gouvernement Local
<b>DETI</b>	Department of Enterprise, Trade and Investment Département de l'Entreprise, de l'Echange et de l'Investissement
<b>DSD</b>	Department of Social Development Département du Développement Social
<b>DSFA</b>	Department of Social and Family Affairs Département des Affaires Sociales et Familiales
<b>EAPN</b>	European Anti Poverty Network Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
<b>EEE</b>	Espace Economique Européen
<b>EPFs</b>	Executive Programme Funds Fonds du Programme Exécutif
<b>Inclusion NAPs</b>	National Action Plans against Poverty and Social Exclusion Plans d'Action Nationaux contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale
<b>LAAPLN</b>	Local Authority Anti-Poverty Learning network Réseau d'Apprentissage de l'Autorité Locale Contre la Pauvreté
<b>MOC</b>	Méthode Ouverte de Coordination
<b>MSI</b>	Mainstreaming Social Inclusion Mainstreaming de l'Inclusion Sociale
<b>NAPS</b>	National Anti-Poverty Strategy Stratégie Nationale Contre la Pauvreté
<b>NDP</b>	National Development Plan Plan de Développement National

<b>NDPBs</b>	Non-Department Public Bodies Conseils Publics Non-Départementaux
<b>NESC</b>	National Economic and Social Council Conseil National Economique et Social
<b>NESF</b>	National Economic and Social Forum Forum National Economique et Social
<b>New TSN</b>	Nouveau TSN
<b>OFMDFM</b>	Office of the First Minister and Deputy First Minister Bureau du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre
<b>ONG</b>	Organisations Non Gouvernementales
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PNAI</b>	Plan National d'Action pour l'Inclusion Sociale
<b>PNB</b>	Produit National Brut
<b>PRAPS</b>	Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux soins
<b>PSI</b>	Promoting Social Inclusion Promotion de l'Insertion Sociale
<b>PTE</b>	Programme Transnational d'Echange
<b>RAPID</b>	Revitalising Areas by Planning Investment and Development Relancer les Espaces par la planification d'Investissement et de Développement
<b>RMI</b>	Revenu Minimum d'Insertion
<b>SIUs</b>	Social Inclusion Units Unités d'Insertion Sociale
<b>SMIC</b>	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
<b>SNP</b>	Social Network Programme Programme de Réseau Social
<b>TRACE</b>	Trajet d'Accès à l'Emploi
<b>TSN</b>	Targeting Social Needs Viser les besoins sociaux



## SOMMAIRE



## SOMMAIRE

Ce projet relatif au mainstreaming de l'insertion sociale fait partie des 64 projets du Programme Transnational d'Echanges (PTE). L'objectif premier du PTE est d'apporter un apprentissage mutuel aux Etats Membres, aux pays adhérents, et aux pays Membres de l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE)<sup>1</sup> et de l'Espace Economique Européen (EEE)<sup>2</sup>. En sélectionnant les projets du PTE, la commission européenne s'est particulièrement intéressée à ceux qui favorisaient le développement des Plans d'Action Nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PNAI).

Ce projet a été mené en deux phases:

- Phase I: L'objectif est d'aboutir à une meilleure connaissance l'interprétation du mainstreaming de chaque pays / de chaque région partenaires et à l'illustration de ses caractéristiques principales
- Phase II: L'objectif est d'exploiter la Phase I et tout particulièrement les caractéristiques principales du mainstreaming et de rechercher leurs potentiels afin d'entraîner des conséquences positives sur les populations en grande difficulté.

Les partenaires de ce projet sont des organisations non gouvernementales qui travaillent avec les populations en grande difficulté, des fondateurs de procédures dans le cadre de l'insertion sociale et des instituts de recherche agissant dans le cadre de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les pays/régions partenaires sont le Portugal, la France, l'Irlande du Nord et l'Irlande.

La méthodologie de ce projet est décrite ci-dessous:

- Une revue de la littérature sur l'évolution du mainstreaming de l'insertion sociale
- Deux études de cas réalisées par chaque région/pays partenaire pour illustrer leur interprétation du mainstreaming
- Un séminaire transnational.

Le mainstreaming de l'insertion sociale en Europe a une histoire récente et, par conséquent, il existe encore peu de littérature à son sujet. Les origines de l'usage de ce concept en Europe remontent à une publication émise par la Commission européenne avant le Sommet de Lisbonne (mars 2000). Cette publication (COM, 2000: 79) soulignait en réalité le besoin d'une nouvelle initiative dont le but était d'encourager les Etats Membres à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.

A l'époque du Sommet de Lisbonne, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN: European Anti Poverty Network) avait aussi souligné l'importance d'une action dominante sur la pauvreté afin d'accroître la cohésion sociale des politiques de l'Union européenne.

Dans le cadre de l'agenda européen pour la politique sociale, cette nouvelle initiative a constitué la base pour pousser l'Europe à réaliser l'objectif défini à Lisbonne, c'est-à-dire l'adoption par l'Union d'un objectif stratégique pour la prochaine décennie (d'ici 2010) et qu'elle devienne l'économie la plus compétitive et la plus dynamique en matière de connaissances... *avec une croissance quantitative et qualitative des emplois et une plus grande cohésion sociale*. Cet objectif reconnaît l'interdépendance des composants économiques et sociaux de la société pour la réalisation d'une croissance économique et d'une cohésion sociale. D'ici 2010 la réalisation de cet objectif devrait avoir *un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté*.

Cette nouvelle initiative est alors devenue ce qui est maintenant connu sous le nom de Méthode Ouverte de Coordination (MOC). Cette méthode reconnaît d'abord que la politique sociale est de la responsabilité des Etats Membres et que la Commission européenne ne peut que définir des objectifs, des directives et des indicateurs tout en contrôlant le progrès de leur exécution. La présentation de Plans d'Action Nationaux contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (Inclusion NAPs) est centrale à la MOC. La MOC recherche de plus à identifier, promouvoir et favoriser l'échange d'informations sur les bonnes pratiques dans le combat contre la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ceci est réalisé par la démarche de suivi des programmes nationaux d'inclusion définie dans *Le Rapport Conjoint sur l'Inclusion Sociale* (Commission européenne, 2002) et le Programme Transnational d'Echange.

Le « mainstreaming de l'Insertion Sociale » prend explicitement place dans la MOC sous l'Objectif Quatre des objectifs communs. Cet objectif appelle à la participation de ceux qui souffrent d'exclusion sociale, à l'intégration du combat contre l'exclusion dans toutes les politiques générales, et à la promotion du dialogue et du partenariat entre tous les groupes concernés, publics et privés. *Le Rapport Conjoint sur l'Inclusion Sociale* illustre quelques exemples des pratiques de mainstreaming mises en place dans différents Etats Membres. Il reconnaît aussi un besoin d'efforts supplémentaires, autres que ceux du domaine de la protection et de l'assistance sociales, pour intégrer l'insertion sociale dans tous les domaines de politique.

La Commission européenne et le Conseil ont continué à produire des rapports sur le besoin d'intégration de l'insertion sociale, par exemple lors de la conclusion du Sommet de Bruxelles en mars 2003 et de l'examen de milieu de mandat de l'agenda pour la politique sociale

(COM, 2003: 312). Pourtant, ils ne soulignent pas ou ne donnent aucune directive sur la façon de procéder. Il existe un besoin de clarification sur ce qu'implique le concept de mainstreaming et son application dans les différents Etats Membres. La suite de ce compte-rendu aborde ces questions.

Pour développer les connaissances déjà existantes sur le concept de « mainstreaming », ce rapport les a examinées selon le genre et la nationalité. La réduction de la pauvreté par l'usage du mainstreaming est également une pratique utilisée par les agences de développement internationales. Ces orientations sont présentées par l'OCDE (OCDE, 2001) dans ses directives aux Comités d'Aide au Développement (CAD). Elles sont développées par les agences internationales telles que la Banque Mondiale, le FMI et les Nations Unies. Parmi les principes qui soutiennent ces grandes lignes se trouve la reconnaissance que la pauvreté est multidimensionnelle et que tous les partenaires doivent faire preuve d'une volonté politique de réduire la pauvreté. Les directives présentent les éléments requis pour une réduction effective de la pauvreté et proposent une définition :

***« Les mainstreaming de la réduction de la pauvreté sous-entendent leur intégration en tant que considération critique dans la formulation politique des agences, des processus de planification, de décision, d'implémentation et d'évaluation. »***

Les premières références au mainstreaming par genre émergent d'un débat aux Nations Unies sur le rôle de la femme dans le développement, ce qui était considéré comme moyen de promouvoir le rôle de la femme dans le cadre du développement et d'intégrer les valeurs attachées à la femme dans la recherche du développement. En Europe, le concept a été défini depuis le milieu des années 1990 et appliqué dans tous les principaux programmes et règlements européens. Le Traité de Rome a fourni une base juridique à ce concept et le Traité d'Amsterdam l'a renforcé en ajoutant des articles sur la promotion de l'équité des sexes et l'élimination des inégalités et discriminations liées aux sexes.

Alors qu'il n'existe aucune définition exclusive du mainstreaming de genre, toutes les définitions regroupent un certain nombre d'éléments communs. Ce sont la recherche de l'égalité des sexes, la reconnaissance que le mainstreaming est un moyen de réalisation de cette recherche, une nouvelle façon de développer et d'exécuter les règlements, une nouvelle base de connaissances et d'aptitudes pour les participants, et un changement des traditions culturelles et institutionnelles et des représentations des participants. Une définition utile émanant du Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe, 1998) décrit le mainstreaming des genres comme:

***La (ré)organisation, l'amélioration, le développement et l'évaluation des processus de politiques afin que les acteurs normalement investis dans la rédaction de politiques incorporent une perspective d'égalité des sexes dans toute politique, à tout moment et à tout niveau.***

On peut noter aujourd'hui un certain progrès dans l'établissement d'une culture de mainstreaming des genres en ce qui concerne la mise en place des réglementations en Europe. Un rapport récent (Comité Consultatif, 2002) déclara la réalisation d'un *engagement et de gains précieux jusqu'ici*. Pourtant, ce rapport annonça aussi que le but 'ambitieux' de mobiliser tous les services était encore 'largement inachevé'; que le mainstreaming des genres n'était pas appliqué de manière cohérente et efficace; et que le manque réciproque de volonté politique et de ressources – à la fois humaines et budgétaires – et d'expertise appropriée, constituaient des barrières au mainstreaming.

Le présent rapport étudie ensuite la pratique et l'interprétation du mainstreaming de l'insertion sociale dans chacune des régions/chacun des pays partenaires. Le rapport présente le contexte socio-économique et politique du mainstreaming et fournit aussi des études de cas pour illustrer cette interprétation.

### **Le Portugal**

En 1974, alors qu'une révolution démocratique établit un nouveau gouvernement au Portugal, les cas de pauvreté sont très élevés dans un arrière-plan de systèmes traditionalistes économiques et sociaux. Il y a eu beaucoup de progrès depuis comme l'introduction de la prestation universelle dans les secteurs de la santé et de l'éducation et celle d'un revenu minimum. Le Portugal rejoignit l'UE en 1986 et bénéficia par conséquent de sa participation dans les programmes européens contre la pauvreté. Malgré ces développements, la pauvreté relative de revenu (après transferts sociaux), représentant 60 % du revenu médian, reste cependant élevée à environ 21 % (en 1999), avec un taux persistant de pauvreté de 14 %.

Le mainstreaming de l'insertion sociale au Portugal est utilisé pour décrire les stratégies s'assurant que la pauvreté constitue une priorité pour l'élaboration de réglementations. Cela sous-entend l'intégration de cette dimension dans tous les domaines de réglementation, la mise en place d'une synergie dans ces domaines et l'établissement d'une cohérence réglementaire. Au Portugal, cela s'effectue sur deux niveaux : de haut en bas à travers l'exécution et la coordination des stratégies et des politiques nationales ; de bas en haut où il existe aussi une interprétation du mainstreaming qui se base sur un processus beaucoup plus local.

Les études de cas portugaises suivantes illustrent cette interprétation:

1. Le Plan National d'Action pour l'Insertion portugais (PNAI) de 2001-2003: Le PNAI a rassemblé tous les acteurs pertinents dans un effort d'accord sur une stratégie réduisant la pauvreté. Le second plan, le PNAI de 2003-2005, améliore le premier et fournit une identification plus précise de ceux en danger de pauvreté.
2. Programme de Réseau Social: il s'agit d'une planification stratégique et d'un processus de réalisation au niveau local qui rassemble toutes les organisations publiques et les ONG concernées dans un processus systématique et cohérent. Des comités locaux sont formés pour l'analyse des besoins ainsi que la mise en place de plans d'action. Au début de l'année 2003, 176 sur 308 municipalités participaient à ce projet.

### **La France**

Avant les années 1980, la France connue une longue période de croissance économique. Celle-ci, accompagnée de l'introduction de politiques comme le SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance) et de salaires plus élevés chez les femmes réduisit considérablement la pauvreté. Pourtant, à partir du début des années 1980, et principalement à cause de la restructuration économique, le chômage augmenta et continua à être relativement élevé avec des périodes de chômage considérables dans les années 1990 et le début des années 2000. Ceci conduisit à l'émergence de nouvelles formes de pauvreté : travailleurs pauvres, demandeurs d'asile, les taux de pauvreté en France atteignirent approximativement 15 % en 1999 pour le taux de pauvreté relative de revenu et 9 % pour le taux persistant de pauvreté.

En 1995, la campagne présidentielle sur le thème de la 'fracture sociale' aboutit au vote en 1998 d'une loi de lutte contre les exclusions développant deux stratégies:

- La première affirmait que la pauvreté et l'exclusion sont la conséquence du chômage
- La seconde recherchait à favoriser l'accès aux droits, plus particulièrement l'adoption d'une proposition de loi intitulée *Lutte Contre les Exclusions* (1998); et *Droit Des Malades* (2002).

En France, aucune tentative formelle de faire de l'intégration de la pauvreté et de l'insertion sociale une question de toutes les politiques n'a été notée. En revanche, on trouve dans les politiques sociales françaises de nombreux exemples de mesures qui ont permis à des individus ou à des groupes vivant dans la pauvreté et l'exclusion sociale de tenter de rejoindre les courants dominants de la société. Ces mesures sont développées et exécutées par un partenariat entre les différents secteurs.

Pour commencer cette approche de mainstreaming, il faut comprendre qu'elle est une tentative du processus politique de mettre en place dans un système les éléments nécessaires pour que les gens qui vivent dans la pauvreté et l'exclusion sociale puissent exercer leurs droits sur la santé, le logement et autres aspects de leurs vies.

L'approche liée au droit de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale est manifeste dans les études de cas présentées:

1. *Les Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention (PRAPS)*: ont pour objectif de réduire les inégalités par une prestation de soins médicaux et par une intervention au niveau régional, de permettre aux personnes en difficulté d'accéder aux services de soutien. Ceci suppose la mobilisation et la coordination des différents acteurs du domaine de la santé.
2. *TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi)*: a pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle durable des jeunes sans diplôme. Il permet aux jeunes de 16-25 ans de bénéficier d'un soutien personnalisé de 18 mois pour un emploi durable. Il se fait par la coordination des acteurs pertinents.

### **L'Irlande du Nord**

L'Irlande du Nord a connu de nombreux troubles sociaux à partir de la fin des années 1960 jusqu'au milieu des années 1990. C'est une 'région' du Royaume Uni au système de dévolution, actuellement suspendu. Les troubles sociaux connus par l'Irlande du Nord ont créé de profondes divisions sociales et économiques dans la région. Il n'y a pas de mesure de la pauvreté en Irlande du Nord. Pourtant, la région connaît de lourdes difficultés comme un chômage relativement élevé et une dépendance aux transferts de la sécurité sociale.

La politique de l'Irlande du Nord de Nouveau TSN (*Targeting Social Need, Viser les besoins sociaux*) constitue en réalité le mainstreaming de l'insertion sociale en Irlande du Nord. Il se fait par l'orientation des efforts et des ressources disponibles des programmes publics existants vers les personnes, les groupes et les zones ayant le plus de besoins sociaux. Le Nouveau TSN n'est pas un programme qui a son propre budget, c'est une politique fonctionnant à travers tous les programmes de dépense existants dans tous les Départements de l'Irlande du Nord. Trouver des ressources supplémentaires pour le Nouveau TSN implique l'aménagement de programmes ou la présentation de programmes de ressources supplémentaires dans le cadre des dépenses annuelles publiques. Les deux études de cas suivantes donnent des exemples sur la façon dont cela est entrepris.

1. *Recentrer les Dépenses à l'intérieur des programmes existants*: en incorporant de nouvelles considérations de TSN dans les objectifs des programmes, en « tranchant la cime » des budgets et en

utilisant l'argent des premières tranches pour assister ceux qui sont le plus dans le besoin; en établissant de nouvelles considérations issues TSN dans les estimations économiques et dans les critères d'évaluation pour le financement des secteurs volontaires et communautaires.

2. Fonds du Programme Exécutif pour les Enfants. Il s'agit d'un fonds auquel les départements peuvent soumettre une demande de revenu supplémentaire pour les enfants dans le besoin et les jeunes en danger. Le financement peut être accordé pour des projets de soutien d'activités à travers les départements ainsi que pour des projets-clés qu'un département individuel ne pourrait pas soutenir par ses propres ressources.

### **L'Irlande**

Pendant les années 1990, l'Irlande a connu une forte croissance économique qui entraîna une baisse du chômage à long terme. Parallèlement, il y eut d'importantes augmentations des allocations sociales, ce qui en conjonction avec la baisse du chômage entraîna une baisse considérable de la pauvreté consistante (une combinaison de la pauvreté de revenu et de la privation de ressource) de 11 % en 1997 à 5 % en 2001. Cependant, la pauvreté de revenu relative a montré une tendance contrastante, passant d'un taux de 18% en 1997 à 22% en 2001. De plus, en 1999, le taux persistant de pauvreté était de 12 %, quatre points de pourcentage au-dessus de la moyenne européenne, juste devant la Grèce et le Portugal.

En Irlande, la réponse traditionnelle du gouvernement à la pauvreté est passée par un système visant la protection/l'assistance sociale. Depuis quelques années, le gouvernement a pourtant évolué vers une réponse plus stratégique au travers de l'adoption du NAPS (National Anti-Poverty Strategy, Stratégie Nationale Contre la Pauvreté) en 1997. Cette stratégie fixe des cibles pour la réduction de la pauvreté et établit des structures pour l'intégration et la coordination du développement de politiques dans plusieurs secteurs du gouvernement. Il y a eu un certain nombre d'examen de cette stratégie, y compris la production de plans d'action nationaux semestriels sous la Stratégie pour l'insertion sociale de l'UE.

En Irlande, la notion de mainstreaming place la pauvreté et l'insertion sociale dans la réglementation et sur l'agenda politique. Cette notion coïncide avec l'approche stratégique du NAPS et comprend les caractéristiques suivantes :

- Une vision, des objectifs et des cibles qui fournissent un élément de risque politique et un point central pour l'accomplissement des tâches au travers des départements et des personnes chargées de prendre les décisions

- L'incorporation d'une perspective de pauvreté dans le processus de décision par l'amélioration de l'information et des connaissances. Ce processus s'appelle l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing)
- Des mécanismes entrelacés pour la direction, la supervision et la revue des cibles (les structures institutionnelles établies par le NAPS couvrent ces secteurs).

Les études de cas irlandaises sont les suivantes :

1. L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing): Introduite en 1998, elle a pour objectif d'incorporer une perspective de pauvreté dans toutes les propositions de textes majeurs. Le but n'est pas de rediriger les ressources ou toutes politiques vers des mesures contre la pauvreté et l'exclusion sociale mais plutôt d'identifier l'impact que pourrait avoir la proposition de texte sur les gens exclus afin qu'elle soit prise en considération lors de l'élaboration des politiques.
2. Unité d'insertion sociale du Conseil de la Ville de Cork (2000-2005). Son objectif est de créer un changement de l'intérieur en développant les connaissances du personnel de l'autorité locale sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette approche comprend trois aspects : la prise de conscience, la recherche et l'analyse de politiques.

L'examen des institutions des différents partenaires a montré qu'il n'existe pas de notion commune de mainstreaming de l'insertion sociale. Elle a plutôt identifié les approches que les politiques existantes tentent de soulever et les paradigmes d'exécution afin d'engendrer un résultat positif sur les personnes en grande difficulté. Ces approches s'ajoutent et sont complémentaires aux actions spécifiques (aux politiques ciblées.) Ces actions peuvent être classées de la manière suivante:

- Les types de mainstreaming administratifs, trouvés en Irlande et au Portugal. Ils comprennent 'l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) ' où une évaluation de toutes les politiques est basée sur un principe préventif pour s'assurer qu'elles n'exacerbent pas la pauvreté.
- Un mainstreaming exécutif plus fort, trouvé en Irlande du Nord. Il utilise activement les ressources en faveur des personnes vivant dans la pauvreté, en écrétant les budgets des différents ministères pour opérer une redistribution.

- Un mainstreaming légal, trouvé en France. Les droits sociaux font partie intégrante de la loi nationale , c'est le cas de la *Loi Contre l'Exclusion Sociale*.

Cette recherche a montré qu'il existe deux niveaux de mainstreaming. Le premier est une forme qui peut être dénommée 'intégrationniste'; il introduit essentiellement des perspectives d'insertion sociale dans les processus de politiques existantes mais ne discute pas les paradigmes des politiques existantes. Le second peut être dénommé 'mise en place de l'agenda'; il sous-entend une réévaluation fondamentale, non seulement en matière de procédures d'élaboration de politiques mais aussi en matière d'accomplissement de politiques vues de la perspective de l'insertion sociale.

L'analyse a permis de trouver des caractéristiques communes aux études de cas qui forment la base du mainstreaming. Elles ont été déterminées par la comparaison et la mise en contraste des études de cas et par les discussions lors du Séminaire. Les caractéristiques identifiées sont regroupées sous les titres suivants :

- Processus politiques:
  - L'insertion d'une perspective de pauvreté dans le développement des textes.
  - Des dispositions professionnelles transversales.
  - Des mécanismes de participation des personnes en grande difficulté.
  - Un système d'évaluation ex-post.
- Les conséquences pour les populations en grande difficulté. Cette étude n'a pas noté de réduction de la pauvreté; des résultats positifs émanant des études de cas furent tels que ci-dessous:
  - Des actions sur les politiques existantes qui prêtent plus d'attention aux personnes exclues/ vivant dans la pauvreté.
  - Plus de participation et de dialogue entre les partenaires sociaux et les personnes vivant dans la pauvreté.
  - Plus de ressources allouées à l'insertion sociale dans le cadre des politiques/programmes existants afin d'attirer une attention particulière sur les personnes exclues/ vivant dans la pauvreté.
- Les conséquences dans l'élaboration des politiques et leurs acteurs:
  - Un changement d'attitudes et de la culture du travail pour inclure une perspective de pauvreté.
  - Des responsabilités et une prise en charge plus importantes

dans l'insertion sociale de tous les secteurs de politiques.

- De meilleures données et d'informations sur la pauvreté et l'exclusion, comme par exemple l'amélioration des systèmes de dissémination pour l'innovation et l'apprentissage autour de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- Une plus grande efficacité dans l'élaboration des politiques.

La Phase I n'est que le commencement d'un travail de recherche sur le mainstreaming. D'autres recherches seront nécessaires pour pouvoir estimer la capacité du mainstreaming à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. Une plus grande équité et efficacité dans l'élaboration des politiques et dans les politiques en général sont aussi requises.





## 1. INTRODUCTION AU PROJET

# Introduction au Projet

## 1.1 Le contexte

En novembre 2002, l'Agence CPA (Combat Poverty Agency: *Agence Combat contre la Pauvreté*) reçue des fonds de la Commission européenne pour la réalisation d'un projet sur le Mainstreaming de l'Insertion Sociale (MSI: *Mainstreaming Social Inclusion*).

Le projet fait partie des 64 projets retenus à travers l'Europe sur le thème de la pauvreté et de l'insertion sociale. Ces projets font partie du Programme Transnational d'Echange (PTE) européen intégré au Volet 2 du Programme d'Action Communautaire sur l'Exclusion Sociale.

L'objectif du PTE est spécifiquement de promouvoir et de soutenir l'organisation d'échanges et de promouvoir l'apprentissage mutuel entre les Etats Membres, les pays d'adhésion, les pays de l'EALA et de l'EEE. Par conséquent, une des caractéristiques majeures de ce projet fut le développement transnational des résultats clés de la recherche.

Dans sa sélection de projets sous le PTE, la Commission européenne privilégia ceux qui accroissent le développement des Plans Nationaux d'Action contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (Inclusion NAPs) – en particulier, ceux qui adressent les questions émergentes du premier tour de l'Inclusion NAPs, telles qu'identifiées dans Le Rapport Conjoint sur l'Inclusion Sociale (Commission européenne, 2002.) Dans le *Rapport Conjoint*, l'Objectif 4 stipule: Pour mobiliser tous les organismes pertinents, la Commission donne comme exemple de mainstreaming le développement de la coordination interdépartementale en matière d'exclusion sociale aux niveaux à la fois politiques et officiels. Elle stipule cependant :

***Au-delà de l'établissement d'institutions adéquates, des efforts supplémentaires doivent être menés pour souligner la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans d'autres domaines que ceux de la protection sociale ou de l'assistance sociale.***

Le *Rapport Conjoint* donne ensuite la pratique de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) comme exemple de pratiques innovatrices de l'intégration de l'insertion sociale en Irlande et en Irlande du Nord. L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) apparaît lorsqu'une perspective de pauvreté est incluse aux stades du développement de politiques.

## 1.2 La portée du projet et les objectifs retenus

Ce projet se propose d'accroître les connaissances et la notion de mainstreaming de l'insertion sociale et en particulier à établir ses

caractéristiques et ses exigences/conditions. Le projet se divise en deux phases:

- Phase I: L'objectif de la première phase est d'arriver à une interprétation du mainstreaming de chaque pays/de chaque région partenaire et d'identifier ses caractéristiques principales
- Phase II: L'objectif de la seconde phase est d'exploiter la Phase I, particulièrement les caractéristiques principales du mainstreaming et de rechercher sa capacité à obtenir des résultats positifs sur les personnes en grande difficulté.

La recherche en Phase I accentua ses efforts sur le mainstreaming à la fois de de l'insertion sociale et de l'élimination de la pauvreté. La Phase II se concentre sur le mainstreaming de l'élimination de la pauvreté.

### 1.3 Les partenaires du projet

Ce projet rassemble un certain nombre de partenaires différents, y compris les initiateurs de politiques dans le secteur de l'insertion sociale, les organisations non gouvernementales (ONG) en relation avec les personnes en grade difficulté et les instituts de recherche dans les secteurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale:

- Le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) est une coalition indépendante des ONG et des groupes engagés dans le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. L'objet explicite des organisations de l'EAPN est d'accorder aux personnes et communautés vivant dans la pauvreté et l'exclusion sociale l'exercice de leurs droits et devoirs et de leur permettre de rompre leur isolement et de contrecarrer leur exclusion sociale
- L'Institut pour la Solidarité et la Sécurité Sociale (Instituto de Solidariedade e Segurança Social) au Portugal est un département du Ministère de la Sécurité Sociale et du Travail. Il est responsable du développement et de la coordination des politiques sociales, du soutien du développement des partenariats entre les intéressés principaux et de la coordination du processus de l'Inclusion NAPs
- L'École Nationale de la Santé Publique en France, école supérieure de formation professionnelle dans le secteur sanitaire et social est représentée à l'Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion Sociale. L'Observatoire National rend compte de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France. Les adhérents à l'Observatoire au nombre de 22 sont constitués de représentants de départements gouvernementaux, d'ONG et de chercheurs et universitaires

- Le Bureau du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre (OFMDFM) en Irlande du Nord est responsable de la promotion générale du Nouveau TSN , stratégie pour le combat de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Irlande du Nord. Il examine aussi le progrès effectué dans l'administration de l'Irlande du Nord. L'OFMDFM coordonne la contribution de l'Irlande du Nord dans l'Inclusion NAPs du Royaume Uni
- L'Office pour l'Insertion Sociale (*OSI: Office for Social Inclusion*) du Département des Affaires Sociales et Familiales (DSFA: *Department of Social and Family Affairs*) en Irlande est le département gouvernemental leader chargé de l'exécution de la Stratégie irlandaise Nationale Contre la Pauvreté et de l'Inclusion NAPs. (Il est aussi responsable du développement et de l'exécution de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing))
- Le Forum National Economique et Social (NESF: National Economic and Social Forum) en Irlande est un corps représentant des institutions partenaires sociales comprenant: les Membres du parlement, les employeurs, les organisations syndicales et agricoles, le secteur communautaire et volontaire et le gouvernement local et central. L'intérêt central des travaux du forum est d'évaluer l'exécution des politiques liées à l'équité et à l'insertion sociale. Il convoque un Forum d'Insertion Sociale annuel pour l'examen des NAPS
- L'Agence de Combat contre la Pauvreté (*CPA: Combat Poverty Agency*) en Irlande est une agence prévue par la loi. Son rôle est de promouvoir une société juste et compréhensive en travaillant sur la prévention et l'élimination de la pauvreté en Irlande. Le CPA conseille le gouvernement sur les façons dont la pauvreté peut être éliminée en Irlande. Elle a un rôle central dans le soutien de l'exécution de la Stratégie irlandaise Nationale Contre la Pauvreté et le développement de l'Inclusion NAPs irlandaise.

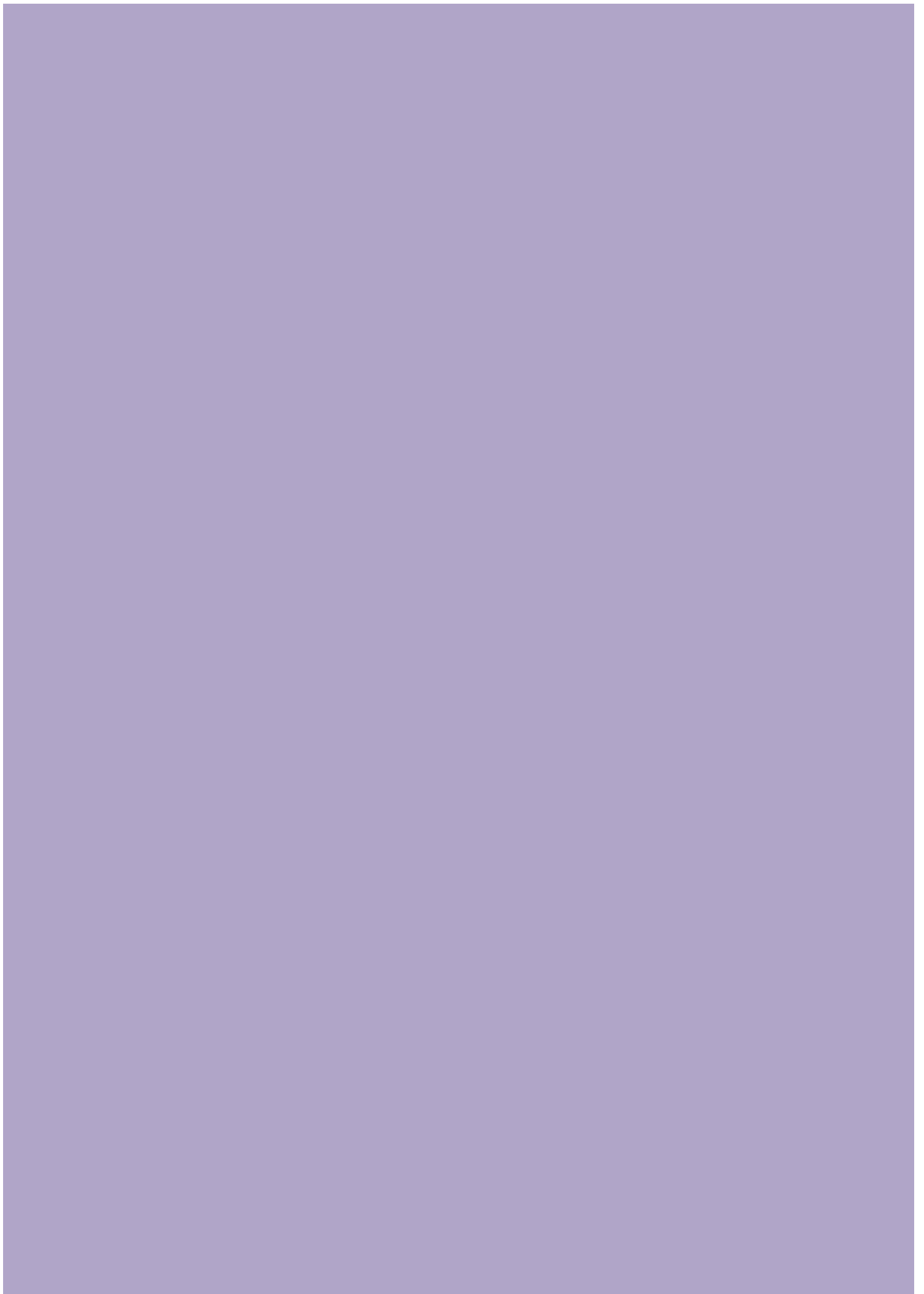
## 1.4 La méthodologie

Les principales caractéristiques de la méthodologie sont décrites ci-dessous :

- Une revue de la littérature européenne et internationale pour rendre compte de l'évolution du mainstreaming de l'insertion sociale
- Deux études de cas réalisées par chaque partenaire/chaque région pour illustrer l'application des mainstreaming

- Un séminaire transnational, « Le Mainstreaming de l'Insertion Sociale, *Mainstreaming Social Inclusion* », tenu en juin 2003. Le séminaire a rassemblé les participants des organisations partenaires, y compris les officiels nationaux, régionaux et locaux du gouvernement, les experts en politiques sociales et les ONG contre la pauvreté.

Le *Rapport du Séminaire* distinct est disponible dans:  
L'Agence de Combat contre la Pauvreté en Irlande; Le Bureau du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre en Irlande du Nord; L'École Nationale de la Santé Publique en France; et l'Institut pour la Solidarité et la Sécurité Sociale au Portugal. Voir Appendice 1 pour la liste des contacts.





## 2. L'ÉVOLUTION DU MAINSTREAMING DE L'INSERTION SOCIALE EN EUROPE

## 2 L'évolution du mainstreaming de l'insertion sociale en Europe

### 2.1 Introduction

Le mainstreaming de l'insertion sociale en Europe est un nouveau concept et la littérature à ce sujet reste limitée. Pourtant, l'idée de mainstreaming est largement utilisée dans d'autres secteurs en Europe, spécialement en ce qui concerne le mainstreaming des genres. De plus, l'insertion d'une perspective de pauvreté est une pratique courante au niveau international dans les agences de développement. La Commission européenne utilise depuis quelques années ce terme dans les communiqués majeurs de politiques. Les deux paragraphes suivants retracent les origines du mainstreaming de l'insertion sociale et commencent à formuler un exposé raisonné en terme de mesure multidimensionnelle de la pauvreté et du besoin de réponses politiques supplémentaires autres que la protection sociale.

### 2.2 D'autres réponses sont nécessaires pour combattre la pauvreté

En général, l'Europe est un continent relativement riche avec des structures économiques et institutionnelles en place qui contribuent à la création de richesses et à la génération d'emplois. Cependant, malgré la protection sociale, les logements subventionnés et les systèmes de santé et d'éducation, la fréquence et la ténacité de la pauvreté sont significatives. Selon une donnée la plus récente qui soit disponible (EUROSTAT 2003), en 1999, 15 % de la population européenne (plus de 50 millions de personnes) étaient considérés comme en danger de pauvreté de revenu.<sup>3</sup> Ce chiffre masque la variation étendue entre les Etats Membres qui variait de 9 % en Suède et de 21 % en Grèce et au Portugal. Une caractéristique de la pauvreté en Europe particulièrement inquiétante est que la moitié des personnes vivant dans la pauvreté sont dans une pauvreté persistante<sup>4</sup>. Ce chiffre est d'approximativement de 25 millions. La part de la population en situation de pauvreté persistante est la plus élevée en Irlande et au Portugal.

La pauvreté n'est pas un phénomène à court terme qui reflète les caprices des cycles des affaires. Elle suggère plutôt l'existence d'inégalités structurelles telles que l'accès à l'emploi et à l'éducation.<sup>5</sup> Elle implique aussi que même si les transferts sociaux réduisent le risque de pauvreté, ils ne l'éliminent pas, même dans les pays qui ont une dépense sociale relativement élevée. Le problème s'aggrave avec la nature changeante de l'Europe à cause de l'accroissement et du vieillissement de la population et d'une tendance technologique croissante à l'emploi qui peut accélérer la tendance déjà existante à accroître la pauvreté de revenu relatif<sup>6</sup> à travers l'Europe.

Le défi pour les acteurs de la politique est de combiner des réponses de nouvelles politiques pour combattre la pauvreté et en particulier de créer et d'exécuter des politiques qui interviennent sur les causes originelles des inégalités structurelles. La Commission européenne dans une publication récente sur l'examen du milieu de mandat de l'agenda pour la politique sociale montre la résistance du modèle social européen. Elle indique aussi le besoin de plus d'intégration entre les politiques sociales et économiques quand elle stipule que *les économies les plus dynamiques et performantes de l'UE sont celles où les politiques économiques et sociales interagissent positivement* (COM, 2003: 312).

## 2.3 La réponse politique de l'Europe

### 2.3.1 L'agenda pour la politique sociale

En général, « l'Europe Sociale » a reçu moins d'attention que « l'Europe économique » tout au long de la vie de l'Union européenne. Ce n'est qu'à partir du Traité d'Amsterdam en 1997 et du Sommet de Lisbonne en mars 2000 que l'Union européenne commença à agir explicitement sur les politiques sociales. L'article 137 du Traité d'Amsterdam demande à l'UE de soutenir les actions des Etats Membres dans le combat de l'exclusion sociale et ceci, afin *d'améliorer les connaissances, de développer les échanges d'information et des bonnes pratiques, de promouvoir des approches innovatrices et d'évaluer l'expérience.*

Au Sommet de Lisbonne, les chefs d'Etat et les Gouvernements ont convenu que l'Union devrait adopter pour la prochaine décennie (jusqu'à 2010) l'objectif stratégique de devenir *l'économie de base de données des connaissances la plus compétitive et la plus dynamique... avec des emplois quantitativement et qualitativement supérieurs et une plus grande cohésion sociale.* Cet objectif reconnaît essentiellement l'interdépendance entre les composants économiques et sociaux de la société pour atteindre une croissance économique stable et une cohésion sociale. D'ici 2010 l'accomplissement de cet objectif aurait *un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté.*

Les objectifs des politiques de Lisbonne furent ensuite traduits en mesures concrètes dans le cadre de l'agenda pour la politique sociale. Ceux-ci sont définis dans une Publication (COM, 2000: 379) qui retrace ce qui rassemble l'emploi et les politiques sociales. Au sens large, les mesures sont structurées autour des objectifs de politiques suivants :

- Le plein emploi; plus d'emplois et particulièrement ceux en relation avec l'économie valorisant les emplois qualifiés
- La modernisation et l'amélioration du système de protection sociale

- La promotion de l'égalité des sexes et de l'insertion sociale
- Le renforcement des droits fondamentaux et la lutte contre la discrimination
- L'extension de l'UE et la promotion de la coopération internationale.

### 2.3.2 La méthode ouverte de coordination

A la suite du Sommet de Lisbonne, une méthode innovatrice de la réalisation de l'Objectif de Lisbonne fut développée au Sommet de Nice en décembre 2000. Elle est connue sous le nom de Méthode Ouverte de Coordination (MOC).<sup>7</sup> L'approche de la MOC reconnaît que les politiques sociales restent de la responsabilité des Etats Membres, la Commission européenne fixant les objectifs, les directives et les indicateurs tout en surveillant le progrès de leur exécution. Les principaux composants de l'approche de la MOC sont définis ci-dessous :

- Une nouvelle série d'objectifs est fixée
- Les Etats Membres présentent leurs programmes
- Une série commune d'indicateurs est utilisée pour le suivi de la performance et du progrès
- Une évaluation et un examen sont entrepris et leurs résultats synthétisés dans le *Rapport Conjoint sur l'Inclusion Sociale*. Ce rapport contient des recommandations pour les Etats Membres qui doivent y prêter attention.

Il existe quatre objectifs communs:

- Faciliter la participation à l'emploi, l'accès pour tous aux ressources, aux droits, et aux biens et services
- Empêcher les risques d'exclusion
- Aider les plus vulnérables
- Mobiliser tous les organismes pertinents.

Chaque Etat membre montre comment il atteint ses objectifs dans son Panai. Les premiers plans ont été soumis en juin 2001 et la Commission européenne produit par la suite une recension définie dans le *Rapport Conjoint sur l'Inclusion Sociale (2002)*. Ce *Rapport* a été adopté par le Conseil Européen.

Une série d'indicateurs fut développée pour surveiller l'exécution des objectifs. Ceux-ci mesurent l'état des problèmes sociaux et non la

manière dont les politiques sont exécutées, ce qui reflète le fait que les politiques visant l'Insertion Sociale, sont de la responsabilité des Etats Membres alors que les objectifs qui sont fixés à un niveau européen sont de la responsabilité commune des Etats Membres collectifs de l'Union européenne.

Un autre aspect de la MOC réside dans l'identification, la promotion et l'échange de bonnes pratiques dans le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est le rôle du *Rapport Conjoint sur l'Inclusion Sociale* ainsi que du Programme Transnational d'Echange (PET).

- L'approche de la MOC est aussi manifeste dans le secteur du chômage. Le Traité d'Amsterdam introduit un chapitre sur le chômage, chapitre développé par la suite dans la Stratégie européenne pour l'Emploi, fondée sur quatre dimensions: la capacité à l'emploi, l'adaptabilité, l'esprit d'entreprise et les opportunités égales. Afin de soulever la question de l'emploi en Europe, les Etats Membres doivent présenter des Programmes d'Action Nationaux sur l'emploi (PNAE).

O'Donnell (2003) montre que l'approche de la MOC est une alternative à la *méthode communautaire classique de régulation...elle... facilite un degré d'eupéanisation par la création d'incitations à la coopération sur les problèmes communs*. La MOC, par son *management par objectifs* (Atkinson, 2002) et ses indicateurs associés recherche à inciter les Etats Membres à engager une réforme qui convergerait avec les résultats des politiques au long terme.

Un Second round de l'Inclusion fut engagé en juillet 2003 et la Commission prépare un *Rapport Conjoint* pour la Réunion du Conseil au Printemps 2004. La caractéristique la plus innovatrice de ces programmes est probablement le fait qu'ils contiennent des cibles nationales spécifiques pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce qui consolidera la MOC et devrait focaliser davantage l'attention des acteurs gouvernementaux de la politique et de la société civile sur les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. Le *Rapport Conjoint* indique les progrès afin d'atteindre l'Objectif de Lisbonne et souligne les bonnes pratiques.

## **2.4 Compter sur le futur de l'agenda pour la politique sociale**

L'Union européenne débat actuellement de la rédaction d'une nouvelle Constitution. Celle-ci remplacera tous les traités précédents et pourra répondre à une Union européenne plus large. L'aspect le plus significatif, en terme de politiques sociales, réside dans le fait que la Constitution gouvernant l'Europe aura fort probablement des valeurs centrales sociales et des objectifs tels que la lutte contre l'exclusion sociale et la discrimination, la promotion de la justice et de

la protection sociale et l'augmentation de l'égalité entre les hommes et les femmes. L'avant-projet actuel de la Constitution reconnaît les droits, les libertés et les principes de la Charte européenne des Droits Fondamentaux. Cependant, la Charte s'adresse aux organismes européens et aux Etats Membres pour l'exécution du Droit européen. La Charte doit respecter le principe de subsidiarité et les limites des pouvoirs de l'Union.

Il n'existe pas de conséquences pratiques pour les politiques d'insertion sociale dans l'avant-projet actuel de la Constitution si ce n'est le partage des compétences dans les politiques sociales entre les Etats Membres. Les changements de politiques sociales risquent plus d'émaner des changements de la MOC telles que les modifications proposées dans les secteurs de la retraite, de la santé et de l'insertion sociale. Ce changement vraisemblable est un processus appelé 'rationalisation'. L'idée est que tous ces secteurs, y compris l'insertion sociale, suivent un cycle et une échelle du temps communs. Il y aura aussi un rapport commun annuel lors de la Réunion du Conseil au Printemps, accompagné d'un rapport majeur tous les 3 ans.<sup>8</sup> L'objectif de cette rationalisation est de renforcer la Stratégie de Lisbonne en alignant ses composants de façon plus équilibrée. La date de lancement de ce processus n'est pas encore actuellement déterminée.

## 2.5 Les origines du mainstreaming de l'insertion sociale dans la politique sociale en Europe

Il est difficile de savoir quand et sous quelle forme le concept de « mainstreaming de l'insertion sociale » fut utilisé pour la première fois. Cependant, ce qui est probablement sa première articulation formelle est définie dans une publication (COM, 2000: 79), « Construire une Europe Inclusive », préparée pour le Sommet de Lisbonne. Cette Publication présentait une nouvelle initiative dont le but était de soutenir les Etats Membres dans le combat contre l'exclusion sociale. Cette initiative fut par la suite développée dans la MOC. Dans cette publication, des références explicites aux mainstreaming de l'insertion sociale sont faites dans le cadre même des politiques propres de l'UE. Elle remarque que *cette nouvelle initiative complémentera ses efforts d'intégration de l'insertion sociale dans toutes les politiques de la Communauté*. Le réseau EAPN fournit aussi des articulations précoces sur le mainstreaming. Par exemple, à un Séminaire précédent le Sommet de Lisbonne, « Mainstreaming de l'Insertion Sociale , *Mainstreaming Poverty and Social Exclusion*», (EAPN, 2000), il a invité à *l'intégration d'une action contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour articuler une volonté politique de faire de la cohésion sociale l'intérêt des politiques de l'UE*.

La publication de la Commission (COM, 2000: 79) insiste sur la nécessité d'une approche compréhensive et coordonnée des

politiques visant à l'insertion sociale. Cette approche devrait largement dépasser les politiques de protection sociale en insistant sur la création d'un environnement équitable qui autorise la participation active de tous. La Commission remarque que :

***Le challenge est non seulement de fournir une meilleure assistance aux exclus (ou sous risque d'exclusion) mais aussi d'intervenir activement sur les barrières structurelles de l'insertion sociale ... (cette initiative) concerne aussi les nouvelles formes potentielles d'exclusion sociale qui pourraient émerger lors du changement vers une société et une économie de connaissances.***

Cette approche devrait aussi s'assurer que l'objectif de l'insertion sociale est incorporé aux politiques économiques et sociales. Cependant, la Commission ne s'étend pas plus sur la façon dont de telles politiques peuvent être mises en œuvre.

Parmi les objectifs, l'Objectif 4 traite de la mobilisation de tous les acteurs. Cet objectif donne jusqu'ici la plus claire et la plus forte expression de la tentative de l'Europe en ce qui concerne le mainstreaming de l'insertion sociale. L'Objectif 4 est de mobiliser tous les organismes pertinents et appelle les Etats Membres à:

- Promouvoir, selon la pratique nationale, la participation et la libre expression des personnes souffrant de l'exclusion, en particulier à l'égard de leurs situations et des politiques et mesures qui les affectent.
- Intégrer le combat contre l'exclusion dans les politiques globales, en particulier :
  - En mobilisant les autorités publiques aux niveaux nationaux, régionaux et locaux, selon leurs domaines de compétences respectifs
  - En développant des structures et des procédures de coordination appropriées
  - En adaptant les services administratifs et sociaux aux besoins des personnes subissant l'exclusion et en s'assurant que le personnel sur le terrain est sensibilisé à ces besoins.
- Promouvoir le dialogue et le partenariat entre tous les organismes pertinents, publics et privés, par exemple :
  - En impliquant les partenaires sociaux, les ONG et les fournisseurs de services sociaux, selon leur secteur de compétence respective dans le combat contre les différentes formes d'exclusion
  - En encourageant la responsabilité sociale et l'engagement actif de tous les citoyens dans le combat contre la pauvreté

- En entretenant la responsabilité sociale dans le secteur économique.

L'événement suivant pour l'évolution du mainstreaming de l'insertion sociale eut lieu lors de l'examen des programmes nationaux d'inclusion – le *Rapport Conjoint sur l'Inclusion Sociale* – en 2002. Ce rapport mit l'accent sur un certain nombre de pays où existent déjà des éléments du mécanisme de l'intégration à tous les niveaux du gouvernement. Il indiqua que des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour intégrer les questions de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans des domaines de politiques plus vastes que ceux de la protection sociale. Les exemples qui apparaissent ci-dessous, de la pratique de cette intégration cités par la Commission fournissent quelques indications sur la définition du mainstreaming.

- La Belgique, la France, le RU, l'Italie, l'Irlande et le Luxembourg avaient déjà mis en place une coordination interdépartementale dans le domaine de l'insertion sociale au niveau national gouvernemental. Le Portugal, l'Autriche, la Grèce et l'Espagne ont annoncé leur intention de mettre en place des structures similaires. Le Portugal y est arrivé en conjonction avec l'Inclusion NAPs
- Les politiques de « *Poverty Proofing* » en Irlande et de TSN en Irlande du Nord sont des exemples de mécanismes élaborés pour maintenir la question de la pauvreté dans l'agenda politique
- Il existe une coordination au niveau local pour combattre l'exclusion sociale dans presque tous les Etats Membres de l'UE. Elle varie selon le système administratif de chaque pays mais peut impliquer :
  - Des comités de coordination locaux et la production de plans d'action nationaux comme en Irlande, au Portugal, au Danemark et en France
  - Des centres sociaux généraux ou communautaires comme en France et en Belgique
  - Des entités et structures régionales comme en Allemagne, en Autriche et au RU.
- Tous les Etats Membres reconnaissent le besoin d'améliorer la réalisation des services offerts aux groupes vulnérables. Ceci implique une meilleure identification des besoins et des circonstances particulières des groupes vulnérables ainsi que de meilleures liaisons et la réalisation de services intégrés.

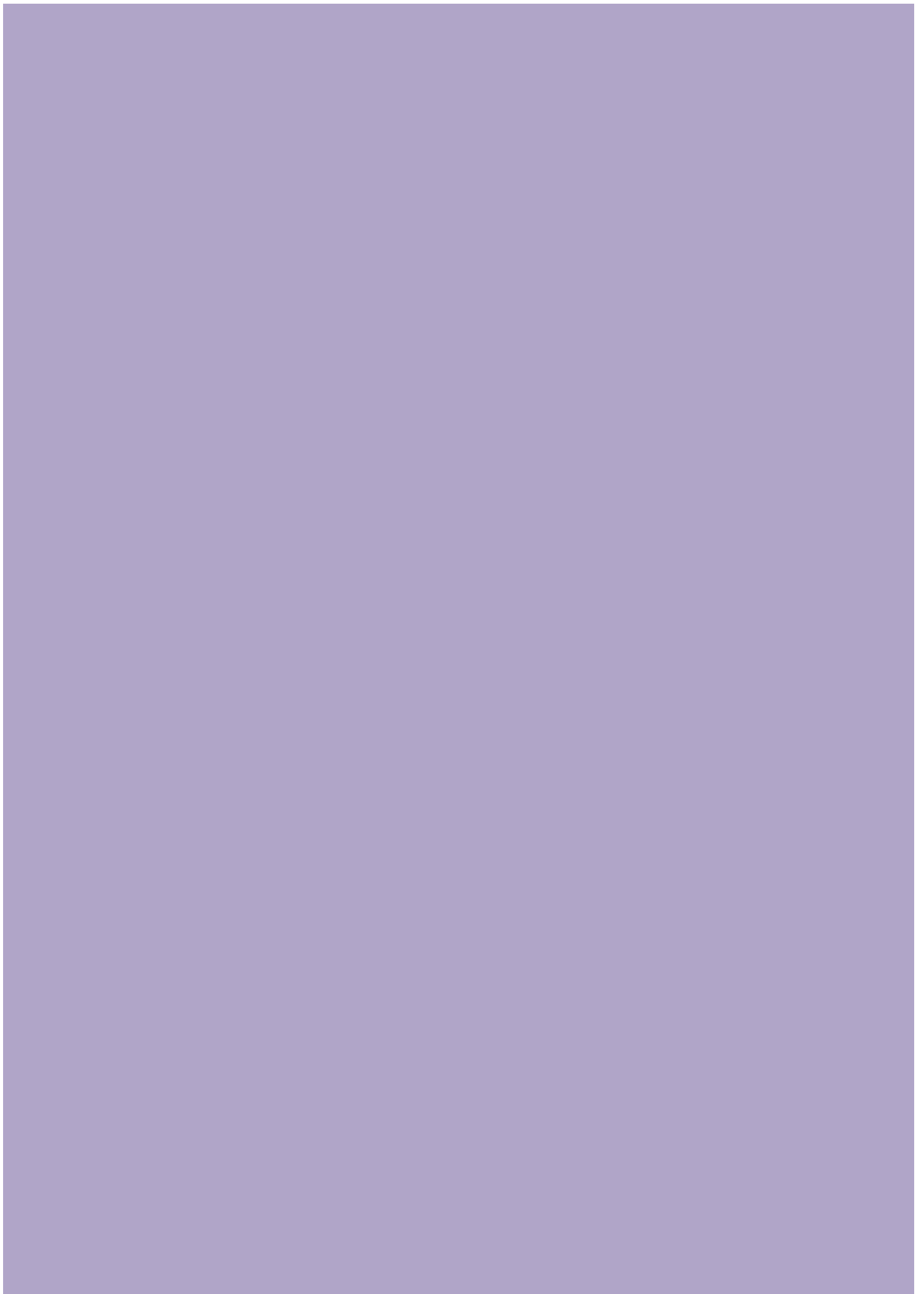
Les expressions les plus récentes du mainstreaming de l'insertion sociale furent prononcées en 2003 lors de la conclusion du Sommet de Bruxelles et lors de l'examen de Milieu de Mandat de l'agenda

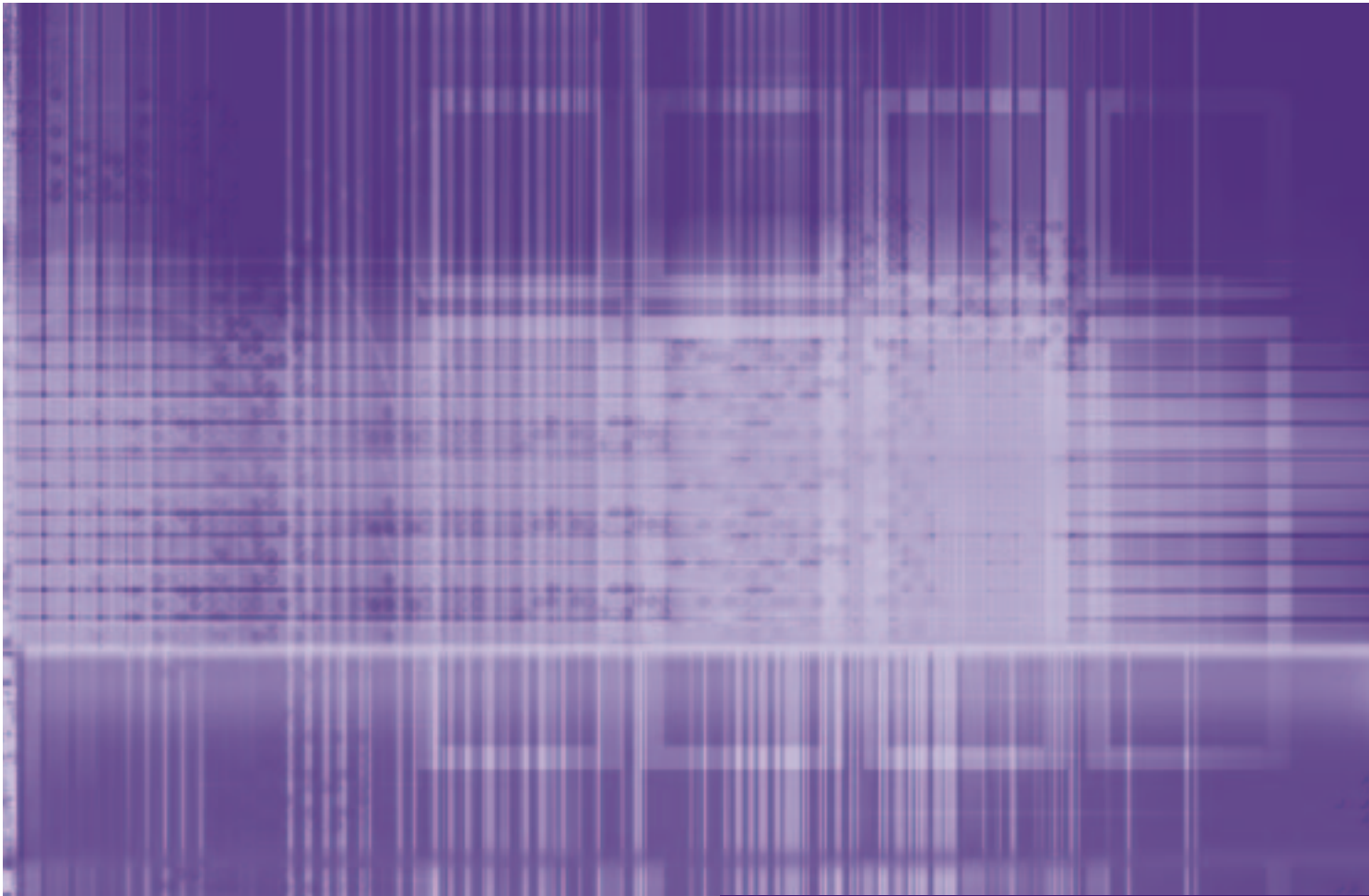
pour la politique sociale (COM, 2003: 312.) Ce dernier stipule que le succès à atteindre les objectifs nationaux fixés dans le Second Round de l'Inclusion NAPs :

***demandera une approche compréhensive et intégrée, dans laquelle un souci de pauvreté et d'exclusion est inséré dans toutes les branches pertinentes de l'élaboration de politiques publiques et qui comprend une perspective de genre et avance par un partenariat vigoureux à tout niveau entre les autorités publiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et autres partis intéressés.***

Ces expressions indiquent que le mainstreaming de l'insertion sociale est un processus qui incorpore une perspective de pauvreté dans toute élaboration de politiques. Elles impliquent aussi que le mainstreaming sous-entend l'intégration et la coordination de politiques à travers les réglementations et leur exécution. Il n'existe cependant pas de directive émanant de l'Europe sur la signification du terme ou comment il doit être exécuté.

En effet, suite au principe de subsidiarité selon la MOC et selon ses communiqués récents, l'Europe pense maintenant que l'intégration du mainstreaming doit se faire au niveau des Etats Membres. Cette approche a sans aucun doute du mérite, étant données les différences d'approche politique et de réglementation au sujet de l'insertion sociale parmi les Etats Membres. Il existe cependant un besoin de clarification quant aux implications du concept de mainstreaming et sur la façon dont le mainstreaming est appliqué dans les différents Etats Membres. Le suite de ce compte-rendu aborde ces questions.





### **3 LA QUESTION DU MAINSTREAMING DANS D'AUTRES DOMAINES**



## 3 La question du mainstreaming dans d'autres domaines

### 3.1 Introduction

Cette section examine:

- Les secteurs de politiques et les institutions sur le plan international qui incorporent des caractéristiques et/ou des approches voisines de celles du mainstreaming de la pauvreté, en particulier les Directives sur la Réduction de la Pauvreté pour les agences de développement (OCDE, 2001) du Comité d'Aide au Développement (CAD)
- Les objectifs politiques convergents de l'UE tels que le mainstreaming des genres.

### 3.2 Pratique internationale

Une explication claire sur la façon dont la notion de mainstreaming de la pauvreté pourrait opérer est élaborée dans les Directives des Comités d'Aide au Développement (CAD.) Celles-ci furent introduites par l'OCDE en consultation avec la Banque Mondiale, le FMI et le Programme de Développement des Nations Unies. Elles représentent un consensus émergent international sur la façon de travailler avec les pays en voie de développement plus efficacement afin de réduire la pauvreté. Les principes sous-jacents de ces Directives sont suivants :

- La nature multidimensionnelle de la pauvreté
- La cohérence des affaires de politiques
- Le besoin d'une croissance économique durable et favorable aux pauvres
- Une forte volonté politique de tous les partenaires de réduire la pauvreté
- Des facteurs clés comme les besoins et la performance dans l'allocation d'aides
- Une coopération pour le Développement soutenant les activités menées par les pays (plutôt que les agences) qui visent la réduction de la pauvreté de manière durable
- Une meilleure gestion de l'assistance pour plus d'efficacité
- Un examen des performances en terme d'engagements convenus et d'impacts sur la réduction de la pauvreté
- La consolidation de l'alignement institutionnel des agences internationales telles que la Banque Mondiale et le FMI par la réduction de la pauvreté, le partenariat et la cohérence de politiques.

Ce dernier principe défini ci-dessus, même s'il est orienté vers les agences internationales, concerne aussi toutes les organisations publiques. Cela implique que *la promotion de la réduction de la pauvreté dans le cadre des politiques et des activités d'une agence demandera bien plus qu'une unité spécialisée dans la pauvreté. Cela demandera l'intégration d'une approche de réduction de la pauvreté à travers l'agence, ce qui veut dire que les objectifs de réduction de la pauvreté seront pris en compte dans toutes les activités et à tous les niveaux de l'organisation* (OCDE, 2001).

Les Directives stipulent qu'il n'existe pas d'unique méthode pour l'intégration de la réduction de la pauvreté; ce qui fonctionne pour une agence peut ne pas marcher pour une autre. Par contre, les Directives des CAD définissent le mainstreaming de la réduction de la pauvreté et donnent aussi un certain nombre d'éléments clés (voir ci-dessous) pour une exécution efficace. La définition est telle que:

***Le mainstreaming de la réduction de la pauvreté implique son intégration en tant que considération critique dans la formulation des politiques des agences, la planification, la prise de décision, l'exécution et les processus d'évaluation.***

Un objectif central de ces agences internationales est la réduction de la pauvreté, d'où l'exécution de tentatives d'intégration pour l'alignement et la consolidation des dispositions institutionnelles derrière l'objectif de réduction de la pauvreté.

#### **Éléments clés pour l'exécution efficace du mainstreaming de réduction de la pauvreté**

**Le rôle de direction des agences:** Création d'une 'culture d'engagement' dans l'agence. Eviter les 'changements en surface sans engagement' où suite au changement, les attitudes restent inchangées.

**De nouvelles exigences de rendement et d'aptitude:** Le rendement du personnel doit être renforcé pour rassembler les informations macros et spécifiques au secteur et allier les connaissances spécialisées et générales. Besoin d'un bon mélange et d'un bon niveau d'aptitudes pour les priorités et une nouvelle façon de travailler, par ex.:

- On demande au personnel d'avoir des connaissances et des aptitudes dans les domaines à la fois des genres, de l'environnement, du gouvernement et de la participation.
- On demande plus de travail en équipe dans des domaines multidisciplinaires, d'où le besoin d'aptitude au travail en équipe.

**Structures:** La pauvreté est un problème multidimensionnel, sa réponse demande donc une structure qui facilite l'échange du savoir, la fertilisation croisée d'expertise et une meilleure coordination. Les Directives des CAD donnent quelques exemples de bonnes pratiques en ce qui concerne les structures, comme :

- Une unité spécialisée chargée de l'intégration de la réduction de la pauvreté.

- Des 'Champions' ou des 'centres d'excellence' pour faciliter l'action et les changements institutionnels (en travaillant souvent de près avec les unités spécialisées).
- La combinaison des 'champions' de réduction de la pauvreté et des unités avec le personnel des agences, responsables des stratégies de réduction de la pauvreté.
- Développer une 'légère' structure en matrice ratisant la réduction de la pauvreté (une structure de programme) avec une mise en place géographique/régionale (une structure fonctionnelle)
  - Equipes multidisciplinaires pour s'occuper des problèmes spécifiques liés à la pauvreté
  - 'Des réseaux d'échange de connaissance' créés pour partager les informations et les leçons apprises dans les agences.

**L'alignement des pratiques de la Gestion des Ressources Humaines avec l'objectif de réduction de la pauvreté:** Le lien entre la gestion des performances, les systèmes de récompense et de motivation, la formation et les objectifs de réduction de la pauvreté. Le personnel a besoin d'être 'sensibilisé aux problèmes de la pauvreté' et, comme décrit ci-dessus, ceci peut se réaliser par l'augmentation du rendement, des aptitudes et des structures organisationnelles. Il existe aussi des possibilités dans la performance du Management du personnel et la formation, telles que:

- Les managers seniors devraient avoir des objectifs clairs de réduction de la pauvreté et des buts de partenariats dans leurs dossiers, dans leurs évaluations des performances et dans leurs critères d'évaluation des performances du personnel.
- Des programmes de formation devraient promouvoir la sensibilisation à la pauvreté auprès de tout le personnel et améliorer les aptitudes opérationnelles du personnel spécialisé.
- Des formations sur la réduction de la pauvreté pourraient être développées et exécutées à travers les agences.
- Du temps devrait être donné au personnel pour qu'ils apprennent et partagent les bonnes pratiques et pour faciliter leur accès au savoir, à la recherche et aux aptitudes d'évaluation.

### 3.3 Le mainstreaming des genres

Le concept de mainstreaming des genres, « *gender mainstreaming* » a connu une longue histoire et est plus avancé que celui du mainstreaming de l'insertion sociale en terme d'interprétation, d'application et de performance. « Le mainstreaming des genres » en tant que concept émane d'un débat conduit aux Nations Unies<sup>9</sup> dans les années 1990 sur le rôle de la femme dans le développement le mainstreaming y était vu comme un moyen de promouvoir le rôle de la femme dans le domaine du développement et d'intégrer les valeurs de la femme dans le travail sur le développement. Il est particulièrement intéressant de noter que :

- Suite à la Conférence de Tiers Monde des Nations Unies (NU) sur les femmes à Nairobi en 1985 et à une Résolution des NU sur les travaux futurs de la Commission sur le Statut de la Femme, tous les organismes du système des NU commencèrent à formuler et à

mettre en pratique une politique large sur l'égalité des femmes et à y incorporer leurs plans à moyen terme, leurs rapports, leurs objectifs, leurs programmes et autres documents importants de politiques.

- Lors de la Quatrième Conférence Mondiale sur la Femme à Pékin en 1995, le mainstreaming des genres fut explicitement approuvé par le Programme d'Action. Celui-ci précisait: *les gouvernements et autres acteurs doivent promouvoir une politique active et visible de l'intégration d'une perspective de genre dans toutes les politiques et les programmes afin d'effectuer une analyse respective des effets sur les femmes et les hommes, et ceci avant que les décisions ne soient prises.*

A partir du milieu des années 1990 en Europe, le mainstreaming des genres était de plus en plus promu et appliqué à travers les politiques publiques. Cela se passait dans les Etats Membres individuels mais aussi dans les organisations intergouvernementales européennes, à savoir le Conseil Nordique des Ministres, la Commission européenne et le Conseil de l'Europe. Ce dernier, en préparation de la conférence de Pékin, mit en place un Groupe de Spécialistes sur le mainstreaming des genres. Ce groupe produisit un texte initial sur la signification et l'application du mainstreaming des genres (Conseil de l'Europe, 1998). Le rapport en donne la définition suivante :

***Le mainstreaming des genres est la (ré)organisation, l'amélioration, le développement et l'évaluation des processus politiques afin qu'une perspective d'égalité des sexes puisse être incorporée dans toutes les politiques à tout niveau et à tout moment par des acteurs normalement impliqués dans les prises de décision.***

Il existe aussi une base juridique au mainstreaming des genres dans le Traité de Rome de l'UE, qui fut renforcée par le Traité d'Amsterdam par l'ajout des articles sur la promotion de l'égalité des sexes et l'élimination des inégalités et des discriminations liées au sexe. D'autres publications de la Commission européenne définissent la promotion des genres dans toutes les politiques et les activités de l'UE. Par exemple :

***Ne pas restreindre les efforts à ... des mesures spécifiques pour aider les femmes mais mobiliser spécifiquement toute politique générale et mesures pour atteindre l'égalité en prenant en considération de façon active et ouverte dès le stade de la planification leurs effets possibles sur la situation respective des femmes et des hommes (COM, 996: 67).***

D'autres articulations du mainstreaming des genres en Europe sont définies dans *Les mainstreaming d'Opportunités Egales pour les Femmes et les Hommes dans les Programmes de Fonds Structuraux (2000)* de la Commission et dans un *Guide sur l'Evaluation de l'Impact*

sur les Sexes (1997.) Les Directives d'Emploi pour les Plans d'Action Nationaux pour l'Emploi promeuvent clairement le mainstreaming des genres. La Directive 16 de 2002 appelle à l'amélioration de la consultation entre le gouvernement et les organismes pour l'Égalité des sexes, et appelle à des procédures sur l'évaluation des impacts sur les genres, au développement d'indicateurs pour mesurer le progrès de l'Égalité des sexes et à la répartition des sexes dans les statistiques sur l'emploi.

Il n'y a pas de définition unique du mainstreaming des genres. Cependant, toutes les définitions semblent recouvrir un certain nombre de dimensions communes :

- La présence d'un objectif commun : l'égalité des sexes
- Une stratégie ou les moyens d'atteindre cet objectif plutôt que l'objectif en lui-même. Cela revient à dire que le mainstreaming des genres est un processus de promotion d'une perspective de genre dans toute décision politique
- Une nouvelle façon de mettre en place et d'exécuter les politiques, soit par une recomposition des processus politiques afin que les acteurs de l'égalité des sexes n'ayant pas d'expérience sachent comment incorporer une perspective de genre soit par l'insertion d'experts sur l'égalité des sexes dans les processus de politiques, les deux à la fois étant également possibles
- La mise en place d'une nouvelle base de connaissances et d'aptitudes qui comprenne les différences et la diversité des genres ainsi que le développement de nouveaux outils et de techniques pour évaluer les performances du processus de mainstreaming
- Un changement des traditions culturelles et institutionnelles et des moyens de le penser.

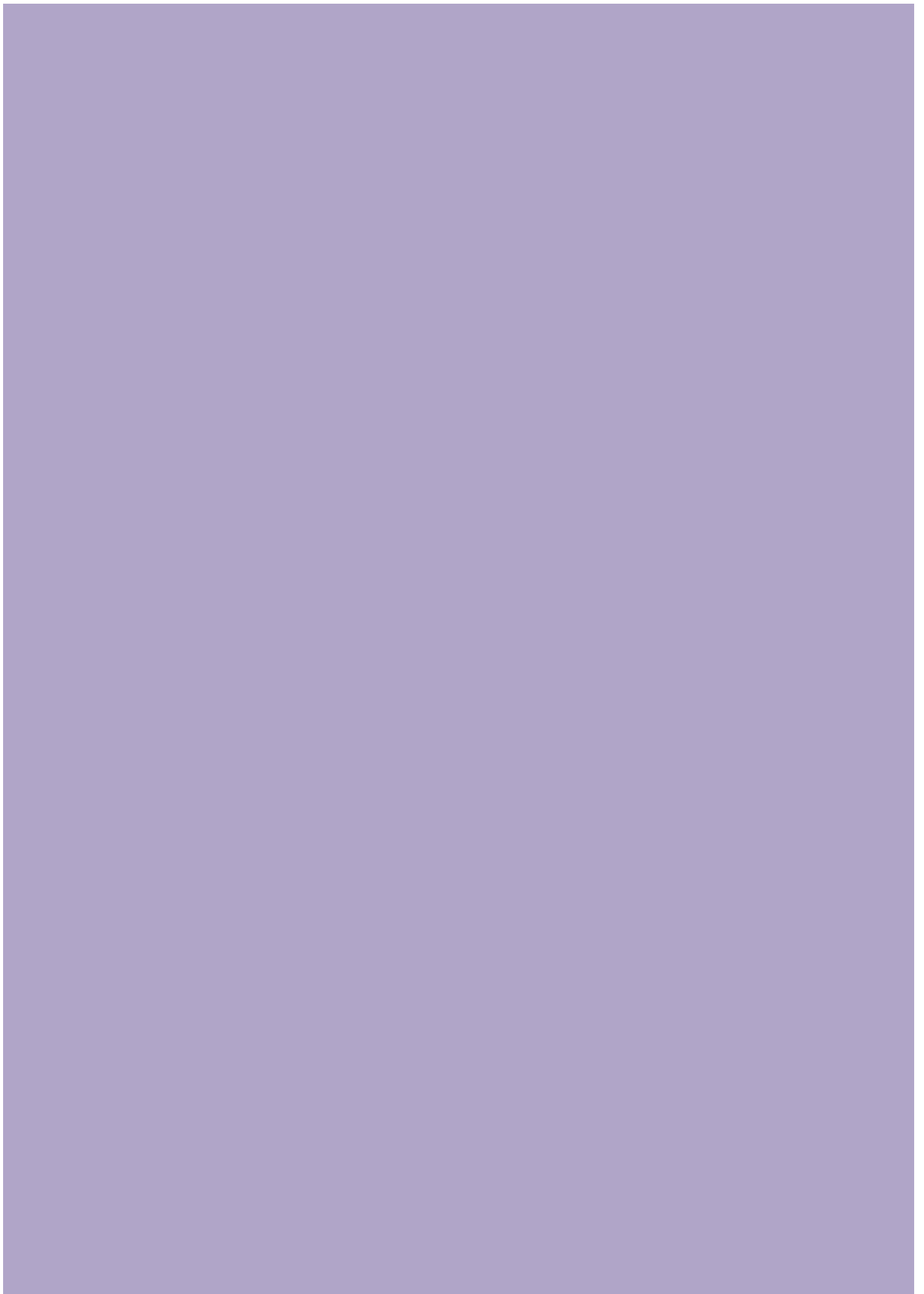
Le mainstreaming des genres complète les politiques sur l'égalité des sexes, il n'en est pas une alternative. Les politiques spécifiques sur l'égalité des sexes traitent des problèmes/questions alors que le mainstreaming s'applique à toutes les politiques y compris celles de secteurs autres que celui de l'égalité des sexes. Le Conseil de l'Europe stipule:

***Le Mainstreaming est une stratégie fondamentale – il peut se passer du temps avant qu'il ne soit exécuté mais il a un potentiel de changement durable. Les formes traditionnelles des politiques sur l'égalité peuvent agir beaucoup plus rapidement mais elles sont habituellement limitées à des secteurs de politiques spécifiques.***

Les outils principaux du mainstreaming des genres comprennent (1) l'évaluation d'impact et (2) l'évaluation politiques de genre. Une fois ces outils utilisés, les différences (pour les hommes et les femmes) de conditions, de situations et de besoins sont explicitement prises en compte dans la préparation et la planification des politiques et l'évaluation de leurs impacts. Cela demande la décomposition des données par sexes, afin de mesurer l'inégalité relative aux hommes et aux femmes dans l'UE. Ceci implique aussi la mesure et la clarification des facteurs structurels causant l'inégalité. Cela nécessite enfin l'établissement de structures qui facilitent la coordination et le contrôle ainsi que la fixation d'objectifs et l'évaluation des progrès. La Commission européenne a ainsi fait la promotion de l'analyse des inégalités des sexes à travers l'utilisation des outils ci-dessus dans tous les programmes principaux de financement et les politiques telles que les fonds structurels et dans le processus d'extension.

Jusqu'ici, quelques progrès en matière d'établissement d'une culture de mainstreaming des genres dans les élaborations de politiques en Europe, ont été constatés. Le comité sur l' Egalité des chances de la Commission stipulait dans un récent rapport (Comité Consultatif, 2002) *que jusqu'ici il y a eu un engagement et un profit précieux.* Mais il stipulait aussi que:

- L'objectif 'ambitieux' de mobilisation de tous les services restait 'largement inaccompli'.
- Le mainstreaming des genres n'était pas appliqué de manière cohérente et efficace.
- Les principales barrières au mainstreaming consistaient en un manque de volonté politique, de ressources – à la fois humaines et budgétaires – et d'expertise.





## 4. LE MAINSTREAMING DE L'INSERTION SOCIALE VU PAR LES PARTENAIRES

## 4 Le mainstreaming de l'insertion sociale vu par les partenaires

### 4.1 Introduction

Les partenaires portugais, français, irlandais et d'Irlande du Nord ont chacun produit un compte-rendu national exposant ce qu'ils entendaient par mainstreaming dans leur pays ou leur région. Chaque compte-rendu présentait aussi le contexte socio-économique et politique du pays et en particulier les façons dont cela a influencé et formé une approche particulière du mainstreaming. Ces données sont complétées par des études de cas.

Cette section résume brièvement les comptes-rendus nationaux et les études de cas de chaque pays sont exposés de la manière suivante:

- Le contexte socio-économique et politique
- La conception du mainstreaming
- Les études de cas.

### 4.2 Le Portugal

#### Contexte socio-économique et politique

Suite à la période d'après-guerre, alors que l'on développait des Etats Providences dans les pays d'Europe du Nord, le Portugal resta une dictature, demeurant traditionaliste et gardant des structures économiques et sociales sous-développées (Capucha et al, 2002.) La pauvreté atteignit 40% de la population et il n'existait pas de protection sociale universelle, de santé publique ou de système d'éducation. En 1974, une révolution démocratique surgit, suite à laquelle un nouveau système de gouvernement fut instauré.

Suite à la révolution, un ensemble de droits sociaux fut introduit, ce qui fonda l'Etat Providence portugais. Cependant, le Portugal connut des périodes de faible croissance économique et d'instabilité au moment où ses structures économiques sous-développées et inefficaces tentaient de s'engager dans la concurrence internationale et de se conformer aux programmes successifs du Fonds Monétaire International (FMI.) De plus, les mesures contre la pauvreté étaient limitées et l'action et l'assistance sociales fragmentaires.

Suite à l'adhésion à la Communauté européenne en 1986 et grâce à un environnement macro-économique favorable, un processus plus intensif de modernisation des systèmes économiques et

sociaux fut introduit. Celui-ci se concentrait plus sur les questions sociales, sur la pauvreté et sur l'établissement de systèmes universels de santé et d'éducation. Le Portugal bénéficia aussi de sa participation dans les programmes européens de lutte de la pauvreté.<sup>10</sup> Malgré de telles mesures et une baisse pendant les années 1990, la pauvreté reste étendue au Portugal. Les données EUROSTAT révèlent qu'environ 21% de la population en 1999 était en risque de pauvreté et que la pauvreté persistante atteignait 14% de la population.

Une brève analyse des statistiques sur la pauvreté au Portugal montre les tendances suivantes :

- Il existe une forte corrélation entre la pauvreté et l'inégalité de salaire. Au Portugal, ces deux indicateurs sont supérieurs à la moyenne de l'UE, on retrouve le même phénomène dans les autres Pays Européens du sud et au Royaume-Uni
- En dépit des niveaux de croissance économique des dernières décennies, le Portugal est l'Etat Membre au PIB le plus faible par tête et au risque de pauvreté le plus élevé
- En 1995, les dépenses sociales représentaient 21% du PIB (28% dans l'EU15), et augmentèrent jusqu'à 23 % (27 % dans l'EU15) en 2000. Ceci a eu un impact positif sur la pauvreté. En 1998, le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux était de 27%; après transferts sociaux il baissa à 21 %.

Les taux de pauvreté relativement élevés du Portugal peuvent être attribués en partie aux problèmes structurels tels que:

- Le fonctionnement d'une économie parallèle fréquente (y compris les fraudes sur les contributions aux impôts et à la sécurité sociale)
- Une agriculture de subsistance fondée sur la famille
- La rareté des services d'assistance aux familles
- Bien qu'il y ait une forte participation des femmes à l'emploi, la qualité des emplois, les salaires et la productivité restent faibles
- Le niveau moyen de qualification de la population active est faible; la participation à l'apprentissage est aussi faible
- Les niveaux de financement des systèmes de pension et des autres mesures de sécurité sociale sont faibles.

Au Portugal, le phénomène de pauvreté est largement étendu dans les différents groupes comme le montre le sous-développement historique dans l'économie et la protection sociale. Selon des études récentes,<sup>11</sup> les groupes suivants sont particulièrement en risque de pauvreté.

- 7% chez les employés (pour certaines occupations, ce chiffre est plus élevé, comme par exemple pour les agriculteurs où le taux de pauvreté est de 15 %)
- 29% chez les personnes vivant d'un salaire privé
- Respectivement 20% et 45% chez les retraités et les bénéficiaires d'autres avantages sociaux
- 22 % des personnes au chômage qui touchent les allocations chômage (qui ne peuvent seulement être versées les deux premières années)
- Respectivement 17% et 29% chez les ménages monoparentaux et les grandes familles
- 18% parmi les personnes de plus de 65 ans vivant seules contre 16% parmi ceux âgés entre 30 et 64 ans et 5% parmi les personnes de moins de 30 ans vivant seules. Ces chiffres reflètent un risque accru de pauvreté chez les personnes âgées.

Cependant, comme dans les autres Etats Membres, des formes de 'nouvelles pauvretés' sont apparues au Portugal. Elles concernent les personnes handicapées, les familles monoparentales et des groupes vulnérables tels que les personnes avec des problèmes de VIH/SIDA, des sans-abris, des enfants à risque, des prisonniers et des anciens prisonniers, des immigrants et des personnes âgées (les personnes âgées à charge).

La promotion de l'insertion sociale a été l'une des priorités du gouvernement depuis 1995 et se traduit par une nouvelle génération de politiques sociales actives. Ces politiques conçoivent l'insertion comme un processus à multiples facettes de transformation sociale, économique, politique et d'institutions et de structures culturelles pour qu'elles soient toutes incluses et appliquées selon les besoins spécifiques et qu'elles permettent l'accomplissement des droits de chacun. Les multiples aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale demandent des moyens approfondis et des interventions à long terme multi-sectorielles ainsi qu'un investissement fort dans les ressources humaines et matérielles.

Ces divers groupes de mesures et de programmes et leurs secteurs diverses d'intervention ont un principe de base en commun, qui leur donne une consistance et une cohérence.

- Ils font la promotion du concept de citoyenneté de chaque individu. Ceci est fondé sur le droit au travail et à un salaire minimum mais aussi sur le plein exercice des droits civiques, de la culture, de l'éducation et de la participation à la vie sociale en général et de l'intégration des communautés, qu'il s'agisse de familles ou de divers groupes associatifs

- Ils considèrent tous que l'égalité des chances est un moyen de lutter contre les inégalités et la division sociale. Des mesures cherchent spécifiquement à réduire les inégalités et ainsi à favoriser l'insertion des groupes ou des individus les plus vulnérables
- Ils considèrent tous que la société et les individus sont responsables de l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion. Cet objectif se reflète dans l'implication de nombreux organismes tels que les services d'Etat, les autorités locales, les ONG et tout simplement les groupes de citoyens qui travaillent ensemble.

Le Portugal a mis en place une nouvelle génération de politiques sociales pour spécifiquement renforcer les dynamiques de l'insertion dans la société portugaise. Ces politiques représentent un rôle spécial qui se joue à travers le renforcement de la consécration des droits – parmi lesquels le salaire minimum garanti en est probablement l'exemple le plus significatif – avec la participation des communautés dans tous les processus de développement personnel, économique et social.

La construction de ce chemin innovateur a été accomplie de diverses manières. Avec les développements des allocations sociales, des changements majeurs ont eu lieu dans les secteurs tels que l'assistance aux personnes âgées, aux enfants, les programmes pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, la formation, l'emploi et le logement. Le PNAI portugais (voir l'étude de cas ci-dessous pour plus de détails) est très opportun puisqu'il permet de fournir une direction stratégique et de consolider ces politiques sociales de cohésion. Il propose aussi aux gouvernements un défi pour s'assurer que les politiques publiques et leurs systèmes d'exécution sont progressifs et pour déclencher l'engagement des moyens collectifs pour la construction d'une solidarité qui soit plus soutenue, plus garante de cohésion sociale de d'une société plus juste.

### **La conception du mainstreaming au Portugal**

Suite aux discussions tenues par l'Institut portugais pour la Solidarité et la Sécurité Sociale et l'expert<sup>12</sup> en ce qui concerne le secteur des politiques sociales, le concept de 'mainstreaming' au Portugal est perçu comme la description de stratégies mises en place pour s'assurer que la pauvreté constitue une priorité dans l'élaboration des politiques. Cela sous-entend l'intégration de cette dimension à travers tous les secteurs de politiques, la construction d'une synergie dans tous ces secteurs et l'établissement d'une cohérence en matière de politiques. Cela se passe sur deux niveaux :

- De haut en bas par l'exécution et la coordination de politiques et de stratégies nationales

- De bas en haut où le mainstreaming est aussi perçu comme un processus de base locale (voir l'étude de cas ci-dessous sur le Programme de Réseau Social).

En général, certains problèmes liés au développement du concept viennent du fait que le terme en lui-même est intraduisible en portugais. Les termes de 'coordination' et/ou d' 'intégration' sont de plus en plus utilisés pour désigner les structures et les approches plus ou moins formalisées du mainstreaming/de la coopération parmi les différents secteurs/acteurs afin de créer de nouvelles réponses ou une réponse concertée aux problèmes nouveaux et de contribuer à l'insertion sociale. Un des aspects les plus importants du concept de 'mainstreaming' vient du fait qu'il intègre l'importance de la cohérence à travers les politiques (cohérence de politiques), les programmes sélectionnés et les politiques d'intégration ayant elles aussi des objectifs et des priorités cohérentes.

A la fois l'intégration de haut en bas et celle de bas en haut, telles qu'elles sont décrites au Portugal peuvent être considérées comme des processus systématiques de prise en compte du résultat désiré à chaque stade du développement, de l'exécution et du suivi des politiques. Apporter une dimension d'insertion sociale aux politiques locales et nationales au Portugal a le potentiel de changer radicalement les politiques et leurs élaborations. Cependant, il faut reconnaître qu'un tel processus est astreignant et qu'il nécessite les précautions suivantes :

- Clairvoyance/Engagement: la clairvoyance est essentielle dans les questions de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que la volonté politique de les affronter. Pour cela, les acteurs principaux du processus de politiques doivent adopter une perspective d'insertion sociale et les acteurs clés doivent être désignés
- Exécution et suivie: pour une intégration efficace, des stratégies d'exécution efficace et des mécanismes appropriés pour le contrôle et la revue doivent être bâtis aux stades précoces de l'élaboration des politiques et de la planification
- Des ressources pour les personnes vivant dans la pauvreté: des ressources sont nécessaires pour la participation efficace des groupes vivant dans la pauvreté et l'exclusion et pour s'assurer que les engagements politiques vont être exécutés
- Des ressources pour les cadres: En particulier, la prestation de formations sur les questions d'exclusion sociale pour les cadres dont l'expertise réelle se trouve ailleurs; le recueil de statistiques et d'autres données à utiliser pendant la planification, le contrôle, l'évaluation des effets des politiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale; et d'autres techniques spécialisées telles que 'l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing)' et 'l'évaluation de l'impact'.

## Etude de Cas 1: Plan portugais National d'Action pour l'Insertion Sociale (PNAI)

Le Plan portugais National d'Action pour l'Insertion Sociale (Ministère du Travail et de la Solidarité, 2001) a été choisi comme étude de cas puisqu'il représente un domaine dans laquelle une stratégie intégrée contre la pauvreté existe déjà dans le pays, comprenant un cadre analytique, une série de priorités et un processus de contrôle. Une grande partie de cette étude de cas se fonde sur le premier PNAI de la période 2001-2003. Or, au cours du projet le second PNAI 2003-2005 a été mis en place. Aussi, l'étude de cas se termine avec quelques informations sur ce dernier.

Le PNAI portugais 2001-2003 fut soutenu par trois objectifs communs et consistants dans le mainstreaming de l'insertion sociale. Ce sont:

1. La mobilisation des autorités publiques au niveau national, régional et local selon leurs secteurs de compétence respectifs
2. Le développement d'une coordination de procédures et de structures appropriées
3. L'adaptation de services administratifs et sociaux pour les besoins des personnes souffrant de l'exclusion et l'assurance que le personnel sur le terrain est sensible à ces besoins.

Une telle approche a pour but de: mener à de meilleurs liens et à l'intégration de politiques de manière consistante; aider à aller au-delà d'une approche purement sectorielle ou visant un groupe, appliquer une approche proactive pour la prévention de la pauvreté. Le PNAI est un cadre pour les différents secteurs au niveau institutionnel et politique.

Les principes clés du PNAI comprennent:

- La reconnaissance du concept de citoyenneté sociale de tous les résidents légaux du Portugal, le postulat du droit au travail et du droit au salaire minimum mais aussi du droit à exercer les droits civiques, à la culture, à l'éducation, à un logement décent et à la participation à la vie sociale et culturelle – en bref, l'intégration complète dans la société
- La supposition de la responsabilité et de la mobilisation de toute la société et de chaque individu dans le but d'éradiquer les situations de pauvreté et d'exclusion, en insistant particulièrement sur la contractualisation de l'assistance sociale
- L'intégration et la caractéristique multidimensionnelle comme convergence des mesures économiques, sociales et de l'environnement dans le but de promouvoir les communautés locales, tout en appelant au groupement des ressources

- La territorialité de l'intervention, se concentrant davantage sur les réponses aux individus et problèmes locaux afin de profiter des ressources et des aptitudes locales
- La reconnaissance de l'importance d'opportunités égales entre les hommes et les femmes pour garantir l'exercice des droits du domaine à la fois public et privé
- La considération d'une perspective de genre dans l'analyse des situations, l'exécution des réponses et l'évaluation des résultats.

Le cadre institutionnel du PNAI possède les composants principaux suivants:

- La Commission des Politiques Inter-Départementales, créée par une Résolution du Conseil des Ministres, est responsable de la coordination et du développement de l'action entre les Départements pour soutenir les initiatives d'insertion sociale et le contrôle de tout le processus
- Au Ministère de la Sécurité Sociale et du Travail, un Groupe de Travail fut établi pour préparer le Plan et assurer une coordination étroite entre les partenaires sociaux, économiques et d'assistance puis les secteurs gouvernementaux impliqués dans les mesures politiques du Plan
- Le PNAI, aux différents stades du développement des travaux, a répondu aux besoins de consultations en lien avec le Conseil Général pour le Dialogue Social et les partenaires ayant souscrit au Pacte de Coopération pour la Solidarité Sociale
- Le PNAI fit aussi la promotion de l'établissement du dialogue avec les personnes en grande difficulté et les associations qui les représentent
- Le PNAI est soutenu par la stratégie des recherches et des données fournies par un Groupe de Travail qui suit et rend compte de l'avancement dans la réalisation du PNAI. En général, le PNAI souffre d'une pénurie d'information et ne possède que des indicateurs limités pour contrôler le progrès effectué par rapport aux objectifs fixés.

Un compte-rendu a évalué l'avancement effectué dans l'exécution du Plan et ses résultats permettront la formulation de recommandations pour le prochain PNAI. Afin de surveiller les objectifs présentés, le PNAI a adopté:

- Des indicateurs structurels de cohésion sociale comparables aux autres Etats Membres
- Des indicateurs de résultat en rapport avec chacun des buts et objectifs fixés dans le Plan

- Des indicateurs de politiques ou de suivi pour mesurer le progrès de l'exécution et d'accomplissement des mesures politiques.

La valeur ajoutée au PNAI est qu'il (1) a fourni un encadrement pour le recueil de mesures politiques de cohésion sociale; (2) a établi des objectifs et des cibles (à savoir la réduction du niveau de pauvreté à la moyenne européenne en quatre ans), en s'assurant que le progrès effectif vers l'accomplissement des objectifs est surveillé et que les hommes politiques puissent en être tenus responsables; et (3) a lancé de nouveaux programmes spécifiques, premièrement pour apporter le secours aux personnes dans une situation d'urgence sociale et deuxièmement pour concentrer les ressources de l'insertion sociale dans les secteurs défavorisés.

Le PNAI a fixé des objectifs à long terme et est toujours à un stade précoce. C'est pourquoi il est trop tôt pour juger de l'impact actuel du progrès/de la stratégie sur le terrain et jusqu'à quel point il a ajouté des valeurs et un effet d'urgence dans les efforts du Portugal pour éradiquer l'exclusion sociale. Ceci étant dit, le PNAI est déjà devenu une partie centrale du processus d'élaboration des politiques en terme de mainstreaming de l'insertion sociale et les impacts suivants ont été identifiés :

- Le PNAI permet à tous les acteurs pertinents de se rassembler et de mettre au point une stratégie convenue sur la réduction de la pauvreté
- Il existe un engagement de fournir les ressources et les structures pour lancer le Plan et d'évaluer le progrès effectué et son étendue suite aux mesures prises sous la stratégie/le plan
- Le PNAI a établi des objectifs clairs et des cibles à atteindre. Les cibles sont accompagnées de politiques, de programmes d'action et de mesures
- Afin de contrôler le progrès, des données complètes sur l'étendue de la pauvreté et sur les groupes les plus en danger de pauvreté étaient nécessaires. Cette exigence a permis la mise en place d'indicateurs
- Le Plan a stimulé la participation et l'implication des partenaires sociaux, de ceux vivant dans la pauvreté, des représentants des secteurs communautaires et volontaires et des autres acteurs du développement, de l'exécution et de l'évaluation du PNAI au niveau à la fois national et local
- Le PNAI a établi une vision générale de la réduction de la pauvreté, rassemblant tous les acteurs et soulevant les questions entrecroisées
- Le PNAI fait la promotion d'une politique intégrée, compréhensive et multi-sectorielle.

Le second PNAI portugais de 2003-2005 présente une approche stratégique largement améliorée, guidée par des principes d'exécution positionnés dans les secteurs stratégiques d'intervention et basés sur une forte analyse des tendances principales de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Son objectif général est de réduire l'écart qui sépare le Portugal des autres pays européens, dans l'espace d'une génération.

En général, le Plan 2003-2005 a tendance à être plus cohérent que le premier. Il contient plus d'analyses, une identification plus approfondie de ceux en grande difficulté et des cibles quantifiées parmi une vaste gamme de domaines de politiques. Cependant, il convient de noter que ce Plan est moins ambitieux au niveau social que le précédent. Son objectif clé est de réduire le risque de pauvreté de 2% en 2005. Cet objectif se base sur l'indice de Laeken de 60% du revenu médian.

En conclusion, on peut dire que le Portugal a fait d'importants progrès dans le renforcement des arrangements institutionnels et dans la coordination des mécanismes pour intégrer l'insertion sociale et pour s'assurer d'une approche intégrée. Il convient particulièrement de noter l'établissement d'un comité ministériel pour coordonner et intégrer les politiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

### **Etude de Cas 2: Le SNP: Programme de Réseau Social (SNP: Social Network Programme)**

Cette étude de cas est considérée comme un exemple du mainstreaming au niveau local. Ses objectifs sont:

- Le développement effectif et dynamique des partenariats entre les différents acteurs (secteurs non lucratifs, privés et publics) du niveau local
- La formulation et l'articulation d'interventions sociales communes de manière équilibrée, systématique et planifiée pour éviter les interventions au hasard
- La réalisation et la construction de synergies, de compétences et de ressources au niveau local
- L'amélioration de l'efficacité des réponses et des interventions sociales au niveau local.

Les unités administratives de base sont le Comité Local d'Action Sociale (CLAS *Local Social Action Committee*), constitués du conseil municipal et des Conseils Municipaux Sociaux (CSF : *Social Parish Councils*) au niveau de la commune. Ils sont tous les deux respectivement présidés par le maire du conseil municipal et le président de l'établissement de coopération intercommunale. Ils

rassemblent les entités d'administration publique telles que la sécurité sociale, la santé, l'éducation, la justice et l'emploi et les organisations non lucratives ainsi que les représentants de groupes sociaux, par exemple les associations de personnes âgées, les associations de personnes handicapées et les associations de parents.

Les objectifs du programme sont indiqués ci-dessous:

- Prendre part au développement de l'analyse des besoins, des systèmes d'information, des plans de développement social et des plans d'action.
- Promouvoir des interventions coordonnées au niveau municipal et communal.
- Identifier des solutions pour les besoins des familles et des individus.
- La promotion de ressources adéquates et de services efficaces.

Début 2003, sur un total de 308 municipalités, 176 avaient rejoint le Programme de Réseau Social (SNP.) Pourtant, à ce stade, seulement sept CLAS avaient accompli leurs plans de développement social et atteint le stade de l'exécution. En général, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité du SNP en terme de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cependant, quelques observations peuvent déjà être faites:

- Il existe une plus grande interaction inter-institutionnelle dans les zones locales où le Programme de Réseau Social a été établi. Les acteurs/institutions qui ont travaillé en isolement reconnaissent maintenant le travail de leur partenariat
- Une meilleure coordination des efforts locaux a été accomplie. Puisque les acteurs/les institutions sont plus conscients des travaux de chacun, il est plus facile d'articuler les solutions aux problèmes et aux besoins existants. Des processus de participation au planning stratégique, basés sur les secteurs, ont été introduits
- Des systèmes efficaces d'information sont mis en place pour permettre la production et la mise à jour des analyses des besoins locaux ainsi que la dissémination des informations dans toutes les institutions, les organisations, les groupes sociaux ou autres personnes concernées. Le flux de l'information voyagera du niveau local au niveau national et vice versa. L'analyse des besoins locaux sera utilisée comme source d'information pour un futur PNAI, qui à son tour créera des objectifs, des mesures et des programmes pour les plans de développement social locaux. Cette dynamique constituera un facteur décisif dans l'articulation et l'ajustement de mesures de politiques nationales pour les besoins locaux

- Une connaissance plus profonde et systématique des municipalités a découlé du diagnostic social localisé et d'une plus vaste distribution de l'information.

Les problèmes survenus jusqu'ici sont les suivants:

- Il existe une dépendance trop importante entre le maire/le président et leur rôle de mobilisation des autres partenaires
- Les pratiques de travail des différents secteurs sont souvent retranchées. Par conséquent, motiver les différents secteurs à travailler ensemble a posé un réel challenge
- Quelques institutions demandent trop d'exposition; d'où le besoin de plus d'égalité entre les acteurs
- Il existe plusieurs perspectives de philosophie du programme parmi les acteurs
- Il y a un manque d'expérience en ce qui concerne la planification au niveau local du secteur social et par conséquent un manque de formation spécifique pour le personnel technique
- Développer des méthodes de participation des personnes vulnérables et de groupes sociaux s'est avéré particulièrement difficile.

## 4.3 La France

### Le Contexte Socio-Economique et Politique

De l'après-guerre à la fin des années 1970, la France a connu une très longue période de croissance économique. Ces années de 'boom' furent aussi celles d'une réduction constante de la pauvreté. Dans les années 1970 un certain nombre de facteurs aidèrent sensiblement à réduire le niveau et la fréquence de la pauvreté. Ils étaient:

- L'instauration du *Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance* (SMIC) en 1970
- La prise en charge financière des personnes handicapées à partir de juin 1975
- L'extension du travail salarié féminin.
- La réalisation d'un système global de retraite.

Ce mouvement global de réduction de la pauvreté s'est infléchi d'abord en 1983 et 1984 lorsque la France, commença à connaître une restructuration de son économie qui s'éloignait de l'industrie de fabrication pour s'orienter vers l'industrie de services, comme pour d'autres pays européens. Cela augmenta considérablement le nombre

de chômeurs, cela à une période où les tensions économiques conduisaient les gouvernements de l'époque à réduire la couverture sociale en cas de chômage. On se mit à parler de « nouvelle pauvreté » pour désigner la situation de ces adultes qui ne pouvaient accéder au marché du travail. L'instauration en 1988 d'un revenu minimum d'insertion permit d'atténuer les effets les plus visibles de ce retour de la pauvreté mais les années 1991-1992 constituèrent une nouvelle période d'accentuation du chômage.

Après plusieurs années de faible croissance – comprise entre 1.1 et 2.1 %, voire de récession en 1993 (– 0.9 %), le PIB a progressé en moyenne annuelle de 3.1 % de 1997 à 2000 pour redescendre à 2.3 % en 2001. Cette amélioration économique s'est traduite par une diminution de chômage. Mais on assiste à une nouvelle détérioration du chômage depuis le milieu de l'année 2001. La pauvreté ne baissa que légèrement pendant la période de croissance de la fin des années 1990 comme le montre le tableau 4.1.

Une seconde manière de mesurer et de suivre l'évolution de la pauvreté consiste à dénombrer le nombre de personnes n'ayant accès qu'à un revenu minimum. En France, environ trois millions de personnes, hormis les personnes à charge sont dans cette catégorie en 2001. Ce chiffre a augmenté depuis 1990 de presque 6%.

Les taux de pauvreté varient aussi selon les groupes sociaux. Le rapport annuel 2001-2002 de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, montre que les personnes âgées s'éloignent de la pauvreté. Par contre, les jeunes, et spécialement ceux à faible qualification, les jeunes enfants, les chômeurs de longue durée, les ouvriers au minimum salarial, les familles monoparentales, les familles nombreuses, les jeunes d'origines étrangères et les demandeurs d'asile sont les principaux groupes vulnérables à la pauvreté. Dans les prochaines années, il faudra absolument effectuer avec précaution une évaluation des difficultés rencontrées par ceux qui sont entrés dans le siècle dans des conditions de pauvreté et sont destinés à ne recevoir qu'une faible retraite.

**Tableau 4.1 Taux de la pauvreté en France selon le seuil retenu**

	Taux de Pauvreté avant transfert au seuil de 50%	Taux de Pauvreté avant transfert au seuil de 60%	Taux de Pauvreté après transfert au seuil de 50%	Taux de Pauvreté après transfert au seuil de 60%
1996	16.4	21.8	7.3	13.5
1999	15.6	21.6	6.4	12.3

Source: INSEE, DGI, ONPES 2002

Comme il a été montré ci-dessus, la question de la pauvreté revient sur l'agenda politique à partir des années 82-83 avec le débat sur la nouvelle pauvreté et le renouveau de l'action associative dans des domaines comme l'aide alimentaire ou l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes adultes. La réforme de décentralisation entreprise entre 1982 et 1986 confiait aux collectivités locales l'intervention majeure en matière de lutte contre la pauvreté.

Si l'élection présidentielle de 1988 mit en place un revenu minimum d'insertion (RMI), c'est surtout autour de la campagne pour l'élection présidentielle de 1995 que se fit un très large débat public sur le thème de « la fracture sociale. » La France avait engagé une démarche globale de lutte contre les exclusions en développant deux stratégies.

- La première affirmait que la pauvreté et l'exclusion résultaient du chômage.
- La seconde organisait une mobilisation des acteurs pour favoriser un accès aux droits, plus particulièrement en juillet 1998 lors de l'adoption d'un projet de loi intitulé *Lutte Contre les Exclusions* et en 2002 d'une loi sur le *Droit Des Malades*.

La nouvelle loi contre l'exclusion sociale commence avec cette déclamation:

***La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.***

Un des thèmes de cette nouvelle loi consistait en mesures qui ne pouvaient être efficaces que par la mobilisation de l'administration publique, des exclus sociaux et de tous ceux concernés par ce problème. Par conséquent, plusieurs changements institutionnels eurent lieu:

- Un Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale fut créé
- Un comité interministériel traitant de l'exclusion sociale fut établi, il devait regrouper 18 domaines différents du gouvernement
- Chacun des départements devait créer un comité de coordination pour combattre l'exclusion sociale au niveau local
- Des mesures spécifiques furent mises en place pour améliorer le secteur du travail social.

Le *Droit Des Malades* donna de l'élan à la réforme sur les services de santé et introduisit un programme de santé universelle. Celui-ci donna à tous l'accès direct aux services de santé.

De premières évaluations sur les conséquences de la législation de 1998 ont confirmé que (principalement suite à l'introduction d'un système d'assurance de santé universelle) les mesures envisagées eurent un impact sur l'accès à l'emploi mais moins sur l'acquisition de droits, hormis ceux des services de santé. Cette prestation de services de santé fut accompagnée de mesures qui favorisaient grandement l'acquisition de droits pour les personnes vivant dans la pauvreté. Ces mesures étaient déjà mises en œuvre lors de l'introduction du PNAI *Plan National d'Action pour l'Insertion* de l'Union Européenne, un programme contre la pauvreté de la période 2001-2003.

Le changement de gouvernement entraîna ces trois nouvelles initiatives:

- Le lancement d'un dispositif d'actions, visant à aider les plus démunis et plus particulièrement les sans abris. Suite au nombre croissant de réfugiés, le nombre de sans abris a augmenté
- Un plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion a été présenté au cours des derniers mois. Il met l'accent sur l'aide aux personnes les plus en difficulté particulièrement en matière d'accès aux droits
- Enfin, une réforme sur le revenu minimum d'insertion est engagée. Elle vise à décentraliser la gestion du RMI afin de donner une plus grande autonomie aux collectivités locales en matière d'action dans le domaine de l'insertion. Par ailleurs, une seconde réforme du RMI a pour objectif de faciliter l'accès à certaines formes d'emploi aux bénéficiaires du RMI en transformant ce dernier en un Revenu minimum d'activité.

### **Ce que la France entend par « mainstreaming »**

L'interprétation française du concept de « mainstreaming » défini ici vient du rapport national et d'un groupe de discussion français lors du Séminaire sur le Réseau de l'Insertion Sociale, en juin 2003.

Le concept de « mainstreaming » reste difficilement traduisible en français. Il arrive que l'on parle à son propos de « partenariat », de « réseau », mais ces termes ne rendent pas bien compte de ce mouvement qui fait que l'on peut agir sur un problème en mobilisant des politiques qui a priori ne concernent pas directement ce problème ou qui peuvent avoir un véritable effet de conséquences direct ou indirect.

En France, en général, les politiques publiques sont exécutées sans évaluation ou presque de leurs effets sur les autres secteurs de politiques. On parle à ce propos de « tuyau d'orgues » où ces politiques s'appliquent les unes à côté des autres, sans se préoccuper des effets de l'une sur l'autre. A plusieurs reprises des politiques ont essayé de 'combler les lacunes' sur la base de « guichet unique » ou sur la base de mesures et de dispositifs communs à plusieurs problèmes. Force est de reconnaître la difficulté à impulser, et plus encore à faire vivre dans la durée, de telles politiques.

En France, aucune tentative formelle de faire de l'intégration de la pauvreté et de l'insertion sociale une question de toutes les politiques n'a été notée. Cependant, on trouve dans les politiques sociales françaises de nombreux exemples de mesures dont l'objectif est de permettre à des populations en difficulté de tenter de rejoindre le courant principal (*the main stream.*) Ces mesures sont développées et exécutées par un partenariat des différents secteurs. L'accent est d'abord mis sur l'identification du problème/du besoin. La solution est ensuite trouvée par les différents secteurs de politiques qui peuvent tous contribuer à cette solution. C'est une approche du combat de la pauvreté et de l'exclusion sociale allant de bas en haut et elle implique la connaissance de la nature multidimensionnelle de la pauvreté. Elle est en partie similaire à l'approche portugaise de Programme de Réseau Social sauf qu'en France, elle peut avoir lieu sur le plan national, régional et local. Comme par exemple, le comité interministériel et les structures régionales intégrées et les observatoires dans les secteurs de la pauvreté et de la santé.

Pour commencer cette approche de mainstreaming, il faut comprendre qu'elle est une tentative du processus politique de mettre en place dans un système les éléments nécessaires pour que les gens qui vivent dans la pauvreté et l'exclusion sociale puissent exercer leurs droits sur la santé, le logement et autres sujets de leurs vies. Ces exigences couvrent les secteurs tels que:

- Un engagement soutenu à long terme (un vrai changement dans ce secteur demande du temps) sous forme de volonté publique et de ressources financières et humaines, par exemple la formation
- Un engagement d'embauche des personnes vivant dans la pauvreté
- Des changements d'attitudes et de modèles de cultures sur plusieurs niveaux – le respect de la dignité des individus; le travail dans différents secteurs
- Une évaluation continue de tous les problèmes tels que: Comment pouvons-nous faire la différence? Quelle est la meilleure façon d'embaucher les gens? Quelles sont les lacunes des solutions?
- Le développement d'un système permettant de filtrer et de faire circuler l'information de bas en haut et de haut en bas.

L'approche du combat de la pauvreté et de l'exclusion sociale fondée sur les droits est manifeste dans le secteur de la santé, comme le montre l'étude de cas ci-dessous :

### **Etude de Cas 1: Faciliter l'accès à la prévention et aux soins: Les Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention (PRAPS)**

Les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) ont été créés par la loi de Lutte contre les exclusions de 1998, et implantés véritablement dans l'ensemble des régions à partir de l'année 2000. Ils ont pour objectif de réduire les inégalités de santé et de favoriser l'accès aux soins des populations les plus démunies par l'impulsion d'une dynamique régionale.

Les PRAPS doivent permettre de faciliter la mobilisation et la coordination des différents acteurs agissant dans le domaine de la santé. Pour cela, ils définissent :

- Les actions coordonnées de prévention et d'éducation à la santé, de soins, de réinsertion et de suivi mises en œuvre chaque année dans les départements
- Les conditions dans lesquelles les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale, les agences régionales de l'hospitalisation, les mutuelles, les associations, les professionnels de santé participent à la mise en oeuvre des actions de prévention et de soins
- Les actions de lutte contre les pathologies aggravées par la précarité ou l'exclusion.

#### **Trois instances sont mobilisées:**

- *Le comité régional des programmes*, présidé par le préfet de région, comprend des représentants des DDASS, du rectorat, de l'agence régionale d'hospitalisation, du conseil régional, du conseil général et des communes, de l'union régionale des caisses d'assurance maladie, du Fonds d'Action Sociale ainsi que des personnes qualifiées.) Il assure le pilotage du PRAPS, valide ses orientations et les objectifs proposés par le groupe technique régional, assure la concertation, le suivi et l'évaluation des programmes pluriannuels de la *Conférence régionale de la santé*
- *Le groupe technique régional*, élabore la synthèse régionale en commençant par une analyse des besoins les plus immédiats et soumet ensuite au comité les objectifs à mettre en oeuvre et le plan d'action pour leur réalisation; le groupe assure aussi un rôle de conseil technique et de soutien à ceux qui participent à l'élaboration du PRAPS puis entreprend une évaluation continue et fournit des audits externes tous les trois ans

- *Les groupes de travail départementaux*, constitués de représentants du Conseil général, des organismes locaux d'assurance maladie, des établissements assurant le service public hospitalier, des CCAS (*Centre Communal d'Action Sociale*), des associations, des acteurs de la politique de la ville, des représentants des réseaux de santé de proximité, élaborent un plan départemental d'accès à la prévention et aux soins intégrant l'analyse départementale de l'existant, les objectifs régionaux et départementaux.

En situant son action en amont (meilleur accès aux droits et aux lieux de soins, meilleure éducation pour la santé), le PRAPS vise à prévenir les situations de difficultés graves de santé, notamment des personnes en grande marginalité souvent éloignées des dispositifs et à faire reculer les inégalités sociales en matière de santé. Le programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale adopté en juillet 2001 renforce les moyens alloués aux actions santé-précarité.

Les PRAPS de deuxième génération (2003-2006) mettent l'accent sur l'ancrage territorial (« créer un lien dynamique entre les PRAPS et les actions santé des contrats de ville », lancement d' « ateliers santé-ville »), sur les articulations à trouver au sein d'un système de santé plus large que le seul système de soins afin de mieux répondre aux besoins des publics visés par ces programmes, sur le décloisonnement des politiques sectorielles ayant un impact sur la santé et les pratiques professionnelles, sur la participation des usagers et sur le concours des associations.

Il se peut que les PRAPS aient contribué à la prestation de soins des plus démunis. Si les indicateurs de résultats ne permettent pas de montrer l'effet des PRAPS sur l'état de santé des populations précaires sur les prochaines années (au moins 10 ans), en revanche, les actions entreprises telles que décrites ci-dessous ont largement contribué à modifier l'offre de soins pour les populations les plus en difficulté:

- Le décloisonnement santé social
- Le travail en réseau dans le cas d'un partenariat formalisé et organisé qui implique les services d'Etat, les autorités régionales et nationales, les ONG et aussi les populations en grande difficulté
- L'éducation à la santé renforcée
- La création de lieux intermédiaires pour l'accueil des populations en grande difficulté : les lieux d'écoute
- L'amélioration des relations santé mentale travail social
- La création de permanence d'accueil dans les hôpitaux.

La mise en œuvre par la loi du 27 juillet 1999 de la couverture maladie universelle visant à faire disparaître les barrières financières et de faciliter l'accès aux soins a accentué cette évolution dans le champ de l'accès à la santé introduit par les PRAPS.

### **Etude de Cas 2: TRACE, un programme au futur incertain**

Mis en place par la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 à partir de différentes expérimentations régionales, le dispositif TRACE (trajet d'accès à l'emploi) a pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle durable des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme ou avec un faible niveau de qualification.

Ce dispositif propose à des jeunes de 16 à 25 ans un accompagnement personnalisé pouvant aller jusqu'à dix-huit mois, ceci afin de pallier les insuffisances des dispositifs antérieurs qui ne faisaient souvent que juxtaposer des périodes de formation ou de stage sans éviter les ruptures dans une trajectoire d'accès à l'emploi.

L'objectif est que les jeunes adultes acquièrent des connaissances de bases ou une qualification professionnelle par des actions de bilan, de remobilisation, d'insertion, de mise en situation professionnelle et de formation. Par ailleurs le dispositif offre une prise en charge du jeune sur l'ensemble des aspects de son insertion (santé, logement...) et il s'appuie sur des dispositifs d'emploi et de formation mis en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales (stage de formation, contrats aidés.) Le parcours d'insertion se construit avec l'aide d'un référent unique.

A la fin de juin 2002, 180 000 jeunes avaient bénéficié d'un accompagnement personnalisé dans le cadre de ce programme.

Les différentes évaluations montrent qu'à la sortie du programme un jeune sur deux est en emploi et 6 % en formation mais on note cependant que plus du tiers des emplois occupés sont des contrats aidés.

La coordination du programme est confiée à un organisme pilote choisi prioritairement au sein du réseau des missions locales et des permanences d'accueil d'information et d'orientation. Le programme repose sur la mobilisation efficace et rapide des différents dispositifs au profit des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Les résultats d'évaluation montrent que malgré un niveau de formation plus élevé, les jeunes filles ont plus de difficulté que les garçons à trouver un emploi. Les contrats qui leur sont proposés sont plus souvent des emplois à temps partiel ou des emplois aidés dans le secteur non marchand. Les trajectoires masculines restent essentiellement dépendantes du contexte et des expériences

antérieures ou acquises au cours du dispositif alors que la situation des femmes est davantage liée à leur situation personnelle.

Ce dispositif ne devrait pas être reconduit comme tel dans les prochains mois mais se fondre dans un ensemble de mesures visant à renouveler profondément les aides d'accès à l'emploi des populations jeunes.

## 4.4 L'Irlande du Nord

### Contexte Socio-Economique et Politique

L'Irlande du Nord est une 'région' du Royaume Uni, avec le Pays de Galles et l'Ecosse qui a connu depuis quelques années un système de dévolution du gouvernement (actuellement suspendu.) La région a connu des troubles sociaux majeurs de la fin des années 1960 au milieu des années 1990. Pendant une période de cessez-le-feu, un accord fut élaboré connu sous le nom de l'Accord de Belfast/du vendredi saint. Il établit un système de gouvernement de dévolution dans la forme de l'Assemblée de l'Irlande du Nord et de son administration – l'Exécutif de l'Irlande du Nord.

Cependant, ces troubles ont créé une société avec des divisions profondes sur les sujets économiques et sociaux, des divisions qui ont en partie mené à des inégalités qui correspondent souvent à la pauvreté. Pourtant des progrès ont été effectués dans la réduction des inégalités de salaires comme par exemple, la chute de la proportion des salaires élevés par rapport aux salaires très bas. Il reste toujours d'importantes inégalités parmi les différents groupes comme pour les taux de chômage et les revenus selon les sexes, les groupes religieux, les races et les handicaps. Par exemple, le taux de chômage des catholiques est deux fois plus élevé que pour les personnes non catholiques.

De plus, même si l'économie en Irlande du Nord a bien fonctionné comparativement au reste du Royaume-Uni et en montrant depuis une hausse relative de l'emploi, pour un certain nombre d'indices économiques et sociaux elle reste en arrière:

Les facteurs ci-dessus montrent que les salaires moyens du ménage et les revenus moyens correspondent seulement à 81% et à 86% de ceux du reste du RU. Cela a conduit à une pauvreté relative de revenu<sup>13</sup> plus élevée en Irlande du Nord que dans le reste du RU de l'ordre d'un facteur de 1.2. Il n'existe pas de mesure de la pauvreté consistante bien que l'OFMDFM y travaille avec le Comité Domestique de l'Irlande du Nord et les Sondages sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale entrepris en 2003. Une recherche<sup>14</sup> de l'Unité de la Recherche de l'Egalité du OFMDFM sur les tendances récentes de la pauvreté en Irlande du Nord a montré que sur plus de 35 indices

### Comparaison des Indices Clés Economiques et Sociaux: l'Irlande du Nord et le RU

- Le chômage est supérieur à la moyenne de celui du RU. Le taux de chômage de l'OIT<sup>1</sup> ajusté à chaque saison s'élevait à 6.1 % en Irlande du Nord contre 4.9 % au Royaume-Uni pour la période septembre-novembre 2003. La mesure alternative du chômage « claimant Count »<sup>2</sup> s'élevait à 4.2 % pour l'Irlande du Nord et 3.0 % pour le Royaume Uni en décembre 2003.
- Le chômage à long terme a baissé mais à un rythme lent (41% des chômeurs de l'OIT sur la période de septembre-novembre 2003 l'ont été pendant au moins une période de plus de 12 mois; le chiffre équivalent pour le RU est de 21%.)
- Un pourcentage relativement élevé de la population dépend des transferts de sécurité sociale. En Irlande du Nord, 23% des salaires du ménage pour 2000-2001 proviennent d'allocations contre 12% pour le RU.<sup>3</sup>
- Les ménages *riches en travail* comptent pour 46% de tous les ménages d'Irlande du Nord contre 58% pour le RU.<sup>4</sup>
- Alors que les taux de participation de la femme ont augmenté dans la dernière décennie, on s'inquiète toujours des taux de l'activité économique générale où les ménages en âge de travailler sont toujours en dessous des moyennes du RU. Lors du trimestre printanier 2003, 80 % des hommes et 63 % des femmes étaient actifs sur le plan économique en Irlande du Nord, contre respectivement 84% et 73% au Royaume Uni.<sup>5</sup>

1 Définition du chômage de l'Organisation Internationale du Travail, dérivée de l'enquête trimestrielle sur les forces du Travail. Cette enquête est un échantillon trimestriel dans lequel on questionne quelques 3900 individus âgés d'au moins 17 ans sur leurs circonstances personnelles. Le pourcentage exprimé est celui de la population âgée de plus de 16 ans.

2 Le chômage « claimant count » correspond au nombre de personnes inscrites pour percevoir les allocations chômage en tant que pourcentage de la population en âge de travailler, en décembre 2003.

3 Source : Enquête sur les dépenses et la nourriture 2000/2001, Irlande du Nord et Royaume-Uni.

4 Source : Enquête sur les forces du Travail des ménages d'Irlande du Nord 1997-2002, Département de l'Entreprise, de l'Echange et de l'Investissement, 2003.

5 Source : Bulletin du Marché du Travail, Département de l'Emploi et de l'Apprentissage.

relatifs à la pauvreté, 23 étaient stables, 8 étaient positifs et 3 se déclaraient négatifs. Cette recherche a aussi montré le caractère changeant de la pauvreté en Irlande du Nord, et son danger de pauvreté accru pour les groupes tels que les parents seuls et les malades/invalides contre un risque moins élevé pour les personnes âgées et les chômeurs.

Avec l'établissement de l'Assemblée et de l'Exécutif, la prise de décision dans certains secteurs de politiques<sup>15</sup> relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale restait dans le gouvernement du RU. Il s'agissait de la sécurité sociale, des impôts et du salaire minimum national. Or, l'Acte d'Irlande du Nord de 1998 permet la consultation entre le Ministre du Développement Social d'Irlande du Nord et le Secrétaire d'Etat pour le Travail et les Pensions du RU pour assurer, dans la mesure de leur accord, l'application d'un système unique de sécurité sociale, de soutien à l'enfant et de pensions dans le RU.

L'Accord de Belfast/du vendredi saint définit l'étendue et l'échelle d'une Irlande du Nord de dévolution. L'Accord expose pour la Région une vision de société de paix, de cohésion, inclusive, prospère, stable et juste et de protection et de la défense des droits de l'homme de chacun. Il est établi sur le « partenariat, l'égalité et le respect mutuel comme étant la base des relations en Irlande du Nord, entre le Nord et le Sud et entre ces îles. »

Le programme pour le Gouvernement constitue la principale politique relative à la façon dont l'Irlande du Nord va accomplir ce projet. L'Assemblée a rendu explicite son souhait d'affronter les questions fondamentales importantes pour atteindre une société stable, paisible et cohésive, en particulier par rapport à l'impact de la pauvreté sur les individus et les communautés. Le Nouveau TSN (Viser les besoins sociaux) constitue la politique principale d'un tel objectif. Cet objectif est explicitement incorporé dans des secteurs prioritaires définis dans le Programme pour le Gouvernement. Ces secteurs prioritaires sont:

- Grandir en tant que Communauté
- Investir dans l'Education et les Aptitudes
- Assurer une Economie Compétitive.

Les principes généraux soutenant le Nouveau TSN sont tels que (1) les ressources publiques disponibles des départements gouvernementaux sont dirigées vers les personnes, les groupes et les secteurs en grand besoin social; et (2) les programmes et services sont organisés et exécutés de façon à aider davantage les individus. Cette politique a trois objectifs:

- De combattre le besoin social et l'exclusion sociale
- De diriger les efforts et les ressources disponibles vers les personnes, les groupes et les secteurs qui en ont le plus besoin
- De prendre pour cible le besoin de manière objective.

La nouvelle politique de TSN avance grâce à trois éléments complémentaires: l'attaque du chômage et l'augmentation de l'emploi; l'attaque des inégalités dans d'autres secteurs de politiques tels que la santé, le logement et l'éducation; et la promotion de l'insertion sociale (PSI: *Promoting Social Inclusion*).

- L'attaque du chômage et l'augmentation l'emploi fait participer le Département de l'Entreprise, de l'Echange et de l'Investissement (DETI: *Department of Enterprise, Trade and Investment*) pour la promotion d'une économie de croissance rapide et compétitive, le Département de l'Emploi et de l'Apprentissage (DEL: *Department of Employment and Learning*) et le Département de l'Education (DE: *Department of Education*) pour l'éducation et la formation

de la force du travail. D'autres départements y contribuent aussi. Par exemple, les plans du Département du Développement Social (DSD: *Department of Social Development*) pour le re-développement de Belfast et d'autres secteurs urbains aideront à augmenter les opportunités d'emploi alors que le Département de la Culture, des Arts et des Loisirs (DCAL: *Department of Culture, Arts and Leisure*) et le Département de l'Agriculture et du Développement Rural travailleront avec le DETI pour développer les activités touristiques dans les zones défavorisées

- S'attaquer au besoin social dans d'autres secteurs tels que la santé, le logement ou l'éducation implique un certain nombre de départements ministériels. Le Département de la Santé, des Services Sociaux et de la Sécurité Publique est en train d'exécuter une stratégie multisectorielle de santé publique, *Investir dans la Santé*, « *Investing for Health* », qui vise particulièrement les inégalités de santé dans les secteurs à fort besoin social
- La Promotion de l'Insertion Sociale (PSI) implique des départements qui travaillent ensemble et avec les personnes vivant dans la pauvreté ou leurs représentants dans les Groupes de Travail. L'objectif est d'identifier les facteurs contribuant à l'exclusion sociale et leurs solutions. Les stratégies se développent pour adresser les besoins de ceux qui sont le plus en danger tels que les gens du voyage, les groupes ethniques minoritaires, les parents adolescents, etc.

Il est de la responsabilité du OFMDFM de promouvoir et de vérifier le progrès du Nouveau TSN. Ce département possède une unité spécialisée (l'Unité du Nouveau TSN) dont les fonctions sont:

- La coordination de l'exécution du Nouveau TSN dans les différents départements ministériels pour la plupart des principaux programmes de politiques tels que le Programme pour le Gouvernement<sup>16</sup> qui intègre le Budget
- Des commentaires sur les offres des départements lors de la discussion budgétaire et sur les Fonds de Programme Exécutif (EPFs: *Executive Programme Funds*)
- Fournir un avis et une assistance aux départements gouvernementaux sur leurs plans d'actions et aux organismes publics non départementaux sur les questions d'insertion sociale
- La coordination et la préparation de la contribution de l'Irlande du Nord au plan national pour l'inclusion
- Participer aux groupes de travail pour la Promotion de l'Insertion Sociale
- Présider le groupe de direction des personnes officielles seniors du Nouveau TSN et participer à l'élaboration des statistiques des sous-groupes du Nouveau TSN.

Le bureau OFMDFM possède aussi une Unité de Recherche qui fournit des recherches professionnelles, des informations et des statistiques sur l'égalité et les questions de besoin social ainsi qu'une Unité de Politiques Economiques. Une des fonctions principales de cette dernière est d'intégrer le Nouveau TSN dans les politiques stratégiques du gouvernement.

Les ministres départementaux ont la responsabilité d'exécuter le Nouveau TSN dans leurs secteurs respectifs. Chaque département réalise un plan d'action qui apporte les détails sur la façon dont il va exécuter le Nouveau TSN. La première série d'actions couvrait la période de janvier 2000 en mars 2003. Chaque année, un rapport annuel est produit, documentant la façon dont chaque département parvient à atteindre les objectifs du Nouveau TSN.

### **Le concept de mainstreaming dans l'Irlande du Nord**

La politique de Nouveau TSN d'Irlande du Nord constitue 'le mainstreaming' de l'Insertion Sociale en Irlande du Nord. Le processus consiste à réorienter les efforts et les ressources disponibles des programmes publics déjà en place vers les personnes, les groupes et les secteurs les plus dans le besoin social.<sup>17</sup> En réalité, cela signifie que les départements doivent changer la façon dont ils utilisent les fonds afin que plus de ressources puissent être affectés pour bénéficier à ceux qui sont dans le besoin social. Il s'agit aussi de changer la façon dont les choses sont faites pour que les programmes et les services soient organisés de manière à satisfaire les besoins de ceux en grande difficulté.

Le Nouveau TSN n'a pas son propre budget. C'est une politique qui fonctionne en mobilisant les programmes de dépense existants à travers tous les départements de l'Irlande du Nord. Il n'existe pas d'argent neuf pour le Nouveau TSN, ce qui fut critiqué lors du Séminaire de juin 2003, *Mainstreaming Social Inclusion*. Les objectifs du Nouveau TSN sont atteints en parvenant aux besoins des individus, des groupes et des secteurs les plus pauvres. De nombreux services, comme celui de la santé sont fournis sur une base universelle et les personnes vivant dans la pauvreté peuvent y accéder selon les mêmes critères que toute autre personne. Mais dans ces services, il faudrait des ressources et des efforts additionnels réorientés vers ces personnes pour répondre à leurs besoins particuliers et contrecarrer les inégalités. Trouver des ressources additionnelles pour les activités du Nouveau TSN impliquerait l'aménagement de programmes ou la présentation de programmes additionnels de ressources dans le cadre des dépenses annuelles publiques. Les deux études de cas ci-dessous fournissent des exemples sur la façon dont c'est fait ou sur la façon dont cela peut être fait.

Le Nouveau TSN est une politique relativement nouvelle. Cependant, une évaluation intermédiaire (Deloitte Touche, 2003) est

heureusement déjà disponible. De plus, le Séminaire de juin 2003, *Mainstreaming Social Inclusion*, a fourni un forum de discussion et de commentaires sur le Nouveau TSN. Dans le rapport d'évaluation et le Séminaire, il fut entendu que le Nouveau TSN fournit un point central sur les questions relatives à la pauvreté parmi les administrations et que la structure du groupe de travail est productive dans le processus de consultation, ce qui rassemble une vaste variété de points de vue. De plus, il a été prouvé que le Nouveau TSN a informé le développement de politiques et permis le bon développement des statistiques, de la recherche et de la mesure de la pauvreté.

Cependant, une attention plus soutenue et une définition du besoin social et des priorités générales relatives au besoin social sont nécessaires. A l'époque de l'évaluation, plus de 500 cibles cachées furent identifiées sur 11 départements ministériels. Nombre d'entre elles étaient des cibles du processus, n'ayant aucun rapport avec l'évaluation du besoin social. De plus, elles n'étaient pas liées à un cadre ou une stratégie spécifique. Il fut noté lors du Séminaire qu'une structure est nécessaire pour relier les départements en une stratégie dont les cibles (provenant des politiques) ont comme priorité l'insertion sociale.

L'évaluation intermédiaire n'a pas confirmé si le Nouveau TSN a mené à une réduction de la pauvreté ou non – il n'y a pas assez d'indices pour mesurer le succès du combat de la pauvreté, en particulier d'indices relatifs aux minima salariaux. Elle a cependant prouvé que les départements avaient effectué dans leurs programmes un aménagement des ressources (budgets) et des efforts (changements des pratiques du travail).

#### **Exemples d'aménagement des budgets:**

- Le département de l'Education a intégré des critères de besoin social dans les formules de financement pour décider des allocations pour l'éducation locale
- Le Département de la Santé et des Services Sociaux a alloué £29m de ses £1.6 billions d'allocations pour raison de besoin social
- Le Département de l'Environnement a alloué £1.5 m des fonds pour les conseils en ayant les plus besoin.

#### **Exemples d'aménagement des efforts:**

- Le Département de l'Entreprise, de l'Echange et de l'Investissement s'assure maintenant que les secteurs défavorisés sont pris pour cible dans les visites initiales d'investisseurs potentiels – en fait, l'évaluation a montré que 75 % de toutes les visites initiales se faisaient dans les secteurs défavorisés

- Le Bureau de recouvrement des recettes a suscité des actions destinées à rendre ses services de recouvrement plus accessibles dans les zones défavorisées. L'Index Noble fut utilisé pour sélectionner ces secteurs.

Les deux études de cas donnent ici plus de détails sur les mécanismes impliqués dans l'aménagement des ressources et des efforts (infléchir la dépense) pour le besoin social.

### **Etude de Cas 1: L'Irlande du Nord – Infléchir la Dépense**

Dans les programmes, infléchir la dépense peut se faire de plusieurs manières, par exemple:

- Donner une plus grande priorité aux considérations du Nouveau TSN dans les objectifs du programme. Toutes les propositions de politiques et les initiatives départementales sont évaluées en terme d'égalité et de prises en compte du Nouveau TSN
- Construire un système de pondération du besoin social dans les critères de financement. Par exemple, la formule de capitation du Département de la Santé, des Services Sociaux et de la Sécurité Publique est destinée à allouer les ressources dans les populations des quatre comités de la santé et des services sociaux, de manière aussi juste que possible, en prenant en compte un certain nombre de facteurs tels que les structures des différentes populations et les conditions socio-économiques
- « Trancher la cime » des budgets et utiliser l'argent des premières tranches pour assister ceux qui sont le plus dans le besoin. Actuellement, le Département de l'Éducation « tranche la cime » de 5 % de son budget total pour les écoles dans le cadre spécifique du Nouveau TSN. En ce qui concerne les repas gratuits à l'école, Le Nouveau TSN est maintenant un élément des critères déterminants le programme du capital annuel. Les projets de programme de capital sont déterminés chaque année sur la base des besoins en éducation, peu importe où ils se trouvent, y compris les secteurs défavorisés
- Consacrer une proportion supplémentaire des dépenses pour les personnes, les groupes ou les secteurs le plus dans le besoin social, par exemple le Fonds du Programme Exécutif (voir la deuxième étude pour plus de détails)
- Concentrer la disponibilité de subventions dans les secteurs les plus dans le besoin social. Le Nouveau TSN implique que les départements visent de tels secteurs pour les actions spécifiques. Des programmes proposés tels que la Stratégie de Renouvellement de Voisinage, les Rapports sur la Force de Travail à l'Emploi et la Force de Travail de Belfast Ouest sont particulièrement pertinents

- Incorporer les considérations du Nouveau TSN dans le critère d'évaluation du financement des secteurs volontaires et communautaires
- Incorporer les considérations du TSN dans les opérations des comités publics non-départementaux (NDPBs: *Non-Department Public Bodies*), pour que leurs ressources soient dirigées vers ceux qui en ont le plus besoin socialement et pour encourager les autres organisations financées à en faire autant. Les Départements, assistés si besoin par l'Unité du Nouveau TSN, ont montré le chemin et apporté le soutien à ces comités pour leur permettre de développer leurs propres plans d'action de Nouveau TSN
- Incorporer les considérations du Nouveau TSN dans les appréciations économiques. Par exemple, le Département des Finances et du Personnel (DFP: *Department of Finance and Personnel*) a indiqué une nouvelle direction sur l'appréciation et l'évaluation du Nouveau TSN pour assister les départements à orienter les ressources vers les politiques pertinentes de Nouveau TSN. Cette direction a aussi été incorporée dans une version révisée de la Préface du Livre Vert de l'Irlande du Nord, « *General Guide to Economic Appraisal and Evaluation* »
- Développer des documents et des contrats comme les Accords du Service Public pour s'assurer que tous les départements ont intégré le Nouveau TSN dans les systèmes de planification et de développement de politiques.

## **Etude de Cas 2: L'Irlande du Nord – Fonds du Programme Exécutif pour les Enfants.**

Un élément clé de cette approche est la création d'un Fonds du Programme Exécutif (EPFs: *Executive Programme Funds*.) Il est utilisé pour soutenir les programmes ou les projets d'importance majeure, tels que les projets qui aideront au développement de l'activité dans les départements ou encore les projets clés qu'un département individuel ne pourrait soutenir avec ses propres ressources. Les deux Fonds du Programme Exécutif qui sont particulièrement pertinents au Nouveau TSN sont:

- *L'Insertion Sociale / La Régénération Communautaire*: Il s'agit de l'action contre la pauvreté et du soutien aux mesures communautaires dans les secteurs à la fois urbains et ruraux et des actions sur les relations communautaires et sur la diversité culturelle
- *Les Enfants*: ce programme apporte un soutien aux enfants nécessiteux et aux jeunes gens en danger, en tirant des expériences du Fonds du RU « *Chancellor's Children's Fund* »

Ce fonds met l'accent sur les politiques, l'innovation et l'amélioration des services en attaquant les faiblesses de l'infrastructure et en assurant le ciblage efficace de programmes sur les individus, les groupes ou les secteurs les plus nécessaires.

Le Fonds pour les Enfants est destiné à aider les enfants et les jeunes de moins de 18 ans, les jeunes âgés jusqu'à 21 ans ne bénéficiant pas d'assistance, et ceux âgés jusqu'à 25 ans impliqués dans les projets de jeunesse, à travailler sur une série d'objectifs stratégiques et thématiques qui prennent en compte l'Article 31 de la Convention de l'ONU sur les Droits de l'Enfant. L'objectif général du Fonds pour les Enfants est de fournir des ressources supplémentaires en plus de celles fournies par les programmes courants afin d'améliorer les chances de vie et la citoyenneté des enfants et des jeunes vulnérables. L'établissement du Fonds reflète le point de vue de l'Exécutif qui veut que les questions relatives aux enfants soient prioritaires dans son Programme pour le Gouvernement.

## 4.5 L'Irlande

### Contexte Socio-Economique et Politique.

Pendant la fin des années 1990, l'Irlande a connu une croissance économique sans précédent avec des taux historiquement élevés de croissance atteignant 11 % en 1999. Ceci conduisit presque à un doublement de l'économie irlandaise et à la convergence du PIB moyen par tête de l'UE en 1997 et du PNB moyen<sup>18</sup> par tête en 2000. Une des conséquences de cette croissance économique fut une baisse considérable du chômage, y compris du chômage à long terme. En 1995, le taux de chômage à long terme était de 8 %; en 2002, il était de moins de 2 %.

La baisse de chômage de 11% en 1997 à 5% en 2001 a été le facteur principal de réduction des mesures de la pauvreté officielle du gouvernement (un mélange de pauvreté de revenu et de privation de revenu que l'on appelle pauvreté persistante ).<sup>19</sup> D'importantes augmentations 'réelles' des allocations sociales, telles que la retraite et le chômage et l'allocation universelle aux enfants, ont aussi contribué à la réduction de la mesure de pauvreté officielle.

Une autre mesure de la pauvreté, la pauvreté de revenu relative<sup>20</sup> a montré une tendance contrastée en passant de 18% en 1997 à 22% en 2001. Ces tendances divergentes indiquent que la qualité de vie de ceux bénéficiant de bas salaires s'est améliorée. Pourtant, leurs situations se sont détériorées pendant que les salaires de la société augmentaient encore plus. A long terme, les taux élevés de pauvreté de revenu peuvent mener à l'aliénation sociale des groupes marginalisés et vulnérables et peuvent gêner la participation à la vie politique, sociale, économique et culturelle de la société.

Une troisième mesure de la pauvreté identifie la durée de la pauvreté de revenu. En 1999, le taux de pauvreté persistant<sup>21</sup> était de 12 %, ce qui dépasse la moyenne de l'UE de quatre points de pourcentage, avec seulement la Grèce et le Portugal au-dessus. Les taux persistants élevés de pauvreté impliquent une redistribution inégale des ressources et des opportunités.

Une question clé de l'Irlande se situe dans la mesure avec laquelle le récent développement économique et social a encore plus marginalisé les ménages aux désavantages multiples et cumulatifs par rapport au reste de la société. La dernière donnée statistique révèle qu'entre 1994 et 2001:

- Le risque de pauvreté pour les chômeurs, les personnes handicapées, les grandes familles et les familles monoparentales baisse, bien que toujours au-dessus de la moyenne irlandaise
- Le risque de pauvreté pour les personnes âgées, particulièrement les femmes âgées et les employés augmente (Office pour l'Insertion Sociale, 2003).

Les groupes minoritaires tels que les gens du voyage, les sans-abri, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont en grand danger de pauvreté. Malheureusement, les systèmes de collecte de données ne sont toujours pas en place pour fournir une comparaison des risques de pauvreté de ces groupes. D'autres problèmes rencontrés par les personnes vivant dans la pauvreté sont ceux du coût du logement, du manque d'approvisionnement universel de soins abordables pour les enfants, de l'absence d'un système d'éducation pour les jeunes enfants et de l'accès inégal aux services de santé.

La réponse traditionnelle du gouvernement à la pauvreté s'est faite par un système visant la protection/l'assistance sociale. Ce système reconnaît qu'un niveau de vie national minimum est un droit élémentaire de citoyenneté. Pourtant, la plupart des allocations ne sont pas distribuées de manière universelle (sauf pour les allocations familiales et les soins de base pour les plus de 70 ans) mais sont distribuées suite à une enquête de situation. Bien qu'il n'existe pas de frais de scolarité (y compris à l'université), l'Etat ne soutient que de manière limitée le système de première éducation.

En 1997, le gouvernement changea sa réponse à la pauvreté avec la Stratégie Nationale Contre la Pauvreté (NAPS) en 1997 (Le Gouvernement d'Irlande, 1997.) La stratégie fixe des objectifs pour la réduction de la pauvreté et établit des structures pour intégrer et coordonner le développement de politiques dans les différents secteurs du gouvernement afin de les atteindre. Les principales caractéristiques de la stratégie NAPS sont:

- La définition convenue de la pauvreté
- L'analyse des causes de la pauvreté et l'identification de ceux les plus en danger de pauvreté
- Une cible globale (basée sur la pauvreté persistante) pour la réduction de la pauvreté
- Des cibles, des objectifs et des actions dans cinq secteurs thématiques – le désavantage dans l'éducation; le chômage, particulièrement le chômage à long terme; la suffisance de revenu; les secteurs urbains désavantagés; la pauvreté rurale
- Les principes d'égalité et de participation<sup>22</sup>
- Des mécanismes fonctionnant à travers les départements (y compris la consultation avec les ONG et la stratégie de recherches et de données) pour la réalisation de la stratégie NAPS.

La concentration sur le sujet de la pauvreté s'est agrandie dans un nouveau contexte d'insertion sociale. Elle est manifeste dans les accords de partenariat et le Plan de Développement National 2000-2006.

Il y a eu un certain nombre d'examen de la stratégie NAPS<sup>23</sup> y compris la production de plans semestriels d'action nationale sous la stratégie de l'insertion sociale de l'UE. Une question clé est de connaître l'étendue de la contribution de la stratégie NAPS dans la réduction de la pauvreté persistante. Il est difficile d'y répondre sans un système de contrôle rigoureux. On peut cependant suggérer que la NAPS a fait une différence dans:

- Le renforcement du consensus politique et social du besoin de réduire le niveau de pauvreté en Irlande
- La prise de conscience, particulièrement dans le système administratif, de la nécessité d'aborder la pauvreté telle que l'introduction de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing)
- L'accroissement de l'engagement politique pour promouvoir l'insertion sociale
- La création un point central pour la réduction de la pauvreté.

La révision de la stratégie NAPS, *Construire une Société Inclusive, Building an Inclusive Society* (Gouvernement d'Irlande, 2002), fut publiée en février 2002. Sa durée est d'une période de 5 ans de 2002 à 2007. Les caractéristiques de la révision de la stratégie NAPS sont les suivantes:

- Une cible révisée globale pour la réduction de la pauvreté
- Trente-six cibles au total
- Des thèmes clés – la suffisance de revenu; l’emploi/le chômage; l’éducation; la santé; le logement/l’hébergement
- Huit groupes vulnérables
- Un cadre de travail institutionnel renforcé
- Une stratégie de recherche et de données
- Des systèmes de contrôle et d’évaluation plus efficaces.

La cible générale est de:

***Réduire le chiffre de ceux qui sont ‘constamment pauvres’ à moins de 2% et, si possible, éliminer la pauvreté persistante selon la définition actuelle de pauvreté persistante.***

La stratégie NAPS est maintenant composée d’une structure institutionnelle qui consiste en:

*Au niveau politique:*

- Un Comité membre du Cabinet sur l’Insertion Sociale.

*Au niveau administratif:*

- Un Groupe d’Officiels Seniors de l’Insertion Sociale qui soutient le Comité membre du Cabinet
- Le Bureau de l’Insertion Sociale qui surveille l’exécution et le contrôle de la stratégie, sous l’égide du Département des Affaires Sociales et Familiales, le département leader du gouvernement ayant la responsabilité de ce secteur
- Les unités d’Insertion Sociale des départements gouvernementaux qui ont la responsabilité première d’exécution des politiques de la stratégie NAPS.

*Au niveau consultatif/de la recherche/ de l’évaluation:*

- Un Groupe Consultatif sur l’Insertion Sociale, compris des partenaires sociaux et des experts sur la pauvreté qui se réunit deux fois par an pour donner son avis et ses observations sur le processus
- Le Forum National Economique et Social (NESF) qui convoque un Forum annuel sur l’Insertion Sociale
- L’Agence de Combat contre la Pauvreté (CPA) qui a le rôle de soutenir l’exécution de la stratégie NAPS particulièrement en

matière de conseils sur les politiques, de données et de recherche, de consultation et de participation, d'éducation publique et de communication

- La stratégie NAPS est soutenue par une Stratégie de Données et de Recherche qui cherche à identifier et à aborder les manques de données et de connaissances.

Il existe aussi des structures au niveau local pour soutenir la stratégie NAPS:

- Neuf unités d'insertion sociale ont été établies dans les autorités locales sur base pilote. (L'étude de cas 2 ci-dessous explore comment les initiatives contre la pauvreté et pour l'insertion sociale sont intégrées dans le Conseil de la Ville de Cork)
- Des comités locaux de développement prennent en compte les principes et les objectifs de la stratégie NAPS dans la préparation des stratégies des comtés sur 10 ans. Les stratégies des comtés ont été élaborées en tenant compte des points de vue de l'environnement, du monde rural, de la pauvreté et de l'égalité
- Le ' Réseau d'Apprentissage de l'Autorité Locale Contre la Pauvreté ' soutient les autorités locales. Ce réseau est dirigé par l'Agence de Combat contre la Pauvreté et fournit aux autorités locales des formations sur les questions de pauvreté et d'insertion sociale et les soutient dans le développement éducationnel et communautaire.

L'Inclusion NAPs irlandaise 2003-2005 fut lancée en août 2003. Elle confirme les cibles et les structures institutionnelles<sup>24</sup> mises en place suite à la révision de la stratégie NAPS. Une fois de plus, elle ne présente pas d'objectif de réduction de la pauvreté de revenu relative. Elle reconnaît simplement qu'elle sera surveillée sur la durée de vie du plan et stipule que des recherches supplémentaires seront entreprises dans ce secteur.

### **Ce que l'Irlande entend par mainstreaming**

Afin de comprendre ce que l'on entend par mainstreaming en Irlande un certain nombre d'entretiens furent organisés avec les principaux acteurs de politiques et les participants (Appendice 2.) Ces discussions révèlent que le « mainstreaming » est un terme que l'on trouve dans différents contextes.<sup>25</sup> Dans le contexte de la pauvreté et de l'insertion sociale, il est lié à l'intégration de ces questions dans les politiques et l'agenda politique. Il coïncide avec l'approche stratégique de la stratégie NAPS et comprend les caractéristiques suivantes:

- Vision, objectifs et cibles qui fournissent un élément de risque politique et un point central pour une réalisation parmi les

acteurs de politiques et les départements

- L'incorporation d'une perspective de pauvreté dans l'élaboration des politiques en passant par l'amélioration des connaissances et de l'information. Ce processus est appelé « Poverty Proofing », c'est à dire, analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (voir l'étude de cas 1 ci-dessous pour plus de détails)
- Des mécanismes entrelacés pour la gestion, le contrôle et la revue des objectifs (les structures institutionnelles établies dans la stratégie NAPS couvrent ces secteurs).

La notion de mainstreaming en Irlande n'a pas de base législative. Pourtant, elle incorpore une responsabilité politique dans le sens que les cibles peuvent représenter des 'périls politiques' auxquels les hommes politiques répondent probablement. La théorie pousse les hommes politiques et les personnes officielles seniors à exécuter les mesures et les ressources directes pour atteindre ces cibles. Un tel processus se fait par les prises de décision des départements; par les comités interdépartementaux et les comités Membres du Cabinet pour l'insertion sociale; et par la planification annuelle et les processus budgétaires. Cette analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté implique une élaboration de politiques basée sur des témoignages pour que les acteurs de politiques soient plus informés des implications sur les personnes exclues socialement.

L'intégration de l'élimination de la pauvreté et de l'insertion sociale dans la prise de décision politique en Irlande depuis 1997 a fait avancer l'agenda politique. Par exemple, le Ministre des Finances du Budget 2003 déclara:

***La stratégie économique et budgétaire du Gouvernement veut construire un fondement pour 'une société juste aux opportunités égales et à la prospérité soutenue qui vise à soutenir une croissance économique et à maintenir le plein emploi.***

Cette déclaration, tout en reconnaissant l'insertion sociale, indique que la politique à mener pour atteindre cet objectif passe par la croissance économique et le plein emploi. Ces derniers représentent le point central de la politique du gouvernement irlandais.

L'Irlande a réussi à ce que l'on peut appeler l'intégration 'passive' de l'élimination de la pauvreté et de l'insertion sociale. Elle a lieu au moment où la réduction/l'élimination de la pauvreté devient une partie des priorités du gouvernement avec les autres priorités concurrentes. Le mainstreaming n'a pas mené à l'introduction de nouvelles politiques contre la pauvreté mais a le potentiel de changer la façon dont elles sont élaborées. En particulier, il a le potentiel de faciliter la participation des personnes en grande difficulté ( il n'existe que des témoignages limités dans ce domaine en Irlande); il

encourage le dialogue social; et fait la promotion d'une élaboration de politiques fondée sur les témoignages.

Des documents<sup>26</sup> de la NAPS et de l'Inclusion NAPs irlandaise exposent le contrôle et les rapports sur les cibles de réduction de la pauvreté. La révision de la stratégie NAPS, *Construire une Société Inclusive 2002, Building an Inclusive Society*, stipule que l'Office pour l'Insertion Sociale va entreprendre une évaluation formelle de la Stratégie à deux intervalles annuels afin d'alimenter le processus de l'UE sur l'Inclusion NAPs. Le besoin d'un processus d' 'évaluation formelle' fut souligné par l'Agence de Combat contre la Pauvreté (CPA, 2000) qui recommande que des indices de performance et des dates de revues soient fixés pour mesurer les progrès effectués à atteindre ces cibles. Elle recommande aussi la mise en place de politiques et de mesures appropriées qui peuvent être contrôlées. L'Inclusion NAPs ne peut pas être considérée comme une 'évaluation formelle' dans la mesure où elle ne relie pas la performance des politiques aux réalisations des objectifs.

#### **Etude de Cas 1: L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing):**

L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing): fut introduite en 1998 sur une base pilote des départements du gouvernement.<sup>27</sup> Elle est définie de la manière suivante dans ses directives:

*... le processus par lequel les départements gouvernementaux, les autorités locales et les agences gouvernementales évaluent les politiques et les programmes aux niveaux du design et de la revue par rapport à l'impact probable qu'ils auront ou qu'ils ont eu sur la pauvreté et sur les inégalités qui mènent probablement à la pauvreté afin de la réduire.*

Les objectifs de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) sont:

- L'évaluation de l'impact sur la pauvreté des 'propositions indépendantes' et des 'projets largement intégrés' tels que le Budget et le Plan de Développement National (NDP: *National Development Plan*)
- Changer le processus de formation des politiques pour assurer que l'évaluation de l'impact des politiques sur la pauvreté fait partie de l'éthique politique.

Les directives du gouvernement sur l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) mandatent son utilisation pour la préparation de propositions importantes et de documents officiels tels que:

- Les Evaluations et les Propositions de Budget Annuelles
- Le plan NDP et autres plans de l'UE
- Les Stratégies Départementales et les plans d'affaires annuels
- Mémoires au Gouvernement (Soumissions du Cabinet) sur les propositions importantes de politiques.

L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) ne dénote pas la réexpédition des ressources ou de toutes les politiques vers des mesures contre la pauvreté ou vers l'insertion sociale. La Déclaration du Budget 2001 (Gouvernement d'Irlande, 2000) le stipule clairement:

***Il faut noter que le but premier du processus de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté est d'identifier l'impact des propositions de politiques sur le pauvre pour qu'on puisse y donner une considération juste lors de l'élaboration des politiques. L'intention n'est pas d'accorder à l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) une transformation fondamentale de toutes les politiques pour les cibler explicitement vers les personnes défavorisées.***

Un examen de l'application de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté menée par le Conseil National Economique et Social (NESC: *National Economic and Social Council 2000*) révéla un grand conformisme au niveau formel du processus et indiqua que le processus avait 'sensibilisé' les acteurs de politiques à la pauvreté. Il y avait pourtant des soucis relatifs à l'application de sa pratique. Aussi, furent-ils soulignés lors des entretiens avec les officiels principaux et lors du Séminaire, *Mainstreaming Social Inclusion*, en juin 2003.

Ces inquiétudes comprenaient le besoin d'une élaboration de définitions de la pauvreté, les dangers de pauvreté et les indices de mesure des tendances de la pauvreté. Ce secteur s'est depuis amélioré comme par l'établissement d'un Groupe de Données Stratégiques et du Rapport sur les statistiques sociales et égalitaires (Comité National de Statistiques, 2003). De plus, un besoin d'une plus grande prise de conscience sur la pauvreté et un besoin de formation plus intense sur l'utilisation des techniques d'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté se ressentaient. Ce point fut développé lors du Séminaire en ce qui concerne l'élaboration de formations. Il fut noté que la formation serait plus efficace et l'apprentissage plus facile si elle se faisait dans le cadre des formations de services publics. Il existe cependant un besoin de cours et de matériel de formation pour les formateurs internes du service civil.

Une autre inquiétude exprimée lors du Séminaire fut telle que les Directives de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté

(Poverty Proofing) sont trop générales et devraient être 'personnalisées' dans les domaines des différents départements. Les demandes en terme d'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté varient, d'où la possibilité de deux niveaux d'analyse – un processus de revue générale et une évaluation de l'impact plus approfondie qui serait menée conjointement avec une unité spécialisée experte dans ce secteur. Les directives doivent aussi explorer les moyens d'augmenter la participation des personnes vivant dans la pauvreté dans la formation de politiques. D'autres questions soulevées lors du Séminaire comprenaient:

- L'importance d'aligner l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) avec d'autres types d'analyses telles que celles des genres, du milieu rural, de l'environnement et de l'égalité
- La nécessité d'une plus grande transparence dans la façon dont les politiques sont évaluées et dans le résultat du processus d'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté
- La nécessité d'un système plus formel pour surveiller et faire des rapports sur les façons dont fonctionne l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) et son impact sur la pauvreté
- L'importance d'une consistance dans l'application de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) dans le processus budgétaire.

La NAPS révisée stipule que l'Office Nationale pour l'Insertion Sociale va développer un processus plus efficace d'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté et s'assurer qu'elle est opérationnelle dans tous les départements pertinents du gouvernement. Les autres travaux qui informent et avancent l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) sont:

- L'Autorité Egalitaire développe un format intégré pour l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing), sur l'égalité et sur les genres
- L'Agence de Combat contre la Pauvreté et l'Autorité Egalitaire ont produit un compte-rendu des discussions sur l'égalité et l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) qui examinent l'application de la question (dans les Directives sur l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing)) sur 'les inégalités qui risquent de mener à la pauvreté'
- L'Agence de Combat contre la Pauvreté est en train de développer un format sur l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) pour les agences publiques locales.

## Etude de Cas 2: Unité d'Insertion Sociale du Conseil de la Ville de Cork

Les Unités d'Insertion Sociale (SIUs : *Social Inclusion Units*) furent établies par le Département de l'Environnement, du Patrimoine et du Gouvernement Local dans 9 autorités locales en tant qu'initiative pilote sur trois ans. Ce programme se termine en janvier 2005. Ces unités viennent de l'accord sur le partenariat social, *Programme pour la Prospérité et l'Équité*. Les SIUs reflètent le rôle croissant du gouvernement local dans la lutte contre l'exclusion sociale (voir ci-dessus.) Elles sont aussi la reconnaissance que la concentration sur l'insertion sociale du gouvernement local devrait inclure la société et s'étendre au-delà des secteurs traditionnels tels que le logement. Le rôle des SIUs tel qu'il est envisagé par le Gouvernement irlandais est défini ci-dessous.

### Le Rôle des Unités d'Insertion Sociale

- Identifier les données existantes/établir des données de base sur l'étendue, la nature et les causes de la pauvreté dans le secteur de l'autorité locale et se faisant, développer les profils de la pauvreté locale
- S'informer des activités courantes relatives à l'insertion sociale de l'autorité locale et évaluer leurs impacts
- Développer et surveiller l'exécution et l'évaluation de la stratégie sur l'insertion sociale de l'autorité locale en consultation avec l'Unité de la NAPS (maintenant OSI) dans le Département DSFA et l'Agence CPA
- Aider les autorités locales à incorporer des objectifs d'insertion sociale dans le processus corporatif de planification des autorités
- Promouvoir la perspective d'une conscience de l'insertion sociale par la formation du personnel et l'approvisionnement d'informations
- Identifier les opportunités nouvelles et innovatrices dans le combat de l'exclusion sociale en considérant les politiques nationales cohérentes et encourager leur intégration dans les activités existantes de l'autorité locale sur l'insertion sociale
- Être responsable de l'avance des NAPS dans l'autorité locale et du contrôle de son exécution
- Participer aux travaux du comité de développement du comté/de la ville sur le rôle de l'autorité locale dans l'insertion sociale
- Coopérer avec les autres agences impliquées dans l'insertion sociale et avec les parties concernées principales au comté/à la ville pour assurer une approche coordonnée et éviter les déplacements et la duplication
- Suivre les progrès des développements des politiques de l'insertion sociale au niveau national et local
- Soutenir/aider l'autorité locale dans son rôle d'exécution du rapport sur la Main d'œuvre dans l'intégration du Gouvernement local et des mesures d'insertion sociale des développements locaux
- Fournir un soutien convenable par rapport à l'exécution du Programme RAPID dans le secteur de l'autorité locale.

Source: Département de l'Environnement, du Patrimoine et du Gouvernement Local

Cette étude de cas présente la façon dont l'Unité SIUs du Conseil de la Ville de Cork a interprété son rôle et a développé une stratégie pour changer les cultures et les pratiques afin d'intégrer l'insertion sociale au Conseil. Cette unité fut établie en février 2000 avec pour objectif d'aider tous les départements à promouvoir l'insertion sociale dans les activités journalières du Conseil de la Ville de Cork.

L'unité soutient aussi les 4 coordinateurs de RAPID et le contrôle et l'exécution de la Stratégie du Comité de Développement de la Ville de Cork, *Imaginez Notre Futur*, « *Imagine Our Future.* »

L'objectif de l'Unité SIUs est un changement de l'intérieur en travaillant sur les connaissances sur la pauvreté et l'exclusion sociale du personnel des autorités locales. Cette approche comprend trois aspects: la sensibilisation du public; la recherche; et l'analyse des politiques (voir ci-dessous pour les détails.) Il est trop tôt pour évaluer le succès de l'Unité SIU. Cependant, la mesure de ses entreprises est étendue et impressionnante. Le programme qui finance cette réalisation se termine en Janvier 2005 et il n'est pas certain qu'il soit conservé et/ou étendu sur d'autres autorités locales.

Les leçons suivantes relatives au mainstreaming de l'insertion sociale au niveau du gouvernement local peuvent être retirées de l'analyse de l'unité entreprise pour ce Projet:

- Un engagement et une direction sont cruciaux aux niveaux à la fois politiques et directoriaux
- Des plans d'action doivent être financés et doivent comprendre un système de contrôle et d'évaluation
- A long terme, les communautés exclues doivent être impliquées pendant le processus de développement et d'exécution des politiques pour l'insertion sociale. Ceci ne sera réalisable que lorsque le contexte et la pratique de l'insertion sociale auront intégré la culture et les pratiques de travail des autorités locales
- L'insertion sociale demande le développement de méthodes de travail avec des partenaires activement engagés dans des secteurs ou des groupes vulnérables
- Il faudra accorder du temps au personnel pour bénéficier de l'échange de l'apprentissage, du soutien et des formations fournis par le Réseau d'Apprentissage de l'Autorité Locale Contre la Pauvreté (LAAPLN)
- La dimension d'égalité doit se refléter dans la stratégie sur l'insertion sociale aux niveaux à la fois politiques et directoriaux.

## Le Mainstreaming de l'Insertion Sociale dans le Conseil de la Ville de Cork

### 1. La Sensibilisation du Public: Exemples des travaux dans ce domaine:

- *Séminaires sur l'Insertion Sociale pour le personnel* – Des séminaires d'une demi-journée ont été tenus pour l'équipe directoriale et autre personnel ayant des responsabilités dans le développement et dans l'exécution de politiques.
- *Etablissement d'un Comité sur l'Insertion Sociale* – Il est constitué du personnel sur le terrain et du personnel senior de tous les départements. Le comité a surveillé la préparation du projet de Plan d'Action qui identifiait les actions clés dans le combat de l'exclusion sociale.
- *Un Guide pour le Personnel, une Brochure sur l'Insertion Sociale* – C'est une aide/un outil pratique qui permettra à tout le personnel de mieux comprendre les concepts de l'insertion sociale et d'intégrer ces concepts dans la vie de tous les jours.
- *Séminaires départementaux spécifiques* – Les séminaires spécifiques étaient: les designs architecturaux sur l'analyse de l'impact des politiques sur les handicaps avec le Département des Architectes pour la zone de Réception de la municipalité; et les designs de routes et de trottoirs avec le personnel des Routes et du Transport
- *Réseau d'Apprentissage de l'Autorité Locale Contre la Pauvreté (LAAPLN)* – L'Unité SIUs a préparé la souscription au LAAPLN du Conseil de la Ville de Cork. Les résultats positifs comprennent l'accès aux ressources d'information et l'accès aux formations sur l'insertion sociale ainsi que l'occasion d'être mis en relation avec d'autres SIUs et d'autres autorités locales.

### 2. Recherche et Evaluation: Exemples des travaux:

- *Audit de l'Insertion Sociale – Il identifie l'impact clé qu'ont les principales activités du Conseil de la Ville sur l'insertion sociale et donne des recommandations pratiques sur la façon dont les points principaux des activités de l'insertion sociale pourraient être renforcés.* L'audit va servir de référence à la supervision du progrès effectué dans l'amélioration des centres d'intérêt de l'insertion sociale du Conseil de la Ville et doit aussi devenir un outil d'activation des changements de politiques sociales. Une priorité majeure de 2003 consiste en l'accord sur des indices de base de l'insertion sociale et l'identification d'actions qui auront un impact certain sur la réduction de l'exclusion sociale.
- *Plan d'Action* – Il est fondé sur les recommandations contenues dans l'Audit. C'est un plan clair d'actions à long et court terme pour chaque unité de travail et il a été envisagé que le Plan, avec l'Audit, devienne l'outil moteur pour changer les politiques sociales.
- *Recherche* – L'Unité SIUs a fait les recherches et les projets d'évaluation suivants:
  - Evaluation de l'hébergement fourni par la Communauté, Simon Community.
  - Evaluation des besoins en formation des organisations volontaires Membres du Forum des Sans-Abri de Cork.
  - Identification des besoins des locataires des autorités locales vivant dans des immeubles privés
  - Analyse de l'utilisation des programmes communautaires d'emploi par les associations communautaires.
  - Réalisation du profil socio-économique des locataires du Conseil de la Ville en 2004.

**3. Analyse des politiques:** L'Unité SIUs a été responsable du développement et du contrôle des politiques en ce qui concerne l'insertion sociale dans le Conseil de la Ville. Exemples de travaux récents:

- Identifier les questions sur l'insertion sociale qui doivent être soulevées lors du Projet de planification et de développement des quartiers des docks de la Ville de Cork.
- Revue du Projet de Plan de Développement de la Ville de Cork du point de vue de l'insertion sociale.
- Présentation conjointe avec le Conseil de la Ville de Cork à l'Office de l'Insertion Sociale sur l'Inclusion NAPs
- Présentation individuelle à l'Office de l'Insertion Sociale sur l'Inclusion NAPs
- Des partenaires dans deux programmes transnationaux d'échange. Ces projets aideront la Ville de Cork à partager et à apprendre les modèles de bonne pratique dans le combat de l'exclusion sociale.
- Priorité clé de 2003: Incorporer à la fois l'Audit et le Plan d'Action dans le Plan Corporatif de la Ville.



## **5. LES CARACTÉRISTIQUES DU MAINSTREAMING DE L'INSERTION SOCIALE**

## 5 Les caractéristiques du mainstreaming de l'insertion sociale

### 5.1 Introduction

L'analyse des différentes situations dans les pays partenaires montre clairement qu'il n'existe pas d'interprétation commune du mainstreaming contre la pauvreté et de l'intégration sociale. Les recherches ont identifié des approches qui tentent de changer les politiques existantes et les paradigmes de réalisation afin de produire des conséquences positives sur les personnes vivant dans la pauvreté. Ces approches peuvent se classer de la manière suivante:

- Les types administratifs de mainstreaming, que l'on trouve au Portugal et en Irlande. Par exemple, 'l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing)' où l'évaluation des politiques se base sur un principe préventif pour s'assurer que les politiques envisagées n'exacerbent pas la pauvreté
- Les types exécutifs de mainstreaming, plus puissants, que l'on trouve en Irlande du Nord. Les ressources sont réorientées en faveur des personnes vivant dans la pauvreté et en « tranchant la cime » des budgets
- Les types juridiques de mainstreaming, que l'on trouve en France. Les droits sociaux font partie intégrante du droit national et le cadre des politiques est exposé dans les législations de droits telles que la Loi Contre l'Exclusion Sociale. Cela fournit une base juridique du combat contre l'exclusion sociale et peut agir comme catalyseur dans la mise en place de nouveaux services ou dans la remise en forme de services existants pour s'assurer de la réalisation des droits sociaux.

Cette recherche a montré qu'il existe deux niveaux de mainstreaming. Le premier est une forme que l'on peut définir d'intégrationniste'; il introduit principalement une perspective d'insertion sociale dans les processus existants de politiques mais ne confronte pas les paradigmes de politiques existantes. On peut appeler le second 'la mise en place de l'agenda'; il implique une reconsidération fondamentale, non seulement des moyens de procédures d'élaboration des politiques mais des objectifs de politiques du point de vue de l'insertion sociale.

Le développement des modèles de mainstreaming des pays individuels est consistant dans les politiques européennes. Par exemple, lors du Sommet du Conseil des Ministres de Bruxelles en mars 2003, il fut clairement stipulé que *des moyens d'intégration doivent être recherchés dans chaque Etat Membre*. Il est aussi

consistant dans le cadre de la MOC où la Commission européenne surveille les résultats de chaque Etat Membre mais les moyens de leurs réalisations sont déterminés par chaque Etat.

## 5.2 Analyse des Etudes de Cas.

L'objectif de la Phase 1 de ce Projet était: (1) d'arriver à une interprétation du mainstreaming dans chaque pays/région partenaire (Section 4 ci-dessus); et (2) d'examiner quelques-unes des caractéristiques clés du mainstreaming. Les études de cas sont présentées comme des exemples du mainstreaming. Afin d'avancer vers une interprétation plus générale et générique du mainstreaming, il fut nécessaire d'identifier les caractéristiques évidentes dans une ou plus des études de cas. Elles furent ensuite présentées au Séminaire ce qui facilita l'occasion d'en discuter et de discuter de leurs forces et leurs faiblesses.

Les caractéristiques identifiées sont regroupées sous les titres suivants:

- Les processus politiques
- Les conséquences pour les populations en grande difficulté
- Les conséquences dans l'élaboration des politiques et leurs acteurs.

### 5.2.1 Processus politiques

Les études de cas sont plutôt diversifiées. Certaines sont des politiques de stratégie nationale telles que le PNAI, d'autres sont des programmes régionaux tels que les PRAPs et le Programme de Réseau Social, d'autres encore sont des mécanismes administratifs tels que l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing). Cependant, selon l'analyse, un certain nombre de caractéristiques communes émergent (voir aussi le tableau 6.1). Elles sont:

- L'insertion d'une perspective de pauvreté dans le développement des politiques
- Des aménagements de travail sans frontière
- Des mécanismes de participation des personnes vivant dans la pauvreté
- Un système d'évaluation ex-post.

*D'abord, un processus dans tous les secteurs politiques par lequel une perspective de pauvreté est spécifiquement prise en compte dans le développement des politiques*

- (1) L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) peut se résumer à un simple exercice administratif mais peut aussi impliquer une analyse détaillée telle que l'analyse coûts-avantages ou l'analyse coûts-efficacité ou encore l'évaluation de l'impact social. L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) implique un certain nombre d'éléments: la formation concernant la sensibilisation du public sur la pauvreté, la façon de conduire une analyse des impacts, la production de documents (par exemple, des manuels, des aides), et un système de contrôle de la qualité et de la quantité de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté. Il fut souligné lors du Séminaire que la formation sur l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté, la production de documents et jusqu'à un certain point, le contrôle pourraient être intégrés dans le contexte d'une formation des services publics déjà existante et de systèmes de performance. Suite à la modernisation du service public en Irlande cette opportunité d'inclure une culture d'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté venait à point. Le besoin s'est cependant fait ressentir de séances de formations pour les formateurs.
- (2) Des critères d'insertion sociale sont incorporés dans les systèmes corporatifs et financiers de façon transparente et objective. C'est spécialement le cas de l'Irlande du Nord où les objectifs d'insertion sociale sont explicitement considérés dans les revues des dépenses, les rounds de contrôle budgétaire, les critères du Fonds du Programme Exécutif, les estimations économiques sur les investissements publics et les accords du service public.

Il est une fois de plus intéressant de noter que toutes les études de cas possèdent des processus formels pour assurer la prise en compte de la pauvreté lors de l'élaboration de politiques.

*Deuxièmement, un processus dans lequel des aménagements de travail sont mis en place de façon à ce que les frontières soient traversées*

L'étendue de la mise en place de ces aménagements varie mais implique en général: des groupes de travail sans frontière soit au niveau officiel ou/et au niveau politique comme il en est le cas au Portugal et en Irlande. Ils peuvent aussi impliquer la formation de groupes d'officiels, de partenaires sociaux, d'ONG, de personnes vivant dans la pauvreté (comme les études de cas du Programme de Réseau Social ou des PRAPs); et un groupe technique qui s'occupe des questions relatives à la recherche et aux données (comme au

Portugal, en Irlande et en Irlande du Nord.) L'objectif de ces aménagements de travail sans frontière peut être celui du développement, de la direction, du contrôle et de la revue des politiques et des programmes. Il est intéressant de noter que les aménagements de travail sans frontière sont une caractéristique de toutes les études de cas.

*Troisièmement, les processus de participation des personnes vivant dans la pauvreté ou leurs représentants*

Un certain nombre d'études de cas se sont engagées directement avec les ONG, spécialement le Programme de Réseau Social au Portugal et les deux exemples français. Il est intéressant de noter que l'Unité SIUs ne s'est pas engagée avec les ONG ou les personnes vivant dans la pauvreté puisque l'on pensait que les officiels devaient commencer par augmenter leur sensibilité et leur compréhension de la pauvreté. En général, comme le montre les études de cas, il existe une absence ou un manque de pertinence dans l'expérience vécue des personnes en grande difficulté. La preuve, le mot 'mainstreaming' en lui-même peut être un terme d'exclusion.

Il fut noté lors du Séminaire qu'il existe un besoin (a) de ressources pour développer plus de responsabilités (b) de l'utilisation de techniques telles que l'évaluation de la pauvreté et (c) d'une plus grande consistance et autonomie dans le financement des ressources pour permettre aux ONG de continuer à développer leur travail. Il n'est pas nécessaire de réinventer ce qui existe déjà. D'autres recherches devraient plutôt regarder ce qui existe déjà et comment faire pour utiliser de manière plus créative et proactive les ressources existantes et les organisations sur le terrain.

*Quatrièmement, un processus qui permet la mise en place de l'évaluation ex-post*

La plupart des études de cas ont mené des évaluations ex-post ou ont mis en place des délais d'évaluation. En fait, comme le montre la section précédente, des résultats ont été obtenus à partir d'un certain nombre d'évaluations (quoique intérimaires.) En général, les résultats montraient un certain nombre de résultats positifs spécialement en ce qui concerne les élaborations de politiques (voir par exemple l'évaluation du Nouveau TSN ou les études de cas des PRAPs). Cependant, aucune de ces études de cas n'a pu déterminer son impact sur l'objectif général de réduction et d'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Aucune de ces études de cas ne montre clairement si des systèmes de contrôle spécifique et de

Tableau 6.1 Caractéristiques des processus impliqués dans les Etudes de Cas

	Le Portugal		La France		L'Irlande		L'Irlande du Nord (Nouveau TSN)	
	PNAI	Réseau Social	PRAPS	TRACE	Poverty Proofing	SIU de Cork	Courber les Dépenses	EPF
Processus spécifique d'inclusion d'une perspective de la pauvreté dans l'élaboration des politiques.	Non	Non	Probable	Probable	Oui	Oui	Oui	Oui
Aménagements de travail sans frontière	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Processus d'engagement direct avec les personnes vivant dans la pauvreté/leurs représentants	Inconnu	Oui	Oui	Oui	Limité	Non	Oui	Inconnu
Evaluation ex-post	Oui	Oui	Oui	Oui	Limité	Non	Oui	Inconnu

collecte de données furent mis en place ou non pour permettre une telle évaluation. Il fut en effet reconnu qu'il est difficile de mesurer les changements et de lier les actions aux résultats puisque cela mènerait à une perte de concentration. La pauvreté et l'exclusion sociale peuvent devenir une question soulevée dans les travaux de tous les jours plutôt que d'être un élément intégral d'élaboration et d'exécution de politiques. C'est ce qui s'est passé en Irlande du Nord, où il n'existe pas de vision/d'objectif général sur la pauvreté et où il n'y a pas de cible qui fournit un point d'intérêt central, contrairement aux situations irlandaises et portugaises où une vision générale et un certain nombre de cibles sont supposés faire avancer le processus.

### 5.2.2 Les conséquences pour les populations en grande difficulté

En ce qui concerne les personnes vivant dans la pauvreté, les résultats clés qui ressortent d'une ou de plusieurs études de cas sont les suivants :

*Actions/efforts à l'intérieur des politiques déjà existantes qui fournissent un intérêt plus soutenu sur les personnes exclues/ les personnes vivant dans la pauvreté.*

Les PRAPs ont amené des changements dans les politiques sur la santé au niveau régional, comme par exemple une attention particulière sur la promotion de la santé. TRACE a abouti à des formations et des résultats positifs sur l'emploi des jeunes. Cela s'est passé au niveau local à la fois dans les études de cas portugaises (Programme de Réseau Social) et en irlandaises (SIU) en ce qui concerne un accès plus simple aux immeubles. Cela s'est aussi passé en Irlande du Nord où les considérations du Nouveau TSN ont par exemple changé de l'intérieur les politiques d'investissement pour qu'elles favorisent les secteurs de grand besoin social.

*Une plus grande participation et un dialogue pour les partenaires sociaux et les gens vivant dans la pauvreté.*

Les études de cas sont ici particulièrement cohérentes puisqu'elles identifient un besoin particulier et se concentrent ensuite sur les façons de répondre à ce besoin. Par exemple, le réseau des PRAPs a mené à une meilleure coordination de la réponse aux besoins de santé mentale des gens. Le Programme de Réseau Social au Portugal se concentre aussi sur le diagnostic du problème pour ensuite mobiliser les facteurs nécessaires à le résoudre.

*Plus de ressources/de budgets des politiques/programmes existants redirigés vers l'insertion sociale afin de se concentrer sur les gens exclus/les personnes vivant dans la pauvreté.*

C'est un objectif explicite du Nouveau TSN d'Irlande du Nord et il existe des preuves de son existence. On ne sait pas si c'est un résultat des autres études de cas. Il est cependant explicitement déclaré dans les documents officiels d'Irlande que ce n'est pas un résultat planifié dans l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing). On reproche en général à l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté et au Nouveau TSN de ne pas comprendre de nouveaux budgets.

### **5.2.3 Les conséquences pour l'élaboration des politiques et leurs acteurs**

En ce qui concerne l'élaboration de politiques et leurs initiateurs, les résultats clés qui ressortent d'une ou de plusieurs études de cas sont les suivants:

*Le changement d'attitude et de culture de travail pour y inclure une perspective de pauvreté.*

Quelques-unes des études de cas l'ont clairement prouvé. Par exemple, la revue du NESC sur l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) en Irlande et l'évaluation intérimaire du Nouveau TSN en Irlande du Nord ont toutes les deux montré que l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté avait 'sensibilisé' le personnel aux questions relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Aussi, les signes de mainstreaming des genres prouvent une sensibilité croissante à l'égalité des sexes qui résulte de l'application du mainstreaming des genres.

Le Séminaire a cependant noté qu'il existe de nombreux challenges dans ce domaine. L'implication par exemple au niveau officiel, de départements qui travaillent ensemble et surmontent ainsi les jalousies et rivalités institutionnelles éventuelles. Insérer les questions de pauvreté et d'exclusion dans la culture des organisations/des départements avait le potentiel de 'sensibiliser' les officiels et d'infiltrer une conscience de la pauvreté dans les organisations. Ceci peut renforcer la possibilité de politiques directes et de ressources/de budgets dans le combat de la pauvreté. Il fut noté qu'en Irlande, tel en fut le cas avec une compétitivité par laquelle tous les départements prirent en compte les implications de leurs politiques sur la compétitivité de l'économie.

*Une responsabilité accrue et une adhésion aux résultats de l'insertion sociale à travers tous les secteurs politiques.*

Le mainstreaming, en tant que processus assure le partage des responsabilités relatives aux questions de pauvreté à travers les organisations et les différents niveaux du gouvernement. Il existe des preuves de son existence, habituellement dans un contexte dans lequel il est intégré dans le design de la politique/du programme, par exemple le développement de Plans d'Actions en Irlande du Nord. Ceux-ci exposent les actions à mener dans le secteur de l'insertion sociale par les départements et leurs ministres. Cela sous-entend que le personnel des départements individuels a la responsabilité des secteurs de politiques qui peuvent être considérés comme au-delà de la compétence de son département ou de sa propre compétence. Par conséquent, le danger est donc que les travaux sur l'insertion sociale soient considérés comme un bonus et non comme une partie intégrale au travail.

Au niveau politique, à moins que les ministres n'aient des responsabilités sur les résultats de l'insertion sociale, le mainstreaming peut ne pas être intéressant puisqu'il n'apporte pas de solution rapide et qu'il faudra sans doute plusieurs années pour atteindre des résultats probants.

Sans les mécanismes pour amener un changement de culture et pour désigner de claires responsabilités qui aboutissent à des résultats positifs d'insertion sociale, le mainstreaming pourrait être une excuse à ne rien faire; il pourrait mener au changement en surface mais pas au changement réel du processus d'élaboration des politiques. L'OCDE dans ses directives des CAD a aussi montré ce problème potentiel (Voir Section 3 ci-dessus).

*De meilleures données et d'informations sur la pauvreté et l'exclusion sur sociale. Il existe à ce sujet des systèmes améliorés de dissémination pour l'innovation et l'apprentissage sur la pauvreté et l'exclusion sociale*

Afin d'entreprendre l'intégration, les acteurs de politiques doivent avoir accès à des données fiables qui couvrent non seulement leurs secteurs de politiques spécifiques mais aussi les autres secteurs. C'est important pour une analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté et une évaluation ex-post efficaces. Les études de cas montrent la collecte de données plus précises et cohérentes. On a reconnu en Irlande la nécessité de meilleures informations et de données pour entreprendre l'analyse de l'impact des politiques sur la

pauvreté. Cela eut pour conséquence l'établissement d'un groupe technique consultatif et de publications spécifiques sur la façon dont les données sur l'égalité et la pauvreté peuvent être améliorées.

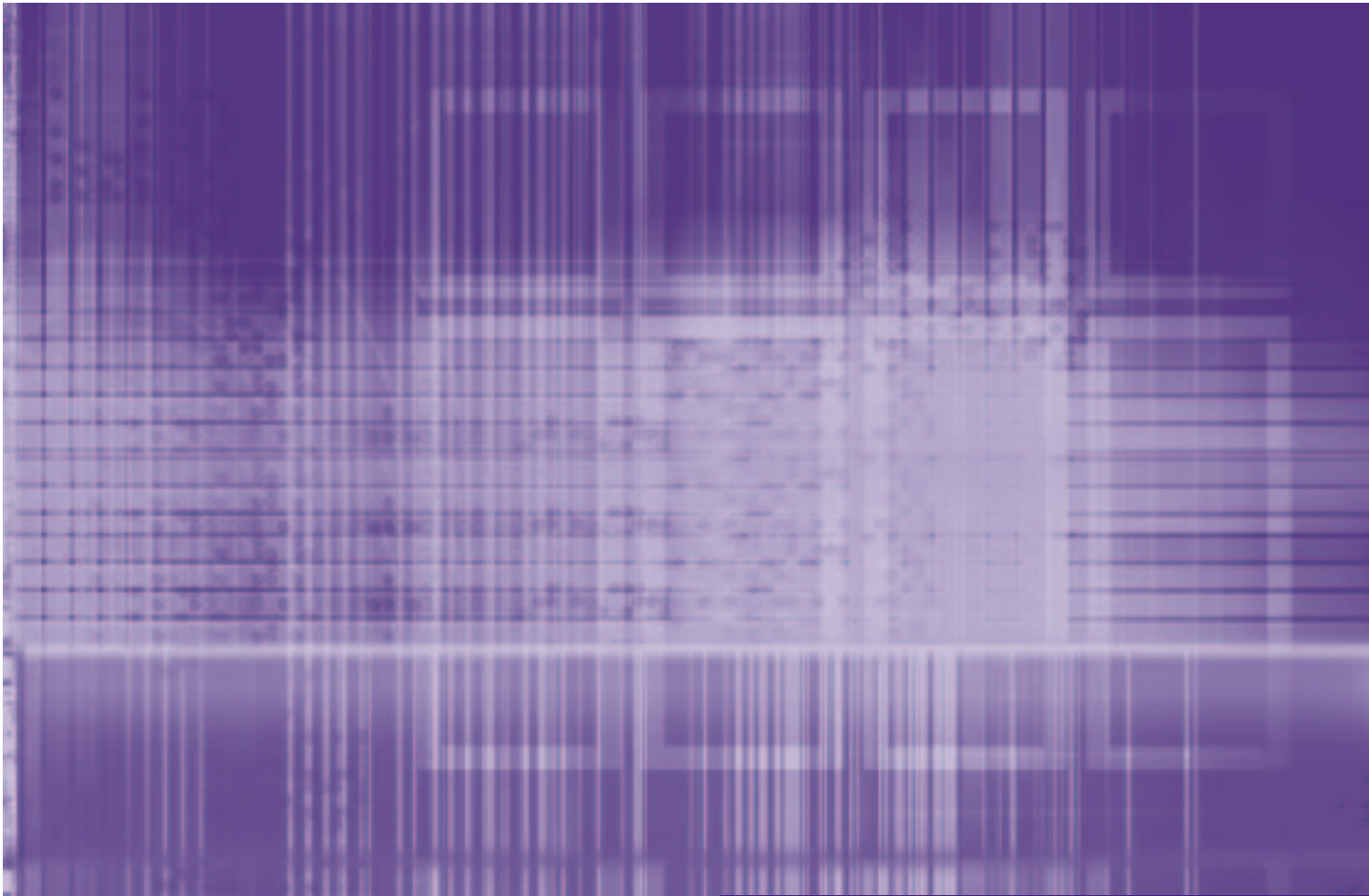
Avec ceci, se trouve la question de dissémination des données et de l'information. Elle peut se passer au niveau géographique sur différents groupes et/ou secteurs et parmi les différents niveaux de bases gouvernementales. Cela peut aussi impliquer la dissémination de l'innovation et de l'apprentissage du niveau local et aux autres niveaux du gouvernement. Le Programme de Réseau Social au Portugal a développé un système de dissémination de l'information au niveau local; du niveau local aux autres secteurs géographiques; et du niveau local au niveau national.

De plus, les actions ciblées/spécifiques et le mainstreaming sont complémentaires. Mais cela ne veut pas dire qu'un 'environnement d'intégration de politiques' aboutisse à des actions spécifiques.

#### *Une plus grande efficacité dans l'élaboration de politiques*

Principalement, le mainstreaming implique que pour un nombre donné de ressources, il peut y avoir une plus grande réduction de la pauvreté et une promotion de l'insertion sociale. Le mainstreaming peut apporter une plus grande cohérence entre les différentes politiques puis une plus grande compréhension du caractère structurel et multidimensionnel de la pauvreté. Une cohérence des politiques peut mener aux changements des politiques existantes tels que: (1) la prise en compte d'une perspective de pauvreté; ou (2) un changement de politiques pour un impact positif sur les gens pauvres; ou (3) un impact négatif d'une politique existante est atténuée ou changée. De plus, une meilleure cohérence des politiques mène aussi à une reproduction diminuée des efforts et des ressources grâce à une meilleure coordination et de meilleures pratiques de travail.

A ce sujet, il s'ensuit que le mainstreaming peut avoir un impact limité sur les variables macro-économiques telles que l'inflation et les taux d'intérêt puisque des hausses importantes ne sont pas nécessaires dans les dépenses publiques.



## 6 CONCLUSION



## 6 Conclusion

### 6.1 Remarques finales

Les approches du mainstreaming tentent de compenser les échecs du système en essayant de corriger ses impacts négatifs tout en cherchant à réaliser un système stable. Pourtant, le mainstreaming est en ce moment un concept neutre qui manque de clarté à propos de l'étendue de ses effets sur l'élaboration des politiques et sur la réduction de la pauvreté. Le fait que de telles approches de mainstreaming n'aient pas de budget spécifique et la façon dont elles réagissent sur les actions spécifiques / les politiques visées ne sont pas claires non plus.

La Phase I n'est que le commencement d'un travail de recherche sur le mainstreaming. Davantage de recherches sont nécessaires pour pouvoir évaluer son potentiel de réduction et d'élimination de la pauvreté. Il faut encore explorer l'efficacité des approches du mainstreaming, en particulier les caractéristiques qui constituent le cadrage du mainstreaming.

A ce jour, les recherches ont montré que le mainstreaming est un nouveau concept qui a le potentiel d'apporter une dimension d'insertion sociale aux politiques locales, nationales et européennes. Pourtant, pour que le mainstreaming soit efficace, il faudra un changement des paradigmes utilisés dans l'Union européenne. Ce changement devra prendre place sur trois niveaux:

- Au niveau politique: Le mainstreaming doit inclure l'élimination de la pauvreté et l'insertion sociale dans ses visions et ses buts politiques, qui ensuite seront transformés en mesures, programmes et politiques, avec l'aide d'un engagement politique
- Au niveau institutionnel: Le mainstreaming doit plus se concentrer sur l'élaboration des politiques et l'exécution de services pour les personnes en grande difficulté
- Au niveau de l'exécution des services: Il faut mettre l'accent sur les solutions à trouver et les services qui peuvent empêcher, améliorer et réduire la pauvreté et l'exclusion sociale.

## 6.2 Les autres travaux de la Phase II

Ce projet note les points suivants au sujet des travaux de seconde phase:

1. L'interprétation du 'mainstreaming efficace' et de ses conditions doit être plus claire, finalement il faut être plus clair sur la question: Sous quelles conditions le mainstreaming peut mener à l'élimination de la pauvreté? En phase II, les travaux empiriques doivent continuer à inclure les secteurs tels que:
  - L'avance dans le mainstreaming des genres et d'égalité et les liens avec le mainstreaming de l'insertion sociale
  - L'expérience internationale, spécialement celle des agences de développement ainsi que les travaux de l'OCDE et des Nations Unies sur la cohérence politique et l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté dans un contexte de développement durable
  - La participation d'autres Etats Membres européens et des pays candidats, par exemple l'insertion dans le partenariat de phase II d'un pays nordique candidat
  - L'examen des PNAI de tous les autres Etats Membres européens afin d'identifier le mainstreaming dans les pays qui ne figurent pas au projet de phase II.
2. Il faut explorer les situations théoriques, particulièrement pour:
  - Identifier si oui ou non le mainstreaming est efficace en terme d'élimination de la pauvreté (c.-à-d. si ses résultats positifs ne peuvent pas se réaliser par d'autres moyens qui utiliseraient moins de ressources)
  - Identifier si oui ou non le mainstreaming est efficace en terme d'élaboration de politiques sociales. En particulier pour vérifier si le mainstreaming représente une évolution et un approfondissement des réponses politiques en passant par un intérêt inter-institutionnel et l'efficacité, sans nécessairement occasionner l'engagement de ressources supplémentaires.
3. Malgré la présence du mainstreaming dans plusieurs pays, ils ne le sont seulement in-situ brièvement; il faudrait plus de temps pour pouvoir produire des résultats probants. Pourtant, une méthodologie d'évaluation ex-post sous la Phase II devrait être développée pour identifier les systèmes d'information et les indicateurs requis pour mettre en place les processus et les structures afin de déterminer le contrôle et l'évaluation de leur efficacité dans la réduction de la pauvreté.

4. D'autres travaux sont nécessaires sur la façon dont on peut inclure les personnes en grande difficulté dans la préparation des politiques et des programmes qui ont un impact sur eux. Ces travaux doivent examiner les techniques telles que les évaluations de la pauvreté en participation où les gens définissent eux-mêmes leurs conditions et leurs priorités; et les budgets en participation où les exclus sont impliqués dans la mise en place des priorités budgétaires aux différents niveaux du gouvernement. Les travaux doivent aussi envisager d'établir des liens plus forts et des chaînes de participation, d'apprentissage et de transferts d'information à tous les niveaux. Ces travaux partiraient du précédent Programme d'Echange Transnational dans lequel l'Agence de Combat contre la Pauvreté était déjà impliquée en 2000.
  
5. D'autres travaux sont nécessaires dans la préparation et l'exécution d'un système d'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté (Poverty Proofing) qui irait au-delà d'un exercice simple d'administration. On recommande le développement d'un 'plan détaillé' pour une analyse plus rigoureuse de l'impact des politiques sur la pauvreté qui devrait se rapprocher du travail effectué jusqu'ici dans les secteurs de genre et d'égalité et devrait spécialement examiner:
  - La personnalisation de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté pour différents départements nationaux gouvernementaux avec une emphase sur la trésorerie/ les départements des finances
  - L'établissement d'un système de contrôle de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté au niveau national
  - Le développement de modules de formation dans les programmes de formation existants afin d'augmenter les connaissances liées à l'insertion sociale
  - Le développement et l'application de techniques afin d'évaluer les impacts des politiques et des programmes des personnes officielles en charge de l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté.
  
6. Ce projet tente finalement d'accroître l'interprétation du mainstreaming en utilisant les indications des politiques et des pratiques des Etats Membres. C'est une approche allant de bas en haut en tant que tel. Il n'y a pas eu jusqu'ici d'approche allant de haut en bas. Une publication de la Commission sur le mainstreaming de l'insertion sociale pourrait affronter ce manque de direction politique. Le Projet recommande la contribution des résultats de Phase I du Projet, du compte-rendu du Séminaire et de ce compte-rendu des recherches pour une telle publication.



## NOTES ET BIBLIOGRAPHIE

## Notes

- 1 AELA: Association Européenne de Libre Echange comprenant la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse.
- 2 EEE: Les pays de l'AELA sauf la Suisse.
- 3 La pauvreté de revenu désigne un ménage dont le revenu disponible équivalent se situe sous 60 % du revenu médian équivalent du pays dans lequel il vit. Le chiffre de l'UE est calculé comme moyenne pondérée des résultats nationaux où chaque pays reçoit une pondération égale à sa population totale.
- 4 Le risque persistant de pauvreté est la part de personnes ayant un revenu disponible équivalent sous le seuil de risque de pauvreté pendant l'année en cours et au moins dans deux des trois années précédentes.
- 5 Les données EUROSTAT ont révélé en 1999 que:
  - Si au moins une personne au foyer travaille, le risque de pauvreté persistante réduit alors de 5 %, si personne ne travaille dans le foyer à cause du chômage, le risque de pauvreté persistante augmente alors de 23%.
  - La probabilité qu'un membre venant d'un foyer à éducation élevée vive dans la pauvreté persistante est de 3 % contre 12 % pour un membre venant d'un foyer à faible éducation.
- 6 Par exemple, dans les années 1990, la part moyenne du marché des revenus dans l'OCDE (comprend la plupart des pays européens) a augmenté de 2.3% pour les 30 % de la population la plus riche alors qu'elle a baissé de 1.7% pour les 30% de la population la plus pauvre (Pearson, 2003).
- 7 O'Donnell (2003), note que la MOC est une approche non législative visant à créer un cadre commun pour l'UE dans différents domaines publics des politiques et qu'elle tire ses méthodes de travail d'initiatives précédentes au niveau européen. On peut dire que Lisbonne a finalement donné un nom à la MOC plutôt que de l'avoir établi.
- 8 Ceci implique l'absence de rapports d'Inclusion NAPs.

- 9 Cependant, dans quelques pays européens tels que la Norvège, le principe de mainstreaming de genres était devenu une partie intégrale du développement de politiques avant cette période.
- 10 Le pourcentage de la population vivant sur un salaire de moins de 60 % de la moyenne nationale.
- 11 La ligne de pauvreté de cette étude correspond à 50 % du salaire médian. Selon cette ligne 14 % de la population du Portugal est pauvre(Ferreira, 2001).
- 12 Le Professeur Bruto da Costa, Président du Conseil Economique et Social.
- 13 La pauvreté relative de revenu est ici mesurée sur la ligne des 60% du revenu médian du ménage.
- 14 Recherche présentée lors de l'atelier 'Courber les Dépenses', 'Bending the Spend' du Séminaire sur le mainstreaming de l'Insertion Sociale à Dublin les 6 et 7 juin 2003.
- 15 D'autres coopérations directes relatives à la pauvreté comprennent: 1) La représentation de l'Irlande du Nord dans le Comité Ministériel Conjoint sur la Pauvreté et le Conseil Anglo-Irlandais; et (2) la contribution à la stratégie contre la pauvreté du Gouvernement du RU, *Des Opportunités pour Tous, « Opportunity for All. »* Ce rapport détaille le progrès effectué pour atteindre la vision définie dans la stratégie; Il illustre les actions/les mesures des engagements futurs.
- 16 Le développement et la révision annuelle du Programme pour le Gouvernement, y compris le budget, est un processus central de l'Administration Executive. Le Nouveau TSN est intégré dans tous les aspects du développement du Programme pour le Gouvernement et de ses révisions annuelles. Cela se fait en incluant la Nouvelle Unité de TSN dans le développement et l'établissement du Programme pour le Gouvernement et dans ses consultations avec les partenaires sociaux.
- 17 Pour pouvoir identifier objectivement ceux qui sont le plus dans le besoin, on utilise les données statistiques et les indexs tels que l'Index Noble de Privation.
- 18 PIB: Produit Intérieur Brut – niveau de l'activité économique en Irlande; PNB: Produit National Brut – niveau de l'activité

économique en Irlande moins les transactions étrangères.

- 19 La pauvreté persistante est définie comme étant en dessous de 70% du revenu disponible médian et se caractérise par une privation de choses basiques. La privation fait référence au manque non intentionnel d'une de ses huit nécessités de base, comme par exemple un repas chaque jour; du poulet, de la viande, du poisson ou autre équivalent tous les deux jours; un 'rôti' ou équivalent une fois par semaine; deux bonnes paires de chaussures; un imperméable chaud; des vêtements neufs plutôt que d'occasion; du chauffage; et pouvoir régler les factures du ménage sans s'endetter.
- 20 La pauvreté de revenu relative est en dessous des 60% du salaire disponible médian.
- 21 Les ménages dont le revenu équivalent se situe sous le seuil des 60% de l'année en cours mais aussi sur au moins deux des années des trois dernières années.
- 22 Les principes de la NAPS sont :
  - Assurer un accès égal et encourager la participation de tous.
  - Garantir les droits des minorités, spécialement par des mesures anti-discriminatoires.
  - Réduire les inégalités et en particulier aborder les dimensions de genre de la pauvreté.
  - Développer l'approche des partenariats et construire à partir des approches de partenariat local et national.
  - Impliquer activement les secteurs communautaires et volontaires.
  - Encourager la confiance en soi par le respect de la dignité individuelle et la promotion de la prise de responsabilités.
  - S'engager dans des processus consultatifs appropriés, spécialement avec les bénéficiaires des services.
- 23 Le Forum National Economique et Social (NESF) a préparé un sondage sur la stratégie NAPS fondé sur les discussions et les débats de ses Membres. Le sondage du forum NESF a parcouru les mêmes questions que celles soulevées par l'Agence de Combat contre la Pauvreté. Aussi, un certain nombre de commentateurs, y compris les ONG ont fourni des revues de la stratégie NAPS (voir Johnston et O'Brien (2000), Les Conseillers Economiques Goodbody (2001), le réseau EAPN d'Irlande, la SARL Ralaheen et l'Aide Communautaire Technique).

- 24 L'Insertion NAPS ajoute les structures institutionnelles suivantes: les comités parlementaires.
- 25 Les autres interprétations en Irlande comprennent: (1) L'intégration de l'innovation comme par exemple l'Initiative Communautaire sur l'Égalité; (2) L'intégration des personnes dans le courant dominant de la société comme par exemple les personnes handicapées; (3) L'approche fondée sur les droits; il existe plusieurs façons de bénéficier des droits sociaux comme par exemple par l'administration, les systèmes politiques ou juridiques (droits légitimes).
- 26 L'insertion NAPS 2003-2005, Annexe 2: Chapitre 2, la revue du Progrès de l'Insertion NAPS sur la période 2001-2003 montre un tableau qui donne la liste de toutes les cibles de la NAPS et de leurs progrès à ce jour.
- 27 Les directives du « Poverty Proofing » sont décrites dans un document cadre: « *Policy Proofing in the Context of the National Anti-Poverty Strategy*»: analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté dans le contexte de la stratégie nationale contre la pauvreté.

## Bibliographie

Comité Consultatif sur l'équité des hommes et des femmes, 2002. *Opinion sur la réalisation du mainstreaming de genres dans les politiques de l'UE*. DOC.EQOP 59-2001 (rev.20 février 2002) Final. Bruxelles.

Atkinson, A. B., 2002. *Social Europe and Social Science*, Lecture ESRC.

Capucha, L., T. Bomba, R. Fernandes, & G. Matos, 2002. *Combattre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale dans le sud de l'Europe: le cas du Portugal*. Lisbonne: DEPP/MTS

COM, 1996. 67 Final: Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Bruxelles, Commission des communautés européennes.

COM, 2000. 379 Final: Agenda pour la politique sociale. Bruxelles, 28.6.2000. Commission des communautés européennes.

COM, 2000. 79 Final: Construire une Europe Inclusive. Bruxelles, 1.3.2000. Commission des communautés européennes.

COM, 2003. 312 Final: Déclaration de la revue de milieu de mandat de l'agenda pour la politique sociale. Bruxelles, 2.6.2003. Commission des communautés européennes.

Combat Poverty Agency, 2003. *Poverty and Inequality: Applying an Equality Dimension to Poverty Proofing*. Dublin: CPA and The Equality Authority

Conseil de l'Europe, 1998. *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice*. Rapport sur les activités des groupes de spécialistes sur le mainstreaming. (EG-S-MS (98) 2). Strasbourg.

Deloitte & Touche, 2003. *Interim Evaluation of New TSN: Summary and Synthesis Report VI* (document non publié) Belfast: OFMDFM.

Département des Affaires Sociales, Communautaires et Familiales, 2002. *Building an Inclusive Society: Review of the National Anti-Poverty Strategy under the Programme for Prosperity and Fairness*. Dublin: Département des Affaires Sociales, Communautaires et Familiales.

L'EAPN d'Irlande, 1999. *Irish National Strategy to Combat Poverty and Social Exclusion – An NGO Perspective on the National Anti-Poverty Strategy* (document non publié) Dublin: EAPN.

EAPN, 2000. *Mainstreaming Poverty and Social Exclusion – Integrating the Fight Against Poverty and Social Exclusion Across All Areas of Public Policy To Promote Social Cohesion*. Compte-rendu du Séminaire, Lisbonne, 17-18 mars 2000. Lisbonne: EAPN

ESRI, (2003). *Quarterly Review*, Spring Edition, Dublin, Ireland.

La Commission européenne, 2002. *Le Rapport Conjoint sur l'Inclusion Sociale*. Luxembourg: Communautés européennes.

EUROSTAT 2003. *Statistics in Focus: Population and Social Conditions* Luxembourg: EUROSTAT.

Ferreira, L.V. 2001. *Vulnerabilidade e Pobreza: a situação em Portugal em meados da década de 90*, comunicação ao Colóquio Internacional 'O Modelo Latino de Protecção Social reflexões sobre o Estado-Providência em Portugal, Espanha e Brasil', Lisboa: ISEG/UTL.

Goodbody Economic Consultants, 2001. *Review of the National Anti-Poverty Strategy: Framework Document*. Dublin: Goodbody Economic Consultants.

Government of Ireland, 1997. *Sharing in Progress: The Irish National Anti-Poverty Strategy*. Dublin: Stationery Office.

Government of Ireland, 1997. *Partnership 2000*. Dublin: Stationery Office.

Government of Ireland, 2000. *Programme for Prosperity and Fairness*. Dublin: Stationery Office.

Government of Ireland, 2000. *Budget Statement 2001*. Dublin: Stationery Office.

Government of Ireland, 2003. *Sustaining Progress*. Dublin: Stationery Office.

Johnston, H. & T. O'Brien, 2000. *Planning for a More Inclusive Society: An Initial Assessment of the National Anti-Poverty Strategy*. Dublin: Combat Poverty Agency.

Ministry of Labour and Solidarity, 2001. *Commitment with Inclusion, Commitment for Inclusion. National Action Plan for Social Inclusion. Portugal 2001-2003*. Lisbonne, Portugal.

National Economic and Social Council, 2001. *Review of the Poverty Proofing Process*. Dublin: Conseil National Economique et Social.

National Economic and Social Forum, 2000. *The National Anti-Poverty Strategy*. Dublin: Forum National Economique et Social.

National Statistics Board, 2003. *Developing Irish Social and Equality Statistics to meet Policy Needs*. Dublin: Stationary Office.

Nolan, B., B. Gannon, R. Layte, D. Whelan, & J. Williams, 2002. *Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2000 Living in Ireland Survey* Dublin: ESRI.

Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, 2002. *Compte-rendu de 2001-2002*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale.

OCDE, 2001. *Les lignes directrices du CAD sur la Réduction de la Pauvreté*. Paris: OCDE.

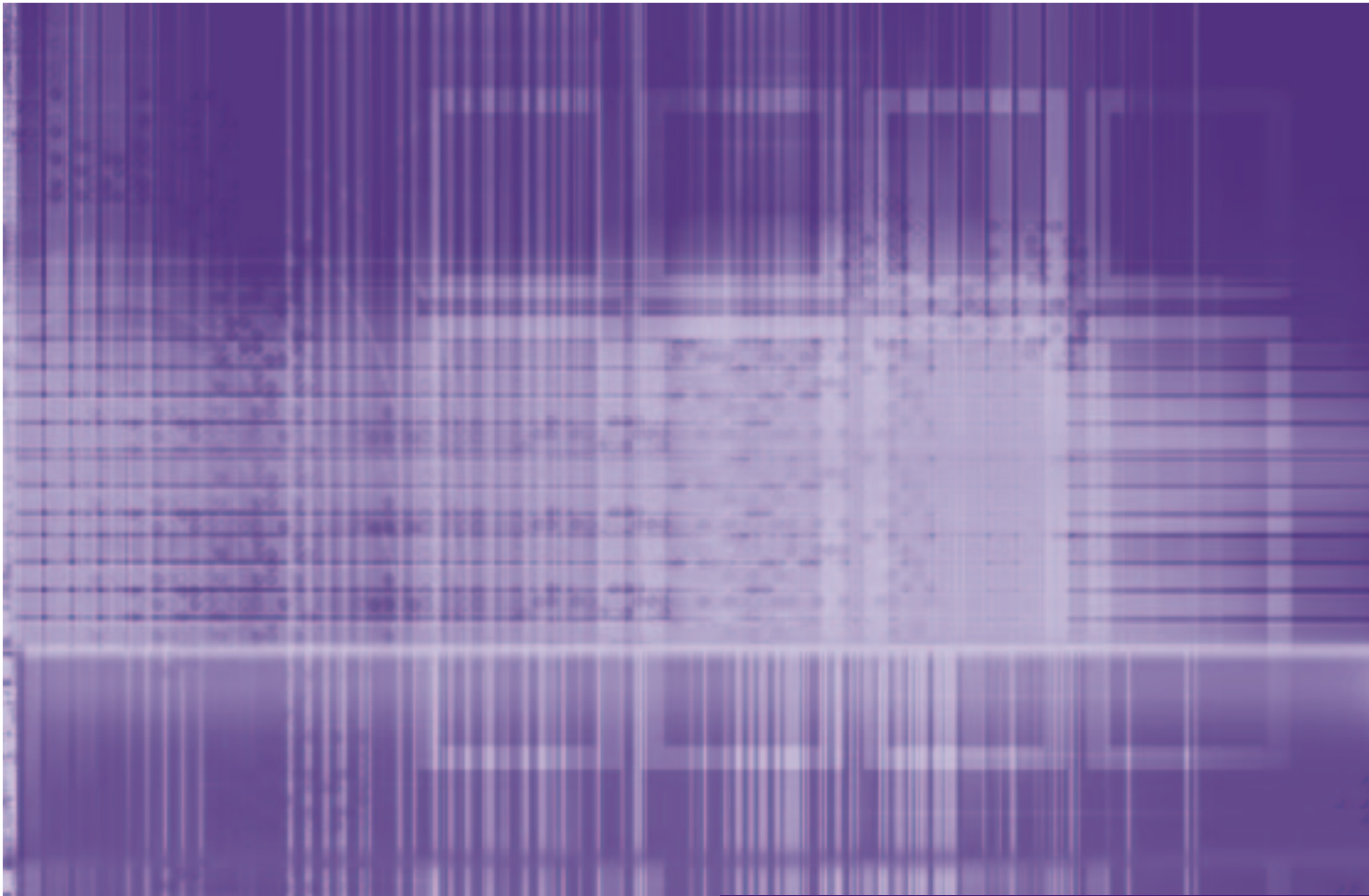
O'Donnell, 2003. *The Open Method of Co-ordination and Social Concertation*, in Annual Meeting of the Economic and Social Councils of the Member States of the EU and the European Economic and Social Committee, Dublin, 28 novembre 2003.

Office of Social Inclusion, (2003). *National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003-2005*. Dublin: Département des Affaires Sociales et Familiales.

OFMDFM, 2002. *Programme for Government*, Irlande du Nord: OFDFM [[www.pfgni.gov.uk](http://www.pfgni.gov.uk)].

Pearson, 2003. *Targeting Social Expenditure*, in launch of "Irish Social Expenditure in a Comparative International Context" September 16th 2003 Dublin: Combat Poverty Agency.

Ralaheen Ltd. and Community Technical Aid, 1998. *Models of Consultation and Ongoing Participation between the Statutory Sector and the Community Sector to inform the Implementation of the National Anti-Poverty Strategy (NAPS)* document non publié, Combat Poverty Agency.



## APPENDICES



## **APPENDICE 1: Informations sur les contacts des partenaires**

**Juridiction Partenaire:** ONG

**Organisation:** Réseau Européen Contre la Pauvreté

**Adresse:** Rue du Congrès 37 41 Boîte 2, B 1000 Bruxelles, Belgique

**Tel:** + 32 2 2304455

**Fax:** + 32 2 2309733

**Email:** [fintan.farrell@skynet.be](mailto:fintan.farrell@skynet.be)

**Juridiction Partenaire:** Portugal

**Organisation:** Département de la Recherche Instituto de Solidariedade e Seguranca Social

**Adresse:** Calçada Eng. Miguel Pais, 32 1249-119 Lisboa, Portugal

**Tel:** + 351 213184900

**Fax:** + 351 213184955

**Email:** [Gisela.M.Matos@seg-social.pt](mailto:Gisela.M.Matos@seg-social.pt)

**Juridiction Partenaire:** France

**Organisation:** Ecole Nationale de la Sante Publique

**Adresse:** Avenue du Professeur Leon Bernard, 35043 Rennes Cedex, France

**Tel:** + 33 2 99022846

**Mobile:** +33 6 80 24 40 31

**Fax:** + 33 2 99022623

**Email:** [Mlegros@ensp.fr](mailto:Mlegros@ensp.fr)

**Juridiction Partenaire:** Irlande du Nord

**Organisation:** Bureau du Ministre et du Vice-Premier Ministre

**Adresse:** Castle Buildings, Stormont, Belfast, Irlande du Nord

**Tel:** 028 90523421

**Email:** [Gerry.mulligan@ofmdfm.gov.uk](mailto:Gerry.mulligan@ofmdfm.gov.uk)

**Juridiction Partenaire:** Irlande

**Organisation:** Office Nationale pour l'Insertion Sociale

Département des Affaires Sociales et Familiales

**Adresse:** Aras Mhic Diarmada, Store St, Dublin 1, Irlande

**Tel:** + 353 1 7043031

**Fax:** + 353 1 7043032

**Email:** [eoin.oseaghdha@welfare.ie](mailto:eoin.oseaghdha@welfare.ie)

**Organisation:** Forum National Economique et Social

**Adresse:** 16 Parnell Square, Dublin 1, Irlande

**Tel:** + 353 1 8146363

**Fax:** + 353 1 6713526

**Email:** Gerard@nesf.ie

**Organisation:** Agence de Combat contre la Pauvreté

**Adresse:** Bridgewater House, Conyngham Road, Islandbridge, Dublin 8

**Tel:** + 353 1 6026640

**Email:** info@cpa.ie

## **APPENDICE 2: Participants au Rapport National Irlandais**

- Professeur Brian Nolan, Expert en matière de Pauvreté, Institut de la Recherche Economique et Sociale
- Mr Niall Crowley, Chef Exécutif, Autorité pour l'Égalité
- Mme Jackie Harrison, Directrice des Politiques Sociales, Confédération Irlandaise des Affaires et des Employeurs
- Mr Donal McNally, Deuxième Secrétaire Général, Département des Finances
- Mme Hillery Curley, Evaluatrice- Insertion Sociale, Unité d'Evaluation NDP/CSF
- Mr Donie O'Shea, Officier Senior des Politiques, Autorité Nationale de l'Invalidité
- Dr Ann-Marie McGauran, Chef de l'Unité, Département de la Justice, de la Réforme égalitaire et juridique
- M. Dermot McCarthy, Secrétaire Général, Département du Taoiseach
- Ms Patricia O'Connor, Assistant au Principal, Département de l'Éducation et des Sciences
- Mme Joan Carmichael, Assistante au Secrétaire Général, Congrès Irlandais des Syndicats
- M. Robin Hanan, Coordinateur, EAPN
- Mme Paula Carey, Officier Senior de la Recherche, Congrès Irlandais des Syndicats
- Mr Donal Guerin, Officier de l'Insertion Sociale, Conseil de la Ville de Cork
- Mme Maria Minguella, Analyste sur l'Insertion Sociale, Conseil de la Ville de Cork.















