

# *Executive summary*

# *Synthèse*



*Les résultats clés de l'étude sur l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de la Méthode Ouverte de Coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale.*

## Synthèse – Objectifs et portée de l'étude

L'**objectif global** de l'étude sur la participation des parties prenantes dans la mise en œuvre de la « Méthode Ouverte de Coordination » (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale est d'analyser les principaux défis de la dimension de gouvernance des objectifs communs révisés en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en particulier la participation des parties prenantes.

Le **but principal** de l'étude est d'apporter à la Commission des recommandations, des critères de références, des exemples de bonnes pratiques, et des outils ayant fait leurs preuves quant à la qualité et la durabilité de la participation des parties prenantes dans la mise en œuvre de la MOC.

L'étude se focalise sur les parties prenantes impliquées dans les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (le premier domaine d'intervention de la MOC révisée) bien que les deux autres domaines de la MOC sociale ne soient pas ignorés. La période analysée couvre la MOC sociale depuis ses débuts en 2000, mais avec un accent particulier sur la période la plus récente (rationalisation des trois domaines d'intervention depuis 2005).

L'étude se focalise prioritairement sur la participation des parties prenantes dans le processus de la MOC plutôt que dans les politiques d'inclusion sociale en tant que telles, même s'il s'agit d'un des objectifs officiels de la MOC, et que les deux problématiques ne peuvent être clairement séparées. Le processus de la MOC est considéré dans toutes ses phases : conception et préparation; mise à l'agenda; prise de décision; mise en œuvre; suivi et évaluation.

## Réalisations de l'étude

L'étude a été menée de Janvier 2009 à Juin 2010 et a donné lieu à une série de produits :

- Un résumé présentant les principaux résultats et les recommandations, disponible en Anglais, Français et Allemand.
- Un rapport final en Anglais comprenant :

**27 rapports nationaux**, présentant une vue d'ensemble de la participation des parties prenantes dans la MOC sociale au sein des différents Etats membres

Une série de **pratiques intéressantes** et **d'études de cas** sur l'implication des parties prenantes à la MOC au niveau des Etats membres

Une **analyse des principales caractéristiques et enjeux** relatifs à la participation des parties prenantes dans les différentes étapes de la MOC soulignant les améliorations mais aussi ce qui reste à réaliser. Les résultats et évaluations comparatives du rapport sont basés sur les conclusions des rapports nationaux.

Des recommandations générales et un document de discussion sur la manière d'améliorer la situation actuelle. Ces documents présentent des recommandations pour des principes qualitatifs clés/des critères d'évaluation qualitatifs afin de contribuer au débat et aider les décideurs et autres parties prenantes à adopter de meilleures pratiques quant à la participation et la gouvernance de la MOC, y compris des outils pour renforcer la participation des parties prenantes.

- Une brochure présentant l'étude est disponible en Anglais, Français et Allemand et en version imprimée pour permettre une dissémination large.
- Un site internet ([www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/fr](http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/fr)) a été créé pour une meilleure visibilité et dissémination des résultats et pour informer de la participation des parties prenantes dans le processus politique et sur la « bonne gouvernance » en général.

Tous les résultats de l'étude sont téléchargeables sur le site Internet [www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/fr](http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/fr) qui sera disponible jusqu'en Juin 2012.

## Définition et concepts

Les parties prenantes sont les personnes et organisations qui sont concernées par une politique, un programme, une action, ou une organisation – littéralement ceux qui ont un intérêt. A chaque niveau politique (européen et local), différents types de parties prenantes sont impliqués dans les politiques d'inclusion sociale et de protection sociale. L'étude a classifié les personnes concernées par la politique sociale selon les trois catégories suivantes :

- Les décideurs politiques. Cela inclut le Gouvernement (les Ministres et leurs conseillers), le Parlement, l'administration (les fonctionnaires) et les autorités régionales/locales ayant un pouvoir de décision.
- Les parties prenantes secondaires, c'est-à-dire les intermédiaires dans le processus politique, tels que les organismes locaux et du « tiers secteur » prestataires de services dans les domaines concernés, les organisations de soutien et représentatives des groupes vulnérables, les employeurs, les syndicats, les experts et les medias.
- Les parties prenantes primaires c'est-à-dire celles finalement concernées par une politique, particulièrement les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, mais aussi la population en général.

Une échelle à cinq degrés pour mesurer la participation (voir tableau 3 ci-dessous) a été utilisée. Elle distingue un processus de simple information, d'un processus de communication et d'interaction, jusqu'à un réel engagement des parties prenantes comme partenaire et décideur. Les cinq niveaux développés par l'Association Internationale pour la Participation Publique <sup>1</sup> sont les suivants :

**Informé :** processus à sens unique de dissémination d'information aux parties prenantes sur un sujet spécifique ;

**Consulté :** informer et recevoir un retour d'information des parties prenantes, échange d'information à deux sens ;

**Impliqué :** rassembler les points de vues des parties prenantes et assurer que leurs préoccupations et points de vues sont compris et pris en compte ;

**Collaborer :** travailler avec les parties prenantes comme partenaires tout au long du processus, y compris pour les analyses, le développement de solutions et la prise de décision ;

**Habiliter :** donner aux parties prenantes le pouvoir de décision final.

## Que savons-nous de la participation des parties prenantes ?

Dans la majorité des Etats membres, l'objectif commun de la MOC sociale de « bonne gouvernance, transparence, et d'implication des parties prenantes dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques » a contribué à une participation plus large des parties prenantes à l'élaboration des Plans d'Action Nationaux depuis 2000.

Trois types d'améliorations ont été observés : meilleure coordination politique, participation plus importante des parties prenantes intermédiaires (ONG, prestataires de services, etc.) et, dans une moindre mesure, des parties prenantes finales c'est-à-dire les personnes en situation de pauvreté.

---

<sup>1</sup> Sur la base de IAP2 participation publique développé par l'Association Internationale pour la Participation Publique

## Les acteurs impliqués – Pertinence de la participation des parties prenantes

Dans plus de la moitié des pays, les Ministres (ou secrétaires d'Etat) sont activement impliqués dans le processus des PAN/RSN-PSIS, et dans l'autre moitié des pays, ils signent au moins les PAN/RSN-PSIS.

L'implication du Parlement est faible dans de nombreux pays. Le PAN/RSN-PSIS est débattu ou reçoit au moins une approbation formelle explicite dans seulement un tiers des pays. Les parties prenantes intermédiaires, en particulier les ONG représentant les personnes en situation de pauvreté, sont impliquées dans le processus de la MOC dans tous les pays, au minimum elles sont invitées aux réunions.

Les partenaires sociaux (employeurs et syndicats) sont impliqués dans tous les pays. Dans deux tiers des pays, ils commentent le PAN/RSN-PSIS et dans cinq pays, ils approuvent formellement le PAN/RSN-PSIS.

Les personnes en situation de pauvreté sont elle-même impliquées dans seulement la moitié des pays.

## Etapas et niveaux du processus – Degré de participation des parties prenantes

### Cycle politique :

C'est lors de la phase de préparation et d'élaboration du PAN/RSN-PSIS que l'on constate la participation la plus importante de parties prenantes.

Lors de la mise en œuvre, l'administration en charge des politiques d'inclusion sociale est l'acteur principal.

Une implication explicite des parties prenantes lors du suivi et de l'évaluation est rare.

### Coordination politique :

La coordination politique verticale des différents niveaux de gouvernements existe dans tous les pays sauf trois – ce qui signifie que les autorités locales/régionales contribuent au moins une fois par cycle.

En ce qui concerne la coordination politique horizontale (interministérielle), seuls quatre pays ont une institution permanente alors que dans 14 autres pays, les ministères sont consultés de manière ad hoc.

L'impact le plus important de l'implication des parties prenantes se retrouve dans les priorités thématiques de la MOC sociale et là où des réseaux européens sont actifs – comme la pauvreté infantile et la lutte contre le mal-logement.

## Degré de participation des parties prenantes

Les Etats membres ont un large spectre de méthodes et de pratiques intéressantes, et il n'existe pas de recette unique pour tous les cas. Cependant, il semble que certaines approches contribuent plus spécifiquement à une implication durable des parties prenantes tels que :

- Un mécanisme de dialogue institutionnalisé (conseils permanents, comités ou groupes multi-acteurs).
- L'utilisation des nouvelles technologies (sites Internet participatifs ou méthode de la salle de décision en groupe)
- L'existence d'un cadre de référence (code de pratique, règles de gouvernance, législation)
- La tenue d'événements/conférences régulières comme celles impliquant spécifiquement les personnes en situation de pauvreté.

## Impact de la participation des parties prenantes sur le processus de la MOC

La participation des parties prenantes a clairement un impact positif dans la plupart des Etats membres au niveau du processus politique ou des résultats.

Quant au renforcement des capacités des parties prenantes, le réseau européen de lutte contre la pauvreté<sup>2</sup> a joué un rôle clé pour rassembler des coalitions capables d'un dialogue effectif avec le Gouvernement dans un certain nombre d'Etats membres.

## Comment renforcer la participation des parties prenantes dans la MOC?

Des recommandations pratiques ressortent de l'étude sur la participation des parties prenantes à la MOC. Ces recommandations s'adressent à la Commission Européenne, aux Etats membres et à toutes les parties prenantes impliquées dans le processus. Elles sont liées aux aspects qualitatifs clés présentés dans le tableau 1 ci-dessous.

---

<sup>2</sup> Plusieurs autres réseaux thématiques européens clés, comme Caritas Europa, Eurochild, Eurodiaconica, FEANTSA, EFSC ET SME, sont aussi membres du réseau EAPN.

## Recommandations à la Commission Européenne

### La Commission Européenne devrait :

- Renforcer la visibilité de la MOC en mesurant et disséminant les effets positifs du processus dans différentes enceintes nationales. Une visibilité plus forte pourrait aussi être donnée au lien entre l'instrument le plus connu de la MOC à savoir le Plan d'Action National et les autres éléments clés de la MOC tels que les examens par les pairs.
- Demander aux Etats membres dans le cadre de la nouvelle stratégie « Europe 2020 » d'apporter des informations sur la gouvernance à travers un système de rapports réguliers.
- Diffuser les bonnes pratiques quant à la participation des parties prenantes et encourager les Etats membres à organiser des examens par les pairs sur cette problématique.
- Encourager les Etats membres à utiliser le Fond Social Européen et les autres sources de financements européens afin de soutenir le renforcement des capacités et la participation des parties prenantes à la MOC, par exemple à travers des projets de sensibilisation.
- Encourager l'élaboration de règles communes validées par les Etats membres quant à la participation des parties prenantes dans la MOC sociale. Des aspects qualitatifs clés sont ressortis de l'étude et sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous.
- Jouer un rôle de coordination pour soutenir la mise en réseau d'organisations et de services ayant des objectifs et publics cibles similaires.
- Soutenir le renforcement des capacités à travers par exemple le soutien financier des réseaux européens clés pertinents.

## Recommandations à la Commission Européenne et aux Etats membres

### La Commission Européenne et les Etats membres devraient :

- Accroître la sensibilisation à la MOC et assurer un accès aisé à l'information sur ce processus. La visibilité publique du processus européen et sa mise en œuvre au niveau national, régional et local est important. Un des aspects clés mentionné par l'étude est la nécessité d'intégrer la MOC dans les mécanismes territoriaux existants (voir tableau 1 ci-dessous).
- Améliorer le calendrier de la MOC pour permettre une plus large participation des parties prenantes, en créant par exemple un mécanisme de retour d'information qui leur octroie suffisamment de temps pour réagir. Un calendrier exact doit être déterminé et faire l'objet d'un accord avec les parties prenantes.
- Prêter attention à la qualité et à la durabilité de la participation des parties prenantes à la MOC. Cela requiert de renforcer la capacité des parties prenantes en soutenant la mise en réseau et en développant des programmes spécifiques au niveau national ou européen (par exemple via des stratégies nationales ou un financement FSE).
- Relever le défi de la faible visibilité publique et médiatique de la MOC par exemple en rendant facilement accessible les documents de la MOC sociale (dans la langue nationale, et par des canaux de dissémination appropriés).

## Recommandations aux Etats membres

### Les Etats membres devraient :

- Identifier les parties prenantes qui devraient être impliquées dans la MOC. Une attention particulière devrait être portée aux groupes qui ne sont pas naturellement impliqués tels que les entreprises sociales et les banques. Un outil a été développé pour élaborer une cartographie des parties prenantes (voir tableau 2 ci-dessous).
- Renforcer les efforts pour stabiliser le secteur des ONG, et particulièrement les organisations représentatives des personnes en situation de pauvreté, à travers un soutien financier et un renforcement de leurs capacités. L'existence de ressources est un des principes de la participation des parties prenantes (voir tableau 1 ci-dessous).
- Garantir une plus grande participation des autorités locales dans la MOC. L'étude a montré que les autorités locales sont à la fois décideurs et prestataires de services.
- Prouver l'engagement politique pour l'inclusion sociale et la MOC sociale à travers, par exemple, la participation de politiques de haut rang aux événements de la MOC. L'engagement politique est l'un des principes à la participation des parties prenantes.
- Apporter un retour d'information sur les résultats de l'engagement des parties prenantes et de leur contribution au processus de la MOC.
- Renforcer la participation des parties prenantes finales dans l'élaboration d'indicateurs nationaux. Des pratiques intéressantes sur ce sujet sont présentées dans l'étude.
- Soutenir la mise en réseau et les mécanismes de coordination politique qui rassemblent les parties prenantes (par exemple décideurs, prestataires de services, groupe de défense d'intérêts, bénéficiaires finaux) sur une problématique donnée.

## Recommandations à toutes les parties prenantes

### Toutes les parties prenantes devraient :

- Réfléchir à quelle étape et comment impliquer les parties prenantes finales dans les différents éléments de la MOC.
- S'engager pleinement dans le processus et prendre leur engagement et leur mission au sérieux.

## Aspects qualitatifs clés pour renforcer la participation des parties prenantes

Un des résultats de l'étude est d'avoir développé une série d'aspects qualitatifs clés pour la participation des parties prenantes. Ces aspects qualitatifs clés ont été rédigés sur la base des résultats de l'étude et ont été débattus et adaptés lors du séminaire de février 2010 qui a rassemblé des acteurs stratégiques de la MOC inclusion sociale aux niveaux européen et national.

Ces aspects qualitatifs clés pourraient être à la base de critères d'évaluation qualitatifs ou même d'une série d'indicateurs pour l'implication des parties prenantes, qui devraient être validés par la Commission Européenne et les Etats membres.

**Tableau 1: Aspects qualitatifs de la participation des parties prenantes**

<b>Principes</b>	
<b>Engagement politique</b>	Volonté et capacité des décideurs à être réceptifs aux contributions des parties prenantes.
<b>Clarté de la logique du processus</b>	Inclusion de la MOC dans les mécanismes existants de prise de décision au niveau local. Les Ministres/Secrétaires d'Etat assistent aux conférences MOC.
<b>Visibilité publique</b>	La logique d'implication des parties prenantes doit être claire pour ces dernières. Un accès aisé aux documents des différentes parties prenantes relatifs à la MOC est assuré.
<b>Disponibilités des ressources</b>	Les parties prenantes ont connaissance des documents relatifs à la MOC : documents accessibles et dans un langage simple et dans la langue nationale. Les ressources allouées à l'implication des parties prenantes sont adéquates. Les parties prenantes sont dédommagées du coût de leur implication. Le développement et le renforcement des capacités des parties prenantes impliquées sont assurés.
<b>Calendrier</b>	Le calendrier doit être adéquat et clairement défini.
<b>Retour d'information</b>	Les parties prenantes ont un retour d'information sur la manière dont leurs contributions sont prises en compte.
<b>Méthodes</b>	
<b>Identification des acteurs</b>	Une cartographie des parties prenantes est réalisée.
<b>Sélection des acteurs</b>	La sélection des parties prenantes est transparente et formelle. Les critères de genre et de diversité sont pris en compte.
<b>Méthodes et outils</b>	Existence d'outils et d'instruments facilitant l'implication des parties prenantes. Utilisation de méthodes et outils appropriés pour assurer l'implication de l'ensemble des acteurs pertinents. Adéquation entre les mécanismes utilisés et le degré d'implication attendu.
<b>Coordination politique</b>	Existence d'un organisme/forum/comité de dialogue multi-acteurs qui prépare les documents stratégiques et coordonne le processus politique dans son ensemble. Existence d'un organisme/mécanisme interministériel. Existence d'un mécanisme de coordination verticale.
<b>Suivi et évaluation</b>	Existence d'un mécanisme d'évaluation et de suivi impliquant les parties prenantes au niveau approprié.
<b>Impact sur la politique publique</b>	
<b>Processus</b>	Impact de l'implication des parties prenantes sur le mode de construction de la politique publique : par exemple, accroissement de leur crédibilité ou appropriation accrue.
<b>Contenu</b>	Impact de l'implication des parties prenantes sur le contenu des politiques publiques; par exemple nouveaux sujets abordés, nouveaux programmes, coordination améliorée ou meilleure prise en compte des objectifs européens.



## Outils pour améliorer la participation des parties prenantes

Le tableau 2 présente une grille développée au cours de l'étude pour identifier les acteurs pertinents/réaliser une cartographie des parties prenantes aux différents niveaux (UE, national, régional et local) dans le domaine des politiques d'inclusion sociale.

**Tableau 2: Cartographie des parties prenantes dans le domaine de l'inclusion sociale**

PARTIES PRENANTES	Niveau de l'UE	Niveau National	Niveau Régional	Niveau Local
Décideurs				
Gouvernement (Ministres, conseillers)				
Parlement				
Administration (Fonctionnaires)				
Parties prenantes secondaires				
Employeurs				
Syndicats				
Organisations représentatives des prestataires de services				
Organisations représentatives des groupes vulnérables				
Experts				
Media				
Parties prenantes primaires				
Personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale				
Population en général				

**Tableau 3: Degré du dialogue et de l'engagement des parties prenantes<sup>3</sup>**

1. INFORMER	2. CONSULTER	3. IMPLIQUER	4. COLLABORER	5. HABILITER
Objectif :	Objectif :	Objectif :	Objectif :	Objectif :
Apporter aux parties prenantes des informations neutres et objectives afin qu'ils comprennent les problématiques, opportunités et solutions.	Obtenir un retour d'information de la part des parties prenantes sur les résultats des analyses, options, et/ou décisions.	Travailler directement avec les parties prenantes tout au long du processus et garantir que leurs préoccupations et points de vues sont systématiquement compris et pris en compte.	Collaborer avec les parties prenantes comme partenaires tout au long du processus, y compris pour élaborer des analyses, développer des solutions et prendre des décisions.	Donner aux parties prenantes le pouvoir de décision final.
Promesse faite aux parties prenantes :	Promesse faite aux parties prenantes :	Promesse faite aux parties prenantes :	Promesse faite aux parties prenantes :	Promesse faite aux parties prenantes :
Nous vous tiendrons informés (mais nous ne vous demanderons pas votre point de vue, et nous ne le prendrons en compte dans aucune décision).	Nous vous tiendrons informés, nous serons à l'écoute de votre point de vue et nous vous apporterons un retour d'information quand les décisions seront prises (mais nous ne garantissons pas que votre opinion influencera une décision).	Nous veillerons avec vous à garantir que vos préoccupations et points de vue sont directement présents dans les analyses et solutions développées. Nous vous apporterons un retour d'information sur la manière dont vos contributions ont influencé la décision finale.	Nous donnerons une place importante à vos points de vues et expériences pendant le processus et nous requerrons vos suggestions et conseils quant aux solutions. Nous tiendrons compte au maximum de vos opinions dans les décisions finales.	Nous vous soutiendrons afin d'atteindre un consensus et mettrons en œuvre les décisions prises.
Exemples de techniques :	Exemples de techniques :	Exemples de techniques :	Exemples de techniques :	Exemples de techniques :
Lettres d'information Site Internet Journées d'information	Groupes de discussion Sondages Réunions de parties prenantes	Ateliers Vote délibératif	Comité consultatif de parties prenantes Recherche de consensus Prise de décision participative	Jury de parties prenantes Scrutin Décisions déléguées

<sup>3</sup> Sur la base de IAP2 participation publique développé par l'Association Internationale pour la Participation Publique

**Tableau 4: Cartographie des quatre dimensions de l'impact de la participation des citoyens<sup>4</sup>**

	Objectif	Subjectif
<b>Contenu</b>	Contribution utile des participants	Satisfaction des politiques, des professionnels et des personnes impliquées dans l'élaboration de la politique quant aux résultats obtenus en terme de contenu.
	Enrichissement du contenu de la politique proposée	Satisfaction des participants quant aux résultats obtenus en terme de contenu.
<b>Processus</b>	Implication des parties prenantes dans le processus politique	Satisfaction des politiques, des professionnels et des personnes impliquées dans l'élaboration de la politique quant au processus politique
	Soutien sociétal	Satisfaction des participants quant au processus politique
	Accélération du processus politique	
Source : OCDE, 2009		

Ce tableau présente une distinction entre l'impact sur le contenu et le processus et l'impact objectif et subjectif. Une combinaison de ces dimensions donne lieu à quatre types d'impact :

**a. Impact objectif sur le contenu**

- L'engagement des citoyens donne lieu à des contributions utiles des participants.
- Les contributions utiles des participants se remarquent dans la pratique, par l'amélioration d'une prise de position, d'un livre blanc, d'un programme politique ou d'un projet de décision.

**b. Impact subjectif sur le contenu**

- Les politiques, les décideurs et les professionnels sont satisfaits de la teneur des résultats de l'engagement citoyen.
- Les participants sont satisfaits de la teneur des résultats de l'engagement citoyen (ils reconnaissent les résultats).

**c. Impact objectif sur le processus**

- Un large nombre de parties prenantes s'engagent. Ce groupe est représentatif de toute la population qui a un intérêt.
- La société soutient le programme politique ou le projet de décision.
- Réduction de la durée du processus dans son ensemble et des coûts de la prise de décision, comme conséquence de la réduction de la participation formelle et des appels/contestations.

**d. Impact subjectif sur le processus**

- Les politiques, les décideurs et les professionnels sont satisfaits du processus de l'engagement citoyen.
- Les participants sont satisfaits du processus de l'engagement citoyen.

<sup>4</sup> OCDE, *Focus on Citizens: Public engagement for better policy and services*. Paris, 2009, p. 181.

L'étude a été réalisée par la société INBAS GmbH et l'asbl Engender pour le compte de la Commission Européenne, DG Emploi, Affaires Sociales et Egalité des Chances. Elle a été financée par Progress, le programme de l'Union Européenne pour l'emploi et la solidarité sociale 2007-2013.

Ce document a été publié en 2010.

La documentation complète du projet est disponible à :  
[www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/fr](http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/fr)

