



Examen par les pairs dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale et évaluation dans le domaine de l'inclusion sociale

Le renforcement du processus d'inclusion sociale de l'UE:

Analyses et recommandations destinées au réseau d'experts indépendants nationaux sur l'inclusion sociale

Hugh Frazer et Eric Marlier

(Politiques et pratiques d'inclusion sociale, CEPS/INSTEAD)

Clause de non-responsabilité. Ce rapport ne reflète pas nécessairement les points de vue de la Commission européenne ou des États membres

30 mai 2008



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



1. Contexte

Le présent rapport succinct a été élaboré dans le cadre du processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'Union européenne (UE), aussi connu sous le nom de méthode ouverte de coordination (MOC) en matière sociale. La MOC en sociale comporte trois grands volets (l'inclusion sociale, les pensions et les soins de santé et à long terme). Elle aborde aussi les questions visant à rendre le travail rémunérateur.¹ L'examen des bonnes pratiques par les pairs et les rapports réguliers rédigés par un réseau d'experts non gouvernementaux sont deux outils importants pour soutenir la réalisation du volet «inclusion sociale» de la MOC. Ces rapports ont pour but de seconder la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne en évaluant de façon indépendante la mise en œuvre du processus d'inclusion sociale.² Le réseau est composé d'experts indépendants issus des 27 États membres, ainsi que de la Croatie, de l'ARYM et de la Turquie.

Le rapport résume les principales conclusions d'une analyse menée par le réseau d'experts au premier semestre 2008. Les experts ont analysé l'effet du volet «inclusion sociale» de la MOC sociale et, en particulier, la prise de conscience et la perception de la MOC dans le discours public et politique, ainsi que l'efficacité de la MOC dans la lutte et la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Sur la base de l'analyse des experts nationaux et de l'évaluation de la MOC sociale effectuée par la cellule de coordination, il identifie en outre 12 actions importantes susceptibles de renforcer sensiblement le processus. Il vise en particulier à informer les efforts actuellement déployés afin de renforcer la MOC en matière sociale, notamment à la lumière du lancement, par la Commission, de l'«Agenda social renouvelé» et de sa communication sur le renforcement de la MOC sociale (tous deux prévus pour le 2 juillet 2008).

2. Principales constatations

L'analyse des experts montre clairement que, dans la plupart des États membres, seule une poignée d'acteurs a connaissance du volet «inclusion sociale» de la MOC sociale. Les mieux informés sont surtout les hauts fonctionnaires, les décideurs, les responsables politiques et les ONG actives dans le processus. Toutefois, le degré de diffusion du processus communautaire au sein de ces secteurs ou du niveau national vers le niveau sous-national varie grandement d'un pays à l'autre. Dans beaucoup de pays, les médias et la population n'ont pratiquement pas connaissance de la MOC sociale et le processus ne fait l'objet d'aucun débat politique. Ce n'est que dans un petit nombre de pays que la communauté universitaire semble s'y intéresser ou que les partenaires sociaux s'y engagent.

Parmi les personnes qui ont connaissance du processus, les perceptions quant à son efficacité varient très fortement entre les pays. Dans l'ensemble toutefois, le processus ne semble être considéré comme réellement efficace que dans une minorité d'États membres. En règle générale, les fonctionnaires, les décideurs et les responsables politiques impliqués dans le processus se montrent plus positifs que les ONG. Dans une certaine mesure, c'est peut-être le fait de leurs différentes ambitions et de leur différente compréhension du rôle de la MOC. Les ONG attendent souvent du processus qu'il aide les États membres à élaborer des politiques et procédures plus efficaces, qui auront un effet décisif sur l'éradication de la

¹ Pour des informations plus détaillées sur le processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE et, en particulier, sur son volet «inclusion sociale», consultez le site web de la Commission européenne:
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_fr.htm.

² Pour des informations plus détaillées au sujet du programme de la Commission sur « L'examen par les pairs dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion et l'évaluation dans le domaine de l'inclusion sociale », en ce compris la liste des experts indépendants, consultez le site:
<http://www.peer-review-social-inclusion.net/>.

pauvreté et de l'exclusion sociale. S'agissant des fonctionnaires, des décideurs et des responsables politiques de beaucoup d'États membres, mais pas de tous, leurs ambitions sont différentes. Ils ont tendance à percevoir le processus surtout comme un moyen utile de promouvoir l'échange de connaissances et de bonnes pratiques entre les États membres, mais pas comme un élément essentiel de leur arsenal de mesures politiques.

Quant à l'influence réelle du processus sur les politiques et procédures, l'analyse a révélé une très grande variation entre les États membres. Ce n'est que dans une petite minorité de pays – pas plus d'un quart selon les experts –, que l'on peut dire que le processus est devenu un élément important du processus décisionnel en matière d'inclusion sociale et qu'il y joue un rôle majeur. Dans les pays où le processus a effectivement une influence significative, le facteur déterminant est un haut niveau d'importance politique et de leadership concernant tant la pauvreté et l'exclusion sociales au sens large que l'utilisation de la MOC sociale en particulier. Dans la plupart des États membres toutefois, il s'avère que le processus n'a guère de priorité et de statut politique et qu'il est surtout considéré comme un exercice administratif de communication.

Si l'effet direct et immédiat de la MOC sociale est généralement considéré comme étant limité à quelques pays, il est perçu dans bon nombre d'États comme ayant une influence indirecte et progressive sur les politiques et les priorités politiques. En particulier, il joue un rôle majeur en ce sens qu'il encourage la circulation des idées et défend des concepts tels que la nécessité d'une approche multidimensionnelle et d'un cadre afin de comprendre la pauvreté et l'exclusion sociale, ou encore la nécessité de mobiliser et d'impliquer les acteurs pertinents et tous les niveaux de gouvernance.

Les domaines les plus fréquemment cités où la MOC sociale a influencé le processus décisionnel sont la promotion d'une approche holistique et multidimensionnelle vis-à-vis du processus décisionnel et de l'élaboration de politiques concernant l'insertion sur le marché du travail, l'inclusion active, la lutte contre la pauvreté infantile, l'exclusion sociale et la transmission intergénérationnelle des handicaps. Au niveau des accords institutionnels, le processus aurait surtout encouragé: une approche plus coordonnée et plus intégrée du processus décisionnel; une plus grande clarté dans la définition des objectifs; une amélioration des données et des analyses en vue d'un processus décisionnel plus analytique et davantage basé sur les éléments de fait, ainsi qu'une amélioration du suivi et de l'évaluation; des liens plus nombreux entre les niveaux central, régional et local; et la mobilisation et l'implication des acteurs, notamment des ONG et des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les critiques les plus fréquemment adressées à la MOC sociale sont: son manque de statut et d'importance politique; sa faible visibilité et le manque de promotion publique du processus; la non-intégration du processus dans les processus décisionnels nationaux; son faible statut par rapport à l'agenda de Lisbonne sur la croissance et l'emploi et le manque de «*feeding in*» et «*feeding out*»; un manque de rigueur au niveau du suivi, de l'évaluation et de la communication des résultats des États membres; des accords de gouvernance insatisfaisants (comme l'intégration limitée des objectifs d'inclusion sociale, la piètre coordination horizontale et verticale des politiques, une planification stratégique inefficace, une mise en œuvre qui laisse à désirer et une mobilisation et une implication insuffisantes des acteurs); ainsi qu'une insuffisance de développement et de diffusion de l'échange des connaissances et des bonnes pratiques.

Dans l'ensemble, l'analyse permet de tirer six conclusions positives. La MOC sociale contribue au maintien de la pauvreté et de l'exclusion sociale au programme de l'UE (quoique pas autant que d'aucuns le souhaitent) et souligne l'importance de veiller à ce que les politiques économiques, d'emploi et sociales se renforcent mutuellement. Le processus a permis aux États membres de développer une compréhension commune des concepts et d'identifier de commun accord les priorités essentielles. Il génère un ensemble considérable de connaissances très utiles sur la meilleure façon de combattre et de prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale. Il a contribué à progresser dans l'amélioration des données, la définition d'indicateurs

communément acceptés et la création d'un cadre analytique plus solide de façon à mieux comprendre et évaluer les phénomènes en présence, ainsi qu'à mieux suivre et communiquer les progrès accomplis. Lorsque les États membres choisissent d'exploiter pleinement la MOC sociale, cette dernière s'avère être un outil très utile au renforcement des efforts nationaux et sous-nationaux visant à promouvoir l'inclusion sociale. Enfin, il existe tout un éventail de mesures très pratiques qui, si elles étaient prises, pourraient rendre le processus encore plus efficace dans un proche avenir. En outre, ce qu'il faut pour améliorer sa position politique à plus long terme se fait de plus en plus clair. Ces éléments seront abordés dans la section suivante.

3. Suggestions en vue du renforcement du processus d'inclusion sociale de l'UE

Sur la base de cette analyse du niveau de sensibilisation, d'efficacité et d'influence du volet «inclusion sociale» du processus de protection sociale et d'inclusion sociale au sein des États membres, il est possible d'identifier cinq domaines clé étroitement liés dans lesquels des mesures sont de mise si l'on veut renforcer suffisamment le processus afin qu'il contribue réellement à atteindre l'objectif d'influencer de manière décisive l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale:

- rehausser le statut politique et l'importance du processus de protection sociale et d'inclusion sociale;
- faire mieux connaître le processus au niveau de l'UE et au niveau (sous-)national;
- rendre le processus plus rigoureux, plus exigeant et plus comparatif;
- renforcer la gouvernance en ce qui concerne les questions d'inclusion sociale; et
- améliorer l'échange de connaissances et de bonnes pratiques.

L'analyse effectuée par les experts non gouvernementaux présentait toute une gamme de mesures à prendre dans chacun de ces domaines. Certaines de ces mesures peuvent être prises immédiatement tandis que d'autres ne peuvent être effectives qu'après 2010. Sur la base de l'analyse des experts et de notre propre évaluation de la MOC sociale, la présente section se concentre sur ce que nous considérons être les 12 actions les plus importantes (qui ne sont pas classées par ordre d'importance) à mener dans les cinq domaines susmentionnés afin de renforcer sensiblement le processus. Il est à noter que certaines de nos suggestions en vue du renforcement du processus d'inclusion sociale s'adressent au niveau européen et d'autres au niveau national. Certaines appellent une action du Conseil de ministres de l'UE, d'autres du Comité de protection sociale et d'autres encore de la Commission européenne. Bon nombre de ces mesures nécessitent une action conjointe de ces trois institutions, ainsi que l'implication d'autres acteurs clé du processus d'inclusion sociale, tels que les parlements nationaux (et peut-être sous-nationaux), les autorités régionales et locales, les partenaires sociaux, les ONG et la communauté universitaire.

1. Établir un dialogue politique impliquant les États membres, la Commission européenne et d'autres institutions de l'UE et conduisant à une révision de l'architecture de Lisbonne après 2010, de sorte à garantir que l'objectif de cohésion sociale soit placé au cœur de la stratégie de l'UE après 2010, au même niveau que les objectifs communautaires de croissance et d'emploi et que les calendriers des différents processus soient synchronisés. Pour ce faire, l'on pourrait par exemple définir de commun accord un ensemble d'objectifs primordiaux de développement durable, qui couvriraient ces trois grands objectifs et les objectifs environnementaux. Les États membres pourraient être invités à communiquer de manière officielle les dispositions qu'ils ont prises afin de coordonner et synchroniser le processus de protection sociale et d'inclusion sociale et les autres processus communautaires et à évaluer régulièrement la contribution que chacun des quatre différents volets apporte à la réalisation

des objectifs des autres volets (c'est-à-dire un *feeding in* et un *feeding out* améliorés entre les quatre volets).

2. Pour parvenir à une meilleure intégration du processus d'inclusion sociale (et de protection sociale) dans le processus décisionnel national et, le cas échéant, sous-national, réévaluer, avec les États membres et les parties prenantes concernées, la planification et la structure du cycle de la MOC sociale. Une possibilité serait d'étendre (au-delà de 2010) le cycle actuel des rapports sur les stratégies nationales en matière de protection sociale et l'inclusion sociale (RSNPSIS) à quatre ans, ce qui permettrait de mieux se concentrer sur la mise en œuvre lors des années intermédiaires. Alors que les États membres n'auraient plus à préparer de RSNPSIS tous les deux ans, ils auraient ainsi plus de temps pour préparer les rapports stratégiques qui sont pleinement intégrés au processus décisionnel national et sous-national. Afin de ne pas perdre d'élan ni de visibilité pendant les années intermédiaires, les États membres pourraient préparer des rapports de mise en œuvre concis et ciblés sur une base annuelle – comme la Commission les y encourage d'ores et déjà –, ce qui permettrait à la Commission de mieux surveiller les progrès réalisés à ce niveau.
3. Promouvoir des débats et des discussions à un niveau politique plus élevé au sujet des objectifs et activités en matière d'inclusion sociale (et de protection sociale) en veillant à ce que davantage d'attention soit accordée à ces questions lors de réunions européennes à haut niveau (Conseil européen et Conseil de ministres de l'UE) et en encourageant les ministres et les chefs d'État ou de gouvernement des États membres à se référer régulièrement au processus d'inclusion sociale et de protection sociale et à s'engager à tenir des débats réguliers au sein des parlements nationaux (et, le cas échéant, sous-nationaux) au moment de l'adoption des RSNPSIS et des futurs rapports annuels de mise en œuvre, de même que lorsqu'ils répondent aux recommandations politiques ou «points à surveiller» (voir le point 8 ci-dessous) convenus entre la Commission et le Comité de protection sociale.
4. Élaborer une stratégie de communication proactive aux niveaux européen, national et sous-national en ciblant les médias, afin de souligner les progrès réalisés par les États membres vers la réalisation de leurs objectifs d'inclusion sociale. La stratégie de diffusion nécessite aussi que tous les États membres créent des sites web (sous-)nationaux dans leur(s) langue(s) nationale(s), pourvus de liens vers le site web «Europa» de la Commission sur la protection sociale et l'inclusion sociale, ainsi que vers d'autres sites web européens pertinents. Ces sites web viseraient à promouvoir la coopération européenne dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociales et à fournir des informations à ce sujet. Ils comprendraient des informations sur les PAN/inclusion du pays et sur les stratégies régionales et locales en matière d'inclusion, de même qu'ils mettraient en lumière tout un éventail d'activités soutenues dans le cadre du processus et les enseignements tirés des activités soutenues par PROGRESS. Dans la mesure du possible et lorsque cela s'avère pertinent, ils devraient attirer l'attention sur l'incidence réelle de ces activités sur la vie des citoyens. Un élément phare de la stratégie de communication aux niveaux européen, national et sous-national devrait être de rendre le langage/la terminologie en matière de pauvreté et d'inclusion plus simple, plus fort et plus direct – qu'il contienne moins de jargon et soit plus tourné vers les profanes – et veiller à ce que ce soit aussi le cas des objectifs et des lignes directrices, ainsi que lors de la présentation des principaux résultats au grand public.

5. Faire de la définition des objectifs un élément central et visible du processus européen en mettant en place un système dans lequel la Commission et chaque État membre dialogueraient afin de convenir des objectifs nationaux (et, le cas échéant, sous-nationaux) appropriés, et ce sur la base d'un travail analytique étoffé. Ce dialogue représenterait l'engagement de chaque État membre à progresser vers l'objectif communautaire global d'influencer de façon décisive sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ces objectifs seraient alors publiés et les progrès vers leur réalisation seraient suivis et communiqués de manière rigoureuse et régulière. Dans le même ordre d'idée, il serait utile d'instaurer une discussion entre la Commission et les États membres afin de définir des façons de rendre les objectifs sociaux de l'Union plus visibles, plus mesurables et plus tangibles à l'échelon de l'UE. Ce dialogue impliquerait entre autres choses une utilisation plus rigoureuse et plus visible des indicateurs convenus conjointement au sein de l'UE en matière d'inclusion sociale et l'engagement de tous les États membres à introduire l'objectif de se rapprocher des résultats des trois meilleurs États membres parmi l'ensemble des indicateurs communs dans chacun des domaines de politique sociale pertinents.

6. Introduire une approche bien plus rigoureuse vis-à-vis du suivi et de l'évaluation, en mettant davantage l'accent sur les résultats que sur les procédures, ainsi qu'une analyse critique indépendante des progrès réalisés vers ces objectifs. Parmi les éléments clé, citons: a) l'intégration plus systématique des indicateurs communs dans les cadres nationaux de suivi et d'analyse des États membres afin d'améliorer l'apprentissage mutuel; b) le renforcement de la capacité statistique et analytique aux niveaux européen, national et sous-national; c) l'instauration d'évaluations d'impact social dans tous les domaines d'action pertinents, ainsi que l'utilisation d'examins spécifiques par les pairs et de projets d'échange transnationaux afin d'encourager l'apprentissage mutuel dans ce domaine complexe; et, enfin, d) l'obligation, pour tous les États membres, de prendre des arrangements formels afin d'impliquer véritablement les organisations de la société civile et les experts indépendants dans le suivi et l'évaluation des politiques d'inclusion sociale sur une base continue.

7. Se baser sur l'expérience de l'année thématique de la pauvreté et du bien-être des enfants afin de développer plus avant le travail thématique autour de questions clé convenues et assurer un suivi régulier dans le but d'accroître la visibilité et l'influence du processus de MOC sociale dans son ensemble. Cela permettrait à la fois d'approfondir le diagnostic des causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale au sein des différents États membres et d'établir davantage de comparaisons transnationales sur les résultats des politiques. En outre, l'on pourrait garantir ainsi que le processus combine une approche générale de la pauvreté et de l'exclusion sociale à une approche plus ciblée et en profondeur (thématique). Une approche équilibrée de ce genre, fondée sur un travail analytique d'envergure, bénéficierait d'une implication accrue de la communauté scientifique, de liens plus étroits avec les programmes des directions générales de la recherche et du développement de la Commission européenne et de la promotion d'une analyse comparative indépendante sur les performances des États membres. Une utilisation renforcée des indicateurs communs et des nécessaires informations contextuelles contribuerait aussi substantiellement à expliquer les différences entre les résultats des États membres (*contextualised benchmarking*), à une meilleure analyse dans le cadre des PAN/inclusion, à un suivi et une comparaison plus solides des progrès réalisés par les États membres vers les objectifs communs, à garantir une approche multidimensionnelle par les États membres et à définir des objectifs quantitatifs basés sur des éléments de fait.

8. Lorsqu'ils surveillent les progrès de chaque État membre sur une base annuelle, la Commission et le Comité de la protection sociale (CPS), en tant qu'organes chargés de la mise en œuvre de la MOC sociale, devraient, au besoin, formuler des recommandations claires ou des «points à surveiller» à l'intention de chaque État membres sur les mesures à prendre afin de réaliser les objectifs nationaux convenus (voir le point 3 ci-dessus). Le Conseil pourrait alors les approuver.
9. Sur la base des bonnes pratiques entre les États membres, la Commission et le CPS devraient préparer un guide sur l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans toutes les politiques nationales et sous-nationales, ainsi que souligner le rôle majeur des évaluations d'impact social lors de l'intégration réelle de ces objectifs. Ce guide devrait aussi se pencher sur l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans les procédures budgétaires et dans l'allocation des Fonds structurels de l'UE. Il devrait souligner la nécessité de compléter l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans tous les domaines politiques pertinents par un véritable décloisonnement horizontal de l'administration, autrement dit la coordination horizontale entre les domaines d'action entre les différents niveaux politiques concernés et en leur sein, de sorte à garantir que les politiques soient réellement intégrées et qu'elles se renforcent mutuellement. Les États membres devraient alors communiquer régulièrement les arrangements qu'ils ont mis en place pour répondre à ces différents points et la Commission devrait surveiller et élaborer des rapports sur les performances des États membres à cet égard.
10. Sur la base des bonnes pratiques qui font leur apparition au sein des États membres, la Commission et le CPS devraient préparer un guide sur la préparation de plans d'action régionaux et locaux en matière de pauvreté et d'exclusion sociale et sur la manière de garantir des synergies entre les plans nationaux et sous-nationaux, en ce compris, notamment, dans la définition des objectifs. Les États membres devraient communiquer régulièrement les progrès qu'ils accomplissent dans ce décloisonnement vertical de l'administration et la Commission devrait surveiller et élaborer des rapports sur les performances des États membres à ce niveau.
11. Sur la base des bonnes pratiques existant au sein des États membres, la Commission et le CPS devraient convenir de normes minimales pour l'implication effective, par les États membres, des parties prenantes dans toutes les phases de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des politiques d'inclusion sociale en général et du processus d'inclusion sociale en particulier. Ces normes devraient couvrir des questions comme l'éventail d'acteurs à impliquer, la nécessité de laisser suffisamment de temps pour les consultations, les types d'accords institutionnels à établir, ainsi que l'importance de la responsabilité et des retours d'informations en temps utile sur les résultats et le suivi réel des consultations. À la lumière de ces normes minimales, il faudrait ensuite inviter les États membres à communiquer régulièrement les arrangements et les ressources qu'ils ont mis en place afin d'assurer l'implication effective des parties prenantes et, en particulier, la façon dont cette participation a réellement influencé le processus décisionnel. La Commission devrait régulièrement surveiller et communiquer les progrès réalisés dans ce domaine.
12. Renforcer l'échange et l'apprentissage en tant que partie intégrante du processus d'inclusion sociale de l'UE en multipliant les possibilités d'échange et d'apprentissage dans le cadre du *programme*

*communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS)*³ 2007-2013, en soulignant tout particulièrement la nécessité d'élargir l'éventail des acteurs impliqués, notamment les acteurs clé aux niveaux régional et local, et la nécessité d'une diffusion plus systématique et étendue des résultats. Il convient en particulier d'organiser de façon plus régulière des examens critiques par les pairs, de ne soumettre aux examens par les pairs que les politiques pour lesquelles un suivi approprié des résultats est disponible, et de garantir une communication des résultats plus effective, ainsi qu'une publication et une promotion étendues des résultats.

Pour conclure, nous tenons à souligner l'interdépendance de ces suggestions quant à la voie à suivre. Elles visent à se renforcer mutuellement et bon nombre d'entre elles peuvent permettre de réaliser des progrès dans plusieurs des domaines clé identifiés ci-dessus. Néanmoins, nous tenons avant tout à souligner que si l'importance politique, le statut et la visibilité de la MOC sociale ne sont pas relevés, nous estimons que beaucoup des autres améliorations proposées pour le processus ne pourront pas se produire ou n'auront qu'un effet limité – ce serait probablement comme réarranger les transats sur le pont du Titanic.

³ Pour plus d'informations sur PROGRESS, consultez le site:
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.htm.