

Réunion informelle des Ministres de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité entre hommes et femmes

16 et 17 juillet 2015

European Convention Centre
Luxembourg

Session 1 : La dimension sociale du
cadre de gouvernance de l'UE

Note de cadrage



La dimension sociale du cadre de gouvernance de l'UE

Au sein de l'Union européenne (UE), la crise a laissé derrière elle un véritable héritage en termes de chômage et de pauvreté. L'Europe doit avoir pour ambition d'obtenir un « **triple A social** » et de préserver le **modèle social européen** en tant que question d'intérêt commun pour tous les États membres. Les objectifs sociaux partagés¹ et les politiques sociales coordonnées ont un rôle essentiel à jouer dans la définition de l'identité européenne et de la valeur ajoutée du projet européen, un rôle qui doit s'attacher aussi à favoriser la croissance et la compétitivité sur la base d'**objectifs sociaux communs**. Placer la dimension sociale au centre des préoccupations est une condition clef des prochaines étapes du processus d'intégration et un élément fondamental du consensus démocratique, y compris dans le contexte de la stratégie Europe 2020 de l'UE en termes d'emploi et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Renforcement de la dimension sociale de l'Union

L'Europe est confrontée à des problèmes sociaux majeurs, lesquels s'illustrent par des niveaux historiquement hauts de chômage, d'accroissement des inégalités, de pauvreté et de privation matérielle, le tout accompagné de divergences qui vont en augmentant d'un État membre à l'autre. Les exemples que constituent le chômage des jeunes et la pauvreté infantile reflètent un investissement dans le capital humain largement inapproprié. De nombreux États membres constatent déjà qu'il existe un réel risque qu'un fossé générationnel se crée, un fossé susceptible d'entraîner l'apparition d'une génération perdue, avec les pertes incommensurables en capital humain et en potentiel de croissance que cela peut représenter. Ces difficultés ont un effet négatif sur certains pays plus que sur d'autres, et entraînent une polarisation sociale et économique au sein de l'UE. Elles doivent être reconnues comme constituant une série de problèmes sociaux en corrélation, sapant sur le long terme le potentiel de croissance, la stabilité politique et la cohésion sociale de l'Union dans son ensemble. Une action efficace et immédiate est donc requise. L'Europe doit à la fois répondre à cette urgence sociale d'une seule voix en adoptant des initiatives radicales assurant une vision à long terme et donner aux citoyens européens des raisons de croire que l'intégration européenne est une source d'opportunités.

Autant que les déséquilibres économiques, les **déséquilibres sociaux** sont une menace pour l'UE, car les divergences sociales minent la crédibilité politique du projet européen ainsi que la croissance durable et le potentiel de compétitivité de l'UE. Au sein de l'Union, les objectifs d'une croissance économique forte et durable, accompagnée d'un climat d'investissement dynamique et d'un taux d'emploi élevé, ne sont possibles que sur fond d'un processus de convergence entre les diverses économies, y compris en termes de situation sociale des citoyens. Le système de

¹ Voir le document (en anglais) de Bennett et Ruxton sur les valeurs sociales communes au sein de l'Union européenne avec une attention particulière sur l'inclusion et la protection sociales (juin 2015).

gouvernance existant n'est pas encore assez souple pour s'attaquer comme il le devrait à tous les chocs et crises potentiels futurs, et il n'est pas non plus suffisamment élaboré pour générer une compétitivité plus forte, une convergence structurelle entre ses membres et une croissance durable tout en garantissant la cohésion sociale. Le cadre économique, financier et fiscal actuel a besoin d'ajustements, car il manque de procédures et de mécanismes pour également améliorer la dimension sociale de l'Union et prendre proprement en considération les objectifs sociaux de l'UE.

À moyen et long termes, il faut davantage d'ambition pour atteindre une réelle Union économique et monétaire (UEM)², tandis que la responsabilité et la **légitimité démocratique de l'UEM** doivent être davantage renforcées en incorporant la dimension sociale dans le cadre de gouvernance. Il est essentiel de s'assurer que ce cadre comprend une approche appropriée et simplifiée des politiques de l'emploi et sociale au sein de la formation du Conseil EPSCO, notamment dans la zone euro, sans négliger de reconnaître les spécificités de ces politiques au niveau européen dans la stricte observation de la base légale et de la définition du Traité, ni de respecter les compétences nationales. Pour améliorer le processus décisionnel et accroître son efficacité et sa légitimation, un **Eurogroupe sectoriel** sur les questions sociales et de l'emploi doivent jouer un rôle de coordination dans l'analyse des performances et la recherche de bonnes pratiques.

Question pour le débat :

Quelles sont les vues des États membres quant à un renforcement de la dimension sociale de l'Union qui tienne compte des déséquilibres sociaux tout en se basant également sur une approche sectorielle du cadre de gouvernance de l'UEM ?

Amélioration de la dimension sociale dans le cadre du Semestre européen

Le Semestre européen s'est révélé être le moteur de coordination des politiques qui sous-tend la principale architecture institutionnelle du **cadre de gouvernance de l'UE**. Les questions sociales et d'emploi ont leur place dans la procédure afférente au Semestre, y compris la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) et le pacte de stabilité et de croissance (PSC), via les lignes directrices intégrées. Le point de départ est l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) : « (...) Elle [L'Union] combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut (...) la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres. (...) »

² Rapport des cinq présidents « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » (juin 2015).

Le renforcement de la dimension sociale au sein de l'Union doit être interprété comme une promotion des objectifs sociaux communs en accord avec l'article 3 du TUE. Par ailleurs, l'article 9 du TFUE stipule que « *dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine* ». Ainsi, la **clause sociale horizontale** doit être incluse dans le domaine d'application du cadre de gouvernance des politiques économiques, financières et fiscales européennes et, par exemple, dans l'élaboration des programmes d'ajustement macroéconomique. Les réformes structurelles majeures et les politiques budgétaires doivent être ordonnées pour minimiser les effets sociaux négatifs, et l'évaluation des conséquences sur le plan social ainsi qu'en matière de chômage des réformes structurelles dans le cadre du processus du Semestre constituerait une manière concrète d'assurer une dimension sociale réelle et efficace au cadre de gouvernance.

Dans ses conclusions des 27 et 28 juin 2013, le Conseil européen stipule que la **dimension sociale de l'UEM** doit être renforcée, notamment en recourant à des indicateurs dans le domaine social et de l'emploi dans le cadre du Semestre européen, tout en garantissant simultanément une meilleure coordination des politiques en matière sociale et d'emploi dans le plein respect des compétences nationales. Cela a encore été souligné et appuyé par les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2013, qui stipulent que la coordination des politiques économiques, de l'emploi et sociales sera davantage améliorée en accord avec les procédures existantes, tout en respectant pleinement les compétences nationales.

Le cadre de gouvernance doit être adapté à la spécificité des politiques sociales et de l'emploi, et prendre en compte les clauses explicites du Traité qui leur sont applicables. La dimension des politiques sociales du processus du Semestre doit donc être encore améliorée sous la direction de la formation du Conseil EPSCO à travers une utilisation davantage structurée des instruments déjà existants, y compris le tableau de bord d'indicateurs en matière sociale et d'emploi³, les **tendances communes à surveiller** et les discussions régulières sur les options de politique aux défis et progrès identifiés en ce qui concerne les objectifs sociaux communs de l'Union. Ce cadre doit aussi être exploité pleinement pour prévenir et corriger les déséquilibres sociaux ainsi que pour favoriser les réformes et superviser les progrès dans la zone euro en référence aux **normes sociales communes convenues**.

Question pour le débat :

Quelles sont les vues des États membres sur le renforcement de la dimension sociale dans le cadre du Semestre européen à la lumière des tendances à surveiller compte tenu de la clause sociale horizontale et de la promotion nécessaire des normes sociales convenues au sein de la zone euro ?

³ Tableau de bord d'indicateurs en matière sociale et d'emploi (adopté par le Conseil EPSCO le 9 décembre 2013), à considérer conjointement avec le mécanisme de suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale (SPPM) et le relevé des résultats en matière d'emploi (EPM) sur la base du cadre d'évaluation conjointe (JAF).

Mise à profit de la méthode ouverte de coordination comme mécanisme de politique pour la promotion de la dimension sociale

L'approche de l'UE envers les politiques sociales se base sur la **méthode ouverte de coordination** (MOC) spéciale, qui comprend la mise en œuvre d'instruments communs de surveillance et le recours à des dispositions d'évaluation établies mutuellement aux fins de la mise en place d'objectifs communs avalisés par le Conseil. Dans ce cadre, les États membres sont les principaux responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de réformes structurelles ainsi que de la modernisation des plans de protection sociale et des marchés de l'emploi, tandis que les instances préparatoires du Conseil et la Commission européenne (CE) appuient et supervisent les progrès. Ce processus d'échange de politiques et d'enseignements mutuels permet également aux États membres de définir leurs propres politiques pour atteindre les objectifs fixés.

Le cadre de la MOC implique un compte rendu régulier de la part des États membres des développements et des performances observés dans les politiques et les réformes en matière sociale et d'emploi, qui sont évaluées conjointement par la CE et les comités consultatifs du Conseil, en mettant à profit les avis consensuels des États membres en ce qui concerne les conséquences sociales et les objectifs des politiques qui doivent les matérialiser. De plus, les examens thématiques préalables et les examens de mise en œuvre réalisés par les comités consultatifs du Conseil EPSCO se sont révélés être un développement innovant pour une meilleure coordination des plans en vue de réformes majeures. Ce type d'évaluation sur fond de MOC constitue une bonne pratique au niveau européen et doit donc être considéré comme un levier important d'une UEM véritablement et profondément sociale.

Les décisions du Conseil du 11 mai 2015 mandatent les comités préparatoires de contribuer à tous les aspects du Semestre européen dans le cadre de leurs mandats et de rendre compte au Conseil EPSCO. Ainsi, la **MOC sociale basée sur l'évaluation des impacts** doit couvrir le bras préventif de la PDM et les examens en profondeur qui s'y rapportent, de même que le bras correcteur pour lequel « *le plan d'action corrective doit tenir compte des conséquences économiques et sociales des actions en matière de politique* ». La MOC sociale doit aussi s'appliquer sur fond de PSC et permettre la **promotion et l'évaluation des politiques d'investissement social** au sein de l'Union.

Garantir la prise en considération de la dimension sociale dans le cadre de gouvernance de l'UE est une question qui touche à l'identité même de l'UE. Une telle **gouvernance véritable**, qui met à profit les outils existants dont dispose l'Union, est essentielle à la mise en œuvre de réformes sociables durables qui rendront l'Union, et en particulier l'UEM, plus résistante aux chocs, plus performante et plus prospère à long terme.

Question pour le débat :

Quelles sont les vues des États membres quant à la mise à profit de la MOC, y compris l'évaluation des conséquences sociales, afin de promouvoir la dimension sociale de l'Union et de l'UEM ?

* * *