

# Souterraine ?

## La politique sociale de l'UE par temps d'austérité

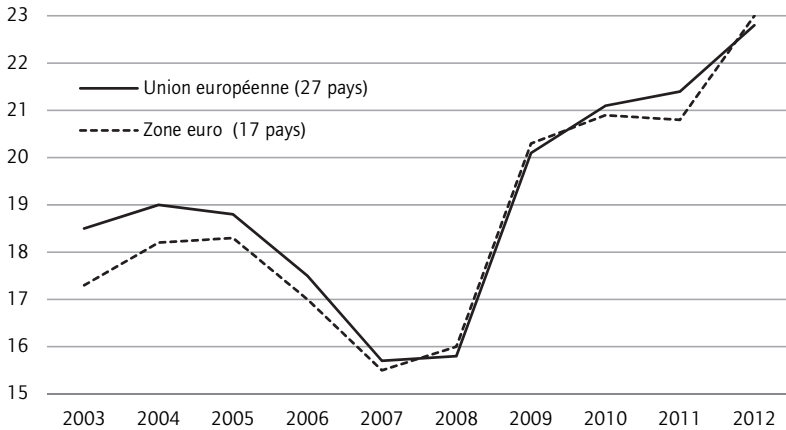
**Bart Vanhercke**

### Introduction<sup>1</sup>

Dire que la position de l'Union européenne en matière de politique sociale n'est pas à la hauteur des attentes serait un euphémisme considérable. Et ce, surtout en raison des problèmes sociaux auxquels les États membres – ou plus exactement leurs populations – sont actuellement confrontés. À première vue, l'objectif en matière de pauvreté de la stratégie Europe 2020 n'offre qu'une maigre consolation à un moment où les données les plus récentes montrent que 24,2% de la population européenne est menacée de pauvreté et d'exclusion sociale et qu'il est probable que ce chiffre monte encore à l'avenir<sup>2</sup>. En 2012, le chômage a augmenté dans seize États membres et le chômage des jeunes dans l'Union européenne a atteint le taux vertigineux de 22,8% (Commission européenne, 2013) (voir graphique 1). Les prévisions quant aux inégalités sociales dans les pays qui ont signé un *Memorandum of Understanding* sont inquiétantes<sup>3</sup> (Greer, 2013) alors même que, dans leur récent ouvrage, David Stuckler et Sanjay Basu (2013) concluent, qu'en Grèce, les mesures d'austérité dans les soins de santé mènent à une telle catastrophe en matière de santé publique, qu'on peut dire que « l'austérité tue ».

- 
1. Les parties de ce chapitre relatives à la stratégie Europe 2020 s'inspirent fortement de recherches en collaboration avec Jonathan Zeitlin, co-auteur de la partie 3. L'auteur est redevable à Shannon Dinan, Ivan Dumka et Nadine Langerak pour leur aide dans la recherche. Leurs commentaires critiques, ainsi que ceux de David Natali, André Simon et Annemie Pernot, ont contribué à aiguiser les arguments. Toutes les interprétations et les erreurs restantes me sont imputables.
  2. Les données portent sur 2011 (Commission européenne, 2012a).
  3. Les conclusions d'une vaste revue de la littérature sur les politiques d'ajustement structurel suggèrent que les programmes d'ajustement économique (PAE) seront mal mis en œuvre ; seront neutres ou mauvais pour la croissance ; seront néfastes pour les pauvres et l'équité ; auront des conséquences politiques imprévisibles ; et permettront aux élites en place de préserver leurs positions (Geer, 2013).

## Graphique 1 Taux de chômage des jeunes (UE27 et zone euro 17)



Source : Commission européenne (2013).

À une époque où des mécanismes de solidarité forts semblent plus justifiés que jamais, Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, a soulevé de sérieux doutes sur le contrat social traditionnel (*Wall Street Journal*, 2012)<sup>4</sup>. Évoquant les réponses de l'UE à la crise, certains critiquent les paradigmes qui sous-tendent la « dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » (Daly, 2012 ; EAPN, 2012). D'autres poussent cette critique plus loin encore et parlent d'« échec de l'Europe sociale comme politique publique » (Crespy, 2012), voire affirment que le modèle social européen se trouve déconstruit par une idéologie inadaptée (Barbier, 2012) et concluent à l'existence d'une « attaque sur la politique sociale européenne » (Menz, 2012). Ces avis traduisent partiellement le constat que les initiatives actuelles en matière de politique sociale ont souvent été victimes de la crise financière et ont été éclipsées par l'intégration économique et les contraintes budgétaires. Ou, comme certains l'ont formulé : depuis sa conception, Europe 2020 a été « kidnappé » par la Direction générale des Affaires

4. Mario Draghi a expliqué que « Le modèle social européen a déjà disparu, si on observe les taux de chômage des jeunes qui prévalent dans certains pays » (*Wall Street Journal*, 2012). Sans surprise, Noam Chomsky (2012) pousse l'idée plus loin et décrit l'État-providence comme étant « attaqué » en Europe.

Économiques et Financières (DG ECFIN) et le Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) (Pochet, 2010).

Il n'est dès lors peut-être pas surprenant que la confiance dans la capacité de l'UE à trouver des solutions aux défis sociaux auxquels elle est confrontée se soit également modifiée de façon spectaculaire. Un récent sondage mené par la Commission européenne montre que, entre 2007 et 2012, l'euroscpticisme a atteint un niveau impressionnant (Euronews, 2012). Dans le cas de l'Espagne, il a augmenté de 59% pour s'établir à un niveau record de 72%, et des pays comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie et la Pologne éprouvent des sentiments similaires. On ne peut nier que cette méfiance parmi la population provienne des difficultés sociales et économiques, ainsi que de l'incapacité de l'UE à y trouver une réponse efficace.

Et pourtant, ce chapitre défend l'idée qu'un certain nombre d'acteurs nationaux et de l'Union européenne *continuent à faire pression en faveur d'un agenda social de l'UE*, qui a connu des évolutions importantes en 2012. Dans une large mesure, elles se sont produites de manière invisible («souterraine») : loin de l'opinion publique, et donc sans possibilité de débat et d'examen (ce qui est problématique en soi). Bien que cette dimension sociale souterraine ait été ignorée jusqu'à présent, dans la mesure où elle offre pour l'instant peu de *résultats* tangibles, notre point de vue est que les *processus* régissant la politique sociale au niveau européen dans le contexte de la stratégie Europe 2020, arrivent lentement à maturité et sont pris plus au sérieux par les acteurs principaux. Cela pourrait s'avérer riche de conséquences : l'émergence de processus décisionnels plus fins et d'outils plus aiguisés.

Le reste du chapitre est organisé comme suit. La première partie décrit brièvement les diverses initiatives actuellement constitutives de l'agenda social *allégé* de l'UE. En conséquence, l'environnement global dans lequel Europe 2020 est intégrée devient un peu plus sensible aux questions de protection sociale/inclusion sociale. La deuxième partie traite de l'architecture générale de la stratégie Europe 2020 (y compris la surveillance macroéconomique et budgétaire et le cycle du semestre européen), qui est essentielle pour comprendre la place de la dimension sociale en son sein. La troisième partie constitue le cœur de ce chapitre, puisqu'elle explique comment la gouvernance des politiques sociales a mûri depuis le lancement de la stratégie Europe 2020. Nous soutenons

que (a) les acteurs des affaires sociales y sont impliqués (un peu) plus systématiquement, (b) les processus décisionnels mûrissent et les réseaux s'approfondissent, et (c) les instruments de politique s'affûtent de sorte que les acteurs des politiques sociales ont des moyens plus efficaces pour tenter de mettre en œuvre les priorités qu'ils fixent. La quatrième partie tire quelques conclusions et envisage brièvement certains des scénarios pour l'avenir en s'appuyant sur les concepts d'Albert Hirschman (1970) d'*exit* (retrait de la dimension sociale de l'Europe 2020), *voice* (renforcer la dimension sociale de l'intérieur), et *loyalty* (accepter le *statu quo*, et attendre des temps meilleurs).

## **1. Une (maigre) politique sociale de l'UE, malgré tout ?**

Le processus d'intégration européenne a longtemps été décrit comme « asymétrique », donnant la priorité aux objectifs économiques sur les objectifs sociaux (Scharpf, 1996). Même s'il est vrai que l'« intégration négative » par la construction du marché a fait des progrès remarquables, l'« Europe sociale » ne saurait être réduite à Europe 2020 ou au semestre européen.

Même si l'*agenda législatif* de l'UE en matière de politique sociale tourne clairement au ralenti (notamment du fait que l'*acquis social communautaire* soit plutôt impressionnant), il a continué à se développer tout au long de l'année 2012 :

- La Commission a annoncé son intention de légiférer dans le but d'atteindre l'objectif de 40% de femmes occupant les postes non exécutifs des conseils d'administration.
- En matière de santé et sécurité, les États membres sont parvenus à un accord sur la révision de la législation européenne concernant la protection des travailleurs exposés aux champs électromagnétiques.
- Les négociations concernant la révision de la directive sur les institutions de retraite professionnelle (IRP II) sont en cours (même si la révision pourrait ne pas offrir une meilleure protection des droits des travailleurs à la pension complémentaire).
- La Commission a proposé une directive visant à améliorer l'application et la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs.

- Dans d'autres domaines, l'impasse est complète. C'est par exemple le cas pour la directive proposée par le Conseil, sur l'égalité de traitement entre personnes sans distinction de religion, de conviction, d'handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle.

Le combat suscité par le budget de l'UE pour 2014-2020 a constitué un moment clé de la vie politique européenne en 2012. En novembre 2012, les dirigeants de l'Union européenne n'ont pas réussi à s'entendre sur le prochain budget de sept ans, qui équivaldrait à environ 1% du produit intérieur brut à l'échelle européenne. Cette impasse souligne (à nouveau) le clivage entre pays riches et pauvres : *politiquement*, les pays riches se sont regroupés pour réduire leurs contributions au pot commun. Les fonds structurels offrent donc une splendide illustration des « jeux que jouent les vrais acteurs » : dans ce cas, ce qui importe c'est l'intérêt financier des États membres. En termes *institutionnels*, la discussion a démontré la faiblesse de la Commission, qui a été largement absente du ballet diplomatique ayant mené à la conclusion d'accords entre États membres (pour une analyse plus approfondie, voir Vanhercke *et al.*, 2012).

*Sur le fond*, le résultat des négociations budgétaires implique une baisse du financement de la cohésion sociale. Par exemple, la réduction des ressources disponibles pour le Fonds social européen (FSE) limite la capacité de l'UE à intervenir et à soutenir les investissements dans la formation, l'éducation et la lutte contre la pauvreté. Le manque flagrant d'ambition de ce budget est devenu d'autant plus frappant que l'UE demande désormais plus d'« investissement social » et lie plus étroitement la stratégie Europe 2020 au budget de l'UE<sup>5</sup>. C'est pourquoi la Confédération européenne des syndicats (CES) a appelé les États membres à joindre l'acte à la parole. Dans le même temps, il convient de noter que le « Fonds pour les plus démunis », récemment créé, permettra aux États membres de fournir de la nourriture<sup>6</sup> et des biens aux sans-abris et aux enfants connaissant la privation matérielle, ce qui peut être considéré comme une innovation importante.

---

5. Lorsqu'il a formellement adopté la stratégie Europe 2020, le Conseil européen a souligné que toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devraient soutenir la stratégie (Conseil européen, 2010a).

6. Le programme de distribution alimentaire de l'UE sera supprimé à la fin 2013, en raison de l'épuisement prévu des excédents agricoles.

Si le *dialogue social européen* n'a pas été très animé au cours des dernières années, une plus grande attention a été accordée en 2012 aux accords d'entreprise transnationaux. En outre, un nombre limité d'accords ont été conclus dans le cadre du dialogue social sectoriel : dans l'industrie alimentaire et des boissons, un Comité de dialogue social sectoriel a été mis en place en janvier 2012 ; les partenaires sociaux du secteur ont signé un accord sur le temps de travail dans le transport par voie navigable ; les partenaires sociaux du football professionnel ont signé un accord sur les normes minimales applicables aux contrats des joueurs ; un accord a été conclu sur la santé et la sécurité dans le secteur de la coiffure (y compris les dispositions relatives à l'exposition aux produits chimiques et à d'autres produits irritants, en particulier pour les femmes enceintes), ainsi qu'un accord sectoriel dans le secteur de la pêche maritime<sup>7</sup> pour adopter la convention 188 de l'OIT. En revanche, les négociations sur la révision de la directive temps de travail ont échoué, même si la Commission a accepté une prolongation jusqu'au 31 décembre 2012 de la date limite donnée aux partenaires sociaux. La CES s'est retirée des négociations début décembre, en traitant de « déséquilibrée », la dernière offre des employeurs et en soulignant les liens entre santé et heures de travail longues et irrégulières.

Dans d'autres domaines, la Commission a essayé, tout au long de 2012, d'entretenir le débat politique sur la protection sociale et l'inclusion sociale. C'était plus particulièrement le cas dans le domaine des *retraites* : le livre blanc pour des retraites adéquates, sûres et viables (Commission européenne, 2012b) a fourni une analyse globale tant des réformes que des défis politiques, en se concentrant en particulier sur le vieillissement de la population – considéré comme le risque le plus évident en matière de viabilité à long terme des systèmes de retraite en Europe. Une étude importante et innovante sur l'adéquation sociale des retraites a été réalisée par la Commission européenne et le Comité de la protection sociale (Commission européenne et CPS, 2012). Son idée maîtresse est que relever le défi démographique requiert une approche globale. Celle-ci doit associer des mesures dans le domaine des retraites à d'autres concernant les politiques du marché du travail (augmentation des taux

---

7. Couvrant la santé et la sécurité à bord des navires de pêche, imposant un âge minimum pour les travailleurs du secteur, des examens médicaux réguliers, des accords de travail écrits et précisant que la protection de la sécurité sociale doit (au minimum) couvrir les maladies, blessures ou morts liées au travail.

d'emploi parmi les jeunes générations, amélioration des conditions de travail), d'éducation et de formation (amélioration du développement et de la mise à jour des compétences), de soins de santé et de services sociaux pour les personnes âgées (Ghailani et Natali, 2013).

L'année 2012 était aussi celle du vieillissement actif, ce qui a permis de susciter l'intérêt des parties prenantes et les décideurs politiques sur la question. Le « vieillissement actif » a été abordé dans une perspective centrée sur l'ensemble de l'existence : toutes les générations et classes d'âge doivent contribuer à un système de retraite plus adéquat et durable. Enfin, il faut remarquer l'émergence de la question de la « fiscalité et des retraites » à l'agenda européen. Divers rapports et événements organisés en 2012 dans le cadre de l'UE (y compris le livre blanc cité *supra*) ont souligné la nécessité d'une approche se concentrant sur les dépenses et les recettes en matière de viabilité des pensions. La Commission souligne qu'il serait préférable d'éviter une augmentation de la fiscalité sur le travail, qui pourrait nuire au niveau d'emploi, et invite les États membres à transférer le fardeau fiscal vers l'énergie et l'environnement.

En 2012, les institutions européennes ont jeté les bases d'une initiative politique sur « l'investissement social ». Reconnaisant l'ampleur des défis sociaux dans la plupart des États membres, la Commission européenne a créé un groupe de haut niveau d'experts indépendants sur l'investissement social, dans le but de repérer des stratégies viables pour renforcer la dimension sociale (et en particulier la lutte contre la pauvreté) européenne (Agostini *et al.*, 2013). Le groupe a pu s'appuyer sur les travaux effectués en 2012 par plusieurs universitaires sur l'investissement social (Hemerijck, 2012 ; Morel *et al.*, 2012 ; Vandenbroucke *et al.*, 2011). Ces publications se sont également inscrites dans le sillage de l'appel du Parlement européen (2012) pour un « pacte » d'investissement social comme réponse à la crise. Si le Parlement établissait un lien (rhétorique) clair avec le Pacte de stabilité et de croissance (contraignant), la Commission européenne publiait quant à elle son « paquet » investissement social (non contraignant) en février 2013. Parmi les propositions les plus intéressantes, se retrouve celle d'utiliser au moins 25% des fonds de la politique de cohésion de l'exercice budgétaire à venir pour des investissements sociaux, et d'allouer au moins 20% du Fonds social européen de chaque État membre à

l'objectif thématique de « promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté ».

La question du chômage des jeunes a également été inscrite à l'agenda politique en 2012 – via, entre autres, le paquet emploi des jeunes de 2012 et la recommandation sur la garantie pour la jeunesse<sup>8</sup> (Parlement européen, 2013 ; Commission européenne, 2012d), ainsi que l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes, qui propose des outils pour réduire le chômage des jeunes (Commission européenne, 2011a). Tous résultent de l'initiative phare « Jeunesse en mouvement », qui vise à favoriser l'éducation et l'emploi des jeunes dans l'Union européenne (Commission européenne, 2010a). De plus, les recommandations spécifiques par pays adoptées par le Conseil en juillet 2012 ont accordé une attention considérable à la question de l'emploi des jeunes, tandis que la Commission finançait des projets de recherche en matière de systèmes de garantie pour la jeunesse au niveau national, régional et local. Enfin, certaines opportunités (strictement limitées) de poursuite de la réflexion sur un revenu minimum européen ont été ouvertes en 2012, notamment via des études lancées par la Commission européenne et le Comité économique et social européen (CESE).

## **2. Une nouvelle stratégie pour l'Europe jusqu'en 2020 : l'architecture et la gouvernance**

La stratégie Europe 2020 a été lancée en mars 2010 avec l'objectif de faire de l'UE une économie intelligente, durable et inclusive, dotée de niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale (Conseil européen, 2010b). Cette nouvelle stratégie est fondée sur une coordination renforcée des politiques socio-économiques et est organisée en trois priorités, qui devraient se renforcer mutuellement : une *croissance intelligente*, une *croissance durable* et une *croissance inclusive*. Si la stratégie visait à l'origine la création de « croissance et d'emplois », l'accent s'est beaucoup déplacé depuis ses débuts. Un rapide regard sur

---

8. La recommandation sur la garantie pour la jeunesse, offre des outils pour permettre aux personnes de moins de 25 ans de trouver un emploi, une formation continue ou un stage dans les quatre mois de la fin des études ou du début de la période de chômage (Commission européenne, 2012d).



L'architecture générale d'Europe 2020 est essentiel pour comprendre la place de la dimension sociale en son sein.

## 2.1 Révolutions silencieuses : la surveillance macroéconomique et budgétaire

Europe 2020 a été organisée autour de trois piliers (supposément intégrés) qui diffèrent considérablement dans leurs poids relatifs (politiques et juridiques) : la surveillance macroéconomique, la surveillance budgétaire et la coordination thématique. Bien que ces étiquettes soient restées inchangées, leur contenu et les outils de leur mise en œuvre effective se sont radicalement modifiés au cours de la dernière année.

La *surveillance macroéconomique* vise à assurer un environnement macroéconomique stable, propice à la croissance et la création d'emplois. Conformément aux « lignes directrices intégrées », elle porte sur les politiques macroéconomiques et structurelles touchant aux déséquilibres macroéconomiques, aux fragilités macro-financières et aux questions de compétitivité ayant une dimension macroéconomique. C'est le Conseil ECOFIN qui en a la responsabilité. De manière cruciale, un nouveau mécanisme de surveillance et de mise en œuvre est entré en vigueur en décembre 2011 comme composante du « *Six-pack* », qui a renforcé la gouvernance économique dans l'UE et la zone euro. La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) s'appuie sur les principaux éléments suivants<sup>9</sup> :

- Un mécanisme d'alerte précoce : un système d'alerte est établi sur la base d'un « tableau de bord PDM » composé d'un ensemble de – désormais – onze indicateurs couvrant les principales sources de déséquilibres macroéconomiques (voir annexe 1). Le tableau de bord figure dans le rapport sur le mécanisme d'alerte (publié pour la première fois en février 2012), qui marque le point de départ du cycle annuel de la PDM.
- L'action préventive : le PDM permet à la Commission et au Conseil d'adopter des recommandations préventives à un stade précoce,

---

9. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm).

avant que les déséquilibres ne deviennent importants. Ces recommandations sont intégrées dans l'ensemble des recommandations spécifiques à chaque pays que la Commission élabore dans le cadre du semestre européen (voir partie 2.2).

- Le PDM dispose également d'un volet correctif qui s'applique dans les cas les plus graves : une procédure pour déséquilibre excessif (PDE) peut être ouverte à l'encontre d'un État membre qui connaîtrait des déséquilibres excessifs. Le volet correctif pour les pays de la zone euro se compose d'un régime d'application en deux étapes :
  - un dépôt portant intérêt peut être imposé après un échec à se conformer à l'action corrective recommandée ;
  - après un deuxième échec, ce dépôt portant intérêt peut être converti en amende (jusqu'à 0,1% du PIB).

Le changement le plus important apporté par le *Six-pack* concerne l'introduction du vote à la majorité qualifiée inversée (VMQI) pour la plupart des sanctions. Celui-ci implique qu'une recommandation ou proposition de la Commission est considérée comme adoptée par le Conseil à moins qu'une majorité qualifiée d'États membres ne vote contre elle. En pratique, il est très difficile pour les États membres de former une majorité de blocage. Le VMQI peut dès-lors être considéré comme une procédure « semi-automatique de prise de décision », qui donne des pouvoirs étendus à la Commission.

Le deuxième pilier de la stratégie Europe 2020 consiste en la surveillance budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui est censé contribuer au renforcement de la consolidation budgétaire et favoriser la viabilité des finances publiques. Là encore, les principaux développements ont eu lieu au cours des derniers mois. Tout d'abord, le *Six-pack* mentionné *supra* renforce le PSC, et plus particulièrement la procédure de déficit excessif (PDE), qui s'applique aux États membres qui n'ont pas respecté le critère de déficit ou de dette (les sanctions prises dans le cadre de la PDE sont également adoptées par VMQI). En 2012, les États membres ont en outre convenu de deux règlements supplémentaires – connus sous le terme de « *Two-pack* » – qui ont introduit une coordination et une surveillance supplémentaires des processus budgétaires de tous les membres de la zone euro.

Le *Two-pack* complète l'exigence de la PSC en matière de surveillance, en augmentant la fréquence de l'examen de l'élaboration des politiques

des États membres. Ceux-ci doivent désormais soumettre leur projet de budget pour l'année suivante à la Commission européenne ; cette dernière peut exiger une révision du projet si son évaluation conclut qu'il enfreint gravement le PSC. Le *Two-pack* intègre directement certains éléments du « pacte budgétaire européen » dans le droit communautaire. Ce pacte (ou traité de stabilité budgétaire) – signé le 2 mars 2012 par 25 États membres de l'Union européenne<sup>10</sup> – est un traité intergouvernemental présenté comme une nouvelle version, plus stricte du Pacte de stabilité et de croissance. Certaines des dispositions du pacte budgétaire (qui est entré déjà en vigueur au 1er janvier 2013, dans les États qui en ont achevé la ratification) sont plus sévères que le *Six-pack*<sup>11</sup>, adopté seulement un an auparavant. Cette évolution traduit clairement le sentiment des personnes que nous avons interviewées : « la maison est en feu », et il en découle que les règles du jeu changent constamment.

## 2.2 La coordination thématique et le semestre européen (architecture de base)

Le troisième pilier d'Europe 2020, la coordination thématique, met l'accent sur les réformes structurelles dans les domaines de l'innovation et de la recherche et développement (R&D), de l'efficacité en ressources, du climat des affaires, d'emploi, d'éducation et d'inclusion sociale. La coordination thématique associe des priorités de l'UE (« lignes directrices intégrées » 4-10), des grands objectifs de l'UE (traduits en objectifs nationaux qui les renforcent) et des initiatives phares de l'UE. Elle est menée par les entités sectorielles du Conseil des ministres de l'UE, dont pour l'emploi, la protection sociale et les questions d'inclusion, le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO). En d'autres termes, c'est là que, dans la nouvelle architecture, se trouvent (à la loupe, diront certains) l'ancienne stratégie européenne pour l'emploi et la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC sociale).

---

10. Tous les États membres à l'exception de la République tchèque et du Royaume-Uni.

11. Le pacte budgétaire prévoit par exemple que si un État membre de la zone euro enfreint le critère de déficit, un vote à la majorité qualifiée inversée (VMQI) s'applique à toutes les étapes de la PDE, même s'il n'est pas prévu dans le *Six-pack*.

Comme on peut le voir dans l'encadré 1, l'architecture de base de la stratégie Europe 2020 se compose de blocs qui, ensemble, constituent le « semestre européen ». Celui-ci a été lancé en 2011 et renvoie à la première moitié de chaque année, au cours de laquelle les institutions de l'UE et les États membres décident des priorités et des actions de l'UE, à prendre aux niveaux européen et national.

#### Encadré 1 Cycle du semestre européen

**Novembre:** la Commission publie son examen annuel de la croissance (EAC), y repère les principaux défis économiques de l'UE et suggère des priorités d'action. L'EAC s'appuie sur dix lignes directrices intégrées : six portent sur les politiques économiques des États membres et de l'UE, et quatre concernent leurs politiques d'emploi et d'inclusion sociale.

**Mars :** sur la base de l'examen annuel de la croissance, le Conseil européen approuve les priorités annuelles au niveau national et de l'UE, donne des orientations pour l'action et se penche sur la mise en œuvre du cycle précédent.

**Avril :** tenant compte des orientations du Conseil européen, les États membres publient leurs programmes nationaux de réforme (PNR) dans lesquels ils énoncent les actions qu'ils vont entreprendre, en vue de progresser vers les lignes directrices intégrées et cinq grands objectifs de l'UE (y compris l'objectif de sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion). Dans le même temps, les États membres soumettent leurs programmes de stabilité ou de convergence, les instruments de surveillance budgétaire fondés sur le Pacte de stabilité et de croissance.

**Mai:** la Commission publie des recommandations spécifiques par pays, qui évaluent les programmes nationaux de réforme. Bien que la plupart de ces recommandations portent sur les réformes en matière économique et d'emploi, une part croissante aborde également les questions de cohésion sociale, y compris la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

**Juin-juillet:** discussion et, dans certains cas, modifications par les comités préparant les travaux des Conseils ECOFIN et EPSCO : le Comité de politique économique (CPE), le Comité de l'emploi (EMCO), le Comité de la protection sociale (CPS), et le Comité économique et financier (CEF). Les RSP sont ensuite approuvées et formellement adoptées par le Conseil. Les rapports de la Commission, dans l'année qui suit, évaluent dans quelle mesure les recommandations ont été mises en œuvre, et si des sanctions sont nécessaires.

Sept initiatives phares appuient les objectifs du semestre et sont censées « stimuler les progrès dans chaque thématique prioritaire », y compris en matière de « Jeunesse en mouvement », et de « Plateforme européenne contre la pauvreté ». Il est à noter que cette dernière a commencé par susciter beaucoup de controverses dans la mesure où elle paraissait « remplacer » la MOC sociale. Il semblerait toutefois que la Plateforme européenne contre la pauvreté ait été réduite à la seule Convention annuelle (*ad hoc*) sur la pauvreté.

Bien que l'architecture formelle de la coordination thématique d'Europe 2020 soit restée pratiquement stable depuis son lancement (voir Vanhercke, 2011), beaucoup de changements ont eu lieu quant aux procédures relatives à sa mise en œuvre effective, en particulier en ce qui concerne la surveillance mutuelle, ainsi que l'examen et l'adoption des RSP, sur lesquels nous nous pencherons dans la partie 3. Après avoir esquissé le tableau général d'Europe 2020, la question qui se pose est celle de savoir comment qualifier sa dimension « sociale ». Lorsque l'on compare les examens annuels de la croissance successifs, on observe que la Commission a d'abord considéré les retraites et les soins de santé comme des fardeaux sur les budgets publics – leurs réformes visant à « équilibrer les comptes ». Il est tout aussi important de noter que le premier EAC a réduit les politiques sociales à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans le contexte de la nouvelle stratégie (Commission européenne, 2010b : 6).

Dans le deuxième examen annuel de la croissance (publié en novembre 2011), la Commission a adopté une approche un peu plus nuancée. Se fondant premièrement sur le constat que la crise « a touché de façon disproportionnée ceux qui étaient déjà vulnérables et a créé de nouvelles catégories de personnes exposées au risque de pauvreté », l'EAC estime que les États membres devraient donner la priorité au fait d'« améliorer l'efficacité des systèmes de protection sociale et de s'assurer que les stabilisateurs automatiques sociaux puissent jouer leur rôle, le cas échéant, en évitant les retraits précipités d'extensions de couverture et d'éligibilité décidées dans le passé, jusqu'à une reprise substantielle de la croissance et de l'emploi » (Commission européenne, 2011b : 12). La partie traitant des retraites insiste désormais sur la nécessité de donner la priorité à la « réforme », mais aussi à la « modernisation » des systèmes de retraite, en vue d'assurer la viabilité financière *et* un « niveau adéquat » des retraites.

L'examen annuel de la croissance (EAC) de 2013 (publié en 2012) a confirmé la « lutte contre le chômage et les conséquences sociales de la crise » en tant que nouvelle priorité de l'EAC, lui donnant ainsi une dimension sociale propre (Commission européenne, 2012c). Même si les politiques d'austérité ont perduré, le message dominant du semestre européen (EAPN, 2012 : 7), dans le cadre de la nouvelle priorité mentionnée ci-dessus, est de considérer l'« inclusion active » comme l'une des principales réponses politiques aux conséquences sociales des crises (Agostini *et al.*, 2013).

Une tendance similaire se retrouve lors de l'examen attentif des *recommandations spécifiques par pays* (RSP): entre le premier et le second cycle du semestre européen, une proportion croissante de recommandations abordent également les questions de cohésion sociale, y compris la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ainsi, en 2011, seuls trois pays ont reçu des RSP qui évoquaient (aussi) la pauvreté (BG, CY, EE). En 2012, la Commission européenne et le Conseil ont décidé d'un paragraphe spécifique sur la pauvreté pour quatre pays (BG, LV, LT, ES), tandis que dans d'autres cas, le sujet a été abordé au sein d'autres parties (CY, PL, RU) (Agostini *et al.*, 2013 : 26). Cette même année, 17 RSP concernaient les retraites, 5, la santé et les soins de longue durée, 7, la réduction de la pauvreté, 3, l'inclusion des Roms et, 5, l'efficacité de la protection sociale en général – même si les recommandations en matière de retraite ont été particulièrement critiquées pour leur focalisation étroite sur la viabilité financière (CPS, 2012), tout en ne proposant qu'une solution *one-size-fits-all* : l'alignement de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie.

Dans l'ensemble, il semblerait que, même si les RSP et l'EAC se concentrent essentiellement sur les questions économiques (Degryse, 2012) et que « la seule cohérence des recommandations aux différents pays réside dans l'appel à l'assainissement des finances publiques » (Derruine et Tiedemann, 2011 : 6), la dimension sociale acquière peu à peu une place substantielle au sein d'Europe 2020. La section suivante explique comment ce changement s'est produit.

### **3. Le changement de gouvernance des politiques sociales au sein d'Europe 2020**

#### **3.1 Impliquer les acteurs des affaires sociales (un peu) plus systématiquement**

À la surprise de bon nombre d'observateurs, les ministres des Affaires sociales des États membres de l'UE ont déclaré, en juin 2011, que la MOC sociale s'était avérée un instrument souple, efficace et réussi, et qu'elle serait revigorée (comprendre : « relancée ») dans le cadre de la nouvelle stratégie Europe 2020 (Conseil de l'Union européenne, 2011a). Dans la pratique, cependant, il est clair que les ministres des Affaires sociales et le Comité de la protection sociale ont été largement ignorés dans la version initiale de la stratégie Europe 2020. Cela ressort clairement de la note du Comité de politique économique sur la mise en œuvre de la deuxième phase du semestre européen, qui traite de la coopération avec l'EMCO : le Comité de la protection sociale (CPS) n'y est pas mentionné une seule fois. La note dit plutôt explicitement que « toutes les questions liées aux retraites seront discutées par le CPE », même si le président du CPS « sera également invité à la discussion au sein du CPE afin de transmettre les points de vue du CPS sur les questions relatives au niveau adéquat des retraites » (CPE, 2011).

Dans une large mesure, cette attitude à l'égard du CPS peut être attribuée au fait que les RSP se fondent sur les articles du traité régissant le Pacte de stabilité et de croissance, les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi. En conséquence, le Comité de la politique économique (CPE) et le Comité économique et financier (CEF), surtout, demeurent clairement les comités dominants, et n'ont qu'à peine commencé à reconnaître le CPS comme acteur légitime de la partie. Mais, même pour l'EMCO, la guerre de territoire avec le CPE et le très puissant Comité économique et financier<sup>12</sup> (ses membres ont un accès direct aux ministres des Finances)

---

12. Le CEF est composé de hauts fonctionnaires des administrations nationales et des banques centrales, de la BCE et de la Commission. Il fonctionne grâce à des sous-comités *ad hoc*. Sa composition n'est pas encore publique, même si le comité semble être un peu plus sous les projecteurs grâce à sa collaboration renouvelée avec l'EMCO.

constitue un défi permanent<sup>13</sup>. C'est donc sans surprise que le CPS (2011) a qualifié son implication dans le processus décisionnel autour des RSP de 2011 de « symbolique plutôt qu'influente », dans la mesure où ses propos n'étaient pas entendus en dehors du cercle des initiés.

Et pourtant, il semble que le rôle des acteurs des affaires sociales ait commencé à évoluer en 2012, et que ceux-ci aient commencé à acquérir leur place autour de la table. S'appuyant sur un *monitoring* social intensifié, la surveillance mutuelle, et l'examen par les pairs (voir partie 3.3, ci-dessous), le CPS a produit sa propre contribution à l'adoption des RSP. Ainsi, en 2012, le comité a mené, conjointement avec l'EMCO, un examen multilatéral des projets de recommandations par pays de la Commission, et a proposé avec succès des amendements sur les questions sociales au Conseil. Cependant, résultant (a) d'importantes contraintes temporelles (les États membres avaient quatre jours ouvrables pour analyser les RSP qui leur étaient adressées), (b) de l'absence de disposition procédurale entre le CPS et le CEF (notamment du fait que ce dernier n'avait pas recouru au vote à la majorité qualifiée inversée (VMQI) pour l'adoption des RSP), et (c) d'un manque de compétence dans le chef de l'EMCO pour transmettre de manière convaincante les messages du CPS sur les retraites au CEF, les résultats de l'examen multilatéral conjoint CPS/EMCO n'ont pas été présentés au Conseil EPSCO. En conséquence, les acteurs économiques (aidés par la présidence danoise) ont réussi à imposer leurs vues « à la dernière minute » sur la question clé des retraites : les amendements proposés par le CPS ne sont jamais parvenus au Conseil EPSCO, ce qui a permis au CEF et au Conseil ECOFIN de prendre les décisions concernant ce champ au sein des RSP et de se focaliser sur la viabilité financière plutôt que sur l'adéquation sociale du système des retraites (CPS, 2013a).

Cette expérience a suscité beaucoup d'émotions lors du Conseil EPSCO de juin 2012 (« qui a été entièrement détourné par l'incident », d'après l'un de nos répondants), et a provoqué, tout au long de l'année 2012, une vaste mobilisation autour de la question de la « propriété » politique des questions sociales par le Conseil EPSCO ainsi que le CPS. En a

---

13. Le CPE a ainsi proposé une rencontre avec l'EMCO sur les problématiques du marché du travail, qui sera co-présidée par les présidents du CPE et de l'EMCO, mais en limitant à une seule personne la présence de l'EMCO – et uniquement pour les États membres ayant reçu des recommandations en matière salariale et de marché du travail (CPE, 2012).



résulté une révision du cadre procédural pour le semestre européen de 2013, fondée sur une répartition plus claire des responsabilités ainsi que la coopération dans les domaines de compétences qui se chevauchent entre les différents comités concernés (Conseil de l'Union européenne, 2012a). Ainsi, le CPS a examiné la mise en œuvre des RSP 2012 sur les retraites, *conjointement* avec le CPE, et devait se réunir avec le CEF et l'EMCO pour finaliser les amendements aux RSP 2013 en matière, respectivement, de retraites et de santé, et sur les aspects de l'emploi liés à l'inclusion sociale (Barcevičius *et al.*, 2013). Comme toujours la preuve du mouvement se fera en marchant : la « guerre de territoire » déterminant qui discute – et, en fin de compte, décide – des différentes questions abordées par les RSP n'est pas encore terminée.

Il est cependant déjà clair que tant le CPS que l'EMCO ont commencé à prendre une position plus critique à l'égard des RSP proposées par la Commission en matière d'emploi et de protection sociale. Celles-ci ne sont plus considérées comme acquises, mais plutôt comme des objets de débats, d'amendement et de contestation (les RSP sont là pour aider les États membres à comprendre quoi faire, ni plus ni moins). Le fait que certains amendements importants aient été obtenus en recourant au vote à la majorité qualifiée inversée indique que les États membres ne sont plus prêts à accepter silencieusement que la Commission « sait ce qui est bon pour eux ». Dans la même veine, la conclusion du Conseil EPSCO selon laquelle « les États membres doivent disposer d'une certaine latitude pour choisir le mode de mise en œuvre qui convient le mieux à leurs conditions nationales, en particulier dans les domaines qui demeurent de la compétence des États membres » (Conseil de l'Union européenne, 2012b : 2) peut s'interpréter comme un refus de la manière dont la Commission impose des solutions *one-size-fits-all* tout en refusant le débat. Les négociations sur les RSP 2013 montreront si les acteurs des affaires sociales au sein des États membres sont prêts – et capables, par exemple en construisant des coalitions au sein des comités et du Conseil EPSCO – à « se battre », malgré le lourd fardeau du VMQI.

### 3.2 Maturation des processus décisionnels et approfondissement des réseaux

La stratégie Europe 2020 a considérablement modifié les processus décisionnels de l'EMCO et du CPS au cours de l'année dernière – même

lorsqu'on les compare avec 2010 et 2011. Le changement le plus important est certainement l'introduction du vote à la majorité qualifiée inversée susmentionné (VMQI) au sein du Comité de l'emploi<sup>14</sup>. Encore une fois, cela signifie que la *position par défaut* de l'EMCO est l'acceptation de la proposition de la CE en matière de RSP, à *moins* qu'une proposition de modification d'un État membre ne soit acceptée par l'ensemble du comité (en d'autres termes : la CE n'a pas besoin d'une majorité pour *soutenir* son projet de RSP, mais les États membres ont besoin d'une large majorité pour *s'y opposer*). Un de nos interviewés clés a estimé le taux de réussite d'un amendement au RSP à 10%, tout au plus.

Dans la mesure où, jusqu'ici, l'EMCO avait toujours fonctionné via des décisions par consensus ou, occasionnellement, par vote à la majorité simple, ce changement représente un saut quantique pour ce comité (une personne interrogée évoque un « *choc culturel, dont la poussière a mis beaucoup de temps à redescendre* »). Dans le même temps, l'utilisation du VMQI signifiait aussi que « toute modification convenue par l'EMCO pourrait être fortement défendue par la présidence du Conseil. Ceci a considérablement amélioré la réputation de l'EMCO en tant qu'acteur central d'Europe 2020 » (EMCO, 2012a). Nos répondants confirment que, bien que le VMQI ne soit nullement leur « manière de faire » préférée, son utilisation a eu un impact positif sur la relation entre l'EMCO et le CPE (qui recourt également à cette procédure dans le cadre des RSP). La décision a été prise de commencer à utiliser le VMQI au sein du Comité de la protection sociale (à partir de 2013<sup>15</sup>), au moins lorsqu'il est dans un rôle de préparation des décisions à prendre par le Conseil. Dans la conduite de ses propres affaires, on peut s'attendre à ce que le comité, tout comme l'EMCO, continue à prendre des décisions par consensus ou à la majorité simple.

Un deuxième changement des processus décisionnels réside dans le fait que les amendements aux RSP (c'est-à-dire des modifications aux propositions de la Commission) doivent chaque fois être justifiés<sup>16</sup> par les

---

14. Techniquement parlant, il ne s'agit pas d'un véritable vote, mais d'un « test indicatif » de soutien aux amendements des États membres. Le véritable vote ne peut avoir lieu qu'au Conseil.

15. Cela a nécessité la modification des règles de procédure interne du CPS.

16. En outre, dans le cadre de la règle « applique ou explique » (comply or explain) du semestre européen, le Conseil est tenu de fournir une explication écrite des raisons qui l'ont poussé à modifier les recommandations de la Commission : il était donc attendu de l'EMCO et du CPS qu'ils produisent un rapport officiel sur les examens des RSP, justifiant leurs amendements.

résultats des *examens de surveillance multilatérale* effectués au sein des comités. L'EMCO note en effet que ses travaux sur la surveillance multilatérale ont été largement utilisés comme mandat de négociation pour justifier l'adoption ou le rejet d'amendements aux RSP proposées par la Commission européenne (CE). Le fait que les amendements qui *n'ont pas été* (largement) discutés au cours de la surveillance multilatérale n'aient pas la moindre chance d'emporter le VMQI nécessaire constitue le revers de la médaille. Il en découle que le cadre d'Europe 2020 a poussé les États membres au « multilatéralisme », par opposition au travail plutôt bilatéral (comprendre : « aux négociations ») entre la CE et les États membres. La CE encourage en effet les comités à « parler d'une seule voix » à propos des RSP, tout en évitant « une série de discussions bilatérales entre un État membre et la Commission au sein de la plénière de la réunion du Comité » (Commission européenne, 2012e).

Il est à noter que ce passage du travail bilatéral au multilatéral, tant au sein de l'EMCO que du CPS, est toujours en cours. Les États membres sont encore réticents à être ouvertement critiques les uns envers les autres ; la Commission leur a donc demandé de présenter explicitement leurs points de vue et de ne pas se limiter à poser des questions (EMCO, 2012b). Un acteur important a expliqué (cyniquement) que les États membres n'ont pas vraiment d'incitants à être ouvertement critiques : « la seule chose à faire pour marquer sa désapprobation à l'égard de la politique d'un autre État membre est de s'abstenir de soutenir l'amendement proposé aux RSP ».

Un troisième changement des processus décisionnels est à trouver dans le fait que la collaboration entre les comités concernés est non seulement plus intense, mais est également en cours d'institutionnalisation. D'une certaine manière, le fait que la plupart des RSP traitent de *plusieurs* domaines de compétences contraint le CPE, le CEF, et l'EMCO et (idéalement) le CPS à collaborer pour trouver un accord sur les amendements proposés (il faut remarquer que les États membres devraient s'entendre sur une position commune dans *tous* les comités à propos des amendements qu'ils souhaitent obtenir pour « leurs » RSP). Ainsi, apparaissent plus souvent des avis communs à l'EMCO et au CPS (par exemple, sur l'examen des PNR, Conseil de l'Union européenne, 2011b et 2012a). Et une tendance se dégage progressivement à abandonner le scénario minimaliste dans lequel un représentant du Comité de l'emploi ou du CPS était « autorisé à assister », pour aller vers des séances

véritablement conjointes<sup>17</sup>. Sans doute l'EMCO s'est-il rendu compte que l'exclusion du CPS des principales décisions (y compris en matière de retraites) a finalement sapé sa propre position vis-à-vis du CPE ou du CEF. Comme mentionné ci-dessus, il était prévu que le CPS examine la mise en œuvre des RSP en matière de politique des retraites avec la participation de membres du CPE, ainsi que du président de l'EMCO. Ceci constitue peut-être le signe que le CPS assoit (enfin) ses prérogatives (Barcevičius *et al.*, 2013). Il est en même temps assez clair que l'EMCO s'est imposé sans conteste comme le « centre » des comités sociaux, qui incluent désormais également le Comité de l'éducation, qui vient d'être créé. Dans l'ensemble, il semble juste de dire que les réseaux de décideurs en matière de politique sociale sont de plus en plus denses (comprendre : « impliquent un plus grand nombre des acteurs pertinents »).

### 3.3 Affiner les instruments politiques : surveillance et monitoring mutuels

Comme nous l'avons suggéré plus haut, le Comité de la protection sociale (CPS) s'est imposé comme un acteur important dans le suivi, l'examen et l'évaluation des réformes nationales au sein du semestre européen, aux côtés des comités économiques et de l'emploi. Par la production d'analyses solides et de messages politiques portant sur la nécessité de considérer une protection sociale large (assurance sociale) et des stratégies d'inclusion sociale comme des facteurs productifs, le CPS tente de faire contrepoids au discours économique dominant de l'UE. Suivant l'exemple de EMCO, le CPS contribue non seulement au cadre d'évaluation conjointe d'Europe 2020 (CEJ) permettant d'assurer le suivi des lignes directrices pour l'emploi (Commission européenne, 2011c), mais a également développé son propre « *Social Protection Performance Monitor* » ou bien moniteur de la performance de la protection sociale (MPPS) (voir encadré 2 ci-dessous). Parallèlement, le Comité de l'emploi a continué à peaufiner son « *Employment Performance Monitor* » (EPM) ou bien Moniteur de la performances de

---

17. Par exemple, l'examen thématique conjoint EMCO/CPE sur le coin fiscal ; la réunion conjointe EMCO/CPS sur l'inclusion active et sur le financement des systèmes de protection sociale favorables à l'emploi ; une réunion conjointe CPE/EMCO sur le marché du travail et les questions salariales.

l'emploi (MPE)<sup>18</sup>. En vue de l'élaboration de ces outils, les unités Analyse de l'emploi et Analyse sociale de la DG Emploi de la Commission ont été considérablement renforcées via une réaffectation des ressources. Et les équipes analysant l'« emploi » et le « social » mettent leur expertise de plus en plus en commun, en dépit des clivages au sein de la DG Emploi.

## Encadré 2 Le cadre d'évaluation conjointe (CEJ) et le Moniteur de la performance de la protection sociale (MPPS) : une brève description

Le CEJ est un système d'évaluation basé sur des indicateurs, couvrant des domaines de compétences politiques à la fois généraux et spécifiques concernés par les lignes directrices intégrées (emploi) 7 à 10. Il se compose de deux éléments principaux :

- Le suivi et l'évaluation des réformes structurelles dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, à travers une méthodologie d'évaluation quantitative et qualitative, conduisant à l'identification des défis clés pour l'emploi et des zones de risques potentiels.
- Le suivi quantitatif des progrès accomplis dans le sens des grands objectifs européens et des objectifs nationaux liés, à la lumière de la mise en œuvre des lignes directrices intégrées.

Les résultats produits par ces deux composantes alimentent les résumés clairs, transparents, concis et faciles à communiquer du Moniteur de performance de l'emploi et du Moniteur de performance de la protection sociale. Ceux-ci permettent d'identifier en un coup d'œil les principaux défis et peuvent être périodiquement soumis au Conseil EPSCO. Le MPPS comprend un « tableau de bord » d'indicateurs généraux et contextuels permettant de suivre la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 dans les trois piliers de la MOC sociale, des profils détaillés par pays, et des « tendances communes à surveiller ».

Le CPS et l'EMCO s'engagent à utiliser le CEJ comme un outil d'analyse à même de soutenir la surveillance multilatérale et l'élaboration de politiques publiques fondée sur les faits, ainsi qu'aider les États membres à déterminer leurs priorités en matière de réforme, en bénéficiant de l'apprentissage mutuel et de l'identification des bonnes pratiques<sup>19</sup>.

Sources : Commission européenne (2011c) et Sous-groupe Indicateurs du CPS (2012).

<sup>18</sup>. La version de décembre 2012 du MPE contenait un *benchmarking* des grands objectifs relatifs au marché du travail au sein d'Europe 2020 (EMCO, 2011).

<sup>19</sup>. Pour plus d'informations sur le CEJ, voir le site de la Commission : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=972&furtherNews=yes>.

Ce *monitoring* social étendu va de pair avec une intensification significative de la *surveillance mutuelle des pays*. Alors que jusqu'en 2011, les examens par les pairs (*ad hoc* et plutôt superficiels) avaient lieu une fois par an au sein du Comité de la protection sociale (CPS) et portaient sur les rapports stratégiques nationaux, les activités de surveillance mutuelle se déroulent désormais tout au long de l'année, des examens thématiques approfondis<sup>20</sup> ayant lieu à l'automne, et des examens par pays des programmes nationaux de réforme (PNR) (c'est-à-dire de la mise en œuvre des recommandations par pays ainsi que des PNR) ayant lieu au printemps (CPS, 2012). Il a été demandé aux membres du CPS s'ils étaient prêts à donner à la surveillance des pays une nouvelle orientation : « moins descriptive, plus critique » et plus analytique (*ibidem*).

Les examens thématiques du CPS visent en particulier à favoriser l'apprentissage mutuel<sup>21</sup> et à stimuler des discussions multilatérales sur les approches prometteuses permettant de relever des défis politiques spécifiques (à savoir ceux, qui sont identifiés comme « les tendances à surveiller » par le MPPS). Les pays connaissant de faibles performances dans un domaine particulier sont invités à examiner ceux obtenant de meilleurs résultats. Les examens thématiques comprennent également une évaluation finale du travail accompli au cours de l'année dans le cadre de la surveillance mutuelle (accumulation de connaissances). Parallèlement, l'EMCO et le CPS ont également continué à organiser un vaste programme d'examens par les pairs, à travers le Programme d'apprentissage mutuel (PAM) et PROGRESS. Beaucoup de ces examens ont porté sur des thèmes fondamentaux liés à Europe 2020<sup>22</sup>. L'EMCO s'est également penché sur les possibilités de renforcer et d'intensifier les examens par les pairs (qui devraient devenir plus explicites et politiques) malgré des ordres du jour déjà surchargés. Dans le même temps, plusieurs exemples d'outils d'apprentissage novateurs émergent : (a) il a été proposé que les rôles d'« apprenant » et de « tuteur » soient inversés lors de certains examens (le pays faisant face à des défis

---

20. En 2012, les examens approfondis ont porté sur les retraites et l'inclusion active.

21. Pour une description détaillée des outils d'apprentissage de la MOC sociale, voir Lelie et Vanhercke (2013).

22. En 2012, le thème et les activités du PAM sont restés les mêmes qu'en 2011 : « Travailler pour les objectifs et les priorités emploi de la stratégie Europe 2020 ». Les examens par les pairs dans le cadre de PROGRESS ont couvert des sujets tels que l'inclusion active, la pauvreté infantile, la fixation d'objectifs nationaux en matière de pauvreté, et l'amélioration de l'efficacité des systèmes de protection sociale (Agostini *et al.*, 2013).

examine les politiques d'un pair à succès) ; (b) des experts externes sont désormais invités à fournir une brève évaluation *ex ante* pendant les examens thématiques de l'EMCO ; (c) le « conseil par les pairs » (apprentissage sur-mesure par les pairs, lié aux RSP) est proposé au sein du Comité de l'éducation (Commission européenne, 2012f), et (d) l'EMCO envisage la possibilité d'organiser des réunions de deux jours et des ateliers parallèles (EMCO, 2012c).

De toute évidence, l'EMCO et le CPS sont à la recherche de manières d'associer surveillance mutuelle « plus dure » en matière d'emploi et de politiques sociales et accroissement des possibilités d'apprentissage mutuel. L'intervention du président de l'EMCO lors du Conseil EPSCO du 4 octobre 2012 l'illustre bien. Il y a éprouvé le besoin de rejeter les « accusations selon lesquelles nous allons donner aux États membres une marge de manœuvre ». Au contraire, a-t-il expliqué, l'idée est d'offrir des possibilités d'apprentissage mutuel (en contestant le raisonnement de chacun) en vue, notamment, de susciter un engagement plus fort en faveur des réformes nécessaires. En d'autres termes, alors même que les États membres sont suspendus, les pieds au-dessus du feu, du fait du VMQI, il semblerait que la « délibération » soit de plus en plus reconnue comme faisant partie intégrante de la mise en œuvre effective du semestre européen, en raison notamment de la nature complexe des problèmes traités.

Il faut enfin noter que le CPS publie son rapport annuel « Europe sociale » (CPS, 2013b), qui s'appuie sur le rapport annuel de la Commission européenne, « Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe »<sup>23</sup> (Commission européenne, 2012g) ainsi que l'« *EU Employment and Social Situation Quarterly Review* » (Commission européenne, 2012h). La production de ces documents plus percutants et offrant une lecture plus aisée est plutôt réussie, dans la mesure où ils sont aujourd'hui régulièrement repris par les principaux médias, imprimés et sociaux<sup>24</sup>. D'autres tentatives de développer des outils de suivi supplémentaires

---

23. Ce rapport unique remplace le rapport sur la situation sociale et le rapport de l'emploi en Europe publiés précédemment par la Commission.

24. En janvier 2013, le rapport « Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe » a été discuté dans *The Telegraph* et sur le blog de Jonathan Porte (Not The Treasury's View, voir <http://niesr.ac.uk/blog/european-labour-markets-six-key-lessons-commission-report#.Ua3QQq9CTz>). Il a également été abordé dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

ont moins de succès : ni le projet de « *Reform Tracking Device* » (préparé par le CE), ni la proposition de nouveau tableau de bord de l'emploi, qui traduit le degré de mise en œuvre des réformes sur le mode des « prévisions météo » (ensoleillé, nuageux, pluvieux), ne semblent susciter beaucoup d'enthousiasme parmi les États membres (Commission européenne, 2012i).

#### **4. Résumé et perspectives**

Ce chapitre a commencé par montrer que, même en cette période économique difficile, l'UE a continué à prendre des initiatives au cours de l'année 2012, qui complètent le – déjà impressionnant – *acquis communautaire* dans le domaine social. Pour l'accomplir, différents outils à disposition de l'UE ont été employés : la législation, le dialogue social et le financement. En conséquence, l'environnement global dans lequel Europe 2020 et le semestre européen sont intégrés est devenu un peu plus sensible aux questions de protection sociale/inclusion sociale qu'au cours des années précédentes, au moins. La Commission a participé à cette évolution en poussant le débat sur des thématiques telles que les retraites, l'emploi des jeunes et l'investissement social. Elle a également (enfin) commencé à soulever certaines questions importantes sur les effets néfastes de ses propres politiques d'austérité. Cela ne change rien au fait que le discours dominant de l'UE soit toujours engoncé dans l'« ordo-libéralisme » (Barbier, 2012), même s'il a désormais été solidement établi que, si la récession blesse, l'austérité tue.

Ceci ne signifie pas que l'UE soit un objet immobile. En effet, ce chapitre a démontré que, après deux années d'« essais et erreurs » dans la mise en œuvre du semestre européen, les processus décisionnels sont à maturité et impliquent davantage les acteurs pertinents. Autrement dit, les acteurs sociaux et de l'emploi impliqués dans la stratégie Europe 2020 ont commencé à formaliser leurs positions au sein du processus de surveillance mutuelle, et donc leur influence au sein du semestre européen, dont les conclusions ne sont plus acceptées telles quelles, mais peuvent désormais se voir contestées. Dans l'ensemble, il semble juste de dire que les réseaux de décideurs en matière de politiques sociales sont de plus en plus denses. L'évolution est certes lente (le rôle du CPS dans Europe 2020 doit, par exemple, encore être clarifié) et laisse encore beaucoup de latitude aux acteurs à préoccupations écono-



miques. Elle est néanmoins remarquable dans un environnement si fortement marqué par la crise économique. L'EMCO, le CPS et la DG Emploi de la Commission européenne ont utilisé le cadre de la surveillance mutuelle renforcée (qui peut être considéré comme un effet de débordement répondant à la force des outils de surveillance économique) pour affermir leurs propres instruments politiques. Les outils d'analyse ont été améliorés grâce à un meilleur suivi, des indicateurs plus fins, et au raffinement du processus d'apprentissage mutuel. L'ensemble de ces mesures offre aux acteurs des politiques sociales des moyens plus efficaces pour atteindre les priorités qu'ils se fixent. Dans le même temps, les États membres semblent avoir choisi d'associer le fait, d'une part, d'« être durs » les uns envers les autres (qui est un des effets du renforcement de la collaboration entre les comités concernés), et de garantir, de l'autre, les possibilités d'un apprentissage mutuel hautement nécessaire. En d'autres termes, la dichotomie entre « exécution » et « délibération » semble ne pas en être une.

Le véritable test sera de savoir si ce *monitoring social* (renforcé) pourra être introduit à un moment donné dans le système *dominant* de gouvernance économique. Le tableau de bord de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) (voir partie 2.1 ci-dessus), doit par exemple encore être affiné à l'aide d'indicateurs sociaux, de façon à alerter les ministres quant aux dangers de déséquilibres sociaux et d'emploi (« excessifs »), susceptibles de menacer la stabilité de l'Union économique et monétaire (UEM). Ces nouveaux outils de suivi, qui ont un périmètre plus large que les objectifs d'Europe 2020, sont en effet essentiels à la mise en œuvre effective du semestre européen et de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire véritable, qui a récemment été proposée (Barcevičius *et al.*, 2013). Dans la même veine, les indicateurs sociaux et d'emploi évoqués ci-dessus doivent également jouer leur rôle dans le suivi de l'impact des importantes réformes sociales et du marché du travail imposées dans les États membres ayant signé un *Memorandum of Understanding* en échange d'un plan de sauvetage financier.

De toute évidence, des clarifications sont encore nécessaires sur plusieurs des questions qui contribuent à définir les procédures décisionnelles et les positions des acteurs du semestre européen. En effet, trois ans après son lancement, Europe 2020 est tout sauf « gravé dans le marbre ». Elle a en fait évolué tellement rapidement que

certaines délégués nationaux des comités susmentionnés ont du mal à se retrouver dans les différents instruments du semestre. Pour l'avenir, les questions clés sont les suivantes :

- Quel sera le rôle du CPS dans ce qui est proposé en matière de coordination préventive des mesures de protection sociale et de dimension sociale de l'UEM (une approche contractuelle, ou de sanctions et de financement) ?
- Quelles recommandations par pays sont discutées où (dans quel comité ou conseil) et avec quelles procédures de vote ? Une incertitude juridique considérable existe autour de ces questions (et même de la « confusion », selon la présidence chypriote).
- Quelle place est laissée aux parties prenantes (partenaires sociaux, ONG et société civile) ? Ils semblent avoir perdu une grande partie de l'influence qu'ils avaient acquise au cours de la période de la stratégie de Lisbonne, et ce en dépit d'appels récurrents à les prendre plus au sérieux (EAPN, 2012 ; CESE, 2012) ?
- Quel est le mandat de la Commission pour négocier les recommandations par pays (ou en discuter) dans les comités respectifs ?
- Comment le calendrier des discussions sera-t-il géré, eu égard aux récriminations généralisées quant au caractère extrêmement serré des délais fixés pour l'organisation du travail entre le CEF, le CPE, l'EMCO et le CPS ?
- Quelle utilisation est faite, dans les autres comités, de la surveillance multilatérale menée par l'EMCO et le CPS ?

D'une certaine manière, l'ensemble de ces questions part de l'hypothèse que le cadre actuel n'est pas satisfaisant, mais qu'il ne peut pas être aisément abandonné. Autrement dit, dans les termes d'Albert Hirschman (1970), il n'y a pas d'*exit* facile. Il est en effet difficile de savoir dans quelle mesure un retrait de la dimension sociale d'Europe 2020 amènerait la moindre solution, quand bien même elle peut sembler tentante dans le climat actuel. Le pessimisme est en effet monnaie courante, y compris parmi ceux qui soulignent que les objectifs d'Europe 2020 sont incohérents et inefficaces dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Copeland et Daly, 2012). Une telle sortie impliquerait néanmoins, dans une certaine mesure, un retour à la période de Lisbonne, lors de laquelle les acteurs des affaires sociales avaient beaucoup plus de liberté de parole mais, d'une certaine manière « ne prêchaient que les convaincus », et demeuraient largement ignorés des acteurs dominants.

C'est pour cette raison que les problématiques ci-dessus peuvent être conceptualisées dans les termes de ce qu'Albert Hirschman avait nommé *voice* : une tentative de remédier à la situation actuelle en renforçant la dimension sociale « de l'intérieur » de la stratégie dominante. Le débat scientifique sur la dimension sociale de l'UE présente au moins un certain consensus quant au fait que, si l'« état d'alerte » actuel de l'Europe sociale n'est pas souhaitable, la composante sociale demeure pertinente à long terme pour l'Union européenne (Barbier, 2013). Certains auteurs soutiennent en fait qu'une Europe sociale clairement définie est non seulement indispensable pour l'avenir de l'Union européenne, mais qu'un véritable modèle social européen est nécessaire à la promotion d'un « *European way of life* » (Vandenbroucke, 2012 : 18 et 21). En outre, d'autres suggèrent que, face à des mesures anti-démocratiques telles que le vote à la majorité qualifiée inversée et le caractère coercitif de la politique macroéconomique, les ONG, les syndicats, et les citoyens doivent exprimer leurs opinions et agir comme « chiens de garde » de la démocratie (Barbier, 2012 : 10-11). Le débat sur l'État-providence est en cours et ces auteurs ne se contentent pas de rappeler des évidences, mais donnent des explications précises sur ce qu'il faut aborder, et où (Vandenbroucke, 2012 ; Vignon et Cantillon, 2012 ; Morel *et al.*, 2012). La notion hirschmanienne de *voice* est dès lors partie intégrante du dialogue à venir sur le modèle social européen.

Il semble assez clair que la troisième voie d'action possible selon Hirschman, à savoir la *loyauté* (accepter le *statu quo* et attendre des temps meilleurs) est inacceptable. Le pire résultat possible serait en effet la confirmation que la politique actuelle est, en fait, une « politique sociale ». Même les auteurs tels que Maurizio Ferrera, qui explique que *neowelfarism* libéral actuel de l'Europe offre des pistes de développement intéressantes pour l'avenir, mettent clairement en évidence le fait que le contexte actuel d'austérité budgétaire limite ces possibilités de progrès (Ferrera, 2013 : 10).

Cela étant dit, le débat quant à la voie à suivre – *exit*, *voice*, ou *loyalty* – est en cours : le fait que les syndicats, les partis politiques, les ONG et d'autres acteurs sociaux choisissent de sortir ou décident de construire une coalition progressiste des bonnes volontés dépend fondamentalement de la capacité de l'UE à leur offrir de meilleures perspectives sur le front social. Cela nécessite que l'UE, en tant qu'entité politique intervenant fortement dans la vie quotidienne de ses citoyens, investisse

d'urgence dans un autre projet de société et, ce faisant, trouve de nouvelles sources de légitimité. En effet, « les objectifs actuels de l'Union européenne sont non seulement insuffisantes du point de vue social-démocrate, mais, intrinsèquement, ils sont définis de manière trop étroite pour avoir la moindre chance de succès » (Vandenbroucke, 2012 : 33-34). Ce chapitre a montré, en même temps, que, même en l'absence formelle d'un « agenda social européen », les acteurs sociaux ont pu récupérer une partie des positions qu'ils avaient perdues lors de l'introduction de la stratégie Europe 2020, et ont pu (entre 2010 et 2012) renforcer progressivement – sans que cela soit perçu pour autant – la dimension sociale du semestre européen. Bien que cette dimension sociale fragile puisse ne pas être visible en ces temps d'austérité, il faut reconnaître le fait que certains acteurs au moins, la développent effectivement « de manière souterraine ». Si elle reçoit un soutien suffisant, la dimension sociale peut très bien refaire surface. Qui plus est, il se pourrait qu'elle ait un impact important à l'avenir.

## Références

- Agostini C., Sabato S. et Jessoula M. (2013) Europe 2020 and the fight against poverty: searching for coherence and effectiveness in multilevel policy arenas, Working Paper-LPF 2, Centro Einaudi, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, Turin.
- Barbier C. (2012) Ordolibéralisme et économie sociale de marché: la voie allemande de l'Europe?, Opinion Paper 10, Bruxelles, OSE, juillet 2012.
- Barbier J.-C. (2013) Europe sociale: l'état d'alerte, Opinion Paper 13, Bruxelles, OSE, janvier 2013.
- Barcevičius E., Weishaupt T. et Zeitlin J. (2013) Chapter 2. Tracing the Social OMC from its Origins to Europe 2020, in Barcevičius E., Weishaupt T. et Zeitlin J. (eds.) Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination, Palgrave (à paraître).
- CESE (2012) Stratégie Europe 2020 : Le premier semestre européen vu par la société civile, Bruxelles, Comité économique et social européen (<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-753-fr-c.pdf>).
- Chomsky N. (2012) Europe's Policies make Sense only on one Assumption: That the Goal is to unravel the Welfare State, Social Europe Journal, 4 décembre 2012 (<http://www.social-europe.eu/2012/12/europes-policies-make-sense-only-on-one-assumption-that-the-goal-is-to-unravel-the-welfare-state/>).

- Commission européenne (2010a) Jeunesse en mouvement, COM (2010) 477 final du 15 septembre 2010, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2010b) Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise, COM (2011) 11 du 12 janvier 2010.
- Commission européenne (2011a) Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes, COM (2011) 933 final du 20 décembre 2011.
- Commission européenne (2011b) Examen annuel de la croissance 2012, VOL. 1/5, COM (2011) 815 final du 23 novembre 2011.
- Commission européenne (2011c) Europe 2020 Joint Assessment Framework. Proposals for undertaking the qualitative assessment and identifying key challenges and best practices (Steps 2 and 3 of the JAF), Discussion note, EMCO ADHOC/09.220311/EN.
- Commission européenne (2012a) Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE27, Eurostat communiqué de presse 171/2012, 3 décembre ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-03122012-AP/FR/3-03122012-AP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-03122012-AP/FR/3-03122012-AP-FR.PDF)).
- Commission européenne (2012b) Livre blanc. Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables, COM (2012) 55 final du 16 février 2012.
- Commission européenne (2012c) Examen annuel de la croissance 2013, COM (2012) 750 du 28 novembre 2012.
- Commission européenne (2012d) Council Recommendation on Youth Guarantees, Roadmap ([http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2012\\_empl\\_086\\_youth\\_guarantees\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2012_empl_086_youth_guarantees_en.pdf)).
- Commission européenne (2012e) Letter from the Director General to the SPC and EPC Chairs of 21 May 2012.
- Commission européenne (2012f) Commission non-paper for the Education Committee of 19-20 January 2012.
- Commission européenne (2012g) Employment and Social Developments in Europe 2012, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2012h) EU Employment and Social Situation: Quarterly Review, septembre 2012.
- Commission européenne (2012i) Discussion note on employment benchmarking and employment scoreboard, Commission services non-paper, Bruxelles, 23 mai 2013.
- Commission européenne (2013) Eurostat Unemployment Statistics ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics)).
- Commission européenne et CPS (2012) European Commission and the Social Protection Committee report on 'Pension Adequacy in the European Union

- 2010-2050', Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8930&langId=en>)
- Conseil de l'Union européenne (2011a) Endorsement of the Opinion of the Social Protection Committee on reinvigorating the Social OMC in the context of the Europe 2020 Strategy, 10405/11, SOC 418, Bruxelles (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10405.en11.pdf>).
- Conseil de l'Union européenne (2011b) Examen des programmes nationaux de réforme pour 2011, Avis commun du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale, Approbation, 10664/11, Bruxelles, 14 juin 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2012a) Incoming Presidency Note for the Chairs of Committees Involved in the Process Leading to the Adoption of Country-Specific Recommendations (CSRs) by the Council under the European Semester, Irish Presidency, décembre 2012.
- Conseil de l'Union européenne (2012b) Semestre européen 2012 – Enseignements tirés, 13439/12, Bruxelles, 18 septembre 2012.
- Conseil européen (2010a) Conclusions de la Présidence, EUCO 13/10, Conseil européen de Bruxelles, 17 juin 2010.
- Conseil européen (2010b) Conclusions de la Présidence, EUCO 7/10, Conseil européen de Bruxelles, 25-26 mars 2010.
- Copeland P. et Daly M. (2012) Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020, *Journal of European Social Policy*, 22 (3), 273-287.
- CPE (2011) EPC review of policy guidance under the European semester – Cooperation with EMCO, Bruxelles, Comité de politique économique, 12 mai 2011.
- CPE (2012) The European Semester 2012, Implementation and practical organization of the second phase, Bruxelles, Comité de politique économique et Comité économique et financier, 12 mars 2012.
- CPS (2011) Analysis of the SPC Experience in the First European Semester, SPC/2011.09.03, 7 septembre 2011.
- CPS (2012) SPC Evaluation of the second European semester: preparing for the 2013 European semester, SPC/2012.09/1b, Bruxelles, Comité de protection sociale, Secrétariat, 7 septembre 2012.
- CPS (2013a) Strategic Social Reporting 2013: Guidance Note, SPC/2013.01/9, janvier 2013.
- CPS (2013b), Social Europe, Current challenges and the way forward, Rapport annuel du Comité de protection sociale (2012) (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=en>).

- Crespy A. (2012) Explaining the failure of Social Europe as public policy: the case of services of general interest, paper prepared for the international workshop 'Quo vadis social Europe?', Université Libre de Bruxelles, 6-7 décembre 2012.
- Daly M. (2012) Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020, *Transfer: European Review of Labour and Research*, August, 18 (3), 273-284.
- Degryse C. (2012) The new European economic governance, Working paper 2012.14, Bruxelles, ETUI.
- Derruine O. et Tiedemann A. (2011) The first European Semester and its contribution to the EU2020 strategy (<http://www.greens-efa.eu/de/the-first-european-semester-and-its-contribution-to-the-eu2020-strategy-4638.html>).
- EAPN (2012) An EU Worth Defending – Beyond Austerity to Social Investment and Inclusive Growth. EAPN analysis of the 2012 National Reform Programmes (NRPs) and National Social Reports (NSRs).
- EMCO (2011) Europe 2020. Employment Performance Monitor December 2012. Draft. The Employment Committee, INDIC/24/23112012/EN.
- EMCO (2012a) The 2012 Europe 2020 process. Emco discussion Note. The Employment Committee, The Support Team, EMCO/10/130912/EN.
- EMCO (2012b) The EMCO Multilateral Surveillance. Discussion Note, The Employment Committee, The Support Team, ADHOC/09/05092012/EN.
- EMCO (2012c) The EMCO Multilateral Surveillance. Revised Working Methods, The Employment Committee, The Support Team.
- Euronews (2012) Euroscepticism on the rise, says EU poll (<http://www.euronews.com/2013/04/25/euroscepticism-on-the-rise-says-eu-poll/>).
- Ferrera M. (2013) Liberal Neo-Welfarism: New perspectives for the European Social Model, Opinion Paper 14, Bruxelles, OSE, février 2013.
- Ghailani D. et Natali D. (2013) Cost effectiveness of pensions and the role of taxation – an emerging European debate, Working paper OSE/Eurelpro (à paraître).
- Greer S. (2013) (Why) Did we forget about history? Lessons for the Eurozone from the Failed Conditionality Debates in the 80s, Research paper 11, Bruxelles, OSE, mai 2013.
- Hemerijck A. (2012) *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hirschman A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty, A response to decline in firms, organizations and states*, Harvard, Harvard University Press.
- Lelie P. et Vanhercke B. (2013) Inside the Social OMC's Learning Tools: How 'Benchmarking Social Europe' really worked, Research Paper 10, Bruxelles, OSE, février 2013.
- Menz G. (2012) Collapsing New Buildings: The Three-Pronged Attack on European Social Policy, paper prepared for the international workshop 'Quo vadis social Europe?', Université Libre de Bruxelles, 6-7 décembre 2012.

- Morel N., Palier B. et Palme J. (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. University of Bristol, The Policy Press.
- Parlement européen (2012) *Social Investment Pact – as a response to the crisis, 2012/2003(INI)* ([http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche\\_procedure.do?reference=2012/2003\(INI\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche_procedure.do?reference=2012/2003(INI)&l=en)).
- Parlement européen (2013) *Résolution sur une garantie pour la jeunesse, Texte adopté du Parlement, lecture unique, 2012/2901(RSP)* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1243558&l=fr&t=D>).
- Pochet P. (2010) *What's wrong with EU2020?*, Policy Brief, 2/2010, Bruxelles, ETUI.
- Scharpf F. W. (1996) *Positive and Negative Integration in the Political Economy of European Welfare States*, in Marks G., Scharpf F. W., Schmitter P. C. et Streeck W. (eds.) *Governance in the European Union*, London, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd, 15-39.
- Sous-groupe Indicateurs du CPS (2012) *Social Protection Performance Monitor (SPPM) – Methodological Report*, 17 octobre 2012.
- Stuckler D. et Sanjay B. (2013) *The Body Economic, Why Austerity Kills*, New York, Basic Books.
- Vandenbroucke F. (2012) *Europe: The Social Challenge. Defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury*, Opinion Paper 11, Bruxelles, OSE, juillet 2012.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. et Palier P. (2011) *The EU Needs a Social Investment Pact*, Opinion Paper 5, Bruxelles, OSE, mai 2011.
- Vanhercke B. (2011) *La « dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » : un oxymore ?*, in Degryse C. et Natali D. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2010*, Bruxelles, ETUI et OSE, 153-190.
- Vanhercke B., Peña-Casas R. et Paillet M. (2012) *Au-delà des postures: vers un budget européen social et durable*, Opinion Paper 12, Bruxelles, OSE, novembre 2012.
- Wall Street Journal (2012) *Europe's banker Talks Tough*, 24 février 2012 (<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203960804577241221244896782.html>).



## Annexe 1

### Tableau de bord pour la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

Les indicateurs principaux sont les onze suivants, ainsi que des seuils indicatifs couvrant les sources de déséquilibres macroéconomiques les plus importantes :

- moyenne mobile sur 3 ans du solde du compte courant en % du PIB, avec un seuil de +6% du PIB et de -4% du PIB ;
- position extérieure nette en % du PIB, avec un seuil de -35% du PIB ;
- variation sur 5 ans des parts de marché à l'exportation mesurées en valeur, avec un seuil de 6% ;
- variation sur 3 ans des coûts salariaux unitaires nominaux, avec des seuils de +9% pour les pays de la zone euro et +12% pour les pays hors zone euro ;
- variation des taux de change effectifs réels basés sur les déflateurs IPCH/IPC, par rapport à 35 autres pays industrialisés, avec des seuils de +/- 5% pour les pays de la zone euro et de +/-11% pour les pays hors zone euro ;
- dette privée en % du PIB, avec un seuil de 160% ;
- flux de crédit au secteur privé en % du PIB, avec un seuil de 15% ;
- évolution annuelle des prix de l'immobilier par rapport à un déflateur de la consommation d'Eurostat, avec un seuil de 6% ;
- dette publique en % du PIB, avec un seuil de 60% ;
- moyenne mobile du taux de chômage sur trois ans, avec un seuil de 10% ;
- évolution annuelle du total des passifs du secteur financier, avec un seuil de 16,5%.

Source : Commission européenne ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/mip\\_scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/mip_scoreboard/index_en.htm)).