

# Chapitre 5

## De la stratégie de Lisbonne au socle européen des droits sociaux : les nombreuses vies de la méthode ouverte de coordination en matière sociale

Bart Vanhercke

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

Cette vingtième édition du Bilan social de l'Union européenne offre une occasion opportune de réexaminer le tournant de l'UE vers une gouvernance douce (« *soft governance* ») — notamment dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale — qui a été formalisée il y a deux décennies. En juillet 1999, la Commission Santer a proposé une « stratégie concertée pour la modernisation de la protection sociale » (Commission européenne 1999). Après son adoption par le Conseil de l'UE (1999), la nouvelle stratégie a été approuvée au plus haut niveau politique, lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Les chefs d'État et de gouvernement ont donné à l'UE un mandat politique pour lancer une « nouvelle méthode ouverte de coordination » (MOC), non seulement dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, mais « à tous les niveaux » (Conseil européen 2000 : §7), en vue de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne de l'UE (visant une croissance intelligente, durable et inclusive) par l'utilisation d'outils non contraignants tels que le rapportage, le suivi, le benchmarking par rapport à une série d'éléments ayant fait l'objet d'un accord : indicateurs, objectifs et évaluations par les pairs.

Il pourrait sembler surprenant auprès des nombreux détracteurs de la MOC — qui n'est pas juridiquement contraignante et dont la réputation auprès des universitaires est donc douteuse en termes de mise en œuvre effective<sup>2</sup> — que celle-ci soit toujours bien vivante (entre autres sous la forme du Semestre européen) vingt ans après son lancement officiel, même si la coordination ouverte est aujourd'hui beaucoup moins visible dans les documents clés de la Commission européenne. Depuis 2005, celle-ci a en effet donné la priorité aux processus globaux de coordination socio-économique de l'UE — la stratégie de Lisbonne, la stratégie Europe 2020 et le Semestre européen — plutôt qu'à des stratégies sectorielles « concurrentes » comme la MOC.

1. L'auteur tient à remercier Francesco Corti, Denis Crowley, Sophie Dura, Boris Fronteddu, Dalila Ghailani, Peter Lelie, Richard Lomax, Christos Louvaris, Slavina Spasova, Luc Tholoniati et Jonathan Zeitlin pour leurs commentaires critiques et constructifs sur les versions précédentes de ce chapitre, qui ont été essentiels pour affiner les arguments et mener à bien l'analyse empirique. J'assume l'entière responsabilité des erreurs restantes et des opinions présentées dans le chapitre.
2. Comme l'explique Schäfer (2006), les éloges initiaux de la MOC, tant de la part du monde politique que scientifique, se sont rapidement transformés en scepticisme. Pour un aperçu des quatre catégories des premières recherches sur la MOC — théorique, normative, empirique et critique — voir Citi et Rhodes (2007).

Dans le même temps, au sein du Comité de l'emploi (EMCO) et du Comité de la protection sociale (CPS) — les deux organes consultatifs du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) —, les références à la MOC restent fréquentes, y compris dans les avis qu'ils publient. Les outils de base de la MOC, notamment les différents types d'examen par les pairs et les comparaisons entre États membres fondées sur des indicateurs, demeurent en effet pleinement opérationnels. Ils bénéficient d'une forte institutionnalisation, ont été considérablement renforcés au fil du temps et, comme on le verra plus loin, servent toujours d'outils d'apprentissage mutuel et de *benchmarking* au cours du Semestre européen et, depuis 2018, dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Leur rôle dans le suivi des objectifs de développement durable (ODD) est actuellement en discussion au sein des comités susmentionnés.

En d'autres termes, alors que le débat sur la prochaine « grande stratégie » de l'UE est en cours (alors que la stratégie Europe 2020 touche à sa fin), la MOC continue à fournir un modèle de coordination politique dans les domaines où l'UE a des compétences limitées ou inexistantes, permettant aux acteurs de « s'entendre sur leurs désaccords », c'est-à-dire de convenir d'une méthode de travail au niveau de l'UE tout en ayant des vues divergentes sur les priorités politiques. Cela est confirmé dans la récente évaluation conjointe EMCO/CPS de la stratégie Europe 2020 : si les deux comités reconnaissent que « l'impact global de la MOC, qui dépend de l'adoption volontaire par les États membres et les parties prenantes nationales, n'a pas été suffisamment fort, compte tenu du contexte difficile de la grande récession » (EMCO et CPS 2019 : 107), ils conviennent également que « la méthode a contribué à mettre d'importantes questions de politique sociale à l'ordre du jour au niveau de l'UE et au niveau national » (*ibid.* : 87). En conséquence, « la poursuite de la MOC est fortement soutenue, car elle permet d'atteindre une convergence sociale ascendante » (*ibid.*).

Ce chapitre vise à réexaminer l'émergence<sup>3</sup> de la MOC dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, ainsi que son évolution au cours des deux dernières décennies, en inscrivant la discussion dans une réflexion plus large sur la gouvernance (pas si) souple de l'UE. Il décrit l'institutionnalisation de la MOC dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale au cours des deux dernières décennies, à commencer par son lancement officiel en 2000. La MOC est un outil flexible et en constante métamorphose : je distinguerai six étapes (ou « vies ») de la MOC sociale depuis que le terme a été inventé par le Conseil européen de Lisbonne. La section 1 décrit la première étape d'*expérimentation* : la prolifération des MOC après Lisbonne. La section 2, sur la *rationalisation*, décrit comment la MOC sociale a été réduite, et a gagné en puissance, en 2005-2006. La section 3, sur le *renforcement des capacités*, illustre la manière dont les outils d'apprentissage de la MOC ont été développés dans un complet isolement au cours des années 2007-2009. La section 4 traite de la *marginalisation* de la MOC sociale au début de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen. La section 5 porte sur la *redynamisation* et explique comment le Comité

---

3. Le fait que les chefs d'État et de gouvernement aient placé la modernisation de la protection sociale et la promotion de l'inclusion sociale en tête de l'agenda politique lors de leur rencontre à Lisbonne n'est pas venu de nulle part. Ailleurs, j'ai fait valoir que l'on peut identifier dix jalons — « milestones » ou tournants importants — qui ont conduit, sur une très longue période, au lancement officiel de la MOC sociale en 2000 (Vanhercke 2006).

de protection sociale a sauvé le processus et ainsi ouvert la voie à la « socialisation » initiale du Semestre européen. La section 6, sur la *maturité*, explique comment la MOC a fonctionné sous la Commission Juncker et examine la poursuite de la socialisation du Semestre européen grâce à la boîte à outils de la MOC<sup>4</sup>.

Les conclusions de ce chapitre traitent des implications des résultats empiriques présentés pour les débats (académiques) en cours sur l'Europe sociale et sur la nouvelle gouvernance de l'UE. Elles avancent l'idée que la réponse à la question de savoir si la MOC continuera à jouer un rôle significatif dans la gouvernance socio-économique de l'UE après 2020 ne dépendra, en fin de compte, pas de sa rigidité ou de sa souplesse, mais de la question de savoir si les principaux acteurs nationaux et européens continueront ou pas à l'utiliser de manière stratégique pour faire avancer leurs ambitions. Ceci dépendra à son tour de la visibilité de la MOC au sein de la boîte à outils politique de l'UE en constante expansion : une affirmation politique claire des objectifs de la MOC sociale dans le cadre de la prochaine grande stratégie de l'UE, qui clarifierait également la manière dont elle s'articule avec le socle européen des droits sociaux et les objectifs de développement durable (ODD), semble justifiée. La révision de la gouvernance économique récemment lancée (Commission européenne 2020a) offre une vaste possibilité de « socialiser » davantage la stratégie globale de l'UE en utilisant pleinement la boîte à outils de la MOC : ce n'est qu'en tant que partie intégrante de cette stratégie que la MOC peut maintenir son influence et donc sa pertinence.

## 1. L'expérimentation : une prolifération de MOC après Lisbonne (2000-2004)

L'histoire de la MOC a commencé bien avant son baptême à Lisbonne en 2000 : elle a été fortement influencée par l'expérience de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), dont les origines remontent au début des années 1990. Les méthodes de travail de la MOC proposées par le Conseil européen de Lisbonne s'appuyaient en effet sur la SEE ainsi que sur les grandes orientations de politiques économiques (GOPE) : ces deux documents peuvent être considérés comme des MOC avant la lettre qui ont servi de modèle institutionnel pour la coordination souple des politiques et ont été eux-mêmes largement inspirés par les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>5</sup>.

Et pourtant, le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 semble constituer un point de départ approprié pour notre récit puisqu'il a donné un large mandat pour lancer une nouvelle approche à l'échelle européenne dans divers domaines politiques : outre l'exclusion sociale, les conclusions du Conseil européen (2000) ont explicitement fait référence à l'utilisation de la MOC dans les domaines de la société de l'information et de

- 
4. Certains de ces termes sont basés sur Tholoniati (2010), qui a utilement identifié trois étapes dans le développement de la MOC sociale entre 2000 et 2009 : une phase expérimentale, une rationalisation et une période de maturité.
  5. Outre les GOPE et la SEE, on pourrait également mentionner le processus de Cardiff pour les réformes économiques structurelles, le processus de Bologne pour la coopération dans l'enseignement supérieur européen et le code de conduite contre la concurrence fiscale dommageable (Zeitlin 2005 : 20).

l'e-Europe (*ibid.* : §8), de l'innovation et de la recherche et développement (*ibid.* : §13). En outre, même si le terme MOC n'était pas explicitement utilisé en ce qui concerne la protection sociale (et plus particulièrement les pensions), la promotion des entreprises, les réformes économiques et l'éducation et la formation, la formulation des conclusions du Conseil de Lisbonne était telle qu'elle soutenait *de facto* le lancement ou la poursuite de la coordination des politiques dans ces domaines et dans d'autres. Selon Rodrigues (2001), la MOC était effectivement en place dans une douzaine de domaines politiques au début des années 2000.

Même si ces MOC impliquent clairement, dans une certaine mesure, l'ensemble spécifique d'éléments définis par le Conseil européen de Lisbonne (objectifs, indicateurs, etc.), « les processus réels de la MOC, tels qu'ils ont évolué depuis Lisbonne, varient considérablement dans leurs modalités et leurs procédures, en fonction des caractéristiques spécifiques du domaine politique en question, de la base du traité sur laquelle repose la compétence de l'UE et de la volonté des États membres de prendre des mesures communes » (Zeitlin 2005). Cela n'a rien de surprenant puisque les initiatives « sont nées de contacts entre les différentes directions générales, les ministères nationaux, les acteurs économiques et/ou les ONG dans les secteurs concernés. Des arrangements *ad hoc* ont été convenus pour refléter les spécificités sectorielles et la plupart des processus ont débuté de manière informelle » (Tholoniati 2010 : 97). Comme le dit Vandembroucke (2002 : 9), les MOC qui ont été créées « constituent ensemble un livre de cuisine qui contient diverses recettes, plus ou moins riches ».

## 1.1 L'inclusion sociale : un sentiment d'urgence qui conduit à une véritable MOC

Grâce à un mandat fort du Conseil européen de Lisbonne<sup>6</sup>, à une structure institutionnelle solide<sup>7</sup> et à l'action concertée d'un petit groupe d'entrepreneurs politiques<sup>8</sup>, la MOC pour l'inclusion sociale<sup>9</sup> est passée du statut d'ébauche à celui de structure détaillée en très peu de temps (2001-2002). Son architecture englobait tous les outils idéaux typiques de la MOC : quatre objectifs communs, approuvés par le Conseil européen de Nice, 18 indicateurs définis et convenus en commun (préparés par le sous-groupe « Indicateurs » (*Indicators Sub-Group ISG*) du CPS et approuvés par le Conseil européen de Laeken), des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale, des rapports

---

6. Le Conseil européen de Lisbonne a stipulé que « le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et en situation d'exclusion sociale dans l'Union est inacceptable. Des mesures doivent être prises pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » (Conseil européen 2000 : §31).

7. La MOC a été mise en œuvre par le CPS et son prédécesseur, le Groupe de travail intérimaire de haut niveau sur la protection sociale. Le CPS a été créé par une décision du Conseil en 2000 qui a doté le Comité d'un mandat politique fort (Conseil de l'Union européenne 2000). Le CPS a hérité des méthodes de travail du Comité de l'emploi, notamment du fait que les fonctionnaires rendent compte directement aux ministres compétents (c'est-à-dire que les délibérations du CPS passent directement au Conseil, sans passer par le COREPER). Ultérieurement, le CPS est devenu un comité fondé sur le traité, conformément à l'article 160 du traité sur le fonctionnement de l'UE.

8. Pour une discussion détaillée, voir Vanhercke 2016.

9. À la fin des années 1990, la Commission européenne a contribué à élargir la terminologie « pauvreté » et « exclusion sociale » vers la notion plus large d'« inclusion sociale », ce qui a permis de mobiliser le soutien politique autour d'un programme politique européen positif (inclusion sociale) plutôt que négatif (pauvreté). Merci à Eric Marlier et Luc Tholoniati de l'avoir souligné.

conjointes (adoptés par la Commission et le Conseil EPSCO) et l'obligation de fixer des objectifs nationaux — et non des objectifs à l'échelle de l'UE, comme l'avait proposé la Commission — dans la lutte contre la pauvreté<sup>10</sup>.

En outre, un accord a été conclu sur un programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale qui soutiendrait explicitement la MOC sur l'inclusion sociale (Parlement européen et Conseil 2002)<sup>11</sup>. Il est important de noter que les 17 et 18 octobre 2002, la première table ronde européenne sur la pauvreté et l'exclusion sociale s'est tenue à Aarhus, au Danemark. Depuis, cette table ronde a été organisée chaque année, avec le soutien de la Commission européenne, par le pays qui assure la présidence de l'UE. En d'autres termes, à la fin de 2002, toute l'infrastructure analytique de la MOC inclusion sociale était en place. En 2003, la commissaire européenne Anna Diamantopoulou et les ministres des Affaires sociales des pays adhérents ont officiellement signé dix mémorandums conjoints sur l'inclusion sociale (*Joint Memorandum on Social Inclusion – JIM*), préparant ainsi les futurs États membres à participer pleinement à la MOC Inclusion sociale dès leur adhésion en 2004, année où le deuxième rapport conjoint sur l'inclusion sociale a été adopté et où les nouveaux États membres ont soumis leur premier véritable plan d'action national sur l'inclusion sociale. En 2005, tous les États membres ont soumis des plans d'action actualisés, rendant compte de nouvelles initiatives et apportant ainsi une contribution essentielle au premier « Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale » dans le cadre de la MOC « rationalisée » dans ce domaine (voir section 2).

## 1.2 Pensions : une approche plus prudente, conduisant à une MOC « partielle »

Au cours de cette même période (2000-2004), et suite à un mandat beaucoup plus léger du Conseil européen de Lisbonne<sup>12</sup>, la MOC pensions a suivi une voie de développement plus prudente, conduisant à une architecture provisoire qui n'a été approuvée qu'après la publication de plusieurs études, d'un rapport d'étape et d'une communication de la Commission sur des pensions sûres et viables (Commission européenne 2000). L'accord initial sur les objectifs et les méthodes de travail de la coopération européenne en matière de pensions — approuvé politiquement par les formations du Conseil EPSCO et du Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) sous la présidence belge en décembre 2001 — a laissé subsister de nombreux doutes quant au statut de cette MOC : *était-elle conçue comme un processus cyclique, ou plutôt comme un exercice unique à intégrer ultérieurement dans les processus de coordination existants tels que les GOPE ?*

10. Le Conseil européen de Barcelone stipule que « les États membres sont invités à fixer, dans leurs plans d'action nationaux, des objectifs visant à réduire sensiblement, d'ici 2010, le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale » (Conseil européen 2002 : 9).
11. Le programme couvrait la période de janvier 2002 à décembre 2006 et s'inscrivait dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination entre les États membres pour donner un élan décisif à l'élimination de l'exclusion sociale et de la pauvreté (Parlement européen et Conseil 2002 : 3).
12. Le Conseil européen de Lisbonne n'a pas explicitement fait référence à la MOC lorsqu'il a examiné les pensions. Plutôt que d'exiger immédiatement l'élaboration d'objectifs ou de cibles communs (comme ce fut le cas pour l'inclusion sociale), il a donné mandat au groupe de travail de haut niveau sur la protection sociale (le prédécesseur du CPS) de réaliser une étude et un rapport d'étape sur l'évolution future de la protection sociale, en accordant une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite.

L'architecture préliminaire de la MOC pour les pensions comprenait onze objectifs communs (plutôt généraux), convenus entre le CPS et le Comité de politique économique (CPE); des « rapports de stratégie nationale » (plutôt que des « plans d'action ») basés sur un schéma commun CPS-CPE; et des rapports conjoints sur les pensions qui ont été intensément négociés (en 2001 et 2003) entre la Commission européenne et les États membres. Le Conseil européen de Bruxelles a approuvé le deuxième rapport conjoint et a confirmé que la MOC était là pour durer et ne constituait pas un exercice ponctuel (Conseil européen 2003 : paragraphe 49). Les ministres des Affaires sociales ont ainsi finalement confirmé le Conseil EPSCO comme la formation légitime du Conseil pour traiter la question des pensions, tandis que les acteurs « économiques » (c'est-à-dire l'ECOFIN, le CPE et le Comité économique et financier - CEF) ont continué à évaluer les pensions — et plus largement les défis posés par le vieillissement des populations, y compris les soins de santé (voir section 1.3) — dans une perspective de viabilité financière.

Après deux ans et demi de travail au sein du CPS et en particulier de son sous-groupe « Indicateurs », un accord a été conclu en 2002 sur un nombre très limité d'indicateurs qui étaient, selon les termes du CPS, « les deuxièmes meilleurs outils de mesure du succès des systèmes de pension actuels et futurs » (CPS 2002 : 3). Le résultat est maigre quand on le compare aux 18 indicateurs de Laeken sur l'exclusion sociale, adoptés en six mois sous la présidence belge du Conseil de l'UE en 2001 (pour une discussion, voir Marlier *et al.* 2007). Il n'est pas surprenant qu'il n'y ait pas eu de référence (ni même de discussion sur) à la fixation d'objectifs nationaux (« targets ») dans le cadre de la MOC pour les pensions. Après l'achèvement du premier cycle de cette MOC, le CPS a poursuivi sur sa lancée en produisant plusieurs études, notamment sur la « promotion de l'allongement de la vie active » (CPS 2004) et sur les « régimes privés de retraite » (CPS 2005). En juillet 2005, les nouveaux États membres ont soumis leurs premiers rapports stratégiques nationaux sur les pensions, et les anciens États membres leurs seconds. L'analyse de ces rapports par la Commission européenne a principalement servi à alimenter le « Rapport sur la protection sociale et l'inclusion sociale » de 2005 dans le cadre de la MOC rationalisée (voir section 2)<sup>13</sup>.

### 1.3 Soins de santé : l'activisme de la Commission européenne face à des États membres qui traînent les pieds

Le débat sur le lancement d'une coopération européenne en matière de soins de santé n'a été entamé ni par le Conseil européen de Lisbonne<sup>14</sup> ni par les ministres de la Santé du Conseil EPSCO. Il a été mis à l'ordre du jour par la Commission européenne, qui a utilisé avec créativité la référence<sup>15</sup> aux « soins de santé et aux soins pour les personnes âgées » dans les conclusions du Conseil européen de Göteborg (2001a) pour s'approprier

---

13. Pour une analyse plus approfondie de la MOC sur les pensions, voir Natali (2008) et Vanhercke (2009).

14. Les conclusions de Lisbonne ont simplement indiqué que la protection sociale devait être adaptée pour pouvoir, entre autres, fournir des services de santé de qualité.

15. Le Conseil européen (2001a : §43) a demandé au Comité de la protection sociale et au Comité de politique économique de « préparer un premier rapport pour le Conseil européen du printemps 2002 sur les orientations dans le domaine des soins de santé et des soins pour les personnes âgées ».

ce sujet<sup>16</sup>, notamment en publiant une communication sur l'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées (Commission européenne 2001). Ce faisant, la Commission est parvenue à fixer très tôt les termes du futur débat sur les soins de santé dans l'UE, en définissant ses trois composantes : l'équilibre entre l'accès, la qualité et la viabilité financière. La Commission a également réussi à obtenir un mandat<sup>17</sup> du Conseil européen de Laeken (2001b) pour continuer à travailler sur le sujet, malgré les réserves des États membres quant à l'idée de mener le débat sur les soins de santé au niveau de l'UE. Après un (très bref) rapport initial sur les soins de santé et les soins aux personnes âgées (rédigé par le CPS et le CPE) au début de 2002, les travaux de 2002-2003 se sont concentrés sur la collecte d'informations et l'exploration prudente des possibilités d'apprentissage mutuel et de coopération, pour aboutir à un autre rapport CPS/CPE.

Il est essentiel que la Commission ait qualifié ses projets d'analyse des réponses des États membres à un questionnaire publié en 2002 de « Proposition de rapport conjoint sur les soins de santé et les soins aux personnes âgées » (Commission européenne 2003a), reliant ainsi pour la première fois le rapport, au moins en parole, aux MOC existantes sur l'inclusion sociale et les pensions. En effet, le terme de MOC n'avait jusqu'alors pas été mentionné une seule fois dans un document officiel traitant des soins de santé. Le rapport conjoint a été adopté par les formations du Conseil ECOFIN et du Conseil Affaires sociales (Conseil de l'Union européenne 2003), mais non sans que la majorité des références aux différents États membres aient été supprimées du texte. Si ces derniers ont accepté qu'un processus d'apprentissage mutuel et de coopération en matière de soins de santé soit poursuivi, ils ont fixé des limites claires (notamment en ce qui concerne l'élaboration d'indicateurs). Cette hésitation des États membres a été confirmée en mars 2004, à l'occasion du Conseil européen de printemps, durant duquel ils ont continué à bloquer la proposition de la Commission (Commission européenne 2004a : 26) d'étendre officiellement la MOC aux soins de santé, malgré l'insistance du Parlement européen à cet égard (Parlement européen 2004 : §7).

La décision officielle de lancer une « MOC sur la santé et les soins de longue durée » n'a été prise qu'en octobre 2004 (Conseil de l'Union européenne 2004)<sup>18</sup>, suite à une autre proposition de la Commission en avril 2004 (Commission européenne 2004b). Et même alors, les ministres de la Santé ont traîné les pieds, soumettant le nouveau processus à certaines conditions<sup>19</sup> et n'approuvant pas explicitement les objectifs communs proposés par la Commission. La MOC sur les soins de santé a donc été lancée sans qu'un ensemble d'objectifs communs n'ait été convenu ni qu'un cadre de rapport ait été établi. Les États membres ont également insisté pour faire le point sur les données déjà disponibles auprès de diverses sources, plutôt que sur les indicateurs à élaborer. Ils ont soumis des rapports nationaux préliminaires (et non des « plans d'action » ou des « rapports stratégiques ») en 2005. Ces rapports seront utilisés, tout

16. Ceci en l'absence d'une demande des chefs d'État de le faire ou, d'ailleurs, de toute référence à la MOC dans ce domaine.

17. La formulation précise du mandat a été soigneusement mise au point (au cours d'un dîner) entre la présidence belge et les fonctionnaires de la DG EMPL de la Commission européenne.

18. Ceci malgré la résistance du CPE, qui avait de forts doutes quant au lancement du processus.

19. Soulignant le besoin de flexibilité, de valeur ajoutée, de subsidiarité et de cohérence, d'éviter les chevauchements, etc.

d'abord, pour établir les objectifs communs en matière de soins de santé dans le cadre de la future MOC rationalisée et, d'autre part, pour rédiger le premier rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale (voir section 2).

La formulation accompagnant le lancement officiel de la MOC soins de santé ne relevait pas, c'est le moins qu'on puisse dire, du registre de la lune de miel. Elle reflétait plutôt le fait que les nouvelles méthodes de gouvernance pour les soins de santé étaient en effet devenues attrayantes pour les États membres à peu près au moment où les ministres de la Santé se sont rendus compte que la sanction de l'inaction serait de voir la politique de santé dictée par les décideurs économiques de l'UE (notamment l'ECOFIN, la DG ECFIN et le CPE), progressivement soumise au droit du marché intérieur et étendue de manière imprévisible, au cas par cas, par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et la DG Marché intérieur et services. La DG EMPL a convaincu les ministres de la Santé que la rationalisation prévue des MOC sociales constituait une occasion de commencer à « occuper le territoire des soins de santé », selon les termes d'un ancien président du CPS. Elle a été aidée dans cette entreprise par la publication du projet de directive sur les services dans le marché intérieur (janvier 2004), qui a alerté les ministres de la Santé de toute l'UE sur le fait que les systèmes de santé n'étaient pas à l'abri de l'application des règles du marché intérieur (Baeten 2007).

## **2. Rationalisation : recul et renforcement de la MOC sociale (2005-2006)**

L'enthousiasme post-Lisbonne pour la coopération politique par le biais de la MOC a pris fin assez brusquement en 2004, lorsque le groupe de haut niveau dirigé par Wim Kok a évalué la stratégie globale de Lisbonne, conclu que « Lisbonne traite de tout et donc rien » (Kok 2004 : 17) et que la MOC « est loin d'avoir répondu aux attentes », et dès lors appelé à « une amélioration radicale du processus » (*ibid.* : 42). Alors que les conclusions opérationnelles du rapport Kok — y compris la nécessité supposée de « nommer, blâmer et célébrer » et la nomination d'un « M. ou Mme Lisbonne » dans chaque État membre — ont été largement rejetées par le Conseil européen, la stratégie de Lisbonne II relancée à partir de 2005 s'est concentrée sur « l'emploi » et la « croissance ». Cela impliquait d'abandonner en grande partie les piliers sociaux et environnementaux de la stratégie initiale<sup>20</sup>, que Dehousse (2004) a décrite comme une « galaxie » d'initiatives, un « label » ou un « méta-instrument », plutôt qu'une « stratégie ». Les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi ont été fusionnées (ou « rationalisées » dans le jargon de l'UE) en un seul ensemble de lignes directrices intégrées. L'importante refonte de la stratégie de Lisbonne l'a effectivement transformée en une méta-MOC, qui a conduit à la création de nouveaux outils et techniques, notamment l'établissement de rapports

---

20. En réponse aux réactions furieuses des syndicats et des députés européens socialistes, qui ont mis en garde contre l'abandon des piliers sociaux et environnementaux lors de la relance de Lisbonne, le président de la Commission, M. Barroso, a expliqué que « c'est comme si j'avais trois enfants – l'économie, notre agenda social et l'environnement ». Comme « tout père moderne, si l'un de mes enfants est malade, je suis prêt à tout laisser tomber et à me concentrer sur lui jusqu'à ce qu'il retrouve la santé... mais cela ne signifie pas que j'aime moins les autres » (EUobserver 2005).



sur les lignes directrices intégrées par le biais de nouveaux programmes nationaux de réforme (PNR), une simplification de l'ensemble des indicateurs et un rôle plus central pour le secrétariat général de la Commission (SECGEN) dans le pilotage de la stratégie (Tholoniati 2010).

Dans le même temps, alors qu'un large éventail de processus de la MOC étaient simplifiés et supprimés<sup>21</sup>, la Commission européenne a décidé de réduire les MOC inclusion sociale, pensions, et santé et soins de longue durée en les déplaçant à la périphérie de la stratégie de Lisbonne II. Ce recul est allé de pair avec une deuxième rationalisation dans le cadre de Lisbonne II : la décision a été prise de fusionner ces trois MOC distinctes en une seule MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale (désormais « MOC sociale ») dotée de trois volets interconnectés pour chaque domaine politique. Comme expliqué dans la section 1.3, la proposition de rationalisation de la Commission européenne (2003b) prévoyait également un volet sur les soins de santé. La rationalisation de la MOC sociale a été formellement adoptée en 2006 : malgré les réticences initiales, les ministres des Affaires sociales ont finalement franchi le pas, car cela leur permettait de renforcer la puissance critique de leur processus favori, notamment vis-à-vis de la SEE et des GOPE.

Les États membres sont désormais chargés de traduire les objectifs communs rationalisés — contenant à la fois des objectifs spécifiques aux volets et des objectifs généraux s'appliquant aux trois volets<sup>22</sup> — en rapports nationaux intégrés sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale (plutôt qu'en plans d'action ou rapports stratégiques portant sur des questions spécifiques). Les rapports conjoints annuels sur la protection sociale et l'inclusion sociale ont remplacé les rapports conjoints des MOC précédemment distinctes.

Sans surprise, sous la surface d'une MOC sociale rationalisée, de nombreuses différences existaient entre les trois volets (très visibles dans le premier rapport conjoint rationalisé sur la protection sociale et l'inclusion sociale), reflétant leurs caractéristiques et stades de développement divers (voir section 1). Au fil des ans, la rationalisation des trois volets a créé un fort effet de levier sur les volets « pensions » et « soins de santé », qui a comblé le fossé avec le volet « inclusion sociale » en termes de précision des objectifs communs, de qualité des indicateurs et, plus généralement, d'acceptation de l'implication de la Commission européenne dans des domaines politiques sensibles (Vanhercke 2016). De manière peut-être ironique, les volets « pensions » et « soins de santé » ont en effet commencé à gagner en puissance de la même manière que le volet « inclusion sociale » grâce à cette rationalisation même.

Il faut toutefois reconnaître que la MOC sociale rationalisée avait simultanément été réduite en pratique à un processus parallèle à la stratégie révisée de Lisbonne II, plutôt que d'en faire partie intégrante, comme c'était le cas auparavant sous Lisbonne I, au

21. L'abandon officiel de la MOC sociale aurait sans doute coûté trop cher, car elle bénéficiait d'un large soutien parmi les gouvernements sociaux-démocrates et les acteurs sociaux de l'UE.

22. Par exemple, en vertu du troisième objectif global, les États membres s'engagent à promouvoir « la bonne gouvernance, la transparence et l'implication des parties prenantes dans la conception, la mise en œuvre et le suivi » de leurs politiques d'inclusion sociale, de pensions, de soins de santé et de soins de longue durée.

moins dans la perception des acteurs des affaires sociales. Sur le papier, une relation réciproque a été créée entre les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi et la MOC sociale rationalisée, tant au niveau national qu'eupéen. La MOC sociale était en effet censée nourrir (« feeding in ») les objectifs de croissance et d'emploi, tandis que cette dernière était censée nourrir (« feeding out ») les objectifs de cohésion sociale. Mais en l'absence de mécanismes institutionnels spécifiques pour assurer une interaction de renforcement mutuel entre les dimensions sociales, économiques et d'emploi de la stratégie de Lisbonne relancée, l'efficacité pratique de cette rétroaction réciproque est restée limitée et a connu de grandes variations entre les États membres. Seule une minorité d'entre eux ont par exemple inclus des objectifs de cohésion sociale dans leurs PNR, la plupart faisant peu de références croisées à la MOC sociale. Dans le cadre de Lisbonne II, il n'existait pas non plus beaucoup de preuves d'un transfert explicite des lignes directrices intégrées et des PNR vers la MOC sociale (Zeitlin et Vanhercke 2018).

### **3. Renforcement des capacités : améliorer les outils d'apprentissage de la MOC dans un complet isolement (2007-2009)<sup>23</sup>**

Dans un complet isolement, les travaux menés au sein des trois volets de la MOC sociale au cours des années 2007-2009 (dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée) se sont principalement concentrés sur l'amélioration de sa boîte à outils par le développement d'indicateurs, les activités d'apprentissage mutuel et le financement de réseaux de parties prenantes.

#### 3.1 Élaboration d'indicateurs et benchmarking

L'ensemble original d'indicateurs d'inclusion sociale de la MOC a été développé dans le contexte de l'UE15 en 2001 (voir section 1). En 2004, dix nouveaux États membres ont rejoint l'UE, suivis de deux autres pays en 2007, ce qui a entraîné un changement marqué (à la baisse) des moyennes de plusieurs indicateurs de l'UE. Certains indicateurs et concepts de base ont dès lors dû être reconsidérés. Le concept de pauvreté lui-même en constitue un exemple clé. Dans la série initiale d'indicateurs de Laeken, l'indicateur principal pour mesurer la pauvreté était le taux de risque relatif de pauvreté. Comme certains des nouveaux États membres se caractérisaient par une faible inégalité des revenus, ils figuraient parmi les meilleurs résultats mesurés à l'aide de cet indicateur, malgré le fait que leur niveau de vie général (et le niveau absolu du seuil de pauvreté relatif) était en réalité assez faible. En a découlé une pression politique considérable pour développer une image plus équilibrée de la pauvreté, afin de refléter sa dimension relative et absolue. Un accord a été conclu en 2009 sur un indicateur de privation matérielle, reflétant la part des personnes dont les conditions de vie sont gravement

---

**23.** Cette section s'inspire largement de Lelie et Vanhercke (2013). Je suis reconnaissant à mon co-auteur des échanges inspirants que nous avons eus au fil des ans, et qui ont débuté à peu près au moment de l'émergence de la MOC sociale.

limitées par un manque de ressources. Cet affinement de la mesure de la pauvreté a constitué une étape essentielle, notamment en vue de trouver un accord sur un objectif chiffré de réduction de la pauvreté et d'exclusion sociale au démarrage de la stratégie Europe 2020 en 2010 (section 4).

Après l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne en 2005 et la discussion sur le déficit de mise en œuvre, le sous-groupe « Indicateurs » du CPS a commencé à travailler sur les indicateurs d'entrée et de sortie (à l'origine, l'ensemble des indicateurs d'inclusion sociale était exclusivement axé sur les résultats) afin de faciliter l'analyse des liens entre les politiques publiques, les instruments et les résultats (*quelles politiques produisent quels résultats?*), notamment dans le domaine des pensions. Un label « indicateurs nationaux » a également été créé dans les cas où une définition commune avait été élaborée, mais où les sources de données harmonisées étaient manquantes ou difficiles à comparer entre pays en raison de différences institutionnelles majeures. Des progrès importants ont été réalisés au cours des années de rapport thématique (c'est-à-dire les années où il n'y a pas eu de rapport conjoint). Le rapport sur la pauvreté infantile, produit par un groupe de travail du sous-groupe « Indicateurs » du CPS sur la pauvreté des enfants (CPS 2008), a constitué une avancée majeure. Il a fourni un exemple de la manière dont l'analyse (exercice de benchmarking) pouvait être poussée plus loin en utilisant les indicateurs communs. Ce rapport contenait une analyse explicative en ce sens qu'il présentait non seulement un classement<sup>24</sup> des États membres en fonction des résultats en matière de pauvreté infantile, mais examinait également les principaux facteurs de causalité : le chômage, la pauvreté des travailleurs et l'inefficacité des transferts sociaux. Le travail sur la pauvreté infantile a préparé la voie à l'initiative suivante de la Commission sur une garantie pour l'enfance (section 6).

### 3.2 Améliorer les examens par les pairs du programme PROGRESS et du CPS

Pendant cette phase de renforcement des capacités de la MOC sociale, les États membres et la Commission ont commencé à organiser chaque année huit à dix examens par les pairs sur des questions spécifiques relatives à la protection sociale et à l'inclusion sociale dans les États membres (pays d'accueil) dans le cadre du programme pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS)<sup>25</sup>. Pour ces examens par les pairs de PROGRESS<sup>26</sup>, une méthodologie spécifique a été élaborée au fil des ans. Celle-ci comprend la rédaction d'un document de discussion par l'expert thématique (décrivant la politique examinée et la plaçant dans une perspective comparative internationale<sup>27</sup>), des questions clés à débattre et des documents de commentaires rédigés par les pays pairs et les réseaux

24. Une échelle à six niveaux est utilisée, allant de « +++ » (les plus performants) à « - - - » (les moins performants). L'avant-propos du rapport sur la pauvreté infantile, signé par le président du CPS et le directeur général de la DG EMPL, indique que « les indicateurs n'ont pas été utilisés pour nommer et blâmer, mais pour regrouper les pays en fonction des défis communs auxquels ils sont confrontés ». Le classement des pays, bien qu'il fasse partie intégrante de la MOC sociale, reste une question sensible jusqu'à aujourd'hui.

25. On peut distinguer deux modalités d'examen par les pairs au sein de PROGRESS : les examens par les pairs des bonnes pratiques et les examens par les pairs des problèmes politiques ou des réformes politiques.

26. Un examen par les pairs typique de PROGRESS est suivi par 30 à 40 personnes. En moyenne, sept ou huit pays pairs et deux réseaux de parties prenantes de l'UE y participent.

27. Dans de nombreux cas, le pays hôte produit également un document.

de parties prenantes. La réunion elle-même combine une introduction *ex cathedra* à la politique examinée, suivie de questions et de réponses et, souvent, d'une visite sur place ou d'un échange plus pratique et interactif entre les participants ainsi que d'une séance qui permet de tirer les enseignements (discussion des avantages et des inconvénients, des possibilités d'amélioration, de la transférabilité, etc.). La Commission insiste pour que le pays d'accueil fournisse des données de suivi et d'évaluation et que les acteurs locaux (par exemple, les utilisateurs des services examinés ou les personnes faisant l'objet de la politique) soient présents et puissent être interrogés par les participants.

Au cours de la même période, la Commission européenne et le CPS ont également modifié radicalement les méthodes de travail d'un deuxième type d'examens par les pairs organisé par le CPS, pour lequel il est important de distinguer deux vagues. Les premiers examens par les pairs du CPS (organisés avant l'élargissement de l'UE en 2004) sur les plans nationaux d'inclusion sociale ont eu lieu lors de sessions plénières<sup>28</sup>. Elles n'ont pas suscité beaucoup d'enthousiasme de la part des participants, pour le dire poliment. En fait, une grande partie des critiques formulées dans la littérature sur les examens par les pairs de la MOC semble faire référence à ces premiers examens, qui ont eu tendance à donner lieu à des réunions interminables et franchement fastidieuses au cours desquelles les plans nationaux d'inclusion sociale complets de tous les États membres étaient présentés les uns après les autres, sans presque aucun temps de discussion. À partir de 2005-2006, la MOC sociale rationalisée s'est de plus en plus concentrée sur des questions clés, permettant des discussions plus approfondies lors de ces examens par les pairs du CPS. Au cours des années de référence complètes (2006 et 2008), les États membres ont été invités à présenter leurs politiques sur un nombre limité de priorités politiques stratégiques dans les rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale<sup>29</sup>. Entre ces années de référence complètes, les rapports se sont limités à un thème central par volet (années « thématiques » ou années de référence légères)<sup>30</sup>. En conséquence, les examens par les pairs du CPS sont devenus plus ciblés, avec des groupes de travail distincts sur différents thèmes (sujets clés), et sont désormais connus sous le nom d'« examens approfondis », qui se poursuivent jusqu'à ce jour dans le cadre du Semestre (section 5).

### 3.3 Financement des réseaux de parties prenantes de l'UE

Afin de donner la parole aux parties prenantes, mais aussi dans le but de créer une communauté de la dimension sociale de l'UE, la Commission finance, depuis la fin des années 1990, des réseaux européens tels que le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (*European Anti-poverty Network – EAPN*). Depuis 2007, les réseaux de parties prenantes de l'UE bénéficient d'un financement de base dans le cadre du

---

<sup>28</sup>. Toutes les délégations du CPS sont présentes, c'est-à-dire qu'il y a environ 50 à 60 participants.

<sup>29</sup>. Dans le cas de l'inclusion sociale, il est suggéré que le RSN couvre au maximum quatre politiques stratégiques prioritaires. Les États membres sont invités à inclure des stratégies complètes dans une annexe à leur RSN.

<sup>30</sup>. Par exemple, dans le domaine de l'inclusion sociale, les thèmes suivants ont été abordés : la pauvreté infantile (2007) ; le sans-abrisme et l'exclusion du logement (2009) ; et l'impact social de la crise financière et économique (2010). L'inclusion active a également fait l'objet d'une attention pluriannuelle.

programme PROGRESS<sup>31</sup>. Ces réseaux sont destinés à rassembler les parties prenantes au niveau national et à soutenir et organiser leur engagement dans le processus de la MOC sociale aux niveaux national et européen. Ils sont censés évaluer les contributions des gouvernements et participer à des consultations et activités d'évaluation comparative. En 2010, la Commission a financé douze réseaux de ce type<sup>32</sup>, spécifiquement sur le thème de l'inclusion sociale. Ces réseaux couvraient des thématiques telles que l'économie sociale, le sans-abrisme, les enfants en situation de pauvreté, les services sociaux, l'inclusion financière et la politique d'inclusion sociale dans les collectivités locales. Bon nombre de ces réseaux de la société civile ont organisé leurs propres exercices d'évaluation comparative et ont élaboré leurs propres fiches d'évaluation, en consultant leurs membres sur l'action réelle des gouvernements dans les matières spécifiquement couvertes par les trois volets de la MOC sociale.

Grâce à l'élaboration d'indicateurs, au recours à des examens approfondis du CPS et au lancement d'examen par les pairs du programme PROGRESS, le CPS a considérablement accru ses capacités de suivi et d'apprentissage mutuel au cours des années 2007-2009<sup>33</sup>. Parallèlement, la Commission a activement encouragé le développement d'une « communauté de la MOC sociale », réunissant régulièrement toutes ces parties prenantes dans le cadre de conférences et de séminaires, mais aussi d'examen par les pairs. Néanmoins, la MOC sociale est restée largement isolée de la stratégie économique globale de l'UE (Lisbonne II).

#### **4. Marginalisation face à la stratégie Europe 2020 et au Semestre européen (2010-2011)**

La conception initiale de la stratégie Europe 2020 — qui a remplacé la stratégie de Lisbonne en 2010 et a été pensée comme une stratégie européenne de sortie de la crise économique et financière mondiale démarrée en 2008 — a tenu la promesse de corriger cette situation d'isolement de la MOC sociale. Au moment de son lancement, son agenda politique était plutôt global (ce qui constituait, dans une certaine mesure, un retour à la stratégie de Lisbonne initiale) et accordait une visibilité et une importance considérables à l'emploi et à l'inclusion sociale. Plus concrètement, Europe 2020 était organisée autour de trois piliers intégrés : a) la surveillance macroéconomique (par la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques - PDM) ; b) la surveillance budgétaire dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance ; et c) la coordination thématique et la réforme structurelle (dans des domaines tels que l'innovation, la recherche et le développement, l'emploi, l'éducation et l'inclusion sociale).

31. Le programme PROGRESS (2007-2013) était un instrument financier soutenant le développement et la coordination de la politique de l'UE dans les domaines de l'emploi, de l'inclusion sociale et de la protection sociale, des conditions de travail, de la lutte contre la discrimination et de l'égalité des sexes.

32. Les réseaux sont financés par le programme PROGRESS à des degrés divers (principe de cofinancement), allant d'une proportion très modeste du financement total pour les grandes organisations telles que CARITAS, à des moyens très importants pour des réseaux tels qu'EAPN ou la FEANTSA.

33. Parallèlement, l'EMCO est devenu de plus en plus influent dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices intégrées en coopération avec les acteurs de la politique économique de l'UE.

La « coordination thématique » prévue par la stratégie Europe 2020 initiale combinait les priorités de l'UE avec ses grands objectifs principaux et sept initiatives phares. La « croissance inclusive » constituait dès lors l'un des principaux objectifs de la stratégie Europe 2020. La coordination thématique était guidée par quatre lignes directrices intégrées sur l'emploi, dont la ligne directrice 10 sur la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté<sup>34</sup>. À la suite de discussions difficiles avec les États membres, le président de la Commission, M. Barroso, a lui-même réussi à convaincre les chefs d'État et de gouvernement d'accepter le tout premier objectif chiffré de l'UE en matière de pauvreté et d'exclusion sociale<sup>35</sup> : soustraire au moins 20 millions de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion d'ici 2020, par rapport à 2008. Parmi les programmes phares, citons « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » et la plateforme européenne contre la pauvreté (*European Platform Against Poverty* – EPAP).

Alors qu'au moment de son lancement en 2010, il semblait que les questions sociales et d'emploi de la stratégie Europe 2020 jouissaient d'une certaine visibilité, les premières expériences du Semestre européen, qui a effectivement débuté en 2011 (en pleine crise financière mondiale), semblaient confirmer les pires craintes des détracteurs, à savoir que le nouveau cadre intégré de coordination des politiques de l'UE entraînerait la subordination des objectifs de cohésion sociale à la consolidation budgétaire, à l'austérité et à la réduction des prestations sociales imposée par les acteurs de la politique économique (Pochet 2010). Cette subordination était en effet frappante dans les documents politiques initiaux, produits en 2011 au cours du premier cycle du Semestre européen. Par exemple, dans le premier examen annuel de la croissance (Commission européenne 2011 : 6), les soins de santé étaient considérés comme une simple charge pour les budgets publics, les réformes visant seulement à équilibrer les budgets<sup>36</sup>. Tout aussi important, la politique sociale avait été réduite à une politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la mise en place de la nouvelle stratégie. Seules trois recommandations spécifiques par pays (RSP), toutes destinées aux nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale, ont abordé les questions de pauvreté et d'inclusion sociale, en dépit de la faiblesse des objectifs nationaux qui, selon la Commission, ne permettront pas d'atteindre l'objectif européen de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale d'ici 2020 : ces objectifs ont donc rapidement perdu de leur importance politique. Les programmes nationaux de réforme étaient eux aussi largement axés sur les questions économiques (Zeitlin et Vanhercke 2018).

Dans le même temps, la Commission Barroso II a en outre retiré son soutien à la MOC sociale en tant que processus autonome. À partir de 2010, motivés par la gestion de la crise financière et la nécessité de « rester concentrés », les États membres n'ont plus été officiellement invités à produire des rapports sociaux nationaux, tandis que

---

34. Les six premières lignes directrices concernaient les politiques économiques des États membres et de l'UE.

35. L'objectif européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale repose sur une combinaison de trois indicateurs : le taux de risque de pauvreté, le taux de privation matérielle grave et la proportion de personnes vivant dans des ménages (quasi-)sans emploi (c'est-à-dire à très faible intensité de travail).

36. De même, les textes du début du Semestre ne traitaient l'éducation que comme un domaine de dépenses publiques à contrôler ou à réduire.

la Commission s'est également retirée de la production du rapport annuel conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Dans les deux cas, l'une des principales motivations était l'insistance de la Commission, et en particulier du SECGEN, pour qu'il n'y ait pas de processus de coordination politique parallèle en dehors d'Europe 2020 — qu'un haut fonctionnaire de la Commission a qualifié de « plate-forme unique » (« *the only game in town* ») pour l'Europe sociale — et que les rapports sociaux, tant au niveau national qu'eupéen, soient exclusivement intégrés dans les procédures du Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2014).

L'expérience de la Plate-forme européenne contre la pauvreté (EPAP), le fleuron de la politique sociale de la Commission dans le cadre du nouveau Semestre européen, a été tout aussi peu encourageante. Des entretiens de haut niveau confirment que l'EPAP a « atterri » sur les acteurs de la politique sociale — y compris la DG EMPL et le CPS — sans consultation préalable lors de la phase finale de la conception d'Europe 2020 (entretiens avec la DG EMPL, juin 2012). Au départ il n'était pas évident de déterminer si l'EPAP était censée remplacer ou compléter la MOC sociale, et la communication fondatrice, longtemps retardée, a largement reconditionné les activités et initiatives préexistantes, en rebaptisant par exemple la table ronde sur la pauvreté et l'inclusion sociale qui avait lieu chaque année depuis 2002 (voir section 1) en « Convention annuelle » de l'EPAP<sup>37</sup>. En conséquence, les acteurs sociaux n'ont jamais vraiment considéré l'EPAP comme un outil stratégique (d'autres diraient qu'ils n'ont pas su saisir la fenêtre d'opportunité de l'EPAP). L'évaluation de la stratégie Europe 2020 par le CPS-EMCO (2019 : 137) confirme qu'« après un départ ambitieux, cette initiative a perdu son élan et sa pertinence politique ».

En d'autres termes, le début d'Europe 2020 et du Semestre européen a coïncidé avec le ralentissement économique et la vague d'austérité imposée depuis Bruxelles, ce qui a anéanti la vision patiemment développée de la politique sociale comme facteur productif. L'effet en a été de « priver la politique sociale de toute son énergie politique, la MOC sociale étant de fait mise en veilleuse » (Armstrong 2016 : 34)<sup>38</sup>.

## 5. Redynamisation : le Comité de protection sociale « sauve » son processus – vers une première socialisation (2011-2014)

Dans un tel contexte, il n'est peut-être pas surprenant que les ministres des Affaires sociales des États membres — approuvant un avis du CPS, qui se montrait très actif à l'époque — aient ressenti le besoin de déclarer hardiment, en juin 2011, que la MOC sociale s'était révélée être un instrument flexible, efficace et fructueux et qu'elle serait « redynamisée » (comprendre : « relancée ») dans le cadre de la nouvelle stratégie Europe 2020 (Conseil de l'Union européenne 2011). Les objectifs politiques de la MOC sociale ont été actualisés et reconfirmés, les ministres des Affaires sociales ayant décidé

37. Après l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, la convention annuelle de l'EPAP est devenue la « Convention annuelle sur la croissance inclusive ». Voir Sabato et Vanhercke (2014) pour une première évaluation de l'EPAP.

38. Dawson (2018 : 195) va encore plus loin et affirme que « la méthode ouverte de coordination distincte pour l'inclusion sociale... a été totalement abolie ».

que la méthode continuerait à viser un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, sur la promotion de pensions adéquates et viables, et sur l'organisation de soins de santé et de soins de longue durée accessibles, de qualité et durables dans les États membres. Dans le même temps, le Conseil EPSCO a décidé de continuer à établir régulièrement des rapports stratégiques (notamment par le biais des rapports sociaux nationaux produits par la plupart des États membres, mais pas tous, en 2012 et 2014), à améliorer l'apprentissage mutuel, à renforcer la capacité d'analyse (y compris l'élaboration des indicateurs communs) et à améliorer la participation des parties prenantes (CPS 2011a et 2011b). Le CPS a également pris en charge la production des « rapports sociaux » annuels, qui remplacent le rapport social conjoint (CPS 2013 et 2014) et les rapports thématiques, de manière plus politique et plus lisible. Cette production illustre un point essentiel soulevé par Armstrong (2016 : 39) : « c'est grâce aux activités du CPS que la MOC sociale est restée analytiquement opérationnelle ».

Les ministres des Affaires sociales et le CPS, soutenus discrètement, mais efficacement par le secrétariat du CPS, qui est assuré par la DG EMPL, ont donc assumé la responsabilité principale de la relance de la MOC sociale. Ce faisant, ils ont stratégiquement confirmé sa large portée : le processus continuerait à couvrir non seulement l'inclusion sociale (comme prévu dans le cycle initial du Semestre), mais également les pensions et les soins de santé et de longue durée. J'ai par ailleurs défendu l'idée que, si les États membres ont reconnu les défauts évidents du processus de la MOC, la majorité d'entre eux ont décidé qu'ils ne pouvaient pas se permettre de la perdre dans le cadre du Semestre européen (Lelie et Vanhercke 2013). Pour être plus précis : une large coalition d'États membres a estimé qu'en l'absence de contribution de la MOC sociale en termes de capacité d'analyse et d'élaboration de consensus, les ministres des Affaires sociales seraient privés des outils nécessaires pour a) contrebalancer l'accent excessif mis sur les considérations budgétaires et économiques dans le premier cycle du Semestre européen ; b) s'attaquer à la réduction de la politique sociale à la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; et c) renverser l'insistance unilatérale mise sur la protection sociale comme facteur de coût dans le discours de l'UE, lors des premiers cycles du Semestre européen.

Si le rôle du CPS dans le suivi de la dimension sociale du Semestre européen a évolué grâce au renforcement de sa collaboration avec l'EMCO, il s'appuie aussi largement sur l'expertise de son propre sous-groupe « Indicateurs » (ISG), qui a développé un vaste éventail d'indicateurs statistiques et de sources de données pour le suivi des objectifs communs de l'UE dans les trois volets de la MOC sociale (Barcevičius *et al.* 2014 : chapitres 2-3 ; Lelie et Vanhercke 2013). À la demande du Conseil EPSCO, l'EMCO et le CPS ont élaboré, à partir de 2011, un cadre d'évaluation conjoint (*Joint Assessment Framework – JAF*) d'Europe 2020 pour le suivi des lignes directrices pour l'emploi. Les résultats produits par le JAF alimentent à leur tour le suivi des résultats en matière d'emploi (*Employment Performance Monitor – EPM*) et le suivi des performances de la protection sociale (*Social Protection Performance Monitor – SPPM*), développés par les deux comités à la demande de l'EPSCO et du Conseil européen, en 2011 et 2012 respectivement. Les deux documents de suivi comprennent des représentations visuelles des résultats comparés des États membres par rapport à un ensemble d'indicateurs globaux et contextuels, ainsi que des profils détaillés de pays, résumant les principaux



défis et les résultats positifs. Le SPPM met également en évidence les tendances sociales communes à long terme qui sont à surveiller : celles pour lesquelles les indicateurs vont dans la mauvaise direction dans un nombre important de pays par rapport aux objectifs et lignes directrices d'Europe 2020.

Avec le soutien essentiel du commissaire Andor et de son équipe, « le Comité de la protection sociale a été réintégré dans le cœur de la gouvernance du Semestre européen en 2013 et a également eu l'occasion de participer à l'examen des programmes nationaux de réforme et des RSP » (Copeland et Daly 2018 : 11). À partir de 2013, les équipes pays de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont même été chargées des premiers projets de RSP sociales (*ibid.* : 12). La même année, le sous-groupe « Indicateurs » du CPS a élaboré, en coopération avec le groupe « Santé publique » du Conseil au niveau des hauts fonctionnaires (*Working Party on Public Health at Senior Level – WPPHSL*), un cadre d'évaluation conjoint dans le domaine de la santé (dont la discussion se poursuit à ce jour au sein du CPS-ISG). En réponse au débat sur la « dimension sociale de l'UEM » lancé par le président du Conseil européen (2013), le CPS et l'EMCO ont en outre élaboré — à la demande de la Commission et du Conseil EPSCO — un tableau de bord des principaux indicateurs sociaux et de l'emploi (destiné à compléter le JAF, l'EPM et le SPPM) qui a été utilisé dans le rapport conjoint sur l'emploi.

Ce suivi approfondi des politiques sociales et d'emploi est allé de pair avec une importante intensification de la surveillance multilatérale et de l'examen par les pairs au sein de l'EMCO et du CPS, en réponse aux demandes successives du Conseil EPSCO : des examens thématiques approfondis et, fait intéressant, des examens *ex ante* des réformes sociales envisagées ont ainsi été réalisés par le CPS en 2013 et 2014. Parallèlement, l'EMCO et le CPS ont également continué à organiser un vaste programme d'examens volontaires par les pairs des bonnes pratiques nationales par le biais du programme d'apprentissage mutuel de la SEE, PROGRESS et (depuis 2014) le nouveau programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (*Employment and Social Innovation – EASI*).

La relance de la MOC sociale s'est donc révélée être un succès. Il est en effet remarquable que, dans un environnement si fortement marqué par la crise économique, le Comité de l'emploi (EMCO), le CPS et la DG EMPL aient finalement pu utiliser le mandat d'Europe 2020 (y compris l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et le contexte du Semestre européen pour intensifier encore, à partir de 2011, une surveillance mutuelle tout au long de l'année, en vue de renforcer leur propre boîte à outils analytique et, partant, leur influence globale sur le contenu des recommandations spécifiques par pays (RSP) dans les domaines de l'emploi, de la pauvreté, des pensions et (dans une moindre mesure) des soins de santé et des soins de longue durée (Zeitlin et Vanhercke 2014). Après avoir joué un rôle strictement limité dans la mise en œuvre par tâtonnements des premiers cycles du Semestre européen, le CPS s'est en effet imposé comme un acteur clé dans le suivi, l'examen et l'évaluation des réformes nationales au sein du Semestre européen, aux côtés de l'EMCO, du CPE et du CEF.

En conséquence, alors que la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro se transformait en une crise économique et de l'emploi plus large, un rééquilibrage

significatif entre les objectifs sociaux, économiques et d'emploi devint visible dans l'orientation politique des Semestres européens successifs, une tendance que Jonathan Zeitlin et moi-même avons dénommée la « socialisation » du Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2014 et 2018). Notez que Copeland et Daly (2018 : 2) affirment que la socialisation du Semestre a été « conditionnelle et contingente », entre autres parce que « la politique sociale de l'UE, telle qu'elle est énoncée dans les RSP, est beaucoup plus orientée vers le soutien au développement du marché que vers la correction des défaillances du marché ».

## **6. Maturité : socialiser davantage le Semestre européen grâce à la boîte à outils de la MOC (2015-2019)**

Dans un discours d'octobre 2015 devant le Parlement européen, au cours duquel le président élu de la Commission, M. Juncker, a énoncé son ambition d'obtenir un « triple A social » pour l'UE, il a également déclaré que le Semestre n'était pas seulement un processus économique et financier, mais qu'il devrait nécessairement tenir compte de la dimension sociale, y compris dans les RSP (Juncker 2015). La nouvelle Commission a rapidement introduit une série d'innovations importantes dans l'organisation du Semestre, y compris un nouveau cycle de rationalisation<sup>39</sup>. Le fait que, depuis le début de 2015, la DG EMPL ait été chargée de rédiger le chapitre sur la politique sociale et d'emploi dans les rapports nationaux nouvellement introduits a certainement contribué à la socialisation accrue tant du contenu politique substantiel du Semestre que de ses procédures de gouvernance, un fait qui est devenu de plus en plus visible au cours du cycle 2016. Pour cet exercice, la DG EMPL a pu s'appuyer sur une importante expertise interne en matière de politiques et de pays, acquise au cours des années précédentes, ainsi que sur des unités clés traitant de la politique du marché du travail et de la formation et des compétences. Suite à une décision de la Commission Juncker, ces unités avaient été transférées depuis, respectivement, les DG ECFIN et Éducation et Culture (EAC) (Zeitlin et Vanhercke 2018).

Au cours de la période 2015-2017, les services de la Commission ont finalisé la liste des indicateurs de santé du JAF et produit 28 analyses spécifiques par pays, en étroite collaboration avec le groupe de travail CPS-ISG. En 2017, il a également été convenu d'inclure dans les PNR des rapports sur les évolutions nationales dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale et de donner aux rapports sociaux une orientation thématique annuelle (EMCO et CPS 2019 : 76). Il convient toutefois de noter que, malgré cela, l'efficacité des rapports sociaux via les PNR a récemment été remise en question par l'EMCO et le CPS (2019 : 87), entre autres parce que la portée des rapports sociaux dans les PNR est beaucoup plus limitée que les objectifs communs de la MOC sociale (*ibid.* : 147).

---

**39.** La rationalisation du Semestre a consisté à a) intégrer les examens approfondis de la PDM et les documents de travail des services de l'UE soutenant les RSP dans un seul rapport national ; b) réviser le calendrier ; et c) produire des RSP moins nombreuses, plus stratégiques et moins prescriptives (pour une discussion plus approfondie, voir Zeitlin et Vanhercke 2018).

La proclamation officielle par le Parlement européen, les dirigeants de l'UE et la Commission<sup>40</sup> de l'initiative phare de Juncker, le socle européen des droits sociaux<sup>41</sup>, peut être considérée comme un véritable changement de cap dans la mesure où elle a effectivement réorganisé l'agenda de la politique sociale de l'UE et renforcé l'institutionnalisation de la MOC comme instrument politique (Vanhercke *et al.* 2018). La forte pression exercée par le cabinet Juncker pour intégrer immédiatement le socle européen des droits sociaux dans le cycle du Semestre en cours (y compris les lignes directrices pour l'emploi), a donné plus de poids aux acteurs des affaires sociales, en particulier à la DG EMPL, pour demander une plus grande prise en compte des défis sociaux et de l'emploi dans les rapports pays (RP) et pour continuer à développer la boîte à outils de suivi. Le rapport conjoint sur l'emploi (*Joint Employment Report* – JER) de 2018 a ainsi présenté pour la première fois un nouveau tableau de bord social (remplaçant le tableau de bord social 2013 mentionné à la section 5), qui suit les résultats des États membres par rapport aux principes clés du socle européen des droits sociaux au moyen de 12 indicateurs principaux. Sur la base de leurs résultats, les États membres sont classés (visuellement) en sept groupes : « les plus performants », « meilleurs que la moyenne », « bons, mais à surveiller », « moyens/neutres », « faibles, mais en amélioration », « à surveiller » et « en situation critique ».

La principale nouveauté du Semestre européen 2019 a été de renforcer les liens entre le Semestre et le financement de l'UE<sup>42</sup>. Les rapports nationaux de 2019 contenaient en particulier une nouvelle annexe D sur les « Orientations en matière d'investissement pour le financement de la politique de cohésion 2021-2027 ». Il s'agit d'une liste de sujets et de domaines politiques dans lesquels les États membres sont invités à accroître leurs investissements. Le point non écrit, mais clairement compris est que les États membres sont censés construire leurs futurs programmes opérationnels liés aux fonds structurels<sup>43</sup> autour de ces domaines d'investissements prioritaires. Il convient également de noter que, lorsque la Commission a signé un protocole d'accord avec la Grèce pour un nouveau programme de soutien à la stabilité, elle a publié, pour la première fois, une évaluation *ex ante* de l'impact social du nouveau programme en août 2015 (Commission européenne 2015).

En raison de l'importance accordée aux défis sociaux sous la Commission Juncker, Corti (2020) a constaté une nouvelle augmentation des RSP portant sur la « protection sociale » et l'« investissement social » ainsi qu'une baisse substantielle des recommandations de « retrait social » au cours des cycles 2018 et 2019 du Semestre.

Il convient de noter que la MOC a été présentée comme l'un des outils à utiliser pour mettre en œuvre la recommandation du Conseil<sup>44</sup> sur l'accès à la protection sociale (Conseil de l'Union européenne 2019), l'un des premiers résultats concrets du socle

40. Lors du tout premier sommet social du Conseil européen, qui s'est tenu à Göteborg en novembre 2017.

41. Le président Juncker a annoncé la création de ce socle pour la première fois dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2015.

42. Pour une analyse de l'interaction entre la MOC et le financement de l'UE, voir Verschraegen *et al.* (2011).

43. Le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen Plus et le Fonds de cohésion.

44. Dans le même ordre d'idées, la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne (2008) sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, ainsi que la recommandation de la Commission européenne (2013) sur l'investissement dans l'enfance, ont été suivies dans le cadre de la MOC sociale.

européen des droits sociaux : la mise en œuvre « devrait être examinée dans le contexte des outils de surveillance multilatérale conformément au Semestre européen et à la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale » (*ibid.* : §19)<sup>45</sup>. La question de savoir comment les outils de la MOC devraient être adaptés en vue de l'intégration prévue des objectifs de développement durable (ODD) dans le cadre du Semestre européen sera au cœur des travaux de l'EMCO et du CPS en 2020.

Il est essentiel que le socle des droits sociaux ait été pleinement adopté par la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen : elle a demandé au nouveau commissaire aux Affaires sociales, Nicolas Schmit, de préparer un plan d'action pour le début 2021 afin de mettre en œuvre le socle (von der Leyen 2019 ; Commission européenne 2020c). Le programme de travail de la nouvelle Commission européenne pour 2020 fait référence à une initiative juridique sur des salaires minimums équitables pour les travailleurs (Commission européenne 2020b). Il annonce également la mise en place, d'ici 2021, d'une garantie européenne pour l'enfance qui assurerait l'accès aux droits fondamentaux pour chaque enfant menacé d'exclusion sociale, ainsi qu'une proposition de régime européen de réassurance chômage. La Commission européenne (2020c) a également annoncé, pour le premier trimestre de 2020, une nouvelle stratégie européenne en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. En outre, il n'est pas exclu que la priorité accordée par la Commission von der Leyen à l'impact du changement démographique<sup>46</sup> (*ibid.*) puisse créer un nouvel élan pour la DG EMPL afin d'intensifier les échanges de type MOC sur les soins de longue durée (pratiquement inexistant à ce jour), un sujet jusqu'à présent largement dominé par la DG ECFIN. Un récent rapport de synthèse du Réseau européen de politique sociale (*European Social Policy Network*, ESPN) conclut en effet que les États membres continueront à être confrontés à des défis importants en matière de systèmes de soins de longue durée, et notamment un écart croissant entre les besoins et l'offre de soins (Spasova *et al.* 2018).

## Analyse et conclusions

Ce chapitre a tout d'abord montré que parler de « la MOC » constitue, inévitablement, un raccourci intellectuel. Même parmi les trois volets de la MOC sociale, apparaissent d'importantes différences : les MOC inclusion sociale, pensions et soins de santé et soins de longue durée ont suivi des calendriers de développement différents (un rythme rapide pour l'inclusion sociale, un rythme plus lent pour les pensions et encore plus lent pour les soins de santé), ce qui se traduit par des architectures institutionnelles et des degrés de « mordant » différents de leurs processus respectifs. Elles ont également été conduites par des configurations de parties prenantes diverses : les ministres des Affaires sociales ont donné le ton dans le domaine de l'inclusion sociale, tandis que les ministres de la Santé ont traîné les pieds dans le domaine des soins de santé, laissant en fait l'initiative politique à la Commission. Un absent important est à noter dans l'histoire

---

45. Plus généralement, la Commission européenne (2018a) considère que le Semestre européen de coordination des politiques constitue un outil approprié pour suivre les progrès réalisés dans les domaines clés couverts par le socle européen des droits sociaux.

46. La Commission européenne (2020c) a annoncé un Livre vert sur le vieillissement au quatrième trimestre de 2020.

de la MOC : le Parlement européen. Les volets ont également été créés pour des raisons très différentes : pour les pensions et les soins de santé, « occuper le territoire » vis-à-vis des acteurs économiques constituait une motivation essentielle.

Ce chapitre a également montré que la MOC s’est constamment réinventée<sup>47</sup>, malgré les contraintes issues des choix passés. Pourtant, comme le soutient Armstrong (2016 : 3), « il serait erroné de considérer l’histoire de la MOC comme un phénomène unidirectionnel qui aurait vu son déploiement et son importance simplement s’accroître au cours du temps ». En effet, après une première phase d’expérimentation, les volets de la MOC sociale ont été rationalisés en une seule MOC sociale globale en 2006 (ce qui a permis de lancer la MOC santé, malgré la résistance des États membres). Celle-ci a été dans une large mesure mise de côté dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée (une période utilisée pour améliorer la boîte à outils de suivi et d’apprentissage de la MOC), marginalisée davantage au début de la stratégie Europe 2020 pour être ensuite redynamisée en 2011 (grâce à l’activité du CPS), et est enfin arrivée à maturité dans le cadre du Semestre européen, qu’elle a contribué à « socialiser ». Dawson (2018 : 207) souligne toutefois un paradoxe important dans la thèse de la socialisation : elle « espère sauver le Semestre européen en détournant ses processus au profit des voix sociales. Mais qu’en est-il du danger que les voix sociales soient elles-mêmes détournées, ou “intégrées” dans la logique plus large de la compétitivité et de l’adéquation au marché qui est celle du Semestre ? ».

La MOC semble faire face à ce que Tholoniati (2010) appelle le « dilemme de la *soft law* » : d’une part, la MOC doit maintenir un activisme politique au plus haut niveau politique de l’UE afin de nourrir l’agenda de l’UE. D’autre part, elle doit garantir un degré suffisant de prévisibilité institutionnelle pour permettre une mise en œuvre efficace. Les moteurs du processus, qui ont varié au fil du temps, ont en effet adapté (et parfois réinventé) de manière créative les routines procédurales à l’évolution des circonstances politiques (par exemple, la révision de la stratégie de Lisbonne sous la Commission Barroso). Les représentants des États membres au sein de l’EMCO et du CPS ont exploité l’acquis institutionnel et la flexibilité de la MOC sociale en tant que processus volontaire pour introduire — à un moment où le processus avait été mis sur la touche pendant plusieurs années et risquait même d’être abandonné — de nouvelles initiatives de rapport social au niveau national et européen, dont les examens approfondis et le lancement d’un programme novateur d’examens *ex ante* par les pairs des grandes réformes sociales (sur le mécanisme de pression par les pairs au cours du Semestre européen, voir Louvaris Fasoi 2018). Ce faisant, les acteurs sociaux ont acquis une position de plus en plus influente au sein du Semestre européen, y intégrant pleinement la boîte à outils de la MOC. L’étape la plus récente est l’utilisation de la MOC dans la mise en œuvre du socle (notamment la recommandation du Conseil sur l’accès à la protection sociale) et le débat en cours sur l’adaptation des outils de suivi en vue de l’intégration prévue des ODD dans le Semestre européen (Commission européenne 2020b). Contrairement à la

47. Mark Dawson (2018 : 194) affirme que la MOC sociale est « candidate au titre du processus politique de l’UE le plus modifié et bricolé de l’histoire », tandis que Tholoniati (2010 : 112) parle d’« inventer et réinventer » la « roue de la MOC » et Armstrong (2016) d’« une forme de gouvernance qui a été en constante évolution depuis sa création ».

plupart des prévisions, il semblerait donc que la coordination des politiques sociales se soit avérée obstinée, plutôt qu'obsoleète (Armstrong 2016).

Ce chapitre a montré que la MOC n'est pas simplement « là pour rester », autrement dit qu'elle n'existe pas sur le papier simplement parce qu'elle serait difficile à abolir<sup>48</sup>. En effet, la MOC sociale a été institutionnalisée aux niveaux national et européen d'une manière à laquelle on ne s'attendait peut-être même pas. La MOC est devenue un modèle pour la coordination des politiques européennes, nationales et même régionales dans des domaines politiques sensibles, et pour l'obtention de meilleures pratiques en l'absence de régimes politiques centralisés (voir Greer et Vanhercke 2010 et Vanhercke 2014 pour une analyse plus détaillée). La MOC a été liée à divers instruments politiques de l'UE tels que la législation et les fonds européens, tout en devenant une ressource fiable — entre autres — pour une variété d'acteurs nationaux et européens. Par conséquent, la MOC fait bien plus que survivre : les nouveaux instruments de gouvernance font tôt ou tard référence à la MOC comme à un objectif à atteindre. Des chercheurs ont récemment fait valoir que la MOC constituerait le véhicule approprié pour promouvoir l'entreprise et les droits de l'homme<sup>49</sup> (Augenstein *et al.* 2018) et pourrait être utilement appliquée à la politique de sécurité et de défense commune de l'UE (Sweeny et Winn 2017). Il convient de noter que la MOC continue à fonctionner comme un processus de gouvernance autonome dans une variété d'autres domaines politiques, y compris l'éducation et la formation (Conseil de l'Union européenne 2009), la culture (Commission européenne 2018b), la jeunesse (Commission européenne 2018c), l'aquaculture (Commission européenne 2019) et même (quoique de manière « déguisée ») en matière de politique fiscale (Radaelli 2003).

Plutôt que d'abandonner les réponses législatives, les institutions de l'UE poursuivent ces modes plus traditionnels de mise en œuvre et d'application, parallèlement à l'éventail de mécanismes de gouvernance dont elles disposent. Malgré la prolifération innombrable de nouvelles formes de gouvernance (Sabel et Zeitlin 2008), il n'y a « aucune perte apparente d'appétence pour l'adoption de textes législatifs substantiels et détaillés, y compris l'utilisation de règlements directement applicables » (Armstrong 2016 : 253 ; pour un point de vue différent, voir Tricart, ce volume). Les récentes initiatives législatives dans le sillage du SEDS (pour une discussion, voir Clauwaert 2018) et les initiatives législatives annoncées dans le programme de travail de la nouvelle Commission (sur un salaire minimum équitable, la garantie pour l'enfance et un système européen de réassurance chômage) semblent confirmer cette assertion.

La discussion sur les modes de gouvernance souple ou dure doit être nuancée : des universitaires comme Trubek et Trubek (2007) ont été parmi les premiers à souligner la dépendance accrue, voire l'hybridation, des instruments politiques existants, qui ne peuvent plus être séparés de manière nette. Graziano et Halpern (2016 : 13) affirment que les pressions liées à la crise ont rendu encore plus floues les frontières entre les mécanismes de gouvernance de l'UE de droit souple et de droit dur. Le renforcement

---

48. Les fonctionnaires de la Commission confirment de manière informelle que des scénarios d'abandon des différents processus de la MOC ont circulé lors de la préparation du Conseil européen du printemps 2005.

49. En vue de mettre en œuvre les principes directeurs des Nations unies (ONU) dans ce domaine.

des liens entre les priorités du Semestre et le financement de l'UE (grâce à la nouvelle annexe D des rapports pays; voir section 6) illustre également ce point. Armstrong (2016 : 13) fournit plusieurs illustrations de la manière dont « les processus de la MOC peuvent être mis à profit pour élaborer et contrôler l'application d'instruments juridiques contraignants ». Pris ensemble, ces exemples appellent à une discussion nuancée sur le droit contraignant et la nouvelle gouvernance dans l'UE : les futures évaluations de l'impact de la MOC doivent reconnaître le caractère hybride des instruments.

J'ai analysé ailleurs la manière dont un processus souple, dont l'architecture a été jugée insuffisante par une grande partie de la littérature universitaire, peut plausiblement avoir un impact sur les politiques sociales « dures ». Cela tient au fait que les outils de la MOC ont été plus hybrides (liens avec d'autres instruments politiques), diversifiés (variété des outils existants) et dynamiques (innovation constante des instruments) qu'on ne le pense généralement. Dans certains cas, les outils de la MOC ont fait l'objet d'une appropriation créative par les parties prenantes et ont créé des effets cumulatifs (en combinant différents instruments de la MOC), tout en gagnant en mordant (en exerçant une pression considérable) et en s'ouvrant davantage aux différents acteurs (ce qui entraîne par capillarité des effets en dehors du cercle de la MOC) qu'on ne le pense habituellement. Cela explique pourquoi – en dépit d'analyses académiques extrêmement sceptiques et de tentatives répétées d'affaiblir le processus – la MOC continue de plaire aux acteurs européens et nationaux vingt ans après son lancement officiel. Elle est considérée comme un instrument ayant une valeur ajoutée à deux égards au moins : a) les outils dits « souples » de la MOC sont utilisés par les décideurs politiques et les parties prenantes pour évaluer les phases clés du processus d'élaboration des politiques ; et b) dans certaines conditions et dans certains pays, la MOC fonctionne comme un catalyseur ou un amplificateur sélectif des stratégies de réforme, ce qui a des effets à la fois substantiels et procéduraux sur l'élaboration des politiques nationales et européennes.

En fin de compte, ce n'est pas le caractère dur ou souple de la MOC (avec ses recommandations, ses rapports nationaux et ses indicateurs) qui importe, mais sa capacité à stimuler l'apprentissage politique et surtout l'appropriation créative et à entraîner des effets de levier pour les acteurs européens, nationaux et infranationaux.

Pour que la MOC reste pertinente dans le cadre de la prochaine stratégie globale de l'UE (post-Europe 2020), une affirmation politique claire de ses objectifs généraux, qui soient également en relation avec le socle européen des droits sociaux, pourrait être nécessaire. Cela ne devrait toutefois pas conduire à des réflexions nostalgiques sur le « retour à l'autonomie », comme ce fut le cas sous Lisbonne I : s'il « est porteur de l'espoir de sauver l'Europe sociale du discours hostile dans lequel elle doit désormais trouver place », un tel retour présente également un « risque de marginalisation et de manque de pertinence politique » (Dawson 2018). Autrement dit : le risque de redevenir une conversation fermée entre acteurs de la politique sociale de plus en plus ignorés par le principal centre de gravité politique de l'UE, qui tourne autour de la zone euro (*ibid.* : 208). Ce n'est qu'en tant que partie intégrante de la stratégie post-Europe 2020 que la MOC sociale peut maintenir son influence : en favorisant une convergence sociale ascendante et, en fin de compte, en complétant et contrebalançant la coordination

budgétaire et macro-économique. La « révision de la gouvernance économique » lancée récemment (Commission européenne 2020a) offre une opportunité à cet égard. Grâce au solide soutien du socle européen des droits sociaux, les acteurs sociaux ont une réelle opportunité de socialiser davantage la prochaine grande stratégie de l'UE.

## Références

- Armstrong K. (2016) *The Open Method of Coordination – Obstinate or Obsolete?*, Research Paper 45/2016, Cambridge, University of Cambridge Faculty of Law.
- Augenstein D., Dawson M. et Thielbörger P. (2018) *The UNGPs in the European Union: The Open Coordination of Business and Human Rights?*, *Business and Human Rights Journal*, 3 (1), 1-22. doi: 10.1017/bhj.2017.30
- Baeten R. (2007) *La santé et les services sociaux dans le marché intérieur européen*, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2006*, Bruxelles, ETUI, OSE et Saltsa, 161-185.
- Barcevičius E., Weishaupt J. T. et Zeitlin J. (eds) (2014) *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Citi M. et Rhodes M. (2007) *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, Paper, N-07-01, Örebro, EUROGOV.
- Clauwaert S. (2018) *Un nouveau programme législatif pour l'UE : du concret malgré tout?*, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2018*, Bruxelles, ETUI et OSE, 73-96.
- Commission européenne (1999) *Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale*, Communication de la Commission, COM (99) 347, 14 juillet 1999.
- Commission européenne (2000) *L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme : des pensions sûres et viables*, COM (2000) 622, 11 octobre 2000.
- Commission européenne (2001) *L'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées : garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière*, COM (2001) 723, 5 décembre 2001.
- Commission européenne (2003a) *Proposition de rapport conjoint : Soins de santé et soins pour les personnes âgées : soutenir les stratégies nationales visant un degré élevé de protection sociale*, COM (2002) 774, 3 janvier 2003.
- Commission européenne (2003b) *Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne : rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale*, COM (2003) 261, 27 mai 2003.
- Commission européenne (2004a) *Réalisons Lisbonne, Réformes pour une Union élargie*, Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps, Bruxelles, COM (2004) 29, 20 février 2004.
- Commission européenne (2004b) *Moderniser la protection sociale pour le développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables : un appui aux stratégies nationales par la « méthode ouverte de coordination »*, COM (2004) 304, 20 avril 2004.
- Commission européenne (2008) *Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail*, JO L 307, 18 novembre 2008, 11-14.



- Commission européenne (2011) Examen annuel de la croissance : avancer dans la réponse globale apportée par l'UE à la crise, COM (2011) 11, 12 janvier 2011.
- Commission européenne (2013) Recommandation de la Commission du 20 février 2013 Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité, OJ L 59, 2 mars 2013, 5-16.
- Commission européenne (2015) Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece, Commission Staff Working Document, SWD (2015) 162, 19 août 2015.
- Commission européenne (2018a) Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, COM (2018) 130 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018b) Un nouvel agenda européen de la culture, COM (2018) 267, 22 mai 2018.
- Commission européenne (2018c) Results of the open method of coordination in the youth field 2010-2018, Commission Staff Working Document, SWD (2018) 168 final, 22 mai 2018.
- Commission européenne (2019) Study on an interim evaluation of the Open Method of Coordination (OMC) for the sustainable development of EU Aquaculture, Final Report.
- Commission européenne (2020a) Réexamen de la gouvernance économique, COM (2020) 55, 5 février 2020.
- Commission européenne (2020b) Programme de travail de la Commission pour 2020 : Une Union plus ambitieuse, COM (2020) 37, 29 janvier 2020.
- Commission européenne (2020c) Une Europe sociale plus forte pour des transitions justes, COM (2020) 14, 14 janvier 2020.
- Conseil de l'Union européenne (1999) Conclusions du Conseil, du 17 décembre 1999, relatives au renforcement de la coopération en vue de moderniser et d'améliorer la protection sociale, JO C8, 12 janvier 2000, 7-8.
- Conseil de l'Union européenne (2000) Décision du Conseil du 29 juin 2000 instituant un comité de la protection sociale L 173, 12 juillet 2000, 26-27.
- Conseil de l'Union européenne (2003) Soutenir les stratégies nationales pour l'avenir des soins de santé et des soins aux personnes âgées, Rapport conjoint de la Commission et du Conseil, Document 7166/03 (SOC 116), Bruxelles, 10 mars 2003.
- Conseil de l'Union européenne (2004) Communiqué de presse, Session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs, Document 12400/04 (Presse 264), Bruxelles, 4 octobre 2004.
- Conseil de l'Union européenne (2009) Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (Éducation et formation 2020), JO C 119, 28 mai 2009, 2-10.
- Conseil de l'Union européenne (2011) Approbation de l'avis du Comité de la protection sociale sur la relance de la MOC sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Document 10405/11, SOC 418, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2019) Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, 2019/C 387/01, 8 novembre 2019.
- Conseil européen (2000) Conclusions de la Présidence, Conseil européen Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.
- Conseil européen (2001a) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001.
- Conseil européen (2001b) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001.
- Conseil européen (2002) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Barcelone, Document

- SN 100/1/02 REV1, 15 et 16 mars 2002.
- Conseil européen (2003) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 20 et 21 mars 2003, Document 8410/03, 5 mai 2003.
- Copeland P. et Daly M. (2018) The European Semester and EU Social Policy, *Journal of Common Market Studies*, (56) 5, 1001-1118.
- Corti F. (2020) The Politicisation of Social Europe, Conflict dynamics in the post-crisis debate over EU social and employment policies, PhD dissertation, Milano Università degli studi di Milano (à paraître).
- CPS (2002) Common Indicators relating to National Strategies for Adequate and Sustainable Pensions, Second Progress Report of the Indicators Sub-Group of the SPC to the Social Protection Committee, Comité de protection sociale, Bruxelles.
- CPS (2004) Promoting Longer Working Lives through Better Social Protection Systems, Report by the Social Protection Committee of March 2004, Document 6506/04, Comité de protection sociale, Bruxelles, 23 février 2004.
- CPS (2005) Privately Managed Pension Provision, Rapport du Comité de protection sociale, Bruxelles, février 2005.
- CPS (2008) Child Poverty and Well-being in the EU – Current Status and Way Forward, Comité de protection sociale, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne.
- CPS (2011a) Draft background paper to the SPC from the Ad-Hoc Group on Reinvigorating the Social OMC in the Context of the Europe 2020 Strategy, SPC/201109/1, Comité de protection sociale, Bruxelles.
- CPS (2011b) Reinvigorating the Social OMC in the context of Europe 2020, SPC Opinion, Comité de protection sociale, Bruxelles, 17 mai 2011.
- CPS (2013) Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual report of the Social Protection Committee, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne, février.
- CPS (2014) Social Europe. Many ways, one objective. Annual report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union (2013), Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne.
- Dawson M. (2018) New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester, *European Constitutional Law Review*, 14 (1), 191-209.
- Dehousse R. (2004) La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique', in P. Lascombes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 331-56.
- EMCO et CPC (2019) Assessment of the Europe 2020 Strategy, Rapport conjoint du Comité de l'emploi (EMCO) et du Comité de protection sociale (CPC), Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne.
- EUObserver (2005) Lisbon relaunch sparks fierce debate, 2 février.
- Graziano P. R. et Halpern C. (2016) EU governance in times of crisis: Inclusiveness and effectiveness beyond the hard and soft law divide, *Comparative European Politics*, 14 (1), 1-19.
- Greer S. et Vanhercke B. (2010) The hard politics of soft law: the case of health, in Mossialos E., Permannand G., Baeten R. et Hervev T. (dir.), *Health Systems Governance in Europe : the role of EU law and policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 186-230.
- Juncker J.-C. (2015) Setting Europe in Motion: Main Messages, opening statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 22 octobre.

- Kok W. (2004) Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Lelie P. et Vanhercke B. (2013) Inside the Social OMC's Learning Tools: How Benchmarking Social Europe really works, Paper Series, Research Paper, 10, Bruxelles, OSE.
- Louvaris Fasois C. (2018) Mechanisms of Policy Learning in the European Semester: Pension Reforms in Belgium, in Dunlop C., Radaelli C. et Trein Ph. (dir.), Learning in Public Policy: Analysis, Modes and Outcomes, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 75-96.
- Marlier E., Atkinson A.B., Cantillon B. et Nolan B. (2007), The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges, Bristol, Policy Press.
- Natali D. (2008) Pensions in Europe, European Pensions: The Evolution of Pension Policy at National and Supranational Level, Bruxelles, Peter Lang.
- Parlement européen (2004) Proposition de résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission – Proposition de rapport conjoint – Soins de santé et soins pour les personnes âgées : soutenir les stratégies nationales visant un degré élevé de protection sociale, A5-0098/2004, 24 février 2004.
- Parlement européen et Conseil (2002) Programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale, Décision 50/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2001, JO L10, 12 janvier 2002, 1-7.
- Pochet P. (2010) What's wrong with EU2020?, Policy Brief, European Social Policy 2, Bruxelles, ETUI.
- Président du Conseil européen (2013) Elements to frame the discussions on the EMU in the Council, annex to letter from Herman Van Rompuy to Irish Presidency, 1 février 2013.
- Radaelli C. (2003) The code of conduct against harmful tax competition: open method of coordination in disguise?, Public Administration, 81 (3), 513-531.
- Rodrigues M. J. (2001) The Open Method of Co-Ordination as a New Governance Tool, in Telo M. (dir.), L'evoluzione della governance europea, Special issue of Europa/Europe, 2-3, 96-107.
- Sabato S. et Vanhercke B. (2014) About the Baby and the Bathwater: Assessing the European Platform Against Poverty, Working paper, Bruxelles, ETUI.
- Sabel C. F. et Zeitlin J. (2008) Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU, European Law Journal, 14 (3), 271-327.
- Schäfer A. (2006) A Critical Assessment the Open Method of Coordination, Unpublished Manuscript, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- Spasova S., Baeten R., Coster S., Ghailani D., Peña-Casas R. et Vanhercke B. (2018) Challenges in long-term care in Europe: A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Sweeney S. et Winn N. (2017) CSDP and the Open Method of Coordination: Developing the EU's Comprehensive Approach to Security, Journal of Regional Security, 12 (2), 95-122.
- Tholoniati L. (2010) The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument, West European Politics, 33 (1), 93-117. DOI: 10.1080/01402380903354122
- Trubek D. et Trubek L. (2007) New governance and legal regulation: complementarity, rivalry or transformation, Columbia Journal of European Law, 13 (3), 539-564.
- Vandenbroucke, F. (2002) The EU and social protection: What should the European Convention propose?, MPIfG working paper, n° 02/6, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

- Vanhercke B. (2006) Political Spill-Over, Changing Advocacy Coalition, Path Dependency or Domestic Politics?, Theorizing the Emergence of the Social Protection OMC's, Paper presented at the Conference on Governing Work and Welfare in an Enlarged Europe, University of Wisconsin – Madison, 19-20 mai.
- Vanhercke B. (2009) Against the odds: The OMC as a Selective Amplifier for Reforming Belgian Pension Policies, in Kröger S. (dir.) What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions of OMC research, European Integration online Papers (EIoP), 13 (1), (Art. 16).
- Vanhercke B. (2014) An OMC for All Policies: Is Belgium (still) the Best Pupil in the Class?, in Barcevičius E., Weishaupt T. et Zeitlin J. (dir.), Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Vanhercke B. (2016) Inside the Social Open Method of Coordination: the Hard Politics of 'Soft' Governance, Doctoral thesis, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), Amsterdam, University of Amsterdam.
- Vanhercke B., Sabato S. et Ghailani D. (dir.) (2018) Conclusions : Le socle européen des droits sociaux comme tournant majeur, Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 165-186.
- Verschraegen G., Vanhercke B. et Verpoorten R. (2011) The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms, Journal of European Social Policy, 21 (1), 1-18.
- von der Leyen U. (2019) Lettre de mission à Monsieur Nicolas Schmit, Commissaire désigné à l'Emploi, Commission européenne, Bruxelles, 10 septembre 2019.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2018) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, Journal of European Public Policy, 25(2), 149-174. DOI : 10.1080/13501763.2017.1363269.
- Zeitlin J. (2005) Introduction: The Open Method of Co-ordination in Question, in Zeitlin J. et Pochet P. (dir.) with Magnusson L., The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, Bruxelles, Peter Lang, 19-33.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2014) Socializing the European Semester: Economic Governance and social policy coordination in Europe 2020, Report 7, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).

Tous les liens ont été vérifiés le 20 février 2020.