

Le jeu en vaut-il la chandelle?

Comment tourner la rationalisation et la méthode ouverte de coordination à l'avantage de l'inclusion et de la protection sociales dans l'UE



Teresa Bomba

Teresa Bomba est chargée de recherche à *Notre Europe*. Auparavant elle était chargée d'études pour le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale portugais. Elle s'est spécialisée dans

les questions de politique sociale et de l'emploi, de pauvreté et de redistribution du revenu, les systèmes de salaire minimum, l'inclusion sociale, et les pensions. Elle a passé sa maîtrise en so-

ciologie à l'Université de Stockholm et sa *Licenciatura* en Sciences économiques à l'Université technique de Lisbonne.

La rationalisation, un nouveau départ pour la MOC dans les domaines de l'inclusion et de la protection sociale

Après cinq ans de mise en œuvre de la MOC* dans les domaines de l'inclusion sociale et des pensions, l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne a provoqué de nouveaux changements dans un des instruments de politique sociale au niveau de l'UE. Au départ, on avait deux processus distincts, l'un pour l'inclusion, ayant pour but l'intensification de l'effort pour l'éradication de la pauvreté, l'autre pour les retraites, stimulant les échanges de méthodologie sur la réforme des pensions. Récemment, on a vu apparaître le concept de 'rationalisation' (*streamlining*) des politiques de protection et d'inclusion sociales. Ceci vise une plus grande efficacité

et une coordination axée sur les résultats dans tous les processus en place, par le biais d'une action concertée sur les politiques d'inclusion sociale, de pensions, et de soins de santé et de soins de longue durée. Après un premier rapport commun de la Commission européenne sur la protection et l'inclusion sociales pour le Conseil de printemps 2006, les États membres ont été invités à présenter leurs nouveaux rapports nationaux intégrés pour 2006-2008 avant octobre 2006. Une première évaluation aura lieu au début de 2007, à la suite d'une procédure de contrôle multilatéral des processus antérieurement indépendants.

* La Méthode ouverte de coordination (MOC), aussi dite 'de convergence', a été appliquée à plusieurs secteurs de politique sociale au niveau européen où le besoin d'objectifs communs se fait sentir, sans que la législation y soit désirable, selon le principe de subsidiarité. Cette méthode s'appuie sur un va-et-vient entre les États membres et le niveau européen pour établir des objectifs, suivre les progrès effectués par le biais de plans d'action nationaux, l'échange de méthodologies et l'évaluation par des pairs.

L'évaluation à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne: Qu'est-ce qui a changé dans la coopération sur les politiques de pensions et d'inclusion

En mars 2006, le Conseil européen de printemps a établi un programme pour le nouveau processus intégré. Trois niveaux de changements y ont été introduits :

1. Celui des *objectifs communs* convenus, bien qu'ils capitalisent sur des objectifs de Nice 2000 et Laeken 2001. La rationalisation s'étend désormais à trois larges objectifs et les objectifs spécifiques aux trois domaines :

- Avoir un impact décisif sur l'**éradication de la pauvreté et de l'exclusion**, au moyen d'une inclusion sociale active,

d'accès universel aux ressources de base et de leur propagation ;

- Fournir des **retraites adéquates et viables** ;
- Garantir des **services de santé et de soins de longue durée accessibles, viables et de haute qualité**.

2. Celui des *procédures*, qui assurera un meilleur alignement avec la coordination intégrée pour la croissance et l'emploi 2005-2008. Il en va de même pour l'amélioration de la coordination du calen-

drier pour les différentes politiques européennes qui permet des gains directs en efficacité et coordination entre les processus et les politiques sectorielles au niveau national. On peut en espérer l'amélioration de la participation gouvernementale à tous les niveaux et de celle des acteurs sociaux de part en part de ces processus.

3. Enfin, une évolution de l'orientation politique au niveau européen. Alors qu'au début des années 1990, la démarche de l'UE en matière de politique sociale penchait pour une plus grande convergence des objectifs des politiques nationales –

par exemple la recommandation d'un revenu minimum – on a assisté depuis 2000 à un revirement vers une plus grande convergence des résultats de ces politiques. La démarche de rationalisation fait émerger une nouvelle combinaison entre la conception des politiques, la désignation des objectifs et les résultats de ces politiques. Cela pourrait simplifier les initiatives multiples de l'UE en matière de couverture sociale, tout en s'attaquant à l'un des points faibles de la MOC en politique sociale, à savoir sa nature fragmentaire.

La situation sociale en Europe

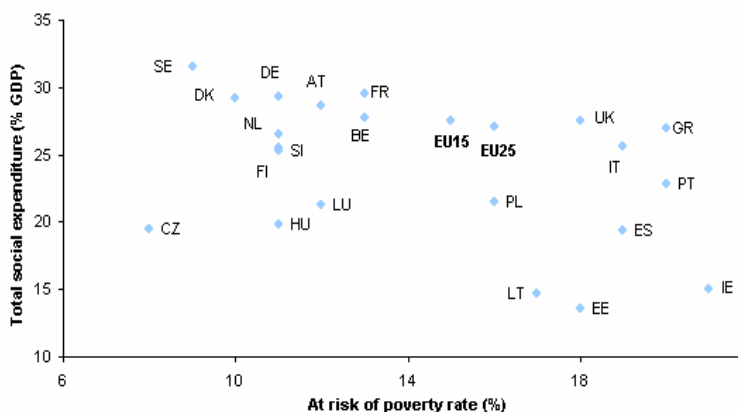
Plusieurs indicateurs ont été mis au point en Europe avec pour objet de mesurer les évolutions européennes et nationales. On retiendra deux observations majeures :

En moyenne, ni la pauvreté ni l'inégalité des revenus n'ont empiré ces dernières années en Europe. Il reste que le progrès reste lent et erratique. La pauvreté a à peine diminué en Europe depuis

13 % de la population entre les âges de 16 à 64 ans. L'inégalité des revenus entre les individus observe les mêmes tendances qui voient les 20 % recevant les revenus les plus élevés jouir de 4,5 fois le revenu disponible pour les 20 % les moins bien rémunérés. La diversité de la dernière vague d'élargissement n'a pas accru le niveau de pauvreté et d'inégalité des revenus, mais le niveau de privation matérielle a augmenté en Europe à cause de la plus grande diversité de conditions de vie dans ces pays.

Il existe un lien positif très clair entre l'incidence de pauvreté et la protection sociale, même si une évaluation détaillée de ses effets n'est pas aisée. Le graphique 1 montre que les pays dont l'incidence de pauvreté est la plus élevée sont aussi ceux dont les politiques redistributives sont les moins développées et exhaustives. En outre, les coûts de protection sociale ont augmenté dans certains pays, essentiellement à cause de l'accroissement des dépenses de retraite, alors même que la majorité des réformes nationales suivaient une stratégie de retranchement pour la majeure partie des prestations sociales, et les taux respectifs de remplacement pour celles-ci, pendant les années 1990 et au-delà de 2000.

Figure 1 -
Pauvreté et dépense sociale dans l'UE, 2001



Note: Data on poverty is not available for Cyprus, Latvia, Malta and Slovakia
Source: Eurostat (2006)

1995. Approximativement 16 % de la population européenne était exposée à la pauvreté monétaire en 2001. Le risque est plus élevé pour les enfants (approximativement 20 %), tandis que la pauvreté à l'âge actif se maintient à

L'Europe a son mot à dire : la bouteille est-elle à moitié vide ou à moitié pleine ?

En l'associant à la critique déjà répandue de la Stratégie de Lisbonne, on s'accorde en général à penser que l'application de la MOC est un échec. Beaucoup voient dans la flexibilité de sa méthode une faiblesse : l'UE ne peut

user de recommandation ou d'incitation forte pour imposer ses objectifs. La critique générale de la stratégie de Lisbonne dans son ensemble porte sur les sérieux problèmes de coordination entre les actions à entreprendre dans plusieurs

secteurs d'activité, ceci entre les États membres et les institutions européennes : elle n'arrive pas à atteindre les objectifs ambitieux fixés en 2000. Cependant, un examen plus détaillé de la MOC montre qu'elle pourrait n'être pas aussi décevante qu'on s'avance à le dire aujourd'hui.

Sur le terrain, les deux processus ont provoqué un mécanisme d'intégration organique, à la fois entre le niveau européen et les États membres, et entre différents niveaux de gouvernement au sein des États. Bien que ceci ne s'applique peut-être pas à tous les États membres, c'est le cas de la plupart des 15, et on note des progrès dans les nouveaux États membres.

Comme la politique sociale européenne relève essentiellement du principe de subsidiarité, n'oublions pas que la MOC, si on l'utilise pleinement, représente un compromis entre subsidiarité et fédéralisme social pour le développement d'une dimension sociale européenne.

La MOC a été suivie d'effets notables dans les pays qui avaient dû concevoir leur politique et mesurer leur performance dans l'isolement.

Les objectifs communs jouent un rôle capital si on veut éviter une politique européenne de retranchement, même si un plus gros effort s'avère nécessaire pour maintenir l'étendue de la redistribution sociale et une couverture minimum adéquate en Europe. Les systèmes nationaux d'aide sociale subissent de fortes pressions pour se réformer, mais les États membres ne peuvent plus effectuer ces réformes de manière solitaire. Cette pression détourne les systèmes de protection sociale nationaux de leur fonction redistributive au pro-

fit de réformes radicales. Théoriquement, si les politiques sociales étaient complètement harmonisées, les différences actuellement présentes dans le développement des mesures sociales nationales seraient peu susceptibles de hausser les niveaux de redistribution sociale. Les pressions provoqueraient plutôt le déclin du niveau de couverture sociale dans les États providence les plus avancés.

Toute évaluation commence avec une analyse quantitative, pour laquelle la qualité de l'information statistique est essentielle. Les données les plus récentes concernant l'inégalité des revenus et la pauvreté remontent à 2001, année qui a vu le commencement d'un des deux processus. Les taux de remplacement qui montrent l'évolution du degré de protection des systèmes de retraite, et comment ils peuvent fournir un outil efficace dans le combat contre la pauvreté des revenus chez les personnes âgées, ne sont accessibles que pour 2005 pour le moment.

Même si la Stratégie de Lisbonne dans son ensemble s'est fixé 2010 comme date cible, le temps nécessaire aux réformes pour produire des résultats varie considérablement d'un domaine à l'autre. Le combat contre la pauvreté monétaire et l'exclusion en est un exemple. Le processus d'inclusion et la stratégie des pensions opéraient sur un cycle biennal pour en prendre compte. Il reste que, si cela s'applique aux politiques de réformes nationales, c'est encore plus le cas pour l'action coordonnée.

Alors qu'au début des années 1990, la démarche de l'UE en matière de politique sociale penchait pour une plus grande convergence des objectifs des politiques nationales on a assisté depuis 2000 à un revirement vers une plus grande convergence des résultats de ces politiques..

Propositions

Améliorer l'efficacité de la stratégie à niveaux multiples

Accroître l'efficacité de la MOC pour l'inclusion et la protection sociale :

Il faut encore faire un effort pour améliorer l'assortiment de méthodes et instruments divers du modèle social européen dont la MOC n'est qu'un élément. L'effort nécessaire porte sur les fonds structurels dans leur composante solidarité / cohésion, qui permettrait de compenser plus efficacement le déséquilibre entre les fins et les moyens, les

ambitions et les instruments de la MOC. En outre, comme il n'existe pas dans le cadre de la MOC de sanctions financières telles qu'il en existe dans le pacte de stabilité et de croissance, les encouragements financiers du budget de l'UE devraient être rendus plus précis dans les stratégies nationales. Il faudrait envisager une association plus forte avec la Charte des droits sociaux et la nécessité d'associer les politiques, et

plus particulièrement la politique sociale avec les droits de l'Homme.

Ajoutons à cela l'établissement d'une correspondance claire entre les systèmes de protection sociale nationaux et les stratégies nationales correspondantes, de telle sorte que les réformes des systèmes de protection apparaissent comme des priorités des stratégies, et vice-versa.

La coordination com-

Les instruments intergouvernementaux tels que la MOC pour les affaires sociales, ne remplacent en rien le projet commun plus ample.

mence au niveau national : Ceci devrait être une priorité urgente, ajustée aux traditions politiques nationales et assurant un dialogue ininterrompu avec les stratégies nationales pour la croissance et l'emploi.

La gestion par objectifs, résultats et indicateurs représente souvent ce sur quoi les pays ont pu se mettre d'accord plutôt que les éléments importants aux yeux des citoyens. Les objectifs de sortie quantifiés sont d'autre part difficiles à manier pour les responsables politiques. Les mesures d'orientation n'ont qu'un impact minimal sur l'inégalité et la pauvreté, étant donné la vaste gamme d'agents causaux à leur source. Aussi la capacité statistique doit-elle être renforcée de manière à obtenir des indicateurs dont la mesure des développements sociaux permette un suivi robuste et synchronique des avantages d'une haute moyenne de prospérité pour l'ensemble de la population européenne.

La dimension qualitative devrait être plus visible, par exemple dans la qualité des emplois ou la qualité de la protection sociale, puisque la modernisation des systèmes européens de protection sociale s'associe généralement à plus de flexibilité et des avantages sociaux moindres.

Affermir la légitimité de la MOC : parce que les processus de la MOC ont d'abord été perçus comme un exercice bureaucratique, on pourrait envisager plusieurs efforts pour affermir la légitimité de l'instrument. Les États mem-

bres pourraient commencer par lui faire plus de publicité et plus de place au niveau national, en stimulant le débat national dans les parlements nationaux. Les partenaires sociaux et les organismes régionaux devraient être invités à participer efficacement non seulement à la mise en œuvre mais aussi à la définition des stratégies et priorités nationales. Il faudrait encore faire de plus gros efforts pour fournir aux citoyens européens la preuve que la stratégie délivre des apports positifs, tels une meilleure qualité de vie, une authentique liberté de choix, la préservation de la protection sociale.

Formuler des engagements contraignants pour des normes sociales minimales - une coopération renforcée :

il faudrait un lien politique plus fort au niveau européen entre le résultat des objectifs d'inclusion et la protection sociale. Ceci permettrait d'intensifier les effets politiques du processus européen et empêcherait aussi de saper la légitimité de la MOC et donc du niveau européen, en s'attaquant au décalage administratif entre ambitions et réalisations. Cela suppose le couplage des objectifs de sortie avec des planchers de revenus (revenu minimum en cas d'absence de revenu du travail et salaire minimum pour l'emploi) communs proportionnels (salaire moyen et PNB).

Pour les États providence moins avancés, ces engagements contraignants pourraient faire progresser

le développement de la protection du revenu adéquate. Pour les plus avancés de tels accords peuvent freiner l'érosion des couvertures minimales. L'organisation de la redistribution personnelle reste à la charge des différents États membres, mais sujette à des directives exécutoires en ce qui concerne les normes de protection minimale.

La redistribution entre les pays peut s'effectuer par le biais du financement structurel des politiques de développement des infra-structures, de l'éducation, de l'emploi et des services publics dans les régions et nations les plus pauvres. Les fonds structurels peuvent servir de stimulant pour faire avancer certaines priorités politiques et définir l'appareil législatif apte à concevoir les minima sociaux. _____

Les mesures récentes pour la rationalisation des processus de la MOC dans le domaine social ne devraient pas nous faire oublier que les instruments intergouvernementaux tels que la MOC pour les affaires sociales, ne remplacent en rien le projet commun qui en ce moment fait défaut dans la sphère européenne.

Ce programme de rationalisation reste un des instruments clés à la disposition de l'UE pour renforcer la dimension sociale, même si la Stratégie de Lisbonne renouvelée accorde beaucoup moins d'importance à la cohésion sociale et aux objectifs environnementaux qu'à l'emploi et à la croissance économique. Il est encore possible de démontrer son efficacité et ainsi affermir l'Europe sociale.