

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.7.2008
SEC(2008) 2170

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**«Un engagement renouvelé en faveur de l'Europe sociale: renforcement de la méthode
ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale»**

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2008) 418 final}
{SEC(2008) 2169}

L'analyse d'impact a trait à la communication intitulée «Un engagement renouvelé en faveur de l'Europe sociale: renforcement de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale». Cette communication, inscrite en tant qu'initiative prioritaire dans le programme de travail 2008 de la Commission, fait à présent partie de la série de documents accompagnant l'agenda social renouvelé.

À partir de 2000, la méthode ouverte de coordination (MOC) a été appliquée successivement à la politique d'inclusion sociale, à la politique en matière de pensions et à la politique relative aux soins de santé et aux soins de longue durée. En 2006, ces trois volets distincts ont été réorganisés en une seule MOC intégrée pour la protection sociale et l'inclusion sociale (ci-après la «MOC sociale»).

Cette méthode de coordination comprend l'adoption d'objectifs communautaires communs (des buts généraux à atteindre par tous, qui sont l'élément moteur de tout le processus), la définition d'un ensemble d'indicateurs communs devant permettre de suivre les progrès réalisés sur la voie des objectifs communs, l'élaboration par les États membres de rapports stratégiques nationaux traduisant les objectifs fixés en politiques concrètes, ainsi que l'évaluation conjointe des progrès et des efforts accomplis par la Commission européenne et les États membres dans le cadre du comité de la protection sociale.

L'évaluation globale des résultats de la MOC sociale par les différents acteurs du processus est largement positive. Cette méthode a soutenu l'apprentissage mutuel, favorisé une participation plus large des parties prenantes, sensibilisé au caractère multidimensionnel de l'exclusion et de la pauvreté, donné une impulsion à la modernisation des systèmes de protection sociale, permis la définition d'une même démarche face aux défis communs et mis en évidence les problèmes communs naissants.

Toutefois, la réalisation des objectifs communs est trop lente ou insuffisante. Il ne serait pas réaliste d'attendre d'un processus de coordination ouvert, reposant sur une coopération volontaire entre les États membres, qu'il produise des résultats de grande envergure en un temps limité. Néanmoins, beaucoup s'accordent à dire que le potentiel de la MOC sociale reste largement inexploité, qu'un certain nombre de faiblesses devraient être corrigées et que le renforcement stratégique de la méthode contribuerait à améliorer la réalisation des objectifs communs.

L'analyse souligne un manque d'engagement politique et de visibilité, ainsi que la nécessité d'améliorer la coordination horizontale des politiques et l'intégration des préoccupations en matière de protection sociale et d'inclusion sociale dans tous les domaines d'action pertinents. En outre, il est nécessaire de fonder l'action publique sur des analyses plus approfondies et d'associer davantage les acteurs régionaux et locaux au processus de la MOC sociale. Les représentants de la société civile devraient aussi jouer un rôle accru, et le processus d'apprentissage mutuel devrait être amélioré.

La nécessité de renforcer la MOC sociale est accentuée par un certain nombre d'événements institutionnels et stratégiques: à l'agenda social renouvelé viennent s'ajouter la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (qui comprend une obligation d'intégration dans toutes les politiques), l'approche de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2010 et l'initiative prochaine de la Commission concernant l'inclusion active.

Pour évaluer les avantages d'une MOC sociale renforcée et déterminer les moyens les plus efficaces d'y parvenir, trois options stratégiques ont été retenues pour faire l'objet d'un examen approfondi¹.

La première option correspond au «statu quo». Elle tient compte du fait que la MOC sociale est par nature un processus évolutif et que, même en l'absence de modifications majeures, elle continuera de changer par petites touches tandis que ses méthodes de travail s'amélioreront progressivement.

La deuxième option consiste en une «refonte fondamentale» du processus: le champ d'application de la MOC sociale serait élargi et le processus serait remodelé pour englober toutes les dimensions des politiques sociales communautaires, garantir une intégration efficace des aspects sociaux dans tous les domaines et se muer, en quelque sorte, en «Lisbonne de la sphère sociale».

La troisième option est un «renforcement vaste et ambitieux au sein de la structure actuelle». Cette option repose sur la démarche suivie jusqu'ici dans le cadre de la MOC sociale, caractérisée par des progrès consensuels et graduels, mais elle est en même temps «stratégique» et «tournée vers l'avenir», car elle imprime une nouvelle dynamique au système. Elle permet d'étudier de nouveaux outils et méthodes de travail à expérimenter et à introduire en étroite coopération avec les États membres, dans le but de revigorer le processus et d'optimiser sa mise en œuvre.

Dans la comparaison des différentes options, il y a lieu de faire la distinction entre les incidences procédurales et les incidences matérielles des changements proposés.

L'analyse d'impact porte principalement sur les aspects de procédure et de gouvernance. On suppose qu'une coordination et un apprentissage mutuel plus efficaces auront des effets positifs sur la réalisation des objectifs communs, à savoir une pauvreté réduite, des régimes de retraite plus viables et adéquats, et des systèmes de soins de santé et de soins de longue durée équitables et efficaces. On présume également – conformément à l'esprit des objectifs communs en matière sociale – qu'une protection sociale et une inclusion sociale améliorées contribueront à la stratégie pour la croissance et l'emploi et, plus généralement, au développement économique durable. Par exemple, les politiques d'inclusion active peuvent non seulement réduire la pauvreté, mais encore accroître l'offre de main-d'œuvre. Les réformes des pensions peuvent contribuer à l'équité entre les générations, mais aussi relever les taux d'activité et assurer la viabilité des finances publiques. De même, de bons systèmes de soins de santé ne favorisent pas seulement le bien-être des individus, ils ont également des effets positifs sur l'offre de main-d'œuvre et la productivité de la main-d'œuvre.

Cependant, il est clair que la MOC sociale ne peut faciliter la réalisation de ces objectifs que si la responsabilité de la politique d'inclusion sociale et de protection sociale continue d'incomber principalement aux États membres. Dès lors, les questions auxquelles il faut répondre sont les suivantes: «Les mesures proposées contribueront-elles à faire de la MOC sociale un mécanisme adéquat et viable de coordination entre les échelons national et

¹ Deux options – l'abandon complet de la MOC sociale et sa pleine intégration dans la stratégie pour la croissance et l'emploi – ont été envisagées mais n'ont pas été retenues pour l'analyse approfondie. Les raisons de ce choix sont expliquées dans l'analyse d'impact.

européen? Feront-elles de la MOC sociale un outil plus adapté pour la poursuite des objectifs communs en matière sociale?»

En d'autres termes, l'évaluation des mesures envisagées au titre des différentes options est une appréciation qualitative de leurs effets potentiels sur la MOC sociale plutôt que de leurs conséquences sur le plan des résultats finaux de la politique menée. C'est pourquoi il n'est pas procédé à une évaluation distincte des incidences sociales, économiques et environnementales globales des options définies. Néanmoins, l'analyse d'impact tient dûment compte des aspects microéconomiques (coûts administratifs, implications sur le plan des ressources) dans son évaluation de la «faisabilité» des différentes options.

Dans l'analyse d'impact, les mesures proposées sont regroupées sur la base des quatre objectifs de la communication: accroître l'engagement politique et la visibilité du processus, renforcer l'interaction positive avec les autres politiques communautaires, renforcer les bases analytiques du processus et améliorer l'appropriation dans les États membres. Elles sont ensuite évaluées au regard de l'ampleur de leurs effets sur les problèmes visés et de leur faisabilité. La notion de faisabilité renvoie à l'acceptation politique, à la disponibilité de ressources humaines et financières, à la charge administrative et à la disponibilité d'outils de base. L'analyse fait apparaître les résultats suivants:

Option 1, «statu quo»

Des changements graduels passant par la mise en œuvre d'un certain nombre d'améliorations convenues au préalable sont susceptibles d'avoir des effets positifs mais, en général, lents et limités sur les problèmes relevés. En outre, cette option comporte le risque que la MOC sociale soit victime d'un «épuisement du processus» et perde progressivement sa crédibilité et la confiance de ses acteurs et de ses partisans. En tout état de cause, il semble très peu probable que des améliorations limitées de ce type suffisent à donner à la MOC sociale la force et l'efficacité nécessaires pour améliorer la réalisation des objectifs communs en matière sociale et renforcer la dimension sociale de l'intégration européenne.

En revanche, la faisabilité de cette option semble élevée. En fait, la plupart des mesures en question ont déjà été acceptées par la Commission et les États membres (voir le rapport conjoint 2008). L'augmentation (limitée) des ressources humaines et financières qui est nécessaire (suivi accru, meilleure diffusion des résultats, renforcement du cadre analytique, etc.) pourrait être prise en charge par des gains d'efficacité et un recours plus important aux services d'experts externes. L'option 1 n'aurait pas d'effets évidents sur la charge administrative pesant sur les États membres.

Option 2, «refonte fondamentale»

Les mesures envisagées au titre de cette option sont susceptibles d'apporter une contribution notable à la correction des faiblesses relevées et au renforcement substantiel du processus. Dans la plupart des cas, elles sont conçues pour assurer un fonctionnement presque «idéal» du système en associant des procédures nettement plus rigoureuses et un investissement massif dans les ressources. Cependant, cette option comporte des risques de détérioration de la situation. Tout d'abord, la MOC sociale est fondée sur le consensus et le principe de subsidiarité. Une proposition de la Commission visant à resserrer considérablement les procédures pourrait être rejetée par les États membres et ne pas produire l'effet escompté sur le plan de l'appropriation. Une réforme radicale de la méthode, quelques années seulement

après sa restructuration et sa «rationalisation», pourrait ne pas être comprise et se heurter à une certaine opposition des acteurs qui ont soutenu la MOC sociale et contribué à sa conception dans sa configuration actuelle.

La faisabilité de cette option à court et moyen terme semble plutôt faible. Comme indiqué ci-dessus, l'acceptation politique par les États membres est loin d'être garantie. Bien qu'il soit largement reconnu que l'Europe doit jouer un rôle pour aider les États membres à relever les grands défis sociaux, les États membres sont très attachés à leurs prérogatives et à leurs pouvoirs dans ce domaine, et ils seraient probablement réticents à accepter certaines (voire la plupart) des mesures envisagées au titre de cette option. À l'heure actuelle, le traité ne contient aucune disposition pouvant servir de base à la formulation de recommandations individuelles. En outre, cette option présuppose un investissement élevé dans les ressources humaines et financières. Elle conduirait également à une augmentation de la charge administrative pesant sur les États membres en raison des rapports supplémentaires requis, de la coordination interne nécessaire et des obligations relatives à la participation des parties prenantes.

Option 3, «renforcement vaste et ambitieux au sein de la structure actuelle»

Tout en conservant la structure actuelle, cette option peut produire des effets notables sur les objectifs définis, grâce à la consolidation d'améliorations en cours combinée à l'introduction progressive d'éléments novateurs. La définition graduelle d'objectifs quantitatifs communautaires ou nationaux, chaque fois que l'évolution du cadre analytique commun le justifie, accroîtrait certainement la visibilité politique du processus. Comme le montre l'exemple des pays qui en ont adopté, les objectifs quantitatifs peuvent responsabiliser davantage les États membres et contribuer à clarifier les priorités dans l'ensemble des domaines d'action concernés et à tous les niveaux des pouvoirs publics, à condition qu'ils reposent sur une base analytique solide. Le renforcement de la capacité d'analyse et de l'apprentissage mutuel améliorerait la qualité de l'élaboration des politiques dans le domaine social. La création d'un cadre analytique commun aiderait les États membres à relever les principaux défis qui leur sont communs et leur permettrait d'apprendre les uns des autres dans les domaines qui les préoccupent le plus. Elle alimenterait aussi d'autres politiques communautaires et, partant, l'élaboration des politiques s'appuierait également davantage sur des données factuelles dans d'autres domaines. L'interaction positive avec les autres politiques, y compris la politique économique, s'en trouverait renforcée.

La plupart des mesures envisagées au titre de cette option semblent faisables. Encore une fois, l'interaction avec les autres politiques dépend largement de facteurs extérieurs à la MOC sociale. La majorité des changements substantiels ne seraient introduits que progressivement, mais certains investissements dans les ressources humaines n'en seraient pas moins nécessaires. S'agissant des ressources financières, celles qui ont été prévues dans le cadre du programme PROGRESS devraient suffire dans l'ensemble. De manière générale, plusieurs des mesures proposées (la définition d'objectifs quantitatifs, le renforcement du suivi, etc.) nécessiteraient l'appui et l'engagement politique des États membres. Au niveau national, l'amélioration de la coordination entre les différents domaines d'action (coordination horizontale et intégration des aspects sociaux dans toutes les politiques) et les différents échelons des pouvoirs publics (coordination verticale) entraînerait aussi une certaine augmentation de la charge administrative; toutefois, celle-ci devrait entraîner des «gains» importants sur le plan de l'efficacité.

En conclusion, l'analyse d'impact souligne que la troisième option est la meilleure. C'est celle qui répond le mieux aux problèmes relevés, sans perturber de manière excessive les méthodes de travail actuelles de la Commission et des États membres. En fait, cette option devrait être appliquée de façon progressive, en raison non seulement de ses incidences sur le plan des ressources, mais aussi de la nécessité d'examiner et d'«ancrer» correctement les améliorations envisagées avec les États membres et les parties prenantes.