

AVIS N° 1.519

Séance du jeudi 16 juin 2005

Evaluation de la méthode ouverte de coordination appliquée aux processus sociaux - Pensions - Inclusion

x x x

2.112/1-1  
2.112/2-1

## **A V I S N° 1.519**

---

**Objet** : Evaluation de la méthode ouverte de coordination appliquée aux processus sociaux  
- Pensions - Inclusion

Lors de sa réunion du 13 avril 2005, le Bureau du Conseil national du Travail a souhaité émettre d'initiative un avis reprenant un certain nombre de considérations concernant l'évaluation de la MOC en matière de Pensions et d'Inclusion.

Le point a été confié au Groupe de travail Comité de protection sociale. Sur rapport de celui, le Conseil a émis le 16 juin 2005 l'avis unanime suivant, qui constitue sa contribution pour l'élaboration de la réponse belge au questionnaire transmis aux Etats membres par la Commission européenne dans le cadre de l'évaluation de la méthode ouverte de coordination en matière de Pensions et d'Inclusion sociale.

Cet avis est émis sans préjudice de l'avis que le Conseil se réserve la possibilité d'émettre concernant le deuxième NSR Pensions.

x

x

x

## AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

---

### I. INTRODUCTION

Depuis plusieurs années maintenant, des contacts réguliers sont organisés au sein du Conseil national du Travail entre les partenaires sociaux et les représentants belges auprès des comités européens en matière d'emploi et de protection sociale ainsi qu'avec les membres des cabinets ministériels concernés.

Ces contacts ont pour but de permettre aux partenaires sociaux de suivre les travaux des différents Comités dans les matières qui relèvent de leurs compétences et lorsqu'ils le jugent utile ou lorsque cela leur est demandé, de faire connaître à la représentation belge leur avis sur telle ou telle question en débat au sein des instances européennes. Cet avis peut alors être pris en compte pour déterminer la position belge au Conseil de l'Union européenne.

A l'occasion de l'une de ces réunions de suivi de l'activité européenne, les représentants belges auprès du Comité de protection sociale ont fait part de leur volonté d'organiser, avec le Conseil national du Travail, deux séminaires relatifs à l'évaluation de la MOC, respectivement en matière de Pensions et en matière d'Inclusion sociale.

L'organisation de ces séminaires devait s'inscrire dans le cadre de l'évaluation de la méthode ouverte de coordination en cours au niveau européen et permettre de donner la parole à un maximum d'acteurs de terrain, tant en matière de pensions que d'inclusion. Il s'agissait d'alimenter la réponse belge au questionnaire transmis par la Commission européenne dans le cadre de cette évaluation. La Commission européenne avait elle-même invité les Etats membres à organiser des forums et séminaires dans le cadre de la réponse à ce questionnaire.

Le Bureau du Conseil national du Travail a souhaité s'associer à cette démarche.

Les séminaires, co-organisés par le Conseil national du Travail et le SPF Sécurité sociale, se sont déroulés au sein du Conseil respectivement le 22 mars 2005 en ce qui concerne l'évaluation de la MOC Pensions et le 10 mai 2005 pour ce qui a trait au processus Inclusion.

Lors de sa réunion du 13 avril 2005, le Bureau du Conseil national du Travail a souhaité valoriser ces deux séminaires et profiter des échanges qui y ont eu lieu pour émettre d'initiative un avis reprenant un certain nombre de considérations concernant l'évaluation de la MOC en matière de Pensions et d'Inclusion.

Le point a été confié au Groupe de travail Comité de protection sociale. Sur rapport de celui, le Conseil a émis le 16 juin 2005 l'avis unanime suivant, qui constitue sa contribution pour l'élaboration de la réponse belge au questionnaire transmis par la Commission européenne dans le cadre de l'évaluation de la méthode ouverte de coordination en matière de Pensions et d'Inclusion sociale. Cet avis est émis sans préjudice de l'avis que le Conseil se réserve la possibilité d'émettre sur le deuxième NSR Pensions.

## **II. EVALUATION DE LA MOC EN MATIERE SOCIALE**

### **A. Remarques préalables – Calendrier de révision de la MOC**

Le Conseil relève tout d'abord la difficulté de l'exercice demandé par la Commission européenne. En effet, l'application de la MOC en matière sociale est encore relativement récente et le recul historique manque pour réaliser une évaluation d'ordre scientifique de l'impact de la méthode.

Il s'étonne ensuite de ce que l'évaluation de la MOC en matière sociale intervienne alors que la décision de modifier en profondeur les processus sociaux a déjà été prise : seules restent en effet à fixer les modalités concrètes de la rationalisation des processus sociaux.

Le Conseil estime qu'il aurait été préférable d'attendre les résultats de l'évaluation et l'avis des partenaires sociaux et des autres acteurs de terrain avant de décider de modifier en profondeur le fonctionnement de la MOC. Il relève que ce changement intervient alors que les acteurs de terrain commencent à peine à se familiariser avec la méthode et souligne la nécessité d'assurer une certaine continuité dans les méthodes de travail afin d'emporter l'adhésion de tous les acteurs à des politiques de long terme.

Ces considérations préalables ayant été faites, il ressort des échanges qui ont eu lieu lors des deux séminaires qui ont été organisés que l'apport concret de la MOC en matière sociale se situe essentiellement au niveau des procédures mises en place pour son application, tant au niveau européen qu'au niveau national.

Ces procédures semblent avoir joué un rôle positif en termes :

- d'appropriation de thèmes communs au niveau européen en matière sociale,
- de collaboration administrative au niveau des Etats membres.

Toutefois, des lacunes peuvent être constatées dans la méthode : le Conseil s'attachera dans le présent avis à mettre en évidence les problèmes rencontrés par rapport :

- à l'absence de stratégie au niveau européen,
- au caractère essentiellement descriptif de la méthode,
- au caractère limité de l'échange de bonnes pratiques,
- à la nécessité d'une plus grande implication de tous les acteurs.

Le Conseil fournira enfin dans le présent avis des pistes en vue de l'évolution future de la MOC.

## B. Appréciation proprement dite

### 1. Apport de la MOC

#### a. Facteur d'appropriation de thèmes communs au niveau européen en matière sociale

Le Conseil relève tout d'abord que la MOC constitue aujourd'hui le principal instrument pour une politique sociale en Europe. En cela, son rôle apparaît essentiel pour se saisir au niveau européen des questions sociales et pour ne pas se limiter aux questions d'ordre économique, de croissance ou d'emploi.

Les quelques années d'application de la MOC ont permis l'émergence d'un vocabulaire commun et de thèmes de discussions communs aux Etats membres en matière sociale. La MOC a permis de mettre en place les structures de coopération qui permettent à chaque pays d'avoir une meilleure connaissance des problèmes rencontrés, des solutions et des politiques menées dans les autres Etats membres.

Il s'agit d'un premier pas essentiel en vue de la définition d'une stratégie commune aux Etats membres en matière sociale.

b. Facteur de collaboration administrative au sein des Etats membres

Le Conseil relève que, parallèlement à la coopération sur le plan européen, la MOC a également été à l'origine d'une réorganisation administrative au niveau national dans différents Etats membres. En Belgique, cette réorganisation administrative se traduit aujourd'hui par une meilleure coordination horizontale (entre départements) et verticale (entre niveaux de pouvoirs). Il en résulte un meilleur échange d'informations entre les acteurs concernés et partant, une meilleure connaissance des problèmes rencontrés et des politiques et actions menées par ces acteurs aux différents niveaux de pouvoirs concernés.

Ainsi et concernant plus spécifiquement le processus Inclusion, l'élaboration du Plan d'Action Nationale (PAN) inclusion sociale semble avoir apporté un plus dans la structure institutionnelle de la Belgique. En cela, la MOC aurait permis de dépasser le débat institutionnel classique (fédéralisation ou défédéralisation) pour traiter de la problématique de la lutte contre la pauvreté par une convergence graduelle des politiques menées par les entités fédérale et fédérées.

2. Les lacunes de la MOC

Si la MOC favorise une meilleure connaissance des problématiques tant sur le plan européen qu'au niveau national, ce qui constitue, pour le Conseil, un préalable essentiel en vue de la mise en place d'une stratégie dans les matières où elle est appliquée, le Conseil constate toutefois certaines lacunes dans la méthode. Celles-ci touchent essentiellement au contenu de la stratégie ainsi qu'à sa faculté à mobiliser les acteurs de terrain.

a. Limites en termes de contenu

1° Absence de visibilité de la stratégie

Le Conseil relève que si des objectifs et des indicateurs sont certes déterminés, aucune stratégie n'est toutefois fixée au niveau européen pour parvenir à atteindre ces objectifs.

Il en résulte, que la MOC n'a eu, semble-t-il, qu'un impact limité en termes de contenu des politiques menées par les Etats membres. Certes, des réformes ont été réalisées dans certains pays mais le Conseil ne se risquerait pas, d'un point de vue méthodologique, à relier ces réformes aux exigences des processus de coordination menés au niveau européen.

2° Caractère descriptif de la MOC

Ainsi, il semble au Conseil que les mesures adoptées par les Etats membres en matière de pensions ou d'inclusion s'inscrivent en réalité dans le cadre de débats menés au niveau national et que l'impact de la coordination européenne sur ces mesures n'est que très limité.

La MOC apparaît plus comme un élément de contexte qu'un véritable moteur des politiques. Elle donne à chaque Etat membre l'occasion de décrire les politiques respectivement mises en place ou autrement dit, elle leur fournit une plate-forme d'échanges, certes importante pour la connaissance des problématiques abordées, mais sans réel impact sur ces politiques.

Concrètement, ce sentiment se manifeste en particulier lors de l'élaboration du rapport national sur les pensions et du PAN Inclusion. Ceux-ci apparaissent plus comme des documents d'ordre administratif, constituant une sorte de catalogue de mesures nationales visant à promouvoir ces mesures au niveau européen, que comme de véritables documents stratégiques.

### 3° Caractère limité de l'échange de bonnes pratiques

Là encore, force est de constater, selon le Conseil, que l'apport fourni par l'apprentissage mutuel est à l'heure actuelle essentiellement d'ordre informatif : il s'avère en pratique extrêmement difficile d'implémenter dans un Etat un système ou une mesure qui fonctionne dans un autre Etat.

#### b. Limites en termes d'implication des acteurs

Dans la mesure où la MOC n'offre pas de visibilité sur une stratégie claire dans le champ social, le constat doit être fait, selon le Conseil, qu'elle peine à mobiliser les acteurs de terrain autour d'elle.

Plus que comme un moteur, la MOC est parfois ressentie par certains acteurs comme un facteur de lourdeur administrative, et ne semble pas encore suffisamment ancrée dans les pratiques de terrain. Elle demeure trop limitée à un cercle restreint de responsables politiques et administratifs « européens », directement en charge de sa mise en œuvre sur le plan national.

Selon le Conseil, ce constat est particulièrement valable en matière d'inclusion sociale. Les contacts avec les acteurs de terrain ont montré que nombre d'entre eux ne connaissent pas le PAN inclusion, notamment dans les C.P.A.S. ou les autres milieux combattant quotidiennement la pauvreté.

A cet égard, il semble urgent qu'un effort d'information et de sensibilisation soit mené afin d'éviter qu'un fossé ne se creuse entre la MOC et les acteurs de terrain.

### 3. Evolution souhaitée de la MOC

#### a. Principes pour la rationalisation des processus sociaux

Le Conseil réaffirme sa conviction selon laquelle la stratégie doit reposer sur un juste équilibre entre les volets économique, social et de l'emploi qu'elle comporte depuis son origine. Loin d'être exclusifs l'un de l'autre, ces différents volets doivent être considérés comme étroitement interdépendants. La réussite de la stratégie de Lisbonne suppose donc de valoriser au maximum les synergies présentes dans les politiques économiques, d'emploi et en matière sociale.



L'accentuation constante de la lutte contre la pauvreté ainsi que la modernisation des systèmes de pensions pour assurer la viabilité financière des systèmes sociaux et le maintien d'une adéquation valable des pensions apparaissent plus que jamais comme des enjeux cruciaux pour la bonne évolution de l'Union européenne et la MOC a, à l'évidence, un rôle essentiel à jouer dans la poursuite de ces objectifs. Elle constitue en effet aujourd'hui le principal instrument pour une politique sociale en Europe.

La rationalisation des processus sociaux ne doit pas conduire, selon le Conseil, à un appauvrissement du volet social de la stratégie de Lisbonne. Elle doit conduire à renforcer l'efficacité de la MOC. Sur ce point, le Conseil souhaiterait formuler les considérations suivantes :

- Tout d'abord, le Conseil plaide pour que la rationalisation des processus sociaux soit réalisée en garantissant que les travaux du Conseil Emploi et Affaires sociales puissent être effectivement et directement pris en compte par le Conseil européen.
- D'autre part et si la MOC sociale est mise en œuvre dans un rapport unique, le Conseil estime que la visibilité de chaque processus doit être maintenue à l'intérieur du processus rationalisé. Les processus Pensions et Inclusion, bien que traités dans le même rapport, devraient toutefois demeurer des processus distincts et conserver une certaine sphère d'autonomie.
- Le Conseil estime, dans le même ordre d'idées, que les objectifs attachés à chacun des processus doivent être maintenus. La rationalisation ne doit pas conduire à amoindrir le contenu des processus.

La rationalisation ne doit pas mener à un affaiblissement des processus sociaux. Elle doit par contre opérer les liens pertinents entre les processus Pensions et Inclusion, afin d'en améliorer l'efficacité. Cela pourrait être notamment réalisé, selon le Conseil, par rapport à l'utilisation des indicateurs dans les deux processus. Le Conseil remarque ainsi, à titre d'exemple, que l'indicateur de pauvreté chez les âgés qui figure dans le PAN Inclusion est étroitement lié avec celui relatif aux pensions minimums dans la stratégie pensions.

b. Pistes pour l'amélioration de la MOC

En outre, le Conseil estime que la MOC devrait permettre à l'Europe de jouer un rôle de régulateur en matière sociale, en déterminant des standards sociaux minimums (dans le cadre de la MOC et non au sens d'une harmonisation des prestations).

Ceci suppose des améliorations par rapport :

1° A la définition des objectifs

Les objectifs devraient être formulés de manière plus concrète, sous forme de standards sociaux minimums. Ces objectifs ou standards minimums seraient adaptés à la situation socioéconomique propre à chaque pays.

2° A la définition d'une stratégie commune

Le Conseil estime sur ce point que le lien entre les objectifs et la stratégie à mener pour réaliser ces objectifs devraient être renforcés. L'action des Etats membres gagnerait en effet en clarté si ces derniers pouvaient parvenir à indiquer, dans le cadre de la MOC, les politiques à mener pour atteindre les objectifs sociaux qu'ils se sont fixés.

3° Aux indicateurs pour mesurer la réalisation des objectifs

Selon le Conseil, les indicateurs doivent être encore affinés :

- En matière de pensions, des efforts doivent être encore réalisés pour disposer de données comparables, notamment concernant les taux de remplacement, compte tenu des différences considérables existant dans la structure même des systèmes nationaux.
- Il en va de même en matière d'Inclusion, afin de mieux appréhender encore le caractère multifactoriel de la pauvreté.

Disposer d'indicateurs précis, fiables et comparables apparaît au Conseil comme une nécessité encore accrue depuis l'élargissement de l'Union européenne à 25 Etats membres. Il s'agit d'un préalable essentiel aux constats pouvant déboucher sur la mise en place d'une stratégie commune par les Etats membres.

Comme indiqué ci-avant, la rationalisation des processus sociaux devrait également permettre de dégager des synergies et de créer les liens pertinents entre des indicateurs appartenant à l'un ou l'autre des deux processus.

Enfin, le Conseil estime qu'une avancée significative consisterait à intégrer dans les processus sociaux des indicateurs relatifs aux moyens mis en œuvre (indicateurs d'input), à l'instar de ce qui est déjà réalisé aujourd'hui par l'OCDE. Les liens qui pourraient être établis entre ceux-ci et les indicateurs de résultat (indicateurs d'output) pourraient être particulièrement utiles pour définir les politiques à mener en vue de la réalisation des objectifs poursuivis.

### 3° A l'implication des acteurs

Le Conseil souligne que la mise en œuvre de la MOC en matière de pensions et d'inclusion n'est pas seulement l'affaire des politiques et administrations mais également des acteurs de terrain. Rallier l'ensemble de ces acteurs, en particulier dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, apparaît au Conseil comme une nécessité qui devrait être relayée dans les différentes structures de dialogue au niveau européen (Forums, organisations, etc) et national.

Le Conseil a pour sa part pleinement conscience de l'importance de la MOC comme instrument de renforcement de l'Europe dans le champ des politiques sociales ainsi que du rôle central que doivent y jouer les partenaires sociaux, tant sur le plan européen qu'au niveau national au travers des différentes structures du dialogue social.

Il entend poursuivre et intensifier son rôle dans les processus sociaux européens, en tant qu'enceinte du dialogue social interprofessionnel en Belgique.

-----