

Bruxelles, le 15 novembre 2024
(OR. en)

15563/24

SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286

NOTE

Origine:	Le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Évaluation du cadre de convergence sociale mis en œuvre à titre expérimental dans le cadre du cycle 2024 du Semestre européen - <i>Présentation par les présidents du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale</i>

Les délégations trouveront ci-joint la note sur l'évaluation du cadre de convergence sociale mis en œuvre à titre expérimental dans le cadre du cycle 2024 du Semestre européen, qui a été élaborée par le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale lors de leur réunion conjointe du 14 novembre 2024.



Le Comité de l'emploi Le Comité de la protection sociale

Le 14 novembre 2024

Évaluation du cadre de convergence sociale mis en œuvre à titre expérimental dans le cadre du cycle 2024 du Semestre européen

Note à l'attention des ministres EPSCO

1. Introduction

Entre septembre et novembre 2024, le Comité de l'emploi (COEM) et le Comité de la protection sociale (CPS) ont procédé à une évaluation de la toute première mise en œuvre du cadre de convergence sociale, qui a été introduit à titre expérimental par la Commission dans le cadre du cycle 2024 du Semestre européen. Cette évaluation faisait suite aux *conclusions du Conseil concernant l'examen annuel de la croissance durable et le rapport conjoint sur l'emploi pour 2024* du 11 mars, dans lesquelles le Conseil invitait le COEM et le CPS à en évaluer l'incidence, y compris en ce qui concerne sa valeur ajoutée et la charge administrative potentielle sur leurs activités et sur le cycle 2024 du Semestre européen, et à en informer le Conseil¹.

¹ [Conclusions du Conseil concernant l'examen annuel de la croissance durable et le rapport conjoint sur l'emploi pour 2024](#), approuvées par le Conseil EPSCO le 11 mars 2024.

Le cadre de convergence sociale a été exécuté sur la base des travaux techniques du groupe de travail conjoint COEM-CPS spécifique, qui en a examiné la conception et la méthodologie possibles entre septembre 2022 et mai 2023, qui ont ensuite été mises en œuvre dans le cadre du projet pilote². Globalement, cette conception consiste en une analyse en deux étapes menée par la Commission afin d'évaluer les risques et les défis en matière de convergence sociale ascendante dans les États membres, dont les conclusions alimentent les activités de surveillance multilatérale du COEM et du CPS afin d'établir une compréhension commune de l'état de la convergence sociale dans l'Union et d'informer le Conseil en conséquence.

Parallèlement au cycle 2024 du Semestre, après le réexamen de la gouvernance économique de l'UE, le Conseil et le Parlement européen sont convenus d'inclure, dans le nouveau règlement 2024/1263, "*un cadre permettant de repérer les risques pour la convergence sociale*" parmi les outils à la disposition de la Commission pour assurer le suivi des lignes directrices pour l'emploi et du socle européen des droits sociaux³. Au cours de l'exercice d'évaluation du projet pilote, la Commission a exprimé son intention de mettre en œuvre cette disposition en appliquant le cadre de convergence sociale également lors des prochains cycles du Semestre, tout en tenant compte d'éventuels ajustements de ses caractéristiques techniques et structurelles discutés avec le COEM et le CPS.

² Voir les [messages clés du COEM et du CPS sur l'introduction d'un cadre de convergence sociale dans le Semestre européen](#) et le [rapport du groupe de travail conjoint COEM-CPS](#) consacré à cette question. Les caractéristiques du cadre de convergence sociale ont été examinées au sein du groupe de travail entre septembre 2022 et mai 2023. Le groupe de travail reposait sur une participation volontaire des délégations et était composé de 21 États membres (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) et de la Commission. Le COEM et le CPS ont approuvé les messages clés qui ont été présentés lors de la session du Conseil EPSCO du 12 juin 2023 sur la base des travaux menés par le groupe de travail susmentionné.

³ Voir l'article 3, paragraphe 3, point b), du [règlement \(UE\) 2024/1263](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil. En outre, le considérant 8 indique que "[d]ans le cadre de son analyse intégrée de l'évolution de la situation sociale et de l'emploi dans le cadre du Semestre européen, la Commission évalue les risques pesant sur la convergence sociale ascendante dans les États membres et suit les progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux sur la base du tableau de bord social et des principes du cadre de convergence sociale".

2. Première étape de l'analyse (novembre 2023-mars 2024)

La première étape de l'analyse du cadre de convergence sociale a conduit à l'ajout d'une nouvelle dimension par pays au rapport conjoint sur l'emploi (RCE) afin de recenser les risques potentiels pour la convergence sociale ascendante dans les États membres⁴. Cette modification a été réalisée en ajoutant de nouvelles fiches par pays fondées sur la lecture des indicateurs clés du tableau de bord social. Des États membres ont été considérés comme présentant des risques potentiels si au moins 6 des 16 indicateurs dénotaient des situations "*à surveiller*" ou "*critiques*" selon la méthodologie fondée sur un code couleurs appliquée au tableau de bord social dans le RCE, une comptabilisation double étant effectuée en cas de tendance négative au cours de deux années consécutives⁵.

Cette première étape de l'analyse a complété le suivi des lignes directrices pour l'emploi en mettant l'accent sur la situation de chaque pays dans le but de cerner les risques pour la convergence sociale dans l'ensemble de l'UE et de mettre en œuvre les principes du socle européen des droits sociaux. Certains États membres ont néanmoins exprimé des doutes quant à la mesure dans laquelle elle avait concrètement permis d'apporter davantage de profondeur au contenu habituel du rapport conjoint sur l'emploi. Bien que la méthodologie ait été élaborée au sein du groupe de travail conjoint COEM-CPS, notamment afin de mieux recenser les tendances, il subsiste des doutes quant à sa capacité à appréhender de manière exhaustive les risques pour la convergence sociale en raison de la temporalité de certains indicateurs sociaux et de l'absence de certains domaines d'action pertinents dans le tableau de bord social. L'analyse ayant été réalisée par la Commission, elle n'a imposé aucune charge administrative aux États membres.

⁴ Le [rapport conjoint sur l'emploi pour 2024](#) a été adopté par la Commission le 21 novembre 2023 ainsi que, après sa mise au point par le COEM et le CPS, par le Conseil le 11 mars 2024.

⁵ Conformément au compromis technique dégagé au sein du groupe de travail conjoint COEM-CPS, qui a examiné la conception du cadre de convergence sociale entre 2022 et 2023 (voir note de bas de page 2), aux fins de la première étape de l'analyse, la méthodologie du RCE a été accompagnée d'un critère supplémentaire visant à donner plus de poids aux tendances au fil du temps. Lorsqu'un indicateur a affiché une détérioration de son classement dans le RCE au cours de deux années consécutives — par exemple, en passant de "autour de la moyenne" l'année t à "à surveiller" l'année t+1 et "critique" l'année t+2 — cet indicateur a été comptabilisé deux fois.

À l'avenir, la méthodologie devrait tenir compte des futures révisions du tableau de bord social, y compris, le cas échéant, des nouveaux indicateurs, ainsi que des évaluations régulières réalisées par le COEM, le CPS et leurs sous-groupes sur les indicateurs afin d'améliorer la détection rapide et efficace des risques pour la convergence sociale. Dans ce contexte, des discussions ad hoc sur la manière d'interpréter certains indicateurs actuellement inclus dans le tableau de bord social afin d'en tirer des considérations politiques permettraient de renforcer l'appropriation de l'analyse par les États membres, notamment dans les cas spécifiques où il est nécessaire de tenir compte de l'existence de certaines limitations techniques.

3. Seconde étape de l'analyse (avril-mai 2024)

La seconde étape de l'analyse visait à permettre un examen plus approfondi des États membres considérés comme présentant des risques potentiels au cours de la première étape⁶.

La Commission a procédé à cette analyse en utilisant un ensemble plus large de données quantitatives et qualitatives⁷ afin d'évaluer les défis auxquels est confrontée la convergence sociale ascendante et les déterminants clés de ceux-ci. Pour chacun des États membres concernés, l'accent a été mis exclusivement sur les domaines d'action qui avaient été considérés comme présentant des risques potentiels au cours de la première étape. Pour certains des sept États membres concernés en 2024, la seconde étape de l'analyse a permis à la Commission de confirmer que les risques recensés lors de la première étape constituaient des défis généraux, tandis que pour d'autres, cette analyse plus approfondie a permis d'écarter ces risques⁸. L'analyse a contribué au paquet de printemps du Semestre européen 2024, les principales conclusions pour les sept États membres ayant été prises en compte dans leurs rapports par pays de 2024 ainsi que dans les propositions de recommandations par pays présentées par la Commission s'il y avait lieu.

⁶ La seconde étape de l'analyse des sept États membres considérés comme présentant des risques potentiels en 2024 a été publiée sous la forme d'un [document de travail des services de la Commission](#) le 6 mai 2024. Les sept États membres concernés en 2024 ont été consultés sur des avant-copies de l'analyse le 9 avril.

⁷ Il s'agissait notamment de l'ensemble des indicateurs qui ont été convenus jusqu'à présent avec les États membres dans le cadre d'évaluation conjointe élaboré par le COEM et le CPS. Les progrès accomplis concernant les objectifs nationaux pour 2030 en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté ont également été pris en compte.

⁸ En fonction i) de l'ampleur des difficultés individuelles révélées par les données supplémentaires recueillies pour chacun des domaines d'action examinés; et ii) de l'évaluation des mesures mises en œuvre ou prévues par l'État membre et de la question de savoir si celles-ci ont été jugées suffisantes pour relever les défis recensés.

Par rapport aux précédents cycles du Semestre européen, la seconde étape de l'analyse visait à fournir une base plus solide pour étudier les tendances en matière de convergence sociale, notamment dans le cadre des activités de surveillance multilatérale du COEM et du CPS. À l'instar de la première étape, la Commission a cherché à réduire au minimum la charge administrative supportée par les États membres. En 2024, la Commission a procédé à l'analyse et les sept États membres concernés ont été invités à vérifier un projet avancé consacré à l'analyse. Cependant, il aurait fallu qu'un délai plus large soit accordé aux États membres concernés entre la publication de la seconde étape de l'analyse et son examen au sein des comités afin de renforcer l'appropriation partagée de l'analyse. Globalement, la seconde étape a été la plus utile sur le plan multilatéral, car elle a permis d'informer les États membres de la gravité et des interconnexions des défis auxquels sont confrontés certains de leurs pairs. Afin qu'elle ait une valeur ajoutée, la seconde étape de l'analyse devrait rester très complète et multidimensionnelle, et couvrir les priorités définies dans les recommandations par pays. Malgré l'accent supplémentaire mis sur l'analyse par le nouveau document de travail des services de la Commission, il n'était pas toujours clair dans quelle mesure la seconde étape de l'analyse avait contribué à affiner les orientations politiques formulées dans les propositions de recommandations par pays et les rapports par pays y afférents publiés ultérieurement dans le cycle du Semestre européen, en raison de l'approche ciblée appliquée.

À l'avenir, une publication plus précoce du document de travail des services de la Commission et un dialogue approfondi entre les services de la Commission et les États membres concernés contribueraient de manière significative à la réalisation des objectifs de la seconde étape de l'analyse. Afin de la différencier des autres documents du Semestre européen, l'analyse des déterminants des défis politiques devrait mieux tenir compte des tendances à plus long terme ainsi que des considérations transsectorielles et régionales. Compte tenu du caractère annuel du document, il importe que les éléments descriptifs de l'analyse s'appuient sur les données les plus récentes disponibles (y compris les données mensuelles) et se concentrent sur les mises à jour pertinentes, notamment les résultats de la mise en œuvre des politiques, en particulier lorsqu'un État membre fait partie plusieurs années consécutives de la seconde étape de l'analyse.

4. Surveillance multilatérale (mai 2024)

Les défis en matière de convergence sociale ascendante recensés par la Commission au cours de la seconde étape de l'analyse ont été examinés dans le cadre des activités annuelles traditionnelles de surveillance multilatérale du COEM et du CPS⁹. Au cours du cycle 2024 de surveillance, chacun des sept États membres analysés n'a fait l'objet que d'un seul examen grâce à une "approche par pays", c'est-à-dire au moyen d'un examen par pays unique axé sur les défis mis en évidence à la fois par les recommandations par pays de 2023 et par la seconde étape de l'analyse du cadre de convergence sociale. Dans ce cadre, cette dernière a fourni l'analyse contextuelle permettant de comprendre plus en détails les risques et défis défavorables dans les États membres au-delà des questions spécifiques mentionnées dans les recommandations.

Cette approche a permis aux États membres faisant partie de la seconde étape de l'analyse de se préparer à un seul examen¹⁰ certes très complet, y compris en termes d'obligations de déclaration; néanmoins, la nécessité de présenter des informations sur plusieurs questions politiques et de consulter de nombreux experts politiques nationaux a conduit les États membres concernés à faire état d'une charge administrative, notamment une coordination importante requise au niveau national. En revanche, les États membres qui n'ont pas été considérés comme présentant des risques potentiels par le cadre de convergence sociale n'ont pas connu de différences significatives à cet égard. En ce qui concerne le débat proprement dit sur les défis à relever, par rapport à un examen traditionnel fondé sur la mise en œuvre des différentes recommandations adressées à chaque pays, le nombre plus élevé de questions politiques a limité le temps disponible pour une discussion multilatérale complète.

⁹ Cette intégration a été discutée pour la première fois à la mi-février, lorsque les comités ont accepté d'utiliser les critères définis par le groupe de travail conjoint COEM-CPS en 2023 afin de garantir que le nombre total d'examens de surveillance multilatérale n'augmenterait pas.

¹⁰ L'adoption d'une approche "par pays" implique que chaque État membre ne fait l'objet d'un débat qu'une seule fois, dans le cadre d'un examen complet unique des défis globaux recensés, plutôt que plusieurs fois pour chaque recommandation par pays reçue. En 2024, outre dans le cadre des examens organisés conjointement par le COEM et le CPS concernant les sept États membres participant à la seconde étape, l'approche a également été testée dans celui des examens réguliers effectués par le CPS concernant les autres États membres qui n'ont reçu que des recommandations par pays en 2023 et qui n'ont pas été considérés comme présentant des risques potentiels par le cadre de convergence sociale.

Si une coopération renforcée dans tous les domaines d'action au niveau national a été jugée bénéfique à plus long terme par certains États membres, les intenses travaux préparatoires requis en 2024 donnent à penser qu'il est possible d'améliorer l'organisation et l'efficacité des examens. En particulier, étant donné que la charge administrative a été plus lourde pour les États membres qui doivent également rendre compte de la mise en œuvre de nombreuses recommandations par pays dans le cadre d'un examen unique, il convient de réfléchir à un éventuel compromis entre l'intensité et la fréquence des examens dans le cadre des activités annuelles de surveillance multilatérale des comités. Au-delà des aspects organisationnels, une publication plus précoce du document de travail des services de la Commission contenant la seconde étape de l'analyse permettrait également aux États membres de disposer de plus de temps pour se préparer aux examens.

5. Visibilité politique des conclusions (juin-juillet 2024)

Sur la base des examens, à la fin du cycle 2024 du Semestre européen, le COEM et le CPS se sont accordés sur des conclusions horizontales et par pays, qui ont été communiquées au Conseil afin d'informer les ministres de la filière EPSCO sur l'état de la convergence sociale dans l'Union. Les conclusions horizontales ont dans un premier temps été présentées au moyen d'un avis spécifique du COEM et du CPS sur la convergence sociale dans l'Union en juin, puis intégrées dans le traditionnel avis horizontal annuel sur le cycle du Semestre européen approuvé par le Conseil en juillet dernier, qui comprenait également une annexe contenant les conclusions par pays¹¹.

¹¹ Les conclusions horizontales ont été initialement présentées aux ministres au moyen d'un [avis du COEM et du CPS sur la convergence sociale dans l'Union](#) le 20 juin 2024. Elles ont ensuite été intégrées dans l'[avis annuel du COEM et du CPS sur le cycle 2024 du Semestre européen](#), qui a été approuvé par le Conseil EPSCO le 16 juillet 2024. Les conclusions par pays ont été incluses dans ce dernier document en tant qu'[annexe 3](#).

Le Conseil a reçu des mises à jour régulières concernant la mise en œuvre à titre expérimental du cadre de convergence sociale par les présidents du COEM et du CPS et a ensuite approuvé ses conclusions horizontales en juillet, mais les ministres de la filière EPSCO n'ont pas tenu de débat politique spécifique. Au cours de la phase pilote, il n'y a pas eu de consensus au sein du Conseil pour formuler des conclusions politiques au-delà de l'approbation de ses conclusions techniques via l'avis horizontal annuel du COEM et du CPS sur le Semestre européen. En 2024, son caractère expérimental, la nouveauté que représentait la seconde étape de l'analyse et l'absence de débat politique spécifique ont limité la visibilité de l'incidence du cadre sur le Semestre européen, ainsi que la possibilité de transmettre des messages politiques concis aux parties prenantes. Au-delà de la phase pilote, des réflexions supplémentaires pourraient être envisagées sur la manière d'améliorer la visibilité.

6. Conclusions

La mise en œuvre à titre expérimental du cadre de convergence sociale dans le cadre du Semestre européen 2024 avait pour objectif d'assurer un suivi plus structuré des tendances en matière de convergence sociale dans l'ensemble de l'Union, conformément aux principes du socle européen des droits sociaux, mais des différences persistent au sein des comités quant à la mesure dans laquelle cet objectif a été atteint, notamment en ce qui concerne sa valeur ajoutée. Des améliorations adéquates de l'analyse en deux étapes pourraient permettre de mieux comprendre, au niveau de l'UE, les facteurs qui contribuent aux performances à court et à long terme des États membres dans les domaines de l'emploi, des compétences et de la politique sociale, renforçant ainsi le caractère analytique et la dimension multilatérale du Semestre européen et améliorant la pertinence des orientations politiques correspondantes au niveau de l'UE. Si certains États membres ont vu les avantages du cadre de convergence sociale tel qu'il a été mis en œuvre au cours du cycle 2024, d'autres émettent des doutes quant à la valeur ajoutée et à l'objectif ultime du cadre par rapport aux pratiques antérieures.

En 2024, le cadre a été mis en œuvre à titre expérimental sans imposer de charge administrative importante au cours de ses première et seconde phases. Toutefois, il a introduit certaines charges liées à la préparation et à la participation des sept États membres considérés comme confrontés à des risques pour la convergence sociale ascendante dans les activités de surveillance multilatérale du COEM et du CPS. Pour les États membres concernés, l'examen de la seconde étape de l'analyse et l'établissement de rapports sur la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes a donné lieu à d'importants efforts de préparation. D'autre part, certains États membres estiment que la charge administrative supplémentaire devrait être évaluée à l'aune de l'incidence qu'aurait une détérioration de la situation sociale que le cadre vise à prévenir. Dans l'ensemble, l'évaluation du projet pilote suggère qu'il existe des marges d'amélioration de ce processus afin de garantir que le cadre puisse être mis en œuvre efficacement au cours des prochains cycles et afin d'accroître sa valeur ajoutée par rapport à d'éventuelles exigences administratives. En ce qui concerne la visibilité politique du cadre, si certains États membres font valoir que les conclusions du Conseil pourraient — en prenant acte des conclusions du cadre de convergence sociale — accroître la visibilité politique de la dimension sociale au sein du Semestre européen et contribuer à améliorer les résultats en matière sociale et d'emploi aux niveaux national et de l'UE, d'autres estiment que les conclusions du cadre peuvent être transmises au Conseil au moyen de l'avis horizontal annuel sur le Semestre européen.

Conformément à ce qui précède, afin d'exploiter pleinement le potentiel du cadre de convergence sociale, y compris en termes de valeur ajoutée, la Commission — avec la participation active du COEM et du CPS — devrait envisager d'appliquer d'éventuels ajustements, notamment en raison de son intention d'utiliser le cadre pour mettre en œuvre l'article 3, paragraphe 3, point b), du règlement 2024/1263. À court terme, une publication plus précoce du document de travail des services de la Commission et une analyse multidimensionnelle approfondie des déterminants des risques et des tendances, ainsi qu'un dialogue renforcé avec les États membres concernés, renforceraient l'appropriation conjointe potentielle de la seconde étape de l'analyse, contribueraient à améliorer la préparation des examens de surveillance multilatérale et soutiendraient le recensement des défis spécifiques qui pourraient être relevés au moyen de recommandations par pays. À plus long terme, la révision de la méthodologie de la première étape de l'analyse et la correction des lacunes de l'actuel tableau de bord social peuvent améliorer la détection précoce des risques et renforcer l'appropriation par les États membres, favorisant ainsi une meilleure compréhension commune et une plus grande visibilité politique de la convergence sociale ascendante. Enfin, il y a lieu de noter que l'évaluation a été réalisée peu après le projet pilote, ce qui a compliqué l'évaluation complète du cadre, en particulier de sa valeur ajoutée et de sa charge administrative, ainsi que l'examen de propositions d'ajustements. À cette fin, il peut être opportun de procéder à un bilan après quelques années de mise en œuvre.
