

**Bruxelles, le 23 mai 2023  
(OR. en)**

**9481/23**

**SOC 323  
EMPL 209  
ECOFIN 443**

**NOTE**

---

Origine:	Le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Introduction d'un cadre de convergence sociale dans le Semestre européen - Messages clés du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale

---

Les délégations trouveront ci-joint les messages clés du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale concernant le cadre de convergence sociale, sur la base du rapport du groupe de travail conjoint du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale.

Les messages clés ont été adoptés conformément au règlement intérieur des comités préparatoires lors de leur réunion conjointe du 12 mai 2023, dans la perspective de la session du Conseil EPSCO du 12 juin 2023.

Le rapport complet figure dans le document 9481/23 ADD 1.



## Introduction d'un cadre de convergence sociale dans le Semestre européen

*Messages clés du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale*

### **Introduction**

1. **La convergence sociale vers le haut est un objectif fondamental de l'Union qui s'inscrit dans le socle européen des droits sociaux, comme l'ont réaffirmé les dirigeants de l'UE dans la déclaration de Porto adoptée le 8 mai 2021.** Comme le prévoit le programme stratégique de l'UE pour la période 2019-2024, la mise en œuvre du socle devrait constituer une priorité essentielle aux niveaux européen et national, dans le respect des compétences respectives et des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans ce contexte, le Semestre européen, en tant que cadre de l'UE pour la coordination et la surveillance des politiques économiques, budgétaires, sociales et de l'emploi, conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, joue un rôle central pour ce qui est de soutenir la mise en œuvre du socle dans les États membres.

2. **Le Comité de l'emploi (COEM) et le Comité de la protection sociale (CPS) ont réfléchi à la manière de renforcer la dimension sociale du Semestre européen, conformément aux mandats reçus des présidences française, tchèque et suédoise** et à la suite de l'initiative de la Belgique et de l'Espagne visant à introduire une procédure concernant les déséquilibres sociaux, présentée lors de la session du Conseil EPSCO d'octobre 2021. L'avis du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale du 16 mai 2022<sup>1</sup> a souligné la nécessité de plus amples travaux conceptuels et analytiques sur les aspects clés de l'initiative, notant que les États membres étaient divisés sur son éventuelle valeur ajoutée. Étayés par le rapport complet en annexe, ces messages clés visent à informer le Conseil de l'examen approfondi mené entre octobre 2022 et mai 2023 afin d'explorer les manières de renforcer la dimension sociale du Semestre européen, en tenant compte des points de vue déjà exprimés dans l'avis.
3. **En septembre 2022, le COEM et le CPS sont convenus de mettre en place un groupe de travail conjoint chargé d'approfondir l'examen des questions abordées dans l'avis qu'ils ont présenté au Conseil EPSCO de juin 2022.** Entre octobre 2022 et mars 2023, le groupe de travail, composé de représentants de 21 États membres<sup>2</sup> et de la Commission, a mené de nouvelles discussions méthodologiques et un projet pilote sur la manière dont le nouveau cadre pourrait être structuré et pourrait fonctionner. Les discussions pilotes étaient soutenues par une série de documents de synthèse concernant l'architecture globale et de "faux" documents préparés par les services de la Commission<sup>3</sup> ainsi que d'un certain nombre de notes du secrétariat visant à débattre d'exemples fictifs mais réalistes afin de déterminer les points de vue des États membres participants.

---

<sup>1</sup> Doc. 9222/22

<sup>2</sup> La participation au groupe de travail était facultative. Les États membres ci-après ont demandé à être membres du groupe: BE, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, HR, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, PL, PT, SI, SK, FI.

<sup>3</sup> Pour soutenir le projet pilote, les services de la Commission ont préparé des documents spécifiques servant d'exemples de la manière dont le cadre de convergence sociale pourrait être mis en œuvre à chaque étape. Les documents préparés consistaient en un exemple de nouvelle section du *rapport conjoint sur l'emploi*, un exemple de *rapport sur la convergence sociale*, un "faux" texte juridique de *recommandation spécifique par pays* faisant référence au nouveau cadre dans les considérants, ainsi que de "fausses" *conclusions du Conseil sur la convergence sociale dans l'Union*.

À l'issue de l'examen du rapport préparé par le groupe de travail et de la discussion menée par les sous-groupes sur les indicateurs, le COEM et le CPS approuvent les conclusions ci-après, tout en reconnaissant que le degré de soutien varie entre les États membres:

#### **Définition et champ d'application d'un éventuel cadre de convergence sociale**

4. **L'introduction d'un "cadre de convergence sociale" peut, en particulier, offrir l'occasion d'effectuer une analyse plus structurée et plus profonde de l'évolution de l'emploi et de la situation sociale aux niveaux national et européen dans le cadre de l'exercice annuel que constitue le Semestre européen**, notamment en s'appuyant sur la méthodologie qui s'applique aux indicateurs clés du tableau de bord social du rapport conjoint sur l'emploi. Un tel cadre offrirait une valeur ajoutée pour ce qui est d'analyser les risques et défis globaux auxquels est confrontée la convergence sociale vers le haut dans l'Union et de leur conférer une meilleure visibilité. Cela ne devrait pas se traduire par une charge administrative supplémentaire excessive et pourrait contribuer à moderniser davantage les outils de suivi des comités.

#### **Éventuelle intégration dans le Semestre européen**

5. **Conformément à l'objectif susmentionné, et sans préjuger d'un accord politique concernant son introduction, dans un cadre de convergence sociale la Commission réaliserait une analyse en deux étapes.** En premier lieu, dans sa proposition annuelle relative au rapport conjoint sur l'emploi, la Commission évaluerait l'existence de *risques* globaux pour la convergence sociale vers le haut pour tous les États membres sur la base de l'interprétation des résultats des indicateurs clés du tableau de bord social et déterminerait quels États membres nécessiteraient un examen plus poussé. Les services de la Commission publieraient ensuite des "rapports sur la convergence sociale" pour ces États membres qui ont été identifiés comme étant confrontés à des risques pour la convergence sociale vers le haut. Ces rapports comprendraient un examen spécifique par pays approfondi visant à déterminer quels seraient les véritables *défis* pour la convergence sociale vers le haut dans l'Union.

6. **Dans la première étape de l'analyse figurant dans la proposition de rapport conjoint sur l'emploi, la méthodologie existante qui s'applique au tableau de bord social devrait être complétée par des critères<sup>4</sup> permettant de déterminer les *risques* globaux** pour la convergence sociale vers le haut pour les différents États membres qui nécessiteraient une analyse plus en profondeur. Ces critères rassembleraient les résultats des différents indicateurs clés du tableau de bord et appuieraient une première évaluation des risques globaux potentiels pour une convergence sociale vers le haut pour chaque État membre. Si l'utilisation de critères simples peut permettre une compréhension plus large concernant l'identification annuelle des États membres, plusieurs délégués ont noté que l'évaluation des risques pour la convergence sociale vers le haut nécessiterait une perspective à plus long terme, qui devrait donc être considérée comme une caractéristique des critères choisis.
7. **La seconde étape de l'analyse réalisée dans le cadre des rapports sur la convergence sociale des services de la Commission serait fondée sur de nombreuses données quantitatives et qualitatives et un examen approprié des mesures prises au niveau national face aux risques identifiés pour la convergence sociale vers le haut.** En particulier, outre les résultats du tableau de bord social, la Commission utiliserait l'ensemble des outils de suivi et des cadres analytiques convenus dans le contexte du Semestre européen, complétés par des informations qualitatives et des sources nationales, le cas échéant. Il s'agirait, entre autres, d'analyses sur les tendances absolues des indicateurs à moyen terme, les progrès accomplis concernant les objectifs nationaux en matière d'emploi fixés pour 2030, les compétences et la réduction de la pauvreté, ainsi que de données provenant d'autres indicateurs pertinents de l'UE (y compris les indicateurs secondaires du tableau de bord social proposés par la Commission européenne dans le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux). Comme pour d'autres analyses par pays réalisées dans le cadre plus vaste du Semestre européen, il importe d'assurer des consultations bilatérales avec les États membres concernant leurs rapports sur la convergence sociale en amont de leur publication, ainsi qu'une complémentarité avec les rapports par pays publiés à un stade ultérieur du cycle du Semestre européen.

---

<sup>4</sup> Sur la base de simulations détaillées débattues au sein du groupe de travail, les délégués tendraient à soutenir l'identification annuelle des États membres nécessitant un examen plus approfondi selon un seuil pré-établi, fondé sur i.) le nombre d'indicateurs clés du tableau de bord social catégorisés "critique" ou "à surveiller" pour le pays concerné au cours de l'année en question; et ii.) le nombre d'indicateurs présentant deux détériorations consécutives dans leur catégorisation dans le rapport conjoint sur l'emploi.

8. **Les rapports sur la convergence sociale pourraient être utilisés comme base pour les activités annuelles de surveillance multilatérale du COEM et du CPS pour informer le Conseil de l'existence de défis pour la convergence sociale vers le haut.** L'intégration du cadre de convergence sociale aux activités de surveillance multilatérale pourrait favoriser une compréhension commune des défis pour la convergence sociale vers le haut et des mesures correspondantes, en assurant une perspective spécifique par pays plus approfondie. D'après les simulations examinées au sein du groupe de travail, plusieurs délégués sont d'accord pour estimer que cette intégration pourrait également offrir l'occasion de rationaliser et de stabiliser l'approche des travaux de surveillance des comités, sans entraîner d'augmentations significatives de la charge administrative<sup>5</sup>.
9. **Sur la base des conclusions résultant des activités de surveillance multilatérale, la plupart des délégués seraient favorables à l'introduction de nouvelles conclusions du Conseil sur la convergence sociale dans l'Union devant être adoptées par le Conseil EPSCO tous les ans en juin.** L'avis présenté en juin 2022 soulignait déjà que les comités se félicitaient de *"l'objectif consistant à maintenir une représentation équilibrée des dimensions sociale, économique, budgétaire et de l'emploi du Semestre européen, en renforçant le rôle du Conseil EPSCO dans sa gouvernance"*. Les délégués en faveur de nouvelles conclusions du Conseil ont souligné que, en reconnaissant les constatations s'inscrivant dans le cadre de convergence sociale, ces conclusions pourraient accroître la visibilité politique de la dimension sociale du Semestre européen et contribuer à améliorer les résultats en matière sociale et d'emploi aux niveaux national et européen. Quelques délégués ont encore exprimé des préoccupations concernant le nombre de documents à préparer pour le Conseil dans le cadre du Semestre européen et ont préconisé une approche rationalisée, en soulignant qu'il était nécessaire que chaque document ait une finalité claire.

---

<sup>5</sup> Entre 2020 et 2023, le COEM et le CPS ont adapté leur approche de la surveillance multilatérale chaque année pour tenir compte des changements structurels survenus dans le cadre du Semestre européen. Intégrer le cadre de convergence sociale aux activités de surveillance multilatérale permettrait d'examiner les États membres faisant l'objet d'une analyse figurant dans un rapport sur la convergence sociale au cours d'une seule réunion sur l'ensemble des défis. Cela pourrait permettre de diminuer le nombre d'examens par pays par rapport aux approches adoptées ces dernières années.

10. **Des propositions de recommandations par pays ne devraient pas être automatiquement ou directement formulées lorsque des défis s'inscrivent dans le cadre de convergence sociale ont été identifiés.** Dans la mesure où les textes juridiques des recommandations par pays se réfèrent à la convergence sociale vers le haut dans l'Union, ils devraient comporter des références appropriées au nouveau cadre fournissant le fondement analytique.

À la lumière des conclusions susmentionnées et suite à l'examen du rapport en annexe, le 12 mai 2023, les comités ont achevé leur évaluation concernant la manière de renforcer la dimension sociale du Semestre européen par l'introduction éventuelle d'un cadre de convergence sociale:

11. **Le COEM et le CPS se félicitent du discours positif proposé par les services de la Commission concernant un "cadre de convergence sociale" (au lieu d'une "procédure concernant les déséquilibres sociaux") visant à mieux déterminer et évaluer les risques et les défis pour la convergence sociale vers le haut dans l'Union.** Dans l'ensemble, les positions des États membres ont tendance à refléter un large consensus en ce qui concerne le concept sous-jacent de convergence sociale vers le haut, l'architecture du cadre dans le contexte du Semestre européen, ainsi que les caractéristiques techniques qui pourraient être utilisées pour soutenir l'identification des États membres nécessitant un examen approfondi. Dans ce contexte, la plupart des États membres accueilleraient favorablement une approche analytique en deux étapes mise en œuvre par la Commission, les résultats étant examinés dans le cadre des activités de surveillance multilatérale des comités afin d'informer le Conseil de l'état de la convergence sociale dans l'Union, et pris en compte dans les propositions de recommandations par pays.

12. **La valeur ajoutée de l'introduction d'un cadre de convergence sociale a fait l'objet d'un examen attentif, avec des degrés de soutien variant selon les États membres.** Les services de la Commission, comme la plupart des États membres, ont noté les avantages d'un cadre plus structuré pour suivre l'évolution de l'emploi et de la situation sociale, ainsi que la possibilité d'affiner les activités annuelles de surveillance multilatérale des comités du Conseil EPSCO en mettant davantage l'accent sur les défis auxquels est confrontée la convergence sociale et de réfléchir aux améliorations techniques de l'analyse réalisée à l'aide du tableau de bord social et de la méthodologie qui s'y rapporte dans le rapport conjoint sur l'emploi. La plupart des États membres ont également souligné les avantages pour ce qui est d'accroître la visibilité politique des défis en matière sociale et d'emploi et de parvenir à une compréhension plus globale de l'état de la convergence sociale dans l'Union.
13. **Néanmoins, des incertitudes persistent pour certains États membres quant à savoir si un cadre de convergence sociale permettrait véritablement de mieux identifier les défis, compte tenu des risques potentiels en termes de charge administrative.** Dans ce contexte, il a été souligné que le renouvellement des efforts pour moderniser les outils de suivi des comités, actuellement en cours d'examen, est une priorité essentielle, en particulier si la mise en place d'un cadre de convergence sociale est approuvée. Certains États membres ont également noté que, si les travaux de surveillance multilatérale des comités du Conseil EPSCO pourraient bénéficier d'une l'intégration au cadre, le niveau de coordination nécessaire sur le plan national pour examiner de manière globale les défis pour la convergence sociale vers le haut pourrait devoir être amélioré et doit être testé dans la pratique.

14. **L'introduction possible d'un cadre de convergence sociale devrait être conforme à l'approche intégrée du Semestre européen, comme indiqué dans les propositions de la Commission pour une réforme du cadre de gouvernance économique.** Si les propositions législatives présentées par la Commission en avril 2023 fournissent une nouvelle base pour la future surveillance avec l'introduction de plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme combinant les politiques budgétaire, de réformes et d'investissements et les rapports d'étape annuels pour suivre les progrès accomplis, elles n'impliquent pas de modifications des caractéristiques principales du cycle annuel du Semestre européen. Le cadre de convergence sociale n'est pas destiné à interférer avec la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et n'entraînerait pas de modifications de la procédure ou des indicateurs utilisés dans le cadre de ce processus. Un éventuel nouveau cadre de convergence sociale serait cohérent avec une approche intégrée de la surveillance des politiques dans le contexte du Semestre européen et contribuerait à une coordination des politiques plus étroite et plus efficace. Un tel cadre répondrait aux objectifs consistant à assurer la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et le caractère intégré du Semestre européen, comme indiqué dans les propositions de la Commission du 26 avril 2023 concernant le cadre de gouvernance économique. En particulier, l'analyse plus approfondie de la Commission concernant les défis par pays dans les domaines du marché du travail, des compétences et des affaires sociales ainsi que les activités de surveillance multilatérale renforcées du Conseil EPSCO et de ses comités consultatifs au titre du nouveau cadre de convergence sociale contribueraient également à doter d'un fondement analytique plus solide les réflexions de la Commission sur d'éventuelles recommandations par pays, le cas échéant, et à éclairer la conception des politiques des États membres dans le contexte plus intégré du Semestre.