

La méthode ouverte de coordination inclusion sociale

De ses fondements à son intégration dans l'ordre juridique européen

Mémoire réalisé par
Amaury Correia de Sá e Portocarrero

Promoteur
Pierre-Paul Van Gehuchten

Année académique 2015-2016
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une œuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements : Un grand merci à beaucoup de personnes. En particulier, P.-P. Van Gehuchten, promoteur de ce mémoire et personne aux grandes qualités humaines. B. Vanhercke, spécialiste non-égalé de la méthode ouverte de coordination et personne au dévouement quasi infini. Ma famille et mes amis, parce que d'une part, sans eux je n'existe pas, et que d'autre part, sans eux, ce mémoire n'existerait sans doute pas non plus.

Introduction

Tout commença par un accord. Puis un second suivit, un troisième et encore un autre après, une multitude en fait. Ainsi l'Union européenne s'est-elle bâtie. La recherche de l'accord, dans tous les sens du terme, est sans doute la clef de voûte de la construction européenne. Le traité sur l'Union européenne vise d'ailleurs à une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe¹. La méthode ouverte de coordination est une étape – pas la moindre, pas la plus importante – de cette intrusion toujours plus large, toujours plus profonde de l'Union européenne dans nos systèmes juridiques nationaux (ou est-ce les États membres qui se diluent toujours un peu plus dans l'Union ?). En revanche, la méthode ouverte de coordination constitue une évolution intéressante, voire intrigante, des modes de gouvernance de l'Union. La façon dont elle parvient à créer un accord est plutôt originale et charmante. Et elle est d'autant plus charmante lorsqu'elle s'adosse à des domaines difficiles à appréhender au niveau communautaire tels que l'inclusion sociale.

L'évolution de l'état social européen et la production normative *soft* prennent une ampleur considérable lorsqu'elles sont conjuguées au sein de la méthode ouverte de coordination. Ce n'était pas la première fois que l'on luttait contre l'exclusion sociale, ce n'était pas non plus la première fois que l'on établissait un processus de *soft law*. Avec l'arrivée de la méthode ouverte de coordination, l'Union européenne entre cependant dans une nouvelle ère de la lutte contre l'exclusion sociale. L'inclusion sociale devient une part non négligeable du projet – social – européen et bénéficie alors d'une certaine attention. Tant la Commission, que les ONG actives dans le domaine, en passant par les spécialistes et les autorités publiques, se sont intéressés, de manière plus ou moins active ou passive, à la maturation de cette méthode.

Cependant, la venue messianique de cette nouvelle méthode fut louée avec un peu trop d'empressement et d'enthousiasme peut-être. Sa complexité fera d'elle une expérience principalement accessible aux seuls érudits qui trouveront un malin plaisir à débattre sans fin pour déterminer si cette méthode est globalement positive ou négative pendant que 99,9 % de la population n'est même pas au courant de son existence.

En analysant en profondeur les multiples facettes de la méthode ouverte de coordination inclusion sociale, nous tenterons, outre de se faire passer pour un érudit, de bien cerner les mécanismes de fonctionnement de la méthode ouverte de coordination. Selon une approche

¹ Art. 1^{er}, al. 2, TUE.

multidisciplinaire, nous ne négligerons ni les éléments historiques, ni les éléments politiques, ni les éléments juridiques évidemment.

Alors que beaucoup d'auteurs se sont penchés sur les effets de la méthode ouverte de coordination sur les systèmes juridiques nationaux (ce qui est bien normal), nous explorerons un autre chemin. En effet, la méthode ouverte de coordination est destinée à produire des effets uniquement dans le droit interne des pays ; cependant, connaissant la tendance de l'Union à toujours élargir et approfondir sa présence dans les systèmes juridiques, n'est-il pas envisageable qu'elle ait, en toute discrétion, déjà franchi un pas dans la lutte contre l'exclusion sociale ? Nous envisagerons ici les éventuelles prises de décisions de l'Union dans le domaine de l'inclusion sociale ayant eu pour impulsion créatrice la méthode ouverte de coordination inclusion sociale.

Chapitre I – Perspective historique de la construction sociale de l’Union européenne

La revue de l’établissement du cadre normatif social dans lequel évolue l’Union européenne, depuis ses débuts, est une étape nécessaire pour comprendre le fondement, la portée et la destination de la méthode ouverte de coordination. S’il semble utile de retracer les principaux événements ayant, *in fine*, conduits à l’état social actuel de l’Europe, il ne faut toutefois point se perdre dans la nébuleuse quasi infinie des moindres faits historiques, de l’ensemble des actes de l’Union européenne, des diverses jurisprudences, etc. ; cette tâche serait sans fin et n’aurait qu’un effet négatif sur la compréhension de notre sujet. Dès lors, sans tomber dans une simplification excessive, nous nous attacherons à pointer les éléments essentiels d’une période allant depuis le traité de Rome en 1957 jusqu’à la fin des années nonante, période de création de la méthode ouverte de coordination.

Nous divisons ces quarante années en deux parties : Les vingt-cinq premières années ont été marquées par de faibles avancées dans les politiques sociales (section 1), mais l’arrivée de J. Delors à la tête de la Commission va accélérer les choses (section 2).

Section 1 : Au commencement, Rome créa la Communauté économique

Dès les documents liminaires au traité de Rome, la place accordée aux aspects sociaux ne fut que subsidiaire, subordonnée à l’intégration économique de la Communauté européenne. Ainsi faut-il dénoncer le rapport Ohlin de 1956 – élaboré par le Bureau International du Travail – étudiant notamment les aspects sociaux d’une coopération économique européenne. Ce rapport affirme que les pays participant à un marché concurrentiel international accroîtraient leur productivité et de ce fait pourraient relever leurs standards sociaux sans qu’il y ait besoin d’une coopération dans ces matières et sans craindre à un effet de *dumping* social. Selon le groupe d’experts du Bureau International du Travail, les droits sociaux de l’ensemble des États membres tendraient à un nivellement vers le haut². Attribuer des compétences sociales à la future structure européenne serait donc inutile, voire même non désirable au vu des productivités propres à chaque État ; seules deux exceptions risqueraient cependant de créer

² « Social Aspects of European Economic Co-operation », *International Labour Review*, n° 74, 1956, pp. 110 et s.

des décalages de concurrence nécessitant à tout le moins une adhésion des États membres aux instruments internationaux s'y rapportant : l'égalité salariale hommes/femmes et le temps de travail (hebdomadaire et congés payés)³.

Dans la foulée, le rapport Spaak s'inspire du rapport Ohlin pour établir les mêmes assertions : « La libre circulation [...] tend en outre à faciliter cette égalisation, qui, loin d'être une condition préalable du fonctionnement du marché commun, en est au contraire une conséquence »⁴. Le rapport Spaak étant un des fondements du traité de Rome, il en résulte des compétences faibles dans les matières sociales. On retrouve encore aujourd'hui ce paradigme à l'article 151 TFUE qui dispose que l'Union et les États membres cherchent à promouvoir l'emploi, améliorer les conditions de vie et de travail, développer des ressources humaines et lutter contre l'exclusion sociale et que cette évolution « [...] résultera tant du fonctionnement du marché intérieur, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par les traités et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives »⁵.

L'objectif premier du traité de Rome est de créer une intégration économique par le marché commun⁶. En effet, l'article 2 du traité de Rome⁷ énonce avant tout autre objectif que la Communauté a pour mission la promotion d'un développement harmonieux des *activités économiques* dans l'ensemble de la Communauté. La politique sociale européenne n'a alors qu'une place subsidiaire. Ses avancées sont par ailleurs circonscrites par trois éléments : le principe de subsidiarité, la limitation des compétences de la Communauté européenne et des dispositions à caractère programmatique⁸.

³ O. DE SCHUTTER, « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens », *Revue française des affaires sociales*, vol. 60, n° 1, « Réformes de la protection sociale en Europe. Défis et stratégies en Europe continentale et du Sud », 2006, p. 132.

⁴ Rapport des chefs de délégations aux ministres des affaires étrangères, Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Bruxelles, 21 avril 1956, p. 61.

⁵ Art. 151, al. 3, TFUE.

⁶ L. CARTOU, *L'Union européenne. Traités de Paris – Rome – Maastricht*, Paris, Dalloz, 1994, p. 55 ; art. 2 CEE.

⁷ « La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre États qu'elle réunit ».

⁸ A. DEGREMONT, « Dialogue social et démocratie sociale dans la construction européenne », *L'avenir de l'Europe sociale. Solidarité, droit et protections sociales*, sous la direction de G. Vincent, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 179 et 180.

Le principe de subsidiarité est implicitement énoncé à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du traité CEE⁹. Les différentes institutions ne peuvent agir que dans les limites inscrites dans le traité, tout ce qui irait au delà des compétences prévues par le traité resterait du ressort des États membres. Le fondement du principe est « [...] [la subordination de] toute intervention du législateur communautaire à la condition qu'il puisse établir que son action sera plus efficace que celle des États membres¹⁰ ». Le principe sera affiné ultérieurement, en particulier lors du traité de Maastricht avec l'insertion de l'article 3 B¹¹. Il faut comprendre le principe comme un processus divisé en trois étapes : Premièrement, est-ce que l'Union européenne est compétente pour agir ? ; ensuite, application des règles de mise en œuvre de la compétence ; et pour finir, le principe de proportionnalité régit les actions menées¹².

La compétence communautaire dans les matières sociales sont très restreintes. Sa principale fonction est alors d'accompagner la réalisation du marché commun notamment à travers la liberté de circulation des travailleurs et la coordination des régimes de sécurité sociale¹³ (voyez en ce sens l'article 118 CEE). L'Union s'est également dotée d'un outil, le Fonds social européen (FSE), ayant pour mission de « [...] promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs »¹⁴. Dans le but de venir en aide aux régions dans le besoin, le Fonds social européen viendrait encourager la mobilité soit occupationnelle, soit géographique en fournissant une nouvelle formation ou en « repositionnant » les travailleurs ayant perdu leur emploi à cause de la réalisation du marché commun¹⁵.

⁹ « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent Traité ».

¹⁰ J.-P. JACQUE, « La subsidiarité dans l'Union européenne », *L'avenir de l'Europe sociale. Solidarité, droit et protections sociales*, sous la direction de G. Vincent, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 168.

¹¹ « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'actions envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »

¹² P. POCHET, « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Le principe de subsidiarité*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 132 et 133.

¹³ A. DEGREMONT, « Dialogue social et démocratie sociale dans la construction européenne », *op. cit.*, p. 180.

¹⁴ Art. 123 CEE, voy. également les articles 124 à 128.

¹⁵ J. J. ANDERSON, « Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block ? », *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, sous la direction de S. Leibfried et P. Pierson, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995, p. 134.

Le titre consacré à la politique sociale ne crée pas de véritables obligations dures pour la Communauté. Les articles 2, 117 et 118 CEE ne relèvent que du vœu pieux, et la CJUE a déjà eu l'occasion de confirmer que les États membres ne sont pas tenus directement par des obligations juridiques et que les particuliers ne se voient pas directement conférer des droits, ces dispositions étant essentiellement programmatiques¹⁶. Pire encore, la Cour n'interdit même pas aux États membres de prendre des mesures allant à l'encontre de ces dispositions, tant qu'elles ont vocation à réaliser le marché intérieur¹⁷. Cette lecture étonnante des objectifs du traité par la Cour nous laisse coi, elle semble faire primer les moyens aux fins. L'article 2 CEE indique clairement que le marché commun et le rapprochement des politiques économiques sont les moyens pour atteindre, entre autres, un relèvement accéléré du niveau de vie. L'influence déjà palpable dans le traité de la doctrine Ohlin aurait-elle donc eu aussi raison de la Cour ?

Cependant, deux articles font exceptions dans la faiblesse des dispositions sociales. Il s'agit de l'article 119 CEE relatif à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un même travail et l'article 120 CEE relatif au respect de l'équivalence des régimes de congés payés. La teneur de ces articles est suffisamment claire et précise que pour instituer de véritables obligations aux États membres. Si le traité de Rome est plus contraignant sur ces deux seules matières, ce n'est pas un hasard, le sempiternel rapport Ohlin évoquait de possibles distorsions concurrentielles si ces deux situations n'étaient pas réglées à un niveau supranational.

Le traité de Rome – et son objectif principal de réalisation du marché intérieur – va constituer le socle de l'action communautaire pour les deux décennies suivantes. Ainsi le règlement 1408/71 vise bien à une coordination des systèmes de sécurité sociale, mais dans le but de faciliter la libre circulation des travailleurs. Bien que l'avancée semble faible, c'est sur le long terme qu'elle s'apprécie vraiment, elle mènera finalement à ce que les régimes de sécurité sociale soient, sur plusieurs matières, ouverts aux non-nationaux¹⁸. De même, la directive 80/987 pose qu'il faut tenir compte de la nécessité d'un développement *économique* et *social*, mais que son but principal est le fonctionnement du marché commun. Durant cette

¹⁶ C.J.C.E., 149/77 *Defrenne* (n°2), 15 juin 1978, *Rec.*, 1978, p. 1365 (voy. les points 19 et 31) ; C.J.C.E., 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH*, 13 mai 1986, *Rec.*, 1986, p. 1607 (voy. le point 41) ; C.J.C.E., 126/86 *F. R. Giménez Zaera*, 29 septembre 1987, *Rec.*, 1986, p. 3697 (voy. le point 11).

¹⁷ O. DE SCHUTTER, « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens », *op. cit.*, p. 135.

¹⁸ J.-C. BARBIER, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, P.U.F., 2008, p. 82.

période, la législation européenne tend à la dérégulation, voulant gommer les barrières à l'intégration économique ; c'est donc sur un mode négatif que le droit social européen doit s'analyser¹⁹.

Toutefois, une solide avancée est faite en ce qui concerne l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, en particulier par rapport à la rémunération avec le célèbre arrêt Defrenne de 1976²⁰. Le principe de l'effet direct des normes primaires fut consacré par la Cour de justice lors de son arrêt phare Van Gend en Loos²¹ ; celle-ci pose, comme conditions à l'applicabilité de ce principe, que l'obligation soit suffisamment claire, précise et inconditionnelle, et qu'elle n'appelle pas de mesures complémentaires. C'est ce principe que la Cour reconnaît à l'article 119 CEE.

Section 2 : L'avènement de Delors

Au milieu des années quatre-vingt, un nouvel élan dans la politique sociale de l'Union européenne apparaît avec la présidence de J. Delors (1985-1994)²². À cette époque, la Communauté est rejointe par de nouveaux États (Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986), ceux-ci ont des niveaux de vie moins élevés et des droits sociaux moins poussés que les États déjà membres. Cette situation est l'une des raisons amenant l'adoption de l'Acte unique européen en 1986, entré en vigueur en 1987, visant à lancer une série d'initiatives apportant un profond changement, quoique circonscrit, dans la politique sociale de l'Europe.

Parmi les initiatives lancées, nous pointons la réforme des fonds structurels européens (§ 1), l'introduction de la majorité qualifiée dans le droit social (§ 2), la mise en place du dialogue social européen (§ 3) et l'introduction de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (§ 4). Si à l'occasion nous sortons du cadre temporel fixé (milieu années quatre-vingt – fin années nonante), c'est pour mieux rendre compte des évolutions suscitées par la suite ou des nouveaux outils adoptés postérieurement.

¹⁹ O. DE SCHUTTER, « L'équilibre entre l'économie et le social dans les traités européens », *op. cit.*, p. 137.

²⁰ C.J.C.E., 43/75, *Defrenne c. Sabena*, 8 mars 1976, *Rec.*, 1976, p. 455.

²¹ C.J.C.E., 26/62, *Van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, 5 février 1963, *Rec.*, 1963, p.

²² Voy. en ce sens Programme de travail de la Commission 1985, *Bull. CE*, suppl. 4/85.

§ 1 Le Fonds social européen

En 1988, la Communauté entreprend une grande réforme des fonds structurels (dont le Fonds social européen fait partie). La réalisation de cette réforme se base sur deux fondements assez simples : augmenter le financement des fonds structurels²³ en vue d'accroître leur efficacité et de concentrer les ressources sur les zones les moins prospères de la Communauté²⁴ ; d'autre part, cette réforme est accompagnée d'un règlement²⁵ qui précise, par cinq objectifs prioritaires, les objectifs énoncés aux articles 130 A à 130 C de l'Acte unique. Les articles 130 A et suivants visent principalement à promouvoir la cohésion économique et sociale de la Communauté au travers notamment des fonds structurels. L'article premier du règlement 2052/88 établit cinq objectifs dont deux ont trait à l'emploi et à l'éducation et sont spécifiquement destinés au Fonds²⁶, nommément les objectifs 3 et 4²⁷. Avant ce règlement, il était de coutume pour la Commission d'utiliser des lignes directrices annuelles pour guider les projets étatiques soutenus par le Fonds social européen; depuis lors, l'utilisation du Fonds sociale européen est coordonnée avec celle des autres fonds²⁸⁻²⁹. Au cours des années suivantes, l'attention portée pour l'emploi et l'éducation au travers du Fonds s'est précisée³⁰, pour, *in fine*, s'attaquer au problème de l'emploi sur plusieurs fronts (notamment, amélioration de l'emploi et de ses possibilités, encouragement à un niveau élevé d'emploi, amélioration quantitative et

²³ Le Conseil européen de Bruxelles de février 1988 décida de doubler le financement des fonds structurels entre 1988 et 1993 en comparaison avec 1987, voy. les conclusions du Conseil européen de Bruxelles, 11 au 13 février 1988, pp. 300 et 301. En 1993, 33% du budget total de l'Union européenne étaient accordés aux fonds structurels ; sur les 33%, plus d'un quart était dédié au Fonds social européen, voy. le rapport financier de 1993 des Communautés européennes, pp. 21 et 24. Le budget 2016 de L'Union européenne alloue un peu plus de 12 milliards d'euro au Fonds social européen pour un budget total d'environ 155 milliards d'euro, soit près de 7,7% voy. l'adoption définitive (UE, Euratom) 2016/150 du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016, *J.O.*, 2016, L. 48/1 (voy. en particulier la section III, titre 04, chapitre 04 02, p. 525).

²⁴ J. J. ANDERSON, « Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block ? », *op. cit.*, pp. 143 et 144 ; J.-C. BARBIER, *op. cit.*, p. 84.

²⁵ Règlement n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leurs efficacités ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, *J.O.*, 1988, L. 185/9.

²⁶ Voy. en ce sens les articles 2, § 1 et 3, § 2, du règlement. Concernant les autres objectifs, le Fonds social européen n'a qu'une fonction de soutien subsidiaire à leur réalisation – voire même aucune fonction.

²⁷ « Combattre le chômage de longue durée » et « Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ».

²⁸ Le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) et le Fonds européen d'orientation d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

²⁹ G. VERSCHRAGEN *et al.*, « The Europeanization of Belgian Employment Policy and Labour Law », *European Tools for Social Policy (Belgium)*, non édité, Etos.be, 2009, p. 92.

³⁰ Voy. règlement n° 2084/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement n° 4255/88 portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds social européen, *J.O.*, 1993, L. 193/39 ; règlement n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, *J.O.*, 1999, L. 161/1 ; règlement n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement n° 1784/1999, *J.O.*, 2006, L. 210/12.

qualitative de l'emploi, promotion de l'inclusion sociale à travers l'accessibilité des personnes défavorisées à l'emploi, réduction des disparités territoriales) et étendre le domaine d'action du Fonds social, non plus seulement à la seule éducation, mais aussi à la formation, à la lutte contre l'exclusion sociale, à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, à la non-discrimination, etc.³¹.

§ 2 L'introduction de la majorité qualifiée dans le droit social

L'Acte unique européen introduit un nouvel article 118 A CEE permettant au Conseil de prendre des décisions à la majorité qualifiée dans certains domaines du droit social. Cela constitue un grand bouleversement dans l'approche politique des matières sociales, si avant cela, les décisions prises par le Conseil concernant les politiques sociales ne pouvaient être arrêtées qu'à l'unanimité (article 121 traitée CEE), l'article 118 A facilite certaines avancées. Cependant, deux obstacles entravent le potentiel des décisions à majorité qualifiée : une liste exhaustive d'applications et une approche minimale. En son paragraphe premier, l'article ne vise que ce qui concerne l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs notamment dans le milieu de travail ; le champ d'application est ainsi condensé sur ces deux seuls points ; tout autre sujet social nécessite l'unanimité exigée à l'article 121. Et quand bien même le Conseil légiférerait sur base de l'article 118 A, celui-ci ne peut que prescrire *a minima* comme nous le renseigne le paragraphe second. Dès lors ces directives minimales n'ont souvent qu'un effet limité dans une grande partie des États membres disposant déjà de protections étendues³².

La liste des matières ne nécessitant de la part du Conseil qu'un vote à majorité qualifiée est étendue lors du traité d'Amsterdam (adopté en 1997, entré en vigueur en 1999). Le nouvel article 137 TCE³³ (ex-118) comprend, outre la sécurité et la santé, les conditions de travail, l'information et la consultations des travailleurs, l'intégration des personnes exclues du marché du travail et l'égalité entre les homme et les femmes. Seuls les points (a) à (i) du premier paragraphe de l'article 137 TCE peuvent faire l'objet de directives minimales³⁴. En ce qui concerne les points (j) et (k), respectivement la lutte contre l'exclusion sociale et la

³¹ Voy. l'article 2 du règlement n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement n° 1081/2006 du Conseil, *J.O.*, 2013, L. 347/470.

³² J.-C. BARBIER, *op. cit.*, p. 85.

³³ Art. 153 TFUE actuellement.

³⁴ Art. 137, § 2, al. 1^{er}, (b), TCE ; Art. 153, § 2, al. 1^{er}, (b), TFUE.

modernisation des systèmes de protection sociale, l'Union ne peut qu'adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre les États membres³⁵⁻³⁶.

§ 3 Le dialogue social européen

Un autre nouvel article est introduit par l'Acte unique dans le chapitre relatif aux dispositions sociales, l'article 118 B CEE³⁷ énonce de manière tout à fait lacunaire que « [l]a Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher [...] sur des relations conventionnelles. » Malgré des débuts balbutiants³⁸, le dialogue social prend réellement son envol après l'adoption de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. En effet, celle-ci invite les États membres et la Commission à s'en servir comme terreau pour leurs actions législatives. C'est donc sous la menace du « négociez ou nous légiférons » que les différents interlocuteurs sociaux s'accordent en 1991 pour donner au dialogue social toute sa force. Il s'établit ainsi comme une relation bipartite (quoique contrôlée par la Commission), syndicats des employeurs et syndicats des travailleurs, à vocation régulatrice pour ce qui est des compétences de l'Union européenne, mais aussi selon les modalités instituées en droit interne pour ce qui ne relève pas de la compétence de l'Union³⁹. L'accord conclu entre les interlocuteurs sociaux est transposé en décembre 1991, lors de la Conférence intergouvernementale de Maastricht, dans un protocole social annexé au traité de Maastricht⁴⁰. Si l'accord n'est pas introduit directement dans le traité, c'est parce que le Royaume-Uni s'y oppose ; dès lors, le protocole est accepté par tous les États membres, mais n'est mis en œuvre que par onze d'entre eux. D'autre part, le protocole élargit l'usage de la majorité qualifiée par le Conseil à cinq domaines différents⁴¹. En conclusion, les

³⁵ Art. 137, § 2, al. 1^{er}, (a), TCE ; Art. 153, § 2, al. 1^{er}, (a), TFUE.

³⁶ Pour plus d'informations sur les causes de l'introduction du point (j) dans le traité d'Amsterdam, voy. P. REYNIERS *et al.*, « Le potentiel de la législation européenne sur la sécurité sociale et la lutte contre la pauvreté », *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, sous la direction de B. Vanhercke *et al.*, Gand, Academia Press, 2011, pp. 107 et 108.

³⁷ Art. 154 TFUE actuellement.

³⁸ Voy. A. LYON-CAEN et J.-C. SCIBERRAS, « Pratiques et perspectives de la négociation collective européenne. Impressions », *Travail et emploi*, n° 42, 1989, pp. 22 à 28, qui font référence au dialogue social dans ses débuts à un « creuset d'informations ».

³⁹ A. HENNI, « Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats », *C.R.I.S.P.*, n° 1741, 2001, pp. 7, 17 et 18.

⁴⁰ Accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord.

⁴¹ Art. 2, § 1^{er}, de l'accord : « [...] - L'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs,
- les conditions de travail,

différents interlocuteurs sociaux ont réussi à exploiter, bon an mal an, un article aux contours très vagues et au contenu très *soft* ; il n'était question pour la Commission, selon l'Acte unique, que de « s'efforcer ». La performance est d'autant plus impressionnante que l'accord est *in fine* pleinement intégré dans le traité d'Amsterdam créant des dispositions de *hard law*.

§ 4 Les Chartes

Comme évoqué précédemment, une autre avancée de la période Delors est l'adoption en 1989 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs par les États membres à l'exception du Royaume-Uni⁴². Il s'agit sans doute de l'intervention la plus visible de l'époque⁴³. En conformité avec la réalisation de l'Acte unique, le préambule de la Charte affirme que les droits sociaux fondamentaux doivent être intégrés dans la politique sociale de la Communauté⁴⁴. La mise en œuvre de la Charte se fait par deux voies, d'une part celle des États membres auxquels incombent la responsabilité première de la transposition dans leur législation nationale (voyez l'article 27), et d'autre part celle de l'article 28 qui invite la Commission à soumettre des initiatives relevant de ses compétences dans le but d'adopter des instruments légaux pour un accomplissement effectif de la Charte⁴⁵. La Commission répondit promptement à l'invitation de la Charte en adoptant dès novembre 1989 (soit avant même l'adoption de la Charte) un Programme d'Action⁴⁶. Malgré ce nouveau saut qualitatif, trois obstacles majeurs inhibent la portée de la Charte : Premièrement, la Charte n'a aucune valeur juridique contraignante, elle n'est qu'une déclaration solennelle de onze États membres. Bien que la Cour de justice puisse l'utiliser comme guide pour définir les contours des traditions constitutionnelles communes aux États membres⁴⁷ et comme aide pour l'interprétation des

- l'information et la consultation des travailleurs,
- l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail,

- l'intégration des personnes exclues du marché du travail [...] ».

⁴² Le Royaume-Uni y adhérera cependant en 1997 sous le gouvernement de Tony Blair.

⁴³ O. DE SCHUTTER (sous la dir. de), « Le rôle de la Charte sociale européenne dans le développement du droit de l'Union européenne », *La Charte sociale européenne : Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 123.

⁴⁴ B. BERCUSSON, « The European Community's Charter Fundamental Social Rights of Workers », *Mod. L. Rev.*, n° 53, 1990, pp. 625 à 628.

⁴⁵ B. HEPPLER, « The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights », *Mod. L. Rev.*, n° 53, 1990, p. 643.

⁴⁶ COM(89) 568, 29 novembre 1989, communication de la Commission sur son programme d'action relatif à la mise en œuvre de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

⁴⁷ C.J.C.E., 44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, 13 septembre 1979, *Rec.*, 1979, p. 3727.

mesures de mise en œuvre⁴⁸, ni les États membres, ni la Commission, n'ont l'obligation de légiférer ou d'initier sur base de la Charte. Deuxièmement, elle n'étend d'aucune manière les compétences de la Communauté ; et troisièmement, elle ne traite que des droits sociaux fondamentaux des *travailleurs*, sa *ratione personae* est ainsi assez réduite.

Actuellement, le TFUE fait référence à la Charte comme légitimation de l'action de l'Union dans les domaines sociaux⁴⁹.

Une autre charte, plus tardive, va cependant ancrer des droits sociaux plus en profondeur, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Adoptée comme déclaration lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, la Charte voit toutefois son statut amélioré lorsque, en 2007, le traité de Lisbonne lui confère la même valeur juridique que les traités de l'Union européenne⁵⁰. Si la nouvelle est enthousiasmante, le couac survient directement après : le paragraphe suivant dispose que « [l]es dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités⁵¹. » Est-ce à dire que pour qu'il y ait violation de la Charte, il faut aussi une violation d'une disposition des traités ? Quelle serait la portée utile de la Charte dans ce cas sinon symbolique... Une voie alternative serait de dire qu'il ne faut pas nécessairement une violation du droit de l'Union pour qu'il y ait violation de la Charte. Si cette piste donnerait une certaine vigueur à la Charte, elle semble cependant peu en phase avec l'article 6, § 2, TUE. Une voie médiane consisterait à faire une analogie avec l'application de l'article 14 de la CEDH en donnant une portée autonome, mais non indépendante à la Charte. Il ne faudrait pas nécessairement une violation des traités et de la Charte pour appliquer celle-ci, le simple fait que l'on soit dans le champs d'application du droit de l'Union permettrait d'appliquer la Charte dans le cas de sa violation.

La Charte a évité d'intégrer les droits qui ne constitueraient que des objectifs à atteindre ayant en premier lieu une nature politique tels que le droit au travail ou à une rémunération équitable⁵². Les droits sociaux de la Charte sont principalement regroupés aux titres II Libertés, III Égalité et IV Solidarité ; ceux-ci comprennent notamment le droit de travailler à l'article 15,

⁴⁸ B. HEPPLÉ, « The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights », *op. cit.*, p. 644.

⁴⁹ Art. 151 TFUE.

⁵⁰ Art. 6, § 1^{er}, TUE.

⁵¹ Art. 6, § 2, TUE.

⁵² B. FAVREAU (sous la dir. de), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne Pourquoi ? Comment ? », *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 17.

des droits pour les personnes âgées à l'article 25 ou encore tout une série de droits relatifs aux travailleurs et relatifs à l'aide sociale (titre IV).

Chapitre II – La méthode ouverte de coordination et ses fondements

L'ordre juridique de l'Union européenne connaît diverses méthodes législatives. Celle de référence est la méthode communautaire, mais il existe d'autres méthodes agissant en parallèle ou même en superposition parfois. On retrouve principalement la méthode intergouvernementale et la méthode ouverte de coordination.

Chaque méthode correspond généralement à la sensibilité politique du domaine abordé. Ainsi l'intergouvernementalisme aborde des sujets relevant hautement de la souveraineté nationale et où un transfert de compétence à l'Union s'avère très délicat politiquement. La méthode communautaire intègre des domaines plus consensuels dans lesquels les pays sont même prêts à abandonner leur veto au profit d'un vote à la majorité. Enfin, la méthode ouverte de coordination s'applique à des sujets politiquement sensibles et dont la variété des systèmes nationaux rend très compliqué une harmonisation brute par l'Union européenne.

Nous nous attacherons à étudier la méthode communautaire (section 1) et la méthode ouverte de coordination (section 2) pour finalement voir quel avenir a cette dernière méthode par rapport à la première (section 3).

Section 1 : La méthode communautaire

Nous décrivons brièvement la méthode communautaire (§ 1) pour ensuite pointer la distance qui se creuse entre elle et l'état actuel de l'Union européenne (§ 2)

§ 1 Le mode de fonctionnement de la méthode communautaire

Bien qu'il existe des moyens alternatifs de production du droit communautaire, ne nous leurrons point, le principal processus législatif utilisé reste la méthode communautaire – aussi appelée méthode Monnet. Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne, la Commission définit la méthode communautaire comme « [...] un moyen d'arbitrer entre divers intérêts aux travers de deux filtres successifs : le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission ; le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, au niveau du Conseil et du

Parlement⁵³, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union »⁵⁴ ; ensuite elle précise brièvement son rôle, celui du Conseil, du Parlement et de la Cour de justice dans cette méthode. Quant à R. Dehousse, il caractérise la méthode communautaire par « [...] des transferts de compétences des États membres à l'Union européenne, le rôle central joué par un organe supranational, la Commission européenne, dans l'élaboration des politiques communautaires ; la possibilité de décisions à la majorité qualifiée ; la définition de règles communes à caractère contraignant ; le contrôle exercé par la Commission sur leur application ; la possibilité pour la Cour de justice de sanctionner les violations du droit communautaire »⁵⁵. La méthode communautaire contient dès lors plusieurs aspects : d'une part, le type de norme engendré – et son caractère contraignant – par la méthode ; aussi d'autre part, « [...] l'équilibre institutionnel qui préside à l'élaboration de ces normes [...] »⁵⁶.

La *ratione materiae* de la méthode communautaire a évolué au gré des différents traités. Une part accrue des compétences de l'Union européenne est entrée dans le panier de la méthode communautaire, soit que la compétence fut nouvelle, soit que la compétence passa de la méthode intergouvernementale à la méthode communautaire. Avec le traité de Lisbonne, la méthode communautaire est étendue à la quasi-totalité des compétences de l'Union sans, entre autres, les exceptions notoires des domaines de la politique étrangère et de la sécurité commune encore régies par la méthode intergouvernementale⁵⁷.

Concrètement aujourd'hui, quels sont les fruits de cette méthode communautaire ? La procédure législative ordinaire, explicitée à l'article 294 TFUE, en est sans doute la formalisation la plus évidente, et ce d'autant plus que les actes engendrés, règlements, directives et décisions⁵⁸, sont du *hard law*, rejoignant ainsi l'aspect contraignant des normes évoqué par R. Dehousse. D'autres procédures ressortent de la méthode communautaire – dans une moindre mesure cependant – telle que la procédure d'approbation⁵⁹ où le Parlement européen ne peut

⁵³ Sans doute un détail, mais il nous semble que la représentation démocratique européenne se fait avant tout au niveau du Parlement et la nationale au niveau du Conseil. Or ici, la Commission paraît suggérer l'inverse.

⁵⁴ COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001, Gouvernance européenne. Un livre blanc, *J.O.*, 2001, C. 287/6.

⁵⁵ R. DEHOUSSE, « La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir ? », *Mélanges Jean Victor Louis*, Bruxelles, Presse de l'ULB, 2003, p. 95. Voy. aussi, G. DE BURCA, « New modes of Governance and the Protection of Human Rights », *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contributions of the Fundamental Rights Agency*, sous la direction de O. de Schutter et P. Alston, Oxford et Portland, Hart Publishing, 2005, pp. 25 et s.

⁵⁶ S. DE LA ROSA, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 49 et 50, n°44.

⁵⁷ D. DERO-BUGNY, « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales », *OFCE*, n° 134, 2014, pp. 65 à 74.

⁵⁸ Art. 289, § 1^{er}, TFUE.

⁵⁹ Art. 352 TFUE.

qu'approuver ou rejeter une proposition du Conseil ou encore la procédure de consultation⁶⁰ où le Parlement européen ne donne au Conseil qu'un avis non-contraignant.

§2 La méthode communautaire est-elle un modèle en crise ?

La méthode communautaire est l'outil prédominant pour la construction européenne. Sa participation dans l'intégration européenne n'est à pas sous-estimer, de grands textes et de belles avancées furent permis grâce à cet outil. Cependant, depuis le début des années nonante, plusieurs événements et évolutions démontrent que l'Union d'aujourd'hui n'est plus celle des pères fondateurs. Elle fait face à plusieurs changements (pt. a) justifiant sans doute que la méthode communautaire ne soit plus aussi bien adaptée qu'à ses débuts pour répondre à certaines attentes des citoyens européens (pt. b).

a) Les changements de l'Union européenne

Tout d'abord, dès le traité de Maastricht les débats nationaux relatifs à sa ratification⁶¹ montrèrent que le déficit démocratique était une préoccupation présente au sein de la population. L'époque du consensus permissif qui avait facilité les trente-cinq premières années de l'Union était révolue⁶².

Ensuite, les gouvernements des États membres ont vu d'un mauvais œil l'extension toujours continue des compétences conférées à l'Union européenne et donc à la Commission. En réaction, les États membres ont graduellement tenté d'intégrer, avec un certain succès, des contrepoids intergouvernementalistes dans les institutions européennes. Ainsi la création, lors du traité de Lisbonne, de la fonction de président du Conseil européen est une tentative de contrebalancer les pouvoirs du Président de la Commission.

Troisièmement, le rôle du Parlement européen a été renforcé à chaque nouveau traité, l'impliquant toujours plus dans le processus législatif. Il passe ainsi d'une simple assemblée

⁶⁰ L'article 289, § 2, TFUE ne fait référence qu'à « une procédure législative spéciale ». Celle-ci doit être trouvée dans les articles *ad hoc*. Citons pêle-mêle les articles 21, 64, 78, 223, 352, etc. TFUE.

⁶¹ Pour rappel, un premier référendum au Danemark rejette le nouveau traité, un second referendum autorisera la ratification, mais il fallut apporter des aménagements spécifiques pour le Danemark. Ensuite, un référendum en France accepta de justesse la ratification du traité. Au Royaume-Uni, le parlement exigea un opt-out des dispositions relatives aux politiques sociales notamment, ce qui conduisit à créer une Europe à deux vitesses.

⁶² R. DEHOUSSE, « La méthode communautaire, système opérationnel "par défaut" de l'UE », *Notre Europe* – Institut Jacques Delors, février 2013.

consultative à un co-législateur⁶³. Pareillement, il a acquis au cours des réformes des traités une influence considérable dans la composition de la Commission. Premièrement, c'est le Parlement qui élit le président de la Commission⁶⁴ ; deuxièmement c'est lui encore qui approuve le collège des président, haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et commissaires⁶⁵. Bien que pour les commissaires il ne s'agit « juste » que d'un vote d'approbation, le Parlement influence tout de même la répartition des portefeuilles entre ceux-ci, ainsi que la composition de la Commission. Malgré cet accroissement de pouvoir, le Parlement fait défaut à véritablement équilibrer la puissance de la Commission.

Dernièrement, le passage d'une Union de 15 à 28 (puis 27 ?) États membres a sans doute été une importante pression pour l'Union, cela n'a certainement pas aidé à la simplification institutionnelle ni à rendre le système plus transparent⁶⁶.

b) Un fonctionnement du siècle dernier

L'utilisation de la méthode communautaire aussi porte sa part de responsabilité face au manque d'enthousiasme des citoyens européens pour une Union plus intégrée. Le fait que la Commission, institution largement non démocratique, ait le monopole de l'initiative législative⁶⁷ (ce qui est une caractéristique importante de la méthode communautaire) est tout à fait frappant. La toute puissante Commission, le moteur de L'Union, manque cruellement de fondements démocratiques. Et malgré le fait que les traités ont continuellement insisté sur le caractère apolitique de la Commission et sa totale indépendance⁶⁸ vis à vis des gouvernements notamment, elle s'avère fortement politisée mais avec une responsabilisation politique très faible⁶⁹.

La méthode communautaire repose aussi sur l'équilibre entre les institutions européennes, chacune responsable d'un intérêt propre. Une avancée trop téméraire de l'une d'elles

⁶³ Voy. *supra* la procédure législative ordinaire, art. 294 TFUE.

⁶⁴ Art. 17, § 7, al. 1^{er}, TUE, « Ce candidat [le président] est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. »

⁶⁵ Art. 17, § 7, al. 3, TUE, « Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen ».

⁶⁶ R. DEHOUSSE (sous la dir.), « The "Community Method" at Sixty », *The « Community Method ». Obsolete or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 9 à 12.

⁶⁷ Voy. l'art. 294, § 2, TFUE.

⁶⁸ Voy. l'art. 17, § 3, al. 3, TFUE, « La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. [...] les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. »

⁶⁹ Un vote de méfiance peut aboutir à la démission de l'ensemble de la Commission (art. 234 TFUE). Un membre de la Commission peut être démis de ses fonctions s'il ne respect pas ses obligations (art. 245 TFUE).

impliquerait quasi automatique une réaction de repli des autres. L'impossibilité politique d'innover est l'un des facteurs qui rigidifie la perception de la méthode communautaire et qui rend difficile une réponse aux complexes besoins politiques.

L'élargissement de l'Union ces deux dernières décennies soulève également des problèmes pour l'utilisation de la méthode communautaire. Ce n'est pas tant le fait d'être à 28 qui complique la chose, mais le fait que l'élargissement ait entraîné au sein de l'Union un haut niveau d'hétérogénéité des conditions socio-économiques et des préférences politiques. Cette diversité amène une opposition d'intérêt, une complexification des débats et un ralentissement de l'intégration, voire un nivellement par le bas du degré d'intégration⁷⁰.

Toujours est-il que la méthode communautaire n'a pas un monopole absolu sur les sources du droit européen. De nouveaux modèles où la méthode communautaire n'est pas omnipotente apparaissent. Le processus de création se diversifie et fait entrer de nouveaux acteurs dans l'élaboration de la norme. Cet agrandissement du cercle des personnes interlocutrices entraîne aussi un assouplissement, à la fois du processus et de la norme générée. Dans ce contexte, la méthode ouverte de coordination acquière une réalité de premier plan.

Section 2 : La méthode ouverte de coordination

Nous reprenons dans cette section les étapes ayant mené à la création de la méthode ouverte de coordination, depuis les phases précédant sa création même (§ 1), en passant par la Stratégie européenne pour l'emploi (§ 2). Ensuite, nous détaillons la méthode ouverte de coordination, telle qu'elle fut imaginée lors de la Stratégie de Lisbonne (§ 3).

§ 1 La naissance de la méthode ouverte de coordination

De manière paradoxale c'est une décision politique libérale qui sema la graine de la méthode ouverte de coordination. Le lancement de l'Union économique et monétaire de l'Union européenne et l'établissement des critères de convergence (ou critères de Maastricht)⁷¹,

⁷⁰ G. MAJONE, « Is the Community Method Still Viable ? », *The « Community Method ». Obsolete or Obsolete?*, op. cit. ; G. VERSCHRAEGEN et al., « Étude des instruments politiques européens », *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, op. cit., pp. 22 et 23.

⁷¹ Art. 140 TFUE (ex-article 109 J TCE) ; voy. en particulier le Protocole sur les critères de convergence visés à l'article 109 J du traité instituant la Communauté européenne, *J.O.*, 1992, C. 224/121. Ceux-ci se résument ainsi :

avec en parallèle une montée du taux de chômage, appelèrent à compléter l'Union économique et monétaire d'un versant emploi. En 1993, la Commission Delors publie son livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi*⁷², présentant une analyse des faiblesses européennes et une série de propositions pour répondre au ralentissement économique⁷³. L'année suivante s'en suit le Conseil européen d'Essen qui, outre de s'accorder sur la poursuite et le développement de la stratégie du livre blanc, adopte cinq objectifs à atteindre dans le domaine de l'emploi : L'augmentation de l'investissement dans la formation professionnelle, l'augmentation de l'intensité de l'emploi de la croissance, la réduction des coûts salariaux indirects, l'accroissement de l'efficacité de la politique du marché du travail et enfin le renforcement des mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage⁷⁴. Le Conseil européen suggère aussi aux États membres d'établir un programme pluriannuel sur base de ces recommandations, de faire un suivi des politiques menées et d'écrire un rapport sur les progrès réalisés.

Si d'une part la Commission Delors devait répondre à la crise de l'emploi, d'autre part, certains voyaient d'un mauvais œil toute extension de l'action politique de l'Union dans le domaine de l'emploi et ce d'autant plus qu'au regard du traité de Maastricht, en vigueur à l'époque, aucune base légale ne justifiait cette compétence. C'est donc par le biais d'une coordination interétatique mais avec l'appui d'une supervision de la Commission que les politiques d'emploi sont lancées.

Au cours des années suivantes la coordination des politiques pour l'emploi se complexifie et s'institutionnalise. Ce n'est donc pas un hasard si lors du traité d'Amsterdam l'écriture du tout nouveau chapitre lié à l'emploi trouve une grande source d'inspiration directement dans

- Critère de stabilité avec une inflation de maximum 1,5% au dessus des trois États membres ayant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;
 - Un déficit budgétaire de maximum 3% du PIB ;
 - Une dette publique de maximum 60% du PIB ;
 - Le respect des marges normales de fluctuation prévues par le Système monétaire européen, et ce sans dévaluation lors des deux dernières années ;
 - Et un taux d'intérêt à long terme n'excédant pas de plus de 2% la moyenne des trois États membres ayant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

⁷² COM(93) 700, décembre 1993, Livre blanc. Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle.

⁷³ P. POCHET, « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, sous la direction de J. Zeitlin et P. Pochet, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005, p. 47.

⁷⁴ Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 9 et 10 décembre 1994 à Essen.

une pratique déjà bien ancrée dans les institutions européennes⁷⁵. Ce titre Emploi ne transfère pas les compétences nationales concernant l'emploi à l'Union européenne, mais renforce son aspect communautaire notamment via « l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi »⁷⁶.

§ 2 La Stratégie européenne pour l'emploi

Lors du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg de novembre 1997, il fut décidé, avant même l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (signé en octobre 1997, entré en vigueur en mai 1999), d'utiliser les dispositions nouvelles du traité concernant l'emploi pour agir et lancer au plus vite ce qui serait la Stratégie européenne pour l'emploi.

L'article 128 TCE (actuel article 148 TFUE) détaille le fonctionnement de la Stratégie européenne pour l'emploi : Tout d'abord, le Conseil et la Commission élaborent conjointement un rapport annuel (§1 *in fine*) qui est transmis au Conseil européen, lequel en tirera des conclusions sur la situation de l'emploi (§1 *ab initio*). Avec ces conclusions et sur proposition de la Commission, le Conseil consulte le Parlement européen, le Comité économique et social, le Comité des régions et le Comité de l'emploi, pour ensuite élaborer des lignes directrices qui doivent être prises en comptes dans les politiques nationales de l'emploi (§ 2). Ensuite, chaque année, les États membres remettent un rapport à la Commission et au Conseil faisant état de leurs avancements (§3) ; le Conseil, appuyé par l'avis du Comité de l'emploi et après examen des rapports, va, s'il le juge nécessaire, transmettre des recommandations aux États membres (§4). Sur base de ces examens, le Conseil et la Commission vont, de concert, rendre au Conseil européen un rapport sur la situation de l'emploi et de la mise en œuvre des lignes directrices (§ 5).

Alors qu'auparavant, les gouvernements ne collaboraient principalement qu'au travers d'une organisation internationale⁷⁷, la Stratégie européenne pour l'emploi tend donc à coordonner les politiques nationales en alliant deux objectifs de manière consensuelle. D'une part, il faut tenter de trouver des objectifs communs dans des matières aussi sensibles et propres

⁷⁵ M. BROWNE, « La stratégie européenne pour l'emploi : Nouveau modèle ou faux-semblant ? », *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de méthode ouverte de coordination*, sous la direction de R. Dehousse, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 62 et 63.

⁷⁶ Art. 145 TFUE (ex-art. 109 N TCE).

⁷⁷ Par ex. l'OCDE ou l'OIT.

à chaque État et, d'autre part, ne pas déposséder ces mêmes États d'une compétence que les traités n'ont pas conféré à l'Union européenne.

§ 3 La Stratégie de Lisbonne

Durant la première moitié de l'année 2000, la présidence portugaise dynamisa cette nouvelle forme de coordination ébauchée par la Stratégie européenne pour l'emploi, elle proposa de formaliser les différents processus de politique économique mis en œuvre jusque là. Si cette formalisation inclut un processus tel que la récente Stratégie européenne pour l'emploi, elle puise aussi son inspiration dans des politiques lancées au début des années nonante. Ainsi les critères de convergence développés pour l'Union économique et monétaire ont permis la validation de l'utilisation d'un processus par lequel les États s'accordent sur des objectifs communs à atteindre qui sont ensuite réalisés par les États de manière indépendante, mais sous la coordination de l'Union européenne⁷⁸. Outre ces deux processus, la « stratégie d'Essen », basée sur le livre blanc Croissance, compétitivité, emploi, servit à l'élaboration de la méthode ouverte de coordination. D'une part, le sommet d'Essen s'attache à établir un dialogue où les partenaires sociaux ont leur place, d'autre part, il est demandé aux États membres de réaliser un programme d'action que le Conseil doit suivre pour pouvoir ensuite en rapporter au Conseil européen chaque année. Si la structure des processus se rejoint et se recroise à plusieurs endroits (notamment par la définition d'objectifs communs, le rythme annuel ou encore des rapports d'évaluation de la situation), c'est aussi un même vocabulaire que l'on retrouve à plusieurs reprises (objectifs communs, *peer review*, lignes directrices, ...).

Les conclusions de la Présidence portugaise qui lança la méthode ouverte de coordination nous confirme cette continuité, cependant ambivalente. On peut lire que la nouvelle stratégie lancée, la stratégie de Lisbonne, « [...] suppose *l'amélioration* des processus existants [...] », mais fait appel à « [...] l'introduction d'une *nouvelle* méthode [...] »⁷⁹. On le voit, la méthode ouverte de coordination se veut à la fois nouvel outil d'action, mais persiste à rester dans la continuité des instruments de politique économique ou de politique d'emploi. Il faut dès lors

⁷⁸ L. NAVARO, « Forces et faiblesses de coordination des politiques économique », *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, op. cit., p. 35. Toutefois, les critères de convergence ne s'apparentent pas totalement à la méthode ouverte de coordination. Les critères employés étaient très précis, étaient inscrits dans des textes légaux et s'employaient à atteindre un objectif concret tel que celui de la monnaie unique. Voy. N. JABKO, « Les critères de Maastricht : Préhistoire de la MOC », *ibid.*, pp. 21, 32 et 33.

⁷⁹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 de Lisbonne, pt. 7.

appréhender la méthode ouverte de coordination comme une extension des outils déjà existants pour l'économie et l'emploi à de nouveaux domaines⁸⁰.

L'objectif établi lors du sommet de Lisbonne constitue notre point d'approche de la méthode (pt. a), nous définissons ensuite sa *ratione materiae* (pt. b) et ses grandes étapes (pt. c). Ensuite nous voyons au point d les références que font les traités de l'Union à propos de la méthode ouverte de coordination.

a) Un objectif transversal pour systématiser la méthode

La définition lors du sommet de Lisbonne d'un objectif transversal apparaît comme la pierre angulaire originale de la méthode ouverte de coordination. Ce nouvel objectif stratégique s'applique tant à l'emploi, qu'à l'économie et à la cohésion sociale. L'Union européenne veut « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.* »⁸¹

L'objectif de Lisbonne se montre très (trop ?) ambitieux, et ce, sur le fond, mais aussi sur la forme. Car l'objectif déborde du cadre des compétences de l'Union lorsqu'il veut agir dans des domaines comme la cohésion sociale. Si techniquement les États membres conservent bien ces compétences dans leur giron, la Stratégie de Lisbonne entend leur donner une inflexion européenne.

Outre la définition d'un large objectif, le sommet de Lisbonne définit sa stratégie pour atteindre cet objectif autour de trois axes :

« - préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance, au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la R&D, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation et par l'achèvement du marché intérieur ;

- *moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale ;*

- entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques.⁸² »

⁸⁰ S. DE LA ROSA, *op. cit.*, p. 63, n° 57.

⁸¹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 de Lisbonne, pt. 5.

⁸² Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 de Lisbonne, pt. 5.

Dans le but de répondre activement à l'objectif stratégique, le Conseil européen de Lisbonne recourt à une nouvelle méthode ouverte de coordination ayant vocation à rapporter les meilleures pratiques et permettre une convergence importante. Elle se définit selon les conclusions de la Présidence au point 37 ainsi :

« - définir des *lignes directrices* pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ;

- établir, le cas échéant, des *indicateurs* quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir *comparer* les meilleures pratiques ;

- traduire ces lignes directrices européennes en *politiques nationales* et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;

- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un *examen par les pairs*, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements. »

Le point 38 comporte aussi une information de grande importance pour l'utilisation de la méthode ouverte de coordination :

« L'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité ; l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat. Une méthode d'évaluation des meilleures pratiques en matière de gestion des changements sera élaborée par la Commission européenne en coordination avec différents prestataires et utilisateurs, à savoir les partenaires sociaux, les entreprises et les ONG. »

Cette structure en quatre points posée ici ne doit pas être employée comme un outil mathématique, rigide et exsangue de tout ajustement circonstanciel. On peut parler des méthodes ouvertes de coordination, la méthode se diversifiant en fonction des caractéristiques spécifiques de la politique en question, des bases légales dans les traités pertinentes pour définir la compétence de l'Union ou encore la volonté des États membres à conduire une action commune⁸³.

⁸³ J. ZEITLIN, « The Open Method of Co-ordination in Question », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, op. cit., pp. 20 et 21.

b) Ratione materiae

La méthode ouverte de coordination s'ouvre à un large éventail de domaine d'action. Elle peut s'appliquer notamment à la recherche et développement, aux technologies de l'information et de la communication, aux soins de santé, aux pensions, à l'exclusion sociale, etc. Tout la nuance avec une compétence « classique » de l'Union européenne, c'est que la méthode ouverte de coordination se déplace au travers d'un flou juridique. L'utilisation de la procédure législative ordinaire par la Commission lui permet un grand champ d'action, mais dans des domaines limités exhaustivement par les traités ; la méthode ouverte de coordination, de par son manque d'ancrage juridique, n'est restreinte par aucune obligation de base légale de compétence pour agir, mais ses capacités d'action sont faibles et peu contraignantes.

c) Les grandes étapes d'une méthode ouverte de coordination

La méthode ouverte de coordination est un mode de gouvernance, ce qui *de facto*, amène un éloignement vis-à-vis des processus légiférant très systématiques établis dans des textes contraignants et dont le suivi est généralement une condition pour établir la validité de l'acte. On peut cependant dégager un schéma typique du déroulement de la méthode ouverte de coordination basé sur le sommet de Lisbonne.

Tout d'abord, les États membres se concertent à l'occasion d'un Conseil européen ou d'un Conseil de l'Union européenne, et, souvent avec l'aide d'un ou plusieurs directions générales et d'un ou plusieurs comités techniques, définissent des « objectifs » ou « lignes directrices » à atteindre dans un certain domaine au niveau européen.

Lorsque les objectifs sont définis, un délai est laissé aux comités techniques pour établir une liste d'« indicateurs » qui serviront à apprécier les objectifs selon des données statistiques. Ces indicateurs facilitent l'évaluation et la comparaison de la situation sociale des États membres. Des « targets » plus précis et sous forme quantitative peuvent aussi être définis à l'aide des indicateurs afin d'aider à la réalisation des objectifs principaux.

Ensuite la méthode ouverte de coordination se poursuit sous forme cyclique.

Les États membres modifient ou intensifient leur législation afin de se conformer aux objectifs. Cela se fait sans contrainte juridique, mais sous le regard des acteurs sociaux et des autres États membres (« *peer pressure* »).

Tous les uns, deux ou trois ans, les États membres dressent des rapports sur les mesures en droit interne et les avancements pris pour répondre aux objectifs et aux targets. Pour leur rédaction, les rapports peuvent faire appel à quelques fonctionnaires ou plusieurs niveaux

d'acteurs publics (national, régional, local) et/ou privés (ONG, syndicats, société civile, ...). Ces rapports sont dans le jargon de la méthode ouverte de coordination des « Plans d'action nationaux » (PAN), des « Rapports stratégiques nationaux » (RSN) ou tout simplement des « Rapports nationaux ».

Les États membres mettent à disposition leur rapport pour permettre la comparaison des « bonnes pratiques ». Lors de réunions de comité du Conseil, les États membres procèdent à un « examen par les pairs » (*peer review*) dans le but d'échanger et d'apprendre de l'autre.

La Commission évalue la progression des États membres à la lumière des objectifs, des indicateurs et targets. Assistée de représentants des États membres, elle brosse la situation de l'Union européenne, analyse les avancements faits par les États membres, voire les critique selon la sensibilité de la méthode ouverte de coordination. L'ensemble est adopté par la Commission et les États membres dans un « rapport conjoint ».

Le rapport conjoint est publié fournissant ainsi aux acteurs des informations sur les mesures prises au travers de l'Union européenne. Après cette dernière publication, la méthode ouverte de coordination a fini son cycle et repart alors pour un tour.

Après quelques cycles, la Commission ou une présidence européenne propose des mises à jour des objectifs, ces modifications peuvent être de grandeurs diverses et toucher tant les objectifs que les indicateurs que la méthode de travail. Et alors la méthode ouverte de coordination reprend son cycle⁸⁴.

Cette méthode itérative n'a pas pour but de légiférer en décalage avec les États membres, mais de créer une spirale vertueuse d'apprentissage réciproque autour d'un objectif commun. Ce modèle peut être reproduit à souhait pour quasi n'importe quel domaine, la méthode ouverte de coordination, dans toute sa souplesse, s'adapte au domaine auquel elle est appliquée. Elle est d'autant plus protéiforme qu'elle n'est pas inscrite et décrite explicitement dans les traités.

⁸⁴ G. VERSCHRAEGEN *et al.*, « Understanding the Europeanisation of Social Policies Through its Instrumentation : An Analytical Framework », *European Tools for Social Policy (Belgium)*, *op. cit.*, p. 25 ; P. POCHET, « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective », *op. cit.*, pp. 41 et 42 ; E. BOULINEAU et F. GUY, « La dimension spatiale des politiques de lutte contre la pauvreté en Europe : les mots pour le dire », *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, sous la direction de E. Boulineau et E. Bonerandi-Richard, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 60.

d) Les traces de méthodes ouvertes de coordination dans les traités

Il serait mensonger d'écrire que les traités de l'Union sont totalement étrangers à la notion de méthode ouverte de coordination. On retrouve dans certains articles des expressions familières. Sont principalement visés les articles relatifs aux thèmes de l'emploi et des politiques sociales.

L'article 5 TFUE fait bien référence à la possibilité d'un recours à la coordination pour agir dans certains domaines. Ainsi le §2 prévoit une coordination des politiques économiques via notamment la définition de lignes directrices⁸⁵. Quant au §3, il permet à l'Union de lancer des initiatives visant à coordonner des politiques sociales des États⁸⁶. Ces deux paragraphes restent toutefois très vagues et sans détails. Il faut creuser un peu plus dans le TFEU pour apercevoir une image floue se dessiner ; l'article 121 TFEU définit le processus destiné à la mise en place des grandes orientations des politiques économiques⁸⁷. Bien que ce processus soit du même ressort que la méthode ouverte de coordination, il n'en a pas la finesse ni la complexité. Cette méthode est d'une mouture antérieure à la nouvelle méthode ouverte de coordination.

Si l'on creuse un peu plus loin, l'article 153, §2, a), TFUE, inclus dans le titre relatif à politique sociale, fait appel à la méthode ouverte de coordination sans la nommer. L'article dispose que l'Union peut prendre des mesures invitant les États membres à coopérer par la prise d'initiatives visant à l'amélioration des connaissances, au développement des échanges d'informations et de meilleures pratiques et à évaluer les expériences. Toute forme d'harmonisation est cependant prohibée. Ce n'est évidemment qu'une esquisse de la méthode ouverte de coordination, mais on peut y retrouver des ressemblances qui ne sont pas dues au hasard. D'autant plus que selon le §1^{er}, point j), l'article 153 TFUE entend combattre l'exclusion sociale qui est un des points auquel la Stratégie de Lisbonne s'attaque.

Enfin, à l'article 156 TFUE, la Commission encourage à la coopération des États membres dans le champ des droits sociaux (tels que définis au titre X Politique sociale du TFUE) et facilite la coordination par un travail de préparation du terrain (publication d'études et d'avis, organisation de consultations), et ensuite par un travail de soutien (établissement

⁸⁵ Art. 5, § 2, TFUE, « L'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques. »

⁸⁶ Art. 5, § 3, TFUE, « L'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États membres. »

⁸⁷ Pour quelques précisions sur les grandes orientations de politiques économiques (GOPE), voy. S. DE LA ROSA, *op. cit.*, pp. 90 à 95.

d'orientations et d'indicateurs, organisation d'échange des meilleures pratiques et évaluation périodique). Ici aussi on retrouve des expressions et des techniques communes à la méthode ouverte de coordination.

La méthode n'est pas gravée dans le marbre, elle profite d'une souplesse lui permettant de s'adapter pour s'appliquer à diverses branches du droit. Bien qu'ayant des contours à géométrie variable, la méthode ouverte de coordination garde des caractéristiques communes : un dialogue consensuel et à des niveaux multiples, une certaine responsabilisation politique, un établissement d'objectifs-cadres (à l'aide d'indicateurs), et pour finir, une évaluation des performances par les États pairs et les institutions de l'Union⁸⁸.

Il serait toutefois excessif de catégoriser un processus comme « méthode ouverte de coordination » ou non selon qu'il soit ou non inscrit dans un traité. Un processus qui serait en tout point semblable à la méthode ouverte de coordination, mais qui trouverait une description exhaustive dans un traité doit pouvoir recevoir le label de « méthode ouverte de coordination ». L'exemple de la Stratégie européenne pour l'emploi s'y apprête. Bien que le cheminement de sa mise en pratique soit décrit dans le TFUE à l'article 148, ce serait un peu gros que de ne pas lui reconnaître son identité de « méthode ouverte de coordination »⁸⁹. Toujours est-il que cette catégorisation n'a de valeur qu'au niveau doctrinal. Le fait de donner l'appellation « méthode ouverte de coordination » à un instrument ne confère, ni n'enlève, une quelconque priorité d'action, un quelconque budget ou une quelconque place dans la hiérarchie des normes européennes.

Section 3 : Un équilibre entre les deux méthodes

Force est de constater qu'aujourd'hui, le droit de l'Union européenne ne se construit plus exclusivement autour de normes impératives s'insérant dans un système juridique uniforme contrôlé par un juge. La complexité et l'étendue, toujours croissantes, des matières transférées aux institutions européennes sont une des causes participant à un phénomène d'étiollement des sources du droit communautaire. Le déploiement de l'action de l'Union dans de nouvelles matières cause le recours à de nouveaux modes d'action. Or ces nouvelles compétences n'amènent pas nécessairement la centralisation de l'action, au contraire ; soit que ces

⁸⁸ G. VERSCHRAEGEN *et al.*, « Étude des instruments politiques européens », *op. cit.*, p. 23.

⁸⁹ S. DE LA ROSA, *op. cit.*, p. 31, n° 20.

compétences soient en partie dévolues à des agences décentralisées, soit que les institutions dépassent l'intégration centralisée pour faire place à une coopération. Ainsi, de nouvelles formes aux accents plus souples et moins formels apparaissent dans le champ lexical de l'intégration européenne. Cependant, et bien que la coopération n'exclue pas pour autant l'intégration⁹⁰, la méthode ouverte de coordination va plus loin qu'une cohabitation où la coopération complète l'intégration. En effet, celle-ci systématise l'utilisation de la coopération sans en faire un intermédiaire vers une intégration « *hard* »⁹¹.

D'autres matières ont dès lors été « contaminées » par la souplesse et l'adaptabilité qu'offrait la méthode ouverte de coordination en complément de la méthode communautaire. Ainsi des projets sont apparus dans des matières telles que l'écotechnologie ou les services sociaux d'intérêt général⁹² ou encore l'immigration⁹³. C'est en somme, comme le dit P. Magnette, « l'intégration par la coopération »⁹⁴ qui doit être vu comme le nouveau cadre d'analyse du droit communautaire actuel.

La méthode ouverte de coordination apparaît donc comme un nouveau mode de gouvernance qui engrange les qualités nécessaires à l'action de l'Union européenne dans les nouvelles matières : réunissant à la fois « les avantages de la flexibilité et de l'adaptabilité, à l'opposé d'une méthode communautaire [...] considérée comme trop rigide et inapte à favoriser une intervention de [l'Union européenne] dans [ces nouveaux] domaines [...] »⁹⁵. Loin de la mécanique de la méthode communautaire, la méthode ouverte de coordination trouve tout son sens et toute son utilité pour ces matières sociologiquement délicates.

⁹⁰ J. P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2010, p. 32.

⁹¹ S. DE LA ROSA, *op. cit.*, pp. 50 à 52, n^{os} 45 à 47 ; S. SCIARRA, « Integration through coordination : the employment title in the Amsterdam treaty », *C.J.E.L.*, 2000, pp. 209 à 230.

⁹² Voy. en ce sens COM (2004) 374 final, 12 mai 2004, communication de la Commission, Livre blanc sur les services d'intérêt général, p. 18.

⁹³ S. DE LA ROSA, *op. cit.*, p. 26, n^o 13.

⁹⁴ P. MAGNETTE, « L'intégration par la coopération. Un nouveau modèle de construction européenne ? », *Le nouveau modèle européen*, sous la direction de P. Magnette et E. Remacle, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2000, p. 25.

⁹⁵ S. DE LA ROSA, *op. cit.*, p. 27, n^o 14.

Chapitre III – Mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination pour l’inclusion sociale

Le concept d’inclusion sociale, au quel on oppose celui d’exclusion sociale, renvoie à celui de pauvreté. La paternité de l’expression reviendrait à René Lenoir, Secrétaire d’État à l’action sociale sous Valéry Giscard d’Estaing dans les années septante. Elle regrouperait les handicapés physiques et mentaux, les suicidaires, les personnes âgées invalides, les alcooliques, les chômeurs, les marginaux, les familles monoparentales, ..., l’ensemble des inadaptés sociaux en somme. L’exclusion sociale prend toute son ampleur en Europe fin des années quatre-vingt lorsqu’elle remplace le concept de pauvreté jugé trop difficile à définir et pas assez adapté pour dépeindre l’ensemble des désavantages sociaux de la société actuelle⁹⁶. Cependant, la définition de l’exclusion sociale se diffuse (tant géographiquement que sémantiquement) et reçoit de multiples interprétations. Aasland et Fløtten proposent de définir l’exclusion sociale comme un phénomène multidimensionnel regroupant l’exclusion des droits de la citoyenneté, l’exclusion du marché du travail, l’exclusion de la participation à la société civile et l’exclusion des relations sociales. Une participation à l’ensemble de ces domaines suggérerait que la personne n’est pas exclue socialement, cependant, un degré de participation faible à l’un de ces domaines peut révéler une exclusion sociale⁹⁷. Dès lors l’inclusion sociale peut se définir comme toute action visant à éradiquer les phénomènes d’exclusion sociale, de manière préventive ou curative.

La méthode ouverte de coordination inclusion sociale est sans doute la formalisation la plus concrète et la plus en pointe de l’Union européenne dans son combat contre l’exclusion sociale depuis ses programmes « Pauvreté »⁹⁸. Nous analysons ci-après sa première période qui va de sa naissance en 2000 à 2010 (section 1), date à partir de laquelle la nouvelle stratégie Europe 2020 est mise en place (section 2). Ensuite, nous étudions la question de la participation des acteurs dans la méthode ouverte de coordination (section 3) et en dernier lieu nous procédons à une évaluation globale, ses forces et ses faiblesses, de la méthode ouverte de coordination (section 4).

⁹⁶ R. NABIN, « Social Inclusion and Exclusion: A Review », *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, vol. 2, 2008, pp. 161 à 164.

⁹⁷ A. AASLAND et T. FLØTTEN, « Ethnicity and Social Exclusion in Estonia and Latvia », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n° 7, 2001, pp. 1027 et 1028.

⁹⁸ Voy. P. REYNIERS *et al.*, « Le potentiel de la législation européenne sur la sécurité sociale et la lutte contre la pauvreté », *op. cit.*, pp. 107 et 108.

Section 1 : De la Stratégie de Lisbonne jusqu'à 2010

La lutte contre l'exclusion sociale dans la Stratégie de Lisbonne se structure autour de plusieurs objectifs (§ 1) et est soutenue par différents indicateurs (§ 2). Nous terminerons par une rapide évaluation de cette première période de la méthode ouverte de coordination (§ 3).

§ 1 Les objectifs

Le lancement de la Stratégie de Lisbonne au printemps 2000 définit l'objectif général, les angles d'attaque pour atteindre cet objectif et dessina le fonctionnement de la méthode ouverte de coordination en général. Le Conseil européen délégua⁹⁹ à la Commission et au Conseil le soin de rédiger un plan comprenant les objectifs précis pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce programme¹⁰⁰ est adopté par le Conseil emploi et affaire sociale le 17 octobre 2000 et est validé lors du Conseil européen de Nice¹⁰¹. De plus, la méthode ouverte de coordination est ici accompagnée d'un programme d'action communautaire¹⁰² spécifique visant à soutenir financièrement la recherche sur l'exclusion sociale.

Le Conseil cible quatre objectifs pour répondre aux orientations définies lors du Conseil de Lisbonne :

Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services. Cet objectif est lui-même subdivisé en deux points : D'une part, l'accent est

⁹⁹ Voy. Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 de Lisbonne, pt. 33 ; ainsi que le rappel pressant lors du Conseil de Feira, Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 19 et 20 juin de Santa Maria da Feira, pt. 36.

¹⁰⁰ Conseil de l'Union européenne (Emploi et Politique sociale), Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Définitions des objectifs appropriés, 30 novembre 2000, 14110/00, SOC 470.

¹⁰¹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 7 et 10 décembre 2000 de Nice, pt. 18.

¹⁰² Décision n° 50/2002 du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2001 établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale, *J.O.*, 2002, L. 10/2 ; suite à l'expiration de la validité du programme en 2006, les différents instruments financiers (entre autres le programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination et celui concernant la stratégie communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes) furent rationalisés et regroupés dans un programme unique le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (Progress), décision n° 1672/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale – Progress, *J.O.*, 2006, L. 315/1. Arrivé à échéance en 2013, Progress et d'autres instruments sont à nouveau rationalisés pour aboutir à la création d'un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), règlement n° 1296/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale, *J.O.*, 2013, L. 347/238.

mis sur l'emploi, en développant la capacité d'insertion professionnelle afin de prévenir les ruptures professionnelles et en favorisant l'accès à un emploi durable et de qualité (notamment via des formations pour les personnes les plus vulnérables, le développement de politiques favorisant l'articulation entre la vie professionnelle et familiale). D'autre part, l'accès aux ressources, droits, biens et services en assurant une sécurité sociale effective, en permettant l'accès à un logement, aux soins de santé, ainsi qu'à l'éducation, la justice, etc.

Ensuite, prévenir le risque d'exclusion. Il s'agit d'éviter de manière général l'exclusion d'une personne en favorisant l'accès à la société de connaissance et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, en prévenant le risque de rupture (surendettement, exclusion scolaire, perte de logement) et en préservant la solidarité familiale.

Troisièmement, agir pour les plus vulnérables que ce soit les handicapés, les jeunes, les immigrants¹⁰³, ou même les territoires confrontés à l'exclusion.

Et finalement, mobiliser l'ensemble des acteurs. Le Conseil veut inclure dans le processus les personnes en situation d'exclusion, les autorités nationales, régionales et locales et favoriser le dialogue entre tous les acteurs publics et privés (ONG, services sociaux, simple citoyen, entreprises).

Lors de la révision à mi-parcours en 2005 de l'objectif de Lisbonne¹⁰⁴, la Commission rationalisa (ou *streamlining* en anglais), sur base des rapports Kok¹⁰⁵, l'organisation de la Stratégie. Les méthodes ouvertes de coordination relatives aux soins de santé, aux pensions et à l'inclusion sociale furent réunies sous une même méthode ouverte de coordination, la méthode ouverte de coordination sociale (MOC sociale). Cette contraction de la méthode ouverte de coordination inclusion sociale – d'un processus multilatéral à une partie d'une stratégie auxiliaire – peut s'apparenter à une trahison des objectifs originaux de Lisbonne. Emprunte d'un nouveau discours néo-libéral caractéristique de la Commission Barroso, la Stratégie de Lisbonne revisitée ne fait plus de l'inclusion sociale l'un des trois piliers supportant l'objectif de Lisbonne, mais est désormais potentiellement subordonnée à un schéma uniquement centré

¹⁰³ En 2002, le Conseil révisa légèrement les objectifs en ajoutant à la liste des personnes vulnérables les immigrants, voy. Conseil de l'Union européenne (Emploi, politique sociale, santé et consommateur), Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : objectifs communs pour la deuxième série de plans d'action nationaux, 25 novembre 2002, 14164/02, SOC 508.

¹⁰⁴ Voy. *infra*.

¹⁰⁵ *L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emploi en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M. Wim Kok, novembre 2003, OPOCE, Luxembourg ; *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004, OPOCE, Luxembourg.

sur la croissance et l'emploi¹⁰⁶. Là où la lutte contre l'exclusion sociale était jugée trop passive, c'est l'inclusion active qui est prônée dans cette nouvelle mouture¹⁰⁷.

Cette révision de la nouvelle MOC sociale n'entama cependant pas les grandes lignes définies en 2000 pour le volet exclusion sociale :

« - assurer l'inclusion sociale active de tous en encourageant la participation au marché du travail et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion parmi les personnes et groupes les plus marginalisés ;

- garantir l'accès de tous aux ressources fondamentales, aux droits et aux services sociaux nécessaires pour participer à la société, tout en s'attaquant aux formes extrêmes d'exclusion et en combattant toutes les formes de discrimination qui conduisent à l'exclusion ;

- veiller à ce que les politiques d'inclusion sociale soient bien coordonnées et fassent intervenir tous les échelons des pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté [...].¹⁰⁸ »

§ 2 Les indicateurs

Après le lancement de la méthode ouverte de coordination, et la définition des objectifs afférant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un mandat pour l'élaboration d'indicateurs fut confié au comité de la protection sociale. La détermination de ces indicateurs fut ensuite avalisée par le Conseil de Laeken¹⁰⁹. Le comité de la protection sociale utilisa une méthodologie spécifique pour définir un indicateur¹¹⁰, elle en dégagera pas moins de dix-huit.

¹⁰⁶ M. DAWSON et D. DE WITTE, « The EU Legal Framework of Social Inclusion and Social Protection: Between the Lisbon Strategy and the Lisbon Treaty », *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, sous la direction de B. Cantillon, H. Verschueren et P. Ploscar, Anvers, Intersentia, 2012, pp. 44 et 45.

¹⁰⁷ E. BOULINEAU et F. GUY, « La dimension spatiale des politiques de lutte contre la pauvreté en Europe : les mots pour le dire », *op. cit.*, p. 61.

¹⁰⁸ COM(2005) 706 final, 22 décembre 2005, Communication de la Commission, Travailler ensemble, travailler mieux. Un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne. De plus la MOC sociale est traversée par trois objectifs généraux : « Promouvoir la cohésion sociale et l'égalité des chances pour tous au travers de systèmes de protection sociale et de politiques d'inclusion sociale adéquats, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces ; interagir de manière étroite avec les objectifs de Lisbonne visant au renforcement de la croissance économique et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, ainsi qu'avec la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable ; améliorer la gouvernance, la transparence et la participation des parties intéressées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique. »

¹⁰⁹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001 de Laeken, pt. 22.

¹¹⁰ Le comité a établi une liste à laquelle doit répondre un indicateur : un indicateur devrait saisir le cœur du problème et son interprétation devrait être claire et acceptée sans réserve ; un indicateur devrait être solide et statistiquement validé ; un indicateur devrait s'adapter aux interventions stratégiques sans être sujet à

Ensuite, elle catégorise les indicateurs en trois niveaux. Le premier niveau se compose d'indicateurs primaires¹¹¹, ceux-ci regroupent les domaines considérés comme principaux facteurs à l'exclusion sociale. Le second niveau contient les indicateurs secondaires¹¹² qui servent à soutenir les indicateurs primaires et décrivent d'autres aspects du problème. Un niveau subsidiaire permet aux États membres d'inclure des indicateurs spécifiques à leur situation¹¹³.

Depuis la rationalisation de 2006, et l'insertion de la méthode ouverte de coordination inclusion sociale dans la MOC sociale, les indicateurs ont fait l'objet d'une légère réorganisation. Les indicateurs sont toujours divisés en « indicateurs primaires »¹¹⁴ et « indicateurs secondaires »¹¹⁵, mais une nouvelle catégorie transversale apparaît. Cette dernière catégorie contient les « informations contextuelles »¹¹⁶, chaque branche¹¹⁷ de la MOC sociale possède ses propres « informations contextuelles » et devra être évaluée à la lumière de celles-

manipulations ; un indicateur devrait être mesurable d'une manière suffisamment comparable entre les États membres et, autant que faire se peut, comparable aux normes appliquées au niveau international ; un indicateur devrait être actuel et se prêter à la révision ; la mesure d'un indicateur ne devrait pas faire peser un fardeau trop lourd sur les États membres, les entreprises et les citoyens de l'Union ; le portefeuille d'indicateurs devrait être équilibré dans ses différentes dimensions ; les indicateurs devraient cohérents entre eux et le poids des différents indicateurs dans le portefeuille devrait être proportionné ; le portefeuille d'indicateurs devrait être aussi transparent et accessible que possible aux citoyens de l'Union européenne.

¹¹¹ Taux de bas revenus après transfères avec seuil de bas revenu fixé à 60 % du revenu médian ; répartition des revenus ; persistance de bas revenus ; écart médian de bas revenus ; cohésion régionale ; taux de chômage de longue durée ; personnes vivant dans des ménages sans emploi ; jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque ; espérance de vie à la naissance, auto-évaluation de l'état de santé

¹¹² Répartition de part et d'autre du seuil à 60 % du bas revenu médian ; taux de bas revenu établi à un moment "t" ; taux de bas revenu avant transferts ; distribution du revenu (coefficient de Gini) ; persistance de bas revenus (sur la base de 50 % du revenu médian) ; part du chômage de longue durée ; taux de chômage de très longue durée ; personnes à faible niveau d'études.

¹¹³ Conseil de l'Union européenne (Emploi et politique sociale), Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 5 novembre 2001, 13509/01, SOC 415.

¹¹⁴ At-risk-of poverty rate ; Relative median poverty risk gap ; Long term unemployment rate ; Population living in jobless households ; Early school leavers not in education or training ; Employment gap of immigrants ; Material deprivation ; Housing ; Unmet need for care by income quintile ; Child well-being.

¹¹⁵ At-risk-of poverty rate ; Poverty risk by household type ; Poverty risk by the work intensity of households ; Poverty risk by most frequent activity status ; Poverty risk by accommodation tenure status ; Dispersion around the at-risk-of-poverty threshold ; Persons with low educational attainment ; Low reading literacy performance of pupils.

¹¹⁶ Income quintile ratio ; Gini coefficient ; Regional cohesion: dispersion in regional employment rates ; Healthy Life expectancy and Life expectancy at birth, at 65 ; At-risk-of-poverty rate anchored at a moment in time ; At-risk-of-poverty rate before social cash transfers ; Jobless households by main household types ; In-work poverty risk, breakdown full-time/part time ; Making work pay indicators ; Net income of social assistance recipients as a % of the at-risk of poverty threshold for 3 jobless household types ; Self reported limitations in daily activities by income quintiles, by sex, by age.

¹¹⁷ Pour rappel, la MOC sociale réunit la MOC inclusion sociale, MOC pension et la MOC soin de santé et soins de longue durée.

ci¹¹⁸. De plus une série d'indicateurs est prévue pour évaluer la MOC sociale dans son ensemble¹¹⁹.

La nouveauté réside dans la différenciation des indicateurs primaires et secondaires en deux types : Un classement est établi entre les indicateurs « UE » dont les données peuvent être comparées au niveau européen entre les États membres, et les indicateurs « UE-NAT » dont les données, malgré une définition commune, ne peuvent être pleinement comparées entre les États membres¹²⁰.

§ 3 Évaluation sur base du rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010

Le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010¹²¹ est rédigé par la Commission sur base des rapports stratégiques nationaux fournis par les États membres en 2009. Pour rappel, les rapports conjoints ne sont pas des évaluations des méthodes ouvertes en tant que telles, ils visent plutôt à apprécier la progression des États membres en utilisant les indicateurs, les politiques nationales mises en place, mais aussi à pointer les déficiences de certains États membres, suggérer le renforcement de quelques outils de protection sociale, etc. etc. En somme, le rapport conjoint fournit, à partir d'informations recueillies grâce à la MOC sociale, une évaluation de la situation sociale de l'Union européenne et propose des pistes pour répondre aux problèmes rencontrés par les États membres. Ce rapport conjoint de 2010 s'attarde particulièrement sur les effets de la crise financière qui débuta en 2007. Le rapport montre que tous les États membres n'étaient pas armés et préparés de la même façon pour répondre à la crise.

¹¹⁸ La Belgique est pourvue d'une quatrième catégorie d'indicateurs qui sont strictement nationaux, donc non définis au sein de l'Union européenne. Malgré leur isolement, ils sont jugés pertinents pour le cadre belge. Ils sont appelés « indicateurs nationaux ».

¹¹⁹ At-risk-of-poverty rate ; Relative median poverty risk gap ; Income inequalities ; Healthy life expectancy ; Early school leavers ; People living in jobless households ; Projected Total Public Social expenditures ; Median relative income of elderly people ; Aggregate replacement ratio ; Unmet need for care ; Employment rate of older workers ; In-work poverty risk ; Activity rate ; Regional disparities – coefficient of variation of employment rates.

¹²⁰ Comité de la protection sociale, 7 juin 2006, Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusion, Pension and Health portfolios ; Rapport stratégique national sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 Belgique, p. 163.

¹²¹ Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, février 2010, *OPOCE*, Luxembourg.

L'intervention de politiques fortes et les stabilisateurs automatiques¹²² furent des éléments clefs pour adoucir les effets de la crise et ses conséquences sociales. Malgré cela, la crise toucha (et touche encore) sévèrement l'Union européenne. En revanche, si la croissance du PIB dans l'Europe des 27 plonge de manière abyssale en 2009 (-4,4%¹²³), des signes de reprise économique apparaissent avec une croissance de 2,1% en 2010¹²⁴. Cependant, l'impact de la crise sur l'emploi et les finances publiques n'est pas encore sur la même voie, le taux d'emploi continue de baisser et les dépenses publiques dans la protection sociale restent très élevées. De plus le déficit budgétaire a fortement augmenté entre 2008 et 2009, passant de 2,4% à 6,7% du PIB¹²⁵. Le chômage touche principalement et en premier les catégories de personnes faibles et vulnérables, telles que les migrants, les travailleurs jeunes et âgés, les contractuels à durée déterminée, les femmes, avec dès lors pour eux un risque accru de chômage et d'exclusion de longue durée. D'autre part, l'augmentation du chômage éloigne un peu plus du marché du travail les personnes inactives ou les sans-emplois de longue durée (entre autres, personnes peu qualifiées, avec un handicap, à problèmes mentaux, migrants). La perte d'un revenu financier dû à la perte d'un emploi affecte l'ensemble des membres de la famille, en particulier les enfants et les autres dépendants. De plus, le manque d'emplois disponibles touche aussi les jeunes. Même si de manière général toute l'Union européenne est touchée par la crise, il existe des disparités, parfois importantes, entre les États membres. La nature, l'importance et les effets de la crise varient dans l'Union, par exemple, le chômage passa de 2,7% à 3,9% dans un pays, mais de 6% à 20,9% dans un autre. Aussi, les États membres abordèrent la crise avec des situations différentes. Généralement, les pays plus riches injectèrent une plus grande part de leur PIB dans la protection sociale (voir Fig. 1).

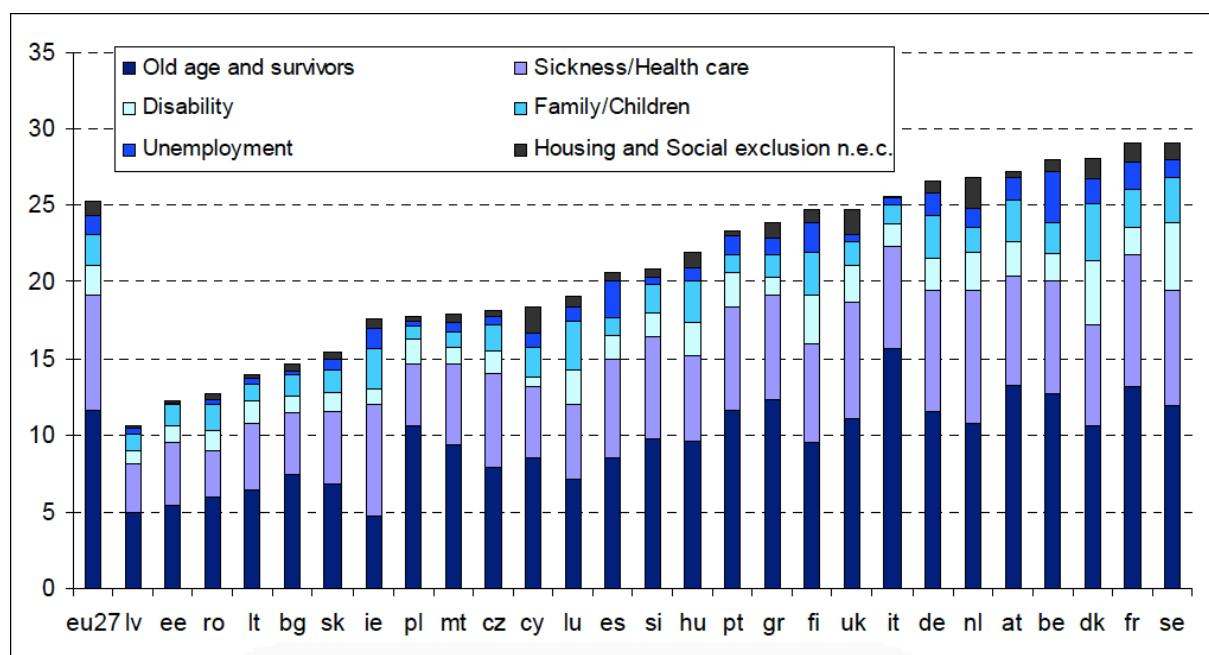
¹²² « La stabilisation automatique est la capacité des finances publiques à atténuer les conséquences des événements conjoncturels sur l'activité. Lorsque l'économie est en expansion, les impôts augmentent avec la hausse de la consommation et de l'emploi et les prestations sociales baissent avec le recul du chômage. La hausse des impôts et la baisse des prestations conduit alors à une réduction de la croissance. L'augmentation initiale de l'activité est donc réduite par le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. La situation est symétrique lorsque l'économie connaît un ralentissement. », R. ESPINOZA, « Les stabilisateurs automatiques en France », *Economie & prévision*, 2007/1, n° 177, p. 1.

¹²³ Eurostat, Taux de croissance du PIB réel – en volume.

¹²⁴ *Ibid.*, on se rappellera par ailleurs que la croissance de PIB chuta de nouveau les années suivantes pour même être négative en 2012 (-0,5%).

¹²⁵ *Ibid.*, Déficit/surplus associée du gouvernement – % du PIB.

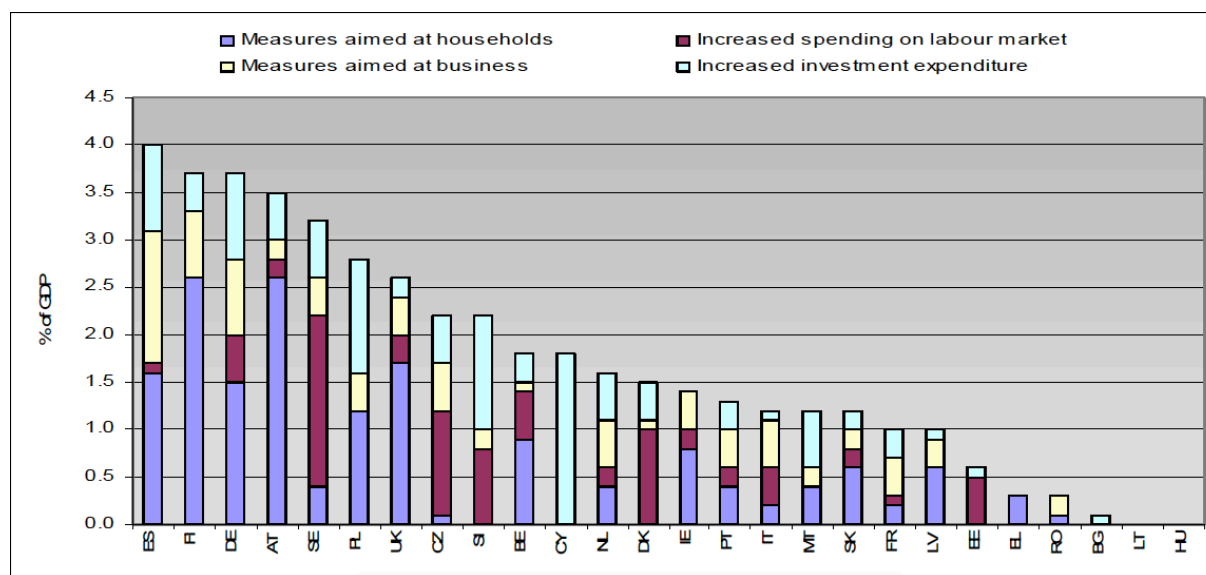
Figure 1 - Dépenses pour les allocations de protection sociale (en % du PIB)



Source : Eurostat - ESSPROS 2007

Malgré une crise aux effets patents, la plupart des européens ont pu compter sur des filets de sécurité sociale parmi les plus performants au monde. La réaction des États membres pour répondre aux effets varie largement, certains pays privilégient les mesures destinées aux ménages, d'autres aux entreprises ou encore les investissements publics ; outre les directions prises, le total du PIB dépensé dans ces mesures de reprise varie aussi largement (voir Fig. 2). Toujours est-il que certaines personnes passent au travers des mailles du filet ; l'effectivité de l'allocation de chômage diverge grandement en fonction de l'étendue de la couverture, de la durée, des conditions et du taux de remplacement. Ainsi les jeunes ayant trop peu contribué ou les indépendants sont privés d'allocation de chômage, et les travailleurs à temps partiels (principalement des femmes) reçoivent des allocations moindres. Les politiques visant à pourvoir un travail aux sans-emplois et *a fortiori*, celles visant à remettre les personnes sur le marché de l'emploi, sont d'autant plus importantes que les allocations perçues grâce à la sécurité sociale ne sont pas suffisantes pour tirer les gens hors de la pauvreté, tout en réduisant son intensité cependant. Dès lors que la sécurité sociale n'est pas suffisante, avoir un travail reste la meilleure garantie contre la pauvreté et l'exclusion conformément à la Stratégie de Lisbonne. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des États membres aient renforcé et diversifié leurs mesures destinées à l'emploi (soutien de l'activation, promotion à la réintégration du marché de l'emploi, temps de travail flexible, ...).

Figure 2 - Composition des mesures de reprise dans les plans de reprise des États membres - Stimuli discrétionnaires (2009-2010)



Source : Commission services – European Economy Occasional papers N°51 July 09 "The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measure". – Table 2 on page 16.

Durant la crise, les États membres ont pu compter sur des partenaires sociaux actifs et la participation des différents acteurs permit d'identifier l'impact de la crise sur la population et définir des mesures sur le court et moyen terme pour répondre à cet impact. Dans un esprit d'amélioration de la gouvernance, de nombreux États membres ont associé les acteurs dans le calendrier, la mise en œuvre et le suivi des mesures. Cependant la collaboration avec les acteurs de terrain n'est pas encore suffisamment soutenue dans certains États membres.

Ce rapport conjoint 2010 passe en revue la situation sociale de l'Union européenne dans son ensemble. De manière consensuelle il ne pointe pas vraiment de mauvais élèves, ni ne porte au pinacle un système de sécurité sociale en particulier. La Commission, dans un souci de ménagement, se contente généralement de rester dans un schéma de type « très bien, mais il faut aller encore plus loin » pour décrire les mesures prises pour combattre l'exclusion sociale. Sans doute ne voulait-elle pas faire face à une volée de bois vert de la part des États membres, comme cela s'est produit lors de son premier projet de rapport conjoint en 2001 dans lequel la Commission avait été trop claire sur la qualité de la lutte contre l'exclusion parmi les États membres¹²⁶.

¹²⁶ P. POCHET, « La MOC et la protection sociale : des développements ambigus », *L'Europe sans Bruxelles*, op. cit., p. 109.

Section 2 : Europe 2020

Au sortir de la première décennie du XXIème siècle, l'Union européenne continue de lutter contre une crise économique et financière persistante qui s'accompagne alors d'une crise de la dette souveraine et de l'euro. La croissance économique acquise au début des années deux mille est remise en cause par la crise (chute du PIB de 4% en 2009), le chômage touche 10% de la population active, le déficit budgétaire est en moyenne de 7%, etc. etc. L'Union européenne a besoin d'un nouveau plan de relance générale afin de rattraper le retard pris à cause de la crise. Lors d'un Conseil européen informel début 2010, le président de la Commission Barroso propose des pistes de réflexion pour sortir de cette mauvaise situation. Celles-ci sont ensuite développées et formalisées dans une communication¹²⁷ de la Commission. Cette communication fit l'objet d'une première discussion lors du Conseil européen des 25 et 26 avril¹²⁸, pour que le Conseil européen suivant adopte définitivement le 17 juin 2010¹²⁹ la stratégie « Europe 2020 ». L'Union, en lançant le programme Europe 2020, entend répondre au besoin de mettre en place une stratégie actuelle tenant compte des nouveaux défis pour l'emploi et la croissance.

La nouvelle stratégie Europe 2020 se focalise sur « [...] l'emploi et *une croissance intelligente, durable et inclusive* »¹³⁰. Une croissance intelligente qui développe une économie fondée sur la connaissance et l'innovation ; une croissance durable qui promeut une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ; et une croissance qui encourage une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale¹³¹. Cette nouvelle stratégie vise triplement la croissance économique. Enfermé dans une logique néo-libérale, l'ensemble des politiques insufflées par Europe 2020 sera soumis à une contraintes de croissance économique. Ainsi, le Conseil européen déclare ensuite que cette stratégie permettra le renforcement de la compétitivité, la productivité, la croissance, la cohésion sociale et la convergence économique. Seule la « cohésion sociale » – Ouf ! nous

¹²⁷ COM(2010) 2020, 3 mars 2010, communication de la Commission, Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

¹²⁸ Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, EUCO 7/10.

¹²⁹ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, EUCO 13/10.

¹³⁰ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, EUCO 13/10, pt. 1^{er}.

¹³¹ COM(2010) 2020, 3 mars 2010, communication de la Commission, Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, pp. 9 et 10.

sommes saufs – n’est pas du ressort de la politique économique (et dans une moindre mesure la compétitivité).

Cinq objectifs majeurs à atteindre d’ici 2020 sont adoptés par le Conseil européen, ils régleront le cap à prendre dans les thématiques de l’emploi, de la recherche et le développement, du changement climatique, de l’éducation et de l’inclusion sociale et la pauvreté :

« - S'employer à porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, [...] ;

- améliorer les conditions de la recherche et développement (R&D), afin en particulier de porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur [...] ;

- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ; faire passer à 20 % la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie ; et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de notre efficacité énergétique [...] ;

- améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent ;

- favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion.¹³² »

Nous analysons ci-après la structure de la stratégie Europe 2020 pour l’inclusion sociale en elle-même (§ 1) ainsi que les outils l’accompagnant (§ 2). Dès lors que nous sommes en 2016, Europe 2020 est déjà bien avancée, à ce titre nous tenterons de produire une évaluation de mi-parcours (§ 3).

§ 1 L’architecture d’Europe 2020

La stratégie Europe 2020 se différencie aussi de la Stratégie de Lisbonne par des nouveaux outils de travail. Elle prévoit un schéma d’évaluation globale où l’ensemble des objectifs sont intégrés dans le rapport unique des États membres. La Commission souhaite que

¹³² Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, Annexe I, Nouvelle stratégie européenne pour l’emploi et la croissance. Grands objectifs de l’UE, EUCO 13/10.

les États membres prennent Europe 2020 comme une stratégie intégrale, chacun des défis doivent être relevés de concert.

Même si nous nous focalisons sur l'inclusion sociale ici, celle-ci ne doit pas être prise isolément pour l'appliquer dans Europe 2020. Elle doit plus être vue comme un élément d'une stratégie globale et intégrée.

Une décomposition des éléments relatifs à la stratégie Europe 2020 facilite son appréhension, dès lors, nous commencerons par examiner l'objectif relatif à la lutte contre la pauvreté (pt. a), dans un deuxième et troisième temps, ses indicateurs (pt. b) et ses lignes directrices (pt. c) pour finir par les programmes nationaux de réforme (pt. d).

a) L'objectif

Le nouvel objectif de l'Union européenne pour combattre l'exclusion sociale veut extraire de la pauvreté pas moins de 20 millions de personnes par rapport à l'année 2008 qui comptait alors près de 116 millions de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit environ 17% d'entre eux. L'effort est réparti entre les États membres via des targets. Ceux-ci sont définis en fonction de la situation de départ du pays, par les États membres eux-mêmes avec le concours de la Commission.

b) Les indicateurs

Pour définir une personne menacée par la pauvreté ou l'exclusion sociale, le Conseil européen se réfère à trois indicateurs¹³³ : Le risque de pauvreté¹³⁴, le dénuement matériel¹³⁵ et le fait de vivre dans un ménage à très faible intensité d'emploi¹³⁶. Ces trois indicateurs furent mis au point en utilisant la méthode ouverte de coordination, ils prennent en compte la

¹³³ Conseil de l'Union européenne (EPSCO), 1025/10, 25 mai 2010, Contribution aux travaux du Conseil européen du 17 juin 2010 : Europe 2020. Une nouvelle stratégie pour l'emploi et la croissance. Objectif de l'UE concernant la promotion de l'inclusion sociale, en particulier par la réduction de la pauvreté.

¹³⁴ Le fait de vivre avec moins de 60% du revenu médian national.

¹³⁵ Le fait de remplir au moins quatre des neuf critères de privation suivants : 1/ de payer le loyer ou les factures de consommation courante, 2/ de chauffer convenablement leur habitation, 3/ de faire face à des dépenses imprévues, 4/ de consommer de la viande, du poisson ou autre aliment protéiné équivalent tous les deux jours, 5/ de prendre une semaine de vacances hors du domicile, 6/ d'acheter une voiture, 7/ d'acheter une machine à laver, 8/ d'acheter un téléviseur couleur ou 9/ d'acheter un téléphone, voy. COM(2010) 758 final, 16 décembre 2010, communication de la Commission, Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, p. 26.

¹³⁶ Un ménage dont les personnes âgées de 0 à 59 ans qui ne sont pas étudiants et vivent dans un ménage où les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée, voy. COM(2014) 130 final/2, 19 mars 2014, annexe à la communication de la Commission, État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, p. 33.

multiplicité des facteurs entourant la pauvreté et l'exclusion sociale, la diversité des problèmes auxquels font face les États membres et donc les priorités qu'ils en ont tirées¹³⁷.

c) Les lignes directrices intégrées

Pour aider les États membres à atteindre leurs objectifs, le Conseil a adopté des « lignes directrices intégrées »^{138, 139}. Il s'agit de dix orientations précisant les cinq objectifs d'Europe 2020 et servant à la réalisation des « programmes nationaux de réforme ». À la révision de mi-parcours en 2015, les dix lignes directrices ont été rationalisées en huit lignes directrices¹⁴⁰. Les lignes directrices sont intégrées pour garantir que les niveaux européen et nationaux prennent les objectifs dans leur ensemble, et les suivent de manière synchronisée¹⁴¹.

La ligne directrice n° 10 (qui devient la n° 8 à partir de 2015 : « Favoriser l'inclusion sociale, combattre la pauvreté et promouvoir l'égalité des chances ») traite de la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté¹⁴². Elle demande aux États membres de moderniser leur système de protection sociale pour que celui-ci puisse accompagner une personne à chacune des étapes de sa vie, en veillant à favoriser l'inclusion sociale et l'égalité des genres. Ce système de protection sociale idéale comprend en outre des services abordables, accessibles et de qualité (de garde d'enfants, d'accueil extrascolaire, d'éducation, de formation, de logement, de

¹³⁷ COM(2010) 758 final, 16 décembre 2010, communication de la Commission, Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, pp. 3 et 4.

¹³⁸ Les lignes directrices se divisent juridiquement en deux groupes, un premier relevant la politique économique (lignes directrices n° 1 à n° 6) et un second relevant de la politique de l'emploi (lignes directrices n° 7 à n° 10). La politique économique relève de l'article 121 TFUE ; les politiques économiques ne peuvent faire l'objet que d'une coordination par le Conseil : La Commission recommande au Conseil qui établit alors un projet pour les grandes orientations des politiques économiques (GOPE). Ce projet est transmis au Conseil européen qui en débat et rapporte des conclusions. Finalement, ces conclusions servent de base à la rédaction, par le Conseil, de recommandations (art. 121 TFUE).

En revanche, la politique de l'emploi relève de l'article 148 TFUE ; *cf. supra* la Stratégie européenne pour l'emploi, notez que l'article 148, § 2, *in fine* TFUE dispose que les lignes directrices relatives à la politique de l'emploi doivent être compatibles avec les grandes orientations des politiques économiques.

Les lignes directrices sont donc techniquement présentées dans deux documents distincts, mais ne forment en réalité qu'une source.

¹³⁹ Recommandation n° 2010/410 du Conseil du 13 juillet 2010 relatives aux grandes orientations des politiques des États membres et de l'Union, *J.O.*, 2010, L. 191/28 et décision n° 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, *J.O.*, 2010, L. 308/46.

¹⁴⁰ Recommandation n° 2015/1184 du Conseil du 14 juillet 2015 relative aux grandes orientations des politiques des États membres et de l'Union européenne, *J.O.*, 2015, L. 192/27 et décision n° 2015/1848 du Conseil du 5 octobre 2015 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 2015, *J.O.*, 2015, L. 268/28.

¹⁴¹ COM(2010) 193 final, 27 avril 2010, proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, Partie II des lignes directrices intégrées « Europe 2020 », p. 1.

¹⁴² Il est assez surprenant que la Commission et le Conseil utilise comme base législative l'article 148 TFUE. Celui-ci, inclus dans le titre IX Emploi, ne fait référence qu'à l'emploi. Or à la lecture de la ligne directrice, il s'agit plutôt d'une mesure visant à soutenir la modernisation de la sécurité sociale et la lutte contre l'exclusion sociale, des matières réglées par l'article 153 TFUE, à tout le moins par le titre X Politique sociale.

services de santé et de soins de longue durée), des services de soutien à l'activation du marché du travail, et une aide adéquate au revenu, ciblés sur les besoins individuels.

d) Le programme national de réforme

Chaque État membre élabore son programme national de réforme dans lequel il énonce les mesures qu'il compte prendre afin d'atteindre les targets et les objectifs généraux de la stratégie Europe 2020. Les autorités régionales et locales, les partenaires sociaux et les autres acteurs doivent être intégrés dans la préparation de ces programmes afin de permettre un large soutien à la mise en œuvre des mesures prises.

Ce programme est soumis à la Commission qui, dans le cadre du « semestre européen », s'en sert pour l'évaluation des progrès réalisés par rapport aux objectifs d'Europe 2020 et pour la rédaction des recommandations par pays.

§ 2 Les outils mis en place

Pour soutenir son action à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, l'Union européenne s'est dotée, entre autres, de deux outils. D'une part, la plateforme européenne contre la pauvreté qui est l'initiative phare appuyant la ligne directrice n° 10 (puis n° 8 à partir de 2015) (pt. a) et d'autre part, le semestre européen qui évalue l'ensemble de la stratégie Europe 2020 (pt. b).

a) Les initiatives phares

Les cinq objectifs de la stratégie Europe 2020 sont soutenus par sept initiatives phares visant à introduire des outils agissant aux niveaux national, européen et international. Dans le but de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale avec une perspective de croissance inclusive, la Commission a lancé la « plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Cet outil se compose de cinq axes d'action¹⁴³ dont le dernier vise au renforcement de la coordination des politiques entre les États membres. Sous cet axe, la Commission vise en fait

¹⁴³ « Agir au niveau de l'ensemble des politiques ; veiller à une utilisation plus large et plus efficace des fonds européens pour favoriser l'inclusion sociale ; stimuler l'innovation sociale sur la base de données concrètes ; travailler en partenariat et mobiliser le potentiel inhérent à l'économie sociale ; renforcer la coordination des politiques entre les États membres. », COM(2010) 758 final, 16 décembre 2010, Communication de la Commission, Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, p. 6.

la méthode ouverte de coordination. Elle reprend la MOC sociale pour l'insérer dans la stratégie Europe 2020. Désormais, le rapport stratégique national est remplacé par un « rapport social national » qui intègre le programme de réforme national.

b) Le semestre européen

Fer de lance de la stratégie Europe 2020, le semestre européen est un cycle annuel d'évaluation par la Commission. De manière synthétique : Elle analyse les réformes et mesures prises par les États membres en ce qui concerne d'une part les politiques économiques relevant du pacte de stabilité et de croissance, et d'autre part les différentes politiques menées dans le cadre d'Europe 2020. La Commission rend ensuite des recommandations par pays identifiant pour chaque État membre les mesures de politique économique, d'emploi et budgétaire et les réformes structurelles spécifiques qu'il devrait prendre.

§ 3 Une évaluation de mi-parcours

La crise économique et financière est toujours bien présente en ce début de décennie, et même si la reprise semble en bonne voie depuis deux-trois ans, les dégâts sociaux provoqués seront très difficiles à rattraper d'ici 2020.

Le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale est passé de 114 millions en 2009 à près de 121 millions en 2014¹⁴⁴. Lors du semestre européen de 2016, la Commission estimait que l'Union européenne ne parviendrait pas à remplir l'objectif de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale¹⁴⁵, d'autant plus que « [...] le revenu réel des ménages par personne est toujours inférieur au niveau de 2008 [...] »¹⁴⁶ et que la situation de l'emploi est particulièrement inquiétante¹⁴⁷. Une prévision pour 2020 de 100 millions de personnes toujours dans cette délicate situation semble probable¹⁴⁸ alors que

¹⁴⁴ Eurostat, Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (UE 27). Les données pour 2015 ne sont pas encore disponibles. A noter que depuis de 2012, le nombre a diminué d'environ 1,5 millions.

¹⁴⁵ COM(2016) 321 final, 18 mai 2016, communication de la Commission, Semestre européen 2016: recommandation par pays, p.19.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴⁷ SC/039, 15 octobre 2014, Avis du Comité économique et sociale européen sur la Communication de la Commission « État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive », pt. 2.5.2.

¹⁴⁸ COM(2014) 130 final, 5 mars 2014, communication de la Commission, État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, pp. 16 et 17.

l'objectif de départ était d'arriver à maximum 96 millions. La Commission appelle donc les États membres à moderniser et renforcer leur modèle social.

Au lancement d'Europe 2020 les objectifs étaient présentés comme ambitieux, mais réalisables. Il s'est avéré que les progrès sont pour l'instant assez mitigés ; en partie, dû au fait que les objectifs demeurent avant tout politiquement contraignants et non juridiquement contraignants. Mais il faut garder à l'esprit que ceux-ci ne sont pas autocentrés, ils participent à la prise de conscience des États membres et de l'Union européenne. Les initiatives phares lancées s'intègrent très bien dans ce plan d'action de l'Union, elles ont su jouer un rôle de catalyseur d'action au niveau européen.

Le semestre européen est devenu un élément incontournable de la stratégie Europe 2020 et de la mise en œuvre des réformes nationales. Il a permis le renforcement du lien entre les États membres et l'Union, le renforcement de la capacité d'analyse et de suivi de l'Union et une surveillance intégrée¹⁴⁹.

Pendant des décennies, l'Union européenne a été le moteur d'une convergence des politiques, or cette tendance tend à ralentir – voire à s'inverser dans certains pays. Aujourd'hui la stratégie Europe 2020 souffre de plusieurs points faibles : « [...] la gouvernance, les objectifs, la participation de la société civile et sa mise en œuvre¹⁵⁰ » et d'un déséquilibre structurel où les aspects économiques l'emportent sur la gouvernance sociale et environnementale¹⁵¹ ». Il est dès lors nécessaire de renforcer la stratégie pour répondre aux attentes des citoyens et pleinement rebondir sur la crise. Il est important de gommer des décalages qui se sont formés entre certains pays de l'Union, ainsi qu'un creusement des inégalités entre les citoyens d'un même pays¹⁵².

Section 3 : Participation des acteurs dans la MOC sociale

Une des grandes originalités de la méthode ouverte de coordination est l'ouverture de sa base de travail à un large éventail d'acteurs. Là où la méthode communautaire classique ne fait généralement appel qu'à des acteurs institutionnalisés, la méthode ouverte de coordination

¹⁴⁹ Voy. pour plus de détails sur le semestre européen *ibid.*, pp. 21 à 24.

¹⁵⁰ SC/039, 15 octobre 2014, Avis du Comité économique et sociale européen sur la Communication de la Commission « État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive », pt. 3.2.

¹⁵¹ *Ibid.*, pt. 3.3.1.

¹⁵² COM(2014) 130 final, 5 mars 2014, Communication de la Commission, État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, p. 25.

intègre la participation d'acteurs moins formels. Le sommet de Lisbonne de 2000 indiquait expressément que l'approche de la méthode ouverte de coordination était destinée à inclure tant les États membres que les autorités régionales et locales, mais aussi les partenaires sociaux, la société civile, les entreprises et les ONG¹⁵³. Le Conseil, pour sa part, dans la détermination des quatre objectifs à compléter pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, réaffirma la nécessité d'inclure l'ensemble des acteurs¹⁵⁴. Enfin, pour favoriser un accès large à la méthode ouverte de coordination, l'Union européenne a mis en place un outil¹⁵⁵ visant à fournir une aide financière pour « [...] renforcer la capacité des principaux acteurs à élaborer et à mettre en œuvre des expérimentations de politiques sociales et donner accès aux connaissances et à l'expertise pertinentes »¹⁵⁶.

Au niveau européen, l'acteur formel clef est le comité de la protection sociale¹⁵⁷ (art. 160 TFUE), ayant un statut de conseiller, il a pour mission de préparer des rapports et formuler des avis pour le Conseil, la Commission ou pour lui-même principalement dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Le comité est composé de deux représentants par État membre et deux de la Commission ; outre un staff administratif, le comité peut recourir ponctuellement à des experts pour les aider dans ses tâches. Selon l'article 160 TFUE et 2, § 4, du règlement 2015/773, le comité doit établir des contacts avec les partenaires sociaux et les ONG sociales. Le flou entourant la notion et l'obligation d' « établissement de contacts » a abouti, *in fine*, à une faible participation des partenaires sociaux de l'inclusion sociale. Certains avancent que les partenaires sociaux n'ont que peu d'intérêt à participer à la méthode ouverte de coordination, celle-ci trouvant peu d'écho dans leur agenda social¹⁵⁸. Cependant, lorsque le comité fait appel à des experts, il est possible que des ONG soient invitées pour faire part de

¹⁵³ Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 de Lisbonne, pt. 36.

¹⁵⁴ Voy. *supra* « Objectifs » ; Conseil de l'Union européenne (Emploi et Politique sociale), Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Définitions des objectifs appropriés, 30 novembre 2000, 14110/00, SOC 470 et COM(2005) 706 final, 22 décembre 2005, Communication de la Commission, Travailler ensemble, travailler mieux. Un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne.

¹⁵⁵ Voy. Progress dans le programme EaSI, *cf. supra* note infrapaginale n° 102.

¹⁵⁶ Art. 15, c), règlement n° 1296/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale, *J.O.*, 2013, L. 347/238.

¹⁵⁷ Décision n° 2015/773 du Conseil du 11 mai 2015 instituant le comité de la protection sociale et abrogeant la décision 2004/689, *J.O.*, 2015, L. 121/16.

¹⁵⁸ C. DE LA PORTE et P. POCHET, « Participation in the Open Method of Co-ordination », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, *op. cit.*, p. 375.

leur expertise. Cet enchevêtrement des fonctions et des acteurs peut amener une certaine confusion ; on ne sait plus si l'organisation est interpellée à titre d'experte ou de consultée¹⁵⁹.

L'implication du Parlement européen dans la réalisation de la méthode ouverte de coordination inclusion est pour ainsi dire nulle¹⁶⁰. Si le Parlement manquait d'une assise légale pour y participer, le traité de Lisbonne y remédie à l'article 153 TFUE, désormais le Conseil et le Parlement européen peuvent adopter des mesures destinées à encourager la coopération. Toutefois, le Parlement ne semble pas prendre à cœur la méthode ouverte de coordination, avouant lui-même sa faible participation, se cantonnant à fournir des conseils¹⁶¹. Le Parlement préfère utiliser la méthode communautaire et son *hard law* où il possède de plus grands pouvoirs¹⁶².

Parmi les acteurs informels au niveau européen, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) a été particulièrement efficace pour centraliser les informations concernant la méthode ouverte de coordination inclusion sociale, ainsi que pour intégrer les ONG dans la procédure de rédaction des rapports nationaux (PAN, RSN, ...). D'autant plus que chaque nouveau rapport national est analysé par la branche nationale de l'EAPN. Ce réseau est aussi très actif dans production d'avis à destination du comité de la protection sociale et dans les débats relatifs à la détermination des indicateurs. Grâce à l'EAPN, c'est aussi les personnes exprimant la pauvreté qui ont voix au chapitre par l'organisation de sessions annuelles au niveau européen. Bien que l'action de l'EAPN soit très positive, gardons à l'esprit que la représentativité de l'EAPN est variable d'un État membre à l'autre, que d'autres acteurs pertinents ont pu être mis de côté et que la représentation des intérêts locaux est très limitée au sein de l'EAPN. Concernant la représentativité des acteurs locaux, plusieurs plateformes se sont développées, notamment : Eurocities, le Réseau social européen ou encore la Social Platform¹⁶³.

De manière générale, la participation des acteurs non-étatiques dans la méthode ouverte de coordination inclusion sociale est satisfaisante, avec cependant des variations selon les pays. Bien que l'inclusion sociale soit rarement une priorité dans les agendas politiques, les

¹⁵⁹ S. DE LA ROSA, *op. cit.*, p. 452, n° 658.

¹⁶⁰ D. NATALI, « The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis Between », *Europe 2020. Toward a More Social EU ?*, sous la direction de E. Marlier et D. Natali, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2010, p. 106.

¹⁶¹ M. PRPIC, *At a glance. The Open Method of Coordination*, EPRS, octobre 2014, p. 2.

¹⁶² D. TRUBEK et L. TRUBEK, « Hard Law and Soft Law in the Construction of social Europe : The Role of the Open Method of Co-ordination », *E.L.J.*, 2005, vol. 11, n° 3, p. 347

¹⁶³ C. DE LA PORTE et P. POCHET, « Participation in the Open Method of Co-ordination », *op. cit.*, pp. 376, 377 et 383.

associations s'alignent sur les objectifs européens pour donner une plus grande force à leurs idées. De plus, le premier élan de participation des ONG a conduit à une consolidation ou à la création de nouveaux forums, réseaux de lobby ou ONG¹⁶⁴. Cependant, on peut reprocher parfois un certain symbolisme aux participations, un manque de profondeur dans les consultations pour qu'elles soient durables et l'absence de véritables réseaux ou de « communauté » autour de l'inclusion sociale¹⁶⁵.

Par contre, l'implication des personnes expérimentant la pauvreté reste faible, principalement à cause du fait que la pratique est peu répandue dans les cultures nationales et est plus difficile à organiser¹⁶⁶.

Section 4 : Évaluation de la méthode ouverte de coordination

Une doctrine foisonnante s'est à de nombreuses reprises attelée à l'évaluation de la méthode ouverte de coordination et son application à l'inclusion sociale. Si certains affirment leur pessimisme quant au bien fondé de cette méthode et que d'autres, au contraire, la saluent, les deux s'accordent sur la difficulté à évaluer les effets de la méthode ouverte de coordination. Il n'est point aisé de dissocier les effets provenant de la méthode ouverte de coordination, de ceux provenant de l'ensemble des conjonctures. Nous tenterons ici de ramasser les arguments de plusieurs académiques.

La multiplication des méthodes ouvertes de coordination conforte l'idée que cette technique trouve une place non négligeable dans la typologie des actes disponibles au sein de l'Union. Particulièrement en ce qui concerne les politiques sociales, la méthode ouverte de coordination s'est révélée ; être une voie médiane entre la réglementation et l'impuissance, une alternative au supranationalisme et à l'intergouvernementalisme qui pourrait ouvrir un lieu de rencontre durable entre une Europe super État et une Europe super fragmentée. Si l'on peut se réjouir de l'aspect volontariste de la méthode ouverte de coordination, toujours est-il que d'un point de vue purement légaliste, elle peut s'avérer être un cheval de Troie faisant pénétrer

¹⁶⁴ D. NATALI, « The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis Between », *op. cit.*, p. 105.

¹⁶⁵ M. DALY, « Social Inclusion and the Lisbon Treaty », *The EU's Lisbon Strategy. Evaluating Success, Understanding failure*, sous la direction de P. Copeland et D. Papadimitriou, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 84.

¹⁶⁶ C. DE LA PORTE et P. POCHET, « Participation in the Open Method of Co-ordination », *op. cit.*, p. 383.

l'Union européenne dans des domaines qui ne sont pas de son ressort¹⁶⁷, menaçant ainsi des équilibres longuement négociés et imprimés dans les traités.

De l'avis d'une doctrine, un des faits majeurs de la MOC sociale est qu'elle a permis de garder des sujets comme la pauvreté et l'exclusion sociale à l'ordre du jour dans les agendas nationaux et européens. La volonté de la part de l'Union d'éradiquer la pauvreté conserva sa vigueur lors des réunions du Conseil en grande partie grâce à la MOC sociale, en outre celle-ci imposa une certaine pression sur les politiques nationales à réformer plusieurs domaines sensibles¹⁶⁸. Non seulement ces sempiternels problèmes tels que le chômage de longue durée, l'intégration des immigrants ou la pauvreté infantile bénéficièrent d'une priorité plus importante, mais furent, dans quelques cas, débattus sérieusement pour la première fois. De ce fait, le législateur, exposé à cette nouvelle approche, a été amené à repenser des politiques établies depuis longtemps, mais de plus en plus en décalage avec les problèmes actuels¹⁶⁹. Cependant, une utilisation erronée, ou à tout le moins à contresens, de la MOC sociale à amener certains États membres à légitimer des réformes n'améliorant pas ou même empirant l'état social. Ces réformes se sont basées sur des discours et des justifications facilitées par la MOC sociale¹⁷⁰.

Les mécanismes législatifs et d'engagement engendrés par le *soft law* de la MOC sociale ont, à l'occasion, aussi tendance à être utilisés pour renforcer les engagements à la réalisation de *hard law*. Une directive européenne peut être – partiellement – interprétée et mise en œuvre par les États membres à l'aune de règles de *soft law* se rapportant à une même matière¹⁷¹.

Un des outils clefs de la méthode ouverte de coordination sont les indicateurs. La référence systématique aux indicateurs lors de la MOC sociale a fortement aidé à la construction d'une base de données statistiques large et complète. Ces données ont permis une comparaison aisée entre elles et certaines règles sociales menant à un ajustement de ces dernières aux

¹⁶⁷ Ainsi la structure fédérale de l'Allemagne prévoit un partage entre les *Länder* et l'État fédéral d'Allemagne des compétences dans des matières telles que l'éducation ou l'assistance sociale. Dans un premier temps, la méthode ouverte de coordination n'intégrait que le *Bundestag* dans ses discussions, érodant au passage la répartition des compétences internes. Les *Länder* délaissés ont exigé à être inclus dans le processus. Voy. M. BÜCHS et D. FRIEDRICH, « Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany », *ibid.*

¹⁶⁸ H. FRAZER et E. MARLIER, « Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past », *Europe 2020. Toward a More Social EU ?*, *op. cit.*, p. 230.

¹⁶⁹ J. ZEITLIN, « Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020 : A New Governance Architecture for EU Policy Coordination », *Europe 2020. Toward a More Social EU ?*, *op. cit.*, p. 255.

¹⁷⁰ B. VANHERCKE, « Delivering the Goods for Europe 2020 ? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed », *Europe 2020. Toward a More Social EU ?*, *op. cit.*, pp. 126 et 127.

¹⁷¹ S. DE LA ROSA, *op. cit.*, p. 544, n° 809.

standards européens. Ainsi M.-P. Hamel et B. Vanhercke ont démontré que, en Belgique, la définition du niveau du risque de pauvreté engendra une augmentation de la Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) afin que celui-ci rentre dans la norme¹⁷².

L'écriture de rapports annuels – PAN, PNR, RSN – a amené plusieurs États membres à modifier, dans une mesure toute relative, leur approche stratégique des politiques en cause. Une intégration horizontale des politiques est apparue comme nécessaire pour une utilisation optimale de la méthode ouverte de coordination. Des groupes de travail interministériels, alliant finance et social entre autres, se sont développés pour répondre à ce besoin¹⁷³. Cependant, ces mêmes rapports ont été détournés de leur destination initiale. Alors qu'ils auraient dû être utilisés comme une source de *peer pressure* et d'échanges de bonnes pratiques, ils ont plus servi comme simple comptes rendus des politiques menées au niveau nationale¹⁷⁴. D'autant plus qu'au début de la Stratégie de Lisbonne, certains pays se sont contentés de retaper des politiques préexistantes sous les objectifs européens, n'apportant dès lors qu'une plus value minime à ces rapports¹⁷⁵.

En revanche, au niveau européen, la méthode ouverte de coordination n'a pas su démontrer le renforcement mutuel (*feeding in* et *feeding out*) des politiques économiques, pour l'emploi et sociales, ni qu'il faut prendre en compte les effets sociaux des politiques économiques et pour l'emploi¹⁷⁶.

La méthode ouverte de coordination a aussi eu un léger effet positif sur la coordination entre les régions avec une rationalisation des initiatives politiques. C'est également un accroissement de l'intégration verticale que la méthode ouverte de coordination a amené. Des coordinations entre les autorités nationales et régionales afin d'améliorer la cohérence des politiques mises en place¹⁷⁷.

¹⁷² M.-P. HAMEL et B. VANHERCKE, « The OMC and Domestic Social Policymaking in Belgium and France: the Hard Politics of Soft Law ? », *European Tools for Social Policy (Belgium)*, *op. cit.*, p. 169.

¹⁷³ B. VANHERCKE, « Delivering the Goods for Europe 2020 ? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed », *op. cit.*, p. 129.

¹⁷⁴ SEC(2010) 114 final, 2 février 2010, Document de travail des services de la Commission. Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne, p. 21.

¹⁷⁵ P. POCHET, « La MOC et la protection sociale : des développements ambigus », *L'Europe sans Bruxelles*, *op. cit.*, pp. 109 et 110.

¹⁷⁶ H. FRAZER et E. MARLIER, « Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past », *op. cit.*, p. 233 ; J. ZEITLIN, « Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020 : A New Governance Architecture for EU Policy Coordination », *op. cit.*, p. 259.

¹⁷⁷ B. VANHERCKE, « Delivering the Goods for Europe 2020 ? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed », *op. cit.*, p. 130.

Malgré de nombreux résultats positifs de la MOC sociale, un manque cependant à l'appel, et pas des moindres : la réduction du nombre de personnes souffrant de pauvreté ou d'exclusion sociale. Au cours de ces quinze dernières années, nous n'avons pas été témoin de cette diminution promise par la MOC sociale. Certains mettent en cause la faible priorité politique de la MOC sociale et le manque de leadership au niveau européen, surtout en comparaison aux autres objectifs de la stratégie de Lisbonne et d'Europe 2020.

Aussi il ne faut pas oublier que la méthode ouverte de coordination reste un processus de *soft law* et que à ce titre, aucune sanction n'est prévue pour les États membre faillissant à leurs objectifs¹⁷⁸. Dès lors, la pression sur les États membres pour progresser est faible. De plus la Stratégie de Lisbonne ne prévoyait pas d'objectifs chiffrés pour la lutte contre l'exclusion social et ceci a affaibli le statut de la MOC sociale. Et quand bien même la Commission évaluait les actions entreprises par les États membres, ses rapports conjoints étaient très consensuels¹⁷⁹.

Cependant, Europe 2020 propose un objectif chiffré couplé avec le semestre européen qui prévoit des recommandations par pays plus ciblées. F. Vandenbroucke considère toutefois qu'Europe 2020 manque de contrainte dans ses objectifs¹⁸⁰. Laisser les pays définir eux-mêmes leurs targets à atteindre est une erreur ; on peut supposer à raison que les États membres revoient à la baisse les chiffres de leurs objectifs.

L'impact de la MOC sociale a aussi été amoindri par un manque de soutien financier. Les fonds structurels européens n'ont pas été rendus assez accessibles aux États membres, et les mesures visant à l'inclusion sociale ont pâti de ce sous-financement, ou à tout le moins n'ont pas assez bénéficié de ce précieux soutien¹⁸¹.

De manière générale, la méthode ouverte de coordination souffre d'un manque de transparence¹⁸² doublé d'un manque de visibilité. Il est souvent reproché à la méthode ouverte de coordination d'être un « truc » essentiellement sous l'emprise d'eurocrates et de quelques bureaucrates nationaux¹⁸³. De plus, les rapports nationaux ne sont pour ainsi dire jamais

¹⁷⁸ H. FRAZER et E. MARLIER, « Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past », *op. cit.*, p. 233.

¹⁷⁹ Voy. *supra* « Évaluation sur base du rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010 ».

¹⁸⁰ F. VANDENBROUCKE, *The Case for a European Social Union*, conférence-débat du 30 mars 2015 à l'Université Saint-Louis de Bruxelles.

¹⁸¹ H. FRAZER et E. MARLIER, « Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past », *op. cit.*, p. 234.

¹⁸² Cette critique peut aussi s'appliquer à la méthode communautaire d'ailleurs.

¹⁸³ J. ZEITLIN, « Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020 : A New Governance Architecture for EU Policy Coordination », *op. cit.*, p. 257.

débat au Parlement européen et la couverture médiatique qu'on fait d'elle est nulle¹⁸⁴. La faiblesse de l'implication du Parlement et de la Cour de justice dénote d'un déficit démocratique de la méthode ouverte de coordination qui est d'autant plus dangereux quand celle-ci remplace la méthode communautaire¹⁸⁵. Paradoxalement la méthode peut aussi se targuer de son potentiel démocratique par sa large ouverture aux acteurs¹⁸⁶.

Aussi, la méthode ouverte de coordination peut s'avérer être une menace pour l'intégration européenne par la méthode communautaire ; le risque d'un phénomène d'érosion des acquis communautaires ou un éventuel écartement de l'utilisation de *hard law* en faveur de la méthode ouverte de coordination aux résultats forcément plus mous n'est pas à écarter¹⁸⁷. La voie du *hard law* pourrait donc être repoussée au profit d'une version *soft*, et ce dans des domaines aboutissant pourtant à du droit contraignant, notamment en ce qui concerne l'utilisation du dialogue social européen.

¹⁸⁴ B. VANHERCKE, « Delivering the Goods for Europe 2020 ? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed », *op. cit.*, p. 117.

¹⁸⁵ Résolution n° 2007/2028 (INI) du Parlement européen, 4 septembre 2007, sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (*soft law*), p. 5.

¹⁸⁶ J. ZEITLIN, « The Open Method of Co-ordination in Question », *op. cit.*, p. 23.

¹⁸⁷ D. TRUBEK et L. TRUBEK, « The Open Method of Co-ordination and the Debate over "Hard" and "Soft" Law », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, *op. cit.*, p. 84.

Chapitre IV – Effets retour de la méthode ouverte de coordination sur le système juridique européen

Dans un contexte où l'Union européenne diversifie ses techniques législatives, cherchant sans cesse à répondre aux attentes – véritables ou supposées – des citoyens européens, il n'est pas improbable qu'elle détourne des instruments, tels que la méthode ouverte de coordination, de leur affectation première. Nous avons vu que la méthode ouverte de coordination est un outil modelé au niveau européen, mais qui est destiné à engendrer des effets uniquement sur les États membres. Outre le fait qu'elle soit dirigée vers le droit national, c'est un mode de gouvernance de type *soft* produisant donc essentiellement des actes non-contraignants tels que des recommandations, des avis, des rapports, des lignes directrices, etc. etc. Or est-ce qu'un schéma inverse est-il envisageable ? Est-ce que la méthode ouverte de coordination a-t-elle été utilisée pour produire du *hard law* au niveau européen ? Il s'agit ici d'étudier les législations européennes ayant eu comme impulsion la méthode ouverte de coordination.

Nous divisons cette recherche en deux points, d'une part, nous étudions les législations s'appuyant directement sur la méthode ouverte de coordination (section 1) et d'autre part, les interactions que peut avoir la méthode ouverte de coordination avec d'autres outils du système juridique de l'Union européenne (section 2).

Notre champ de recherche de base portait sur la méthode ouverte de coordination inclusion sociale et ses effets *hard* au niveau communautaire. Cependant, face à la maigreur des résultats obtenus, nous avons cru bon d'élargir ce champ de recherche de trois manières, premièrement, en y incluant des modes de *soft law* autres que la méthode ouverte de coordination ; deuxièmement, en quittant l'inclusion sociale pour d'autres domaines faisant l'objet d'une méthode ouverte de coordination ; et troisièmement en prenant aussi en compte des effets *soft* dus à la méthode ouverte de coordination.

Nous avons tenté de ne modifier tout au plus qu'un élément de recherche de sorte qu'une analogie puisse toujours se faire avec la méthode ouverte de coordination inclusion sociale. Ainsi nous étudions les effets d'une directive sur l'inclusion sociale qui n'en a cependant aucuns sur la méthode ouverte de coordination, nous étudions des effets de la Stratégie européenne sur l'emploi qui porte plus sur le marché du travail que sur l'inclusion sociale et nous étudions des recommandations de la Commission qui ne sont donc pas du *hard law*.

Section 1 : Effets directs de la méthode ouverte de coordination

Les effets directs de la méthode ouverte de coordination inclusion sociale sur le système juridique européen sont exceptionnels, voire nuls. Notre recherche nous a cependant conduit vers plusieurs actes de l'Union. D'un côté des actes ne créant pas de droit matériel pour les citoyens, mais établissant une structure de financement de la méthode ouverte de coordination (§ 1). De l'autre côté des actes recommandant (à défaut de mieux) l'établissement de droit matériel (§ 2).

Notons que les actes étudiés ne sont généralement pas exclusivement destinés à la méthode ouverte de coordination, nous ne nous intéressons qu'aux dispositions pertinentes de ceux-ci.

§ 1 Législation formelle

L'Union européenne a doté la méthode ouverte de coordination d'un outil de financement visant à lutter contre l'exclusion sociale *via* sa décision 50/2002 instituant un programme d'action communautaire. Ce programme, adopté en décembre 2001 par le Parlement européen et le Conseil et entré en vigueur le 12 janvier 2001, établit une enveloppe financière destinée à encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale. Techniquement, ce programme n'est pas né des arcanes de la méthode ouverte de coordination. On retrouve un premier appel de la Commission à créer un « programme pluriannuel de soutien opérationnel à la coopération »¹⁸⁸ début mars 2000, soit avant même le sommet européen de Lisbonne qui allait lancer la méthode ouverte de coordination. En revanche, la version adoptée s'appuie clairement sur la méthode ouverte de coordination, ainsi l'article 2 (« Principes ») de la décision 50/2002 dispose que « [l]e programme fait partie d'une méthode ouverte de coordination [...] ». Cependant, il serait faux d'écrire que ce programme a été conçu à partir d'une réflexion ayant eu lieu au sein de la méthode ouverte de coordination. Ce n'est pas, dans l'absolu, un effet direct de la méthode ouverte de coordination en ce que la décision a été prise en parallèle de la méthode. D'ailleurs, la proposition législative de la Commission date de mi-juin 2000, soit avant les débuts effectifs de la méthode ouverte de coordination. Si la méthode

¹⁸⁸ COM(2000) 79 final, 1^{er} Mars 2000, Communication de la Commission, Construire une Europe de l'inclusion, pt. 5.2.1.

ouverte de coordination en tant que telle n'a pas engendré ce programme, son lancement lors du sommet de Lisbonne a permis la création du programme, ou à tout le moins a fortement accéléré sa création.

Lors de la dernière refonte du programme en 2013¹⁸⁹, le règlement 1296/2013¹⁹⁰ ne fait plus qu'une brève allusion à la méthode ouverte de coordination dans son considérant 6. Cependant, sans la nommer, le règlement fait plusieurs fois référence à la méthode ouverte de coordination. Ainsi, dans le volet Progress, les articles 15 (« Objectifs spécifiques ») et 16 (« Types d'actions »)¹⁹¹ sont truffés de termes ressortissants du champs lexical de la méthode ouverte de coordination, notamment : « échange d'informations efficace et inclusif », « renforcer la capacité des principaux acteurs », « élaboration d'indicateurs », « échange et diffusion de bonnes pratiques »,... On pourrait croire que Progress prend ses distances par rapport à la méthode ouverte de coordination, et ce d'autant plus que dans sa version de 2006, Progress faisait des références explicites et multipliées à la méthode ouverte de coordination¹⁹². Mais c'est sans rappeler qu'entre 2006 et 2013, Europe 2020 a fait son entrée. Rappelons que la nouvelle stratégie met en place des initiatives phares dont la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui compte plusieurs axes d'action dont un est la méthode ouverte de coordination. C'est donc dans le but d'étendre son action à l'ensemble de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à d'autres initiatives phares¹⁹³ que Progress, version 2013, ne fait plus qu'une référence marginale à la méthode ouverte de coordination.

Progress est un outil apportant une aide financière pour des activités d'analyse et de recherche, d'échange d'informations, ainsi que pour soutenir les innovations de politiques sociales et les organisations dans le développement, la promotion et le soutien de la mise en

¹⁸⁹ Voy. la note infrapaginale 102 pour le détail de l'évolution législative du programme.

¹⁹⁰ Règlement n° 1296/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale, *J.O.*, 2013, L. 347/238.

¹⁹¹ Art. 15 et 16, chapitre premier, Volet « Progress », titre II, Dispositions propres aux volet du programme. Rappelons que le nom du programme communautaire est ré-intitulé « Progress » en 2006.

¹⁹² Voy. art. 5 de la décision n° 1672/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale – Progress, *J.O.*, 2006, L. 315/1.

¹⁹³ Notamment « Une Union de l'innovation », « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » et « Jeunesse en mouvement », cons. 3 et 4, règlement n° 1296/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale, *J.O.*, 2013, L. 347/238.

œuvre de politiques et d'instruments de l'Union¹⁹⁴. L'aide apportée va faciliter le complètement des indicateurs par les autorités publiques, de même que financer la création de groupes d'experts pour la réalisation des rapports nationaux, elle va aussi soutenir les organisations non gouvernementales à participer à la méthode ouverte de coordination.

§ 2 Législation matérielle

À ce jour et à notre connaissance, la méthode ouverte de coordination n'a pas, de manière directe, engendré, au niveau de l'Union européenne, du droit dur en matière de lutte contre l'exclusion sociale par l'établissement de normes matérielles pour le citoyen européen. Toutefois, deux recommandations de la Commission visent la lutte contre l'exclusion sociale. Les recommandations 2008/867 du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail¹⁹⁵ et 2013/112 du 20 février 2013 investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité¹⁹⁶ font des références à la méthode ouverte de coordination pour répondre à ces deux problèmes.

Il n'est pas surprenant que l'Union européenne ne se soit point dotée d'instruments juridiques *hard* dans le domaine de l'exclusion sociale. En effet, les traités ne donnent pas de compétences législatives à l'Union pour ce qui est de l'exclusion sociale. L'article 151, al. 2, b), TFUE exclut des compétences de l'Union la possibilité d'adopter des directives dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale¹⁹⁷.

La recommandation 2008/867 s'inscrit dans la rationalisation néo-libérale de la méthode ouverte de coordination de 2006 où l'accent est passé d'une lutte contre l'exclusion sociale à un soutien à l'inclusion active.

La Commission, pleinement consciente de l'importance des nouveaux modes de gouvernance, s'appuie sur la méthode ouverte de coordination pour répondre aux problèmes de

¹⁹⁴ Art. 15, règlement n° 1296/2013, du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale, *J.O.*, 2013, L. 347/238.

¹⁹⁵ Recommandation de la Commission n° 2008/867, 3 octobre 2008, relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, *J.O.*, 2008, L. 307/11.

¹⁹⁶ Recommandation de la Commission n° 2013/112, 20 février 2013, Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité, *J.O.*, 2013, L. 59/5.

¹⁹⁷ L'unique possibilité pour la lutte contre l'exclusion sociale se trouve à l'article 151, al. 2, a), TFUE, disposant que l'Union peut adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives. C'est d'ailleurs sur cette base juridique que l'Union a adopté le programme Progress.

l'inclusion sociale¹⁹⁸. Elle recommande dès lors aux États membres de travailler sur les indicateurs afin d'avoir des données statistiques pointues et comparables pour l'inclusion active. Elle recommande aussi de procéder à un suivi régulier des politiques nationales menées dans le cadre de la méthode ouverte de coordination pour l'inclusion sociale en coopération avec les comités de la protection sociale et de l'emploi et avec le soutien de Progress¹⁹⁹.

La lutte contre la pauvreté infantile abordée dans la recommandation 2013/112 s'intègre dans un des axes de la stratégie Europe 2020, dans son cinquième objectif (favoriser l'inclusion sociale). Dans le but de briser ce cercle vicieux de l'inégalité, la Commission appelle les États membres à faire un plein emploi des instruments pertinents de l'Union européenne, dont la méthode ouverte de coordination dans le domaine social. Cela permettra d'améliorer l'évaluation des politiques visant à la lutte contre la pauvreté et le bien-être des enfants²⁰⁰.

Section 2 : Effets indirects de la méthode ouverte de coordination

Devant la pauvreté des résultats obtenus de notre étude sur les effets directs de la méthode ouverte de coordination, il est apparu nécessaire d'étendre le champ de recherche aux éventuels effets indirects de la méthode ouverte de coordination. Application du principe de Lagardère, si le *hard law* ne va pas à l'inclusion sociale, l'inclusion sociale ira à lui. La méthode ouverte de coordination ne serait dans ces cas là pas l'élément déclencheur de la mesure prise ; mais les résultats de la méthode ouverte de coordination serviraient de source pour d'autres acteurs législatifs. Aussi certaines politiques menées par l'Union auraient un impact sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous avons identifié trois voies par lesquelles la méthode ouverte de coordination inclusion sociale pourrait avoir un impact sur le droit de l'Union européenne ou serait impactée par le droit de l'Union européenne. Premièrement par un *spill over effect* (§ 1^{er}), ensuite par un mécanisme d'*uploading* au niveau européen des politiques ressortant de la méthode ouverte de coordination (§ 2) et finalement par une prise en compte de

¹⁹⁸ Cons. 3, recommandation de la Commission n° 2008/867, 3 octobre 2008, relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, *J.O.*, 2008, L. 307/11.

¹⁹⁹ Pt. 6, recommandation de la Commission n° 2008/867, 3 octobre 2008, relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, *J.O.*, 2008, L. 307/11.

²⁰⁰ Pt. 4, recommandation de la Commission n° 2013/112, 20 février 2013, Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité, *J.O.*, 2013, L. 59/5.

le *soft law* émanant de la méthode ouverte de coordination par la Cour de justice de l'Union européenne lors du rendu de ses jugements (§ 3).

§ 1 *Spill Over Effect*

Dans les cas d'effets par *spill over*, l'interaction entre la mesure prise et la méthode ouverte de coordination est très ténue. La plupart du temps, il s'agit d'effets sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à proprement parler et non sur la méthode ouverte de coordination inclusion sociale. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion a pu être affectée tant négativement (pt. a) que positivement (pt. b) par les mesures prises par l'Union. Au point c nous récapitulons la somme de ces effets.

a) *Effets négatifs*

Le Pacte de stabilité et de croissance est un outil de surveillance des lignes budgétaires des États membres. Deux mécanismes régulent les budgets des États membres : Un mécanisme de prévention par lequel un *objectif budgétaire à moyen terme* est prévu pour chaque pays. Les États membres définissent ensuite annuellement leur *programme de stabilité* (pour les membres de la zone euro) ou leur *programme de convergence* (pour les non-membres de la zone euro)²⁰¹. Le deuxième mécanisme est correctif, il s'agit de la *procédure de déficit excessif*²⁰², dès qu'un État membre a un déficit budgétaire de plus de 3% et/ou que sa dette publique excède les 60%²⁰³ (et qu'elle ne diminue pas à un rythme adéquat), la procédure est enclenchée (avec une potentielle amende pour les pays de la zone euro).

Les mesures budgétaires entreprises par les États membres ont évidemment un effet sur leur politique sociale. Et la lutte contre la pauvreté est directement impactée quand un pays mène une politique d'austérité. Ainsi le programme de stabilité de la Belgique dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance indique clairement que réformer la protection sociale constitue un des trois piliers pour retrouver l'équilibre budgétaire²⁰⁴. Donc oui, le droit de l'Union européenne, du droit dur en l'occurrence puisqu'il s'agit essentiellement de règlements

²⁰¹ En vue d'intégrer la surveillance budgétaire dans le semestre européen, le *six-pack* et le *two-pack* (spécifique aux membres de la zone euro) sont adoptés.

²⁰² Art. 126 TFUE.

²⁰³ Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

²⁰⁴ Programme de stabilité de la Belgique (2016-2019), p. 59.

et de directives – avec de surcroît de possible sanctions financières, affecte, par débordement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Tout au long des chapitres précédents nous avons commenté l'action sociale de l'Union, il ne faut cependant pas oublier notre tout premier constat : Les aspects sociaux n'ont pas une place dominante dans l'intégration européenne. Il n'est donc pas exceptionnel que les avancées sociales soient sacrifiées sur l'autel de l'économie.

b) Effets positifs

Après l'exemple d'un effet négatif du droit de l'Union européenne sur l'inclusion sociale, voyons quelques exemples inverses. À plusieurs reprises l'Union a su démontrer son sens du souci pour la lutte contre la pauvreté.

L'adoption de la directive 2014/92²⁰⁵ sur l'accès à un compte bancaire est une illustration des multiples effets positifs possibles des politiques menées par l'Union européen. Basée sur l'article 114 TFUE, la directive ne vise pas directement l'inclusion sociale, mais plutôt la réalisation du marché intérieur. Le marché intérieur défend le libre établissement des entreprises²⁰⁶, or le fait que certains clients potentiels n'ouvrent pas de compte en banque (parce que cela leur est refusé ou parce qu'on ne leur propose pas de services adéquats) réduit les activités des prestataires et ne les incite pas à entrer sur de nouveaux marchés (considérant 7 de la directive 2014/92). *Prima facie*, la directive ne vise que la liberté d'établissement et n'a aucune ambition sociale. Cependant, en ce qui concerne l'accès à un compte de paiement, la directive se base (considérant 8) notamment sur la recommandation 2011/442²⁰⁷ qui met clairement en exergue le lien unissant l'accès à un compte bancaire et l'inclusion sociale (considérant 2 de la recommandation). Il n'est dès lors pas étonnant qu'une étude de la Commission affirme que « [...] l'accès aux services financiers de base est devenu indispensable pour participer pleinement à la vie économique et sociale de nos sociétés modernes »²⁰⁸. L'accès à un compte bancaire ne va certainement pas réduire de manière drastique le nombre de

²⁰⁵ Directive n° 2014/92 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, *J.O.*, 2014, L. 257/214.

²⁰⁶ Art. 26, §2, TFUE.

²⁰⁷ Recommandation n° 2011/442 de la Commission du 18 juillet 2011 sur l'accès à un compte de paiement de base, *J.O.*, L. 190/87.

²⁰⁸ MARKT/H3/MI D(2009), 6 février 2009, Inclusion financière : Garantir l'accès à un compte bancaire de base, Document de consultation, p. 1.

personnes en situation d'exclusion sociale, mais il est essentiel pour faire valoir certains droits tels que les allocations. Le cas typique du sans domicile fixe est représentatif de la problématique : le sans-abris ne peut pas recevoir ses allocations puisqu'il n'a pas de compte bancaire, mais il est difficile d'en ouvrir un puisqu'il n'a pas de domicile ni d'emploi.

Pour sa part, le Fonds social européen²⁰⁹ est la principale solution d'aide pour financer des politiques d'emploi²¹⁰. Le soutien financier permet à des personnes de (re)trouver le chemin d'un emploi qualitatif et dès lors il propose une perspective sociale inclusive pour ces personnes.

Le Fonds stimule les politiques d'emploi nationales de trois manières différentes : Premièrement, la Stratégie européenne pour l'emploi sert de ligne directrice générale pour l'utilisation du Fonds. Deuxièmement, *via* la publication par la Commission de lignes directrices indicatives ayant pour but d'aider les États membres dans la réalisation de leurs plans de financement par le Fonds social européen. Et finalement, lors de la distribution même par la Commission des fonds aux États membres²¹¹.

Par ailleurs, le Fonds social européen complète son action dans l'emploi par un renforcement de l'inclusion sociale. L'article 4 du règlement 1304/2013²¹² dispose qu'au moins 20 % des ressources du Fonds sont affectées à la lutte contre l'exclusion sociale. À ce titre, le Fonds soutient de multiples politiques des États membres, notamment : la prévention (décrochage et abandon scolaire précoce, attitude des employeurs vis-à-vis de certains groupes faibles – handicapés, immigrants, minorités ethniques), des services de soutien (soins pour les dépendants, coût des transports – spécifiquement dans les zones rurales), des services spécifiques pour les groupes désavantagés (conseils individualisés pour les déficients mentaux, opportunités d'emplois pour les handicapés physiques, réinsertion sociale pour les personnes sortant de prison) et combattre les problèmes liés à la discrimination des minorités (intégration des Roms et des immigrants)²¹³.

Notons que dans sa version de 2006, le règlement relatif au Fonds social européen disposait que les rapports nationaux des États membres établis au titre de la MOC sociale

²⁰⁹ Pour une introduction historique du Fonds social européen, voir *supra*.

²¹⁰ Voy. les articles 162 et suiv. TFUE.

²¹¹ G. VERSCHRAGEN *et al.*, « The Europeanization of Belgian Employment Policy and Labour Law », *op. cit.*, p. 94.

²¹² Art. 4, § 2, règlement n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement n° 1081/2006 du Conseil, *J.O.*, L. 347/470.

²¹³ *ESF Expert Evaluation Network. Final Synthesis report: Main ESF Achievements, 2007-2013*, 2014, pp. 59 et 60.

devaient faire état des financements apportés par le Fonds lorsqu'ils contenaient une promotion de l'inclusion sociale concernant le marché du travail²¹⁴. L'élimination de la référence à la méthode ouverte de coordination dans le dernier règlement n'est pas surprenant. Comme nous l'avons vu avec le programme Progress, depuis la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, la méthode ouverte de coordination ne constitue plus l'unique référence en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

D'autre part, il existe aussi un lien très faible entre le Fonds social européen et la MOC sociale au travers du programme EaSI (qui inclut Progress). Selon le considérant 5 du règlement 1296/2013, les idées expérimentées grâce au programme et qui sont concluantes, devraient être mises en œuvre à une plus grande échelle avec le soutien, notamment, du Fonds social européen.

c) Résultat final

À la question de savoir si l'Union a agi sur la méthode ouverte de coordination inclusion sociale *via* d'autres instruments juridiques ou *via* d'autres politiques telles que la libre circulation des personnes ou la liberté d'établissement, la réponse est circonspecte, voire mitigée. *De facto*, l'Union a instauré des outils pour combattre l'exclusion sociale autres que la méthode ouverte de coordination, mais aucun de ces outils ne vient sensiblement renforcer l'action de la méthode ouverte de coordination inclusion sociale en elle-même. Car s'il est vrai que le Fonds social européen vient en soutien à une méthode ouverte de coordination, il s'agit plus de la Stratégie européenne pour l'emploi²¹⁵. On se retrouve donc avec de multiples moyens pour lutter contre l'exclusion sociale, le risque étant alors un éparpillement de l'action et une incohérence entre les politiques. D'autant plus que c'est surtout aux effets négatifs que revient la première place du podium. L'influence du Pacte de stabilité et de croissance, avec ses *two-pack* et *six-pack*, sur les politiques sociales est de premier plan par rapport aux effets positifs. *In fine*, se confrontent tant des mesures pro- que anti-inclusion sociale, nuisant donc à la cohérence du système juridique²¹⁶.

²¹⁴ Art. 4, § 3, règlement n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement n° 1784/1999, *J.O.*, 2006, L. 210/12.

²¹⁵ N. NOAKSSON, *Bridging the delivery gap in the Open Method of Co-ordination. Learnin to expect in order to get more*, Bruxelles, ETUI-REHS, 2006, p. 29.

²¹⁶ S. DE LA ROSA, *Le temps des « nouveaux modes de gouvernance » est-il révolu ? Vers une mise en cohérence des nouveaux modes de gouvernance avec le droit de l'Union*, Discussion paper présenté au séminaire de du Centre Perelman – ULB, 2012, p. 6.

§ 2 Uploading suite à un downloading

La méthode ouverte de coordination est supposée avoir principalement un effet de *downloading*, c'est-à-dire que des décisions prises au niveau européen (lignes directrices, indicateurs, ...) sont implémentées au niveau national. Les premiers effets de la méthode sont donc naturellement situés au niveau national et se reflètent dans les politiques menées par les États membres. Or peut-on imaginer que les discussions menées lors de la méthode ouverte de coordination fassent tellement un consensus au sein des États membres (et de la Commission) que le résultat appliqué par les pays soit repris dans un instrument juridique européen ? Suite à un *downloading* de l'Union vers les États membres, nous serions témoin d'un *uploading* des États membres vers l'Union.

À la question de savoir si le droit européen a été témoin d'un *uploading*, la réponse doit être négative. La méthode ouverte de coordination pour l'inclusion sociale ne semble pas avoir produit une volonté suffisamment forte au sein des États membres et de l'Union pour que cette dernière décide de transformer les consensus en *hard law* européen. Toutefois, rappelons que les compétences juridiques de l'Union dans le domaine de l'inclusion sociale sont très limitées, et qu'elle aurait alors dû faire preuve d'une certaine inventivité pour trouver une base légale probante lui permettant de légiférer en la matière. Bien que notre recherche sur la méthode ouverte de coordination ne soit point concluante, il est intéressant de relever un cas où un *soft law* similaire à la méthode ouverte de coordination a conduit à un *uploading* du consensus dégagé.

L'Union finance un programme d'évaluation des technologies de la santé qui est un processus pluridisciplinaire qui regroupe les informations sur les problèmes médicaux, sociaux, économiques, et éthiques liés à l'utilisation des technologies de la santé. Bien que ce processus ne fasse aucune référence à la méthode ouverte de coordination, son fonctionnement est très analogue à celle-ci. Suite au travail du groupe de haut niveau sur les services de santé et les soins médicaux, le Conseil et la Commission²¹⁷ identifient l'évaluation des technologies de la santé comme une priorité politique et appellent à la création d'un réseau européen pour l'évaluation

²¹⁷ COM(2004) 301 final, communication de la Commission, Suivi du processus de réflexion à haut niveau sur la mobilité des patients et l'évolution des soins de santé dans l'Union européenne, pp. 13 et 14.

des technologies de la santé²¹⁸. Ce processus, qui fut à la base politique, est ensuite traduit dans la directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers²¹⁹. L'article 15 de la directive établit une coopération entre les États membres et finance celle-ci.

Nous avons donc une première étape où l'évaluation des technologies de la santé, processus comparable à la méthode ouverte de coordination, se déroule en dehors d'un cadre normatif *hard*. Puis, dans un second temps, l'Union européenne *upload* cet outil pour l'insérer dans une directive. Bien qu'il ne s'agisse pas de la méthode ouverte de coordination, et encore moins de l'inclusion sociale, il est intéressant de signaler qu'un précédent existe si d'aventure, le résultat de la méthode ouverte de coordination inclusion venait un jour à faire l'objet d'un *uploading* par l'Union.

Là où l'histoire devient d'autant plus intéressante c'est que la directive fait référence à de la *soft law* pour sa propre mise en œuvre. Dans un mouvement que B. Vanhercke qualifie de « *soft-to-hard-to-soft* », la directive transforme du *soft law* en du *hard law*, mais continue d'utiliser à plusieurs reprises un jargon typique de la méthode ouverte de coordination, revenant donc à du *soft law*. Ainsi le chapitre IV, Coopération en matière de soins de santé, de la directive renvoie à cinq types de coopération clairement inspirés de la méthode ouverte de coordination²²⁰.

§ 3 Interaction avec la Cour de justice de l'Union européenne

Sans véritablement créer du droit au niveau communautaire, les décisions rendues par la Cour de justice de l'Union européenne ont cependant un effet *erga omnes* en cas de recours en annulation²²¹ et en cas de renvoi préjudiciel en interprétation²²². Selon le cadre d'action de la Cour, son contrôle juridictionnel peut être envisagé de ces deux manières.

²¹⁸ B. VANHERCKE et L. WEGENER, « The OMC and Beyond: "Soft-to-Hard-to-Soft" Governance of Health Care in the EU », *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, *op. cit.*, pp. 92 à 93.

²¹⁹ Directive n° 2011/24 du mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, *J.O.*, 2011, L. 88/45.

²²⁰ Voy. entre autres les articles 10, 12, 13 et 14 de la directive ; B. VANHERCKE et L. WEGENER, *op. cit.*, p. 91.

²²¹ Voy. les articles 263 et suiv. TFUE.

²²² Voy. l'article 267 TFUE ; l'effet *erga omnes* est toutefois à tempérer, A. Defossez et N. Petit, citant G. Isaac, parlent d'un effet « quasi *erga omnes* », voy. A. DEFOSSEZ et N. PETIT, « L'effet des arrêts de la Cour de Justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes », *L'effet de la décision de justice. Contentieux européen, constitutionnel, civil et pénal*, sous la direction de G. de Leval et F. Georges, Liège, Anthémis, 2008, p. 78.

Nous envisageons l'interaction entre la Cour de justice et la méthode ouverte de coordination de deux façons. Premièrement, la méthode ouverte de coordination et ses outils (indicateurs, lignes directrices, rapports conjoints, etc.) serviraient de référentiel – partiel – lorsque le juge rend un jugement ou un arrêt (pt. a). Deuxièmement, la méthode ouverte de coordination, ou à tout le moins ses composantes, et/ou les politiques nationales menées en fonction de celle-ci serait potentiellement en contradiction avec du droit dérivé de l'Union (pt. b).

a) La méthode ouverte de coordination comme source non-avouée

La question de l'utilisation de la méthode ouverte de coordination comme source pour l'interprétation des textes appelle la question plus générale de savoir si elle utilise le *soft law*. K. Lenaerts, actuel président de la Cour de justice de l'Union européenne, affirme clairement que oui, la Cour utilise de la *soft law* pour rendre ses décisions²²³. Si les États membres se mettent d'accord sur des objectifs communs en matière de lutte contre la pauvreté, s'ils définissent des indicateurs, des lignes directrices, si la Commission rend des recommandations spécifiques dans le cadre du semestre européen qui se rapportent à l'inclusion sociale, évidemment que la Cour va prendre en compte cette nébuleuse de données pour avoir une image juste et actualisée de la situation de l'Union européenne. L'Union reconnaît de nombreuses formes de *soft governance* telles que le dialogue social, la méthode ouverte de coordination ou la Stratégie européenne pour l'emploi ; une relation d'ignorance mutuelle entre celles-ci et la Cour de justice impliquerait que cette dernière soit sourde et aveugle à ces processus. Or cela paraît peu consistant avec la reconnaissance accordée par l'Union à ces processus de *soft law*²²⁴. En revanche, jamais la Cour n'avouera explicitement qu'elle utilise de la *soft law* pour rendre ses décisions. Et les recherches dans l'immensité de la jurisprudence s'avèreront donc infructueuses.

T. Hervey analyse plusieurs processus de *soft law* (Stratégie européenne pour l'emploi, négociation collective et processus de Bologne) au regard de décisions rendues par la Cour de justice. Son constat est partagé : Une prise en compte automatique du *soft law* n'est certainement pas à envisager, mais il n'est pas impossible que celle-ci se produise. Le *hard law* reste pour la Cour sa base de travail ; cependant, lorsque le *soft law* ne s'oppose pas à la

²²³ Interview de B. Vanhercke, juillet 2016.

²²⁴ T. HERVEY, « "Adjudicating in the Shadow of the Informal Settlement ?": The Court of Justice of the European Union, "New Governance" and Social Welfare », *Current Legal Problems*, 2010, pp. 92 à 152.

législation dérivée de l'Union, celui-ci se projette potentiellement sur les décisions rendues par la Cour. Mais en cas de contradiction, voire de divergence, la Cour écarte les mesures de *soft law* de ses sources²²⁵.

b) Conformité de la méthode ouverte de coordination avec le droit communautaire

Tout d'abord, pointons le fait que la méthode ouverte de coordination, prise comme un ensemble, ne peut faire l'objet en elle-même d'un contrôle juridictionnel. En effet, la méthode ouverte de coordination n'est qu'une coquille rassemblant de multiples actes (indicateurs, lignes directrices, communications de la Commission, etc.). C'est donc ceux-ci qui pourraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel et non la méthode en tant que structuration de ses composantes. Ensuite, soulignons que le recours en annulation semble exclu dans le cas de la méthode ouverte de coordination. Effectivement, seuls les actes produisant des effets de droit peuvent être attaqués ; dès lors, la méthode ouverte de coordination et ses composantes, par essence *soft law*, failliraient à cette condition²²⁶. Toutefois, dans le cas où une ligne directrice prendrait la forme d'un règlement ou d'une directive, un recours en annulation serait envisageable²²⁷.

En ce qui concerne le renvoi préjudiciel par une juridiction nationale, la situation est tout à fait plausible. Des « frictions normatives » peuvent apparaître entre les politiques nationales menées à l'occasion de la méthode ouverte de coordination et la législation communautaire²²⁸. Nous devons à S. de La Rosa un travail de recherche remarquable sur ce sujet ; s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, il a révélé plusieurs cas où du droit national, légitimé par la méthode ouverte de coordination, s'est avéré incompatible avec le droit dérivé. La Cour ne mentionne évidemment pas la méthode ouverte de coordination dans ses décisions, mais une analyse comparative entre les lois contestées et les plans nationaux de réforme permettent d'établir un lien unissant la méthode ouverte de coordination et la Cour de justice.

²²⁵ T. HERVEY, *ibid.*

²²⁶ Pour une doctrine dissidente sur la recevabilité d'un recours en annulation d'un acte relevant du *soft law*, voy. A. MASSON, *Droit communautaire, droit institutionnel et droit matériel. Théorie, exercices et éléments de méthodologie*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 77.

²²⁷ Correspondance entre S. de La Rosa et B. Vanhercke, réponse de S. de La Rosa, avril 2014.

²²⁸ S. DE LA ROSA, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridiques communautaire*, *op. cit.*, pp. 549 et 550.

L'arrêt *Mangold*²²⁹, rendu en 2005, est très illustratif de cette tension entre d'une part une norme nationale correspondant à des lignes directrices pour l'emploi²³⁰ et d'autre part une norme européenne. En l'occurrence, il s'agissait d'une disposition de la loi allemande Hartz abaissant l'âge minimum de 58 à 52 ans pour conclure un CDD et des directives 1999/70²³¹ et 2000/78²³². Cette mesure nationale n'est, *per se*, pas imposée, ni même énoncée, dans les lignes directrices pour l'emploi, mais on retrouve un appel à prendre des mesures afin de favoriser le vieillissement actif²³³. En conséquence, l'Allemagne énonce sa mesure dans son plan national de réforme, intégrant ainsi les lignes directrices pour l'emploi dans ses politiques sociales.

Si la disposition incriminée est conforme à la directive 1999/70, elle rencontre cependant un écueil en matière de discrimination, notamment *via* la directive 2000/78. La Cour affirme que la mesure est disproportionnée par rapport à l'objectif visé et qu'elle est contraire au principe général de non-discrimination fondé sur l'âge²³⁴.

De nouveau dans un plan de réforme national allemand figurait une mesure qui fut transposée dans son droit interne. Cette loi disposait que le temps de travail accompli par un jeune de moins de 25 ans n'est pas retenu pour calculer le délai de préavis de licenciement. Cette disposition se heurtait, de nouveau, au principe de non-discrimination, notamment *via* la directive 2000/78²³⁵. La Cour, dans son arrêt *Kükükdeveci*²³⁶ de janvier 2010, dit pour droit que cette mesure est discriminatoire.

Enfin, l'arrêt *Association de médiation sociale*²³⁷ énonce que la disposition du droit français visant à exclure certains types de contrats du décompte effectif des travailleurs nécessaires à la mise en place d'une institution représentative est contraire à la Charte des droits

²²⁹ C.J.C.E., C-144/04 *Mangold*, 22 novembre 2005, *Rec.*, 2005, I, p. 10013.

²³⁰ Comme nous le verrons, le domaine de l'emploi, ici avec la Stratégie européenne pour l'emploi, est la principale source de contradiction avec le droit communautaire.

²³¹ Directive n° 1999/70 du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, *J.O.*, 1999, L. 175/43.

²³² Directive n° 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *J.O.*, 2000, L. 303/16.

²³³ Pt. 5 des lignes directrices spécifiques, décision n° 2003/578 du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, *J.O.*, 2003, L. 197/13.

²³⁴ S. DE LA ROSA, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridiques communautaire*, *op. cit.*, pp. 551 à 556.

²³⁵ S. DE LA ROSA, *Le temps des « nouveaux modes de gouvernance » est-il révolu ? Vers une mise en cohérence des nouveaux modes de gouvernance avec le droit de l'Union*, *op. cit.*, p. 7.

²³⁶ C.J.U.E., C-555/07 *Kükükdeveci*, 19 janvier 2010, *Rec.*, 2010, I, p. 365.

²³⁷ C.J.U.E., C-176/12 *Association de médiation sociale*, 15 janvier 2014, *Rec.*, 2014, p. ?.

fondamentaux de l'Union européenne²³⁸ et à la directive 2002/14²³⁹. Or cette mesure française était légitimée dans le plan d'action national pour l'emploi français de 2003, sous la ligne directrice n° 3 « Faire face au changement et promouvoir l'adaptabilité et la mobilité sur le marché du travail »²⁴⁰.

Les arrêts cités ne renvoient pas à la méthode ouverte de coordination inclusion sociale, mais plutôt à la Stratégie européenne pour l'emploi. Même si cela dévie de notre champ de recherche, il nous semblait opportun d'y faire référence. La Stratégie européenne pour l'emploi étant une méthode ouverte de coordination, il n'y aurait qu'un pas pour faire une analogie jurisprudentielle avec l'inclusion sociale. Heureusement le cas ne semble pas encore s'être produit, mais il n'est pas à exclure qu'une telle affaire arrive à Luxembourg.

²³⁸ Art. 27, Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise.

²³⁹ Directive n° 2002/14 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne, *J.O.*, 2002, L. 80/29.

²⁴⁰ Correspondance entre S. de La Rosa et B. Vanhercke, réponse de S. de La Rosa, avril 2014.

Conclusion

Que retenir de tout cet imbroglio politico-juridique ? Bonne question.

Nous notons en premier lieu que la construction sociale européenne est en marche, mais qu'elle n'est pas une sinécure. Chaque étape, chaque avancée, est le fruit d'un long processus de création. Ainsi le dialogue social européen mit plus de cinq ans à s'institutionnaliser et il fallut attendre l'Acte unique européen pour que le Conseil puisse prendre des décisions à majorité qualifiée dans certains domaines sociaux. C'est aussi un long processus évolutif qui parcourt certains outils sociaux : Le Fonds social européen connaîtra réformes et aménagements selon les priorités politiques du moment ; l'étendue des domaines bénéficiant de la majorité qualifiée sera élargie au fil des traités successifs ; il fallut plus de sept ans à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne pour passer d'une déclaration à un texte ayant la même valeur juridique que les traités. Tout ceci dénote de la difficulté qu'on les États membres à s'accorder sur un sujet aussi sensible que la politique sociale, ils ont du mal à délaissier leur souveraineté dans ce domaine. À l'image du droit fiscal, le droit social est une matière hautement sensible. Les États se la réserve pour plusieurs raisons selon nous : Premièrement, économico-politiquement parlant (et l'économie dirige notre société), la sécurité sociale est une part importante du PIB des pays (plus de 30 % en Belgique). Enlever ce pouvoir décisionnel des autorités publiques sur autant d'argent équivaldrait se couper un bras pour les gouvernements nationaux. Deuxièmement, partitocrato-politiquement parlant, des programmes politiques, des partis politiques, des paysages politiques sont basés sur des programmes sociaux. Et cela est d'autant plus complexe qu'il existe une multitude de points de vue politiques, multipliés par une multitude d'affinités nationales (voire régionales). Troisièmement, culturellement, les acquis sociaux ne sont que très – et trop – rarement nés dans les salons feutrés des érudits. C'est plutôt l'œuvre du peuple, en lutte continue face à notre société industrialisée. Les syndicats sont un grand contre-pouvoir (vertueux ou non, ici n'est pas la question de notre recherche) au pouvoir politique. Soustraire, sans compensation, cette force aux syndicats, c'est risquer des troubles dans la rue. Dernièrement, la complexité et la diversité des paradigmes socio-économiques entourant chaque État membre ne permet pas une harmonisation aisée entre les systèmes. L'adoption d'un type de régime social unique lors d'une centralisation des compétences sociales au niveau de l'Union engendrerait un bouleversement des des ordres juridiques de certains pays.

L'Union européenne a trouvé dans la méthode ouverte de coordination inclusion sociale un outil lui permettant d'avancer, sans toutefois froisser les différentes sensibilités des États membres. Les caractéristiques du processus permettent aux pays de modifier leur système juridique vers des objectifs communs. Cette coordination douce tend vers une harmonisation des droits, elle évite ainsi la violence d'une règle dure s'appliquant froidement et sans égard des spécificités des systèmes juridiques.

Cependant, nous avons démontré que l'Union européenne est parvenue, dans une certaine mesure, consciemment ou inconsciemment, à aspirer des éléments de la méthode ouverte de coordination. L'Union reste encore très discrète sur une action basée directement sur la méthode ouverte de coordination. Des traces de la méthode ouverte de coordination se retrouvent toutefois en filigrane dans certains outils de l'Union. Ce phénomène de reprise d'éléments de *soft law* est évocateur d'un autre phénomène, celui de l'estompement de la frontière entre le *hard law* et le *soft law*. L'action du semestre européen est illustrative de ce phénomène.

Actuellement, la Commission notifie des recommandations spécifiques pour chaque pays dans le cadre du semestre européen. La base légale de ces recommandations varie ; certaines parties, en particulier celles afférant au Pacte de stabilité et de croissance, ont une nature contraignante, en revanche, d'autres ne sont que du *soft law*, et notamment celles se rapportant à la lutte contre la pauvreté. Cependant, la pression sur certains États membres de l'Union européenne pour appliquer ces recommandations est telle que leur marge de manœuvre est fortement réduite. Sans être dans du pur *hard law*, et certainement sans être dans du *soft law*, on se retrouve à la frontière entre les deux, une zone innommée, une zone de *hard politics*.

*

Bibliographie

Législation

Droit contraignant

Traités

- Traité de Rome.
- TUE.
- TFUE.

Protocoles

- Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

Règlements

- Règlement n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leurs efficacités ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, *J.O.*, 1988, L. 185/9.
- Règlement n° 2084/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement n° 4255/88 portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds social européen, *J.O.*, 1993, L. 193/39.
- Règlement n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, *J.O.*, 1999, L. 161/1.
- Règlement n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement n° 1784/1999, *J.O.*, 2006, L. 210/12.
- Règlement n° 1296/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale, *J.O.*, 2013, L. 347/238.

- Règlement n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement n° 1081/2006 du Conseil, *J.O.*, 2013, L. 347/470.

Directives

- Directive n° 1999/70 du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, *J.O.*, 1999, L. 175/43.
- Directive n° 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *J.O.*, 2000, L. 303/16.
- Directive n° 2002/14 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne, *J.O.*, 2002, L. 80/29.
- Directive n° 2011/24 du mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, *J.O.*, 2011, L. 88/45.
- Directive n° 2014/92 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, *J.O.*, 2014, L. 257/214.

Décisions

- Décision n° 50/2002 du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2001 établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale, *J.O.*, 2002, L. 10/2.
- Décision n° 2003/578 du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, *J.O.*, 2003, L. 197/13.
- Décision n° 1672/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale – Progress, *J.O.*, 2006, L. 315/1.
- Décision n° 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, *J.O.*, 2010, L. 308/46.

- Décision n° 2015/773 du Conseil du 11 mai 2015 instituant le comité de la protection sociale et abrogeant la décision 2004/689, *J.O.*, 2015, L. 121/16.
- Décision n° 2015/1848 du Conseil du 5 octobre 2015 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 2015, *J.O.*, 2015, L. 268/28.

Droit non-contraignant

Conseil européen

- Conclusions du Conseil européen de Bruxelles, 11 au 13 février 1988.
- Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 9 et 10 décembre 1994 à Essen.
- Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 de Lisbonne.
- Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 19 et 20 juin de Santa Maria da Feira.
- Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 7 et 10 décembre 2000 de Nice.
- Conclusions de la Présidence, Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001 de Laeken.
- Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, EUCO 7/10.
- Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, EUCO 13/10.

Conseil de l'Union européenne

- Conseil de l'Union européenne (Emploi et Politique sociale), Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Définitions des objectifs appropriés, 30 novembre 2000, 14110/00, SOC 470.
- Conseil de l'Union européenne (Emploi et politique sociale), Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 5 novembre 2001, 13509/01, SOC 415.
- Conseil de l'Union européenne (Emploi, politique sociale, santé et consommateur), Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : objectifs communs pour la deuxième série de plans d'action nationaux, 25 novembre 2002, 14164/02, SOC 508.
- Conseil de l'Union européenne (EPSCO), 1025/10, 25 mai 2010, Contribution aux travaux du Conseil européen du 17 juin 2010 : Europe 2020. Une nouvelle stratégie pour l'emploi et la croissance. Objectif de l'UE concernant la promotion de l'inclusion sociale, en particulier par la réduction de la pauvreté.

- Recommandation n° 2010/410 du Conseil du 13 juillet 2010 relatives aux grandes orientations des politiques des États membres et de l'Union, *J.O.*, 2010, L. 191/28.
- Recommandation n° 2015/1184 du Conseil du 14 juillet 2015 relative aux grandes orientations des politiques des États membres et de l'Union européenne, *J.O.*, 2015, L. 192/27.

Commission

- Programme de travail de la Commission 1985, *Bull. CE*, suppl. 4/85.
- COM(89) 568, 29 novembre 1989, communication de la Commission sur son programme d'action relatif à la mise en œuvre de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.
- COM(93) 700, décembre 1993, Livre blanc. Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle.
- COM(2000) 79 final, 1^{er} Mars 2000, Communication de la Commission, Construire une Europe de l'inclusion.
- COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001, Gouvernance européenne. Un livre blanc, *J.O.*, 2001, C. 287/6.
- COM(2004) 301 final, communication de la Commission, Suivi du processus de réflexion à haut niveau sur la mobilité des patients et l'évolution des soins de santé dans l'Union européenne.
- COM(2004) 374 final, 12 mai 2004, communication de la Commission, Livre blanc sur les services d'intérêt général.
- COM(2005) 706 final, 22 décembre 2005, communication de la Commission, Travailler ensemble, travailler mieux. Un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne.
- Recommandation de la Commission n° 2008/867, 3 octobre 2008, relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, *J.O.*, 2008, L. 307/11.
- COM(2010) 2020, 3 mars 2010, communication de la Commission, Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive.
- COM(2010) 193 final, 27 avril 2010, proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, Partie II des lignes directrices intégrées « Europe 2020 ».

- COM(2010) 758 final, 16 décembre 2010, communication de la Commission, Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale.
- Recommandation n° 2011/442 de la Commission du 18 juillet 2011 sur l'accès à un compte de paiement de base, *J.O.*, L. 190/87.
- Recommandation de la Commission n° 2013/112, 20 février 2013, Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité, *J.O.*, 2013, L. 59/5.
- COM(2014) 130 final, 5 mars 2014, communication de la Commission, État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.
- COM(2014) 130 final/2, 19 mars 2014, annexe à la communication de la Commission, État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.
- COM(2016) 321 final, 18 mai 2016, communication de la Commission, Semestre européen 2016: recommandation par pays.

Diverse

- Protocole sur les critères de convergence visés à l'article 109 J du traité instituant la Communauté européenne, *J.O.*, 1992, C. 224/121.
- Accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord.

Jurisprudence

- C.J.C.E., 26/62, *Van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, 5 février 1963, *Rec.*, 1963, p. 3.
- C.J.C.E., 43/75, *Defrenne c. Sabena*, 8 mars 1976, *Rec.*, 1976, p. 455.
- C.J.C.E., 149/77 *Defrenne* (n°2), 15 juin 1978, *Rec.*, 1978, p. 1365.
- C.J.C.E., 44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, 13 septembre 1979, *Rec.*, 1979, p. 3727.
- C.J.C.E., 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH*, 13 mai 1986, *Rec.*, 1986, p. 1607.
- C.J.C.E., 126/86 *F. R. Giménez Zaera*, 29 septembre 1987, *Rec.*, 1986, p. 3697.

- C.J.C.E., C-144/04 *Mangold*, 22 novembre 2005, *Rec.*, 2005, I, p. 10013.
- C.J.U.E., C-555/07 *Kükükdeveci*, 19 janvier 2010, *Rec.*, 2010, I, p. 365.
- C.J.U.E., C-176/12 *Association de médiation sociale*, 15 janvier 2014, *Rec.*, 2014, p. ?.

Doctrine

- AASLAND (A.) et T. FLØTTEN, « Ethnicity and Social Exclusion in Estonia and Latvia », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n° 7, 2001, pp. 1023 à 1049.
- ANDERSON (J. J.), « Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block ? », *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, sous la direction de S. Leibfried et P. Pierson, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995.
- BARBIER (J.-C.), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, P.U.F., 2008.
- BERCUSSON (B.), « The European Community's Charter Fundamental Social Rights of Workers », *Mod. L. Rev.*, n° 53, 1990, pp. 624 à 642.
- BOULINEAU (E.) et GUY (F.), « La dimension spatiale des politiques de lutte contre la pauvreté en Europe : les mots pour le dire », *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, sous la direction de E. Boulineau et E. Bonerandi-Richard, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.
- BROWNE (M.), « La stratégie européenne pour l'emploi : Nouveau modèle ou faux-semblant ? », *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de méthode ouverte de coordination*, sous la direction de R. Dehousse, Paris, L'Harmattan, 2004.
- BÜCHS (M.) et FRIEDRICH (D.), « Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, sous la direction de J. Zeitlin et P. Pochet, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.
- DE BURCA (G.), « New modes of Governance and the Protection of Human Rights », *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contributions of the Fundamental Rights Agency*, sous la direction de O. de Schutter et P. Alston, Oxford et Portland, Hart Publishing, 2005.
- CARTOU (L.), *L'Union européenne. Traités de Paris – Rome – Maastricht*, Paris, Dalloz, 1994.

- DALY (M.), « Social Inclusion and the Lisbon Treaty », *The EU's Lisbon Strategy. Evaluating Success, Understanding failure*, sous la direction de P. Copeland et D. Papadimitriou, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- DAWSON (M.) et DE WITTE (D.), « The EU Legal Framework of Social Inclusion and Social Protection: Between the Lisbon Strategy and the Lisbon Treaty », *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, sous la direction de B. Cantillon, H. Verschueren et P. Ploscar, Anvers, Intersentia, 2012.
- DEFOSSEZ (A.) et PETIT (N.), « L'effet des arrêts de la Cour de Justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes », *L'effet de la décision de justice. Contentieux européen, constitutionnel, civil et pénal*, sous la direction de G. de Leval et F. Georges, Liège, Anthémis, 2008.
- DEGREMONT (A.), « Dialogue social et démocratie sociale dans la construction européenne », *L'avenir de l'Europe sociale. Solidarité, droit et protections sociales*, sous la direction de G. Vincent, Paris, L'Harmattan, 2007.
- DEHOUSSE (R.), « La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir ? », *Mélanges Jean Victor Louis*, Bruxelles, Presse de l'ULB, 2003.
- DEHOUSSE (R.) (sous la dir.), « The "Community Method" at Sixty », *The « Community Method ». Obsolete or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
- DEHOUSSE (R.), « La méthode communautaire, système opérationnel "par défaut" de l'UE », *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013.
- DERO-BUGNY (D.), « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales », *OFCE*, n° 134, 2014, pp. 65 à 74.
- ESPINOZA (R.), « Les stabilisateurs automatiques en France », *Economie & prévision*, 2007/1, n° 177, pp. 1 à 17.
- FAVREAU (B.) (sous la dir. de), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne Pourquoi ? Comment ? », *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- FRAZER (H.) et MARLIER (E.), « Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past », *Europe 2020. Toward a More Social EU ?*, sous la direction de E. Marlier et D. Natali, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2010.
- HAMEL (M.-P.) et VANHERCKE (B.), « The OMC and Domestic Social Policymaking in Belgium and France: the Hard Politics of Soft Law ? », *European Tools for Social Policy (Belgium)*, non édité, Etos.be, 2009.

- HENNI, « Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats », *C.R.I.S.P.*, n° 1741, 2001, pp. 5 à 50.
- HEPPLER (B.), « The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights », *Mod. L. Rev.*, n° 53, 1990, pp. 643 à 654.
- HERVEY (T.), « "Adjudicating in the Shadow of the Informal Settlement ?": The Court of Justice of the European Union, "New Governance" and Social Welfare », *Current Legal Problems*, 2010.
- JABKO (N.), « Les critères de Maastricht : Préhistoire de la MOC », *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, sous la direction de R. Dehousse, Paris, L'Harmattan, 2004.
- JACQUE (J.-P.), « La subsidiarité dans l'Union européenne », *L'avenir de l'Europe sociale. Solidarité, droit et protections sociales*, sous la direction de G. Vincent, Paris, L'Harmattan, 2007.
- JACQUE (J.-P.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2010.
- DE LA PORTE (C.) et POCHET (P.), « Participation in the Open Method of Co-ordination », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, sous la direction de J. Zeitlin et P. Pochet, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.
- DE LA ROSA (S.), *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- LYON-CAEN (A.) et SCIBERRAS (J.-C.), « Pratiques et perspectives de la négociation collective européenne. Impressions », *Travail et emploi*, n° 42, 1989, pp. 22 à 28.
- MASSON (A.), *Droit communautaire, droit institutionnel et droit matériel. Théorie, exercices et éléments de méthodologie*, Bruxelles, Larcier, 2008.
- MAGNETTE (P.), « L'intégration par la coopération. Un nouveau modèle de construction européenne ? », *Le nouveau modèle européen*, sous la direction de P. Magnette et E. Remacle, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2000.
- MAJONE (G.), « Is the Community Method Still Viable ? », *The « Community Method ». Obstinate or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
- NABIN (R.), « Social Inclusion and Exclusion: A Review », *Dhulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, vol. 2, 2008, pp. 161 à 180.

- NATALI (D.), « The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis Between », *Europe 2020. Toward a More Social EU ?*, sous la direction de E. Marlier et D. Natali, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2010.
- NAVARO (L.), « Forces et faiblesses de coordination des politiques économique », *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, sous la direction de R. Dehousse, Paris, L'Harmattan, 2004.
- NOAKSSON (N.), *Bridging the delivery gap in the Open Method of Co-ordination. Learnin to expect in order to get more*, Bruxelles, ETUI-REHS, 2006.
- POCHET (P.), « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Le principe de subsidiarité*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 2002.
- POCHET (P.), « La MOC et la protection sociale : des développements ambigus », *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de méthode ouverte de coordination*, sous la direction de R. Dehousse, Paris, L'Harmattan, 2004.
- POCHET (P.), « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, sous la direction de J. Zeitlin et P. Pochet, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.
- REYNIERS (P.) *et al.*, « Le potentiel de la législation européenne sur la sécurité sociale et la lutte contre la pauvreté », *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, sous la direction de B. Vanhercke *et al.*, Gand, Academia Press, 2011.
- DE SCHUTTER (O.), « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européen », *Revue française des affaires sociales*, vol. 60, n° 1, "Réformes de la protection sociale en Europe. Défis et stratégies en Europe continentale et du Sud", 2006, pp. 131 à 157.
- DE SCHUTTER (O.) (sous la dir. de), « Le rôle de la Charte sociale européenne dans le développement du droit de l'Union européenne », *La Charte sociale européenne : Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- SCIARRA (S.), « Integration through coordination : the employment title in the Amsterdam treaty », *C.J.E.L.*, 2000, pp. 209 à 229.
- TRUBEK (D.) et TRUBEK (L.), « Hard Law and Soft Law in the Construction of social Europe : The Role of the Open Method of Co-ordination », *E.L.J.*, 2005, vol. 11, n° 3, pp. 343 à 364.

- TRUBEK (D.) et TRUBEK (L.), « The Open Method of Co-ordination and the Debate over "Hard" and "Soft" Law », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, sous la direction de J. Zeitlin et P. Pochet, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.
- VANHERCKE (B.), « Delivering the Goods for Europe 2020 ? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed », *Europe 2020. Toward a More Social EU ?*, sous la direction de E. Marlier et D. Natali, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2010.
- VANHERCKE (B.) et WEGENER (L.), « The OMC and Beyond: "Soft-to-Hard-to-Soft" Governance of Health Care in the EU », *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, sous la direction de B. Cantillon, H. Verschueren et P. Ploscar, Anvers, Intersentia, 2012.
- VERSCHRAGEN (G.) *et al.*, « The Europeanization of Belgian Employment Policy and Labour Law », *European Tools for Social Policy (Belgium)*, non édité, Etos.be, 2009.
- VERSCHRAEGEN (G.) *et al.*, « Understanding the Europeanisation of Social Policies Through its Instrumentation : An Analytical Framework », *European Tools for Social Policy (Belgium)*, non édité, Etos.be, 2009.
- VERSCHRAEGEN (G.) *et al.*, « Étude des instruments politiques européens », *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, sous la direction de B. Vanhercke *et al.*, Gand, Academia Press, 2011.
- ZEITLIN (J.), « The Open Method of Co-ordination in Question », *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, sous la direction de J. Zeitlin et P. Pochet, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.
- ZEITLIN (J.), « Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020 : A New Governance Architecture for EU Policy Coordination », *Europe 2020. Toward a More Social EU ?*, sous la direction de E. Marlier et D. Natali, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2010.

Divers

- Rapport des chefs de délégations aux ministres des affaires étrangères, Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Bruxelles, 21 avril 1956.
- « Social Aspects of European Economic Co-operation », *International Labour Review*, n° 74, 1956, pp. 99 à 123.

- Rapport financier de 1993 des Communautés européennes.
- *L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emploi en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M. Wim Kok, novembre 2003, *OPOCE*, Luxembourg.
- *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004, *OPOCE*, Luxembourg.
- Comité de la protection sociale, 7 juin 2006, Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusion, Pension and Health portfolios.
- Résolution n° 2007/2028 (INI) du Parlement européen, 4 septembre 2007, sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law).
- Rapport stratégique national sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 Belgique.
- MARKT/H3/MI D(2009), 6 février 2009, Inclusion financière : Garantir l'accès à un compte bancaire de base, Document de consultation.
- Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, février 2010, *OPOCE*, Luxembourg.
- SEC(2010) 114 final, 2 février 2010, Document de travail des services de la Commission. Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne.
- DE LA ROSA (S.), *Le temps des « nouveaux modes de gouvernance » est-il révolu ? Vers une mise en cohérence des nouveaux modes de gouvernance avec le droit de l'Union*, Discussion paper présenté au séminaire de du Centre Perelman – ULB, 2012.
- *ESF Expert Evaluation Network. Final Synthesis report: Main ESF Achievements, 2007-2013*, 2014.
- Correspondance entre S. de La Rosa et B. Vanhercke, réponse de S. de La Rosa, avril 2014.
- PRPIC (M.), *At a glance. The Open Method of Coordination*, *EPRS*, octobre 2014.
- SC/039, 15 octobre 2014, Avis du Comité économique et sociale européen sur la Communication de la Commission « État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».
- VANDENBROUCKE (F.), *The Case for a European Social Union*, conférence-débat du 30 mars 2015 à l'Université Saint-Louis de Bruxelles.
- Programme de stabilité de la Belgique (2016-2019).

- Adoption définitive (UE, Euratom) 2016/150 du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016, *J.O.*, 2016, L. 48/1.
- Interview de B. Vanhercke, juillet 2016.

Table des matières

Introduction	5
Chapitre I – Perspective historique de la construction sociale de l’Union européenne ...	7
Section 1 : Au commencement, Rome créa la Communauté économique.....	7
Section 2 : L’avènement de Delors	11
§ 1 Le Fonds social européen	12
§ 2 L’introduction de la majorité qualifiée dans le droit social.....	13
§ 3 Le dialogue social européen	14
§ 4 Les Chartes	15
Chapitre II – La méthode ouverte de coordination et ses fondements	18
Section 1 : La méthode communautaire	18
§ 1 Le mode de fonctionnement de la méthode communautaire.....	18
§2 La méthode communautaire est-elle un modèle en crise ?.....	20
a) Les changements de l’Union européenne	20
b) Un fonctionnement du siècle dernier	21
Section 2 : La méthode ouverte de coordination	22
§ 1 La naissance de la méthode ouverte de coordination	22
§ 2 La Stratégie européenne pour l’emploi	24
§ 3 La Stratégie de Lisbonne	25
a) Un objectif transversal pour systématiser la méthode	26
b) Ratione materiae	28
c) Les grandes étapes d’une méthode ouverte de coordination	28
d) Les traces de méthodes ouvertes de coordination dans les traités	30
Section 3 : Un équilibre entre les deux méthodes	31
Chapitre III – Mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination pour l’inclusion sociale	33
Section 1 : De la Stratégie de Lisbonne jusqu’à 2010.....	34
§ 1 Les objectifs.....	34
§ 2 Les indicateurs.....	36
§ 3 Évaluation sur base du rapport conjoint sur la protection sociale et l’inclusion sociale 2010	38
Section 2 : Europe 2020	42
§ 1 L’architecture d’Europe 2020.....	43
a) L’objectif.....	44
b) Les indicateurs	44
c) Les lignes directrices intégrées	45
d) Le programme national de réforme.....	46
§ 2 Les outils mis en place	46
a) Les initiatives phares.....	46
b) Le semestre européen.....	47
§ 3 Une évaluation de mi-parcours.....	47
Section 3 : Participation des acteurs dans la MOC sociale	48

Section 4 : Évaluation de la méthode ouverte de coordination	51
Chapitre IV – Effets retour de la méthode ouverte de coordination sur le système juridique européen.....	56
Section 1 : Effets directs de la méthode ouverte de coordination	57
§ 1 Législation formelle.....	57
§ 2 Législation matérielle	59
Section 2 : Effets indirects de la méthode ouverte de coordination	60
§ 1 <i>Spill Over Effect</i>	61
a) Effets négatifs	61
b) Effets positifs	62
c) Résultat final	64
§ 2 <i>Uploading</i> suite à un <i>downloading</i>	65
§ 3 Interaction avec la Cour de justice de l’Union européenne.....	66
a) La méthode ouverte de coordination comme source non-avouée.....	67
b) Conformité de la méthode ouverte de coordination avec le droit communautaire.....	68
Conclusion.....	71
Bibliographie	73
Législation	73
Droit contraignant.....	73
Traités	73
Protocoles	73
Règlements	73
Directives.....	74
Décisions	74
Droit non-contraignant	75
Conseil européen	75
Conseil de l’Union européenne	75
Commission.....	76
Diverse.....	77
Jurisprudence.....	77
Doctrine	78
Divers	82
Table des matières	85

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

