

Étude d'experts

L'accès à la protection sociale pour tous à l'heure du Covid19 : le rôle du SEDS et du programme NGEU

Projet SociAll de la CES

Auteurs:

David Natali et Andrea Terlizzi, École des hautes études Sant'Anna, Pise



Introduction

La crise du Covid-19 a affecté la politique sociale et du marché du travail à bien des égards. Les retraites - qui sont à première vue à l'abri des effets de la pandémie - ont également été remises en cause par ses conséquences économiques et sociales. Premièrement, les mesures d'urgence consistaient en une augmentation ponctuelle des prestations et une réduction du poids des cotisations sociales. De plus, les futurs retraités seront probablement menacés d'une protection insuffisante tandis que la viabilité financière des systèmes de retraite se détériorera du fait de l'évolution de la mortalité et de l'espérance de vie, de la baisse du PIB, de la baisse de la base salariale et des tensions sur les marchés financiers.

Dans un contexte marqué par la suspension temporaire du pacte de stabilité et de croissance et l'intervention plus timide de l'Union européenne (UE) sur le terrain, il est important d'élargir notre analyse aux nouveaux instruments de gouvernance mis en place pour améliorer les perspectives de reprise économique après la pandémie. Il est également crucial d'examiner le chevauchement des différents domaines politiques - non seulement les retraites, mais aussi les soins de santé et les services sociaux pour les personnes âgées. L'interaction de différentes politiques est en effet au cœur de l'approche fondée sur les droits du socle européen des droits sociaux (SEDS) qui fait référence aux différents domaines de la protection sociale et encadre la protection de la vieillesse bien au-delà de la seule politique des retraites.

Cet article est une première étude exploratoire de la manière dont de nouveaux instruments tels que la Facilité pour la reprise et la résilience (qui constitue une large part du programme Next Generation EU (NGEU)) ont affecté la politique des retraites et l'assistance présente et future aux personnes âgées. Nous nous référons à un large éventail de domaines politiques qui affectent la vieillesse et le principal risque social de cette période de la vie de chacun d'entre nous. Au lendemain de la crise pandémique, en effet, l'UE a revu sa gouvernance économique et sociale, avec l'augmentation de sa capacité fiscale et le soutien supplémentaire de la croissance économique des États membres.

Le NGEU complète le cadre financier pluriannuel et se compose à son tour d'un certain nombre de plans de l'UE. Le plus important est le FRR par lequel les pays membres de l'UE sont invités à définir un ensemble cohérent de projets, de réformes et d'investissements dans six domaines politiques : la transition verte ; la transformation numérique ; une croissance et des emplois intelligents, durables et inclusifs ; la cohésion sociale et territoriale ; la santé et la résilience ; les politiques pour la prochaine génération, y compris l'éducation et les compétences. Les pays de l'UE doivent soumettre leurs plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) définissant leurs programmes de réforme et d'investissement jusqu'en 2026.

La première section fournit un résumé de la gouvernance économique et sociale de l'UE basée sur le semestre européen de 2011, le socle européen des droits sociaux (SEDS) et leur fertilisation croisée. La

deuxième section ajoute les tout nouveaux outils de gouvernance compatibles avec le développement en parallèle du Cadre Financier Pluriannuel pour 2021-2027 et de Next Generation Europe (NGEU) pour 2021-2026. Les deux font partie du vaste plan de relance de l'UE au lendemain de la crise pandémique. Le plan d'action du SEDS fait référence à ces nouveaux programmes comme faisant partie de la stratégie générale de soutien à la protection sociale dans les États membres. La troisième section compare deux pays (l'Italie et l'Espagne). Ces deux états sont les bénéficiaires les plus évidents du NGEU et en particulier de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR). L'analyse se concentre sur les domaines politiques qui affectent les personnes âgées : les soins de santé, les pensions et autres programmes d'aide aux personnes âgées. L'analyse met en lumière les Plans des deux pays pour la vieillesse. La quatrième section conclut.

1. La gouvernance de l'UE, le SEDS et la Recommandation sur l'accès à la protection sociale pour tous

L'UE déploie différentes « couches » affectant les systèmes de retraite nationaux, avec un degré d'influence différent sur les réformes nationales. Le Semestre européen (SE) est devenu le principal outil de coordination des politiques économiques et sociales entre les États membres. Le SE est basé sur différents instruments avec des bases juridiques différentes : le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ; la Procédure des Déséquilibres Macroéconomiques (PDM) ; les lignes directrices intégrées pour l'économie et l'emploi ; et Europe 2020. Au cours de ce cycle, la Commission, le Conseil de l'UE et le Conseil européen définissent des priorités pour l'Union, examinent les performances nationales, les budgets et les programmes de réforme, et publient des recommandations par pays (CSR), accompagnées dans certains cas d'éventuelles sanctions financières (Verdun et Zeitlin, 2018).

À partir de 2011, les institutions de l'UE disposent d'une multitude de nouveaux instruments pour fournir des orientations économiques et politiques, dans le cadre du Semestre européen. Le volet préventif du PSC et de la PDM sont des mesures de conditionnalité souple visant à empêcher les États membres de violer les critères de convergence de Maastricht ou à éviter que des déséquilibres macroéconomiques excessifs ne s'accumulent. Les Recommandations par pays (CSR) liées au PSC ou à la PDM sont transmises chaque année aux États membres. Bien que les CSR soient explicites et formelles, la mise en conformité se fait principalement sur base volontaire. Dans le domaine des retraites, un exemple intéressant est représenté par le premier Examen Annuel de la Croissance (EAC), où la Commission européenne a adopté la viabilité budgétaire comme principal objectif de réforme en recommandant de lier l'âge de la retraite à l'espérance de vie, de réduire les sorties anticipées, d'améliorer l'employabilité des travailleurs âgés, etc. Toutes ces mesures visent à accroître la viabilité budgétaire des retraites, ce qui peut

être lié - mais pas nécessairement - à éviter des écarts importants par rapport aux objectifs budgétaires à moyen terme (OMT).

Le bras correctif du PSC et de la PDM est constitué de procédures représentant des instances de conditionnalité moyenne. La procédure de déficit excessif et la procédure de déséquilibre excessif (qui n'a jamais été déclenchée à ce jour) nécessitent une action politique immédiate pour éviter les sanctions. Pourtant, dans les deux cas, les pays ont encore une certaine latitude sur la manière de traiter les recommandations. De graves écarts non corrigés, tels que des déficits budgétaires dépassant un certain plafond convenu, des niveaux d'endettement élevés n'étant pas réduits assez rapidement ou d'autres déséquilibres macroéconomiques déclenchent les deux procédures. Celles-ci ont un impact sur la stabilité fiscale d'un pays et, indirectement, de la zone euro. Étant donné que les retraites représentent une part importante des dépenses courantes dans la plupart des États membres, leur réduction contribue souvent (avec d'autres interventions) à réduire les déséquilibres évoqués ci-dessus (Guardiancich et Natali, 2021).

À la suite de la récente crise financière et économique, beaucoup ont critiqué la stratégie de l'Union européenne pour aborder les problèmes socio-économiques. Beaucoup ont constaté la poursuite de la détérioration de la dimension sociale de l'UE et le déséquilibre plus évident entre les priorités économiques du projet d'intégration et ses objectifs sociaux (Copeland et Daly, 2018).

Dans un tel contexte, la Commission Juncker a clairement fixé le programme ambitieux d'un rééquilibrage des dimensions sociales et économiques de l'UE. En particulier, la Commission a proposé le Socle Européen des Droits Sociaux (SEDS) le 26 avril 2017. Le Socle a été présenté comme un mécanisme de rééquilibrage de l'UEM et de promotion de normes sociales plus strictes. Le SEDS a été adopté dans une déclaration solennelle par le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne en novembre 2017. Les principes doivent être mis en œuvre par divers instruments, notamment le benchmarking social et la coordination des politiques, mais aussi des directives, qui sont juridiquement contraignantes (Rasnaca, 2017).

Le pilier se compose de 20 principes organisés sous trois rubriques : égalité des chances et accès au marché du travail, conditions de travail équitables, et protection et inclusion sociales. Deux de ses 20 principes sont pertinents pour cette étude. Le n°12 sur la protection sociale : “Les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail.” Et le no. 15 sur les revenus de vieillesse et les pensions : “Les travailleurs salariés et non salariés ont droit, lorsqu'ils prennent leur retraite, à une pension proportionnelle à leurs cotisations et leur assurant un revenu adéquat. Les femmes et les hommes doivent avoir les mêmes chances d'acquérir des droits à pension. Toute personne d'âge avancé a droit à des ressources lui permettant de vivre dans la dignité”

Le Socle propose quatre types d'instruments pour progresser sur les différents principes. Le premier instrument est la *régulation sociale*. Il s'agit des normes juridiques au niveau de l'UE en matière de politique sociale et de marché du travail. La plupart des réglementations sociales du Socle consistent en des directives, laissant aux États membres une certaine latitude pour mettre en œuvre les normes. C'est le cas de trois directives - deux de ces directives couvrent la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et la déclaration écrite - couvrant cinq principes. La coordination douce (CD) qui implique des lignes directrices communes de l'UE, des rapports nationaux et une surveillance/évaluation par l'UE des politiques des États membres. Une variante de la coordination douce est une Recommandation du Conseil. *L'analyse comparative sociale* (ou Benchmarking Social - SB) consiste en des comparaisons de la politique sociale basées sur des données européennes communes et des critères de référence de l'UE, mais sans rapport des États membres, sans surveillance de l'UE et sans recommandations spécifiques à chaque pays. Dans le cadre du Socle, l'analyse comparative sociale est incorporée dans le « tableau de bord social » qui a été développé dans le semestre européen pour se concentrer sur les points de référence clés. En ce qui concerne *Cofinancement de l'UE*, enfin, le principal instrument de financement dans les questions sociales et du marché du travail est le Fonds social européen (FSE), qui fournit des fonds pour stimuler la croissance et l'emploi et réduire les inégalités (de la Porte, 2019: 5).

Quant aux retraites, les deux principes considérés reposent sur une coordination souple et un benchmarking social. La première est la coordination des politiques facilitée par l'UE qui implique des lignes directrices communes de l'UE, des rapports nationaux et une surveillance/évaluation de l'UE des politiques des États membres, y compris des recommandations spécifiques à chaque pays (bien qu'elles ne soient pas contraignantes, elles peuvent être déterminantes dans la fixation des priorités politiques). Une variante de la coordination douce est, par exemple, la Recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs et les indépendants. Cette Recommandation entend souligner la volonté politique des États membres en faveur d'un principe. Une Recommandation du Conseil pourrait inclure une analyse de la situation dans les États membres et indiquer une solution politique pertinente.

Le benchmarking social (SB) consiste en des comparaisons en matière de politique sociale basées sur des données européennes communes et des référentiels européens. Dans le cadre du Socle, cette analyse comparative sociale est intégrée dans le « tableau de bord social ». La section ci-dessous décrit les principaux problèmes de l'instrument tel qu'il existe à ce jour.

La littérature sur le SEDS a souligné son potentiel pour un certain rééquilibrage de la gouvernance de l'UE (en général et pour les retraites en particulier). Les analystes ont souligné que le SEDS ne fait que réitérer le régime actuel de politique sociale de l'UE et sensibiliser à la dimension sociale de l'UE. Il donne également une impulsion, à travers diverses nouvelles initiatives, afin d'assister les États membres à faire face aux défis actuels de la politique sociale et du marché du travail (de la Porte, 2019). Pour Sabato et

Corti (2018), la première fonction potentielle du Socle est de réorganiser l'agenda social de l'UE en renforçant les priorités sociales, en relançant les débats et initiatives déjà existants dans le domaine social et en en proposant de nouveaux. C'est le cas en ce qui concerne l'implication des parties prenantes et des syndicats en particulier. De plus, le Socle fournit à l'UE un cadre de politique sociale pour orienter les politiques sociales des États membres dans le sens des orientations et recommandations de l'UE. Troisièmement, le SEDS peut influencer l'orientation des politiques macro-économiques et fiscales de l'UE, rééquilibrant ainsi les dimensions sociales et économiques de l'Union. Le Socle a représenté un tournant vers une approche des droits sociaux où l'accent plus important mis sur la protection sociale est encadré conformément à l'objectif principal de la promotion des droits sociaux (voir la résolution de la CES, 2019).

Conformément à certaines contributions dans la littérature, le SE a vu une forme de socialisation de la gouvernance économique de l'UE. Ce processus a commencé bien avant l'avènement du socle, mais a été encore renforcé par le SEDS. Pour reprendre les termes de Hacker (2019), l'Examen annuel de la croissance 2018 faisait référence à 15 des 20 principes du SEDS, en se concentrant sur les politiques éducatives, sociales, du travail et de l'emploi. Parallèlement, dans la proposition de la Commission sur les nouvelles lignes directrices pour l'emploi (Commission Européenne 2017f; 2017g), il était fait référence à 11 des 20 principes. Néanmoins, dans le rapport conjoint sur l'emploi (Commission européenne 2018), douze des quatorze indicateurs du tableau de bord social étaient repris – à la demande des membres. Ces progrès semblent moins évidents dans le domaine des retraites. Le même Examen annuel de la croissance 2018 a vu une interprétation très étroite du principe 15 du SEDS du point de vue principalement du marché du travail : l'allongement de la vie active est considéré comme une mesure sociale visant à assurer un revenu de retraite adéquat.

Dans le même temps, certaines lacunes potentielles ont été soulignées. Du point de vue juridique et procédural, pour Rasnaca (2017), le « SEDS contient plus une promesse qu'un engagement contraignant d'utiliser les principes et les droits qui y sont intégrés » en ce qu'il est largement basé sur une réglementation non contraignante et secondaire. En plus de cela, l'un de ses composants clés, le tableau de bord social, est sous-développé (voir la section 2.4 ci-dessous) (Galgóczi et al., 2017).

Le cas de la proposition de recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale des travailleurs et des travailleurs indépendants revêt une importance particulière. D'une part, elle représente une opportunité pour la mise en œuvre de l'approche de la protection sociale fondée sur les droits et pour une perspective globale visant à « assurer des systèmes de retraite hautement inclusifs, solidaires, justes, équitables, efficaces, adéquats et durables » (CES, 2018). D'autre part, le texte final de la Recommandation a été jugé faible pour un certain nombre de raisons : le retrait de la question de la « transférabilité », l'affaiblissement de la priorité d'une couverture formelle renforcée (en raison de la référence au

volontariat quant au cas du travail indépendant) (ibidem). S'agissant de soft law, le suivi effectif des dossiers nationaux et la couverture effective des risques vieillesse est un point critique (voir section ci-dessous sur les indicateurs à développer davantage).

2. Le plan d'action et le lien entre SEDS et NGEU

Le SEDS est ainsi un contrepois à la gouvernance économique de l'UE et devrait fertiliser le Semestre européen et la stratégie plus large de coordination économique (et sociale) des États membres. Quelques années après la déclaration officielle des 20 principes au cœur du Socle, l'UE se concentre désormais sur l'avènement effectif du même Socle. Ce dernier est un engagement et une responsabilité politiques partagés des institutions de l'UE, des autorités nationales, régionales et locales, des partenaires sociaux et de la société civile.

Alors que l'UE a déjà progressé sur la réglementation juridique de certains des vingt principes - par exemple la Recommandation sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs et les indépendants de 2019 - elle vise à soutenir leur mise en œuvre par le biais des différents fonds. C'est le cas des programmes d'investissement dans la *relance équitable* et de la double transition verte et numérique.

Après la crise pandémique, davantage de fonds de l'UE sont disponibles pour soutenir les réformes et les investissements conformément au Socle européen des droits sociaux. Le budget à long terme de l'UE pour 2021-2027, associé à l'instrument de relance Next Generation EU (NGEU), est le plus important plan de relance jamais financé par le budget de l'UE : 1 800 milliards d'euros pour un progrès économique plus vert, plus numérique et socialement juste. En particulier, la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR), avec son budget de 672,5 milliards d'euros est un élément clé des capacités fiscales pour soutenir les États membres. Ces derniers sont appelés à fournir un programme de réforme détaillé dans leur Plan National de Reprise et de Résilience (PNRR) conformément aux recommandations par pays pertinentes dans le cadre du semestre européen et des 20 principes du socle européen des droits sociaux. Cela devrait contribuer à la cohésion et à la convergence économiques, sociales et territoriales au sein de l'Union.

Le champ d'application de la FRR se réfère à des domaines politiques d'importance européenne structurés en six piliers : (a) la transition verte; (b) la transformation numérique ; (c) une croissance intelligente, durable et inclusive, y compris la cohésion économique, l'emploi, la productivité, la compétitivité, la recherche, le développement et l'innovation, et un marché intérieur efficace avec des PME fortes; (d) la cohésion sociale et territoriale; (e) la santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle, dans le but, entre autres, d'accroître la préparation aux crises et la capacité de réponse aux crises ; et (f) des politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes, telles que l'éducation et les compétences.

Conformément à ces six piliers, l'objectif général de la FRR est de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union en améliorant la capacité de résilience et le potentiel de croissance des États membres, en atténuant l'impact social et économique de cette crise, en particulier sur les femmes, en contribuant à la mise en œuvre du SEDS, en soutenant la transition verte, ou encore en contribuant à la réalisation des objectifs climatiques de l'Union à l'horizon 2030. Comme indiqué par la Commission, l'objectif est ainsi de contribuer à la convergence économique et sociale vers le haut, de restaurer et de promouvoir une croissance durable et l'intégration des économies de l'Union, de favoriser la création d'emplois de haute qualité et de contribuer à l'autonomie stratégique de l'Union.

Conformément aux hypothèses clés de l'économie des séniors (*Silver Economy*) - la somme de toutes les activités économiques qui répondent aux besoins des personnes âgées de 50 ans et plus, y compris les produits et services qu'elles achètent directement et l'activité économique supplémentaire que ces dépenses génèrent, les services sociaux pour la vieillesse doivent être considérés non comme un coût mais comme un investissement offrant une protection (et une prévention) plus efficace des risques sociaux et des opportunités d'emploi et d'activité économique (Technopolis & Oxford Economics, 2018). Dans le passé, la même Commission a souligné la nécessité de répondre à la demande croissante de services de soins pour les personnes âgées. La fourniture et le paiement des soins de longue durée sont motivés par le vieillissement démographique et les changements sociétaux plus larges du rôle des femmes et l'évolution des liens familiaux, ainsi que la demande de services de meilleure qualité qui répondent mieux aux besoins des utilisateurs directs et de leurs gardiens (Anderson, 2012).

Les PNRR ont vocation à offrir l'opportunité d'englober des programmes visant à améliorer les droits de protection sociale, en particulier pour les personnes âgées. Dans ce qui suit, nous nous concentrerons sur des pays sélectionnés pour examiner les synergies (le cas échéant) entre les différents outils politiques qui peuvent contribuer à renforcer les droits sociaux des personnes âgées. Nous nous référerons d'abord aux mesures de politique des retraites pour évaluer les lignes de réforme incluses dans les PNRR : c'est-à-dire que nous évaluerons si elles sont compatibles avec l'amélioration des droits et de la protection (accès pour tous les travailleurs et les indépendants ; référence aux allocations minimales, etc.) ou si elles sont porteuses de mesures de réduction et d'austérité. Ensuite, nous nous pencherons sur d'autres branches de la protection sociale, comme les programmes de soins de santé et d'assistance sociale. Celles-ci font en effet partie des services dédiés aux personnes âgées et doivent contribuer à une protection efficace des risques liés à la vieillesse.

3. Plans Nationaux de Reprise et de Résilience : les cas de l'Italie et de l'Espagne

Cette section se concentre sur l'analyse des PNRR de deux pays de l'UE : l'Italie et l'Espagne. Les deux pays font partie des bénéficiaires nets du plan de relance de l'UE et ainsi que des États membres les plus touchés par la pandémie. Les deux sont donc un bon test pour évaluer la stratégie de relance de l'UE et l'opportunité de réviser les stratégies de réforme de la politique sociale passée.

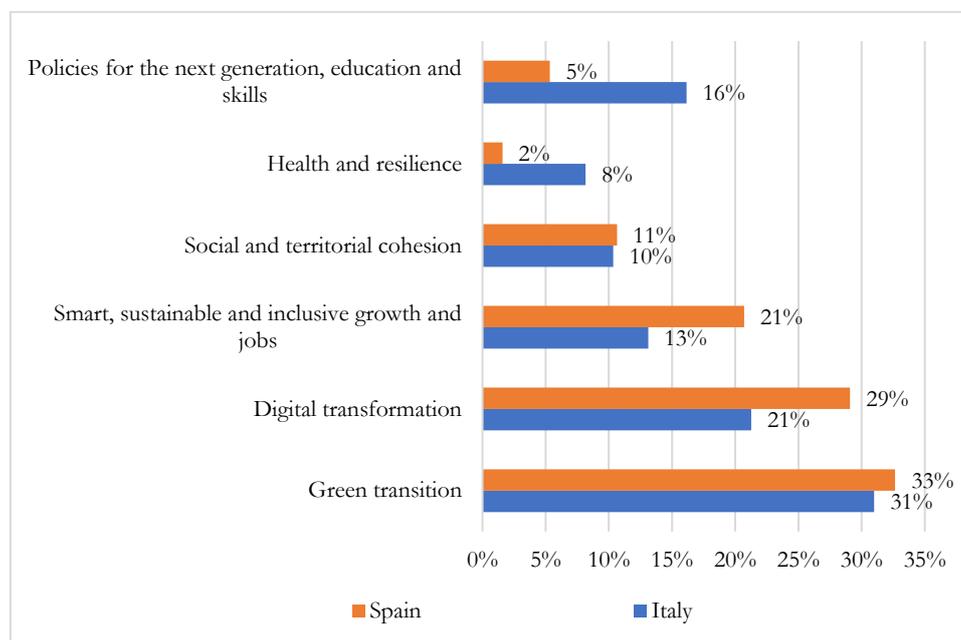
Le tableau 1 et la figure 1 comparent la composition des deux plans selon des six piliers de la FRR : 1) transition verte ; 2) transformation numérique ; 3) une croissance et des emplois intelligents, durables et inclusifs ; 4) cohésion sociale et territoriale ; 5) santé et résilience ; 6) les politiques pour la prochaine génération, l'éducation et les compétences.

Tableau 1. PNRR en Italie et en Espagne : Allocation de fonds (en milliards d'euros)

	Italie	Espagne
<i>Transition verte</i>	59.5	22.7
<i>Transformation numérique</i>	40.3	20.2
<i>Croissance et emplois intelligents, durables et inclusifs</i>	25.4	14.4
<i>Cohésion sociale et territoriale</i>	19.8	7.4
<i>Santé et résilience</i>	15.6	1.1
<i>Politiques pour la prochaine génération, éducation et compétences</i>	30.9	3.7
TOTAL	191.5	69.5

Source : Élaboration des auteurs sur la base des PNRR italien et espagnol (Gobierno de España, 2021; Governo Italiano, 2021) et algebris.com

Figure 1. PNRR en Italie (■) et en Espagne (■): Allocation de fonds (%)



Source : Élaboration des auteurs sur la base des PNRR italien et espagnol (Gobierno de España, 2021; Governo Italiano, 2021) et algebris.com

Comme nous le verrons, les deux plans divergent dans leur structure. Alors qu'en Italie, les ressources sont allouées selon six domaines politiques tels qu'identifiés dans la FRR, l'Espagne suit une approche différente, répartissant les fonds selon quatre piliers transversaux qui sont à leur tour divisés en dix politiques clés. Par conséquent, des problèmes de comparabilité se sont posés lors de l'analyse des dotations budgétaires des deux plans.

Dans ce qui suit, nous nous concentrons principalement sur les allocations budgétaires selon deux piliers de la FRR identifiés par Algebris.com : 1) la cohésion sociale et territoriale d'une part; et 2) la santé et la résilience d'autre part. Ce sont les piliers qui concernent principalement les domaines politiques sur lesquels nous nous penchons ici, à savoir la politique des retraites et les soins aux personnes âgées. Cependant, nous regarderons également les piliers concernant la transformation numérique et la croissance intelligente, durable et inclusive compte tenu de leur nature transversale. Comme nous le verrons, alors que l'importance des soins aux personnes âgées (et de l'économie des soins aux personnes âgées) est soulignée dans les deux plans, la politique des retraites n'est intégrée que dans le PNRR espagnol. En outre, alors que les deux plans font référence au SEDS, aucune référence à la Recommandation sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs et les indépendants n'a été trouvée, ni dans un plan ni dans l'autre.

Italie

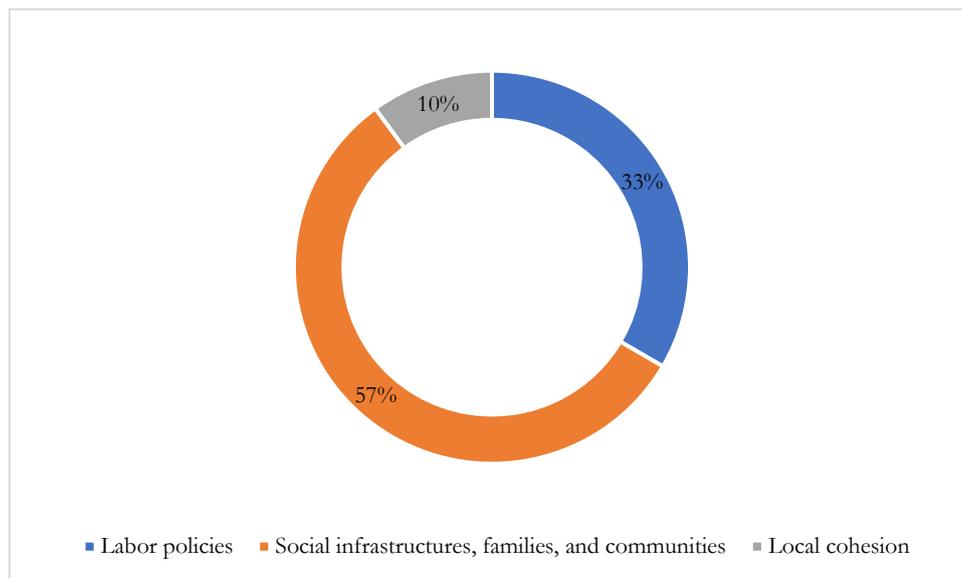
Le PNRR italien a demandé un total de 191,5 milliards d'euros au titre de la FRR, dont 68,9 milliards d'euros de subventions et 122,6 milliards d'euros de prêts. Le Plan s'articule autour de six axes : 1) digitalisation, innovation, compétitivité et culture ; 2) révolution verte et transition écologique ; 3) infrastructures pour une mobilité durable ; 4) éducation et recherche ; 5) cohésion et inclusion ; et 6) santé.

Le thème transversal dominant est celui de la transformation numérique, récurrent dans les six domaines. En effet, comme indiqué dans le Plan, parmi les causes de la faible productivité économique se trouve l'incapacité du pays à saisir les nombreuses opportunités liées au développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) et à leur utilisation dans les secteurs public et privé. Ce retard serait dû au manque d'infrastructures numériques adéquates ainsi qu'à la structuration du tissu économique. En effet, cette dernière se caractérise par une prédominance de petites et moyennes entreprises, qui ont souvent tardé à adopter les nouvelles technologies et à s'orienter vers une production à plus forte valeur ajoutée. Comme mentionné, le manque d'utilisation des technologies numériques est un problème qui concerne également le secteur public. À cet égard, le Plan estime qu'avant l'épidémie de COVID-19, 98,9 % des employés du secteur public n'avaient jamais fait de télétravail.

Le Plan fait explicitement (mais vaguement) référence au SEDS. À cet égard, il est souligné que pour être efficace, la reprise de l'Italie doit donner des chances égales à tous les citoyens, en particulier à ceux qui n'expriment pas pleinement leur potentiel aujourd'hui. La persistance des inégalités entre les sexes, ainsi que l'absence d'égalité des chances indépendamment de l'origine, de la religion, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle, est considérée comme un obstacle important à la croissance économique. Tout cela est lié aux 19,8 milliards d'euros investis dans la cohésion sociale et territoriale (voir tableau 1) et répartis selon trois axes principaux : 1) politiques du travail (7 milliards d'euros); 2) infrastructures sociales, familles et communautés (11,2 milliards d'euros); et 3) cohésion locale (2 milliards d'euros) (Figure 2 ci-dessous).

Du côté des investissements dans le domaine des infrastructures sociales, des familles et des communautés, peu de dispositions font référence aux soins aux personnes âgées. Le Plan vise à renforcer le rôle des services sociaux et de santé territoriaux et à définir des modèles personnalisés pour la prise en charge des familles, des jeunes, des personnes handicapées et des personnes âgées. Les mesures envisagées doivent être analysées à la lumière du modèle du système de santé italien. L'Italie dispose d'un service national de santé qui a vocation à assurer l'accès universel, financé par la fiscalité générale, et basé sur une structure organisationnelle décentralisée qui donne une grande autonomie de gestion aux régions.

Figure 2. PNRR en Italie : Allocation de fonds pour la cohésion sociale et territoriale (%)



Source: Élaboration des auteurs sur la base du PNRR italien (Governo Italiano, 2021) et d'algebris.com

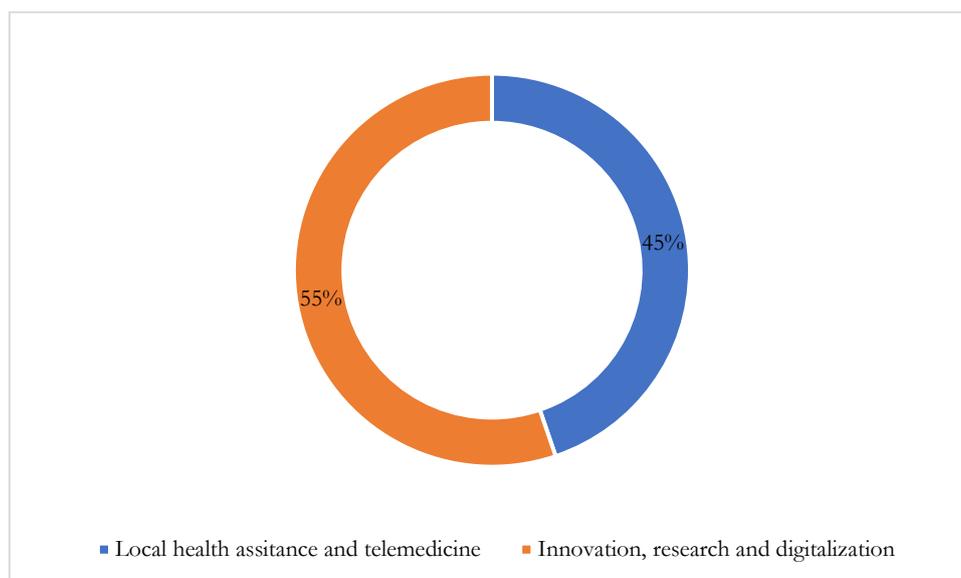
Depuis le début des années 1990, les régions ont pu adopter des stratégies d'organisation très différentes (Terlizzi, 2019). Au sein des services de santé régionaux, il existe des différences importantes non seulement en termes d'organisation et de gestion, mais également en termes de qualité de la prestation des services (Toth, 2014). Dans ce contexte, malgré certaines directives communes fournies par le niveau national, la recherche a montré que les régions ont contré la propagation de la pandémie par différentes approches organisationnelles et moyens politiques (Casula, Terlizzi et Toth, 2020). En particulier, alors que certaines régions (par exemple la Lombardie) ont adopté une stratégie de réponse axée sur un modèle centré sur l'hôpital, d'autres régions (par exemple la Vénétie) se sont appuyées sur des soins communautaires et à domicile. Au moins au cours des premiers mois de l'épidémie de Covid-19, les données suggèrent qu'une approche basée sur les soins communautaires et à domicile est plus efficace qu'une stratégie principalement axée sur les hôpitaux (Casula, Terlizzi et Toth, 2020; Cepiku *et al.*, 2020).

La pandémie a donc mis en évidence l'importance de renforcer les soins communautaires et à domicile. Globalement, quatre domaines d'intervention sont envisagés dans le domaine des services sociaux et de santé territoriaux pour les personnes vulnérables : 1) les interventions visant à soutenir les compétences parentales et à soutenir les familles et les enfants en situation de vulnérabilité; 2) les interventions en faveur de la vie autonome et la désinstitutionalisation des personnes âgées, à savoir le remplacement des institutions par des services communautaires pour aider les personnes âgées à vivre de manière autonome au sein de la communauté; 3) les interventions pour renforcer les services sociaux à domicile pour assurer un congé précoce et prévenir l'hospitalisation; 4) les interventions visant à renforcer les services sociaux par la mise en place de mécanismes de partage et d'encadrement des travailleurs sociaux.

En particulier, 500 millions d'euros sont consacrés à l'accompagnement des personnes vulnérables et des personnes âgées afin de renforcer les services territoriaux et les « services de santé de proximité » (*servizi di prossimità*). Sur ce montant, 300 millions d'euros sont destinés à la reconversion des maisons de repos pour personnes âgées (*Residenze Sanitarie Assistenziali*, RSA) en groupes d'appartements indépendants. L'objectif est d'assurer l'autonomie et l'indépendance des personnes âgées. Les moyens numériques liés à la domotique, à la télémédecine et à la télésurveillance permettraient d'augmenter l'efficacité de ces mesures, encadrées par des services de renforcement des soins à domicile avec une référence particulière à l'insertion sociale et sanitaire et à l'attention aux besoins de l'individu.

Les investissements en faveur des personnes âgées dans le domaine des infrastructures sociales, des familles et des collectivités sont étroitement imbriqués avec ceux envisagés pour le secteur de la santé, qui s'élèvent au total à 15,6 milliards d'euros (voir tableau 1) et se répartissent dans deux domaines principaux : 1) assistance sanitaire de proximité (territoriale) et télémédecine (7 milliards d'euros) et 2) innovation, recherche et numérisation (8,6 milliards d'euros) (Figure 3).

Figure 3. PNRR en Italie : allocation de fonds pour la santé et la résilience (%)



Source : Élaboration des auteurs sur la base du PNRR italien (Governo Italiano, 2021) et d'algebris.com

Cet axe d'intervention alloue des fonds pour le renforcement des soins de santé et du réseau territorial de santé. En particulier, 2 milliards d'euros seront investis dans l'activation de 1 288 « Foyers communautaires », à savoir des points de soins continus pour la population, en particulier pour les personnes vulnérables et les personnes âgées. D'autres ressources sont affectées au renforcement des services à domicile et de la télémédecine. Ces investissements visent à renforcer les services de soins de « proximité » et à domicile afin de fournir des services de santé au plus près des personnes les plus fragiles, telles que les personnes âgées en situation de dépendance, réduisant ainsi la nécessité de les «

institutionnaliser », mais leur garantissant tous les soins nécessaires dans un contexte autonome et socialement approprié.

Quant au régime de retraite, il n'y a pas de dispositions particulières dans le Plan. Cependant, la Commission européenne a établi que les PNRR devraient relever les défis identifiés dans le Semestre européen. En conséquence, le plan italien mentionne les recommandations par pays du semestre européen (CSRs), en particulier celles émises en 2019 qui stipulent la nécessité de mettre pleinement en œuvre les réformes des retraites passées pour réduire la part des pensions de vieillesse dans les dépenses publiques et créer de l'espace pour d'autres dépenses sociales et propices à la croissance.

Bien que le PNRR italien ne mentionne pas explicitement la politique des retraites, le sujet est à nouveau en tête de l'agenda des réformes italiennes et certains développements récents confirment que le gouvernement et les partenaires sociaux travaillent sur le dossier. Comme souligné par ailleurs (Natali and Terlizzi 2021), le processus de réforme des retraites a repris à la suite de l'arrêt attendu des initiatives pilotes du gouvernement Conte (les *Pensione quota 100* susmentionnées) et de la nécessité de relever certains défis à long terme. La phase transitoire d'application du soi-disant *Quota 100* prendra fin fin 2021 et sera remplacée par des mesures visant les catégories à forte pénibilité. Les détails, cependant, demeurent encore tous à définir.

Une autre question à l'ordre du jour est la nécessité d'aider le turn-over dans l'administration publique avec des conséquences possibles pour la politique des retraites. La réforme de l'administration publique est une dimension clé et transversale du PNRR italien. La nécessité d'investir dans la bureaucratie publique aux niveaux national, régional et local (après des décennies de maîtrise des coûts) est au cœur du document. La réforme est en fait conçue en termes de condition préalable à la mise en œuvre effective du PNRR et de capacité à dépenser toutes les ressources financières fournies par l'UE. De plus, même si cela n'est pas mentionné dans le Plan, en mars 2021, le Gouvernement Draghi et les syndicats (CGIL, CISL et UIL) ont signé le « Pacte pour l'innovation dans la fonction publique et la cohésion sociale ». Il s'agit d'un accord composé de six articles : renouvellements des contrats pour la période triennale 2019-2021 ; travail en ligne (télétravail) ; révision des systèmes de classification professionnelle ; formation du personnel ; systèmes de participation syndicale ; et bien-être au travail. Le Pacte marque la première collaboration entre le gouvernement Draghi et les syndicats, pour donner un élan à la réforme de l'administration publique appelée à jouer un rôle moteur dans le PNRR. Le gouvernement a déclaré son intention d'investir dans le renouvellement de l'administration publique : c'est-à-dire de permettre une retraite anticipée dans le secteur public, tout en accélérant le processus d'embauche de nouvelles générations d'employés qualifiés pour faire face à la transition technologique et aux nouveaux défis auxquels le pays sera confronté dans un avenir proche. Le gouvernement Draghi - à savoir le ministre de l'Administration publique Brunetta - travaille sur différentes hypothèses de réformes des retraites dans le

but d'aider le roulement entre les employés plus âgés et les cohortes plus jeunes qui apporteraient des compétences plus élevées à la fonction publique et à l'Administration Publique en général. Les médias de masse ont évoqué l'hypothèse d'un abaissement de l'âge de la retraite pour le secteur public (avec la possibilité de prendre sa retraite à 62 ans au lieu de 67 ans). Cette proposition rejoint celle des syndicats de salariés du privé, au moins pour certaines catégories.

En résumé, même si le domaine des retraites n'est pas mentionné dans les PNRR, il est largement débattu par le gouvernement et les partenaires sociaux avec une volonté partagée d'aider les travailleurs à prendre leur retraite plus tôt. Cette dernière est perçue comme une mesure décisive pour contribuer à l'amélioration des compétences moyennes de la population active et atténuer les effets à court terme de la pandémie sur le marché du travail.

Espagne

Le PNRR espagnol a demandé un total de 69,5 milliards d'euros de subventions au titre de la FRR. Le Plan est structuré autour de quatre piliers : 1) transformation verte ; 2) transformation numérique ; 3) cohésion sociale et territoriale ; et 4) égalité des sexes. Il comprend des mesures concernant la mobilité durable, l'efficacité énergétique, l'énergie propre, les compétences numériques, la connectivité numérique et le logement social.

Comme pour l'Italie, le thème transversal dominant est la transformation numérique, qui occupe une place prépondérante dans plusieurs domaines, de l'agenda urbain à l'éducation, de l'agriculture au tourisme, de l'industrie à la mobilité, de la modernisation de l'administration publique à la nouvelle économie des soins.

Le Plan fait référence au SEDS. À cet égard, la dimension sociale du Plan vise à renforcer les capacités du système national de santé, à accroître l'accessibilité aux services publics, à améliorer le système éducatif, à renforcer et moderniser l'économie des soins et à mettre en œuvre des politiques publiques pour un marché du travail inclusif. En particulier, les deuxième et troisième principes - égalité des genres et égalité des chances respectivement - du SEDS sont abordés. Le plan vise également à répondre aux recommandations par pays (CSR) du semestre européen émises en 2019 et 2020. En particulier, il aborde la viabilité à long terme du système public de retraite dans le cadre du Pacte de Tolède.

A la différence de l'Italie, il contient des dispositions spécifiques concernant le système de retraite. Le Plan vise à garantir le pouvoir d'achat des retraites et à assurer leur adéquation. Des mesures visant à rapprocher l'âge effectif de la retraite de l'âge légal de la retraite sont envisagées. Par ailleurs, des dispositions visant à réformer le système de cotisation pour les travailleurs indépendants et à promouvoir

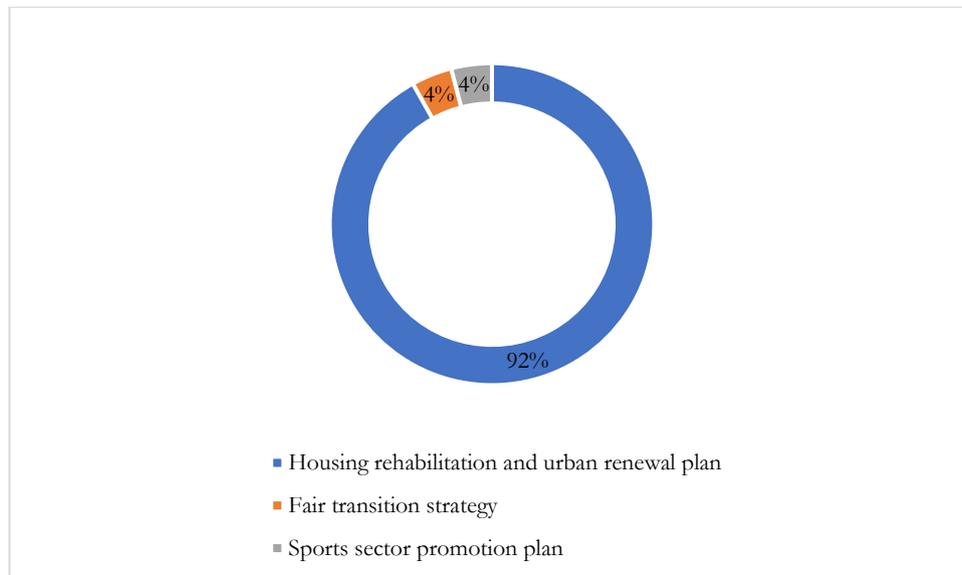
le développement de systèmes de retraite complémentaires sont mentionnées. En particulier, la réforme du système de retraite vise à assurer la pérennité financière du système à court, moyen et long terme, en préservant son rôle de protection contre la pauvreté et en garantissant l'équité intergénérationnelle. Sur la base du large consensus parlementaire qui a conduit à l'approbation des recommandations pour la réforme du Pacte de Tolède, une série de mesures sont proposées, notamment : 1) séparation des sources de financement de la protection contributive et non contributive afin de retrouver l'équilibre financier à court terme ; 2) l'abrogation de l'indice de revalorisation des retraites introduit par la réforme de 2013 afin de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraites ; 3) l'alignement de l'âge effectif de départ à la retraite sur l'âge légal de départ à la retraite grâce à des incitations à retarder la retraite ; 4) l'adaptation de la période de calcul pour le calcul de la pension de retraite des nouvelles carrières professionnelles, qui vise à renforcer le caractère progressif et contributif du système en rendant la pension de retraite plus représentative de la réalité d'un marché du travail dans lequel les interruptions et les écarts et périodes d'arrêt sont de moins en moins exceptionnels ; 5) le remplacement du facteur de durabilité par un mécanisme d'équité intergénérationnelle, ce qui implique d'intégrer, en plus de l'évolution de l'espérance de vie, d'autres indicateurs complémentaires qui, ensemble, donnent une image plus fiable de défi systémique posé par le vieillissement de la population; 6) un nouveau système de cotisations sociales pour les travailleurs indépendants basé sur leurs revenus réels, qui vise à mettre en place progressivement un nouveau système de cotisations dans le régime spécial des travailleurs indépendants (RETA); 7) une réforme du complément de pension de maternité dans le but de compenser le coût de l'accouchement et de la garde des enfants pour les parents afin de contribuer de manière décisive à la réduction de l'écart hommes-femmes dans les pensions ; la réforme et la promotion des régimes de retraite complémentaire, qui prévoit l'approbation d'un nouveau cadre juridique pour promouvoir les régimes de retraite professionnels; 8) l'ajustement de l'assiette maximale de cotisation du système.

Le débat sur la réforme dans les mois qui ont précédé la publication du PNRR espagnol a vu des tensions au sein de la majorité parlementaire. Entre fin 2020 et les premières semaines de 2021, les propositions comprenaient le renforcement des retraites anticipées et partielles, la promotion de l'emploi au-delà de l'âge officiel de la retraite (« retraite différée » pour les plus de 65 ou 67 ans), et l'interdiction des clauses de retraite forcée lorsque l'âge légal est atteint, qui peuvent aujourd'hui figurer dans les accords. La proposition de réforme des retraites la plus controversée était clairement l'extension de la période de calcul de la retraite à 35 ans, contre 25 ans actuellement. Les médias de masse ont rapporté la pression de la Commission Européenne en vue d'inclure la réforme des retraites dans le paquet de réformes structurelles sur lesquelles le plan espagnol devrait se concentrer (Heller, 2021).

Ce sont toutes des mesures à « coût zéro » qui sont réputées contribuer aux piliers de la FRR : 1) une croissance et des emplois intelligents, durables et inclusifs ; 2) les politiques pour la prochaine génération,

l'éducation et les compétences ; et 3) la cohésion sociale et territoriale. Globalement, les investissements dans la cohésion sociale et territoriale s'élèvent à 7,4 milliards d'euros et sont principalement alloués à la réhabilitation des logements et à la rénovation urbaine (6,8 milliards d'euros) (Figure 3).

Figure 3. PNRR en Espagne : Allocation de fonds pour la cohésion sociale et territoriale (%)



Source : Élaboration des auteurs sur la base du PNRR espagnol (Gobierno de España, 2021) et d'algebris.com

Le PNRR vise également à renforcer les capacités du système de santé national. Le système de santé national espagnol est basé sur des principes d'universalité et est principalement financé par les impôts. Comme en Italie, le système se caractérise par un degré considérable de décentralisation avec des compétences qui sont transférées aux 17 Communautés autonomes. Le plan alloue environ 1 milliard d'euros pour mener à bien des réformes dans cinq domaines clés : (i) renforcement des soins primaires et communautaires, (ii) réforme du système de santé publique, (iii) consolidation de la cohésion, (iv) équité et universalité, et (v) renforcement des capacités professionnelles et réforme de la réglementation des médicaments et produits de santé.

En outre, un plan d'investissement de 3,5 milliards d'euros est prévu pour le renforcement des politiques d'inclusion, des services sociaux et de l'économie des soins (aux personnes âgées). Comme pour l'Italie, le Plan promeut une évolution du modèle de soins de longue durée vers des soins plus centrés sur la personne en mettant l'accent sur la désinstitutionalisation. En particulier, des centres de jour innovants et solidaires seront financés pour permettre des « services sociaux de proximité » et favoriser leur développement en milieu rural. Des installations à domicile seront introduites pour encourager la promotion de l'autonomie personnelle.

4. Conclusions préliminaires

La protection des personnes âgées est un élément clé de l'attention renouvelée de l'UE sur la protection sociale et les droits sociaux en général. Cela se confirme au lendemain de la crise pandémique : alors que le pacte de stabilité et de croissance est suspendu et que le semestre européen est dans une certaine mesure en cours de révision avec un accent moindre sur la réforme des retraites au cours des deux dernières années, les PNRR représentent la preuve d'une nouvelle focalisation sur les stratégies de croissance. Le recalibrage des politiques sociales et de protection sociale est souvent au cœur des stratégies nationales pour relever les défis majeurs du Covid-19.

L'analyse des PNRR en Italie et en Espagne constitue une étude comparative exploratoire pour éclairer les stratégies de relance économique. L'analyse fournie ci-dessus s'est avérée difficile en raison de la stratégie différente suivie par les deux pays et de la comparabilité limitée des données et informations collectées jusqu'à présent. Cette dernière est également liée à la complexité des PNRR, à une certaine ambiguïté et imprécision des concepts et mesures politiques évoqués dans les textes et à l'organisation largement différente des stratégies de relance et des documents nationaux qui les résument.

Indépendamment de ces problèmes de comparabilité, l'analyse montre quelques points de réflexion intéressants. Premièrement, les deux Plans sont assez différents en termes de stratégies de financement : l'Italie prévoit de dépenser environ 195 milliards d'euros (avec un mix de subventions et de prêts) tandis que l'Espagne prévoit d'investir plus de 60 milliards d'euros en subventions uniquement. Dans le cas du plan italien, la partie sur la mise en œuvre est rudimentaire, tandis que la mise en œuvre du plan espagnol est plus détaillée.

En Italie, les retraites ne sont pas mentionnées dans le Plan, et ce malgré les CSR récentes dans le SE sur ce point. En revanche, l'Espagne fait référence à la réforme des retraites avec un programme global de révision de l'ancien pacte de Tolède. Dans le plan espagnol, il existe une certaine ambiguïté sur les objectifs du programme de réforme : le Plan fournit un programme mixte où la durabilité financière et l'adéquation sociale sont améliorées en parallèle. Mais les récentes tensions au sein de la majorité gauche/populiste et entre la coalition au pouvoir et l'UE sur le sujet suggèrent que la maîtrise des coûts sera au cœur de la future proposition de réforme avec une forte probabilité de nouveaux conflits entre la Commission et les décideurs politiques espagnols.

Au-delà de la politique des retraites, la santé et l'aide sociale aux personnes âgées sont au cœur des deux Plans. Dans le cas de l'Italie, il est fait référence à environ 15 milliards d'euros d'investissements dans la numérisation du système de santé et de l'aide territoriale. Les mesures détaillées consistent en 2 milliards d'euros d'investissement dans les maisons collectives et moins de 1 milliard d'euros dans les maisons de repos et les services de proximité (dans le cadre de plus de 11 milliards d'euros d'investissements dans les

infrastructures sociales). Les chiffres fournis par l'Espagne suggèrent une augmentation plus limitée des dépenses dans la politique sociale et les soins aux personnes âgées : environ 3,5 milliards d'euros.

Pourtant, les deux Plans ont de nombreux points communs. Les références au SEDS ne sont pas systématiques. Les références au SE et aux CSR ne le sont pas plus. Pourtant, en termes de similitudes, les deux Plans montrent des changements dans les priorités en tête de l'agenda national. Les deux pays convergent vers une approche centrée sur la personne et vers la désinstitutionnalisation progressive des soins aux personnes âgées. Ils visent également à améliorer la protection sociale et l'assistance aux personnes âgées, après des années d'austérité. Les réformes s'accompagnent d'une augmentation des dépenses publiques. Nous n'assistons pas cependant à un virage à 180° en termes de politiques sociales pour les personnes âgées : les différentes mesures politiques qui affectent les personnes âgées ne sont guère liées, ni à travers le prisme de l'économie des séniors (*Silver economy*), ni par la référence à la bonne combinaison de services sociaux et de transferts. De plus, le pacte de stabilité et de croissance est temporairement suspendu, mais si et quand il sera de retour, les problèmes de viabilité à long terme des retraites et de la politique sociale en général risquent de monter en flèche. À tous ces égards, des investigations supplémentaires sont nécessaires pour une reconstruction plus détaillée des programmes de réforme nationaux et pour évaluer la possibilité d'une stratégie véritable et efficace pour faire face à la récession économique et aux risques sociaux.

References

Anderson, R. (2012), White jobs? Employment potential of the care sector, <https://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/jobcreation/article1>

Casula, M., Terlizzi, A. and Toth, F. (2020) 'I servizi sanitari regionali alla prova del COVID-19', *Italian Journal of Public Policy/Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 15(3), pp. 307–336

Cepiku, D. *et al.* (2020) 'New development: Managing the Covid-19 pandemic — from a hospital-centred model of care to a community co-production approach', *Public Money & Management*. Taylor & Francis, 0(0), pp. 1–4. doi: 10.1080/09540962.2020.1821445.

Copeland, P. and Daly, M. (2020), The European Semester and EU Social Policy, *JCMS 2018 Volume 56*. Number 5. pp. 1001–1018

Gobierno de España (2021) Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Governo Italiano (2021) *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

Copeland P and Daly M (2018) The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 58(5): 1001-18.

Darvas, Z., & Leandro, Á. (2015), *The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester*. *Bruegel Policy Contribution 2015/19*. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf

de la Porte, C. 2019. The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. Swedish Institute for European Policy Studies.

ETUC (2018) *ETUC for Growth and Social Progress: ETUC Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution)*. Brussels: European Trade Union Confederation.

Heller, F. (2021), *Spain planning reforms to access EU funding sooner*, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/spanish-government-to-submit-ambitious-reform-plan-to-soon-access-eu-funding/>

Graziano, P. and Polverari, L. (2019) The Social Impact of EU Cohesion Policy/L'impact social de la politique de cohésion de l'UE, in Vanhercke, Bart, Ghailani, Dalila, and Spasova Slavina (eds.) *Social Policy in the European Union: State of Play 2019*.

Guardiancich, I. and Natali, D. (2021) 'German and Italian Pensions: Similar Roots, Different Reform Paths, Comparable Trajectories?', *German Politics*, pp. 1–19. doi: 10.1080/09644008.2021.1902506.

Guidi, M., & Guardiancich, I. (2018), Intergovernmental or supranational integration? A quantitative analysis of pension recommendations in the European Semester. *European Union Politics*, 19(4), 684–706.

- Hacker, B. (2019). A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice. The European Pillar of Social Rights in practice (June 12, 2019). ETUI Research Paper-Working Paper.
- Natali, D. (2020), Pensions at the time of Covid-19: Recent changes and future challenges, *ETUI policy brief*, n. 13/20, pp. 1-5.
- Natali, D. and Terlizzi, A. (2021), The Impact of Covid-19 on the future of pensions in the EU, *expert study for the project SociAll*, Brussels, ETUC.
- Rasnaca, Z. (2017), *Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of social rights and what it can bring to the EU-level policymaking*. ETUI working paper 2017/05, Brussels.
- Sabato, S., & Corti, F. (2018). "The times they are a-changin'?" The European pillar of social rights from debates to reality check. *Social policy in the European Union: state of play 2018*, 51.
- Sabato, S., Corti, F., Vanhercke, B., and Spasova, S. (2019) Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union. Brussels: European Economic and Social Committee.
- Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Technopolis and Oxford Economics (2018), *Silver Economy. Executive Summary*, Brussels, European Commission, ISBN 978-92-79-76905-4 doi:10.2759/640936
- Terlizzi, A. (2019) *Health System Decentralization and Recentralization: Ideational and Institutional Dynamics in Italy and Denmark*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Toth, F. (2014) 'How Health Care Regionalisation in Italy is Widening the North-South Gap', *Health Economics, Policy and Law*, 9(3), pp. 231–249. doi: 10.1017/S1744133114000012.
- Verdun, A.; Zeitlin, J. (2018), Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice, *Journal of European Public Policy*, 25:2.