

Bilan social de l'Union européenne 2017

—

Sous la direction de

Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Denis Bouget

Bilan social de l'Union européenne 2017

Dix-huitième rapport annuel

—

Sous la direction de Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Denis Bouget

Citer cette publication : Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) (2017)
Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et
Observatoire social européen (OSE), 259 p.

Les publications de l'ETUI sont produites dans le but de susciter des commentaires et d'encourager
le débat. Les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteur/des auteurs et ne reflètent pas
nécessairement les positions de l'ETUI ni celles des membres de son Assemblée générale.

Bruxelles, 2017

© Editeur : ETUI asbl, Bruxelles

Tous droits de reproduction réservés

Impression : imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2017/10.574/30

ISBN : 978-2-87452-470-7 (version papier)

ISBN : 978-2-87452-471-4 (version électronique)

Ce livre a été réalisé par l'Observatoire social européen asbl à la demande de l'Institut syndical
européen et de la Confédération européenne des syndicats.



L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne. L'Union européenne ne peut être tenue
responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

Table des matières

Préface.....	9
--------------	---

Partie 1

Les orientations des politiques générales : entre intégration, désintégration et intégration différenciée

Mario Telò

Chapitre 1

Présent et futur de l'Union européenne entre urgence démocratique et intégration différenciée.....

15	
Introduction.....	15
1. Le paradoxe européen : la sous-estimation de l'acquis européen de 60 ans et de la méthode qui l'a permis.....	16
2. Le cadre mondial de la crise et la portée des défis.....	17
3. Résultats et problèmes de la politique anticrise.....	19
4. La seule voie pour avancer vers plus d'efficacité et de légitimité : une Europe à plusieurs vitesses et le syndicat.....	24
Conclusions : un nouveau mouvement social pour l'Europe sociale et différenciée, levier pour une mondialisation règlementée.....	29

Daniel Clegg

Chapitre 2

Le Brexit, le marché du travail britannique et les leçons pour l'Europe sociale.....

33	
Introduction.....	33
1. Du « meilleur des deux mondes » au « Brexit dur ».....	34
2. Le vote pour le Brexit, les « laissés pour compte » et le marché du travail au Royaume-Uni.....	38
3. Réformer les modèles sociaux britanniques et européens après le Brexit ?.....	44
Conclusions.....	47

Dalila Ghailani

Chapitre 3

L'Europe face à la crise migratoire : les droits des migrants sacrifiés sur l'autel de la sécurité ?.....

53	
Introduction.....	53
1. L'absence de voies légales d'entrée en Europe.....	55
2. La relocalisation et les 'hotspots' : une réponse inadaptée de l'UE.....	59
3. L'accord UE-Turquie : l'externalisation pour mettre fin au droit d'asile ?.....	61
4. Le nouveau mandat de Frontex: contrôler les frontières extérieures au détriment des droits des migrants.....	65
5. Vers un système d'asile européen moins protecteur et moins accueillant ?.....	67
Conclusion.....	69

Sebastiano Sabato et Bart Vanhercke

Chapitre 4

Le socle européen des droits sociaux : d'une première ébauche à une Recommandation

de la Commission européenne	77
Introduction.....	77
1. Une « première ébauche » de socle européen des droits sociaux : rééquilibrer les dimensions économiques et sociales de l'UE ?.....	78
2. Points de vue des parties prenantes et institutions clés sur la première ébauche du socle social.....	81
3. De la consultation publique à une Recommandation de la Commission européenne.....	89
Conclusion : le socle social est-il un nouveau départ pour l'Europe (sociale) ?	99

Partie 2

L'élaboration des politiques au quotidien dans l'Union européenne

Amandine Crespy and Vivien A. Schmidt

Chapitre 5

La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité ?	107
Introduction.....	107
1. De l'austérité à l'investissement ? À la recherche de réformes structurelles progressistes	108
2. Convergence vers le haut : débats et défis	113
3. La gouvernance hybride, le pouvoir et la démocratie.....	116
Conclusion et perspectives.....	119

Christophe Degryse

Chapitre 6

Relance du dialogue social européen : quels accomplissements ?	125
Introduction.....	125
1. Le dialogue social interprofessionnel : une relance déclaratoire	126
2. Le dialogue social sectoriel : une dynamique spécifique	129
3. La digitalisation de l'économie : nouveau défi pour le dialogue social sectoriel européen	133
Conclusion.....	141

Rita Baeten

Chapitre 7

La réglementation des soins de santé : obstacle au commerce transfrontalier des services ?	145
Introduction.....	145
1. Contexte : la législation du marché intérieur de l'UE appliquée à la réglementation nationale des prestataires de soins de santé	148
2. Un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions de la santé.....	151
3. Normes volontaires pour les services de santé.....	155
4. La Réglementation des prestataires de soins dans le CETA	159
Discussion et conclusions	163

Denis Bouget, Chiara Saraceno et Slavina Spasova

Chapitre 8

Vers de nouvelles politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle

pour les aidants de parents dépendants ?	171
Introduction	171
1. Tensions et défis en matière d'équilibre entre les demandes de soins à long terme et les ressources disponibles pour l'aide familiale	173
2. Diversité des politiques de soins de longue durée et conciliation entre vie professionnelle et vie privée des aidants familiaux	177
3. Tensions entre les politiques de soins de longue durée et celles de conciliation vie professionnelle-vie privée des aidants : responsabilités changeantes	187
4. Une nouvelle approche de l'UE en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et les politiques de soins de longue durée ?	189
Conclusions	192

Ramón Peña-Casas

Chapitre 9

Une population active vieillissante en Europe : défis, politiques et pratiques

Introduction	199
1. Quelle est la situation des âgés actifs dans les pays de l'UE ?	200
2. Quelles initiatives des institutions de l'Union européenne ?	203
3. Accord-cadre européen sur le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle	205
4. Quelles actions des États membres ?	209
Conclusions	212

Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Denis Bouget

Conclusions

La politique sociale au sein de l'UE : grands espoirs mais faibles résultats

Introduction	219
1. L'UE entre désintégration, intégration différenciée et intégration approfondie	221
2. L'élaboration des politiques sociales de l'UE en 2016	224
3. Pour l'avenir : transformer les grands espoirs en résultat	227

Cécile Barbier

L'Union européenne en 2016 : les faits marquants

Liste des abréviations

Codes de pays de l'UE

Liste des auteurs

Remerciements

Le *Bilan social de l'Union européenne 2017* est le fruit d'un effort collectif. Nous remercions Rita Baeten, Cécile Barbier, Amandine Crespy, Christophe Degryse, Dalila Ghailani, Daniel Clegg, Ramón Peña-Casas, Slavina Spasova, Chiara Saraceno, Vivien Schmidt et Mario Telò de nous avoir remis des projets d'articles de qualité et d'avoir accepté plusieurs *rounds* de commentaires critiques dans des délais serrés.

Lorenza Antonucci, Evelyn Astor, Sonja Bekker, Stefan Clauwaert, Christophe Degryse, Dalila Ghailani, Ana Marta Guillén, Holly Jarman, Zane Rasnača, Slavina Spasova et Patricia Vendramin ont généreusement accompli un examen externe des chapitres du livre. Jordana Cashman et Richard Lomax ont proposé des suggestions textuelles et substantielles pour améliorer la cohérence et la lisibilité.

Les éditeurs assument naturellement l'entière responsabilité des erreurs restantes et des opinions exprimées dans ce volume. Sur le plan organisationnel, nous sommes grandement redevables à Valérie Cotulelli et Eric Van Heymbeeck pour la mise en forme et la production finale du texte et à Martin Todd pour la diffusion de ce *Bilan*.

Nous aimerions également remercier Rachel Cowler qui était responsable de la traduction en anglais et Richard Lomax pour la relecture de la version anglaise. Naturellement nous remercions Edgar Szoc pour la traduction des chapitres en français et leur relecture.

Maria Jepsen et Philippe Pochet de l'Institut syndical européen ont apporté une contribution essentielle lors des différentes étapes de cette publication. Nous les remercions pour leur soutien indéfectible.

Préface

L'année 2016 a vu l'Union européenne (UE) affronter des défis parmi les plus importants depuis sa création. Pour la première fois, le scénario impensable de la sortie d'un État membre hors du club est devenu une réalité, ce qui a créé le risque d'un effet domino susceptible d'entraîner la désintégration de l'UE. Cette même année, la crise des réfugiés a atteint son apogée, témoignant douloureusement du manque de solidarité entre États membres et de l'inefficacité des réponses de l'UE qui en découle. Pourtant, 2016 a aussi été l'année où les décideurs ont pris conscience que le *statu quo* était insoutenable, l'année durant laquelle les débats sur les scénarios futurs ont pris consistance et des propositions concrètes ont été présentées.

Le *Bilan social de l'Union européenne 2017* propose une analyse des crises mentionnées précédemment et décrit les principales initiatives en matière de politique sociale au cours de l'année 2016, tout en définissant des pistes d'action possibles. Dans une première partie, ce volume analyse le débat de politique générale (Brexit et crise des réfugiés) avant de discuter de deux scénarios possibles pour surmonter l'impasse actuelle : un approfondissement de l'intégration ou une intégration différenciée. Une des tentatives les plus prometteuses de la Commission en terme de redynamisation de l'agenda de la politique sociale – le Socle européen des droits sociaux – peut se concevoir comme une illustration de ce chemin vers une intégration différenciée. En dépit du choc du Brexit, la vie dans la bulle bruxelloise s'est poursuivie en 2016. La deuxième partie du *Bilan* décrit et discute dès lors de l'évolution des politiques « au jour le jour » menées en 2016 dans le domaine social. Celles-ci incluent les évolutions récentes du Semestre européen, l'état du dialogue social sectoriel de l'UE, les soins de santé, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et le vieillissement actif.

L'UE se trouve désormais à la croisée des chemins : une réflexion à long terme sur son avenir (et la place qu'y occupera la dimension sociale) est donc nécessaire. Ce volume contribue à cette réflexion en répondant à trois questions : *Comment l'Union a-t-elle réagi aux crises qui ont connu leur point culminant en 2016 ? Les réponses de l'UE ont-elles été efficaces et suffisantes ? Quelles sont les voies possibles pour la dimension sociale de l'UE ?*

Ce *Bilan* commence par énoncer les grandes questions analytiques et théoriques en ce qui concerne le présent et l'avenir de l'UE en abordant les interrogations existentielles énoncées ci-dessus. Au chapitre 1, Mario Telò propose une vue d'ensemble du processus d'intégration européenne, et signale les résultats significatifs obtenus jusqu'à présent.

L'auteur voit dans un processus d'intégration différenciée – une « Europe à plusieurs vitesses » marquée par des groupes centraux de pays qui ouvrent la voie vers une nouvelle ère de l'intégration européenne – le seul moyen de surmonter le cul-de-sac politique et institutionnel de l'intégration.

Au chapitre 2, Daniel Clegg aborde les déterminants du Brexit en termes sociaux et d'emploi. Il montre de manière convaincante que le vote « *leave* » a eu lieu dans un contexte économique positif marqué par un taux d'emploi record, mais que la croissance économique et de l'emploi n'a pas pleinement profité à tous. En a résulté un mécontentement généralisé à l'égard du *statu quo* socio-économique. Nombreux sont les électeurs qui se sont sentis « laissés pour compte ». Pour éviter la contagion, l'auteur suggère quelques leçons que l'UE devrait tirer du Brexit.

Au chapitre 3, Dalila Ghailani aborde la crise des réfugiés et les réponses qu'y ont apportées les États membres et l'UE. L'auteure soutient que la crise a conduit à l'émergence d'un inquiétant manque de solidarité entre États membres. En plus d'être largement inefficaces, les initiatives des États membres et de l'UE ont menacé les droits fondamentaux des réfugiés. Sebastiano Sabato et Bart Vanhercke discutent (chapitre 4) du large processus de consultation qui a conduit à la publication de la recommandation sur le Socle européen des droits sociaux, qui constitue sans doute la plus importante initiative européenne dans le domaine social ces dernières années. Si le processus de consultation a en soi favorisé le dynamisme de la Commission en matière sociale, les auteurs estiment que le Socle ne devrait pas se limiter à une simple déclaration de principes, mais constituer un instrument applicable et mis en œuvre par des dispositions législatives et non législatives.

Au chapitre 5, Amandine Crespy et Vivien A. Schmidt proposent une analyse critique des évolutions récentes du Semestre européen. Selon les auteures, l'accent continue à être mis sur les réformes structurelles avec une forte dose de déréglementation du marché du travail, tandis que la promotion de l'investissement social reste faible et *de facto* contrainte par la conception orthodoxe dominante de la compétitivité. Les modifications au Semestre européen devraient viser à renforcer encore sa légitimité. Le contraste saisissant entre le dialogue social européen au niveau sectoriel, d'une part, et interprofessionnel, de l'autre, est analysé par Christophe Degryse au chapitre 6. L'auteur constate qu'au niveau interprofessionnel, le dialogue social européen ne produit toujours pas de résultats à la hauteur de ses nouvelles ambitions. Au niveau sectoriel, l'activité des partenaires sociaux semble avoir atteint sa vitesse de croisière : moins dynamique qu'au cours de la période 2004-2007, il a néanmoins conduit à l'adoption de pas moins de 36 nouveaux textes communs dans les comités de dialogue social sectoriel en 2016.

Au chapitre 7, Rita Baeten explore trois évolutions de l'UE au cours de l'année 2016, en ce qui concerne les services de santé et en particulier les professions de la santé. L'auteur montre en quoi les évolutions internes et externes de l'UE favorisant le commerce transfrontalier des services créent une incertitude juridique substantielle et exercent une pression sur la capacité des autorités sanitaires à réglementer les prestataires de

soins de santé. L'UE semble en effet considérer la réglementation des prestataires de soins de santé comme un obstacle au bon fonctionnement du marché plutôt qu'un moyen de protéger les patients.

Au chapitre 8, Denis Bouget, Chiara Saraceno et Slavina Spasova décrivent les différents types de régimes nationaux en matière de soins de longue durée et révèlent de très fortes disparités entre les États membres. Les auteurs concluent que les politiques européennes et nationales semblent divisées entre l'objectif de soutenir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des aidants familiaux – facilitant ainsi le maintien de ces derniers sur le marché du travail – et celui de les recruter comme principaux prestataires de soins. Ils affirment que les politiques récentes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée conduisent à l'émergence de conditions de travail précaires pour les aidants.

Au chapitre 9, Ramón Peña-Casas insiste sur le fait que, si le chômage des jeunes est devenu une priorité pour l'UE, une attention particulière devrait également être accordée à l'encouragement à la participation et à l'inclusion sociale d'une population européenne vieillissante. La principale évolution au niveau européen est constituée par l'accord-cadre sur le vieillissement actif et l'approche intergénérationnelle conclu par les partenaires sociaux en décembre 2016.

Dans le dernier chapitre, les éditeurs concluent qu'en matière de politique sociale, l'année 2016 a été caractérisée par un renforcement des attentes mais, simultanément, par une faiblesse des résultats (mis à part le projet de socle européen des droits sociaux). En dépit de grands espoirs, les concrétisations ont été faibles : des problèmes brûlants – dont le Brexit, la crise des réfugiés qui entre dans sa troisième année et le déséquilibre de la gouvernance socio-économique de l'UE – n'ont pas été résolus et ont même provoqué des retours de flamme. Ils proposent cinq étapes concrètes pour faire avancer l'Europe sociale : il est temps de passer de grands espoirs à des concrétisations fortes. La chronologie de Cécile Barbier résume les événements marquants de 2016 dans le domaine des affaires sociales et économiques.

L'Observatoire social européen a collaboré avec l'Institut syndical européen et des chercheurs extérieurs de renom pour rédiger l'édition de cette année. Grâce à cette publication collaborative, nous souhaitons contribuer au débat entre les décideurs politiques, les acteurs sociaux et la communauté de la recherche, tout en fournissant des informations et des analyses accessibles aux praticiens et aux étudiants de l'intégration européenne. Nous sommes impatients d'engager un dialogue avec vous sur les questions cruciales abordées dans ce volume.

Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Denis Bouget (OSE)
Maria Jepsen et Philippe Pochet (ETUI)

Partie 1

Les orientations des politiques générales : entre intégration, désintégration et intégration différenciée

Chapitre 1

Présent et futur de l'Union européenne entre urgence démocratique et intégration différenciée

Mario Telò

Introduction

L'Union européenne a connu une crise multiforme et prolongée sans précédent, une crise qui ne peut pas être comprise en dehors du cadre mondial marqué par une grande transformation économique globale au détriment de l'Occident. Le bilan des politiques européennes anticrise des dernières années est controversé : elles ont sauvé la monnaie unique et permis une croissance modérée, mais, conjuguées à des multiples facteurs, aggravé le déficit de légitimité. Ce qui explique la vague europhobe en plusieurs États membres et le réel danger de désintégration du projet européen.

Ce chapitre analyse les tendances contradictoires en cours et approfondit la voie de sortie de la crise, qui ne peut qu'être axée sur le rôle essentiel du mouvement syndical tant dans la lutte contre l'euroscpticisme que dans la relance de l'UE. Ce mouvement pour le renforcement et la démocratisation de la zone euro et pour un plus solide socle européen des droits sociaux ne pourra pas l'emporter s'il ne s'accompagne pas d'une relance politique de l'UE guidée par les États les plus pro-européens : la thèse de ce chapitre est que ce nouveau projet européen, encore une fois comme dans le passé, n'est possible que par la méthode de l'intégration différenciée.

Cette contribution commence par deux sections montrant la juxtaposition de deux données contradictoires. D'une part, l'acquis socio-institutionnel de 60 ans : malgré tout, l'UE est pour le mouvement syndical le seul instrument disponible pour espérer civiliser et conditionner la mondialisation (section 1). Et, de l'autre, la portée inattendue des tendances multiples en cours vers la désintégration de l'UE, des conséquences déstabilisatrices de la mondialisation débridée, provoquant la vague euroscptique et une véritable urgence démocratique (section 2). La section 3 analyse les traits de la politique anticrise menée par l'UE entre 2011 et 2016 comme le résultat d'un complexe rapport de forces, social, politique ainsi qu'aux niveaux des idées et des procédures institutionnelles. Les fragilités des trois propositions alternatives sont aussi mises en exergue. La section 4 approfondit la piste d'un rôle politique du mouvement syndical européen répondant à la fois aux préoccupations sociales et sécuritaires diffusées par la crise multiple en cours auprès des citoyens : la mobilisation pour une UE plus légitime et efficace via l'intégration différenciée et ouverte des pays, qui refusent tant la logique de la désintégration que celle du plus petit dénominateur commun ; elle formule ainsi des propositions spécifiques au niveau de la dynamique respective des 27, des 19 de

l'Eurozone, et de noyaux d'un minimum de neuf pays, qui vont constituer les groupes d'avant-garde pour une nouvelle ère de l'intégration européenne.

1. Le paradoxe européen : la sous-estimation de l'acquis européen de 60 ans et de la méthode qui l'a permis

Aucune entité historique n'a d'avenir si elle ne dispose pas de conscience partagée de son passé. Il est paradoxal de constater à quel point la grandeur des acquis historiques de la construction européenne est beaucoup plus reconnue, dans les autres capitales du monde, de Washington à Pékin de Brasilia à Tokyo, qu'au sein de l'UE. Citons parmi ces acquis : plus de 60 ans de paix entre anciens ennemis, la consolidation de la démocratie interne aux États membres et le début d'une démocratie supranationale, la liberté de circulation, la construction d'une puissance civile mondiale et son modèle économique et social.

Approfondissons le côté socio-économique de l'acquis européen considéré par le plus grand philosophe européen vivant, Jürgen Habermas, comme l'âme de l'Europe. Ces soixante dernières années ont coïncidé avec un accroissement de la prospérité économique et sociale sans précédent dans l'histoire de l'Europe. Malgré la crise, le produit intérieur brut (PIB) de l'Union des 28 dépassait toujours celui des États-Unis en 2014¹ et cette prospérité va de pair avec un modèle social original, qui assure toujours, malgré les inégalités accrues, l'équilibre entre justice et compétitivité plus qu'ailleurs dans le monde (Habermas 2005). À la différence des capitalismes japonais et américain, et dans le contexte difficile de la compétition avec les économies émergentes (dont la Chine), l'UE semble mieux concilier économie et société, et préserver l'essentiel de ses valeurs de cohésion sociale. Les choix d'inclure le concept d'une « Économie sociale de marché » dans le traité de 2007, d'approuver une Charte sociale européenne en 1989, ainsi que de mettre en œuvre 60 ans de dispositifs législatifs sociaux et de consolider de multiples dialogues sociaux, ont permis une construction socio-économique qui a pu résister, plus que tout autre modèle social, aux quarante ans de la pression néolibérale mondiale. Encore plus important, le modèle socio-économique européen d'économie sociale de marché représente précisément la mise en cause évidente de l'idée néolibérale selon laquelle la compétitivité économique est incompatible avec les hauts salaires, le *Welfare state*, l'Europe sociale (Ferrera 2009). Enfin, la possibilité concrète de conditionner l'avenir de la mondialisation par le dialogue social interne n'existe qu'en Europe. L'UE permet au mouvement syndical d'espérer civiliser et gérer la mondialisation (en nouant, bien sûr, les alliances nécessaires au niveau mondial).

Au sein des États membres, des classes politiques nationales souvent épuisées et corrompues ne savent pas communiquer ces conquêtes uniques au monde et ont transformé l'UE soit en bouc émissaire de la grave crise multiforme actuelle, soit en

1. Les données statistiques de la Banque mondiale disponibles pour 2014 confirment qu'alors que les États-Unis font état d'un PIB de 17.42 billions de dollars américains, l'UE des 28 États membres a atteint, malgré la crise, les 18.51 billions de \$. Bien entendu, les États-Unis gardent, avec 318,9 millions d'habitants, un PIB par habitant supérieur : 55.230 \$, contre 35.742 \$ pour les 508 millions de citoyens de l'UE (source Banque mondiale 2015).

une rhétorique insupportable et non communicable aux nouvelles générations, avec, comme résultat, l'explosion de l'europhobie dans chaque pays membre – entre 20 et 45 % des électeurs. Ce chapitre attire l'attention sur le fait que les acquis mentionnés seraient impensables sans la méthode qui les a permis, l'intégration différenciée. Cette méthode, permettant à un groupe de pays d'avancer vers plus d'Europe sans que ceux qui ne partagent pas ce projet puissent les empêcher, quitte à le rejoindre plus tard, redevient d'actualité. Un équilibre nouveau entre efficacité et légitimité démocratique est urgent, ce qui ne sera possible, encore une fois, que par l'intégration différenciée. Aux exemples évidents comme l'Union monétaire et le Traité de Schengen on pourrait rajouter, au profit des sceptiques, que plusieurs pays guidés par le Royaume-Uni lancèrent l'Association européenne de libre-échange (AELE) en 1960, puisqu'ils rejetaient la méthode communautaire proposée par Jean Monnet, au cœur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et de la Communauté européenne (CE). Bien, on n'a pas dû beaucoup attendre pour l'adhésion à la CE des pays AELE, initialement contraires à la supranationalité : 1973-1995.

2. Le cadre mondial de la crise et la portée des défis

Les causes de l'urgence démocratique ne seront pas comprises si la crise multiple que l'Europe traverse depuis 2010 (voir aussi Vanhercke *et al.* 2016) n'est pas correctement située dans son contexte global. La récession économique, le chômage de masse qui a suivi (de 7 % en 2007 à 10,8 % en 2013 comme moyenne européenne ; source Eurostat), la crise migratoire et des réfugiés, la multiplication des menaces terroristes et la dramatisation des peurs, tous ces phénomènes qui expliquent la vague des mouvements populistes, nationalistes et protectionnistes en plusieurs pays européens, trouvent leurs origines dans le sentiment général d'insécurité produit par une mondialisation largement débridée. La crise n'a fait qu'accélérer la tendance en cours vers une grande transformation historique : le dépassement des économies avancées de l'Ouest par les nouvelles puissances s'est produit en 2007 au niveau du pourcentage du PIB global. C'est là l'origine de ce que la sociologue du Massachusetts Institute of Technology (MIT) Susan Berger appelle « *globalization malaise* » des deux côtés de l'Atlantique (exposé au Congrès d'études européennes, CES, Philadelphie, 2016). Les millions de perdants et victimes de la mondialisation (diminution des revenus, concurrence des migrants et réfugiés, etc.), notamment ouvriers et membres des classes moyennes, concentrés dans de multiples régions, devenues marginales, de l'Occident, votent pour les extrêmes, contre les *establishments*. En Europe, dans un cadre où des leaderships nationaux faibles et pusillanimes affirment que « la faute est à Bruxelles », l'UE est considérée, par une manipulation sans précédent, comme première responsable, alors que les institutions de l'UE ne font que mettre en œuvre ce que les États ont librement et volontairement décidé et ratifié par les traités européens et les réunions des formations du Conseil de l'Union européenne. L'UE, le seul instrument dont les Européens disposent pour contrecarrer la mondialisation sauvage, est montrée du doigt par les populistes à l'occasion de chaque élection nationale, transformée en plébiscite pour ou contre l'Union. Les populistes ont ainsi gagné une première bataille.

L'extrême droite, nationaliste et protectionniste, de Marine Le Pen à Nigel Farage, de Viktor Orban à Geert Wilders, de Norbert Hofer à Matteo Salvini, a assumé de facto le leadership du mouvement populiste de désintégration européenne, qui a gagné en Grande-Bretagne (voir Clegg dans ce volume), Hongrie et Pologne, et qui joue déjà un rôle politique déterminant d'« agenda setter », troublant la gouvernance nationale en Autriche, Pays-Bas, Italie, France, et en Scandinavie. Les valeurs de l'Europe, son acquis et sa perspective de progrès, ne pourront être vraiment relancés qu'en abordant de façon offensive l'urgence démocratique représentée par la perception d'une opposition fondamentale entre peuple et élites. Malgré les premières défaites des populistes, ce défi reste sérieux. Cette incertitude politique ralentit la croissance et menace la démocratie.

Dans un cadre politique européen incertain, on n'a pas suffisamment souligné que le mouvement syndical organisé joue et peut jouer un rôle essentiel pour éviter que cette opposition artificielle entre peuple et élites technocratiques – dans l'imaginaire plus que dans la réalité – produise des effets dévastateurs pour la démocratie.

Le mouvement syndical, national et transnational à la fois, exprime une donnée historique importante : malgré la crise et les nationalismes, les divergences entre citoyens au sein des États membres restent plus profondes que les divergences entre États membres : 51 % des citoyens se sentent à la fois citoyens d'une nation et de l'Europe, alors que 39 % ne se sentent appartenir qu'à une nation (Alesina *et al.* 2017). Le mouvement syndical européen exprime, plus que les partis politiques, la potentialité d'un grand mouvement populaire pour la démocratisation de l'UE, transnational et en même temps enraciné dans les nations, liant la question sociale à une plateforme antipopuliste globale.

La question sociale est centrale. Le chômage des jeunes² risque de donner lieu à une « génération perdue » pour le marché du travail, comme l'a bien dénoncé le président de la Banque centrale européenne Mario Draghi. Mais il ne faut pas simplifier : les causes des succès populistes ne sont pas que socio-économiques, ainsi que l'a confirmé l'Institut de recherche Oxford Economics (4 mai 2017). Avec la crise multiforme actuelle, elles sont de plus en plus entrelacées à des questions politiques et culturelles liées aux contextes nationaux : la corruption des élites, l'immigration dérèglementée, la peur du terrorisme, le rejet de l'UE suscité par des leaders politiques incapables ou manipulateurs. La question de la sécurité est devenue primordiale : d'un côté, la sécurité interne par rapport aux effets sociaux négatifs de la crise sociale et des migrations non contrôlées, notamment dans les quartiers et milieux défavorisés ; de l'autre, la sécurité externe par rapport à la menace terroriste et à l'instabilité internationale. Sans un rôle central du mouvement syndical au niveau de ces objectifs, l'extrême droite populiste sera de plus en plus capable de se présenter comme la seule force en mesure de concilier les demandes de protection sociale et de sécurité autour d'un projet nationaliste, exclusif, raciste et protectionniste.

Comparons les réponses politiques à ces défis nouveaux. Puisque les réponses démocratiques conciliant ouverture et protection sociale et sécuritaire semblent plus efficaces en dehors de la zone euro, notamment en Suède (et malgré un afflux de

2. 35 % en Italie, 24 % en France, 40 % en Espagne en 2016 selon Eurostat.

réfugiés supérieur à 10 % de la population), qu'en son centre, la question est de savoir si c'est la régulation centrale de la zone euro qui représente une aggravation du déficit de légitimité. Est-ce que l'intégration monétaire, la supranationalité européenne, accentuée pendant la période 2011-2016, constitue donc le problème plutôt que la solution ? Ou bien, faut-il poursuivre le renforcement de la gouvernance de la zone euro ?

La communauté scientifique est partagée sur cette question. Un rapport de la *Hertie School of Governance* de Berlin (Hertie School of Governance 2015), par exemple, semble indiquer que plus d'intégration supranationale au sein de la zone euro provoque moins de légitimité. Une autre école de pensée soutient le contraire : seule une augmentation de l'efficacité des politiques économiques, sociales et sécuritaires, de coordination et régulation centrale supranationale, conciliant austérité et croissance, stabilisation et solidarité sociale, peut relancer les États en crise et la légitimité basée sur des bénéfices concrets de l'UE. La première thèse devrait conduire logiquement au démantèlement de la monnaie unique, alors que la deuxième conseille de renforcer l'efficacité avant tout de la zone euro, mais à la condition préalable d'un contrôle démocratique accru. Voyons plus précisément comment désintégration et intégration se sont confrontées pendant les dernières années (voir aussi Fabbrini 2016).

3. Résultats et problèmes de la politique anticrise

La crise financière et économique mondiale des années 2007-2016 a constitué une épreuve dramatique pour la démocratie au sein des États européens. Elle a sérieusement affecté les États de l'UEM (Union économique et monétaire) les plus endettés notamment, révélant les fragilités internes du dispositif institutionnel incomplet et asymétrique approuvé à Maastricht en 1992. La crise a augmenté les écarts de compétitivité et les divergences entre les politiques économiques et budgétaires des États membres (notamment entre le Nord et le Sud), alors que l'introduction de l'Euro aurait dû favoriser la convergence et la transparence budgétaire. Les premières manifestations de formes variées d'euroscpticisme ciblaient non seulement les excès de la politique d'austérité mais aussi le projet unitaire en tant que tel et notamment les progrès à accomplir pour assurer davantage de supranationalité et de coordination macroéconomique ressenties comme hiérarchiques, autoritaires et, dans leurs contenus, comme « marquées par la résistance de l'austérité néolibérale » (Schmidt et Thatcher 2013).

En 2009-2010, les politiques anticycliques menées par nombre d'États européens face à la récession mondiale ont effectivement creusé les déficits des finances publiques et aggravé la crise des dettes souveraines nationales, notamment du Sud de la zone euro, devenu le maillon faible de l'économie mondiale (Parlement européen 2016a). Le coût financier du sauvetage des pays en crise – la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal – parut difficilement supportable aux États du Nord guidés par l'Allemagne. Les marchés internationaux menaçaient de priver les États en crise de la possibilité de financer leur dette souveraine et l'UE semblait impuissante. On atteignit le fond de la crise lorsque des plans de sortie de la Grèce de l'UEM furent élaborés.

La récession était au fond aussi la manifestation d'une crise politique de la gouvernance et portait sur les relations de pouvoir au sein de l'Eurogroupe et du Conseil européen. Depuis 2011 les politiques anticrises avaient pour objectif essentiel de corriger l'asymétrie institutionnelle initiale entre une Union monétaire forte, et l'absence d'union économique véritable entre les États membres.

En 2016-2017, la zone euro a renoué, modestement, avec la reprise économique. Malgré les erreurs, les hésitations et l'aggravation des divergences internes, on peut affirmer que l'euro a été sauvé et que l'Union économique et monétaire a réalisé en six ans des progrès considérables vers l'intégration, bien plus qu'au cours des décennies précédentes (Rodriguez *et al.* 2016) : la réduction des déficits budgétaires de la plupart des États Membres, l'amélioration de la compétitivité internationale, la réforme de la gouvernance économique et, selon certains, la « socialisation » du semestre européen (Crespy et Schmidt dans ce volume).

La Banque centrale européenne (BCE) a vu son rôle renforcé, notamment sous la direction de Mario Draghi dans le sens d'un soutien proactif de la croissance. On ne souligne pas assez que c'est suite au très important Conseil européen du 28 juin 2012, que le président de la BCE a annoncé « un engagement sans limites pour le sauvetage de l'euro », ce qui a découragé la spéculation internationale sur les dettes des pays en crise. La BCE, par sa politique des taux, ses injections massives de liquidités et d'autres mesures non conventionnelles, intervient régulièrement pour soutenir le système bancaire et, depuis fin 2014, les entreprises et le crédit bancaire aux particuliers (le « *quantitative easing* »). C'est une démarche innovante mais périlleuse : cette politique de soutien à la croissance se heurte à l'opposition d'une grande partie de l'opinion allemande et à la Bundesbank. Mario Draghi conserve le soutien décisif d'Angela Merkel, mais à certaines conditions : la Banque sait qu'elle ne peut ni émettre des *Eurobonds*, ce qui impliquerait, pour certains, la transformation de l'UE en « Union de transferts financiers (« Transfer Union »), ni solliciter des formes de mutualisation des dettes publiques nationales. Draghi fait l'objet d'une campagne de dé-légitimation, car il est inhabituel qu'un leadership européen non orthodoxe soit, pendant des années, *de facto* confié au président de la BCE, en l'absence d'un leadership politique consolidé de la zone euro (par exemple, un ministre des Finances européen).

Au titre des mesures de solidarité, le traité intergouvernemental (2 février 2012) pour le Mécanisme européen de stabilité (MES), structure permanente, a été une deuxième avancée déterminante³. Par ailleurs, l'Allemagne a, logiquement, demandé, en échange d'une solidarité coûteuse au niveau du consensus démocratique et légal interne, des mesures de contrôle multilatéral des États endettés, comme condition pour libérer l'aide aux pays en crise. Le 2 mars 2012, 25 gouvernements de l'UE ont approuvé un traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM, proposant un calendrier de réduction de la dette publique et du déficit (règle d'or budgétaire) aux États signataires. Ce traité a été librement et paradoxalement ratifié par tous les États au moment de la crise, mais puisqu'il vise à renforcer les

3. Le MES dispose d'un capital, souscrit par les États membres, de 700 milliards d'euros : en 2012-2013, 50 milliards avaient été engagés, notamment en Espagne, au Portugal, à Chypre, en Irlande en Grèce.

règles à respecter et rentrera à terme dans le système communautaire, il provoque un accroissement du déficit démocratique dans les États en crise. Dans le même sens, la gouvernance économique a été renforcée par plusieurs décisions cohérentes mais problématiques : entre autres, le Pacte de stabilité et de croissance (complément du traité de Maastricht), signé en 1997, révisé en 2005 et en 2011; le *Six-Pack*, un ensemble de six mesures prises en 2011, qui précisent les procédures de surveillance multilatérale des politiques budgétaires et macro-économiques ; le Semestre européen qui instaure une coordination macro-économique et une surveillance multilatérale préalable des politiques économiques nationales avant que les budgets ne soient votés par les parlements nationaux et l'Union bancaire, qui implique un engagement d'aide aux banques en difficulté mais a pour corollaire un contrôle de la part de la BCE. Le mécanisme de supervision unique (MSU) date de 2013, mais l'Union bancaire ne sera achevée que par l'institutionnalisation d'un système d'assurance des épargnes.

Quel bilan après sept ans de politiques anticrises ? Le bilan détermine les solutions futures. Une interprétation hyper-simplifiée est très diffusée selon laquelle c'est l'austérité et l'intergouvernementalisme qui ont gagné, ce qui a aggravé la crise européenne et causé l'urgence démocratique. La caricature d'une « Europe néolibérale » dominée par l'Allemagne n'est en effet vraie que dans la rhétorique des extrémistes. Accepter ce bilan implique de négliger quatre facteurs qui ont produit un rapport de forces et des compromis avec les prôneurs de l'austérité à sens unique.

Tout d'abord, le poids national et européen du mouvement syndical, levier d'un rapport de force au sein du dialogue social européen et national ; malgré la force inégale de ses affiliés au sein des États membres, la Confédération européenne des syndicats (CES) a su indéniablement garder un pouvoir de négociation important au niveau central, avec le Conseil et la Commission européenne.

Secundo, le combat des pays du Sud dans le cadre des organes multilatéraux comme les Conseils. Une date cruciale, le 13 juillet 2015 : le Conseil européen a décidé de maintenir la Grèce dans la zone euro, de lui accorder un troisième prêt (de 87 milliards d'euros) et de rejeter le projet de « Grexit » préconisé par le ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble. Cette décision, enfin acceptée aussi par Angela Merkel, proposée par Hollande/Macron, Renzi, la Belgique et d'autres États, constitue une avancée significative dans la « politisation » de l'Euro et de la zone Euro, comme noyau de l'UE. Et, les progrès en termes de croissance positive au-delà du 1 % sont évidents, au Portugal, Espagne, Italie, France, Grèce aussi, notamment en 2017.

Tertio, les concessions faites par Merkel montrent le fait que l'Allemagne n'est pas dominée par le néolibéralisme, mais influencée par l'ordo-libéralisme chrétien qui est à l'origine, avec la social-démocratie, de « l'économie sociale de marché ». Ce qui explique aussi le tournant au-delà de l'austérité, constitué par la flexibilité accordée par la Commission Juncker-Moscovici depuis 2014, et le Plan Juncker, facilitant le retour à la croissance en 2016 ainsi que les perspectives d'un nouvel accord franco-allemand basé sur la clarté des engagements réciproques.

Enfin, même affaibli, le Parlement européen a joué un rôle actif, par ses multiples initiatives dans le sens de la croissance et de l'emploi. Le développement des nouvelles pratiques de gouvernance économique ne peut pas être résumé comme une victoire univoque de l'intergouvernemental. On a certes assisté à un glissement vers des traités intergouvernementaux et la Commission n'en sort pas gagnante, mais elle a sauvé ses compétences. Il était inévitable, pensaient certains (dont l'ancien président du Conseil européen Herman Van Rompuy), que les nouveaux engagements financiers importants impliquent un contrôle accru de la part des gouvernements (Van Rompuy 2015). Mais dans plusieurs cas, à commencer par le Semestre européen, on constate un compromis entre supranational et intergouvernemental au nom de nouvelles formes de coordination des politiques nationales ; d'aucuns parlent de « méthode Merkel » (Telò 2015). Et le Parlement est depuis deux ans à la rescousse et demande d'avoir son mot à dire, par exemple, en amont du processus du Semestre européen 2016 (Parlement européen 2016b).

Le Conseil européen quant à lui, est un organe multilatéral et a inévitablement suivi une logique de compromis : les pays les plus vertueux du Nord, l'Allemagne en tête, ont accepté des mécanismes de solidarité européenne en échange d'un contrôle accru, de la politique économique des États en crise. On a ainsi sauvé l'Euro et la nature politique du projet européen ; mais on est confronté à une crise de légitimité et d'efficacité. Pourtant, aller au-delà de l'acquis de 2016 et répondre à l'urgence démocratique ne seront possibles que par l'intégration différenciée, centrée sur la zone Euro.

N'y avait-il vraiment pas d'autre solution pour sortir de la crise ? Nous constatons l'émergence et l'échec de trois recettes qui se prétendent « alternatives ».

Tout d'abord, les mouvements populistes européens extrémistes nationalistes de droite réclament la fin de l'Euro et le retour aux monnaies nationales dans un cadre néo-nationaliste et protectionniste qui se focalise sur le rejet des immigrés. Cependant, les premières défaites électorales du populisme permettent d'avoir une notion plus réaliste des rapports de force. « *Global Britain* », « *America first* », « *Illiberal Hungary* », mélange de rhétorique nationaliste et de protectionnisme intolérant, ne représentent qu'une des deux possibilités pour l'Occident : la tendance au déclin, au possible suicide dans le cadre de la grande transformation mondiale. En Europe, le cycle électoral et la reprise économique de 2017 permettent d'espérer qu'un nouveau projet européen pourrait stopper cette vague noire.

Deuxièmement, la question se pose de savoir si les populismes nationalistes de gauche offrent une véritable alternative à la stratégie de démocratisation de la zone euro, ou s'ils ne font que faciliter l'affirmation de l'original, le nationalisme de droite. Le parti espagnol Podemos, le mouvement italien « 5 Étoiles⁴ », les Insoumis de Mélenchon influencent déjà les agendas nationaux respectifs par des positions ambiguës, parfois convergentes avec l'extrême droite. Ils reprennent à leur compte les critiques des économistes keynésiens (Paul Krugman, Joseph Stiglitz, Thomas Piketty) et de certains sociologues sociaux-démocrates (Fritz Scharpf, Wolfgang Streeck) qui, sans le dire, renvoient parfois aux vieux débats des années 1980, lorsque le ministre socialiste

4. À noter que ces mouvements prennent souvent de positions de gauche, de droite ou de centre selon les enjeux.

de François Mitterrand, Jean-Pierre Chevènement, opposait au choix européen de Jacques Delors, la « dévaluation compétitive » et le keynésianisme dans un seul pays. Des théoriciens progressistes finissent par accepter la fin de l'euro au nom d'une nationalisation de la social-démocratie : au Nord, le retour aux monnaies nationales fortes et au *Welfare* national et, au Sud, la précipitation des économies en crise vers l'abîme de la dévaluation compétitive, avec la perte du pouvoir d'achat des travailleurs et la fuite des capitaux. Selon Wolfgang Streeck, vouloir améliorer et démocratiser la gouvernance et les politiques de la zone euro serait « du temps gaspillé » (Streeck 2014)⁵. Cette option pourrait rencontrer les faveurs des nostalgiques de stratégies gauchistes nationales de la dépense publique sans limites, qui ont déjà connu l'échec. Mais ceci signifierait oublier les analyses consensuelles de l'immense majorité de la communauté scientifique, acceptées par les syndicats et la social-démocratie depuis Willy Brandt, François Mitterrand, Neil Kinnock, à propos des insuffisances de la dimension nationale des politiques publiques pour faire face aux enjeux et menaces communs pour la gouvernance européenne et globale. Ce n'est pas par hasard que le populisme nationaliste soit le monopole de la droite extrême. Le retour à la souveraineté nationale c'est une hypocrisie et une régression théorique et politique dévastatrice pour la pensée et le front progressistes. Pour éviter la contagion et la paralysie, la seule réponse au nationalisme populiste est l'unité renforcée des pays pro-européens via l'intégration différenciée. C'est à eux de sauver les valeurs de la démocratie, de l'Europe de la paix, de la tolérance, de l'ouverture, et du progrès social, également dans l'intérêt des *outsiders*, qui pourront se rattraper dans le futur.

Une troisième stratégie alternative, indiquée par Thomas Piketty et autres avec le projet « Traité de démocratisation », ou « T-Dem » (Piketty *et al.* 2017), vise à répondre à l'urgence d'une démocratisation de la gouvernance de la zone euro, ce qui est positif : mais elle le fait par un traité intergouvernemental donnant naissance à une Assemblée interparlementaire européenne. Plus dans le détail :

- ce nouvel organe serait en ouverte concurrence avec le Parlement européen et ignore que le traité de Lisbonne (art. 14 TUE) attribue au PE le pouvoir de « codécision » avec le Conseil. Le PE, il est vrai, a été affaibli face aux urgences de la crise, mais il est à l'offensive pour retrouver sa place, alors que cette initiative l'affaiblit.
- Cette nouvelle Assemblée interparlementaire aurait « le dernier mot » au cas de conflit avec le Conseil de l'Eurogroupe : donc, un organe externe au cadre institutionnel unique de l'UE pourrait bouleverser son équilibre institutionnel ; drôle de façon de relancer l'Union.
- La composition de ce nouvel organe (qu'il compte 100 ou 400 membres) est conçue avec le but déclaré de permettre que les représentants des pays créditeurs soient en minorité : il aurait donc le dernier mot sur le budget de la zone euro,

5. Très étonnant que les milieux les plus fins de la politologie allemande nous viennent avec ces messages néo-nationalistes, qui rompent avec soixante-dix ans d'analyses des multiples courants théoriques, dont l'École de Francfort, ainsi que des sciences sociales empiriques, sur le déclin irréversible de l'État-nation, les transformations du politique et l'émergence incontournable de dimensions politiques nouvelles, extra-étatiques comme l'UE.

alimenté en premier lieu par les pays créditeurs, mais pourrait mettre ces derniers en minorité. Les pays endettés pourraient imposer par exemple aux Allemands, Hollandais, Finlandais, Autrichiens, etc., la mutualisation de leurs propres dettes et, logiquement, augmenter leur endettement sans limites. Il est très discutable que cette démarche soit juste et réaliste. Une controverse est notamment ouverte entre ceux qui considèrent que la protection de la démocratie des pays débiteurs doit primer sur la démocratie des pays créditeurs (Varoufakis 2016)⁶ ; et ceux qui, au contraire, pensent que préserver l'équilibre entre pays créditeurs et pays endettés a été un grand résultat démocratique entre 2010 et 2017, alors que ce même équilibre, dans la perspective alternative, serait cassé.

Pourtant, ce qui devrait être repris de cette démarche d'extrême gauche est, d'un côté, la nécessité de l'approfondissement de la zone euro, et de l'autre, la demande de renforcer le rôle des parlements nationaux : mais l'article 12 du TUE affirme déjà ce principe ; le protocole n°14 sur l'Alerte précoce et la Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les Affaires communautaires (COSAC), les Conventions européennes, sont les instruments les plus réalistes déjà disponibles, à mobiliser dans le cadre d'une synergie à approfondir avec le PE, les parlements nationaux et les partenaires sociaux.

Ces trois approches pour sortir de la crise ne constituent pas des alternatives crédibles pour sortir par le haut de la récession. Elles sous-estiment la dynamique positive déjà en cours, les rapports de force et la marge de manœuvre pour les forces démocratiques, syndicales et politiques, engagées dans une action nouvelle et plus puissante que dans le passé, pour un bond en avant vers la démocratisation et l'efficacité des politiques de la croissance, via l'intégration différenciée. Le Conseil européen, par la Déclaration de Rome du 25 mars et, la Commission par le Livre Blanc de mars 2017 et surtout le récent document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (Commission européenne 2017a) ainsi que la proposition qui vise l'adoption d'un socle des droits sociaux (Commission européenne 2017b), le Parlement européen, entre autres, par la Résolution sur le salaire minimum et sur le rôle actif du PE dans la zone euro et le mécanisme du Semestre européen, soutiennent cette nouvelle dynamique (Parlement européen 2016a).

L'UE a su non seulement survivre dans le contexte inattendu de la crise économique la plus grave depuis 1929, mais aussi renforcer la gouvernance supranationale. Toutefois, les négociations intergouvernementales trop musclées ont renforcé les nationalismes, et les politiques d'austérité extrêmes ont approfondi *de facto* l'urgence démocratique. Le temps est donc venu pour un nouveau bond en avant : par quelle voie ?

4. La seule voie pour avancer vers plus d'efficacité et de légitimité : une Europe à plusieurs vitesses et le syndicat

Parmi les forces sociales, celles qui sont représentées par le mouvement syndical sont le plus objectivement intéressées à la consolidation et à la démocratisation de la zone euro.

6. En savoir plus sur http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/04/12/quand-yanis-varoufakis-retrouve-la-hauteur-du-chercheur_4900485_3232.html#vVFrDHHQxDTaOoB4.99

Alors que la communauté des affaires et les multinationales peuvent mieux s'adapter à un contexte économique mondial dérégulé, le mouvement syndical nécessite un instrument politico-institutionnel fort pour pouvoir espérer régler l'économie mondialisée et le commerce international. Le seul cadre de l'État nation, même du plus puissant, n'est pas à la hauteur des défis de régulation mondiale dans un monde où agissent des acteurs comme les États-Unis, la Chine, l'Inde et les multinationales. Le Brexit est basé sur l'illusion d'un retour à la puissance impériale britannique victorienne du XIX^e siècle, mais, malgré leurs diversités, les États de l'UE ne partagent pas cette illusion insulaire.

Voilà pourquoi de l'avis de nombreux théoriciens, dont J. Habermas (2017), l'UE a besoin de renforcer un groupe d'avant-garde, un « noyau dur » politique : c'est la seule possibilité d'espérer faire face à l'instabilité internationale de l'ère Trump (qui indique le Brexit comme modèle à suivre), à l'agressivité de Poutine, au terrorisme islamique et, soulignons-le, au côté sauvage de la mondialisation économique. Cette démarche politico-institutionnelle est avant tout dans l'intérêt de ceux qui ne disposent pas d'autres ressources de pouvoir, ni du capital, ni de la force militaire : le monde du travail. Il n'y a pas de liberté, ni individuelle ni sociale, dans un système politique qui ne soit pas autonome et libre au niveau international.

Ce besoin de liberté, de responsabilité internationale et cette volonté de déterminer le futur de la gouvernance internationale ne sont pas au même degré conscients dans chaque État membre de l'UE. Là où les choix des pays sont déterminés par des leaders populistes ou illibéraux, ou lorsque ces tendances conditionnent l'agenda du gouvernement, l'opposition est inévitable. Mais les traités prévoient que « les coopérations renforcées » soient lancées par neuf États minimum (article 20 TUE) sans obligation de participer des autres qui ne peuvent pas empêcher les États volontaires d'avancer vers plus d'intégration. Le choix est donc entre renoncer, en limitant la coopération européenne au plus petit dénominateur, ou avancer vers la formation de noyaux durs plus restreints, portant sur les enjeux qui représentent les priorités des citoyens européens.

Il faut quand même préciser quel type d'intégration renforcée et différenciée est à la hauteur des défis. Il y a trois modèles négatifs d'intégration différenciée alors qu'un quatrième modèle est à la fois possible et souhaitable.

Le premier modèle est celui proposé par Schauble et Karl Lamers en 1994 d'une « *Kern-Europa* » (Europe du noyau dur) excluant les pays de la Méditerranée (Schäuble et Lamers 1994) : ce projet, relancé par la proposition de Schäuble d'exclure la Grèce du 15 juillet 2015, se concrétiserait par une petite zone euro, limitée aux « pays triple A », accompagnée d'une petite zone Schengen : en d'autres mots, la fin du projet européen.

Le deuxième modèle qui risque d'affaiblir l'UE en tant que cadre institutionnel unique serait la mise en œuvre des propositions (par exemple de Hennette *et al.* dans *Libération*, avril 2017) d'un traité intergouvernemental entre un nombre limité de pays, selon le modèle du traité budgétaire de 2013. Il est vrai que le traité de Schengen a démarré ainsi et a par la suite été intégré dans l'UE. Mais les conséquences en termes de complication légale et institutionnelle d'une mise en cause de la centralité du système de l'UE seraient très importantes.

Une troisième option, la « géométrie variable », est exemplifiée par les applications marginales actuelles des « coopérations renforcées » à composition interne variable : les divorces internationaux, le brevet européen, la « taxe Tobin ». Altiero Spinelli aurait qualifié cette option fonctionnaliste d'« Europe à la carte » : chaque État s'engage selon ses convenances utilitaristes nationales et sans aucune vision politique d'ensemble. Elle serait politiquement insignifiante.

Quatrième option : l'Europe à plusieurs vitesses qui serait à la hauteur des défis internes et internationaux implique, d'une part, l'intégration plus poussée pour la zone Euro et, de l'autre, la constitution de noyaux durs, volontaires et ouverts, basés sur les traités UE, notamment dans des domaines relevant des anciens deuxième et troisième piliers du traité de Maastricht. Voyons les détails de ce quatrième modèle :

- Consolider et démocratiser la gouvernance de la zone euro (Juncker *et al.* 2015 et Piris 2012) implique la création du poste de ministre de l'Économie et des Finances, Président de l'Eurogroupe et, en même temps, Commissaire aux affaires économiques et monétaires⁷, responsable devant un Parlement de la zone Euro (un comité parlementaire spécifique au sein du PE), en coopération accrue avec la Commission interparlementaire des États membres (COSAC) ; en outre, il s'agit de renforcer la légitimité sociale par la constitution de l'Eurogroupe social et l'interaction régulière du ministre avec les partenaires sociaux.
- En parallèle, un nombre plus limité de pays pourraient aller plus loin⁸ et avancer vers des formes plus approfondies d'intégration volontaire: outre la « coopération structurée » en matière de politique de la défense (article 46 TUE), les coopérations renforcées prévues par l'art. 20 TUE. Dans quels domaines ? Ceux qui rencontrent les préoccupations des citoyens européens, tout d'abord en matière de sécurité. Face à l'instabilité à nos frontières et dans le monde, l'UE doit rendre crédible son rôle régional et mondial de puissance civile, plus autonome à l'égard des États-Unis. La seule façon de donner un signal fort à l'opinion publique dans la lutte contre le terrorisme est d'avancer vers la coopération renforcée dans les domaines de l'espace de liberté, sécurité et justice : un procureur européen représentera un premier bond en avant via la supranationalité et l'efficacité, et surtout la gestion de l'accueil et de la distribution des réfugiés⁹, tandis que renforcer le contrôle externe de frontières sauverait le dispositif Schengen.

Ce n'est que par la relance de la dynamique de l'intégration qu'on pourra conditionner de façon positive l'agenda interne aux pays restant momentanément à l'extérieur, et y renforcer les forces pro-européennes.

7. Proposition avancée aussi par le ministre italien de l'Économie, P. Padoa-Schioppa en mai 2016.

8. Déclaration des dirigeants de 27 États membres ainsi que du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission européenne. Déclaration de Rome du 25 mars 2017. Download: http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2017/03/25-rome-declaration_pdf/

9. Selon l'Eurobaromètre 2016 (Bruxelles, 2016), 80 % des citoyens européens seraient favorables à une Union européenne de la défense, 80 % à un engagement accru pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, 77 % pour la protection de l'environnement, 71 % pour la politique de l'immigration, 60 % pour l'énergie.

Les études comparées des organisations de l'intégration régionale ailleurs dans le monde (Telò 2016) nous confirment que, malgré les grandes différences, c'est par l'approfondissement des noyaux durs qu'on peut relancer la dynamique de la coopération régionale. L'« *Association of Southeast Asian Nations* » (ASEAN) illustre ceci : l'approfondissement des « trois communautés » (politique, économique et socio-culturelle) décidé en 2015 par les 10 pays du noyau central¹⁰ s'accompagne de la consolidation d'une architecture régionale plus vaste à cercles concentriques : ASEAN plus 1 (une zone de libre-échange (ZLE) avec la Chine) ; ASEAN plus 3 (Chine, Japon et Corée, donnant naissance entre autres à la Chang Mai Initiative, un Fonds régional commun) ; ASEAN plus 6 (ASEAN plus 3 plus Nouvelle-Zélande, Australie et Inde, donnant vie à la *Regional comprehensive economic partnership* (RCEP), qui représente 28 % du PIB mondial) ; et en enfin l'ASEAN Regional Forum (invitant aussi les États-Unis et l'UE) pour discuter les questions de sécurité. Des tendances similaires se dessinent aussi en Amérique latine et en Afrique.

Bien sûr, une vision de l'architecture continentale basée sur des cercles concentriques entourant un noyau dur plus politique, implique que le leadership soit capable de tenir le cap vers une stratégie ambidextre, et même plus qu'ambidextre. En effet, en parallèle de la création urgente des noyaux durs politiques et de la consolidation/démocratisation de la zone euro, il faudra également relancer l'intégration des 27 après le Brexit : compléter et approfondir le marché unique (« Rapport Monti »), défendre les compétences exclusives dans les domaines essentiels des politiques de la concurrence et commerciales. Affaiblir la politique de la concurrence signifierait laisser les grandes multinationales maîtres du marché européen ; paralyser la politique commerciale commune, signifierait amputer l'Europe de son instrument international le plus efficace et bloquer les négociations globales (Organisation mondiale du commerce) et interrégionales (CETA, TTIP), les négociations d'accords de deuxième génération : incluant la régulation sociale, environnementale, les services publics, le système de gestion des conflits, en cours avec de nombreux pays, la seule voie pour exporter des éléments essentiels du modèle social européen et éviter l'isolement de l'Europe, de ses standards sociaux et de ses valeurs dans le cadre de l'économie globalisée. Une UE protectionniste, néo-mercantiliste raterait les multiples et extraordinaires opportunités de croissance et emploi que la compétitivité internationale de l'Europe, associée à la qualité du travail et des produits, et les erreurs des États-Unis, lui offrent en Asie/Pacifique, dans les Amériques et en Afrique.

L'intégration à plusieurs vitesses est-elle compatible avec l'Europe sociale ? Le trait commun aux trois cercles est le dialogue social, qui n'est pas qu'une méthode : c'est un contenu qualifiant et renforçant l'économie sociale de marché. Ce qui change d'un cercle à l'autre c'est l'agenda de la négociation sociale, puisque tout ne pourra pas être fait à 27. Bien sûr, les innovations sociales urgentes viendront surtout du niveau national – mais l'UE peut faire connaître (diffuser) les solutions nationales qui marchent mieux.

10. ASEAN comporte 10 membres: Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam.

La Communication de la Commission d'avril 2017 propose une déclaration solennelle de l'UE pour un socle européen des droits sociaux (voir Bouget *et al.* ainsi que Sabato et Vanhercke dans ce volume) : entre autres, un salaire minimum dans chaque État membre, une directive sur le temps de travail. Au-delà, une convergence accrue au niveau d'autres éléments des *Welfare states* nationaux est aussi envisageable (sans rêver d'un impossible *Welfare state* européen) (Vandenbroucke *et al.* 2014 et Vandenbroucke 2013). Mais, puisque la méthode communautaire n'est pas d'application¹¹, *quid* si le Conseil refuse ces propositions ? Dans ce cas, au niveau des 19, la consolidation de la zone euro, sa démocratisation et la construction du socle social de la zone euro sont des objectifs possibles : la constitution d'un Eurogroupe social (avec un président permanent ?) devrait permettre, lui, d'avancer vers un véritable « pilier social », caractérisant la zone Euro. En outre, si un groupe d'États voulait aller plus loin, il pourra le faire à 9-15, en focalisant la coopération renforcée sur les objectifs qui ne réunissent qu'un consensus minoritaire au Conseil, par exemple un plan d'envergure concernant la plus pressante urgence sociale, le chômage des jeunes (19,4 % en 2016), notamment, en renforçant l'engagement pour l'« Initiative pour l'emploi des jeunes » de 2013¹².

Ces trois niveaux du socle social européen devraient faire partie d'un projet cohérent, impliquant une dimension économique, sociale et aussi culturelle.

Le mouvement syndical européen est de toute évidence la principale force qui peut empêcher la propagation de l'image désastreuse pour la démocratie et pour l'UE, d'un conflit permanent entre élites globalistes/européanistes et le peuple nationaliste/protectionniste. Mais la réponse aux multiples populismes extrémistes, ignorant que le nationalisme et la fin de l'Euro impliqueraient inévitablement l'appauvrissement des classes travailleuses, sera faible si elle n'est pas politique et culturelle à la fois. À titre d'exemple, le *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB), associant huit syndicats sectoriels allemands, dans son combat, très efficace, contre le parti europhobe a souligné, à juste titre, le caractère social et culturel de ce combat, qui est aussi une lutte pour davantage d'intégration européenne, la paix, la tolérance et la mémoire, contre l'oubli et le révisionnisme historique¹³. Le fait que l'AfD, contrairement aux populistes d'ailleurs ne dépasse pas les 10 % dans les sondages impose d'avouer que l'efficacité de la campagne anti-populisme du DGB indique la voie à l'ensemble du mouvement syndical européen.

11. L'autorité de la Commission et de l'UE n'est pas contraignante en politique sociale : voir par exemple, le fiasco de la directive sur le congé de maternité en 2008 et le retard dans la révision de la directive sur le travail détaché.

12. D'autres secteurs proposés par Emmanuel Macron seraient : le digital, l'Erasmus élargi aux apprentis, la politique industrielle et antidumping (Macron 2016).

13. Deutscher Gewerkschaftsbund, www.allianz-fuer-weltoffenheit.de et Alliance for Tolerance, Solidarity, Democracy and Constitutional State – Against Prejudice, Hatred and Violence, « Human Dignity shall be inviolable », mouvement promu par plusieurs personnalités et en particulier par R. Hoffmann, Président du DGB.

Conclusions : un nouveau mouvement social pour l'Europe sociale et différenciée, levier pour une mondialisation règlementée

La fracture profonde des opinions publiques européennes entre nationalisme protectionniste et européenisme divise les syndicats également. D'une part, les populistes jouent avec quelque succès la défense du social contre les immigrés et l'UE ; de l'autre, le mouvement syndical sait bien depuis des décennies que le nationalisme protectionniste et l'effondrement de l'Euro seraient négatifs tant pour l'emploi que pour le pouvoir d'achat de leurs membres. L'UE ne pourra relancer son rôle progressiste, interne et mondial, que par le soutien critique mais convaincu, d'un mouvement syndical fort et uni. Mais le mouvement syndical ne pourra correspondre à cette énorme responsabilité que s'il est porteur d'un projet global pour l'Union, un projet adapté aux graves défis internes (concilier objectifs sociaux, économiques et sécuritaires) et globaux : la gouvernance de la mondialisation.

Bien sûr, l'emploi et les hauts salaires sont au centre de l'action syndicale européenne, en tant que leviers de la croissance. Mais plusieurs pays montrent qu'il faut absolument sortir du réductionnisme économiste. L'Autriche, la Hollande et l'Allemagne sont nettement au-dessus de la moyenne de croissance et en-dessous de la moyenne de chômage européenne : cependant, la vague populiste d'extrême droite s'y est bien manifestée. L'échec est certain si la politique pour l'emploi n'est pas présentée par le mouvement syndical et en général par les forces du progrès comme un co-élément des politiques de sécurité répondant aux angoisses « culturelles » et au besoin de protection (peurs de l'incertitude, besoins d'identité...) : la sécurité sociale fait partie de la sécurité personnelle lorsque les migrations incontrôlées et autres facteurs aggravent les peurs. L'ouverture de l'Europe, au commerce et aux migrations, n'est pas tenable en l'absence d'une régulation rigoureuse et humaine des flux migratoires, au financement des politiques publiques d'intégration, et d'une régulation du commerce mondial. La seule façon de limiter l'influence du protectionnisme nationaliste est de proposer et réaliser une Europe qui protège le monde du travail des conséquences négatives de la mondialisation débridée. Il s'agit de priorités politiques et identitaires à la fois : elles seules peuvent sauver la démocratie et l'État providence, le modèle social européen.

Ce chapitre a évoqué plusieurs faits qui contrastent avec l'image d'une victoire inévitable des nationalismes protectionnistes et la force des tendances à l'émergence d'un nouvel européenisme. Le nouveau mouvement allemand « *Pulse Europe* » et les pratiques du DGB nous indiquent par exemple une voie possible : ils concilient la demande de plus d'Europe sociale avec la demande de sécurité. Une Europe protectrice ne signifie pas du tout une Europe protectionniste. Le modèle scandinave de conciliation de l'ouverture commerciale la plus prononcée et courageuse, avec la protection sociale, constitue la référence pratique la plus avancée dans le continent. Le défi est d'appliquer ce modèle au sein de l'Eurozone et de l'UE dans le cadre d'une Europe dynamique et différenciée, rejetant la logique suicidaire du plus petit dénominateur, et mettant en valeur la volonté des pays qui souhaitent avancer, dans l'intérêt de tous.

Références

- Alesina A., Tabellini G. et Trebbi F. (2017) Is Europe an optimal political area?, *Brookings Papers on Economic Activity*, 23 mars 2017.
- Commission européenne (2017a) Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, COM (2017) 206 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017b) Mise en place d'un socle européen des droits sociaux, COM (2017) 250 du 26 avril 2017.
- Ferrera M. (2009) *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Habermas J. (2005) *Der gespaltene Westen*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Habermas J. (2017) « Une rupture dans l'histoire de la République française », *Le Monde*, 19 avril 2017.
- Hennette S., Piketty T., Sacriste G. et Vauchez A. (2017) Pour un traité de démocratisation de l'Europe. Pourquoi ? Comment ?, Blog « Do you law », *Libération*, 13 avril 2017. <http://doyoulaw.blogs.liberation.fr/2017/04/13/pour-un-traite-de-democratisation-de-leurope-pourquoi-comment/>
- Hertie School of Governance (2015) *The Governance Report*, Oxford, Oxford University Press.
- Juncker J-C. en étroite coopération avec Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M. et Schulz M. (2015) Compléter l'Union économique et monétaire européenne, juin 2015. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fr.pdf
- Macron E. (2016) *Révolution*, Paris, XO Éditions.
- Parlement européen (2016a) Résolution du Parlement européen du 25 février 2016 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques: examen annuel de la croissance, P8_TA(2016)0058, 25 février 2016.
- Parlement européen (2016b) Résolution du Parlement européen du 25 février 2016 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques: emploi et aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2016, P8_TA(2016)0059, 25 février 2016.
- Piketty T., Hennette S., Sacriste G. et Vauchez A. (2017) Pour un traité de démocratisation de l'Europe, Paris, Seuil.
- Piris J.C. (2012) *The future of Europe. Towards a two speed EU?* Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodrigues M. J. et Xiarchogiannopoulout E. (2016) *The Eurozone Crisis and the Transformation of the EU Governance. Internal and External Implications*, Londres, Routledge.
- Schäuble W. et Lamers K. (1994) *Überlegungen zur Europäischen Politik*, Bonn, CSU/CDU, 1 septembre 1994. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Schmidt V. et Thatcher M. (eds.) (2013) *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck W. (2014) *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres, Verso.
- Telò M. (2015) Assessing Origins, Developments and International Relevance of the European Council. *International Summits in historical and International Comparison*, *European Review of International Studies*, 2, Summer 2015, 40-65.
- Telò M. (2016) *L'Europe en crise et le monde*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Van Rompuy H. (2015) *L'Europe dans la tempête*, Paris, Racine.
- Vandenbroucke F. (2013) A European Social Union: Why We Need It, What It Means, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/2013, 221-247.
- Vandenbroucke F., Vanhercke B. et Morley J. (2014) Une « Union sociale » européenne : questions-clé, in Natali D. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2013*, Bruxelles, ETUI et OSE, 89-120.

Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) (2016) Bilan social de l'Union européenne 2016, Bruxelles, ETUI et OSE.

Varoufakis Y. (2016) Et les faibles subissent ce qu'ils doivent ? Comment l'Europe de l'austérité menace la stabilité du monde, Paris, Les Liens qui libèrent.

Tous les liens ont été vérifiés le 17.11.2017.

Chapitre 2

Le Brexit, le marché du travail britannique et les leçons pour l'Europe sociale

Daniel Clegg

Introduction

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont voté pour quitter l'Union européenne (UE) par une faible majorité de 51,9 % à 48,1 %, sur un taux de participation élevé de 72 %. Le vote en faveur du « Brexit¹ » était surtout la conséquence du pari politique de l'ancien premier ministre David Cameron qui s'est retourné contre lui de manière spectaculaire, même si quelque peu prévisible. Mais il a également mis en évidence une colère qui grondait parmi une grande partie de la population britannique à propos des évolutions sociales et économiques récentes du pays. Cette révolte populaire contre le consensus politique accepté s'est produite alors même bien que l'idée soit souvent défendue – tant au niveau national que par des observateurs extérieurs – que le Royaume-Uni avait progressivement développé un *policy mix* socialement et économiquement plus réussi que beaucoup de ses voisins européens, en raison notamment du caractère « inclusif » de ses marchés du travail et des très bonnes performances en terme d'emploi, y compris dans le contexte des turbulences économiques de la dernière décennie. Le Brexit laisse entrevoir une lecture moins optimiste de la puissance intégrative des marchés du travail flexibles. S'il est peu probable que le départ de l'UE crée les conditions d'une réorientation du modèle socio-économique britannique, il y a néanmoins des leçons importantes à tirer du Brexit – et potentiellement des opportunités aussi – pour le reste de l'Europe.

Ce chapitre est organisé en trois parties. La première section récapitule la chronologie du départ du Royaume-Uni de l'UE au cours de l'année 2016 – une année qui a débuté avec les tentatives de négocier un nouveau statut d'adhésion pour le Royaume-Uni et s'est terminée par des querelles politiques et juridiques autour des conditions de retrait imminent du pays. La deuxième section traite du débat qui a suivi le vote de juin à propos des raisons sous-jacentes du Brexit, en particulier le poids des électeurs économiquement marginalisés – ceux qui ont été qualifiés de « laissés pour compte » – dans la décision de quitter l'UE. Il montre également que les facteurs économiques ont compté dans le Brexit malgré la résilience apparente du marché du travail au Royaume-Uni et l'absence de toute association significative dans les données agrégées entre un vote élevé en faveur du Brexit et les indicateurs standards de performance du marché du travail. La troisième section développe certaines implications de cette analyse quant aux

1. Le terme « Brexit », qui résulte de la concaténation des mots « Britain » (« Grande-Bretagne ») et « Exit », est inspiré du terme « Grexit » utilisé en 2012 pour décrire la possibilité pour la Grèce de quitter la zone euro.

futures priorités en matière de réforme socio-économique et évalue leurs perspectives post-Brexit à la fois au Royaume-Uni et dans l'ensemble de l'UE.

1. Du « meilleur des deux mondes » au « Brexit dur »

Lié par une promesse d'abord faite par David Cameron dans son discours de Bloomberg au début de l'année 2013, le programme du Parti conservateur pour les élections législatives de 2015 s'engageait à négocier un « nouvel accord pour la Grande-Bretagne en Europe » et à soumettre cet accord au vote du peuple britannique lors d'un référendum « *in* » ou « *out* » avant la fin 2017. Il s'agissait d'une concession à une fraction bruyante de députés conservateurs, de plus en plus inquiets de la popularité croissante du parti eurosceptique UKIP (United Kingdom Independence Party) (Copsey et Haughton 2014). Avant les élections législatives, rares étaient les dirigeants conservateurs qui pensaient que le parti avait une chance de remporter une majorité absolue, et comme il était évident qu'aucun partenaire de coalition putatif n'était susceptible de rejoindre un gouvernement engagé sur la voie d'un référendum quant à l'adhésion à l'UE, il semble probable que Cameron ne se soit en réalité jamais vraiment attendu à devoir organiser le vote. Mais après que les Conservateurs eurent emporté la majorité de manière inattendue, avec une marge certes minuscule de douze sièges, lors des élections de mai 2015, l'expression « un réel changement de relations avec l'UE » a subitement cessé de tenir de la simple rhétorique politique pour devenir la politique officielle du gouvernement britannique.

Au début de 2016, la première phase du processus de réalisation de ce changement – la négociation avec les autres États membres d'un ensemble de modifications apportées aux conditions d'adhésion du Royaume Uni à l'UE – a atteint son apogée. À la suite de négociations intenses et difficiles, lors du Conseil européen des 18-19 février, les chefs d'État ou de gouvernement des 28 États membres ont convenu d'un ensemble de nouvelles dispositions – en conformité avec les traités, bien que nécessitant dans certains cas des modifications de la législation secondaire – conçues pour apaiser les préoccupations spécifiques soulevées par le gouvernement britannique. Certaines d'entre elles, comme l'exemption du Royaume-Uni de l'objectif d'une « Union toujours plus étroite », étaient essentiellement symboliques. D'autres, comme la volonté renouvelée de réduire les charges réglementaires et de promouvoir la compétitivité, n'ont pas fait l'objet d'un désaccord important. Mais Cameron a engrangé quelques concessions significatives, par exemple sur des dispositions visant à protéger les États membres restant en dehors de la zone Euro – et, de manière importante pour Londres, leurs centres de services financiers – des conséquences potentiellement « discriminatoires » de l'évolution de la gouvernance économique de la zone euro.

Le dossier de loin le plus litigieux de la renégociation touchait à l'accès aux prestations sociales des personnes qui exercent leurs droits de libre circulation (Clegg 2016). Alors que cette question n'avait même pas été mentionnée par Cameron en 2013 lors de son discours de Bloomberg, UKIP a connu des percées électorales spectaculaires aux élections locales et européennes de mai 2014 après avoir recentré sa campagne sur les conséquences prétendument négatives de l'immigration (Ford et Goodwin 2014). Par

la suite, la perspective de limiter les « grands incitants financiers » à la migration au Royaume-Uni depuis le reste de l'UE, qu'était censé créer l'accès aux prestations sociales, a été de plus en plus présentée par le Parti conservateur comme l'élément central de sa stratégie de renégociation préalable au référendum. Suite aux discussions techniques préparatoires de 2015, la lettre de négociation du gouvernement britannique a traduit cette préoccupation générale en deux exigences clés : (1) exiger une période de quatre ans de résidence pour les ressortissants de l'UE/EEE comme condition d'admissibilité aux prestations liées à l'emploi et au logement social et (2) limiter la possibilité pour les migrants en provenance de l'UE d'envoyer les allocations familiales à l'étranger.

Bien que ces exigences puissent avoir constitué des opérationnalisations précises et strictement circonscrites à l'objectif de limiter l'accès aux prestations sociales pour les migrants en provenance de l'UE/EEE, elles violaient clairement le principe d'égalité de traitement qui sous-tend la libre circulation des travailleurs dans l'UE. De plus, les gouvernements polonais et d'un certain nombre d'autres nouveaux États membres les considéraient comme une attaque directe contre leurs citoyens, qui s'étaient déplacés en grand nombre pour travailler au Royaume-Uni depuis l'adhésion. En fin de compte, le mieux que les négociateurs britanniques aient pu obtenir en la matière était un accord quant au changement de la méthode de calcul du montant des allocations familiales lorsque l'enfant à charge réside dans un autre État membre (qui, initialement, ne devait s'appliquer qu'aux nouveaux demandeurs) et un consensus sur la création d'un nouveau mécanisme de « frein d'urgence » qui permettrait aux États membres subissant des pressions migratoires particulières de limiter l'accès à certaines prestations sociales pour les migrants nouvellement arrivés. Cependant, contrairement à ce que proposait le gouvernement britannique, l'accès à ces prestations ne serait pas nul au début, même en cas d'activation du frein d'urgence, et les droits seraient progressivement mis en œuvre pour atteindre la parité avec les nationaux après quatre ans.

David Cameron a tenté de présenter cet accord comme la base d'une relation du Royaume-Uni avec l'UE qui offrirait au pays le « meilleur des deux mondes » (Cabinet du Premier ministre 2016) : conserver l'adhésion au marché unique et les avantages qu'elle apporte aux citoyens et entreprises britanniques tout en restreignant les obligations réciproques envers d'autres citoyens de l'UE que l'électorat britannique jugeait déplaisantes. Il était toutefois difficile pour le gouvernement britannique de concilier le « bouleversement » qu'il avait annoncé avec les concessions qu'il avait obtenues – et avait toujours été en mesure d'obtenir – de la part d'autres États membres (Thompson 2017). Les concessions étaient réelles, durement gagnées, et allaient dans une direction potentiellement populaire auprès de l'électorat britannique, mais il n'était pas crédible d'affirmer que leur mise en œuvre transformerait fondamentalement la relation du Royaume-Uni avec l'UE (Glencross 2016 : 30) – un fait qu'une presse nationale hostile ne tarderait pas à souligner.

Le gouvernement a également commis une erreur stratégique en essayant de contrer la politisation de la question de la migration par UKIP en la mettant au centre de la renégociation et en la liant aux droits sociaux pour les travailleurs migrants intra-européens. Les droits sociaux pour les migrants au sein de l'UE ont longtemps été une question controversée bien au-delà du Royaume-Uni, et le gouvernement pouvait

raisonnablement penser qu'il s'agissait d'un domaine où l'opinion européenne se rapprochait de positions plus restrictives, comme l'ont illustré des décisions bien connues de la Cour de justice de l'Union européenne comme *Dano v Jobcenter Leipzig* (C-333/13, 11 novembre 2014)². Toutefois, les éléments prouvant que l'accessibilité ou la générosité des prestations sociales joue un rôle important dans les décisions de migration ont toujours été très minces (Geddes et Hadj Abdou 2016). Malgré cela, les eurosceptiques se sont servis du programme électoral du gouvernement pour présenter l'accord comme un moyen manifestement insuffisant pour aborder ce dont chacun semblait désormais convenir qu'il s'agissait du « problème » principal de l'adhésion britannique, à savoir l'accès libre au marché du travail du Royaume-Uni pour les travailleurs d'autres États membres. Ils étaient alors en mesure d'argumenter que la seule approche efficace pour limiter la migration intérieure consistait à « reprendre le contrôle » de la politique migratoire du Royaume-Uni.

Le 20 février 2016, au lendemain de la finalisation du nouvel accord, Cameron a annoncé que le référendum sur l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE n'aurait lieu que quatre mois plus tard, le 23 juin – soit beaucoup plus tôt que l'engagement que le gouvernement avait pris dans son manifeste. Le raisonnement – en partie fondé sur le précédent du référendum sur l'indépendance écossaise de 2014 – était qu'une campagne référendaire de longue durée serait favorable aux adversaires du *statu quo* et augmentait donc la probabilité d'un vote en faveur du Brexit. Comme UKIP avait passé une grande partie de l'année 2015 au bord de la guerre civile, à la fois sur son leadership et sa future stratégie électorale (Goodwin et Milazzo 2015), un référendum rapide était également susceptible de priver les eurosceptiques de figure charismatique.

Cet espoir a été anéanti lorsque Boris Johnson, maire télégénique bien connu de Londres, a déclaré son intention de faire campagne en faveur du Brexit, le lendemain de l'annonce de la date du référendum, contre la position officielle du gouvernement. Cette poussée favorable à la campagne du « *Leave* » et la possibilité d'un vote pour le Brexit se sont reflétées sur les marchés financiers, où la livre a instantanément chuté de 2,4 %, à son niveau le plus bas en sept ans. Que ce soit par conviction, par calcul politique, ou les deux, un bon quart du cabinet de David Cameron allait finalement faire campagne contre la position officielle du gouvernement consistant à rester au sein de l'UE, et nombre de ceux qui soutenaient officiellement le gouvernement – y compris la future Première ministre Theresa May – feraient profil exceptionnellement bas. Bien qu'officiellement favorable au maintien de l'adhésion à l'UE, le parti travailliste allait jouer dans la campagne un rôle rendu mystérieux par la combinaison de (1) l'ambivalence du nouveau chef Jeremy Corbyn et ses conseillers les plus proches à l'égard de l'intégration européenne et (2) une peur stratégique d'aliéner son électorat en faisant campagne de manière aussi visible aux côtés du gouvernement (Menon et Slater 2016). Contrairement au référendum d'adhésion de 1975, le syndicat TUC (Trades Union Congress) a fortement soutenu le maintien de l'adhésion, même si un certain

2. Dans ce cas, la Cour de justice a confirmé la légalité de la décision d'une agence de sécurité sociale à Leipzig (Allemagne) de refuser les prestations d'assistance sociale à un résident roumain de la ville, économiquement inactif. Le jugement semble revenir sur une jurisprudence antérieure de la CJUE et a été largement interprété comme une décision restrictive, visant à dissiper les inquiétudes croissantes concernant le « tourisme social » dans l'ensemble de l'UE.

nombre de ses affiliés ont adopté une position neutre et certains – comme le syndicat ferroviaire RMT – ont soutenu le Brexit (Gumbrell-McCormick et Hyman 2017).

Après avoir échoué à obtenir le soutien à l'adhésion à l'UE, y compris d'une grande partie du cabinet, la campagne en faveur du « *Remain* » n'abordera que très superficiellement la réforme de la relation du Royaume-Uni avec l'UE, préférant insister massivement sur les dangers économiques de quitter l'UE – et reprendre à son compte le « Projet de la peur », qui avait permis une victoire étroite lors du référendum sur l'indépendance écossaise de 2014. La campagne du *Leave* a été moins organisationnellement cohérente et contrôlée quant à ses messages, mais s'est au fil du temps de plus en plus concentrée sur l'argument central du contrôle de l'immigration. Dans une veine populiste classique, cette insistance sur l'immigration a été complétée par la mobilisation explicite des « gens ordinaires » contre les « élites » et les « experts ». Le statut de la preuve étant remis en cause, la campagne est inévitablement devenue plus émotionnelle, ce qui favorisait les militants du Brexit qui lançaient des appels simples mais puissants à « reprendre le contrôle ». N'ayant jamais essayé de formuler une argumentation véritablement positive en faveur de l'intégration ou la coopération européenne, qui aurait de toute façon résonné de manière un peu étrange dans la bouche de David Cameron après des années de critiques de l'UE, le camp du *Remain* n'avait plus grand-chose à offrir.

Bien que la désastreuse faiblesse de la stratégie gouvernementale et de la campagne pour le *Remain* paraisse évidente avec le recul, le vote légèrement favorable au Brexit, le 23 juin 2016, a constitué une énorme surprise – puisque les sondages laissaient penser à une victoire du *statu quo*. À Bruxelles et dans d'autres capitales européennes, la réaction dominante a été l'incrédulité, dans une humeur oscillant entre le désarroi et de la détermination. Quant au Royaume-Uni, le bouleversement politique et économique y a été instantané. Cameron a annoncé son intention de démissionner de la direction du Parti conservateur et de son poste de Premier ministre après la nomination d'un successeur, tandis qu'un grand nombre de députés travaillistes démissionnèrent de leurs sièges pour protester contre ce qu'ils considéraient comme la campagne atone de Jeremy Corbyn. La Bourse de Londres chuta de 8 %, la livre sterling tomba à son niveau le plus bas par rapport au dollar depuis plus de 30 ans, alors que les principales agences de notation se succédaient pour abaisser la note de crédit du Royaume-Uni.

Ce fut seulement après la fin des vacances parlementaires de l'été 2016 que le travail d'élaboration d'une certaine forme de sortie britannique de l'UE a sérieusement commencé. À cette époque, il était clair que la direction de cette tâche incombait à Theresa May, ministre de l'Intérieur depuis l'élection du gouvernement de coalition en 2010. Lors de l'élection du leadership conservateur, elle l'a emporté sur un certain nombre de candidats plus favorables au Brexit. À la surprise générale, ses premières nominations au gouvernement se sont néanmoins portées sur des représentants très favorables au Brexit, dont Boris Johnson comme ministre des Affaires étrangères et David Davis, eurosceptique historique, comme nouveau ministre en charge de la sortie de l'Union européenne. Avec ces nominations, May confia les postes les plus stratégiquement importants des négociations à venir à des « Brexiteurs » *ultra*. Ce que cette décision impliquait quant aux propres positions de Theresa May sur la révision

des relations de la Grande-Bretagne avec l'UE n'était pas clair, dans la mesure où elle en disait peu sur le sujet au-delà de « *Brexit means Brexit* ».

À l'approche de l'hiver, il est toutefois devenu de plus en plus évident que tout accord compatible avec le maintien du Royaume-Uni au sein du Marché unique – tel qu'un statut de membre de l'Espace économique européen (EEE) – serait considéré comme peu respectueux de la volonté supposée du peuple britannique. Cela découle notamment de l'insistance prépondérante sur le contrôle de l'immigration, un objectif que Theresa May a poursuivi avec acharnement – provoquant l'exaspération du chancelier de l'Échiquier, George Osborne – dans son long mandat de ministre de l'Intérieur (*Financial Times* 2016). Bien que May ait officiellement soutenu le *Remain*, son gouvernement semblait se préparer à effectuer une rupture radicale avec l'UE, plus radicale même que celle que beaucoup de militants pro-Brexit déclarés avaient visée. Tandis que prenait forme la perspective de ce « Brexit dur », la monnaie – qui était remontée au cours de l'été – chuta vers de nouveaux fonds.

À mesure que se concrétisaient les implications de ce type de Brexit, ses adversaires se sont mobilisés pour tenter de l'arrêter, notamment par les tribunaux. Suite au recours judiciaire d'un citoyen britannique financé par *crowdfunding*, la Haute Cour a jugé en novembre que le gouvernement ne pouvait pas déclencher l'article 50 du traité sur l'Union européenne – ce qui actionnerait le processus de sortie formelle de l'UE – sans consulter le Parlement. Mais la réaction outragée des médias qui traitèrent les juges statuant sur l'affaire d'« ennemis du peuple », et celle du gouvernement qui annonça son intention de faire appel de la décision, renforcèrent la détermination des forces favorables au Brexit. Theresa May annonça que le gouvernement britannique déclencherait le processus de départ de l'UE pour la fin mars 2017 et qu'il était probable que le changement dans les relations entre le Royaume-Uni et l'UE serait en fin de compte très profond.

2. Le vote pour le Brexit, les « laissés pour compte » et le marché du travail au Royaume-Uni

Avec une victoire aussi étroite (51,9 % contre 48,1 %), le vote en faveur du Brexit a révélé un pays très divisé sur la question de l'intégration européenne. Les divisions nationales étaient les plus manifestement visibles : l'Écosse et l'Irlande du Nord ont voté fortement en faveur du *Remain*, tandis que l'Angleterre et le Pays de Galles ont offert des majorités claires au *Remain*. Au sein même de ces entités, les variations entre les régions étaient bien sûr également très importantes : en Angleterre, 60 % des électeurs des West Midlands étaient favorables au *Leave*, alors que ceux de Londres sont 60 % à avoir voté en faveur du *Remain* (voir Uberoi 2016).

Quelques jours après le vote, différents récits commencèrent à apparaître dans les médias sur ce que la victoire de *Leave* révélait de la Grande-Bretagne contemporaine. Il a fallu plus de temps pour que les études universitaires commencent également à apporter un éclairage plus systématique sur la sociologie politique du Brexit. L'analyse globale (en particulier lorsqu'on en exclut l'Écosse), a montré que les taux les plus élevés pour le

Leave se trouvaient dans les zones géographiques avec des populations plus âgées, chez les électeurs dotés de niveaux de qualification faible ou inexistant et dans de petites minorités ethniques (Goodwin et Heath 2016a). Les niveaux d'immigration semblent ne pas avoir été un déterminant important d'un vote en faveur du Brexit, même si les régions ayant connu des augmentations rapides de migration intérieure au cours des dernières années sont plus susceptibles d'avoir voté *Leave*. Bien que les changements récents en termes de salaires moyens aient peu de pouvoir explicatif en ce qui concerne le choix de vote au référendum, les zones où on trouve de grandes majorités *Leave* semblent caractérisées par des salaires moyens structurellement inférieurs (Clarke et Whittaker 2016). L'image qui en émerge est celle de régions en dépression économique chronique qui votent pour quitter l'UE, surtout lorsqu'elles ont connu des changements soudains en termes de composition de la population locale dans la période récente.

L'analyse des données individuelles a souligné l'importance cruciale pour le vote *Leave* d'être plus âgé, blanc, pauvre et moins instruit, mais a également été en mesure d'ajouter un aperçu du rôle des attitudes et des valeurs individuelles (Goodwin et Heath 2016b). Bien plus que l'auto-positionnement sur une échelle traditionnelle gauche-droite, le fait d'entretenir des valeurs socialement conservatrices ou « autoritaires » semble avoir prédisposé les individus à voter pour le Brexit, de la même manière que cela explique plus largement le soutien électoral à des offres politiques populistes (Inglehart et Norris 2016 ; Swales 2016). Bien que cette observation ait lancé un débat sur l'importance relative respective des facteurs culturels et socio-économiques du Brexit (Kaufmann 2016), ces dimensions sont, dans une certaine mesure au moins, corrélées et chacune des deux a été clairement significative. Leur interaction peut néanmoins être parfois contre-intuitive : l'un des déterminants comportementaux les plus forts d'un vote *Leave* était l'hostilité à la protection sociale (Swales 2016 : 16), alors même que les difficultés socio-économiques étaient, en même temps, un facteur prédictif fort du vote individuel en faveur du *Leave*.

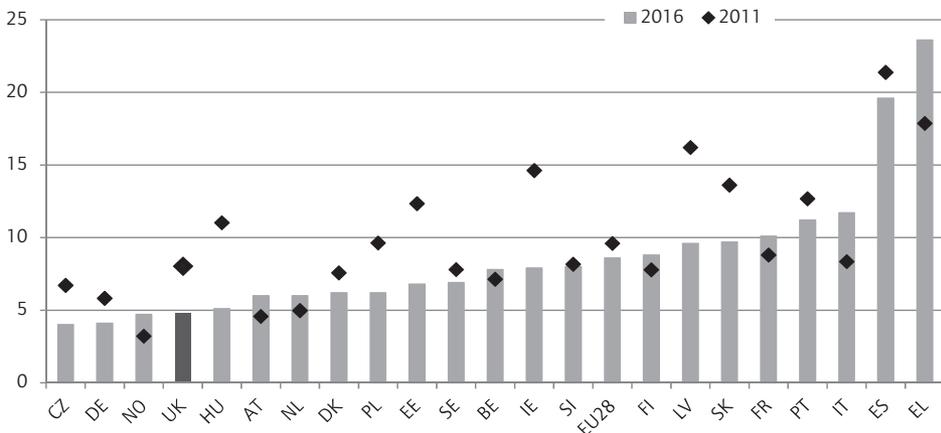
Les commentaires des médias et les analyses académiques ont finalement fusionné pour caractériser une partie essentielle de l'électorat favorable au Brexit comme des « laissés pour compte », dans un concept fourre-tout qui fonctionne aussi bien pour les régions que pour les individus souffrant à la fois d'aliénation culturelle et de difficultés économiques. À cet égard, il est comparable à la notion de « perdants de la mondialisation » et positionne le vote Brexit comme une réaction aux menaces à la cohésion et la stabilité considérées comme le revers de la médaille des évolutions sociales et économiques récentes qu'ont connues l'Europe et le monde développé (Hobalt 2016 ; Hopkin 2017).

Du point de vue plus général du débat européen, un facteur a cependant été remarquablement absent de la plupart des discussions sur l'importance des laissés pour compte dans le vote Brexit : le chômage. Depuis la crise économique, en particulier, s'il devait exister un seul facteur, considéré dans les milieux politiques européens comme un moyen de repérer le sort des perdants de la mondialisation, ce serait le chômage. Une lecture commune de l'historiographie de la Grande Dépression des années 1930 met l'accent sur le lien étroit entre la montée du chômage et celle du soutien aux mouvements politiques extrémistes ou anti-libéraux (par exemple Kowall et Linder 2017). L'idée selon laquelle

« le travail est la meilleure garantie contre l'exclusion » (OCDE 2017 : 12) demeure une hypothèse fondamentale de l'élaboration des politiques dans les pays riches.

Au premier coup d'œil, cependant, le Brexit est une énigme pour l'approche conventionnelle du rôle du chômage comme aliment de la colère politique et de l'aliénation. En termes comparatifs, le Royaume-Uni connaît un faible taux de chômage et est rapidement redescendu de son pic – relativement faible, lui aussi – que le chômage avait atteint après la crise économique et financière (graphique 1). Dans les mois précédant le référendum, le chômage britannique était passé sous les 5 %, tombant à son plus bas niveau depuis une décennie. Il ne s'agit pas non plus d'un problème d'augmentation de l'inactivité économique, tel qu'on a pu l'associer au succès des « politiques populistes nocives » aux États-Unis (Summers 2016) ; l'inactivité économique était en baisse au Royaume-Uni alors qu'elle augmentait de l'autre côté de l'Atlantique (Corlett et Gregg 2015). Le Royaume-Uni a désormais un taux d'emploi relativement élevé, certes pas au niveau des Pays-Bas ou des pays nordiques, mais bien supérieur à celui de nombreuses économies d'Europe continentale.

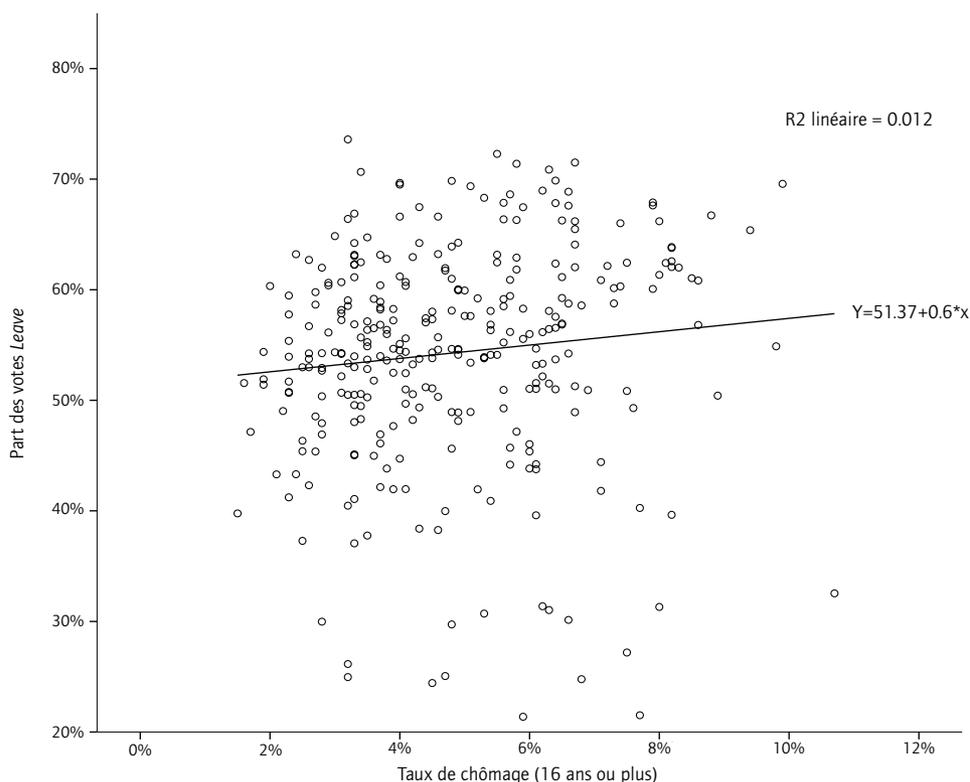
Graphique 1 Taux de chômage en 2011 et 2016, pays de l'Union européenne



Source : Eurostat.

Les données locales confirment l'absence de relation significative entre le chômage et le vote *Leave*, même lorsqu'on exclut le cas particulier de l'Écosse (voir graphique 2). Certaines des régions connaissant les taux de chômage les plus bas du pays, comme les East Midlands et l'est de l'Angleterre, ont enregistré les votes les plus élevés pour le Brexit. Par ailleurs, le chômage a baissé régulièrement dans ces régions au cours de la période menant au vote. L'image est en grande partie la même pour les indicateurs d'emploi, bien que Clarke et Whittaker (2016) aient trouvé une légère corrélation négative entre taux d'emploi élevé et vote *Leave* lorsqu'on exclut l'emploi étudiant de l'analyse. Dans l'ensemble, cependant, il semble y avoir peu de lien entre les indicateurs traditionnels les plus largement utilisés pour évaluer la santé du marché du travail et les résultats du référendum.

Graphique 2 **Part du vote *Leave* selon le taux de chômage, dans chaque collectivité locale (%) ; Royaume-Uni sans l'Écosse**



Source : Calculs à partir des données de la Commission électorale (répartition des votes dans chaque collectivité locale, lors du référendum de l'UE) et de Nomis (taux de chômage dans chaque collectivité locale).

Quelles conclusions en tirer ? Peut-être faudrait-il raisonner comme l'ancien Vice-Premier ministre polonais, Jacek Rostowski, selon qui l'explication « social-démocrate » pour la montée du sentiment anti-système est tout simplement fautive, et voir comme facteur commun au vote pour le Brexit au Royaume-Uni et au succès électoral du Parti pour la loi et la justice en Pologne, le fait que les deux pays se « portent bien » en termes comparatifs, ce qui a encouragé les électeurs à donner une chance aux solutions populistes (Rostowski 2016). Cet argument n'entre pas seulement en contradiction avec les analyses spécifiques sur les succès électoraux du populisme (Inglehart et Norris 2016), il s'oppose également de manière radicale aux données globales et individuelles évoquées ci-dessus, qui relient le vote *Leave* au Royaume-Uni à des indicateurs sur d'autres aspects négatifs du marché du travail que le chômage, dont les bas salaires et revenus, et des niveaux inférieurs de compétences et de qualification. Dans la mesure où le Royaume-Uni a connu des diminutions plus importantes des salaires réels médians depuis 2008 que tous les pays de l'UE sauf trois (OCDE 2016), le décrire comme un pays qui « se porte bien », quelles que soient ses autres performances en matière économique et de marché du travail est en outre quelque peu exagéré.

Il semble donc plus raisonnable d'inférer que les indicateurs clés de la performance du marché du travail les plus couramment utilisés ne sont tout simplement plus très utiles pour résumer la santé du marché du travail, du moins pas dans un pays comme le Royaume-Uni. Depuis le milieu des années 1990, les comparaisons internationales ont tendance à se concentrer principalement sur les taux d'emploi, compte tenu des problèmes d'interprétation bien connus lorsqu'ils comparent les taux de chômage dans des pays connaissant des modèles de participation très différents entre les sexes et les cohortes d'âge. À bon droit, un taux d'emploi élevé est considéré comme un meilleur indicateur pour un marché du travail inclusif qu'un taux de chômage faible (Eichhorst et Hemerijck 2010). Mais en soi le taux d'emploi ne reste qu'un indicateur très imparfait de « l'inclusivité » du marché du travail (Brandolini et Viviano 2015). Pour les statistiques de l'emploi, une personne est considérée comme employée même si elle a travaillé seulement une heure au cours de la semaine précédente, ce qui se rapproche beaucoup plus de la plupart des définitions que le sens commun donne à l'exclusion de la force de travail que d'une pleine inclusion. De même, le taux d'emploi ne dit rien sur le revenu – une personne indépendante qui ne tire aucun revenu de son activité économique au cours d'une semaine donnée est toujours considérée comme travailleuse. Un taux d'emploi élevé est peut-être une condition nécessaire pour un marché du travail inclusif, mais ce n'est en aucun cas une condition suffisante.

C'est particulièrement vrai dans des contextes où les relations de travail sont de plus en plus dé-standardisées en raison de l'évolution du marché du travail. Ces tendances sont observables en Europe et dans le reste du monde développé puisqu'elles sont en partie guidées par des dynamiques communes telles que les changements dans la division du travail, le changement technologique, les nouvelles stratégies de restructuration des entreprises et la baisse du pouvoir des syndicats. Mais elles sont particulièrement visibles au Royaume-Uni, où au nom de la promotion de l'emploi, la désorganisation active du marché du travail peu qualifié a constitué un objectif plus ou moins explicite des politiques publiques pendant au moins deux décennies (Rubery *et al.* 2016). Étant donné la restriction des droits individuels et collectifs des travailleurs au cours des années 1980, le Royaume-Uni est demeuré l'un des marchés du travail les plus dérégulés de l'UE – son niveau de protection de l'emploi mesuré par l'indice de l'OCDE sur une échelle de 1 à 5 se situant en moyenne à 1,2 pour la dernière décennie (Coulter 2016). En parallèle, et surtout depuis la fin des années 1990, a été développée une double stratégie de réduction des prestations de non-emploi et de libéralisation de l'éligibilité aux prestations liées à l'exercice d'un emploi, dans le but de réduire le chômage et l'inactivité tout en subventionnant l'expansion du travail de basse intensité, bas salaire et faible productivité (Griggs *et al.* 2014). Bien que l'accent mis sur le bâton de l'« activation » par rapport à la carotte de l'« incitation financière à travailler », ait pu varier au fil du temps et des différents gouvernements, les changements politiques n'ont eu de cesse d'étendre la définition du travail que les personnes en âge de travailler qui bénéficient de prestations sociales sont encouragées à accepter (Clegg 2015). En ce sens, les considérations portant sur la qualité de l'emploi ont été systématiquement subordonnées à l'objectif de réduire les prestations perçues hors travail.

Cette stratégie politique a sans doute été couronnée de succès quant à ses objectifs immédiats puisqu'elle a relancé l'emploi tout en contribuant à des réductions non

négligeables de la pauvreté – au moins sous les gouvernements *New Labour* –, en particulier dans les familles avec enfants. Mais il a toujours été entendu, au moins implicitement, qu'il ne s'agissait là que d'une partie de la stratégie de promotion de l'emploi au Royaume-Uni, dont les bénéfices ne devaient pas s'arrêter là : la promotion du travail rémunéré était censée jouer un rôle « d'intégration » (Levitas 1998), aussi bien pour l'individu que pour la société dans son ensemble. D'après Bailey (2016), on peut cependant défendre l'idée que beaucoup d'emplois du marché du travail britannique contemporain sont eux-mêmes excluants. Il montre en effet qu'au Royaume-Uni environ un adulte sur trois en âge de travailler occupe un emploi qui ne le protège pas de la pauvreté, le rend vulnérable à la perte d'emploi ou bien est ingrat et nocif pour la santé et le bien-être. De plus, pour environ un tiers de ces personnes, c'est une situation durable, dans la mesure où elles ne signalent aucun progrès dans leur situation d'emploi au cours des cinq dernières années. Cela met en évidence la faille logique consistant à préconiser les vertus intégratives du travail rémunéré tout en menant des politiques qui sapent les normes et standards en matière d'emploi.

Pendant de nombreuses années, le discours en matière de réforme de la politique du marché du travail au Royaume-Uni a attiré l'attention sur le fossé entre travailleurs et chômeurs. La déréglementation du marché du travail, l'activation et la rentabilisation de n'importe quel travail (*making any work pay*) ont été présentées comme des voies menant à la création d'emplois, la réduction du fossé entre *insiders* et *outsiders*, et donc à une inclusion socio-économique plus large. Les effets négatifs de ces politiques sur les normes et standards plus généraux en matière d'emploi ont été considérés comme un prix à payer pour s'assurer que personne ne soit laissé pour compte en étant privé de travail. Le rebond impressionnant en matière d'emploi au Royaume-Uni après la crise financière de 2008 a été largement célébré, même par ceux qui reconnaissaient qu'il allait de pair avec une stagnation généralisée des salaires et une forte hausse du travail à temps partiel (involontaire) et du travail indépendant (souvent involontaire et parfois sans doute « factice ») : la flexibilité des marchés du travail aide à « démocratiser » la douleur de l'ajustement économique et des chocs, ce qui signifie que les dégâts sont moins concentrés et donc moins dommageables à long terme (voir, par exemple, Portes 2012). Mais il en découle une question rhétorique : du point de vue de la stabilité politique d'une démocratie, le partage plus large des dégâts les rend-il vraiment moins préjudiciables ?

Antonucci *et al.* (2017) ont critiqué le récit d'un électorat du Brexit composé de « laissés pour compte » et souligné la part importante de votes favorables au départ dans « une classe moyenne écrasée » composée de Britanniques ayant des niveaux intermédiaires en termes d'éducation, des parcours d'emploi traditionnels, et qui s'auto-identifient comme appartenant à la classe moyenne – en bref, des groupes qui seraient souvent classés comme « *insiders* » – mais qui ressentent également leur situation économique personnelle comme étant en déclin. Cette objection terminologique semble cependant se fonder sur l'hypothèse que ceux qui possèdent des traits classiques des *insiders* ne peuvent pas être, ou se sentir, véritablement laissés pour compte. En ce qui concerne la caractéristique d'être employé, en particulier, il s'agit en fait d'une hypothèse similaire à celle qui a justifié plus de trois décennies de réformes d'activation et de dérégulation du marché du travail au Royaume-Uni. La leçon principale qui devrait sans doute être tirée

de la stratification socio-économique du comportement électoral lors du référendum est que cette hypothèse est fautive. Malgré les succès du Royaume-Uni en matière de promotion de l'emploi – et dans une certaine mesure à cause d'eux –, de nombreux Britanniques qui travaillent se sentent insécurisés, peu gratifiés et ont l'impression de ne pas profiter du progrès économique général. Leur malaise a été exprimé par un vote en faveur du Brexit – dont les dégâts sociaux et économiques à long terme sont susceptibles d'être très préjudiciables

3. Réformer les modèles sociaux britanniques et européens après le Brexit ?

Une leçon clé à tirer du Brexit en matière de la politique sociale est, dès lors, qu'une stratégie de promotion de l'emploi est incapable de tenir sa promesse d'intégration – ou, d'ailleurs, certaines de ses autres promesses, comme le renforcement des recettes fiscales et la réduction de la demande de transferts fiscaux (Rubery *et al.* 2016) – si les considérations liées à la qualité de l'emploi lui sont totalement subordonnées. Ceci est important car, bien que la qualité de l'emploi ait constitué un objectif officiel de la politique européenne de l'emploi depuis le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997, il est devenu assez évident depuis le début des années 2000, que les objectifs quantitatifs ont largement primé sur les qualitatifs, tant au niveau national qu'euro-péen – autrement dit, qu'ailleurs en Europe et dans la coordination des politiques de l'UE, les considérations liées à la qualité de l'emploi ont, dans une certaine mesure, été également subordonnées aux objectifs de promotion de l'emploi (Raveaud 2007). C'est resté en grande partie le cas dans les politiques plus récentes, mais peut-être en partie à cause de la hausse du chômage au sein de l'UE depuis la crise économique.

Que pourrait impliquer une approche plus équilibrée ? En partie, il est nécessaire de mener un débat fondé sur des données plus probantes quant aux effets et au rôle actuel de la régulation du marché du travail. Bien que les préconisations politiques à Bruxelles et dans les capitales européennes mettent encore fréquemment en avant les effets prétendument négatifs de la protection de l'emploi, nourrissant dès lors des programmes de réformes dérégulatrices, le caractère préjudiciable de la régulation en termes d'emploi ou d'augmentation de la segmentation du marché du travail est loin d'être prouvé de manière convaincante (Myant et Piasna 2017). Comme le font observer les partisans de ce qu'on appelle la « prédistribution » (Chwalisz et Diamond 2015), la régulation est aussi un outil particulièrement utile pour exercer de l'influence sur les résultats du marché à une époque où les finances publiques et la solidarité entre les groupes sont tendues.

L'importance de la sécurité sociale dans la promotion du travail décent ne doit pas cependant être négligée. Loin de constituer de simples instruments de redistribution ou d'assurance comme les présentent les défenseurs de la prédistribution, les politiques de sécurité sociale en général, et d'assurance-chômage en particulier, ont, historiquement, tout autant consisté à garantir et institutionnaliser des normes d'adéquation en termes de relations d'emploi – autrement dit, en termes de régulation du marché du travail.

Il est important de réaffirmer que, malgré les efforts de la politique de sécurité sociale visant à rendre le travail rentable ou pour activer les bénéficiaires de prestations de chômage, aider à faire respecter les normes et standards du marché du travail demeure une fonction légitime et souhaitable de la sécurité sociale. Il est en tout cas illogique d'affirmer un engagement en faveur de l'amélioration de la qualité de l'emploi tout en préconisant des politiques de sécurité sociale qui sapent cet objectif. Dans la mesure où la protection sociale ne répond pas seulement à des formes de risque sur le marché du travail, mais leur donne également une structure, un débat plus explicite est nécessaire, en termes de politique de sécurité sociale, quant aux types de travail que nous entendons promouvoir et à une meilleure intégration des questions liées à la sécurité sociale dans les programmes de qualité de l'emploi.

Existe-t-il cependant des perspectives réalistes de ce genre de virage dans les réflexions dominantes en termes de politique sociale et de marché du travail suite au vote en faveur du Brexit ? De manière peut-être paradoxale, le lieu où cela semble moins probable est le Royaume-Uni lui-même. Bien que l'action rapide de la Banque d'Angleterre sur les taux d'intérêt et l'assouplissement des objectifs de réduction du déficit aient contribué à stabiliser l'économie britannique après le vote de juin, les perspectives économiques du pays semblent décidément incertaines du fait de la menace d'un « Brexit dur » (TUC 2016a). La stagnation économique et la pression à la hausse sur le chômage vont probablement générer le climat le moins favorable aux tentatives de forger un compromis sur le renforcement des droits du travail et de la protection sociale. En effet, si l'économie britannique souffre de l'exclusion de ses entreprises du marché unique, la pression s'accroîtra inévitablement sur le gouvernement du Royaume-Uni pour chercher des avantages compétitifs via une concurrence à la baisse en termes de régulation. Theresa May a déjà brandi la menace du dumping social comme stratégie délibérée de la part du Royaume-Uni si d'autres États membres devaient chercher à « punir » le Royaume-Uni pour le Brexit.

En outre, de nombreux droits à l'emploi dont bénéficient les travailleurs britanniques sont soit soutenus par, soit directement dérivés du droit de l'UE (TUC 2016b). Le gouvernement britannique a certes promis de convertir l'*acquis* de l'adhésion à l'UE dans le droit britannique, mais cela ne dit rien de la manière dont ces lois nationales peuvent être modifiées à long terme. Vu la force avec laquelle elles ont été combattues par les gouvernements britanniques et la vigueur avec laquelle elles demeurent contestées par des parties influentes du monde des affaires, il y a des raisons d'être pessimiste quant à la survie dans leur forme actuelle de certains droits liés à l'emploi – en matière de temps de travail ou de droits des travailleurs intérimaires, par exemple.

En la matière, beaucoup dépendra de la modification de l'équilibre des forces politiques nationales. À l'heure actuelle, les alignements politiques ne semblent pas défavorables aux droits des travailleurs. Theresa May a fait part de son intention de gouverner au centre et déclaré à plusieurs reprises son engagement à améliorer le sort des Britanniques qui « se débrouillent tout juste ». En octobre 2016, son gouvernement a lancé une Commission sur les pratiques d'emploi modernes dirigée par Matthew Taylor, un ancien conseiller politique en chef de Tony Blair, qui a reçu un mandat explicite pour promouvoir un nouvel équilibre entre la flexibilité du travail et les protections et

droits sociaux (UK Government 2016). Avant même le vote du Brexit, le gouvernement conservateur précédent avait introduit la première d'une série prévue d'augmentations substantielles du salaire minimum britannique, rebaptisé *national living wage* (salaire national vital) – même si cette mesure figurait aux côtés d'un paquet de coupes claires dans les prestations de sécurité sociale à la fois hors travail et liées au travail.

Cela renvoie à un défi plus profond auquel doit faire face n'importe quel programme de justice sociale au Royaume-Uni : la force de l'hostilité à la protection sociale de la part d'une grande partie de la population britannique, y compris et peut-être surtout parmi ceux qui se sentent « laissés pour compte ». Elle a été alimentée par les gouvernements successifs qui ont opposé « ceux qui travaillent dur » et les allocataires sociaux afin de couvrir politiquement leur restructuration de l'État-providence (Deeming 2015). Comme indiqué plus haut, l'hostilité à la protection sociale est l'un des plus forts prédicteurs comportementaux d'un vote en faveur du Brexit. Cette contradiction profonde entre une demande importante de sécurité renforcée et le rejet tout aussi important de la plupart des politiques clés qui pourraient la procurer compliquera considérablement la tâche de tous les gouvernements britanniques.

À cet égard au moins, les perspectives de réorientation des modèles sociaux dans le sillage du Brexit sont meilleures dans beaucoup d'autres parties de l'UE. La plupart des autres pays européens disposent de traditions d'assurance sociale beaucoup plus fortes que le Royaume-Uni, ce qui signifie que les tentatives de jouer sur les divisions entre travailleurs et allocataires sociaux y ont évidemment moins de poids. Dans de nombreux pays, le renforcement de l'implication des partenaires sociaux dans la gouvernance et la réforme de la sécurité sociale agit également comme protection contre ce risque. Cela crée également en principe une capacité institutionnelle à mieux articuler la réforme des politiques en matière de protection de l'emploi et de sécurité sociale. En somme, à rebours de la tendance récente à dépeindre les traditions fortes d'assurance sociale comme une contrainte pesant sur la réforme du modèle social, il faut reconnaître qu'elles constituent aussi une ressource précieuse à de très importants égards.

Bien qu'encore timide, le retour d'une croissance plus forte dans la zone euro offre un autre motif d'optimisme prudent. L'exploitation des interconnexions entre la nécessité reconnue de renforcer la gouvernance économique de la zone euro et l'agenda social de l'UE peut également fournir à l'UE une plus grande influence dans le domaine des politiques sociales qui demeurent une compétence nationale, comme le laissent penser les récents débats sur une assurance-chômage partagée (Andor 2016). Les décideurs politiques au niveau européen n'ont pas été totalement sourds à l'augmentation du mécontentement à l'égard de l'austérité et de l'accent pro-marché des politiques récentes de l'UE. Cela explique en partie certaines des mesures prises pour « socialiser » les outils de gouvernance économique comme le Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2014), ainsi que la récente proposition ambitieuse de création d'un socle européen des droits sociaux (voir aussi Sabato et Vanhercke dans ce volume). En outre, le Brexit élimine peut-être le cas le plus grave d'incohérence opérationnelle et idéologique entre ces propositions et les politiques nationales (voir par exemple McKeever et Simpson 2017 sur l'assurance-chômage européenne) ; l'exceptionnalisme relatif de l'État-providence du Royaume-Uni a toujours été assez difficile à concilier, dans un contexte

européen, avec des mesures fondées sur les traditions d'assurance sociale plus forte, et d'un Royaume-Uni qui était depuis longtemps le plus ardent défenseur d'une vision favorable au marché au sein de l'UE (Hopkin 2017). De manière plus générale, même s'il est probable qu'un certain nombre d'autres États membres ont été tranquillement heureux de laisser le Royaume-Uni faire le « sale boulot » d'opposition à une dimension sociale forte, le retrait britannique est également synonyme de suppression de l'obstacle le plus élevé à une nouvelle législation sociale au niveau européen au cours des dernières années.

Il est toutefois important de ne pas exagérer les possibilités offertes par le Brexit. Si le Royaume-Uni cherche à obtenir un avantage compétitif en réduisant les droits des travailleurs, un processus plus large de dumping social pourrait être lancé dans toute l'Europe (Gumbrell-McCormick et Hyman 2017). L'hostilité à l'égard de l'immigration demeure très élevée au sein de l'UE et les partis populistes de droite armés de slogans simples quoique chimériques sur l'amélioration de la sécurité économique sont prêts à l'exploiter. Pendant ce temps, les propositions de traiter ces questions au sein du courant dominant pro-européen semblent encore entravées par le manque apparemment obstiné de volonté de se détourner de certains aspects du consensus politique actuel. Par exemple, alors que la communication récemment émise par la Commission sur le Socle européen des droits sociaux consacre un chapitre entier aux « conditions de travail équitables », la troisième phrase du chapitre fait référence à la nécessité de garantir aux employeurs la flexibilité nécessaire pour s'adapter rapidement aux changements des conditions économiques. En outre, lorsqu'il est question des droits aux prestations de chômage et au revenu minimum (« principes clés » 13 et 14), ces droits sont expressément qualifiés en référence au maintien des incitants au travail (Commission européenne 2017). Bien que le Brexit constitue un puissant appel au réveil de l'UE, il reste donc très difficile de savoir où il mènera et le Royaume-Uni et l'UE, dans ce domaine comme dans les autres. Tout dépend bien sûr des négociations du Brexit à venir, mais de manière peut-être encore plus importante de la capacité des pro-Européens de tout le continent à formuler une vision crédible de réforme du marché du travail qui aille au-delà de la seule promotion de l'emploi, et à travailler à sa mise en œuvre.

Conclusions

Le vote du Royaume-Uni en faveur d'un départ de l'Union européenne n'était pas inévitable. David Cameron n'était pas obligé d'organiser un référendum ; les ministres conservateurs les plus médiatisés auraient pu ne pas se joindre à la campagne du *Leave* et lui donner de la crédibilité ; et, avec d'autres dirigeants, le Parti travailliste aurait pu défendre plus efficacement l'argument social-démocrate en faveur du maintien de l'adhésion à l'UE. Une fois le référendum annoncé, a cependant toujours existé une forte possibilité qu'un vote favorable au Brexit en soit le résultat. Comme l'a montré le succès des partis populistes en Europe, l'UE est un bouc émissaire idéal pour les sentiments d'opposition plus générale au système, et après des années d'austérité consécutives à la crise, dans un contexte plus ancien de croissance des inégalités et de transformation économique profonde, pareils sentiments abondent.

Le mécontentement généralisé à l'égard du *statu quo* socio-économique – la révolte des laissés pour compte – était un facteur important dans le vote du Royaume-Uni en faveur du Brexit. Comme on l'a vu plus haut, cela s'est produit malgré le fait que le référendum ait eu lieu alors que le Royaume-Uni connaissait des niveaux d'emploi records. On a, à plusieurs reprises, justifié les politiques du marché du travail au Royaume-Uni, qui combinent dérégulation, activation et rentabilisation du travail, comme une démocratisation des opportunités économiques découlant de l'inclusivité plus grande des marchés du travail. Ce qu'elles semblent avoir plutôt produit, c'est une diffusion de la vulnérabilité et l'insécurité telle qu'une grande partie de la population active britannique se sente aujourd'hui laissée pour compte. Le partage de la douleur de l'ajustement et des chocs économiques peut apparaître comme un objectif louable, mais à moins de démontrer que les charges sont réellement portées de manière équitable par tous les membres de la société, la conséquence la plus probable en est un ressentiment encore plus partagé. En ce sens, la stratégie de promotion de l'emploi au Royaume-Uni a sans doute débouché sur des divisions sociales plus larges et plus explosives que celles qu'elle semble avoir contribué à résoudre.

Le fait que la montée des sentiments anti-*establishment* en Europe appelle à une dimension sociale plus forte de l'intégration européenne semble avoir été compris, à en juger par des initiatives telles que le socle européen des droits sociaux. Mais ce que le Brexit semble indiquer, c'est plutôt la nécessité d'une dimension sociale de l'intégration européenne qui soit différente de celle qui a prévalu au cours des deux dernières décennies. L'insistance prépondérante sur la promotion de l'emploi dans la politique sociale européenne et celle du marché du travail a laissé dans l'ombre d'autres considérations. La coordination de la politique sociale européenne semble souvent exhorter les autres États membres à aller aussi loin que le Royaume-Uni dans des programmes tels que l'activation et la rentabilisation du travail, tout en mettant l'accent sur une réduction de la segmentation entre les « *insiders* » et les « *outsiders* » sur les marchés européens du travail, qui dégénère souvent en une dérégulation pure et simple.

Si les leçons du Brexit sont généralisables, le renforcement des capacités de l'UE à développer une dimension sociale toujours ancrée dans le paradigme actuel de la seule promotion de l'emploi, ne pourrait qu'accentuer les risques de contagion du Brexit et, en fin de compte, de désintégration plus globale de l'UE. Si, au contraire, le choc du Brexit peut agir comme stimulant à des tentatives de formuler et de défendre une approche « plus substantielle » de la promotion de l'intégration socio-économique au niveau européen, il pourrait encore constituer le point de départ d'un cercle vertueux d'approfondissement de l'intégration et d'amélioration de sa légitimité auprès des peuples. Tout ce qui est clair à l'heure actuelle, c'est que les enjeux sont exceptionnellement élevés et qu'une réflexion sérieuse sur les déterminants, à la fois sociaux et de politique sociale, du Brexit est indispensable.

Références

- Andor L. (2016) Towards shared unemployment insurance in the Euro area, *IZA Journal of European Labour Studies*, 5(10) doi: 10.1186/s40174-016-0060-7.
- Antonucci L., Horvarth L., Kutiyski Y. et Krouwel A. (2017) The malaise of the squeezed middle: Challenging the narrative of the 'left behind' Brexiter, *Competition & Change*, 21(3), 211-229.
- Bailey N. (2016) Exclusionary employment in Britain's broken labour market, *Critical Social Policy*, 16(1), 82-103.
- Brandolini A. et Viviano E. (2015) Behind and beyond the (head count) employment rate, *Journal of the Royal Statistical Society (series A)*, 179, 657-681.
- Cabinet du Premier ministre (2016) Prime Ministers Statement on EU Renegotiation, 3 février 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-on-eu-renegotiation-3-february-2016>
- Clarke S. et Whittaker M. (2016) *The Importance of Place: Explaining the Characteristics Underpinning the Brexit Vote Across Different Parts of the UK*, Londres, The Resolution Foundation. <http://www.resolutionfoundation.org/publications/the-important-of-place-explaining-the-characteristics-underpinning-the-brexit-vote-across-different-parts-of-the-uk/>
- Clegg D. (2015) The demise of tax credits, *Political Quarterly*, 86(4), 2015, 493-499.
- Clegg D. (2016) Welfare – the proposed restrictions to benefit for migrants and the referendum debate, in Jeffery C. et Penman R. (dir.) *Britain's Decision*, Édimbourg, The David Hume Institute, 100-104.
- Chwalisz C. et Diamond P. (dir.) (2015) *The Predistribution Agenda: Tackling Inequality and Supporting Sustainable Growth*, Londres, Tauris.
- Commission européenne (2017) Recommandation (UE) 2017/761 de la Commission du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux, Bruxelles, 26 avril 2017.
- Copsey N. et Haughton T. (2014) Farewell Britannia? 'Issue capture' and the politics of David Cameron's 2013 EU referendum pledge, *Journal of Common Market Studies*, 52(s1), 74-89.
- Corlett W. et Gregg P. (2015) *An Ocean Apart: The US-UK Switch in Employment and Benefit Receipt*, London, The Resolution Foundation. <http://www.resolutionfoundation.org/publications/an-ocean-apart/>
- Coulter S. (2016) The UK labour market and the 'great recession', in Myant M., Theodoropoulou S. et Piasna A. (dir.) *Unemployment, internal devaluation and labour market deregulation in Europe*, Bruxelles, ETUI, 197-227.
- Deeming C. (2015) Foundations of the workfare state: Reflections on the political transformation of the welfare state in Britain, *Social Policy & Administration*, 49(7), 862-886.
- Eichhorst W. et Hemerijck A. (2010) Welfare and employment: A European dilemma?, in Alber J. et Gilbert N. (dir.) *United in Diversity: Comparing Social Models in Europe and America*, New York, Oxford University Press, 201-236.
- Ford R. et Goodwin M. (2014) *Revolt on the Right: Explaining the Support for the Radical Right in Britain*, Londres, Routledge.
- Geddes A. et Hadj-Abdou L. (2016) An unstable equilibrium: Freedom of movement and the welfare state in the European Union, in Freeman G. et Mirilovic N. (dir.) *Handbook of Migration and Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 222-238.
- Glencross A. (2016) *Why the UK Voted for Brexit: David Cameron's Great Miscalculation*, Londres, Palgrave Pivot.
- Goodwin M. et Milazzo C. (2015) *UKIP: Inside the Campaign to Redraw the Map of British Politics*, Oxford, Oxford University Press.

- Goodwin M. et Heath O. (2016a) The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result, *Political Quarterly*, 87(3), 323-332.
- Goodwin M. et Heath O. (2016b) Brexit Vote Explained: Poverty, Low Skills and Lack of Opportunity, Joseph Rowntree Foundation. <https://www.jrf.org.uk/report/brexit-vote-explained-poverty-low-skills-and-lack-opportunities>
- Griggs J., Hammond A. et Walker R. (2014) Activation for all: welfare reform in the UK, in Lødemel I. et Moreira A. (dir.) *Activation or Workfare? Governance and the Neoliberal Convergence*, New York, Oxford University Press, 73-100.
- Grover C. (2016) Social Security and Wage Poverty: Historical and Policy Aspects of Supplementing Wages in Britain and Beyond, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Gumbrell-McCormick R. et Hyman R. (2017) What about the workers? The implications for Brexit for British and European labour, *Competition & Change*, 27 mars 2017. Doi: 10.1177/1024529417698514
- Hobalt S. (2016) The Brexit vote: A divided nation, a divided continent, *Journal of European Public Policy*, 23(9), 1259-1277.
- Hopkin J. (2017) When Polanyi met Farage: Market fundamentalism, economic nationalism and Britain's exit from the European Union, *British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 465-478.
- Inglehart R. et Norris P. (2016) Trump, Brexit and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash, Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper, RWP 16-026.
- Kaufmann E. (2016) Brexit Voters: NOT the Left Behind, The Fabian Society. <http://www.fabians.org.uk/brexit-voters-not-the-left-behind/>
- Kowall N. et Linder F. (2017) Right wing populism and the social question, *Social Europe*, 11 avril 2017. <https://www.socialeurope.eu/2017/04/right-wing-populism-social-question/>
- Levitas R. (1998) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Menon A. et Slater J-P. (2016) Brexit: initial reflections, *International Affairs*, 92(6), 1297-1318.
- Myant M. et Piasna A. (2017) Introduction, in Piasna A. et Myant M. (dir.) *Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*, Bruxelles, ETUI, 7-22.
- McKeever G. et Simpson M. (2017) When worlds of welfare collide: Implementing a European unemployment benefit scheme in the UK, *European Journal of Social Security*, 19(1), 21-44.
- OCDE (2016) *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE (2017) *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques/Centre for Opportunity and Equality. <https://www.oecd.org/els/soc/cope-divide-europe-2017-background-report.pdf>
- Portes J. (2012) Flexible UK workers are staying in work – but we must invest in job creation, *The Guardian*, 16 mai 2012. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/may/16/flexible-workers-invest-job-creation>
- Raveaud G. (2007) The European Employment Strategy: Towards more and better jobs?, *Journal of Common Market Studies*, 45(2), 411-434.
- Rostowski J. (2016) Why today's politics do not mirror those of the 1930s, *The Financial Times*, 28 juillet 2016. <https://www.ft.com/content/08760186-4a9f-11e6-8d68-72e9211e86ab>
- Rubery J., Kaizer A. et Grimshaw D. (2016) Flexibility bites back: the multiple and hidden costs of flexible employment policies, *Human Resource Management Journal*, 26(3), 235-251.

- The Financial Times (2016) Theresa May is pragmatic reformer but tough on immigration, 7 juillet 2016. <https://www.ft.com/content/38e535f6-4443-11e6-9b66-0712b3873ae1>
- Summers L. (2016) Men not at work, The Financial Times, 23 septembre 2016. <https://www.ft.com/content/eb0c4aa4-80b5-11e6-8e50-8ec15fb462f4>
- Swales K. (2016) Understanding the Leave Vote, NatCen/The UK in a Changing Europe. http://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2016/12/NatCen_Brexplanations-report-FINAL-WEB2.pdf
- Thompson H. (2017) Inevitability and contingency: The political economy of Brexit, *British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 434-449.
- TUC (2016a) Taking the Temperature of the Post-Brexit Economy: Britain's Economic Prospects after Leaving the EU, Londres, Trades Union Confederation.
- TUC (2016b) UK Employment Rights and the EU: Assessment of the Impact of Membership of the European Union on Employment Rights in the UK, Londres, Trades Union Confederation.
- Uberoi E. (2016) European Union Referendum 2016, House of Commons Library Briefing Paper, CBP 7639, 29 juin 2016.
- UK Government (2016) Taylor review on modern employment practices launches, Press release, Department of Business, Energy and Industrial Strategy, 30 novembre 2016. <https://www.gov.uk/government/news/taylor-review-on-modern-employment-practices-launches>
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2017) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, *Journal of European Public Policy*, Published online 30 August 2017. Doi: 10.1080/13501763.2017.1363269.

Tous les liens ont été vérifiés le 13.11.2017.

Chapitre 3

L'Europe face à la crise migratoire : les droits des migrants sacrifiés sur l'autel de la sécurité ?

Dalila Ghailani

Introduction

Selon l'Organisation internationale des migrations (OIM), 387 789 personnes ont rejoint le territoire de l'Union européenne (UE) en 2016, principalement en traversant la Méditerranée. Bien que ce chiffre soit élevé, il est en net recul par rapport à l'année 2015, année durant laquelle plus d'un million de migrants étaient arrivés sur le vieux continent (OIM 2016 et 2017). On ne peut néanmoins pas parler de fin de crise. L'Europe est en effet confrontée à un afflux de migrants depuis près de trois ans, et si l'on compare 2016 aux années antérieures à 2014, la tendance est à la hausse. Si le nombre de réfugiés a fortement baissé en 2016, le nombre de morts ou de disparus sur les routes migratoires a quant à lui augmenté par rapport à 2015. Avec un nombre total de 5 143 décès en 2016¹ (contre 3 784 en 2015²), la mer Méditerranée est devenue la route migratoire la plus dangereuse au monde (Cogolati 2016).

Cet afflux migratoire sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale a poussé l'Union européenne à adopter une série de mesures dans la foulée de l'Agenda européen en matière de migration (2015) (Hassel et Wagoner 2016). Ces mesures visent à lutter contre le trafic de migrants et à garantir des retours effectifs (Conseil de l'Union européenne 2015 ; Commission européenne 2015) mais également à mieux contrôler les frontières extérieures et à transférer la responsabilité de l'accueil aux pays voisins. Les drames récurrents au large des côtes grecques et italiennes et les souffrances endurées par ceux qui cherchent refuge dans l'UE en traversant la Méditerranée soulèvent la question du respect des droits de l'homme par la politique migratoire européenne notamment au regard du principe de non-refoulement (Cogolati 2016). Ce dernier constitue en effet la pierre angulaire du régime juridique international pour la protection des réfugiés.

Ce chapitre examine certaines mesures adoptées en 2016 par l'UE et les États membres pour gérer l'afflux des réfugiés et des demandeurs d'asile (voir encadré 1) sous l'angle du respect des droits fondamentaux. Sera abordée tout d'abord la question de l'absence de voies légales d'entrée dans l'UE mettant à jour la responsabilité de l'Europe dans les drames humains dont nous avons été témoins ces dernières années, de son implication sur le droit à la vie et des efforts entrepris par l'UE pour protéger ce droit (section 1).

1. <http://migration.iom.int/europe/>

2. <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>

Nous reviendrons dans la section 2 sur le programme de relocalisation instauré en 2015 et poursuivi en 2016 sans grand succès. Ce programme a révélé les fortes dissensions entre les États membres et a soulevé de nombreuses inquiétudes sur le plan des droits humains, notamment au regard des pratiques en cours dans les *hotspots*³. L'année 2016 a par ailleurs été celle de l'externalisation de la gestion de la crise des réfugiés. L'accord UE-Turquie signé le 18 mars a marqué un tournant significatif dans la politique européenne en matière d'asile. Contestable et contesté, l'accord sera analysé dans la section 3. L'UE a par ailleurs poursuivi sa lancée sécuritaire en prenant de nouvelles mesures pour contrôler ses frontières extérieures. Le nouveau mandat de l'agence Frontex témoigne de sa volonté de faire du renforcement de la sécurité sa priorité absolue au détriment des droits des migrants (section 4). Enfin nous clôturerons ce chapitre en passant en revue les différentes propositions de réformes de la Commission européenne visant à doter l'UE d'un régime d'asile européen commun durable et équitable (section 5). Ce chapitre conclut que la priorité accordée à la sécurité s'accompagne trop souvent de violations des droits fondamentaux des migrants et que le chemin vers un régime d'asile respectueux de ces droits sera long et semé d'embûches.

Encadré 1 Terminologie

Un **réfugié** est une personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner (Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés).

Il n'existe pas de définition juridiquement reconnue du terme « **migrant** ». Toutefois, selon les Nations Unies (UN), ce terme désigne « toute personne qui a résidé dans un pays étranger pendant plus d'une année, quelles que soient les causes, volontaires ou involontaires, du mouvement, et quels que soient les moyens, réguliers ou irréguliers, utilisés pour migrer ». Ce terme s'applique donc aux personnes se déplaçant vers un autre pays ou une autre région aux fins d'améliorer leurs conditions matérielles et sociales, leurs perspectives d'avenir ou celles de leur famille.

Un **demandeur d'asile** est une personne demandant à obtenir son admission sur le territoire d'un État en qualité de réfugié et attendant que les autorités compétentes statuent sur sa requête. En cas de décision de rejet, le demandeur débouté doit quitter le territoire de l'État considéré ; il est susceptible de faire l'objet d'une mesure d'expulsion au même titre que tout étranger en situation irrégulière, à moins qu'une autorisation de séjour lui soit accordée pour des raisons humanitaires ou sur un autre fondement.

Source : Nations Unies, <https://refugeesmigrants.un.org/fr/definitions>

3. Un *hotspot* est une approche européenne visant à améliorer le procédé servant à identifier, enregistrer et prendre les empreintes digitales des migrants à leur arrivée. Parmi les pays où se trouvent des *hotspots* figurent l'Italie et la Grèce. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_fr.pdf

1. L'absence de voies légales d'entrée en Europe

Au sein de l'UE, la question de l'asile n'est pas traitée de manière indépendante, mais intégrée à un objectif plus global de gestion des migrations. Un tel objectif s'appuie sur une détermination claire et incontestable des États et de l'UE de bloquer et de dissuader l'arrivée massive des migrants (Tissier-Raffin 2015).

Le recours à des itinéraires précaires pour atteindre l'Europe, en traversant la Méditerranée centrale ou en empruntant la route des Balkans, s'est considérablement multiplié ces dernières années et s'est accompagné de violations à grande échelle du droit à la vie (Cogolati *et al.* 2015). Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), 5 143 personnes ont péri ou ont été portées disparues en mer en 2016⁴ (contre 3 784 en 2015⁵) en tentant de rejoindre l'Europe à bord de bateaux surchargés fournis par des passeurs sans scrupule. Ces derniers représentent malheureusement l'unique option des réfugiés en quête de sécurité qui se voient ainsi exposés à un risque accru d'abus, de violence et d'exploitation (FRA 2016). Or, le droit à la vie est un droit de l'homme fondamental garanti entre autres par l'article 2 de la CEDH et de la Charte des droits fondamentaux. Ce droit étant inhérent à la personne humaine, sa protection exige que les États adoptent des mesures positives préventives dans le cadre de ses pouvoirs lorsque la perte d'une vie est prévisible et qu'il peut empêcher cette perte. Les efforts faits pour protéger le droit à la vie des migrants dans le cadre des opérations *Mare Nostrum* et *Triton*⁶ étaient certes louables, mais néanmoins insuffisants (Crépeau et Purkey 2016).

L'absence de voie légale de migration répondant aux besoins humanitaires et de protection des personnes fuyant des situations de crise est un facteur-clé pour comprendre les raisons qui poussent les migrants à emprunter de tels itinéraires. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies (Crépeau 2015) soulignait à juste titre que « la réponse collective de l'Union européenne à la crise syrienne exprime un refus particulièrement intransigeant d'offrir aux Syriens la moindre possibilité réelle de migration. La plupart des États membres de l'Union ont préféré faire la sourde oreille, et il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les migrants se tournent vers les trafiquants ».

Accroître la disponibilité des voies légales pour atteindre l'UE permettrait à certains des réfugiés ne jouissant pas de protection efficace dans le pays d'origine de se mettre en sécurité sans mettre leur vie en péril et sans recourir aux trafiquants. Parmi les voies légales potentielles figurent la réinstallation et le regroupement familial.

4. <http://migration.iom.int/europe/>

5. <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>

6. L'opération *Mare Nostrum* était une opération militaire et humanitaire menée par la Marine militaire italienne depuis le 15 octobre 2013 suite au drame de Lampedusa. L'opération *Triton* est une opération de l'agence européenne Frontex, effective depuis le 1er novembre 2014 et censée soutenir l'Italie pour faire face à l'afflux de migrants par voie maritime.

1.1 La réinstallation des réfugiés : des engagements difficiles à mettre en œuvre

La réinstallation des personnes déplacées dans des pays non européens est une solution classique pour aider les réfugiés dont le statut est reconnu à reconstruire leur vie sans devoir recourir à des itinéraires périlleux. Elle permet d'instaurer une solidarité avec les pays de premier accueil qui supportent une responsabilité disproportionnée dans l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile (HRW 2016a). En juillet 2015, l'UE s'est dotée d'un programme visant à réinstaller 22 504 réfugiés⁷ désignés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur le territoire de 27 États membres⁸ sur une période de deux ans (Conseil Justice et Affaires intérieures 2015). Malgré ses efforts, l'UE fait état d'un maigre bilan en la matière au vu de ses capacités et des besoins à combler. Fin décembre 2016, 13 887 réfugiés avaient été réinstallés, majoritairement des Syriens issus du Liban, de Jordanie et de Turquie⁹ (Commission européenne 2016a). Bien qu'en deçà de l'engagement global dix-mois après le démarrage du programme, ce sont surtout les disparités entre les États membres qui sont frappantes : les États associés à l'UE (CH, NO, LI, IS) sont fortement mobilisés aux côtés de l'Autriche, de la Suède et du Royaume-Uni. En revanche, dix États membres principalement d'Europe centrale et orientale (SK, SL, RO, BG, HU, CY, HR, MT, PL) n'avaient encore réinstallé aucun réfugié (Forum-Réfugiés Cosi 2016a).

Le 13 juillet 2016, la Commission européenne a publié une proposition de règlement pour un cadre commun de réinstallation à l'échelle de l'UE visant à « garantir aux personnes ayant besoin d'une protection internationale des voies d'entrée en Europe qui soient organisées et sûres » (Commission européenne 2016b). Cette procédure reposerait sur l'adoption d'un plan annuel de réinstallation qui prévoirait le nombre total maximum de personnes à réinstaller au cours de l'année suivante dans l'ensemble de l'UE, ainsi que les détails concernant la participation des États membres et les priorités géographiques. La décision du nombre de personnes à réinstaller dans chaque État membre reviendrait cependant aux États. Une aide de 10 000 euros, destinée à l'accueil et à l'accompagnement, leur serait versée pour chaque personne réinstallée (*ibid.*).

Cette proposition de règlement comporte quelques dispositions dérangeantes. Ainsi la détermination des pays tiers à partir desquels la réinstallation aura lieu se basera entre autres sur la coopération effective de ces gouvernements avec l'UE dans le domaine de l'asile et de la migration. Cela correspond à l'un des objectifs énoncés dans le cadre de la réinstallation, à savoir aider à atteindre les objectifs de la politique étrangère de l'UE en augmentant son effet de levier vis-à-vis des pays tiers. Faire dépendre les options de réinstallation des réfugiés du niveau de coopération de leur pays d'accueil avec les

7. Ce chiffre semble dérisoire puisque d'après le HCR, 1,15 million de personnes à travers le monde avaient besoin d'une réinstallation en 2016 et 1,19 million en auront besoin en 2017 (UNHCR 2015 et 2016a).

8. La Hongrie a refusé de participer au programme. Par contre, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse en font partie.

9. 13 998 individus à la date du 7 avril 2017 (Commission européenne 2017a).

10. Ce chiffre inclut déjà les Syriens réinstallés depuis la Turquie dans le cadre de l'accord UE-Turquie de 2016 (voir section 4).

intérêts de l'UE revient à compromettre le principe de partage de responsabilité et d'octroi de solutions durables aux réfugiés les plus vulnérables (HRW 2016a).

La proposition prévoit également que seront exclues de toute possibilité de réinstallation les personnes entrées de manière irrégulière, ayant séjourné irrégulièrement ou ayant tenté d'entrer de manière irrégulière sur le territoire d'un État membre au cours des cinq dernières années. L'idée est de dissuader les personnes en besoin de protection de rejoindre l'Europe de manière irrégulière. Elle paraît irréaliste vu le faible nombre de places de réinstallation disponibles en proportion du nombre de personnes déplacées et réfugiées (Forum-réfugiés Cosi 2016a). La proposition inclut également une clause d'exclusion visant les personnes pour lesquelles il existerait des motifs raisonnables de les considérer comme une menace pour la communauté, la sécurité, la santé publique, ou les relations internationales de l'État membre en charge de l'examen de la demande ; et autorisant un État membre à effectivement bloquer la réinstallation d'un individu par un autre État membre.

S'il est prometteur de voir l'UE se doter d'un cadre législatif commun pour la réinstallation, la volonté politique des États membres à le mettre en œuvre risque de faire défaut (Forum-réfugiés Cosi 2016a). L'UE, qui souhaite que la réinstallation soit la seule voie légale d'accès à une protection sur son territoire, se dotera donc probablement d'un cadre commun pour sa mise en œuvre mais sans afficher d'objectifs¹¹ d'accueil correspondant à la réalité des besoins de protection et à la nécessaire répartition des réfugiés au niveau international (HRW2016a).

1.2 Le regroupement familial : une voie d'entrée légale mise à mal en temps de crise

Le regroupement familial constitue une autre voie d'entrée légale importante pour les membres de la famille des personnes dont il est établi qu'elles nécessitent une protection internationale au sein de l'UE. Ce droit s'est développé à la faveur de dispositions internationales et européennes imposant aux États de promouvoir, outre l'unité de la famille, le regroupement familial dans la mesure du possible¹².

Les restrictions au regroupement familial imposées aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaires ont été renforcées en 2016 dans certains États membres de destination comme l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, l'Allemagne, le Danemark ou la Suède. Les politiques de regroupement familial inclusives de ces pays étaient considérées, à tort selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

11. Lors du Sommet des dirigeants sur les réfugiés du 20 septembre 2016 organisé par le Président Barack Obama, le Président du Conseil européen Donald Tusk s'est contenté de déclarer que « le but final que nous visons est que les réfugiés obtiennent l'asile dans les États membres via la réinstallation » sans donner d'objectif chiffré (Forum-réfugiés Cosi 2016a).

12. La famille est reconnue comme l'élément fondamental de la société, et l'unité de la famille comme un droit essentiel de toute personne. Le droit au respect de la vie familiale est notamment garanti par la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (art. 9 & 10), la Convention européenne des droits de l'homme (art.8), la Charte sociale européenne (art. 16 (général) et 19 (famille des (travailleurs) migrants) et la Charte des droits fondamentaux de l'UE (art.7).

(2016), comme des facteurs d'attraction nécessitant l'application de nouvelles restrictions et des délais d'attente pour développer la capacité d'intégration. En plus de contrebalancer potentiellement les faibles progrès réalisés en matière de réinstallation, ces restrictions soulèvent des questions quant à leur conformité aux droits international et européen.

Encadré 2 Restrictions au regroupement familial dans certains États membres

En Autriche depuis le 1er juin 2016, les réfugiés bénéficiant d'une protection subsidiaire devront attendre trois ans pour introduire une demande de regroupement familial et disposer d'un logement adéquat, d'une assurance maladie et d'un revenu suffisant.

En Allemagne, depuis mars 2016, le regroupement familial facilité est suspendu pour deux ans pour les personnes ayant bénéficié d'une protection subsidiaire après le 17 mars 2016.

La Suède a pour sa part adopté une loi temporaire visant à suspendre l'accès au regroupement familial des demandeurs d'asile jouissant d'une protection provisoire jusqu'en 2019.

Source : EMN (2017).

Certaines dispositions du règlement de Dublin III¹³ (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2013a) peuvent également contribuer au maintien de l'unité familiale en permettant un regroupement familial pour les demandeurs d'asile qui vivent dans différents États membres de l'UE¹⁴. En janvier 2016, un tribunal britannique a, sur la base du règlement, autorisé quatre demandeurs d'asile mineurs vivant dans la « jungle » de Calais à rejoindre les membres de leur famille au Royaume-Uni, après le dépôt de leur demande d'asile auprès des autorités françaises¹⁵ (EMN 2017).

Toutefois, si la modification proposée par la Commission européenne (article 3(3)) au règlement de Dublin est adoptée, il sera plus difficile pour les membres de la famille de rejoindre les bénéficiaires de la protection résidant dans un autre État membre, car elle obligera le premier État membre où la demande d'asile est déposée à renvoyer le requérant vers le premier pays d'asile, un pays tiers sûr ou le pays d'origine sûr, le cas échéant (Commission européenne 2016c).

13. Ce système définit une série de critères pour l'attribution de la responsabilité concernant le traitement des demandes d'asile et la protection à un seul État membre. En pratique, la responsabilité a été très souvent attribuée au pays où la première entrée irrégulière a eu lieu. L'objectif de ces critères était d'empêcher l'« *asylum shopping* » (de multiples demandes d'asile dans différents États membres pour obtenir les meilleures conditions) et les « réfugiés en orbite » (transferts en chaîne de réfugiés entre des États membres en l'absence d'une responsabilité claire).
14. Articles 4, 6 - 11, 16, 17 et 20, et Considérant 15 du Règlement 604/2013 du 26 juin 2013, JO L 2013, 180/31.
15. Cette décision a été cassée par la Cour d'appel en août 2016 suite au recours du ministère public. Les quatre jeunes gens pourront toutefois rester au Royaume-Uni. <https://www.goodplanet.info/actualite/2016/08/02/migrants-cour-dappel-contre-transfert-de-refugies-de-calais-royaume-uni/#sthash.j1Ykj6dk.dpuf>

2. La relocalisation et les « hotspots » : une réponse inadaptée de l'UE

Pour gérer la pression migratoire, l'UE a adopté en 2015 des mesures de relocalisation d'urgence. La relocalisation est un mécanisme de répartition entre les États membres de personnes ayant besoin de protection internationale et qui se trouvent déjà sur le territoire européen. Les négociations menant à l'adoption de ces mesures ont mis à jour des lignes de fractures préoccupantes, certains États membres refusant clairement toute idée de partage des charges dans l'accueil des demandeurs d'asile (Tissier-Raffin 2015). De la bouche même du président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker (2015), « Là où l'Europe n'est pas à la hauteur, c'est sur notre solidarité collective à l'égard des réfugiés arrivés sur notre territoire ».

L'accord politique de juillet 2015 pour la relocalisation de 40 000 personnes a été formellement approuvé en septembre. Il a été convenu qu'il s'agirait d'un mécanisme volontaire : les États membres étaient libres d'y souscrire ou non (Conseil européen 2015a). Seules l'Autriche et la Hongrie ont décidé de ne proposer aucune place dans ce système. La deuxième décision – concernant la relocalisation de 120 000 personnes – a été adoptée en septembre 2015. Il s'agissait d'une répartition obligatoire. Faute de consensus, la décision a été adoptée à la majorité qualifiée et non à l'unanimité, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie¹⁶ et la Roumanie ayant voté contre (Conseil européen 2015b). Ces relocalisations doivent intervenir dans les deux ans à dater de la décision.

Ces deux mesures adoptées par l'UE en 2015 visent à mieux répartir les réfugiés entre les États membres et à soulager les pays dits « de première ligne », à savoir la Grèce et l'Italie. En effet, c'est par ces pays que la plupart des migrants et des réfugiés entrent dans l'UE. En principe, selon le règlement Dublin III (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2013a), ces deux pays devraient être responsables du traitement de toutes leurs demandes d'asile. Les accords conclus sont des dérogations limitées et temporaires audit règlement. À la date du 2 mars 2017, 13 546 relocalisations avaient été effectuées au total, dont 3 936 au départ de l'Italie et 9 610 au départ de la Grèce. Parmi les États membres, seules Malte et la Finlande sont en bonne voie pour satisfaire à leurs obligations alors que certains pays (Hongrie, Autriche et Pologne) refusent toujours de participer au programme et que d'autres (République tchèque, Bulgarie, Slovaquie, Hongrie) n'y prennent part que dans une mesure très limitée (Commission européenne 2017b).

Ce mécanisme de relocalisation soulève quelques questions au regard des droits fondamentaux. Ainsi, seuls les demandeurs d'asile arrivés en Italie ou en Grèce et titulaires de la « bonne » nationalité sont éligibles¹⁷. Seules entrent en ligne de compte les nationalités de demandeurs d'asile pour lesquelles le taux moyen de protection dans

16. La Slovaquie, suivie de la Hongrie, a déposé un recours en annulation de la mesure auprès de la CJUE arguant une violation des règles procédurales de l'UE, la répartition des compétences au sein de l'UE et le principe de proportionnalité, CJUE, affaires Slovaquie c/Conseil, C-643/15 et Hongrie c/Conseil, C-647/15 introduites le 2 décembre 2015, en attente.

17. En outre, ne peuvent être candidats à la relocalisation que les demandeurs d'asile arrivés en Italie ou en Grèce après le 15 août 2015 (première décision de relocalisation) et après le 24 mars 2015 (seconde décision). Ils doivent avoir introduit une demande d'asile en Grèce ou en Italie (nécessitant identification, enregistrement, prise d'empreinte digitale).

l'UE atteint au moins 75 % en première instance selon les derniers chiffres trimestriels d'Eurostat. Lors de l'adoption des décisions du Conseil (août et septembre 2015), étaient éligibles les ressortissants issus de Syrie, d'Irak, de République centrafricaine, d'Érythrée, du Yémen, de Bahreïn, du Swaziland et de Trinidad et Tobago. Par contre, le dixième rapport de la Commission européenne indique que les demandeurs d'asile actuellement éligibles doivent être issus de Syrie, du Burundi, d'Érythrée, des Maldives, du Qatar et du Yémen. Les Irakiens sont donc en toute logique désormais exclus (Commission européenne 2017b). Ce critère est discriminatoire et arbitraire puisqu'il peut mener à l'exclusion d'office de certains demandeurs d'asile dont il est avéré qu'ils ont besoin d'une protection internationale (HRW 2017 ; Guild *et al.* 2017). De plus, la décision de transfert d'un demandeur d'asile depuis la Grèce ou l'Italie vers un autre État membre n'entraîne pas une reconnaissance automatique d'un statut de protection pour celui qui en est bénéficiaire.

Par ailleurs, l'État d'accueil déterminera s'il peut être éligible au statut de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire. Or, des divergences persistent entre les États dans l'interprétation et la reconnaissance de ces deux statuts. Les personnes relocalisées ne bénéficieront pas, sur un pied d'égalité, des mêmes droits selon l'État membre vers lequel ils seront renvoyés. Ce traitement inégal est non seulement injustifiable par principe mais il est d'autant plus préjudiciable que les personnes relocalisées ne pourront bénéficier des droits attachés à la protection internationale que dans l'État qui leur a accordé la relocalisation. Ils ne bénéficieront donc pas de la liberté de circulation au sein des États membres de l'espace Schengen (Myria 2016 ; Tissier-Raffin 2015).

Enfin, le système ne permet pas l'expression d'une préférence par les demandeurs d'asile éligibles pour le pays de relocalisation. Cela expliquerait en partie leur manque d'enthousiasme à participer au programme, certains préférant décliner la proposition de relocalisation plutôt que de se voir imposer d'aller dans un pays et risquer de ne pas y retrouver leurs proches (De La Baume 2016 ; Forum-Réfugiés Così 2015). Malgré un droit de recours effectif (non-suspensif) contre la décision de relocalisation et la prise en compte de critères (familiaux, linguistiques ou culturels) facilitant leur intégration dans le pays d'accueil, la possibilité reconnue aux États d'indiquer des préférences ne peut que susciter des interrogations voire du scepticisme au regard des droits fondamentaux (Tissier-Raffin 2015).

La mise en œuvre concrète du plan de relocation repose par ailleurs sur la mise en place de centres de crise, les *hotspots*, aux frontières extérieures de l'UE. Destinés à aider les pays concernés à remplir leurs obligations de contrôle, d'identification, d'enregistrement et de prises d'empreintes des arrivants, ces centres ont pour objet de trier les demandeurs d'asile éligibles pour la relocalisation, les demandeurs d'asile dont la demande sera examinée par les autorités locales et les demandeurs dont la demande d'asile est manifestement infondée et qui ont vocation à être renvoyés¹⁸. La nature de ces

18. Plusieurs agences de l'UE assistent les autorités nationales dans les *hotspots* : en particulier le Bureau européen d'appui pour l'asile EASO (European Asylum Support Office), pour une collaboration pratique au niveau des demandeurs d'asile (enregistrement, identification, empreintes digitales, audition) et Frontex, l'Agence pour la coopération aux frontières extérieures de l'UE, pour le retour des « migrants irréguliers ». Europol et Eurojust apportent un soutien pour démanteler des réseaux de traite et de trafic d'êtres humains.

hotspots a très rapidement soulevé des questions : lieux d'accueil ou lieux de rétention pour les migrants irréguliers en attente de renvoi ? Après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie en mars 2016 (voir section 3), les centres installés dans les îles grecques sont devenus de fait des centres de rétention. Dans les jours qui ont suivi l'accord, les réfugiés et les migrants présents sur ces îles ont été conduits sur le continent, afin de transformer les centres d'accueil en centres fermés pour les nouveaux arrivants. Opposé à la détention obligatoire, le HCR a suspendu dès le 22 mars 2016 certaines de ses activités dans les centres fermés sur les îles, y compris le transport des arrivants vers et depuis ces sites, se limitant à veiller au respect des normes en matière de droits humains et à fournir des informations sur les procédures de demande d'asile¹⁹. Oxfam et Médecins sans frontières (MSF) lui ont emboîté le pas en annonçant deux jours plus tard qu'ils n'aideraient plus à l'acheminement des nouveaux arrivants vers les *hotspots* des îles grecques (RTBF-Info 2016). Les organisations de défense des droits de l'homme y ont dénoncé les conditions de vie déplorables (Amnesty international 2017a ; MSF 2017).

Une récente étude (2017) commanditée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen évalue de manière critique l'approche des *hotspots* au regard des droits fondamentaux. Loin de soulager la pression pesant sur la Grèce et l'Italie, les *hotspots* ont aggravé la situation et ont conduit à l'adoption de mesures répressives contraire aux droits de l'homme. Ils ont principalement fonctionné comme un mécanisme de « filtrage », offrant peu voire pas de garanties procédurales et échouant à identifier les vulnérabilités/besoins spéciaux des demandeurs d'asile. L'étude a recensé diverses pratiques condamnables : absence d'information sur la procédure de relocalisation, recours à la coercition pour recueillir les empreintes digitales et détention systématique pour prévenir les mouvements secondaires. L'insuffisance des infrastructures d'accueil et de moyens ont conduit à de longues périodes d'attente dans le traitement des migrants, induit des conditions de vie inhumaines, engendré chez les demandeurs d'asile un sentiment d'injustice, de discrimination et de désespoir (Guild *et al.* 2017).

3. L'accord UE-Turquie : l'externalisation pour mettre fin au droit d'asile ?

Un aspect important de la politique de l'UE en matière d'asile et de migration ayant un impact sur les droits des migrants réside dans la coopération extérieure de l'Union avec des pays tiers, principalement des pays de transit.

Le 18 mars 2016, la coopération entre l'UE et la Turquie, déjà initiée dans le cadre du plan d'action UE-Turquie (2015), est passée à la vitesse supérieure avec un nouvel accord politique très controversé. Ladite « Déclaration UE-Turquie » prévoit qu'à dater du 20 mars 2016, tous les « nouveaux migrants irréguliers » arrivant en Grèce seront

19. Melissa Fleming Porte-parole du HCR (2016), « Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie », 22 mars 2016. <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2016/3/56f14c5ce/hcr-redefinit-role-grece-apres-lentree-vigueur-laccord-ue-turquie.html>

refoulés en Turquie. L'accord prévoit en outre un mécanisme « un pour un » : pour un Syrien renvoyé en Turquie, un autre Syrien resté dans les camps de réfugiés en Turquie est envoyé en Europe grâce à un corridor humanitaire, l'objectif étant de contrer les traversées illégales entre la Grèce et la Turquie. Cette dernière s'est engagée à prendre « toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE ». En échange, elle a obtenu le versement total d'une somme de six milliards d'euros pour financer des projets en faveur des réfugiés en Turquie, la libéralisation des visas, et la relance du processus d'adhésion (Conseil de l'Union européenne 2016).

Cet accord a été largement débattu au sein de la société civile et des milieux académiques. D'un point de vue institutionnel, nombreux sont les juristes qui doutent de la validité de cet accord signé par le Conseil de l'UE avec un État tiers sans l'assentiment préalable du Parlement européen (Collett 2016 ; Corten et Dony 2016). La question a été tranchée dans le cadre d'un recours en annulation introduit auprès du Tribunal de l'UE (TUE) en avril 2016 par trois demandeurs d'asile²⁰. Selon ces derniers, ladite déclaration, qui a pris la forme d'un communiqué de presse, était un acte attribuable au Conseil européen matérialisant un accord international conclu le 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie. Le recours a été jugé irrecevable au motif que la décision de conclure un accord avec le gouvernement turc avait été prise par les États membres et non par le Conseil européen, la déclaration UE-Turquie ne pouvant dès lors être considérée comme un acte d'une institution de l'Union susceptible d'annulation²¹.

L'accord avec la Turquie pose en outre de sérieux problèmes en termes de respect des droits fondamentaux (Carlier et Leboeuf 2017). Le Haut-Commissariat aux réfugiés des NU (UNHCR 2016b), le Rapporteur spécial des NU sur les droits de l'homme des migrants (Crépeau 2016), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (Muižnieks 2016), Human Rights Watch (2016b) et Amnesty International (2016a) ont remis en cause sa légalité au regard du principe de non-refoulement consacré par la Convention de Genève et de l'interdiction des expulsions collectives garantie par la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Selon les termes de l'accord, tous les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés entrés irrégulièrement en Grèce via la Turquie sont renvoyés vers celle-ci, la Turquie étant considérée comme un pays tiers sûr. Les demandes d'asile déposées en Grèce font dès lors l'objet d'un rapide examen de recevabilité, sans analyse au fond des motifs. Si la personne bénéficie déjà d'une protection effective en Turquie (premier pays d'asile) ou avait pu effectivement y demander l'asile (pays tiers sûr²²), sa demande

20. Les requérants sont entrés sur le territoire grec et y ont introduit une demande d'asile en raison des pressions exercées par les autorités nationales et afin d'éviter d'être refoulés vers la Turquie avec, le cas échéant, le risque d'y être placés en rétention ou d'être expulsés vers leurs pays d'origine respectifs. Ils soutenaient que les pressions résultaient de la mise en œuvre de la déclaration en cause.

21. TUE, Ordonnance du 28 février 2017 NF, NG et NM /Conseil européen, T-192/16, T-193/16 et T-257/16.

22. Un pays tiers sûr est un pays hors de l'UE par lequel un demandeur d'asile a transité pendant son exode considéré comme sûr dans le sens où la personne aurait pu y avoir accès à une procédure d'asile et, en cas de décision positive, y obtenir un statut de protection internationale. La demande d'asile peut sur cette base être déclarée irrecevable sans qu'un examen sur le fond ne doive être mené (Myria 2016).

est déclarée irrecevable et elle est renvoyée en Turquie. Il s'agit ici de l'application des règles énoncées par la directive dite « procédure » qui détermine les deux cas de figure dans lesquels les autorités nationales peuvent déclarer irrecevable une demande d'asile (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2013b). La Grèce s'est empressée de transposer la directive au lendemain de l'accord dans le cadre d'une loi permettant l'application des concepts de « pays tiers sûr » et de « premier pays d'asile sûr »²³. Mais l'application de ces notions à la Turquie est contestable principalement pour deux raisons :

(1) La législation et la pratique turques sur l'accès à la procédure d'asile et à une protection internationale demeurent extrêmement restrictives. La Convention de Genève sur le statut de réfugié n'est pleinement applicable qu'aux ressortissants de pays membres du Conseil de l'Europe. Les Syriens y sont en principe autorisés à demander une protection temporaire depuis 2011, mais sans réelle garantie d'y avoir accès ni de l'obtenir. Le contenu de cette protection est également limité à l'accès à la santé, à l'éducation et au marché du travail. Les non-Syriens peuvent bénéficier d'une protection temporaire sous conditions depuis 2014 leur permettant d'accéder en théorie aux soins de santé et à l'enseignement, mais pas à l'emploi (Myria 2016).

(2) Le 6 avril 2016, la Turquie a adopté une loi visant à préciser que les Syriens renvoyés dans le cadre du nouveau dispositif peuvent demander et se voir accorder une protection temporaire couvrant à la fois ceux d'entre eux précédemment enregistrés en Turquie et ceux qui ne l'ont pas été²⁴. En tout état de cause, cette protection est loin d'être comparable au droit d'asile de la plupart des États membres et est difficile à mettre en œuvre. Par ailleurs, les organisations des droits de l'homme n'ont eu de cesse de dénoncer les pratiques de détention illégale de migrants et les violations du principe de non-refoulement. Human Rights Watch (HRW) (2016a) et Amnesty International (2017a) ont dénoncé des gardes-frontières turcs qui refoulent régulièrement des réfugiés syriens tentant de franchir la frontière. Des cas d'arrestation arbitraire et de détention illégale de migrants de toutes nationalités durant plusieurs semaines, parfois accompagnés de mauvais traitements, ont aussi été rapportés (Amnesty International 2017b).

Il est par ailleurs ironique de voir que la Turquie, aux yeux de l'UE, soit considérée comme un pays sûr autorisant le renvoi des demandeurs au départ de la Grèce alors même que la Grèce, condamnée en 2011 par la Cour européenne des droits de l'homme ne pouvait elle-même être considérée comme un pays sûr²⁵.

Un autre sujet d'inquiétude réside dans les accords de réadmission signés par la Turquie avec d'autres États tiers. Soucieuse de ne pas voir se maintenir durablement sur son territoire les migrants réadmis par les États européens et ceux qu'elle a contenus, l'UE a entrepris de signer à son tour des accords bilatéraux de réadmission avec les

23. Loi 4375 du 3 avril 2016.

24. Règlement n°2014/6883 relatif à la protection temporaire et règlement n°2016/8722 portant modification dudit règlement.

25. CeDH, M.S.S c/Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, Requête n° 30696/09.

États « sources d'immigration » tels que le Pakistan, la Russie, le Nigéria, la Syrie, et envisagerait de le faire avec 14 autres pays comme l'Irak, l'Iran, le Soudan, l'Égypte. Ces accords, en permettant le « refoulement en chaîne » de personnes fuyant les guerres et les persécutions, nient l'existence du droit fondamental de quitter son pays pour demander l'asile. L'interdiction de renvoyer une personne dans un pays, y compris considéré comme sûr, s'il y a un risque que ce dernier renvoie lui-même cette personne dans un autre pays risqué pour elle, celui de sa nationalité ou de sa résidence, est par ailleurs contraire à l'article 3 de la CEDH. Des Afghans ont ainsi été expulsés de Turquie sans réel examen individuel de leur situation (Toubon 2016).

Enfin, le mécanisme de réinstallation élaboré par l'UE et la Turquie organise un marchandage d'êtres humains et ignore totalement les réfugiés d'autres nationalités enregistrés en Turquie violant le principe de non-discrimination consacré par l'article 3 de la Convention de Genève (Carrera et Guild 2016 ; Cogolati 2016).

Malgré l'impact négatif de l'accord sur le plan humanitaire (MSF 2017 ; HRW 2017), la Commission européenne et le Conseil européen continuent, un an plus tard, de faire pression sur la Grèce pour accélérer les renvois vers la Turquie. Suite à l'accord UE-Turquie, les tentatives de renvoi des Syriens en Turquie étaient rendues particulièrement difficiles par les comités d'appel qui considéraient ces renvois dangereux pour les Syriens. En juin 2016, apparemment sous la pression de l'UE, le gouvernement grec a changé la composition de ces comités d'appel, renvoyant les experts indépendants des droits humains et écartant ainsi les membres qui, pour des motifs juridiques, s'opposaient au renvoi de Syriens en Turquie²⁶ (Crépeau 2017). Deux demandeurs d'asile syriens ont porté leur affaire devant le Conseil d'État grec dont la décision est encore attendue. Au 31 janvier 2017, personne n'avait été renvoyé de force en Turquie au motif que la Turquie était un pays tiers sûr. Toutefois, si le Conseil d'État rejetait l'appel, cela pourrait ouvrir la voie à des renvois massifs de demandeurs d'asile en Turquie (Amnesty international 2017a).

Pour la Commission européenne, l'accord avec la Turquie est un succès : près d'un an après son adoption « les traversées quotidiennes entre la Turquie et les îles grecques sont passées de 10 000 personnes par jour en octobre 2015 à 43 par jour. Dans l'ensemble, les arrivées ont reculé de 98 %. Le nombre de décès en mer Égée a également considérablement baissé depuis que la déclaration a pris effet, passant de 1 100 (au cours de la même période en 2015-2016) à 70 aujourd'hui » (Commission européenne 2017c). Cependant pour Amnesty International, la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), HRW, MSF, Solidarity Now, le Conseil des réfugiés grec, et l'Union des droits de l'homme grecque, l'accord UE-Turquie est un échec. Il viole le droit international de l'asile, crée des conditions dégradantes pour les migrants bloqués sur les îles grecques, et met à mal les valeurs européennes des droits de l'homme et de la dignité (Raffenberg 2017, CES 2016).

26. À la date du 31 décembre, ces nouveaux comités avaient déjà jugé dans 20 cas que la Turquie était un pays sûr, bien qu'elle exclue les non-Européens de sa protection des réfugiés. Cela contraste avec les comités précédents, qui n'avaient confirmé les décisions d'irrecevabilité des demandes d'asile émises par le Service Grec d'Asile que dans trois cas sur 393 (MSF 2017).

4. Le nouveau mandat de Frontex: contrôler les frontières extérieures au détriment des droits des migrants

Au nom de la lutte contre le trafic d'êtres humains et les passeurs, l'UE s'est dotée d'un arsenal juridique et militaire de plus en plus complet pour contrer les arrivées clandestines. En 2004, elle a créé l'agence Frontex chargée d'assurer la gestion de la coopération opérationnelle de ses frontières extérieures. Si Frontex présente et justifie ses actions de contrôle des frontières par la nécessité de secourir les migrants, et de lutter contre le terrorisme, l'Agence a souvent été accusée de violer les droits fondamentaux des migrants et des réfugiés et de porter atteinte au principe de non-refoulement (Tissier-Raffin 2015 ; Cogolati 2016). En 2012, la Cour de justice de l'UE (CJUE) avait ainsi annulé une décision du Conseil européen attribuant à l'agence de nouvelles compétences qualifiées d'« ingérences dans les droits fondamentaux des personnes »²⁷. En 2014, la Médiatrice européenne s'est interrogée sur les opérations de retour menées par Frontex. Dans ses conclusions, elle suggère des modifications pour assurer au mieux les droits fondamentaux des migrants lors des retours forcés, modifications ayant trait à la transparence des opérations, à la mise en œuvre de règles communes de recours à la contrainte et l'amélioration des voies de recours (Médiatrice européenne 2015).

En octobre 2016, Frontex est rebaptisée « Agence européenne de gardes-frontières et gardes-côtes » et voit ses compétences renforcées (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2016). Sous un nouveau nom, l'Agence s'inscrit dans la continuité de Frontex : à l'objectif de gestion des flux migratoires s'ajoute celui du maintien de la sécurité au sein de l'UE. Ce nouveau mandat nécessite quelques considérations au regard des droits des migrants.

L'Agence a gagné en puissance. Les États membres refusant de mettre leur personnel à sa disposition dans une situation exceptionnelle doivent désormais justifier ce refus et doivent, dans tous les cas, être prêts à mettre à disposition la moitié des effectifs prévus. L'Agence peut désormais évaluer la vulnérabilité de la frontière extérieure des États membres. Ce pouvoir d'initiative et d'action est nouveau. Si la frontière n'est pas suffisamment « bien gardée », l'Agence pourra intervenir et se déployer sur le territoire des États membres. Si l'État membre refuse de coopérer, le Conseil pourra réintroduire des contrôles aux frontières intérieures en l'excluant temporairement de l'espace Schengen. Ces nouveaux pouvoirs sont inquiétants puisqu'ils ont pour objectif d'obliger les États membres à conduire une politique de contrôle strict aux frontières, de manière à empêcher les personnes de les franchir (CIRE 2016). Ses compétences renforcées en matière de collecte et de traitement des données sont préoccupantes. Elle centralisera les données à caractère personnel non seulement de personnes soupçonnées « d'implication dans des activités criminelles transfrontières, notamment le trafic de migrants, la traite des êtres humains ou le terrorisme », mais aussi des personnes « qui franchissent sans autorisation les frontières extérieures ». Aux yeux des décideurs européens, les migrants seraient donc assimilés à des profils à risque, voire à des criminels qu'il faut tenir à l'œil en les identifiant rapidement pour contrer le

27. CJUE, 5 septembre 2002, Parlement européen v/Conseil, C-355/10.

risque ou la menace potentielle qu'ils incarnent. Cette confusion contribue à faire vivre l'amalgame entre migrants et criminels voire entre migrants et terroristes (*ibid.*).

Avec le nouveau mandat, l'Agence se verra octroyer plus de moyens pour réaliser ses activités, devenant l'agence la plus financée de l'UE ce qui ne laisse planer aucun doute sur les priorités de l'UE et des États membres en matière de politique migratoire et d'asile²⁸. En revanche, les garanties en termes de protection des droits fondamentaux ne sont pas évoquées. Toutes les inquiétudes émises par le Médiateur européen et certaines ONG (Frontexit 2014) sont restées sans réponse alors que le rôle de l'Agence dans la mise en place d'une politique de retours forcés au niveau européen est élargi de manière significative (Cogolati 2016). Un chapitre entier du règlement est consacré aux expulsions, attestant de la priorité accordée à cet aspect de la politique migratoire. L'expulsion massive de migrants irréguliers considérés comme « indésirables » apparaît ainsi comme l'une des visées premières de l'UE²⁹ au détriment du principe de non-refoulement inscrit dans la Convention de Genève et du principe d'examen individuel de chaque situation (Lievens 2016). L'Agence peut organiser, à la demande d'un ou plusieurs États membres participants ou de sa propre initiative, des opérations de retour dont les moyens matériel et humain sont fournis par cet État membre et/ou un État tiers. Mais en cas de violation des droits humains, qui sera tenu pour responsable ? L'Agence, l'État membre ayant décidé d'expulser les personnes ou l'État tiers qui a fourni le personnel (CIRE 2016) ?

Le fait que l'Agence puisse désormais imposer des opérations sur le territoire des États membres rend plus difficile encore l'identification des responsables en cas de violations des droits humains. En effet, dans l'éventualité d'une violation lors d'une opération imposée par l'Agence, les États pourront avoir tendance à rejeter la responsabilité sur celle-ci (puisqu'ils n'ont pas eu l'initiative de l'opération) et cette dernière pourra faire de même envers les États (puisqu'il s'agira de leur personnel sur le terrain). L'Agence pourra coopérer de manière plus poussée avec les États tiers où les standards européens en matière de droits fondamentaux ne sont pas respectés sans pouvoir les tenir pour responsables d'éventuelles violations des droits fondamentaux (CIRE 2016).

Un autre élément inquiétant concerne le manque de contrôle sur les activités de l'Agence. Le contrôle démocratique est très limité bien que le nouveau mandat introduise un article qui rend l'Agence responsable devant le Parlement européen et le Conseil. Ainsi que le souligne Lievens (2016), il s'agit d'« un vernis démocratique déjà largement craquelé ». Frontex a été mise en cause fin août 2016 pour un usage excessif et quasi systématique de la force durant ses interventions en Mer Égée³⁰. L'Agence a nié

28. À son budget annuel de 143,3 millions d'euros (2015), la Commission européenne prévoit de rajouter 31,5 millions d'euros dès 2017 et de créer 602 postes supplémentaires avec les ressources financières correspondantes d'ici 2020. En comparaison, le Bureau européen de soutien en matière d'asile dispose d'un budget d'environ 19 millions d'euros en 2016. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Budget-2016-adopted-by-MB.pdf>

29. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf

30. The Intercept, « Shoot First : coast guard fired at migrant boats, European border agency documents show », 22 août 2016 ; Le Point, « Frontex a-t-elle tiré sur des migrants ? », 1^{er} septembre 2016. <http://www.rfi.fr/europe/20160902-poseidon-frontex-mediterranee-tirs-bateaux-migrants-questions>

et a renvoyé la responsabilité vers les autorités grecques. Mais les garde-côtes grecs ne seront finalement pas condamnés non plus³¹. Sur le plan judiciaire, Frontex n'a jamais été inquiétée et condamnée par une juridiction, bien que des violations des droits fondamentaux aient été alléguées voire dûment documentées par des ONG (Tissier-Raffin 2015).

5. Vers un système d'asile européen moins protecteur et moins accueillant ?

L'afflux de migrants a révélé les faiblesses existantes du régime d'asile européen commun (RAEC)³² et d'un de ses piliers, le système Dublin III³³. Malgré certaines normes européennes communes, les taux de reconnaissance du statut de réfugié divergent au sein des États membres et encouragent les mouvements secondaires irréguliers des demandeurs d'asile. Compte tenu de ces faiblesses, l'UE a lancé au printemps 2016 un large processus de réforme dans le but de créer un régime européen d'asile commun, durable et équitable en réduisant les clauses discrétionnaires sur des aspects essentiels de la procédure d'asile (Commission européenne 2016h).

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a lancé la première étape de la révision du régime d'asile européen commun (RAEC). Elle prévoit dans sa révision du règlement Dublin III (Commission européenne 2016i) de sanctionner les demandeurs d'asile procédant à des mouvements secondaires en leur retirant les avantages matériels liés à l'accueil, en plus de leur appliquer une procédure d'asile accélérée. Les États membres auraient parallèlement l'obligation de reprendre un bénéficiaire de protection internationale qui séjournerait irrégulièrement dans un autre État membre.

L'application de sanctions peut être discutée : ce type de mesure souligne que les demandeurs d'asile n'ont pas seulement des droits, mais aussi des obligations à l'égard des États membres qui les accueillent. Cependant, les migrants ne sont pas toujours seuls responsables des mouvements secondaires, certains États membres (Italie, Grèce) qui n'avaient pas toujours la capacité et/ou la volonté de les enregistrer et de les retenir chez eux ayant laissé s'organiser leur transit vers d'autres États (Balleix 2016).

Par ailleurs, la proposition de révision du règlement Dublin (article 3.3) prévoit de rendre obligatoire un examen de la recevabilité de toutes les demandes d'asile au regard des notions de premier pays d'asile et de pays tiers sûr. Dans ce cas, la personne bénéficie toujours d'un examen individuel de sa demande d'asile, et d'un droit de recours, mais qui porte seulement sur la question de la protection que peut lui accorder le pays tiers sûr ou de premier asile, et non sur le fond de sa demande d'asile. Ces notions n'étaient jusqu'à maintenant qu'optionnelles, certains États membres ne les ayant même pas transposées. En faire un critère commun obligatoire de recevabilité des demandes d'asile conduirait à

31. <https://www.fidh.org/fr/themes/droits-des-migrants/renforcement-de-l-agence-frontex-l-ue-reste-sourde-aux-cris-d-alarme>

32. Le RAEC repose sur cinq piliers : la directive sur les conditions d'accueil, la directive relative aux procédures d'asile, la directive relative aux conditions requises, le règlement Eurodac et le règlement de Dublin.

33. Voir note 13.

restreindre drastiquement le champ de la protection internationale dans l'UE, n'y étant examinées au fond que les demandes de personnes dont l'Union estimerait qu'elles ne peuvent être protégées de manière suffisante dans d'autres pays tiers. Il s'agirait ici d'une généralisation de la logique ayant présidé à la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 alors même que la qualification de la Turquie en tant que premier pays d'asile et pays tiers sûr est discutable (Balleix 2016 ; Forum-Réfugiés Cose 2016b)³⁴.

Dans un second *package* de propositions publié le 13 juillet 2016, la Commission européenne propose d'une part de transformer les directives « procédures » (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2013b) et « qualifications » (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2011) en règlements afin d'harmoniser les procédures d'asile et les conditions d'octroi d'une protection internationale (Commission européenne 2016c et 2016e), et d'autre part de réviser la directive « accueil » (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2013c) (Commission européenne 2016d). Si ces propositions apportent quelques améliorations au système commun d'asile, elles soulèvent aussi des questions au regard des droits fondamentaux. Au titre des améliorations, notons l'obligation renforcée des États membres d'évaluer les besoins spécifiques (propositions « procédures » & « accueil ») ; la nomination d'un représentant légal pour les mineurs isolés étrangers (MIE) dans les cinq jours (proposition « accueil ») ; la réaffirmation du droit de tous les demandeurs d'asile à une aide juridique gratuite dès la première instance, y compris le droit d'être accompagné durant l'entretien d'examen de leur demande (proposition « procédures »).

Par contre, un certain nombre de dispositions peuvent constituer un affaiblissement des garanties offertes aux demandeurs d'asile. Dans le cadre de la proposition « procédures », sont notamment inquiétantes les dispositions relatives : au caractère non suspensif du recours contre une décision négative rendue dans le cadre d'une procédure accélérée et au délai raccourci de deux semaines pour introduire ce recours, l'application de la procédure accélérée aux demandeurs ressortissants de pays d'origine sûrs, l'application obligatoire des concepts de « pays tiers sûrs » et de « pays de premier asile » sans qu'aucun mécanisme de contrôle ne soit prévu pour l'application du concept de « pays tiers sûr ». La proposition de règlement « qualifications » prévoit en outre l'introduction d'un dispositif de révision du statut de bénéficiaire de la protection internationale. Ainsi, une personne ayant obtenu le statut de réfugié ne serait protégée que pour une durée initiale de trois ans au terme desquels son statut serait révisé pour vérifier si les risques en cas de retour persistent. Une telle disposition entraînera sans aucun doute la précarisation des statuts de protection (Forum-Réfugiés Cose 2016b).

Afin de lutter contre les mouvements secondaires, la proposition de directive révisée « accueil » prévoit que lorsqu'un demandeur sera identifié dans un État membre autre que celui dans lequel il est autorisé à se trouver au regard des critères du règlement Dublin, il sera renvoyé dans ce dernier et s'y verra retirer toutes les conditions matérielles d'accueil (sauf l'aide médicale). Sa demande d'asile sera automatiquement traitée en

34. Parmi les autres propositions de la Commission européenne figurent celle de transformer le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une Agence européenne pour l'asile (AEA), et celle de compléter le système de Dublin par un mécanisme correctif (Commission européenne 2016j, 2016k).

procédure accélérée. Cet accès limité aux droits sociaux n'est pourtant pas compatible avec les normes des droits de l'homme reconnus par la Convention de Genève, la CEDH, la Charte sociale européenne et la Charte des droits fondamentaux (Hruschka 2016).

Ces propositions relatives à une harmonisation plus contraignante des normes doivent être prises avec précaution. La Commission a souligné qu'elles devraient permettre de réduire « les facteurs d'attraction injustifiés qui encouragent les départs vers l'UE ». Ces objectifs risquent de se traduire par un nivellement vers le bas au niveau des conditions d'accueil et des droits des migrants. Cela irait à l'encontre de l'objectif affiché de créer une politique d'asile européenne plus humaine (HRW 2016c ; AEDH 2016). Par ailleurs, une convergence vers le bas des normes ne supprimerait pas les véritables facteurs d'attraction tels que des réseaux familiaux ou sociaux préexistants, ou simplement la prospérité économique générale d'un État membre (Enderlein et Koenig 2016).

Conclusion

L'examen des mesures adoptées en 2016 pour faire face au défi de la crise migratoire conduit à un bilan mitigé du point de vue des droits de l'homme. Les États membres et l'UE ont réagi en utilisant des moyens qui ont mis de côté les valeurs fondamentales et la protection des droits plutôt que d'œuvrer pour leur maintien. Les politiques de l'UE ont mis essentiellement l'accent sur la prévention des arrivées de réfugiés et sur l'externalisation de la gestion des demandeurs d'asile et des réfugiés (HRW 2017).

La possibilité pour les réfugiés d'entrer légalement sur le territoire de l'UE pour y bénéficier d'une protection internationale est présentée comme une alternative aux voyages dangereux en Méditerranée et aux réseaux de trafiquants. Néanmoins les différentes catégories de voies d'entrée légales soulèvent des questions juridiques et politiques qui se heurtent à des intérêts contradictoires. Le programme de réinstallation des réfugiés n'est pas un franc succès au vu des faibles progrès réalisés dans les États membres. Quant au regroupement familial, autre voie d'entrée légale par excellence, les restrictions imposées aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ont été renforcées en 2016 dans certains États membres de destination. Dans de telles conditions, le recours aux itinéraires périlleux continuera de se développer offrant aux réseaux de passeurs un bel avenir.

Le constat est similaire en ce qui concerne la relocalisation. Les États membres se sont montrés peu enclins à partager plus équitablement la responsabilité des demandeurs d'asile au sein de l'UE. Le programme soulève par ailleurs de nombreuses questions au regard des droits fondamentaux : critère discriminatoire et arbitraire de la nationalité, absence de prise en compte de la préférence des demandeurs d'asile éligibles, traitement inégal des bénéficiaires selon l'État d'accueil... Les *hotspots*, éléments centraux du programme, loin de soulager la pression pesant sur la Grèce et l'Italie, ont aggravé la situation. Ils ont conduit à l'adoption de mesures répressives contraaires aux droits de l'homme, induit des conditions de vie inhumaines, et engendré chez les demandeurs d'asile un sentiment d'injustice, de discrimination et de désespoir.

L'accord Turquie-UE de mars 2016 a consacré l'approche de l'externalisation de la politique d'asile. Cet accord a provoqué de vives réactions de la part de nombreuses organisations de défense des droits de l'homme et continue de soulever des questions sur le respect des droits fondamentaux : détentions illégales, atteintes au principe de non-refoulement, arrestations arbitraires, mauvais traitement. Du fait de cet accord, l'UE apparaît progressivement comme une forteresse fermée aux migrants économiques et aux réfugiés (Nahavandi 2016), une forteresse qui s'est dotée d'une arme controversée, l'agence Frontex dont l'objectif non avoué serait de « refouler un grand nombre de migrants se présentant aux frontières extérieures de l'Union européenne » (Ottavy et Clochard 2014).

Ainsi que l'a recommandé le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, pour relever les défis migratoires efficacement et dans le respect des droits de l'homme, les États membres devraient respecter leurs obligations en matière de droits humains et œuvrer ensemble à la mise au point de solutions communes fondées sur la solidarité interétatique. Ils devraient se garder d'adopter des dispositions toujours plus restrictives en matière d'asile et qui affaiblissent les normes des droits de l'homme (Muižnieks 2016).

Références

- AEDH (2016) Coercition et exclusion ne font pas une politique d'asile équitable! Les pistes de la Commission pour une réforme de l'asile sont pour les unes inacceptables, pour les autres irréalistes !, 4 mai. <http://statewatch.org/news/2016/may/eu-aedh-on-new-asylum-proposals-pr.pdf>
- Amnesty International (2016a) EU -Turkey Summit: EU and Turkish leaders deal death blow to the right to seek asylum, Press Release, Londres, Amnesty International, 8 mars 2016.
- Amnesty International (2016b) Hotspot Italy. How EU's Flagship Approach leads to violations of refugee and migrant rights, Londres, Amnesty International.
- Amnesty International (2017a) Rapport 2016/2017- La situation des droits humains dans le monde, Londres, Amnesty International.
- Amnesty International (2017b) A blueprint for despair. Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal, Londres, Amnesty International. https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2Fd105e8fc-09d6-42c0-803f-46236025035d_eu-turkey+deal+eur+25-5664-2017.pdf
- Balleix C. (2016) « Vers quelle réforme du régime d'asile européen commun s'oriente-t-on ? », Fondation Robert Shuman, Question d'Europe, 400, 11 juillet.
- Carlier J.Y. et Leboeuf L. (2017) « Droit européen des migrations », Journal de droit européen, 237, mars, 110-119.
- Carrera E. et Guild S. (2016) Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings: Policy Dilemmas in the EU, CEPS, Bruxelles.
- CES (2016) La CES demande au Conseil de mettre fin à l'accord UE-Turquie, Communiqué de presse, 21 juin. <https://www.etuc.org/fr/presse/la-ces-demande-au-conseil-de-mettre-fin-%C3%AO-laccord-ue-turquie>
- CIRE (2016) Nouveau mandat de Frontex : face à la crise migratoire, une réponse toujours plus attentatoire aux droits humains, Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers, août.

- Cogolati S. (2016) « Les politiques migratoires extérieures de l'Union européenne à l'épreuve des droits de l'homme », *Journal de droit européen*, 229, mai, 175-181.
- Cogolati S., Verlinden N. et Schmitt P. (2015) *Les migrants en Méditerranée : la protection des droits de l'homme*, Direction générale des politiques externes, Département thématique, Parlement européen.
- Collett E. (2016) *The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal*, Migration Policy Institute, mars. <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>
- Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (2016) *Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités*. Document thématique, Conseil de l'Europe, Strasbourg. <https://rm.coe.int/16806da9dc>
- Commission européenne (2015) *Un agenda européen en matière de migration*, COM (2015) 240 final, 13 mai 2015.
- Commission européenne (2016a) *Relocation and Resettlement - State of Play*, 6 décembre 2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en_0.pdf
- Commission européenne (2016b) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, COM (2016) 468 final, 13 juillet 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=FR>
- Commission européenne (2016c) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, COM (2016) 467 final, 13 juillet 2016.
- Commission européenne (2016d) Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), COM (2016) 465, 13 juillet 2016.
- Commission européenne (2016e) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu cette protection, et modifiant la directive 2011/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, COM (2016) 466, 13 juillet 2016.
- Commission européenne (2016h) *Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, COM (2016) 197 final, 4 mai 2016.
- Commission européenne (2016i) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) COM (2016) 270 final, 4 mai 2016.
- Commission européenne (2016j) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010, COM (2016) 271, 4 mai 2016.
- Commission européenne (2016k) Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM (2016) 270 final/2, 4 mai 2016.

- Commission européenne (2017a) Neuvième rapport sur la relocation et la réinstallation, COM (2017) 74 final, 8 février 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170208_ninth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf
- Commission européenne (2017b) Dixième rapport sur la relocation et la réinstallation, COM (2017) 202 final, 2 mars 2017.
- Commission européenne (2017c) « La Commission appelle à redoubler d'efforts pour la mise en œuvre des mesures de solidarité prises en application de l'agenda européen en matière de migration », Communiqué de presse, 2 mars 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-348_fr.htm
- Conseil européen (2015a) Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, OJ L 239, 15 septembre 2015, 146–156.
- Conseil européen (2015b) Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, OJ L 248, 24 septembre 2015, 80–94.
- Conseil de l'Union européenne (2015) Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015–2020, 9798/15, 10 juin 2015.
- Conseil de l'Union européenne (2016) EU-Turkey Statement, 18 mars 2016. www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement
- Conseil Justice et Affaires Intérieures (JAI) (2015) Conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, 20 juillet. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/fr/pdf>
- Crépeau F. (2017) Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants sur sa mission en Grèce, Conseil des droits de l'homme, A/HRC/35/25/Add.2
- Crépeau F. (2016) EU Migration Summit: 'Some European States showing a complete disregard for human rights' –UN expert, News Release, Nations Unies, Droits de l'Homme, Haut-Commissariat, Genève, 16 mars.
- Crépeau F. (2015) Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Tableur sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants, Nations Unies, 8 mai. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/092/49/PDF/G1509249.pdf?OpenElement>
- Crépeau F. et Purkey A. (2016) Facilitating Mobility and Fostering Diversity: Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 92. <https://www.ceps.eu/publications/facilitating-mobility-and-fostering-diversity-getting-eu-migration-governance-respect>
- Corten O. et Dony M. (2016) Accord politique ou juridique : Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?. <http://eumigrationlawblog.eu/accord-politique-ou-juridique-quelle-est-la-nature-du-machin-conclu-entre-lue-et-la-turquie-en-matiere-dasile/>
- De La Baume M. (2016) Why the EU's refugee relocation policy is a flop, 1 juin. <http://www.politico.eu/article/why-eu-refugee-relocation-policy-has-been-a-flop-frontex-easo-med/>
- Enderlein H. et Koenig N. (2016) « En route vers Dublin IV : partager les normes, les responsabilités et les coûts », Jacques Delors Institut, Policy Paper, 169, 29 août 2016.

- EMN (2017) Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Report: EMN Synthesis Report, European Commission, European Migration Network. http://emn.ie/files/p_201704190426462016_family_reunification_synthesis_report_April2017.pdf
- Forum-Réfugiés Cosi (2015), Programme européen de relocalisation : une mise en œuvre laborieuse, 29 décembre. <http://www.forumrefugies.org/s-informer/actualites/programme-europeen-de-relocalisation-une-mise-en-oeuvre-laborieuse>
- Forum-Réfugiés Cosi (2016a) Vers un cadre commun de réinstallation dans l'UE... sans nouvel engagement d'accueil, Newsletter, 21, septembre. <http://www.forumrefugies.org/s-informer/actualites/vers-un-cadre-commun-de-reinstallation-dans-l-ue-sans-nouvel-engagement-d-accueil>
- Forum-Réfugiés Cosi (2016b) « Vers un système d'asile européen moins protecteur et moins accueillant ? », Newsletter, 20, juillet-août.
- FRA (2016) Asile et migration vers l'UE en 2015, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, Agence des droits fondamentaux.
- Frontexit (2014) Bilan de la campagne Frontexit : l'incompatibilité du mandat de Frontexit avec le respect des droits fondamentaux, mai. <https://www.frontexit.org/fr/docs/41-bilan-frontexit-2014fr/file>.
- Guild E., Costello C. et Moreno-Lax V. (2017) Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional protection for the benefit of Italy and Greece, Parlement européen, Commission LIBE, PE 583 132.
- Hassel A. et Wagner B. (2016) La « crise migratoire » européenne : défi, menace ou opportunité ?, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2016, Bruxelles, ETUI et OSE, 63-96.
- Hruschka C. (2016) « Dublin est mort, vive Dublin ! La proposition de réforme du 4 mai 2016 de la Commission européenne », EU Migration Law Blog, 24 mai 2016. <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-est-mort-vive-dublin-la-proposition-de-reforme-du-4-mai-2016-de-la-commission/>
- HRW (2016a) EU Policies Put Refugees At Risk. An Agenda to Restore Protection, Bruxelles, Human Rights Watch, 23 novembre 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>
- HRW (2016b) EU: Turkey Mass-Return Deal Threatens Rights, Would Harm Refugees, Undermine EU's Principles, Press Release, Bruxelles, Human Rights Watch, 15 mars 2016.
- HRW (2016c) EU: Asylum proposals go in wrong direction, Bruxelles, Human Rights Watch, 8 avril 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/04/08/eu-asylum-proposals-go-wrong-direction>
- HRW (2017) Greece : A Year of Suffering for Asylum Seekers, Bruxelles, Human Rights Watch, 15 mars 2017. <https://www.hrw.org/news/2017/03/15/greece-year-suffering-asylum-seekers>
- Lievens C. M. (2016) Nouveau Frontex, même impunité, état des droits de l'homme en Belgique, Rapport 2016-2017, Bruxelles, Ligue des droits de l'homme.
- MSF (2017) Un an après l'accord UE-Tuquie : lutter contre les contre-vérités de l'UE, Médecins sans Frontières. https://msf.lu/sites/default/files/report_eu_turkey_deal_fr_final.compressed.pdf
- Médiatrice européenne (2015) Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), 4 mai 2015. <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59740/html.bookmark>
- Muižnieks N. (2016) Les migrants en situation de vide juridique en Europe ont le droit de vivre dans la dignité, Le carnet des droits de l'homme, Strasbourg, 15 novembre 2016.
- Myria (2016) La migration en chiffres et en droits, Centre Fédéral Migration, Bruxelles juillet.

- Nahavandi F. (2016) La question des migrants dans les relations turco-européennes, Espace de libertés, novembre.
- OIM (2016) Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Flow Monitoring Compilation, 2015 Overview, Organisation internationale des migrations. <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf>
- OIM (2017) Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Flow Monitoring Compilation, 2016 Overview, Organisation internationale des migrations. http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf
- Ottavy E. et Clochard O. (2014) Franchir les dispositifs établis par Frontex – Coopérations policières transfrontalières et refoulements en mer Egée, Revue européenne des migrations internationales, (30)2, 137-156.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2011) Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JO L 337, 20 décembre, 9-26.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2013a) Règlement (UE) n°604/2013 du 26 juin 2013 établissant des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180, 29 juin 2013, 31-59.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2013b) Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO L 180, 29 juin 2013, 60-95.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2013c) Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, JO L 180, 29 juin 2013, 96-116.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2016) Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, JO L 251, 16 septembre 2016, 1-76.
- Raffenberg M. (2017) En Grèce, le cri de colère des réfugiés et des ONG contre l'accord UE-Turquie, Le Monde, 20 mars 2017. http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/03/20/en-grece-le-cri-de-colere-des-refugies-et-des-ong-contre-l-accord-ue-turquie_5097450_3214.html
- RTBF-Info (2016) Migrants: les ONG se retirent des hotspots sur les îles grecques, des situations 'déplorables', 24 mars 2016. https://www.rtbf.be/info/monde/detail_migrants-les-ong-se-retirent-des-hotspots-sur-les-iles-grecques-des-situations-urgentes-et-deplorables?id=9251345
- Tissier-Raffin M. (2015) Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions, Revue des Droits de l'homme, 8, 1-27.
- Toubon J. (2016) Avis du Défenseur des droits, 16-18, Paris, 8 juillet.
- UNHCR (2015) UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016, Nations Unies, Genève. <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/558019729/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2016.html>

UNHCR (2016a) UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017, Nations Unies, Genève.
<http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html>

UNHCR (2016b) Réaction du HCR à la déclaration des chefs d'État de l'UE et du gouvernement de la Turquie, le 7 mars, Communiqué de presse, Nations Unies, Genève, 8 mars 2016. <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2016/3/56dec486c/reaction-hcr-declaration-chefs-detat-lue-gouvernement-turquie-7-mars.html>.

Tous les liens ont été vérifiés le 05.11.2017.

Chapitre 4

Le socle européen des droits sociaux : d'une première ébauche à une Recommandation de la Commission européenne

Sebastiano Sabato et Bart Vanhercke¹

Introduction

Il est largement admis que l'Union européenne (UE) et ses États membres ne respectent pas l'un des objectifs fondamentaux du projet européen : la poursuite simultanée du progrès économique et social (Vandenbroucke et Vanhercke 2014). L'héritage de la crise économique en termes sociaux et budgétaires, la faible croissance économique et le chômage structurel qui persistent depuis des années, la montée des inégalités et les défis du vieillissement démographique constituent autant d'éléments rendant encore plus difficile cette poursuite du progrès économique et de la cohésion sociale. S'il ne faut pas sous-estimer le fait que la « dimension sociale de l'UE » a été activement poursuivie au cours des cinquante dernières années – avec le large acquis social qui en résulte –, il paraît néanmoins juste de dire que l'agenda politique de l'UE a été dominé par des préoccupations économiques, budgétaires et monétaires et des mesures d'austérité depuis maintenant plusieurs années (2008-2014).

En conséquence, l'agenda social de l'UE des cinq dernières années s'est limité à des initiatives largement symboliques telles que la Garantie pour la jeunesse et le Paquet investissement social (PIS) (tous deux proposés en 2013). La proposition d'une « première ébauche » de socle européen des droits sociaux (SEDS)² présentée par la Commission européenne en mars 2016 pourrait toutefois constituer le début embryonnaire d'un développement de politiques sociales et d'emploi plus ambitieuses au niveau européen, et qui s'appuierait sur l'acquis existant (Commission européenne 2016b).

Le chapitre est organisé comme suit. La section 1 décrit brièvement les principaux traits de la « première ébauche de socle européen des droits sociaux » publiée par la Commission en mars 2016. La section 2 dépeint les positions et préoccupations – à la fois sur les questions de fond et de gouvernance – des principaux acteurs européens concernant cette proposition initiale du socle : les institutions et organismes de l'UE, les grandes organisations des partenaires sociaux européens, les organisations non

1 Les auteurs remercient Denis Bouget, Dalila Ghailani (OSE) et Zane Rasnača (ETUI) pour leurs commentaires fort utiles. Marcel Muraile (stagiaire OSE/ULB) nous a apporté une assistance très appréciée dans notre recherche. Nous sommes aussi reconnaissants à Pieter-Jan De Graeve (Université de Gand) ainsi qu'à deux réviseurs anonymes pour leurs commentaires d'une version antérieure du chapitre, publiée (en néerlandais et en français) par Vanhercke et Sabato (2017). La responsabilité du contenu du présent chapitre repose sur leurs deux auteurs.

2. Le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, avait annoncé le SEDS au cours de son premier Discours sur l'État de l'Union devant le Parlement européen en septembre 2015.

gouvernementales européennes (y compris les ONG anti-pauvreté) et la communauté académique. Cette section indique tant les forces que les faiblesses de ce qui a probablement constitué l'initiative la plus significative de l'année 2016 dans le domaine social.

La section 3 discute des contenus de la Recommandation sur le socle publiée par la Commission au début de l'année 2017 (Commission européenne 2017a) et la compare avec la première ébauche de mars 2016. Nous proposons en outre quelques réflexions sur la mesure dans laquelle la consultation publique a eu une incidence sur les orientations de fond de la Recommandation. Nous concluons que, malgré les pièges éventuels et les lacunes évidentes, la proposition de socle possède le potentiel pour représenter un « nouveau départ » pour l'Europe sociale après le Brexit : *a minima*, il ouvre la voie à un nouvel « agenda social » des institutions européennes qui se faisait attendre depuis longtemps, et met la question des droits sociaux – y compris dans le contexte de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – au centre de l'attention. Une proclamation solennelle du SEDS par les chefs d'État et de gouvernement n'apportera toutefois des résultats concrets que si elle est soutenue par des modalités de mise en œuvre efficaces. En d'autres termes, le SEDS représente une réelle opportunité, mais ce n'est qu'une étape (majeure, certes) vers la création d'une véritable dimension sociale pour l'Union européenne.

1. Une « première ébauche » de socle européen des droits sociaux : rééquilibrer les dimensions économiques et sociales de l'UE ?

Au niveau discursif au moins, la nécessité de renforcer la dimension sociale de l'UE et de rééquilibrer les politiques sociales et économiques de l'UE – en particulier dans la zone euro – a constitué une préoccupation majeure de la Commission Juncker depuis son entrée en fonction en novembre 2014. Cette priorité était en effet mentionnée dans le discours inaugural du président de la Commission au Parlement européen de juillet 2014 (Commission européenne 2014) et a été réitérée dans la communication de la Commission de 2015 sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire (UEM) (Commission européenne 2015). Elle était également évoquée dans le « Rapport des cinq présidents » de juin 2015 (Juncker *et al.* 2015) qui confirmait l'ambition que le président Juncker avait énoncée pour l'UE : atteindre une note « Triple A social » pour l'UE, parallèlement à la réalisation d'un « triple A » dans le secteur financier.

Dans un premier temps, le président de la Commission a déclaré que le cadre général de l'UE pour la coordination des politiques économiques et sociales, le Semestre européen, ne devait pas se résumer à un processus économique et financier, mais devait nécessairement tenir compte de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, via notamment les Recommandations spécifiques par pays (Juncker *et al.* 2015). Des recherches récentes montrent en effet qu'une « socialisation » partielle, mais progressive du Semestre européen a eu lieu entre 2011 et 2016, tant au niveau des orientations politiques de fond que des procédures de gouvernance (Zeitlin et Vanhercke 2015), même si d'autres se montrent plus critiques et soulignent la prévalence de réformes structurelles axées sur l'austérité et l'importance limitée de l'investissement social (Crespy et Schmidt dans ce volume).

La deuxième étape concrète vers le rééquilibrage entre les dimensions économiques et sociales a été constituée par le lancement d'une consultation publique sur une première ébauche du SEDS, qui s'est déroulée de mars à décembre 2016³. Au moment de la publication, la Commission (Commission européenne 2016a), exprimait son espoir que le futur socle allait contribuer à créer une économie sociale de marché hautement compétitive, et à surmonter la crise. La Commission européenne nourrissait en effet de grands espoirs pour le futur socle, dont elle avait l'intention de faire « [...] un cadre de référence pour examiner l'emploi et la performance sociale des États membres participants, conduire des réformes au niveau national et, plus précisément, servir de boussole pour une nouvelle convergence dans la zone euro » (Commission européenne 2016a: 7).

Tableau 1 **Structure de la Recommandation sur le socle des droits sociaux**

Chapitre	Principes
Chapitre I L'égalité des chances et l'accès au marché du travail	<ol style="list-style-type: none"> 1. Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie 2. Des contrats de travail flexibles et sûrs 3. Assurer le succès des transitions professionnelles 4. Un soutien actif à l'emploi 5. L'égalité entre les femmes et les hommes et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée 6. L'égalité des chances
Chapitre II Conditions de travail équitables	<ol style="list-style-type: none"> 7. Les conditions d'emploi 8. Les salaires 9. La santé et la sécurité sur le lieu de travail 10. Le dialogue social et la participation des travailleurs
Chapitre III Une protection sociale adéquate et viable	<ol style="list-style-type: none"> 11. Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie 12. Des contrats de travail flexibles et sûrs 13. Assurer le succès des transitions professionnelles 14. Un soutien actif à l'emploi 15. L'égalité entre les femmes et les hommes et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée 16. L'égalité des chances 17. Les conditions d'emploi 18. Les salaires 19. La santé et la sécurité sur le lieu de travail 20. Le dialogue social et la participation des travailleurs

Source : Commission européenne (2016b).

3. Pour être plus précis, la Communication de la Commission européenne lançant la consultation était accompagnée d'une Annexe 1 contenant la « première ébauche préliminaire d'un socle européen des droits sociaux » (Commission européenne 2016b).

Le socle s'appuierait sur l'acquis social de l'UE⁴ mais ne visait pas simplement à réaffirmer son contenu : l'ambition est de revoir (« moderniser ») l'acquis à la lumière des nouveaux défis sociaux, démographiques et économiques (Commission européenne 2016b : 8). Plus spécifiquement, d'après la première ébauche de SEDS, le socle consisterait en vingt principes couvrant vingt domaines de politiques, organisés autour de trois chapitres (voir tableau 1) : (a) l'égalité des chances et l'accès au marché du travail ; (b) des conditions de travail équitables ; et (c) la une protection sociale adéquate et durable. Comme nous l'avons souligné par ailleurs (Vanhercke et Sabato 2017), la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est présentée de manière plus ou moins explicite dans pas moins de quinze des vingt domaines politiques couverts par la première ébauche du socle (Commission européenne 2016b). La lutte contre la pauvreté peut donc être considérée comme intégrée (*mainstreamed* en anglais) dans la proposition.

L'argumentation ne diffère pas significativement de celle déployée lors des initiatives précédentes de la Commission en matière sociale : « [...] la politique sociale devrait être conçue comme un facteur productif [...]. La capacité de l'Europe à établir des marchés du travail et des systèmes de protection sociale efficaces et efficients, est la clé de son aptitude à accroître la productivité, à être compétitif sur le plan mondial, à renforcer la cohésion sociale et à augmenter le niveau de vie des citoyens » (Commission européenne 2016a : 3-4).

Dès le début, la Commission (2016a) a souligné que le SEDS ne serait pas juridiquement contraignant. Cependant, au moment de la publication de la première ébauche, certains observateurs ont affirmé qu'en plus de servir de modèle pour les actions à venir, le SEDS se devait d'être au moins « politiquement contraignant » (Larsson 2016)⁵. Étant donné que l'UE possède des niveaux de compétence variables dans les différents domaines politiques inclus dans le SEDS, la Commission a précisé que la mise en œuvre nécessiterait un ensemble d'instruments diversifiés allant de la « gouvernance souple » (y compris les Recommandations) jusqu'à la législation (la première ébauche est assez vague sur ce point). Fait important, la proposition de socle concerne principalement les États membres de la zone euro, même s'il est ouvert aux autres États membres sur une base volontaire.

Il est frappant de constater – compte tenu du nom de l'initiative et des près de 20 références à la Charte des droits fondamentaux – que pas un seul des principes énoncés dans la première ébauche de 2016 n'a été formulé comme un « droit » concret. Tous ont été énoncés de manière prudente, en utilisant des termes comme « encourager » (par exemple, les jeunes peu qualifiés et les adultes en âge de travailler doivent être

-
4. L'ensemble des droits et obligations communs qui s'imposent à tous les États membres de l'UE. L'acquis social a été détaillé dans un document de travail des services de la Commission (Commission européenne 2016c) accompagnant la première ébauche de SEDS.
 5. La proposition d'une proclamation interinstitutionnelle du socle par le Parlement européen, par le Conseil et la Commission va dans ce sens (Commission européenne 2017e). Il existe un parallèle intéressant avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE : initialement proclamée solennellement lors du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000 (sans aucun effet juridique contraignant), la Charte est devenue juridiquement contraignante pour l'UE avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en décembre 2009. Nous remercions Zane Rasnača pour nous avoir signalé ce point.

encouragés à améliorer leurs compétences), « assurer » (en matière d'égalité de traitement, par exemple), « empêcher » (le recours abusif ou incorrect aux relations de travail précaires et non permanentes, par exemple) et « inclure » (par exemple, une action en faveur des chômeurs doit inclure l'exigence d'une recherche d'emploi active)⁶.

2. Points de vue des parties prenantes et institutions clés sur la première ébauche du socle social

L'étape suivante dans le chemin vers le socle a été constituée par le lancement par la Commission d'une consultation publique en mars 2016. Cette section décrit la manière dont cette première ébauche a été évaluée – en termes de forces et de faiblesses – dans les mois qui ont suivi sa publication. Nous nous appuyons sur les réponses émanant de certains des acteurs sociaux et acteurs institutionnels les plus influents lors de cette phase de consultation publique de neuf mois. L'analyse de contenu repose sur une analyse qualitative et le codage des arguments *pro* et *contra* développés dans une dizaine de réponses d'acteurs institutionnels faisant autorité et d'ONG engagées dans le domaine des politiques sociales (les parties prenantes ont fourni environ 200 textes de positionnement au total⁷).

2.1 Forces potentielles : définition de l'agenda, création de synergies et participation des parties prenantes

Le SEDS constitue une occasion de rééquilibrer l'agenda politique et d'améliorer le monitoring

Au cours de la consultation publique sur le socle, certaines parties prenantes ont souligné que le futur socle avait la capacité de favoriser la convergence des performances des États providence européens et d'améliorer les capacités de monitoring de l'UE. Par exemple, l'Organisation internationale du travail⁸ (OIT 2016) a souligné que le socle cherchait un « consensus graduel » grâce à la mise en œuvre progressive de mesures qui devraient être finalement proposées à tous les États membres de l'UE. Pour l'OIT, la convergence devrait être visée en termes de niveau de couverture et d'adéquation des prestations sociales, ainsi que de leur durée. La Confédération des organisations familiales de l'Union européenne⁹ (COFACE 2016a) y a décelé une opportunité pour rééquilibrer l'agenda politique et améliorer la capacité de monitoring au niveau européen, tandis qu'Eurodiaconia (2016a et 2016b) souligne la possibilité de créer un marché du travail à la fois équitable et véritablement paneuropéen, ce qui devrait faciliter la convergence des normes sociales en Europe.

6. Autres exemples : « avoir accès » (par exemple à des congés pour raisons familiales), « favoriser » (par exemple l'égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail et l'éducation) et « devoir » (par exemple, les partenaires sociaux doivent être consultés pour la conception et la mise en œuvre des politiques sociales et d'emploi).

7. Les documents de synthèse de la première ébauche du SEDS sont disponibles sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1235&langId=en>.

8. L'Organisation internationale du travail (OIT) est une agence des Nations Unies qui s'occupe des problèmes du travail, en particulier des normes internationales du travail, de la protection sociale et des possibilités d'emploi pour tous.

9. COFACE Families Europe est un réseau pluraliste d'associations de la société civile représentant les intérêts des familles.

De leur côté, le Comité de l'emploi de l'UE (EMCO) et le Comité de la protection sociale¹⁰ (CPS) ont affirmé que le socle représentait l'occasion de renforcer l'opérationnalisation de l'acquis social de l'UE, en l'intégrant dans le nouveau cadre de gouvernance socio-économique du Semestre européen (EMCO et CPS 2016). En outre, les deux comités ont insisté sur la nécessité de mettre à jour les normes sociales, notamment en améliorant les instruments existants¹¹. Cela dit, selon les deux organes consultatifs du Conseil, des principes tels que le respect des compétences des États membres, la subsidiarité et l'autonomie des partenaires sociaux devront être respectés et la variété des situations nationales prise en compte. En d'autres termes, l'enthousiasme à l'égard d'une « convergence sociale vers le haut » entre les États membres semble, au mieux timide.

Le SEDS pourrait promouvoir les synergies entre des domaines politiques interdépendants

Les organisations et institutions concernées (voir COFACE 2016a ; Eurochild¹² 2016 ; EAPN 2016 ; OIT 2016) ont vu dans le socle une possibilité d'attirer à nouveau l'attention sur la politique sociale en mettant l'accent sur les questions sociales clés. COFACE (2016b) a soutenu que le socle devrait renforcer les liens entre l'emploi et la politique sociale. Pourtant, selon le Réseau européen de politique sociale (ESPN¹³) (2016), un des principaux défis résidait dans la question des compétences réduites de l'UE dans le domaine de la politique sociale et la nécessité de concilier l'applicabilité avec la subsidiarité. À cet égard, une « approche pragmatique » serait nécessaire.

Sur le plan institutionnel, le Parlement européen (2017) a souligné que, dans la plupart des domaines, l'UE n'a pas la possibilité d'agir au-delà de la proposition de lignes directrices, tandis que dans d'autres domaines, il existe une marge d'harmonisation grâce à la définition de normes minimales. En conséquence, alors que dans certains domaines le socle devrait être contraignant, dans d'autres, il apparaît nécessaire de poursuivre l'analyse comparative et le monitoring par la méthode ouverte de coordination (MOC). Les différences de compétences de l'UE entre les domaines de la politique sociale sont également soulignées par l'EMCO et le CPS (2016), qui ont chacun recommandé l'élaboration d'une orientation qui soit suffisante sans être trop prescriptive pour les États membres. Comme nous le verrons dans la section suivante, cette position claire des États membres a eu une influence importante sur les caractéristiques de fond de la Recommandation de 2017 sur le socle.

Le SEDS offre l'opportunité d'inclure les acteurs dans l'élaboration des politiques

Plusieurs acteurs et institutions (entre autres, COFACE 2016a et 2016b, Eurochild 2016, EMCO et CPS 2016) ont évalué positivement le potentiel du socle à constituer une opportunité d'impliquer un large éventail d'acteurs dans l'élaboration des politiques. La décision de lancer une consultation publique sur la première ébauche du socle a été accueillie favorablement par toutes les parties prenantes. Selon Caniard (2016), la

10. L'EMCO et la CPS sont des organes consultatifs des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales dans la formation du Conseil de l'emploi, de la politique sociale, de la santé et de la consommation (EPSCO).

11. Y compris en augmentant le recours à l'apprentissage réciproque en matière de politiques publiques sur la base des meilleures pratiques, de la fixation d'objectifs communs et de l'évaluation comparative, et de l'encouragement à des discussions thématiques.

12. EUROCHILD est un réseau d'organisations travaillant avec et pour les enfants dans toute l'Europe.

13. Le Réseau européen de politique sociale (European Social Policy Network, ESPN) a été créé en 2014 pour fournir à la Commission des informations, des analyses et des connaissances indépendantes sur les politiques sociales.

participation et l'appropriation du processus par les citoyens européens constituaient des conditions préalables essentielles à la réussite de sa mise en œuvre. Cependant, au-delà du processus de consultation initiale, les procédures de mise en œuvre du SEDS dans lesquelles les parties prenantes seront impliquées de manière pratique ne sont pas encore clairement établies. Par conséquent, le Réseau européen de politique sociale (ESPN 2016) a recommandé que le futur SEDS inclue une déclaration forte sur l'importance du dialogue civique et social (voir également Comité des régions 2016a et 2016b), tandis que le Parlement européen (2017) a invité la Commission européenne à proposer des mécanismes favorables à la participation adéquate de toutes les parties prenantes concernées à tous les niveaux de la mise en œuvre du socle. Comme nous le verrons ci-dessous, la Commission n'a pas été en mesure de répondre de manière positive à cette demande importante.

2.2 Faiblesses potentielles : entre attentes excessives et risque d'une Europe « à deux vitesses »

Plusieurs parties prenantes ont souligné les risques et lacunes potentiels du SEDS et de sa mise en œuvre. Y figurent : des attentes excessives, le statut juridique du socle, le risque de non mise en œuvre, les dimensions manquantes et le risque d'une Europe à deux vitesses.

Des attentes excessives et une acception étroite des « droits sociaux »

La référence de la Commission européenne à la notion de « droits » risque de soulever des attentes excessives. Dès lors, si le socle n'est pas assez solide, un effet « boomerang » pourrait en résulter au détriment de l'UE. En effet, comme le souligne Caniard (2016), pour avoir du sens, le SEDS doit assurer l'application effective des droits¹⁴, sinon il pourrait s'avérer contre-productif pour la crédibilité de l'UE (ESPN 2016). La récurrence de la notion de « droits » peut s'avérer une pente glissante pour la Commission européenne, en particulier pour la Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL). En effet, dans les États membres, les déclarations solennelles de droits sont intégrées dans les Constitutions, mais pas dans le droit dérivé, ce que l'UE ne peut pas faire pour des raisons politiques. Dans le même temps, vu l'accent mis par l'UE sur la « politique sociale en tant que facteur productif », il existe un risque qu'une déclaration européenne des droits sociaux s'en tienne à cette approche étroite. En effet, certains droits sociaux ne génèrent pas directement de la croissance économique (par exemple le droit de grève), mais ils sont néanmoins fondamentaux pour la justice et la cohésion sociales et, en définitive, pour le renforcement de la notion de citoyenneté sur laquelle nos démocraties sont construites.

Une épine dans le pied : statut juridique et (manque de) compétences européennes

De nombreux commentateurs ont signalé que l'UE manque de compétence législative dans la plupart des domaines politiques inclus dans le SEDS. Un des défis liés au socle

14. Il est à noter que ce problème se produit avec presque toutes les déclarations de « droits sociaux », par exemple leur inclusion dans la Constitution belge : la valeur en était plutôt symbolique. Les auteurs souhaitent remercier Jan Vranken de nous l'avoir signalé.

porte dès lors sur le manque de clarté quant à son statut juridique (AEDH n.d. ; Seikel 2016). De toute évidence, tous les principes du socle ne seront pas mis en œuvre dans le cadre d'une législation contraignante, à part peut-être ceux relevant des titres IX (Emploi) et X (Politique sociale) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui offrent un espace pour définir des normes minimales. Dans de nombreux cas, l'instrument d'application le plus probable sera l'élaboration de Recommandations (Eurodiaconia 2016a et 2016b). Le manque de base juridique explique sans doute pourquoi, malgré les déclarations antérieures du président Juncker¹⁵, la proposition de SEDS ne contient que des « principes » en matière de revenu minimum¹⁶ et de salaire minimum, mais ne propose pas d'instrument juridique (ou d'autres initiatives concrètes) dans des domaines à ce point importants de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Lörcher et Schömann (2016) ont révélé un autre problème potentiel : l'UE ne possède pas de base juridique pour la mise en œuvre d'un instrument limité aux pays de la zone euro uniquement, comme le supposerait le socle. Même s'il n'est *pas juridiquement contraignant*, certains observateurs (Larsson 2016) soulignent que le SEDS pourrait être *politiquement contraignant*, agissant dès lors comme une espèce de « boussole normative » pour les initiatives de l'UE et des États membres. L'UE dispose en outre de compétences dans le domaine de la politique économique, et le socle pourrait permettre d'envisager les effets secondaires de ces politiques sur le plan social (Eurodiaconia 2016a et 2016b). Cela dit, l'ESPN (2016) souligne que, dans la mesure du possible, le socle devrait suivre une approche contraignante. Une opinion différente a toutefois été exprimée par Seikel (2016), qui défend l'idée que, vu la priorité que le SEDS donne aux objectifs de consolidation budgétaire et de compétitivité, il serait préférable qu'il demeure non contraignant juridiquement. Il est important de noter que le Parlement européen (2017) suggère d'explorer la possibilité d'utiliser le mécanisme de coopération renforcée prévu à l'article 20 du Traité sur l'Union européenne (TUE) pour construire un socle social solide.

Une déclaration de principes : le risque de non mise en œuvre

Le problème-clé du SEDS est lié à sa force exécutoire. L'ESPN (2016) note que, si les processus ouverts de coordination tels que la MOC sociale et la Stratégie européenne pour l'emploi ont joué un rôle précieux dans la coordination des politiques des États membres et doivent être poursuivis, l'expérience a montré que, sans accompagnement législatif, leur impact était assez limité. Par conséquent, pour faciliter sa mise en œuvre, une section supplémentaire portant sur la manière d'« Assurer l'impact » devrait être ajoutée au socle (ESPN 2016 : 31). À long terme, des modifications au traité peuvent être envisagées pour mettre en place des mécanismes de sanction pour les États membres qui ne respecteraient pas les objectifs sociaux comme c'est le cas pour les objectifs économiques.

15. Par exemple, lors d'une table ronde sur les priorités de la présidence maltaise de l'UE au Parlement européen à Strasbourg, le 18 janvier 2017. <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-labor-juncker-idUKKBN15729W>.

16. Certains ont en effet été surpris que la Commission européenne n'ait pas proposé de directive sur un revenu minimum dans la première ébauche.

En d'autres termes, pour de nombreux observateurs (à l'exception de la plupart des organisations d'employeurs), le socle ne peut pas être une simple déclaration de principes ou de bonnes intentions, mais doit consister en une législation, des mécanismes d'élaboration de politiques et des instruments financiers (Parlement européen 2017). Des mécanismes clairs de responsabilité et de sanctions en cas de non-conformité devraient être prévus (Eurochild 2016), ainsi que des mécanismes formalisés pour garantir la participation de la société civile dans la mise en œuvre (EAPN 2016). En outre, des mécanismes adéquats pour lier la mise en œuvre du socle aux instruments et processus existants tels que Europe 2020, le Semestre européen et le PIS devraient être mis en place (ESPN 2016), ainsi que des instruments pour relier le socle aux cadres internationaux existants (*ibid.*). Comme le suggère la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI) (2016), des indicateurs devraient être élaborés avec des objectifs chiffrés (*benchmarks*) contraignants dans les domaines où l'UE n'a pas de compétence législative. Ces questions ne sont pas abordées de manière claire ou sont simplement absentes dans la proposition de socle de la Commission d'avril 2017. Selon l'ESPN (2016), les domaines où il est particulièrement important de s'appuyer sur les actions déjà menées dans le cadre du PIS sont le sans-abrisme et les politiques de l'enfance.

Le Parlement européen (2017) a également recommandé que le SEDS soit « solide » et renforce effectivement les droits sociaux des citoyens européens grâce à des outils concrets et spécifiques. Ainsi, le Parlement européen recommande l'établissement de planchers salariaux sous la forme d'un salaire minimum national (en respectant les pratiques des États membres et en impliquant les partenaires sociaux). En matière de protection sociale adéquate et durable, le Parlement européen (2017) suggère de s'appuyer sur l'échange de bonnes pratiques, par exemple pour le calcul des pensions minimales. Selon le Parlement, un financement adéquat pour la mise en œuvre du socle devrait être assuré aux niveaux européen et national : entre autres, l'allocation de 20 % des fonds nationaux du FSE pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit être maintenue. Sans financement adéquat, le socle ne sera pas en mesure de respecter les vingt principes. Enfin, le Parlement soutient qu'un accord devrait être dégagé sur des objectifs clairs, qui s'appuient sur la stratégie Europe 2020 et les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies (ONU).

Un socle social subordonné aux objectifs économiques et budgétaires ?

Nombreux sont les observateurs qui estiment que les principes de la première ébauche du socle (mars 2016) ont été formulés comme s'ils étaient subordonnés à la viabilité budgétaire, à la compétitivité et aux priorités macroéconomiques (voir, par exemple, EAPN 2016 ; COFACE 2016a et 2016b ; ESPN 2016 ; Eurochild 2016 ; Lörcher et Schöman 2016 ; Seikel 2016). L'ESPN soutient que les arguments invoqués dans la première ébauche du socle étaient souvent « excessivement économiques » et « insuffisamment sociaux ». L'attention est axée sur la viabilité financière et pas sur l'adéquation. Même dans la partie relative à la protection sociale, l'impression donnée est celle d'un socle qui soutient principalement les objectifs économiques et d'emploi, plutôt que de constituer un moyen d'introduire un langage et une logique fondés sur les droits dans les discours et les initiatives de l'UE (Sabato 2016).

La COFACE (2016a) souligne que le futur socle devrait être fermement ancré « dans un cadre de politique sociale » et non pas être considéré comme un instrument de stabilité de l'UEM. Lörcher et Schöman (2016) considèrent même que la Commission européenne envisage le socle comme une nécessité économique et non comme un impératif politique et social.

Le risque de formulations peu claires et une simple reformulation des droits existants

Un autre élément de critique à l'égard du SEDS concerne la formulation parfois vague des droits et principes (COFACE 2016a ; ESPN 2016 ; Eurochild 2016 ; voir aussi section 1 ci-dessus). Le SEDS ne fait souvent que reformuler des principes existants, malgré sa prétention à en ajouter. L'ESPN (2016) va un cran plus loin et conclut que la vision globale sous-jacente au socle n'est pas claire : la première ébauche du SEDS s'est concentrée sur la couverture plutôt que la vision et manque d'un projet de politique sociale global. Eurochild (2016) souligne qu'il n'y a pas de référence à des objectifs spécifiques tels que les objectifs de Barcelone et les objectifs de développement durable (ONU). Peut-être plus important encore, les objectifs Europe 2020 ne sont pas évoqués dans la première ébauche.

La Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA¹⁷ 2016) souligne le risque que le SEDS ne favorise une pression à la baisse en fixant arbitrairement des normes minimales dans le domaine social, notamment concernant les priorités en matière de logement. Pour éviter un tel scénario, le socle à venir devrait inclure une déclaration selon laquelle l'UE aspire à une convergence progressive vers les normes sociales les plus élevées déjà existantes dans certains pays (ESPN 2016 : 8).

Le périmètre de la première ébauche de socle social : des dimensions manquantes

Sur les questions plus substantielles, l'ESPN (2016) fait remarquer que certains domaines sont insuffisamment développés dans la première ébauche de socle de la Commission, tandis que d'autres font tout simplement défaut. Par exemple, aucune référence n'est faite aux droits et aux besoins sociaux des jeunes, des migrants et des demandeurs d'asile. En ce qui concerne les politiques de l'enfance, l'ESPN (2016) propose qu'elles soient intégrées dans les différents principes du socle, vu leur importance dans la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'ESPN (*ibid.* : 10) estime que, dans la plupart des cas, le socle met principalement l'accent sur le droit du travail et le rôle des politiques sociales visant à améliorer l'intégration dans le marché du travail¹⁸.

Cet aspect est particulièrement évident dans les principes relatifs aux prestations de chômage : dans la première ébauche de socle, l'insistance portait surtout sur « l'obligation de recherche active d'emploi » pour les chômeurs tandis que « la durée des prestations doit être suffisante pour permettre la recherche d'un emploi mais les

17. La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) est le seul réseau européen majeur qui se concentre exclusivement sur le sans-abrisme au niveau européen.

18. Comme l'a souligné l'ESPN (2016 : 30), « Actuellement, le socle comporte deux sections, essentiellement une section 'emploi' et une section 'protection sociale' et cette dernière se concentre principalement sur l'emploi ».

incitations nécessaires à un retour à l'emploi doivent être maintenues » (principe 14). Cette formulation a suscité des inquiétudes spécifiques en Belgique¹⁹, où les prestations de chômage sont en principe non limitées dans le temps²⁰.

Des critiques ont également été exprimées à l'encontre de la focalisation de la proposition de SEDS sur les droits individuels, alors que, dans une certaine mesure, les droits collectifs ont été délaissés (CESI 2016 ; Lörcher et Schöman 2016 ; Seikel 2016). Selon le CESI (2016), une approche véritablement inclusive devrait supposer une implication complète des partenaires sociaux dans la mise en œuvre, l'application et l'éventuelle révision du socle. Sur ce point, le Parlement européen (2017) rappelle que le droit à l'action et la négociation collectives est un droit fondamental consacré par le droit primaire de l'UE, et invite la Commission européenne à encourager le dialogue social à tous les niveaux et dans tous les secteurs (tout en respectant les traditions nationales). En outre, la proposition de socle est insuffisante en matière de lien entre les droits environnementaux et sociaux. En effet, il convient de considérer que les ressources écosystémiques et le bien-être humain sont étroitement connectés et qu'il existe une relation entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement (ESPN 2016). Enfin, le Comité des régions (2016a et 2016b) demande que plus d'attention soit portée à la question du financement des politiques sociales.

Le risque d'une Europe à « deux vitesses »

Certaines parties prenantes et institutions craignent que l'accent mis sur la zone euro ne fasse émerger une « Europe à deux vitesses », susceptible de conduire à une course à la baisse plutôt qu'à une convergence ascendante. Lörcher et Schöman (2016) affirment également que le caractère limité de la portée territoriale pourrait mener à un accroissement des inégalités sociales et au dumping social. Le Parlement européen (2017) a affirmé que les normes du SEDS devaient s'appliquer à tous les pays participant au Marché unique. Mais il reconnaît également que les États membres de la zone euro ont besoin de normes et de cibles sociales spécifiques supplémentaires, ainsi que d'un soutien financier pertinent, qui pourrait demeurer ouvert, sur une base volontaire, aux États membres qui ne font pas partie de la zone euro.

Les partenaires sociaux : points de vue sur le socle contradictoires

La première ébauche de socle pointe les partenaires sociaux et le dialogue social comme des (f)acteurs clés de la réussite de la mise en œuvre du SEDS et, plus généralement, des politiques socio-économiques de l'UE du Semestre européen (voir Sabato *et al.* 2017). L'examen des avis publiés par les syndicats et les organisations patronales (BusinessEurope²¹ 2016 ; CES²² 2016 ; UEAPME²³ 2016) fait toutefois ressortir des

19. Belga News (2015) « Limiter la durée des allocations de chômage ? Pas à l'ordre du jour, dit Peeters », 5 février 2015 ; La Libre, (2011) « Limiter dans le temps des allocations de chômage ? », 9 juin 2011.

20. Le plus grand parti du gouvernement fédéral belge, la Nouvelle alliance flamande (N-VA), est favorable à la limitation des avantages à une période de deux ans. La N-VA est un parti politique nationaliste flamand et conservateur belge.

21. La Confédération des entreprises européennes (BusinessEurope) est un groupe de pression représentant des entreprises de l'Union européenne (UE) et de six pays européens non membres de l'UE.

22. La Confédération européenne des syndicats (CES) est l'organisation syndicale principale représentant les travailleurs au niveau européen.

23. L'Association européenne des artisans, des petites et moyennes entreprises (UEAPME) est le lobby des associations de PME à Bruxelles.

positions très éloignées sur la proposition de socle, ce qui pourrait entraver sa mise en œuvre. Différents points de vue existent en effet concernant la portée du socle, son niveau d'ambition, le contenu des tentatives de *benchmarking*, les outils de mise en œuvre et les liens avec l'initiative « Mieux légiférer ».

Étant donné la portée et l'ambition du socle (et, plus largement, de la politique sociale au niveau de l'UE), la CES (2016) défend l'idée que le socle devrait être ambitieux, à savoir, mettre les droits sociaux en tête des priorités (ceux-ci devraient occuper une place prééminente par rapport aux libertés économiques), garantir un emploi de qualité (pas seulement des normes minimales) et une convergence ascendante. Cependant, BusinessEurope (2016) et l'Association européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME 2016) affirment que le manque de convergence en Europe n'est pas dû au manque de politiques sociales, mais à l'absence d'un climat favorable aux affaires. Par conséquent, au lieu d'ajouter de nouveaux droits, l'accent devrait être mis sur la mise en œuvre de réformes structurelles visant à renforcer la compétitivité et à promouvoir des politiques favorables à la croissance²⁴. En outre, BusinessEurope (*ibid.*) est « fortement préoccupé » par le fait que le socle ouvre la voie à des changements visant à réduire l'écart entre les différentes législations sociales au sein de l'UE par la promotion de « standards communs de haut niveau ». Un point qui semble susciter l'accord des partenaires sociaux, c'est leur perplexité quant au fait que le socle soit uniquement destiné à la zone euro.

En matière d'évaluation comparative (*benchmarking*), tant la CES (2016) que BusinessEurope (2016) conviennent également que le socle offre la possibilité de relancer et de revitaliser l'analyse comparative des politiques sociales. Pourtant, concernant les sujets spécifiques sur lesquels celle-ci devrait être exercée, les positions divergent à nouveau. Dans un rapport commandé par l'Institut syndical européen (Peña-Casas 2016), trois domaines sont identifiés : (a) salaire minimum ; (b) relations industrielles ; (c) revenu minimum. Pour sa part, BusinessEurope souligne l'importance de surveiller la mise en œuvre du principe de la flexicurité et propose cinq domaines d'évaluation comparative²⁵.

Quant aux outils de mise en œuvre du socle (et de la politique sociale de l'UE en général), la CES recommande des procédures législatives afin d'améliorer les cadres juridiques existants et d'introduire de nouvelles législations. Lorsque les circonstances le permettent, des instruments non contraignants²⁶ devraient être utilisés. Constatant que les Recommandations spécifiques par pays du Semestre européen ont eu un effet négatif dans la mesure où elles ont souvent conduit à une déréglementation du travail et au démantèlement de la négociation collective, la CES (2016) en appelle également à des modifications institutionnelles du Semestre européen, à une meilleure promotion de l'Europe sociale et à améliorer le caractère coopératif du processus. BusinessEurope

24. Comme le souligne BusinessEurope (2016 : messages clés) : « L'accent doit être mis sur la consolidation de nos forces pour accroître la contribution de l'Europe sociale à la compétitivité mondiale de l'Europe ».

25. Ces domaines sont (1) réduire les coûts de la main-d'œuvre ; (2) garantir l'attractivité des différentes formes de contrat de travail ; (3) renforcer l'efficacité des systèmes d'imposition et de prestations sociales ; (4) améliorer les résultats éducatifs ; et (5) défendre des dépenses sociales efficaces et efficientes.

26. Tels que les avis, les décisions, les communications, les Recommandations et les lignes directrices du Conseil.

(2016) affirme que l'acquis social de l'UE est déjà suffisant (sans besoin de législation supplémentaire) et que le *benchmarking* social devrait soutenir les réformes structurelles promues dans le cadre du Semestre européen.

Pour résumer les points de vue des parties prenantes, les principales critiques à l'égard de la première ébauche de SEDS peuvent être énoncées comme suit :

- Elle a une compréhension étroite de la notion de droits sociaux, subordonnée à la croissance économique et à l'emploi (critique adressée en particulier par certains contributeurs académiques et par la communauté des ONG).
- Elle est principalement conçue pour la zone euro et crée le risque d'une Europe « à deux vitesses ». Cet aspect a été soulevé par les ONG, les partenaires sociaux et les acteurs institutionnels tels que le Parlement européen.
- Un risque existe que le socle demeure une simple déclaration de principes (souligné par tous les contributeurs sauf les organisations d'employeurs).
- Il y a un manque de modalités de gouvernance adéquates et d'une feuille de route pour la mise en œuvre du socle, qu'ont souligné pratiquement tous les contributeurs.
- Certaines questions font tout simplement défaut dans la première ébauche, comme le soulignent principalement les chercheurs et les ONG.

3. De la consultation publique à une Recommandation de la Commission européenne

Après neuf mois de consultation publique, la Recommandation de la Commission européenne sur le SEDS a été publiée en avril 2017 (Commission européenne 2017d). Fait important, la Recommandation sur le socle fait partie d'un débat plus large initié sur l'avenir de l'UE27, suite à la décision du Royaume-Uni de quitter l'UE (voir Clegg dans ce volume). Un premier élément constitutif du débat en cours est le Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe, publié en mars 2017, qui propose cinq scénarios²⁷ pour l'Europe d'ici 2025 (Commission européenne 2017b). Deuxièmement, le document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (Commission européenne 2017c) a symboliquement été publié le même jour que la Recommandation sur le socle. Conformément à la logique du livre blanc, le document de réflexion propose trois options pour l'avenir de l'Europe sociale : a) limiter la dimension sociale à la libre circulation; (b) laisser ceux qui veulent faire plus en matière sociale le faire et (c) l'UE27 peut approfondir la dimension sociale de concert avec les États membres (Commission européenne 2017c: 25).

De toute évidence, la voie empruntée par les États membres dans le débat sur le « Futur de l'Europe » aura des implications importantes pour les ambitions sociales de l'UE en général, et plus particulièrement pour le SEDS. Bien que la proposition de socle s'écarte clairement de l'option (a) « libre circulation », il est difficile de déterminer si la proposition de socle s'approche plus de l'une ou l'autre des deux options restantes.

27. Les scénarios du livre blanc sont intitulés « Continuer », « Rien que le marché unique », « Ceux qui veulent faire plus », « Faire moins efficacement » et « Faire beaucoup plus ensemble » (Commission européenne 2017b).

Comme expliqué ci-dessus, le socle cible principalement les pays de la zone euro, c'est-à-dire ceux relevant de l'option (b) « ceux qui veulent faire plus ». Cependant, les premières initiatives de la Commission concernant la mise en œuvre du SEDS (notamment le « paquet socle », voir ci-dessous) traitent clairement de l'UE27, c'est-à-dire le scénario (c) « approfondissement ».

La Recommandation sur le SEDS d'avril 2017 est accompagnée d'une proposition de tableau de bord social (Commission européenne 2017f) composée de 14 indicateurs clés et d'un certain nombre d'indicateurs secondaires. Il est conçu comme un cadre de référence pour assurer le suivi du progrès sociétal d'une manière tangible, globale et objective, facilement accessible et compréhensible pour les citoyens. Il vise à détecter les défis les plus importants en matière sociale et d'emploi auxquels sont confrontés les États membres, l'UE et la zone euro, ainsi que les progrès réalisés au fil du temps. Si les indicateurs proposés couvrent largement les domaines politiques du SEDS, plusieurs domaines importants ne sont pas couverts : l'évolution des salaires, le dialogue social et la participation des travailleurs, les prestations de chômage et le revenu minimum, les pensions et l'accès à certains services de base.

Pour mieux comprendre toute l'importance de la Recommandation de la Commission d'avril 2017 sur le SEDS, il convient de reconnaître qu'elle fait partie d'un « paquet socle » plus large présenté par la Commission le même jour (voir encadré 1)²⁸.

Encadré 1 Le « paquet » socle d'avril 2017

La Recommandation sur le SEDS était accompagnée, entre autres, des documents suivants :

- une communication de la Commission expliquant la raison d'être et la nature du socle (Commission européenne 2017d) ;
- une proposition de proclamation conjointe du socle (Commission européenne 2017e) ;
- une proposition de directive sur la conciliation entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et les soignants et une communication d'accompagnement ;
- une proposition de tableau de bord social sous-tendant le socle ;
- plusieurs documents de travail (« *Staff Working Document* ») très pertinents²⁸ ;
- une première phase de consultation des partenaires sociaux européens sur l'accès à la protection sociale pour tous les types d'emplois ;
- une première phase de consultation des partenaires sociaux européens sur la directive sur les déclarations écrites ; et
- une communication interprétative et un document de travail sur la directive sur le temps de travail.

28. Tous les documents relatifs au SEDS peuvent être consultés à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

29. Ces documents de travail des services de la Commission expliquent chacun les principes et les changements introduits par le socle, résument la consultation publique, font le point sur la Recommandation « Investir dans l'enfance », et décrivent les tendances récentes en matière économique, sociale, d'emploi, etc.

En comparant l'ébauche avec la Recommandation sur le socle, de nombreux changements apparaissent quant au fond et au libellé de certains chapitres et principes. Alors que le premier chapitre était intitulé « Protection sociale adéquate et durable », il est devenu « Protection et inclusion sociales » dans la Recommandation finale, réintroduisant ainsi le concept d'« inclusion sociale » – un aspect clé de la politique sociale de l'UE depuis les années 1990 – et abandonne la notion problématique de « durabilité ». En ce qui concerne le libellé des 20 principes généraux, certains changements importants ont été apportés, comme indiqué dans le tableau 2.

Tableau 2 **Les 20 principes du SEDS : comparaison entre la Recommandation de 2017 et la première ébauche de 2016**

Recommandation sur le SEDS (2017)	Première ébauche de SEDS (2016)
1. Éducation, formation* et apprentissage tout au long de la vie	Les compétences , l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie (1**)
2. Égalité entre les femmes et les hommes	L'égalité entre les femmes et les hommes et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée (5)
3. Égalité des chances	L'égalité des chances (6)
4. Soutien actif à l'emploi	Un soutien actif à l'emploi (4)
5. Emplois sûrs et adaptables	Des contrats de travail flexibles et sûrs (2) Les conditions d'emploi (7)
6. Salaires	Les salaires (8)
7. Informations concernant les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement	Les conditions d'emploi (7)
8. Dialogue social et participation des travailleurs	Le dialogue social et la participation des travailleurs (10)
9. Équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée	L'égalité entre les femmes et les hommes et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée (5)
10. Environnement de travail sain, sûr et adapté, et protection des données	La santé et la sécurité sur le lieu de travail (9)
11. Garde des enfants et aide aux enfants	La garde des enfants [<i>Childcare</i>] (18)
12. Protection sociale	Des prestations et services sociaux intégrés (11)
13. Prestations de chômage	Les prestations de chômage (14)
14. Revenu minimum	Le revenu minimum (15)
15. Prestations de vieillesse et pensions	Les pensions (13)
16. Soins de santé	Les soins de santé et les prestations de maladie (12)
17. Inclusion des personnes handicapées	Les prestations d'invalidité (16)
18. Soins de longue durée	Les soins de longue durée (17)
19. Logement et aide aux sans-abris	Le logement (19)
20. Accès aux services essentiels	L'accès aux services essentiels (20)

Source : adapté de Commission européenne 2016b et Commission européenne 2017a.

* Les changements entre les deux versions du SEDS sont indiqués en caractères gras.

** Numéro du principe correspondant dans la première ébauche de SEDS.

Alors que huit des vingt principes sont demeurés inchangés, d'autres modifications sont essentiellement cosmétiques : un principe a été divisé³⁰, plusieurs ont été simplement renommés³¹, tandis que d'autres ont été fusionnés³². Cependant quelques changements sont plus importants : comme nous le verrons plus loin, la portée de plusieurs principes a été élargie³³, tandis que celle d'un autre a été réduite³⁴. Enfin, un principe a été ajouté et un autre retiré de la liste. La section ci-dessous traite des changements entre les deux versions du socle en détail.

3.1 Égalité des chances et accès au marché du travail

En ce qui concerne le premier chapitre du SEDS, les changements suivants ressortent. Les ajouts importants dans la Recommandation de 2017 par rapport à la première ébauche de 2016, sont indiqués en caractères **gras**.

3.1.1 Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie

Selon la Recommandation de 2017, chacun a droit à une éducation, à une formation et à un apprentissage de qualité **et inclusifs** tout au long de la vie afin de maintenir et d'acquérir des compétences (la première ébauche renvoie simplement aux compétences de base) qui lui permettent de participer pleinement (« activement » dans la première ébauche) à la société et de gérer avec succès les transitions sur le marché du travail. La référence présente dans la première ébauche de SEDS aux « jeunes et aux adultes en âge de travailler qui ont un faible niveau de qualification [qui doivent] être encouragés à améliorer leurs compétences » a été supprimée dans la Recommandation.

3.1.2 L'égalité entre les femmes et les hommes

L'égalité entre hommes et femmes est devenue un principe autonome dans la Recommandation de 2017, distinct de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée³⁵. En comparaison avec la première ébauche de SEDS, il est affirmé plus fermement que **les femmes et les hommes ont le droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale**. En revanche, la référence à « lever les obstacles à la participation des femmes et prévenir la ségrégation professionnelle », présente dans la première ébauche, a été abandonnée.

30. L'égalité entre hommes et femmes et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée sont devenus des principes distincts.

31. Ainsi, les « conditions d'emploi » sont devenues des « informations concernant les conditions d'emploi et la protection en cas de licenciement » ; Le « handicap » est devenu « l'inclusion des personnes handicapées ».

32. Les « contrats de travail flexibles et sûrs » et les « conditions d'emploi » sont devenus des « emplois sûrs et adaptables ».

33. Ainsi, la « formation » a été ajoutée au premier principe sur « l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie » ; « Un environnement de travail adapté et la protection des données » ont été ajoutés au principe de « la santé et la sécurité » ; L'« aide aux enfants » a été ajoutée à la « garde des enfants » ; « les prestations de vieillesse » ont été ajoutées aux « pensions » ; « L'aide aux sans-abris » a été ajoutée au « logement ».

34. Les « prestations de maladie » ont en effet été retirées du principe sur les soins de santé.

35. L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée a été déplacé au chapitre 2 de la Recommandation sur le SEDS.

3.1.3 Égalité des chances

Le principe de l'égalité des chances a été considérablement renforcé dans la Recommandation. Tout d'abord, **chacun** (et pas seulement les groupes sous-représentés) a **droit** à l'égalité de traitement et d'opportunités en matière d'emploi, **de protection sociale, d'éducation et d'accès aux biens et services** (et pas seulement sur le marché du travail) disponibles au public. Ce droit s'applique **désormais indépendamment du sexe, de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle** (qui étaient mentionnés dans l'introduction de ce principe dans le schéma initial du SEDS, mais pas dans le principe lui-même). La référence à l'amélioration de l'égalité de traitement par la « sensibilisation et la lutte contre la discrimination » a été abandonnée.

3.1.4 Soutien actif à l'emploi

Les attentes légitimes (« entitlements ») à un soutien actif à l'emploi pour différentes catégories de personnes ont été rebaptisées « **droits** » dans la Recommandation. **Chacun** (et pas seulement les « personnes en âge de travailler ») a droit à une aide en temps utile et personnalisée pour améliorer ses perspectives d'emploi ou de travail indépendant. La référence, dans l'ébauche initiale, à un « point de contact unique » a été abandonnée.

3.2 Des conditions de travail équitables

En ce qui concerne le deuxième chapitre du socle, les changements suivants (en caractères gras) ressortent lorsque l'on compare les deux versions du texte.

3.2.1 Emplois sûrs et adaptables

Le libellé de ce principe a été considérablement renforcé dans la Recommandation de 2017 : dans la nouvelle formulation, les travailleurs ont **droit à un traitement juste et équitable**, indépendamment **du type et de la durée** de la relation de travail, et un emploi sûr inclut désormais **l'accès à la protection sociale et à la formation**. L'abus de contrats atypiques doit être **interdit** (et pas simplement « empêché »). Une nouvelle section stipule que les **formes innovantes de travail** doivent être encouragées et que **l'esprit d'entreprise, le travail indépendant et la mobilité professionnelle** seront encouragés. La notion ambiguë de promotion de la « transition vers des formes d'emploi à durée indéterminée » – lors de la consultation, le gouvernement polonais, entre autres, avait souligné que les contrats auxquels il était fait référence n'étaient pas clairs – a été maintenue.

3.2.2 Salaires

Il est important de noter que la nécessité de fixer les salaires de manière transparente et prévisible a été élargie à **tous les salaires** (pas seulement au « salaire minimum »). Il est fait référence de manière plus forte à la **prévention** de la pauvreté au travail et au fait qu'un salaire minimum **adéquat** devrait permettre de **satisfaire les besoins du travailleur et de sa famille en fonction des conditions économiques et sociales nationales**. La référence à la sauvegarde de la « motivation » à chercher

du travail a été remplacée par des **incitations** à le faire. Il convient de souligner que la référence à une évolution des salaires « parallèlement à la productivité », fortement contestée dans la première ébauche, a été abandonnée dans la Recommandation de 2017.

3.2.3 Informations sur les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement

Le contenu de ce principe est resté largement inchangé mais, les « attentes légitimes » ont été reformulées (par rapport à l'ébauche initiale) en un **droit** pour les travailleurs à être informés par écrit en début d'emploi de leurs droits et obligations.

3.2.4 Dialogue social et participation des travailleurs

La Recommandation étend le droit des partenaires sociaux à être consultés sur les politiques **économiques** (en plus des politiques sociales et de l'emploi), en apportant désormais la nuance que cela devrait se produire **selon les pratiques nationales**. Le principe ajoute une référence à la mise en œuvre **au niveau de l'Union européenne et de ses États membres**, des accords conclus entre les partenaires sociaux. La Recommandation de 2017 ajoute de manière importante que « **la mise en place d'une aide pour renforcer la capacité des partenaires sociaux à promouvoir le dialogue social doit être encouragée** ». La référence explicite à l'information et à la consultation des travailleurs « numériques » et/ou transfrontaliers, qui figurait dans la première ébauche, a été abandonnée.

3.2.5 Équilibre entre vie professionnelle et vie privée

Comme indiqué plus haut, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est devenu un principe en tant que tel dans la Recommandation, distinct de l'égalité des genres. L'accès à des congés appropriés, à des modalités de travail flexibles et à des services de soins est désormais conçu comme un **droit** pour les parents et les personnes ayant des responsabilités familiales. Dans la Recommandation, femmes et hommes **doivent disposer d'un accès égal** au congé spécial pour absence (la première ébauche de SEDS se référait simplement à l'« encouragement à un usage égal »). La référence spécifique aux « mesures telles que l'octroi de congés rémunérés aux parents » (pour encourager l'usage égal entre hommes et femmes des dispositions relatives aux congés), qui figurait dans la première ébauche de SEDS a été abandonnée.

3.2.6 Environnement de travail sain, sûr et adapté, et protection des données

Ce principe a été considérablement élargi pour inclure : (a) le droit à un environnement de travail **adapté** aux besoins professionnels des travailleurs et leur permettant de **prolonger leur participation** au marché de l'emploi ; et (b) le droit pour les travailleurs de **faire protéger leurs données** dans le cadre de l'emploi. Alors que la première ébauche évoquait un niveau de protection « adéquat », la Recommandation fait désormais référence à un niveau **élevé** de protection de leur santé et de leur sécurité au travail. En revanche, la référence au « soutien à la mise en œuvre, notamment dans les micro-entreprises et les petites entreprises », présente dans la première ébauche du SEDS a été abandonnée.

3.3 Protection sociale et inclusion

Les changements suivants (en caractères gras) ressortent de la comparaison entre la proposition de SEDS de 2016 et la Recommandation de 2017 pour le Chapitre III.

3.3.1. La garde des enfants et l'aide aux enfants

La garde des enfants a été placée en tête des principes du chapitre III, sa portée a été élargie pour inclure l'« **aide aux enfants** » et les services de garde ont été étendus à l'éducation et à l'accueil, tandis que les possibilités d'obtenir une prestation ont été reformulées en « **droits** ». En revanche, la référence à la fourniture par des « professionnels qualifiés » a été abandonnée. Alors que la première ébauche proposait des mesures spécifiques « pour encourager la fréquentation » des enfants issus de milieux défavorisés, ces mesures sont désormais censées « renforcer l'égalité des chances » pour ces enfants.

3.3.2 Protection sociale

Le changement le plus important dans la Recommandation de 2017 réside sans doute dans l'ajout d'un nouveau principe sur le droit à une **protection sociale adéquate** des travailleurs (**quels que soient le type et la durée de leur relation de travail**). Le principe fait explicitement référence au droit à une protection sociale adéquate pour les **travailleurs indépendants**.

3.3.3 Prestations de chômage

Alors que la première ébauche du socle mettait l'accent sur l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi, la Recommandation 2017 commence par l'affirmation claire d'un **droit à un soutien adéquat à l'activation de la part des services publics de l'emploi**. Les prestations de chômage doivent toujours être « d'une durée raisonnable », **sans toutefois décourager** un retour rapide à l'emploi.

3.3.4 Revenu minimum

L'attente légitime d'un revenu minimum a été reformulée comme un droit dans la Recommandation de 2017 : le but n'est plus d'assurer un niveau de vie décent, mais de vivre **une vie dans la dignité à toutes les étapes de la vie et d'un accès effectif à des biens et services de soutien** – libellé plus ambitieux que les engagements existants de l'UE. Ceci suscite l'inquiétude de certaines parties prenantes, car le document de travail des services de la Commission européenne qui accompagne la Recommandation explique que les bénéficiaires d'un revenu minimum doivent être « disponibles pour travailler ou participer à des activités communautaires » (Commission européenne 2017f : 56). On peut en effet se demander si cette notion pourrait également recouvrir les « services communautaires » (non rémunérés). En ce qui concerne les conditions d'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum, elles s'appliquent désormais (de manière plus restrictive) à **ceux qui sont en mesure de travailler** et non plus (de manière plus générale) à « ceux en âge de travailler » (dans la première ébauche).

3.3.5 Les prestations vieillesse et les pensions

Le principe concernant les pensions a été élargi pour prendre en compte la question plus large des **prestations vieillesse**. Les droits à la pension ont été reformulés comme un **droit** s'appliquant à la fois aux **travailleurs salariés et non-salariés, ainsi qu'aux femmes et aux hommes**. Une pension adéquate vise désormais à assurer une **vie dans la dignité** (plutôt qu'un niveau de vie décent). En revanche, la référence explicite à la nécessité de combler l'écart de la pension entre les hommes et les femmes, y compris « en tenant également compte des périodes de garde ou de prise en charge de proches », qui figurait dans la première ébauche du SEDS, a été abandonnée. Il est intéressant de noter que dans la Recommandation de 2017, la référence hautement contestée à la « viabilité et l'adéquation future » du système de retraite (par exemple en garantissant une large assiette pour le calcul des cotisations et en reliant l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie) a disparu. Cela est sans doute dû à l'addition d'oppositions farouches de la part des États membres (y compris l'Irlande et la Pologne), des syndicats (la CES, la Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme – EFFAT) et des ONG (par exemple, la Plateforme sociale et la Plateforme européenne des institutions de protection sociale) contre l'« idéologie récurrente de l'UE » consistant à lier l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie.

3.3.6 Soins de santé

Le principe sur les soins de santé a été raccourci et simplifié par rapport à la première ébauche : **chacun a droit** d'accéder en temps utile à des soins de santé préventifs et curatifs **abordables** et de qualité. Fait intéressant, les références au « rapport coût-efficacité » et à la viabilité financière des soins de santé ont été abandonnées ; de même celle sur le fait que les besoins en termes de soins de santé ne doivent pas « conduire à la pauvreté ni entraîner des difficultés financières » a également été abandonnée. Fait important, le principe de la première ébauche de SEDS, qui stipulait que tous les travailleurs (y compris les travailleurs indépendants), indépendamment du type de contrat, sont assurés de bénéficier de congés de maladie convenablement rémunérés pendant les périodes de maladie, a été complètement retiré de la Recommandation de 2017. Au cours de la consultation publique, les associations d'employeurs³⁶ ainsi que les gouvernements néerlandais, irlandais et polonais, et le Comité des régions ont souligné la nécessité de tenir compte des différents systèmes nationaux et de ne pas imposer une solution unique à l'ensemble de l'UE relative au principe concernant les prestations de soins et maladie (Commission européenne 2017g). En outre, la référence à l'accès économiquement abordable aux services et aux soins de santé s'est heurtée à la résistance des États membres et a été abandonnée.

3.3.7 Inclusion des personnes handicapées

Les possibilités de prestations aux personnes handicapées ont été reformulées comme un **droit** à une **aide au revenu** (et pas seulement d'un « revenu minimum garanti ») qui permet de **vivre dans la dignité** (et non pas seulement un niveau de vie décent, tel que formulé dans la première ébauche). La référence à « **un environnement de**

36. BusinessEurope a fait valoir que la couverture des prestations maladie pour tous les types de contrats peut créer un fardeau excessif pour les employeurs en termes de financement des congés maladie (Commission européenne 2017g).

travail adapté à leurs besoins » a été ajoutée tandis que la référence au fait que les « conditions d'accès aux prestations ne [doivent pas créer] d'obstacles à l'emploi » a été supprimée.

3.3.8 Soins de longue durée

Dans le principe sur les soins de longue durée – toute personne a droit à des services de soins de longue durée économiquement abordables et de qualité –, une référence aux **services communautaires** a été ajoutée. En revanche, la référence à la viabilité financière des soins a été supprimée, tout comme la disposition selon laquelle les soins devraient être dispensés par des « professionnels dûment qualifiés ».

3.3.9 Logement

Le principe selon lequel l'accès à un logement social ou à une aide au logement de bonne qualité devrait être fourni à ceux qui en ont besoin, est resté largement inchangé. Cependant, la protection contre l'expulsion forcée est maintenant formulée comme un **droit**. Les références dans la première ébauche à l'aide aux ménages à revenu faible ou moyen pour accéder à la propriété ont été supprimées.

3.3.10 Accès aux services essentiels

L'accès à des services essentiels de bonne qualité a été reformulé comme un **droit**. Fait important, **l'eau et l'assainissement** ont été ajoutés à la liste des services essentiels à garantir. Il faut toutefois noter que la référence à un accès économiquement abordable a été supprimée de la Recommandation.

3.4 Courir deux lièvres à la fois : renforcer les droits et réduire les prescriptions

Dans ce contexte, la question est la suivante : *quelle est l'importance des changements entre les deux versions du socle? Et dans quelle mesure les remarques des principales parties prenantes ont-elles été prises en compte dans la Recommandation de la Commission ?*

Pour commencer, le *périmètre* de la Recommandation sur le socle est limité aux pays de la zone euro, avec la possibilité pour les autres États membres d'y adhérer sur une base volontaire. Cependant, comme souligné ci-dessus, les premières initiatives adoptées par la Commission européenne dans le cadre du socle concernent en fait l'UE 27. Les *modalités de gouvernance* pour la mise en œuvre du SEDS n'ont pas été abordées dans la Recommandation de manière satisfaisante : une feuille de route claire en matière de mise en œuvre fait défaut, de même que les modalités d'implication des partenaires sociaux et, pour certaines questions, des ONG sociales.

Et pourtant, les paragraphes ci-dessus montrent qu'il existe clairement des différences significatives entre les versions 2016 et 2017 de la proposition de SEDS. La différence la plus frappante est peut-être que la plupart des principes généraux de la première

ébauche de SEDS ont été rebaptisés « droits » dans la Recommandation de 2017³⁷, introduisant ainsi un langage fondé sur les droits. Les mois à venir montreront s'il s'agit d'un « tournant discursif » ou s'il s'agit d'un réel changement quant au traitement de l'UE en matière de politique sociale. Si plusieurs parties prenantes ont exprimé, au cours de la consultation, leurs craintes que le socle ne demeure qu'une simple *déclaration de principes*, il convient de noter qu'un certain nombre d'initiatives concrètes ont déjà été prises par la Commission européenne (notamment dans le cadre du Paquet socle). Le succès de ces initiatives et leur cohérence avec les principes énoncés dans le socle devront être évalués avec soin.

Lorsque l'on compare la première ébauche de 2016 avec la Recommandation de 2017, il est aussi évident que certains principes ont été considérablement renforcés en terme de portée et d'ambition, notamment la nouvelle référence à une « vie dans la dignité » (dans le cas du revenu minimum, des pensions et de l'invalidité) et la nécessité de soutenir la capacité des partenaires sociaux à promouvoir le dialogue social³⁸. Il convient toutefois de noter que, pour l'instant, certains des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du socle (y compris les partenaires sociaux) entretiennent des opinions très divergentes quant aux prochaines étapes à franchir.

De manière significative, certains principes plus prescriptifs ont en outre été supprimés dans la Recommandation de 2017 : c'est le cas pour le principe selon lequel tous les travailleurs doivent bénéficier de congés de maladie correctement payés pendant les périodes de maladie, ainsi que pour les formulations de la première ébauche selon lesquelles la garde d'enfants et les soins de longue durée devraient être fournis par des « professionnels qualifiés ». Comme expliqué ci-dessus, les références au « rapport coût-efficacité » et à la viabilité financière des soins de santé ainsi qu'à la durabilité et à l'adéquation future du système de retraite ont également été supprimées de la Recommandation sur le SEDS. Certaines des formulations les plus « normatives » de la première ébauche ont également été supprimées : l'élimination des obstacles à la participation des femmes et la prévention de la ségrégation professionnelle ; la référence à des points de contact uniques ; l'offre de congés rémunérés pour les parents ; la comptabilisation des périodes de garde pour réduire l'écart des pensions entre hommes et femmes³⁹.

De même, les principes concernant des groupes spécifiques ont été abandonnés dans la Recommandation 2017 : les jeunes peu qualifiés et les adultes en âge de travailler⁴⁰,

-
- 37.** C'est notamment le cas du droit au revenu minimum, à la retraite et aux soins de santé, aux services communautaires (soins de longue durée), à l'aide au revenu, à la protection contre les expulsions forcées ; de l'accès effectif à des biens et services de soutien ; du droit à un soutien adéquat à l'activation et à une protection sociale adéquate ; du droit à la garde des enfants, de l'égalité salariale, du soutien actif à l'emploi, du traitement juste et équitable ; du droit à la garde des enfants, et à l'éducation de la petite enfance, à l'éducation, à l'accès aux biens et services et à la protection des données.
- 38.** Parmi les autres exemples, se retrouve une éducation de qualité et « inclusive » ; participer « pleinement » (par opposition à activement) à la société ; l'eau et l'assainissement en tant que nouveaux services essentiels ; un environnement de travail adapté aux besoins des personnes (invalidité) ; l'égalité des chances qui inclut désormais la protection sociale ; un niveau « élevé » de protection de la santé et de la sécurité au travail.
- 39.** EuroCommerce a clairement indiqué que cette question relevait « de la seule responsabilité des États membres et nous ne voyons aucun rôle pour l'action de l'UE dans ce domaine ».
- 40.** BusinessEurope a estimé que même s'il est nécessaire de s'intéresser aux jeunes peu qualifiés et aux adultes en âge de travailler, « l'objectif ne devrait pas être trop étroit ».

ainsi que les ménages à revenu faible et moyen dans le principe sur le logement. En termes de discours, au moins, le Paquet socle d'avril 2017 est étayé de manière plus équilibrée par des arguments à la fois sociaux et économiques. Le maintien de la notion de « transition vers des formes d'emploi ouvertes » qui figure dans la Recommandation semble compatible avec l'agenda syndical, tout comme l'abandon de l'exigence que les salaires évoluent « parallèlement à la productivité » (qui ne figure que dans la première ébauche). Le monde des affaires a toutefois également sa part d'amendements : les formes innovantes de travail doivent être encouragées, ainsi que l'esprit d'entreprise, le travail indépendant et la mobilité professionnelle. Plus généralement, la Recommandation de 2017 met fortement l'accent sur les droits des travailleurs indépendants.

En résumé, il semblerait que le processus de consultation de 2016 ait été pris au sérieux par la Commission européenne et qu'un certain nombre de propositions avancées par les parties prenantes aient été prises en compte dans la Recommandation de 2017. La Commission semble poursuivre deux lièvres à la fois : renforcer l'accent sur les « droits », tout en réduisant la « paperasserie » sur des prescriptions plus détaillées. Le fait que certains axes politiques importants faisaient défaut dans la première ébauche – tels que les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile, un principe spécifique sur les jeunes, une section sur le financement de la politique sociale et le lien entre droits sociaux et environnementaux – n'a pas été corrigé dans la Recommandation, malgré les efforts déployés par les parties prenantes pour les porter à l'attention de la Commission.

Conclusion : le socle social est-il un nouveau départ pour l'Europe (sociale) ?

Le débat public mené en 2016 sur la première ébauche du socle européen des droits sociaux a été très large et animé, et a fait apparaître une série de questions (souvent critiques). En premier lieu, le risque existe de *soulever des attentes excessives* et de *figer le socle dans une acception trop étroite* de la notion de droits sociaux. Deuxièmement, plusieurs observateurs ont souligné les limites d'une proposition de socle qui voit les objectifs sociaux être apparemment *subordonnés aux objectifs économiques et budgétaires*. Troisièmement, des préoccupations ont été exprimées quant au *caractère assez vague de la formulation des droits en jeu* et au fait que, dans certains cas, il ne s'agit que d'une reformulation de droits existants. Certains doutes sont en outre suscités par l'absence de lien avec d'autres cadres politiques (par exemple, le PIS). Quatrièmement, la *question du statut juridique et des compétences* limitées de l'UE pourrait réduire les possibilités de mise en œuvre efficace du SEDS. En d'autres termes, il y a un risque que le socle puisse finir par n'être qu'un « tigre de papier », pas grand-chose de plus qu'une simple déclaration de principes. Cinquièmement, tous les acteurs ne s'entendent pas sur la nécessité de limiter le socle aux pays de la zone euro dans la mesure où un tel choix impliquerait le *risque d'une « Europe à deux vitesses »*. Enfin, *les points de vue des partenaires sociaux* (acteurs clés pour la mise en œuvre) sur le socle sont *divergents*.

Le SEDS ne doit pas constituer une simple déclaration de principes, mais plutôt un instrument exécutoire mis en œuvre dans le cadre d'initiatives législatives et non législatives. Compte tenu de la situation sociale et politique actuelle, un sentiment d'urgence prévaut : le SEDS est sans doute la dernière chance pour l'UE de montrer aux citoyens son « visage compassionnel » (Vandenbroucke et Vanhercke 2014). Un socle faible, subordonné aux objectifs économiques et budgétaires ou incapable de remédier aux insuffisances sociales et à la croissance des inégalités, serait en effet contre-productif puisque (a) il augmenterait encore la désaffection et la désillusion de nombreux citoyens, en particulier les plus vulnérables, envers le projet européen et (b) il apporterait un argument supplémentaire au niveau national pour réduire les droits sociaux et justifier le déclin des régimes de protection sociale. Cela pourrait favoriser les processus négatifs qu'encouragent les mouvements politiques eurosceptiques et mener finalement à la désintégration de l'UE, à l'instabilité politique et à des risques pour la survie même du projet européen.

Comme indiqué ci-dessus, la Recommandation sur le socle de 2017 a repris certaines des considérations de fond et des critiques qui sont apparues lors de la consultation. Néanmoins, les questions liées à la gouvernance et à la mise en œuvre du socle, telles que ses liens avec le Semestre européen et le Paquet investissement social, n'ont pas été prises en compte de manière suffisante. Cependant, au regard des initiatives présentées en même temps que la Recommandation, le socle semble avoir déjà favorisé le dynamisme renouvelé de la Commission européenne en matière sociale. Lorsqu'ils se rencontreront au Sommet social de Göteborg pour des emplois et une croissance équitables, le 17 novembre 2017, les chefs d'État et de gouvernement, les partenaires sociaux et les décideurs nationaux et européens devraient saisir l'opportunité de mettre les considérations sociales au cœur de l'élaboration des politiques nationales et de l'UE en approuvant à l'unanimité le Socle européen des droits sociaux.

À notre avis, le socle constitue une étape importante de la politique sociale de l'UE, un développement dont les implications dépassent la politique sociale. Si les objectifs des politiques sociales de l'UE – ainsi que les valeurs sur lesquelles ils s'appuient – ont déjà été énoncés dans les traités, la première ébauche de socle transforme ces objectifs et ces valeurs en « principes ». La Recommandation de 2017 sur le socle va plus loin en formulant ces principes comme des « droits » pour les citoyens européens. Ce n'est cependant pas suffisant. En effet, pour rendre le socle efficace, une étape supplémentaire essentielle est nécessaire : transformer les droits énoncés en des droits effectifs et applicables, susceptibles de guider les actions de l'UE et des États membres, et de garantir que tous les citoyens européens y aient accès. C'est à tout prix qu'il faut éviter que le proverbe « *Parturient montes, nascetur ridiculus mus* »⁴¹ (Horace, 1^{er} siècle après JC) ne connaisse une nouvelle actualisation.

41. « La montagne va accoucher d'une souris ».

Références

- AEDH (N.d.) Commission launches a public consultation on the European Pillar of Social Rights: words, only fine words?, Association européenne pour la défense des droits de l'homme. <http://www.aedh.eu/Commission-launches-a-public.html>
- BusinessEurope (2016) European Pillar of Social Rights – BusinessEurope contribution to the debate, Bruxelles, 24 août 2016.
- Caniard E. (2016) Socle européen des droits sociaux : une nouvelle chance pour l'Union Européenne ?, 14 décembre 2016. <http://www.alterecoplus.fr/etienne-caniard/socle-europeen-droits-sociaux-une-nouvelle-chance-lunion-europee/00012790>
- CES (2016) Socle européen des droits sociaux – Agir pour améliorer le sort de tous les travailleurs, Position de la CES adoptée lors de la réunion extraordinaire du Comité exécutif de la CES, le 6 septembre 2016.
- CESI (2016) Consultation of the European Commission, towards a European Pillar of Social Rights launching, implementing and enforcing, Bruxelles, Confédération européenne des syndicats indépendants.
- COFACE (2016a) Laying the Foundation for a European Pillar of Social Rights Discussion Paper, Bruxelles, Confederation of Family Organisation in the European Union, septembre. <http://www.coface-eu.org/europe/laying-the-foundations-for-a-european-pillar-of-social-rights/>
- COFACE (2016b) Key steps to make the European Pillar of Social Rights. A renewed social agenda for all families in Europe, Recommendations, Bruxelles, Confederation of Family Organisation in the European Union, décembre. http://www.coface-eu.org/wp-content/uploads/2016/12/COFACE_FamiliesEurope_Recommendations_Pillar.pdf
- Comité des Régions (2016a) Socle européen des droits sociaux: vers une convergence par le haut des normes sociales dans la zone euro, Bruxelles, 11 octobre 2016.
- Comité des Régions (2016b) Avis : Le socle européen des droits sociaux, 2868/2016, Bruxelles, 11 octobre 2016.
- Commission européenne (2014) A new start for Europe, President Jean-Claude Juncker's opening statement in the European Parliament opening session, Strasbourg, 15 juillet 2014.
- Commission européenne (2015) Communication relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire, COM (2015) 600 final du 21 octobre 2015.
- Commission européenne (2016a) Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux, COM (2016) 127 final du 8 mars 2016.
- Commission européenne (2016b) First preliminary outline for a Pillar of Social Rights, Annex I to the Communication 'Launching a consultation on the European Pillar of Social Rights', SWD (2016) 51 final du 8 mars 2016.
- Commission européenne (2016c) The EU social acquis, Commission Staff Working Document accompanying the Communication 'Launching a consultation on the European Pillar of Social Rights', SWD (2016) 50 final du 8 mars 2016.
- Commission européenne (2017a) Commission Recommendation on the European Pillar of Social Rights, C (2017) 2600 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017b) Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE-27 à l'horizon 2025, COM (2017) 2025 du 1 mars 2017.
- Commission européenne (2017c) Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, COM (2017) 206 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017d) Mise en place d'un socle européen des droits sociaux, COM (2017) 250 du 26 avril 2017.

- Commission européenne (2017e) Proposition de proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux, COM (2017) 251 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017f) Accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights, SWD (2017) 201 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017g) Report of the public consultation, Commission Staff Working Document accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights, SWD (2017) 206 du 26 avril 2017.
- EAPN (2016) Last chance for social Europe? EAPN's position on the proposed pillar of social rights, Bruxelles, European Anti-Poverty Network, 27 septembre 2016.
- EMCO et CPS (2016) Socle européen des droits sociaux, avis commun du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale, 12605/16, Bruxelles, 26 septembre 2016.
- ESPN (2016) Towards a European Pillar of Effective Social Rights Submission to the European Commission, Submission prepared by and at the initiative of the European Social Policy Network (ESPN) Bruxelles, novembre 2016.
- Eurochild (2016) A European Pillar of Social Rights & Recommendations for Progressing Children's Rights, Briefing Paper, Bruxelles, 26 juillet. http://www.eurochild.org/fileadmin/public/05_Library/PILLAR_OF_SOCIAL_RIGHTS_analysis_update_juillet_2016.pdf
- Eurodiaconia (2016a) Briefing to Members, The content of the European Pillar of Social Rights, Bruxelles, mai. <http://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/pillar-briefing-2-1.pdf>
- Eurodiaconia (2016b) Briefing to Members, Why a European Pillar of Social Rights, Bruxelles, mai. <http://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/Pillar-Briefing-1-1.pdf>
- FEANTSA (2016) 5 Key Principles for Implementing the Housing Priority of the European Pillar of Social Rights, Bruxelles, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-Abris.
- Juncker J-C. en étroite coopération avec Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M. et Schulz M. (2015) Compléter l'Union économique et monétaire européenne, Bruxelles, juin. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fr.pdf
- Larsson A. (2016) Towards a European Pillar of Social Rights, speech at the Representation of the State of North Rhine-Westphalia to the EU, Bruxelles, 6 décembre 2016.
- Lörcher K. et Schömann I. (2016) European Pillar of Social Rights: Critical Legal Analysis and Proposals, Bruxelles, ETUI.
- OIT (2016) Building a social pillar for European convergence, Studies on growth with equity, Genève, Organisation Internationale du Travail.
- Parlement européen (2017) Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)), PT_TA-PROV (2017) 0010.
- Peña-Casas R. (2016) The European Pillar of Social Rights: Potential Benchmarking Indicators, MIMEO, 4 septembre 2016.
- Sabato S. (2016) Set aside, embedded or relaunched? The uncertain fate of the EU social investment strategy, *Politiche Sociali/Social Policies*, 2/2016, 371-386.
- Sabato S. et Vanhercke B. (2014) About the Baby and the Bathwater: Assessing the European Platform Against Poverty, ETUI Working Paper 2014/09, Bruxelles, ETUI.
- Sabato S. et Vanhercke B. avec Spasova S. (2017) Listened to but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester, OSE Research Working paper, 35, Bruxelles, OSE, mars.
- Seikel D. (2016) The European Pillar of Social Rights – No 'Social Triple A' for Europe, Social Europe.

- UEAPME (2016) UEAPME Position paper on the European Pillar of Social Rights and reply to the public consultation, Bruxelles, Association européenne des artisans, des petites et moyennes entreprises. http://www.ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME_position_the_EU_Pillar_of_Social_Rights.pdf
- Vandenbroucke F. avec Vanhercke B. (2014) A European Social Union: Ten Tough Nuts to Crack, Friends of Europe, printemps 2014.
- Vanhercke B. et Sabato S. (2017) Le socle européen des droits sociaux. Un nouveau départ pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ?, in Lahaye W., Pannecoucke I., Vranken J. et Van Rossem R. (dir.) Pauvreté en Belgique. Annuaire 2017, Chapitre 10, 257-286.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2015) La gouvernance économique au sein d'Europe 2020 : socialiser le Semestre européen contre toute attente ?, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2015, Bruxelles, ETUI et OSE, 73-106.

Tous les liens ont été vérifiés le 26.11.2017.

Partie 2

L'élaboration des politiques au quotidien dans l'Union européenne

Chapitre 5

La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité ?

Amandine Crespy et Vivien A. Schmidt

Introduction

La phase initiale de lutte contre la crise de la dette souveraine qui a débuté en 2010 fut caractérisée par des politiques axées sur une austérité stricte accompagnée de réformes structurelles. Depuis novembre 2014 la Commission européenne dirigée par Jean-Claude Juncker a cherché à aller au-delà de ce que certains observateurs ont nommé l'« austéritarisme » (Hyman 2015), c'est-à-dire l'application descendante de l'austérité. Le Rapport des cinq présidents¹ a constitué une tentative de fournir une réponse *politique* de gestion post-crise répondant aux faiblesses de la zone euro en demandant l'achèvement d'une « véritable union monétaire » qui permettrait plus de « convergence, de prospérité et de cohésion sociale ». Parallèlement, un certain nombre d'aspects procéduraux et politiques du Semestre européen² ont été modifiés afin de remédier à son manque d'efficacité (légitimité par les *outputs*) dans la relance des économies européennes, la faiblesse de ses fondements démocratiques (légitimité par les *inputs*) et remédier à son manque de transparence, de responsabilité, et d'ouverture (légitimité par le *throughput*) (Schmidt 2013, 2015 et 2016). Dans une précédente édition du *Bilan social de l'Union européenne*, Zeitlin et Vanhercke (2015) avaient noté qu'en 2015 le Semestre européen avait subi un processus de « socialisation », mais se montraient prudents quant à la mesure dans laquelle cela serait de nature à remettre la cohésion sociale au cœur de l'agenda européen.

Dans ce contexte, ce chapitre étudie à quel point le double changement en termes de politiques et de gouvernance, amorcé à la fin de 2014 et consolidé en 2015, a porté ses fruits en 2016. En bref, nous examinons si, après huit ans la crise de la zone euro, les décideurs politiques nationaux et européens ont réussi à s'accorder sur des politiques et des procédures de gouvernance qui leur permettent d'aller au-delà de la gestion collective bureaucratique de l'austérité. Pour élucider cette question, nous étudions trois aspects importants relatifs à la gouvernance socio-économique de l'UE. Dans la première section, nous évaluons dans quelle mesure le Semestre européen est passé

1. « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », rapport de Jean-Claude Juncker en étroite collaboration avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.
2. Le Semestre européen est un cadre de gouvernance large et hybride mis en place depuis 2010 qui vise à contenir les niveaux de dette et de déficit ainsi qu'à mener des réformes structurelles dans le domaine de la politique macroéconomique et sociale. Il le fait par une combinaison de règlements juridiquement contraignants et d'une coordination non contraignante, ainsi que par une combinaison de surveillance bureaucratique par la Commission européenne et de contrôle politique multilatéral par le Conseil.

d'une logique d'austérité à une logique d'investissement, en examinant les discours, les recettes politiques et la mise en œuvre. La deuxième section examine les opportunités et les défis apparus en 2016 et susceptibles de promouvoir une convergence économique et sociale vers le haut dans la zone euro. La troisième section traite de la question du *soft power* et de la démocratie à travers le prisme des enjeux politiques du Semestre européen. La section 4 se veut conclusive et prospective.

1. De l'austérité à l'investissement ? À la recherche de réformes structurelles progressistes

1.1 Flexibilité budgétaire et virage favorable à l'investissement

Un virage en termes de discours

Quand elle est entrée en fonction en novembre 2014, la Commission européenne dirigée par Jean-Claude Juncker a amorcé un changement de discours de l'assainissement budgétaire vers l'investissement. Bien que les réformes structurelles aient été centrales dès le début, le nouveau mot d'ordre a été celui de la « convergence vers le haut », afin de signifier que les réformes structurelles ne sont pas synonymes de régression sociale. Cependant, plus récemment, ce langage a été quelque peu modifié, dans le cadre de l'Examen annuel de la croissance 2017 (EAC) publié à la fin de 2016. Alors que « stimuler l'investissement » demeure l'objectif premier, l'accent est désormais mis sur l'amélioration du fonctionnement du secteur financier, le dépassement des obstacles à l'investissement dans les États membres, le renforcement des fonds européens pour l'investissement stratégique et la recherche d'opportunités d'investissement en provenance de l'étranger. Dans le même temps, la notion d'investissement social (Commission européenne 2013) a disparu, bien que les préoccupations en matière de politique sociale subsistent et soient incluses dans la rubrique des réformes structurelles – avec un accent mis sur la manière dont les réformes (principalement en matière d'éducation, de formation et de refonte de la protection sociale) sont susceptibles de générer des incitants et d'augmenter le niveau d'emploi. La Commission et le Conseil insistent sur le concept de « position budgétaire positive » (Commission européenne 2016a) qui fait référence à une stratégie spécifique qui ne soit ni restrictive (comprendre : l'austérité) ni entièrement « expansionniste » (comprendre : des dépenses de type keynésien). Bien qu'elle identifie la politique budgétaire de la zone euro comme « globalement neutre » sur la période 2014-2017, la Commission appelle à une différenciation plus forte selon les États membres et, le cas échéant, au recours à des politiques budgétaires plus « actives ». En d'autres termes, la Commission veut atteindre une convergence et un équilibre de manière globale au plan européen en s'attaquant à ce qu'elle considère comme un « paradoxe révélateur : ceux qui n'ont pas de marge budgétaire veulent l'utiliser ; ceux qui ont une ne le souhaitent pas » (Commission européenne 2016a : 3).

Plus de flexibilité sur la discipline budgétaire

À partir de 2014, face à une croissance stagnante et à l'exacerbation des inégalités sociales engendrée par les politiques d'austérité, la Commission européenne a progressivement introduit plus de souplesse dans sa « gouvernance par les règles et la décision par

les chiffres » (Schmidt 2015a et 2016). Le règlement *Six-Pack* a renforcé le pouvoir discrétionnaire de la Commission en termes d'évaluation de la situation budgétaire d'un État membre, en lui permettant de tenir compte d'un « éventail de facteurs pertinents », qu'ils soient atténuants ou aggravants, ainsi que des « circonstances exceptionnelles », lorsqu'il s'agit de juger de la non-conformité (Mabbett et Schelkle 2014 : 12-13). Le fait que les calculs soient devenus essentiels dans le cadre de ces procédures a donné lieu à une « politique des chiffres » qui a soulevé des questions sur la dimension « comptable » de la flexibilité ainsi que sur la responsabilité de la Commission. Le passage à l'excédent « primaire » (le déficit moins les paiements d'intérêts) en termes de calcul du déficit en constitue un exemple. Ce changement a en effet permis à la Commission d'autoriser les pays affichant un excédent primaire à retarder la réduction rapide de leur déficit afin de soutenir la croissance, ce qui explique que la France et l'Italie aient bénéficié de prolongements de deux années pour atteindre leurs objectifs, d'abord en 2013 et à nouveau en 2015.

En réponse aux critiques des pays créanciers du Nord et des partisans de la stabilité, critiques portant sur le caractère discrétionnaire des décisions de la Commission et l'accroissement de la flexibilité, la pratique d'une discipline budgétaire souple a été clarifiée dans une communication de la Commission intitulée « Faire le meilleur usage de la flexibilité dans les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance » (Commission européenne 2015). Trois clauses ont été codifiées³: a) la « clause d'investissement » : les contributions des États membres aux projets d'investissement liés à l'UE ne sont pas comptées dans le calcul du déficit et de la dette (avec des conditions plus spécifiques pour les pays relevant de la procédure de déficit excessif) ; b) une « clause de réformes structurelles » exclut les coûts de ces réformes du calcul du déficit si ces réformes sont « majeures », « pleinement mises en œuvre » et qu'on en prévoit « des effets budgétaires positifs à long terme, y compris par l'augmentation du potentiel de croissance durable » ; c) la « clause de conditions cycliques » stipule quant à elle que l'effort budgétaire doit être « modulé » en fonction des cycles économiques et d'éventuels ralentissements économiques. Sans autres spécifications, ces règles laissent donc une large marge d'interprétation.

Une controverse a éclaté en 2016 lorsque la Commission européenne a commencé à utiliser les clauses de flexibilité pour accorder aux pays d'Europe du Sud une plus grande marge de manœuvre dans leur trajectoire en matière de discipline budgétaire. Une flexibilité budgétaire sans précédent a été accordée à l'Italie, tandis que les décisions pour l'Espagne et le Portugal ont été repoussées jusqu'à la fin des élections espagnoles de juin. Sous pression de l'Allemagne et des Pays-Bas, qui critiquèrent le manque de crédibilité des règles de l'UE, la Commission et le Conseil ont déclenché des procédures conduisant à des sanctions. Il ne s'est toutefois agi que d'une décision symbolique dans la mesure où aucune amende n'a été exigée par l'UE. Lorsque la France a également bénéficié d'un délai pour atteindre les objectifs budgétaires dans le cadre

3. Les investissements éligibles sont des dépenses nationales pour des projets cofinancés par l'UE dans le cadre de la politique structurelle et de cohésion, des réseaux transeuropéens et du mécanisme pour l'interconnexion européenne, ainsi que le cofinancement national de projets également cofinancés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) – pour la troisième fois au moins depuis 2012 – l’affirmation du président Juncker selon laquelle c’était justifié « parce que c’est la France » a suscité de vives critiques, en particulier de la part du ministre néerlandais des Finances Dijsselbloem (Parlement européen 2016a). Dans sa résolution de 2016 sur l’examen du Semestre européen, le Parlement européen a en revanche considéré que l’investissement était toujours à la traîne et qu’un plus grand usage devait être fait des clauses de flexibilité du PSC (Parlement européen 2016b). En bref, la Commission européenne a introduit des clauses de flexibilité pour relâcher la discipline budgétaire, notamment sous la pression du président Hollande et du Premier ministre Renzi (début 2014). Mais y recourir s’est avéré être un jeu politique dangereux pour la Commission, qui doit gérer les désaccords entre les pays débiteurs et créanciers.

Modestes progrès sur le front de l’investissement

Stimuler l’investissement fut le principal pilier de la stratégie de la Commission Juncker. En juin 2016, la Commission européenne a lancé le « Plan Juncker 2.0 »⁴, qui étend l’objectif initial de 300 milliards d’euros sur trois ans à un objectif global de 500 milliards d’euros sur cinq ans, c’est-à-dire d’ici 2020. Les ressources tirées des lignes budgétaires du programme de recherche et d’innovation de l’UE Horizon 2020, des transports et de l’infrastructure offrent des garanties permettant à la Banque européenne d’investissement de financer des projets novateurs et risqués, cofinancés par des entités publiques et privées. En décembre 2016, les Fonds européens pour l’investissement stratégique (FEIS) avaient servi à soutenir 361 projets approuvés pour un total de 27,5 milliards d’euros, soit environ 154 milliards d’euros d’investissement total (Commission européenne 2016). Cela représentait 151 projets d’infrastructure et 234 accords de financement de petites et moyennes entreprises.

Bien que le montant des investissements à ce jour semble donner à l’initiative un début prometteur, certaines évaluations remettent en question l’effet de levier des FEIS, c’est-à-dire sa capacité à stimuler des investissements réellement nouveaux et risqués. Tout d’abord, un an après sa mise en place, le plan a bénéficié à des projets issus principalement de grands pays d’Europe de l’Ouest, en particulier la France, l’Allemagne, l’Italie, l’Espagne et le Royaume-Uni (Willermain et Genard 2016). Deuxièmement, parmi les 57 projets approuvés en mai 2016, 42 étaient très similaires aux types de projets financés par la Banque européenne d’investissement (BEI) dans le passé (Claeys et Leandro 2016). Enfin, le plan a suscité des critiques quant à sa faible capacité de mobilisation d’investissements privés. Lorsque les députés européens ont débattu des résultats du plan en juin 2016, seul le Parti populaire européen (PPE) s’en est montré entièrement satisfait. Comme d’autres observateurs, le président de l’Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D), Gianelli Pitella a rappelé que le fonds devait soutenir des projets additionnels plutôt que d’organiser un remaniement des ressources de l’UE en faveur de projets qui auraient été financés de toute façon, et a répété que la BEI devrait accepter un niveau de risque plus élevé. D’autres groupes ont été encore plus critiques, l’opinion générale étant que le plan Juncker ne répond pas suffisamment à la stagnation profonde que connaît l’UE. En fait, le niveau

4. Fonds européen pour les investissements stratégiques et nouveau plan européen d’investissement extérieur à partir de septembre 2016.

d'investissement tant public que privé est encore trop faible en Europe. Dans 18 États membres, les niveaux d'investissement public varient entre forte baisse et stagnation par rapport à leur niveau moyen dans la période 1995-2007 (BCE 2016).

1.2 Un biais néo-libéral persistant en matière de réformes structurelles

L'octroi de plus de flexibilité en matière de discipline budgétaire impliquait une sorte de négociation visant à accélérer la mise en œuvre des réformes structurelles préconisées dans le cadre du Semestre européen. La notion de réformes structurelles recouvre certes une signification flottante et ambiguë : les premiers « programmes d'ajustement » ont été promus par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale dans diverses régions du monde. Ainsi, les réformes structurelles font référence à des politiques éclectiques – sinon contradictoires – au sein du Semestre européen puisqu'on est passé de la discipline budgétaire stricte et de réformes structurelles visant uniquement la baisse de la dépense publique à une plus grande souplesse budgétaire et des objectifs d'investissement (y compris social). Ceci étant dit, les réformes structurelles présentent un noyau stable fait de recettes de politiques publiques typiquement néolibérales: libéralisation des marchés des biens et des services, déréglementation des marchés du travail, « rationalisation » des systèmes de protection sociale et réforme de l'administration publique.

Réformes du marché du travail : flexibilité sans sécurité ?

Le Semestre européen s'est clairement focalisé sur les réformes du marché du travail, qui constituent systématiquement la plus grande part de toutes les Recommandations spécifiques par pays (RSP) (de 18 à 30% de toutes les RSP), suivie par la réforme des pensions et des soins de santé (de 9 à 16%) (Crespy et Vanheuverzwijn 2017). Les réformes préconisées soulignent toutes la nécessité de créer des incitants pour augmenter les niveaux d'emploi. Or la conception de la modernisation des marchés du travail qui prédomine parmi les dirigeants européens se focalise sur deux hypothèses que l'on peut considérer problématiques. La première suppose qu'il suffirait d'« activer », généralement par une éducation et une formation de meilleure qualité ou des incitants fiscaux ou sociaux, pour que les travailleurs puissent retrouver un emploi. C'est ignorer le fait que le taux très bas de l'accroissement de l'activité économique, raison de la faiblesse de la demande de travail, est un problème incontournable. La deuxième hypothèse voudrait (de manière quelque peu naïve) que les gouvernements nationaux mettent en place des mesures coûteuses de modernisation dans le contexte du Semestre européen, y compris les pays qui ont peu de marge de manœuvre budgétaire et qui s'exposeraient donc un déficit ou une dette excessifs ou au déséquilibre macroéconomique.

La pression exercée par l'UE en faveur de la réforme du marché du travail a eu un effet, en particulier dans les États membres qui n'avaient pas réussi à faire avancer ces réformes avant la crise. La loi italienne sur l'emploi de 2015 et la loi française El Khomri sur le travail de 2016⁵ suivie des ordonnances sur le travail en septembre 2017 sous la nouvelle présidence d'Emmanuel Macron, en sont des exemples significatifs.

5. Loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Si elles réalisent une percée en termes d'accroissement de la flexibilité des marchés du travail, ces réformes n'offrent en revanche que de maigres résultats en matière de nouveaux droits ou de sécurité accrue pour les employés. En outre, les résultats en termes de réformes des systèmes d'éducation et de formation ou des services d'aide aux demandeurs d'emploi se font encore attendre⁶. Au fur et à mesure que les inégalités augmentent dans la plupart des pays de l'UE, il apparaît que a) la pauvreté parmi les travailleurs gagne du terrain en raison du temps partiel subi et de la nature précaire des nouveaux emplois créés (Service de recherche du Parlement européen 2016 : 11-12) et b) les réformes des systèmes de protection sociale menées à travers le prisme des politiques dites d'activation « fonctionnent principalement par la réduction de la sécurité pour les *insiders*, et non par l'augmentation de la sécurité d'emploi pour les *outsiders* » (Arpe *et al.* 2015 : 50).

Investissement social

Afin de mieux comprendre la stratégie promue dans le cadre du Semestre européen, il est utile d'examiner de plus près toutes les RSP adoptées depuis 2011 afin de voir si la stratégie dominante est celle du démantèlement ou, au contraire, de l'investissement social (Crespy et Vanheuverzwijn 2017). Tout d'abord, il est difficile de parler de passage d'une stratégie de régression sociale (et de démantèlement) à celle d'investissement social, car un codage attentif des RSP montre que, dès le début, les réformes structurelles ont servi à enjoindre simultanément l'État membre à procéder à des politiques de démantèlement *et* d'investissement. En second lieu, on observe que la part des premières tend à diminuer au fil du temps, tandis que les RSP liées à l'investissement ont augmenté de 2011 à 2016. De manière contre-intuitive, ce phénomène pourrait ne pas indiquer un basculement majeur vers l'investissement social. En effet, plus les gouvernements adoptent des réformes visant simplement à réduire la dépense (par exemple, la réforme des retraites), moins il est probable qu'ils reçoivent des RSP dans ce domaine au cours des années suivantes – ce qui conduit presque mécaniquement à une plus grande importance relative des solutions d'investissement social. Notre suspicion se voit en outre confirmée par le fait que, si l'importance des RSP en matière d'investissement social a augmenté au fil du temps, le niveau de mise en œuvre des RSP a, lui, régulièrement diminué d'environ 40 - 45% en 2011 à environ 25% en 2014 (Darvas et Leandro 2016).

Combiné au biais de mise en œuvre du Semestre, le biais idéologique ne fait donc que renforcer une caractéristique structurelle fondamentale de la gouvernance socio-économique de l'UE héritée du passé. Alors que les Recommandations spécifiques par pays concernant la discipline budgétaire sont contraignantes (des sanctions étant toujours possibles) dans le cadre du régime révisé du PSC, celles enjoignant les États membres à s'engager dans l'investissement social sont laissées à la bonne volonté des États et, en fait, relèvent largement du *wishful thinking* sans marge de manœuvre budgétaire suffisante et sans discours cohérent sur l'efficacité économique et la désirabilité politique des investissements sociaux.

6. Ceci est souligné dans les RSP des deux pays en 2017. La réforme de l'éducation et de la formation (en particulier la formation professionnelle) était un engagement majeur de la campagne du désormais président, Emmanuel Macron.

En conséquence, des déséquilibres inquiétants restent observables dans des parties importantes de l'Europe. En essayant d'évaluer dans quelle mesure les différents pays de l'UE gèrent la protection sociale – en termes de stratégie classique fondée sur les transferts ou d'une stratégie innovante fondée sur les investissements – consiste avant tout à évaluer leur retour après une période de mise en œuvre des programmes d'austérité et de réduction généralisée de cette protection de 2010 à 2013. Les règles de l'UE et les politiques qu'elle mène exercent des contraintes importantes sur les réformes nationales et « si le paradigme de l'austérité budgétaire et de la pression sur les normes sociales a dominé les réformes dans tous les pays examinés, sa mise en œuvre réelle a varié un pays à l'autre » (Agostini *et al.* 2017 : 109-110, voir aussi Bouget *et al.* 2015: 12). En 2013, le soutien par les politiques d'activation concernait plus de 30% de la population active dans seulement huit pays de l'UE (Dhéret et Franssen 2017 : 23). Plus généralement, l'investissement social ne s'est pas concrétisé dans un programme politique « nouveau » explicite promu par les institutions de l'UE. Les chercheurs constatent que les politiques d'investissement social sont principalement présentes dans les États membres qui ont historiquement une protection sociale plus robuste en Europe continentale et en Scandinavie, et qui se sont donc montrés plus résistants face à la grande récession (Bouget *et al.* 2015). Dans les autres pays, les ressources fournies par les fonds structurels de l'UE ne suffisent pas à compenser les effets de la discipline budgétaire.

Enfin, en ce qui concerne les politiques plus générales de l'UE, des efforts ont été faits pour diriger les ressources de divers fonds communautaires existants⁷ vers des investissements sociaux. En ce sens, la Commission européenne promeut l'« innovation sociale », qui reflète une stratégie de marchandisation consistant à externaliser les politiques de protection sociale dans un environnement politique caractérisé par une vision dépolitisée de l'allocation des ressources, de gestion technocratique basée sur l'appel à projets, et, potentiellement, la recherche de profit.

2. Convergence vers le haut : débats et défis

2.1 Le dumping social : s'y attaquer ou pas ?

En octobre 2016, la Commission européenne a présenté une initiative législative de révision de la directive sur les travailleurs détachés de 1996. L'initiative vise à lutter contre les violations du droit du travail favorisées par la disparité entre États membres en matière de salaires et de protection sociale. Ce faisant, la Commission a mis en œuvre la promesse faite par Jean-Claude Juncker alors qu'il brigua la présidence de la Commission, de lutter contre le « dumping social » au sein de l'Union élargie. Cela a répondu aux préoccupations soulevées notamment par la France et l'Allemagne dans le contexte d'accroissement rapide du recours au détachement, avec une augmentation de 44% par rapport à 2010 (Commission européenne 2016c). La révision de la directive proposée par la Commission prévoit d'établir une rémunération égale entre travailleurs détachés et locaux, d'étendre les règles en matière de détachement aux

7. Essentiellement, le Fonds social européen et le Fonds structurel et d'investissement européen.

travailleurs temporaires et de limiter ce détachement à une période de deux ans. La révision de la directive s'est révélée très controversée et a créé un clivage entre pays d'Europe occidentale et ceux d'Europe centrale et orientale, qui ont vu dans cette initiative une tentative injuste de freiner le détachement des travailleurs. Au cours de l'été, les parlements nationaux de ces pays ont déclenché la procédure pour violation de la subsidiarité (carton jaune) au motif que, via la notion de « rémunération », la Commission enfreignait les compétences nationales, notamment la politique salariale et la réglementation du travail temporaire.

Le débat a révélé des lignes de démarcation claires au sein du Conseil ainsi qu'au Parlement européen. En raison de la nature conflictuelle du sujet, deux co-rapporteurs des groupes S&D et du PPE ont été nommés et l'accord sur un projet de rapport s'est avéré difficile à trouver avant d'être réalisé en décembre 2016. L'ombre du débat *dumping social versus* liberté économique et compétitivité a eu un impact durable sur l'ensemble des débats politiques, notamment lors de la campagne électorale française de 2017. En fait, sous la récente présidence d'Emmanuel Macron, la France a présenté une nouvelle proposition de révision de la directive (visant notamment à mieux lutter contre la fraude par le biais des « boîtes aux lettres »), ce qui a retardé le processus décisionnel et rendu plus compliqué un accord entre États membres. Néanmoins, un accord a été trouvé au sein du Conseil en octobre 2017.

2.2 La mise en œuvre incomplète de la « Garantie pour la jeunesse »

En décembre 2016, la Commission européenne a présenté un rapport sur la mise en œuvre de la Garantie pour la jeunesse lancée en 2013. L'objectif de la Garantie pour la jeunesse est de garantir que tous les jeunes de moins de 25 ans reçoivent une offre d'emploi, de stage ou d'éducation de qualité dans les quatre mois qui suivent leur sortie de l'école ou leur arrivée au chômage. En plus du projet de financement des Fonds sociaux européens, l'Initiative pour l'emploi des jeunes a été créée avec 6,4 milliards d'euros, pour un total de 12,7 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Une partie substantielle de l'argent a servi à avancer les fonds et à aider les États membres à accélérer la mise en œuvre du dispositif. Trois années plus tard, en 2016, la Commission a souligné le caractère encourageant des résultats, notamment une baisse de 3 points de chômage des jeunes, et a indiqué qu'environ 14 millions de jeunes Européens profitaient de la Garantie. Cependant, 15 pays de l'UE ont encore des taux de chômage des jeunes supérieurs à 15%, avec des pics d'environ 45% pour l'Espagne et la Grèce (données de l'OCDE). Qui plus est, 12% des jeunes Européens ne sont toujours « pas dans l'emploi, l'éducation ou la formation ». Les députés européens et la Confédération européenne des syndicats ont reproché à la Garantie pour la jeunesse de ne pas s'attaquer de front au problème et de souvent mener les jeunes à des emplois précaires. L'un des problèmes principaux tient au fait que les jeunes quittent souvent le dispositif de Garantie jeunes de manière temporaire seulement, devant ensuite retourner au dispositif. Le Parlement européen (PE) et l'Organisation internationale du travail ont estimé qu'environ 20 milliards d'euros seraient nécessaires pour lutter contre le chômage des jeunes (Morgan 2016). En outre, la Commission et le PE ont estimé que la mise en œuvre effective en était encore à un stade précoce en 2016 et que seul un État membre sur

cinq avait pleinement mis en œuvre les différentes mesures prévues dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse (Parlement européen 2017).

2.3 Un mécanisme de stabilisation de la zone euro ?

Les débats politiques sur la réforme de l'Union économique et monétaire (UEM) ont suscité des réflexions sur la nécessité de stabilisateurs macroéconomiques automatiques dans la zone euro. Plus précisément, l'idée d'un régime européen d'assurance chômage a été largement discutée par les chercheurs et les décideurs politiques. Le débat a culminé lors d'une conférence de haut niveau qui s'est tenue à Bruxelles en juillet 2016 sous les auspices du *Centre for European Policy Studies*. Un certain nombre de personnalités telles que Marianne Thyssen, Pierre Moscovici, Pier Carlo Padoan, Sebastian Dullien et Paul De Grauwe ont défendu l'idée de créer un tel fonds et discuté des différents modèles proposés dans un certain nombre d'études (par exemple, Vandenbroucke *et al.* 2016). Les options les plus réalistes n'impliquent pas de transferts directs de l'UE aux personnes sans emploi. La conception promue de manière dominante consiste plutôt en une sorte de fonds d'assurance qui s'inscrirait dans les régimes nationaux. Les fonds pourraient être activés par les pays les plus touchés par des chocs externes, ce qui permettrait d'affronter le problème de la coordination collective et de la baisse des budgets nationaux en temps de crise. Bien que l'idée ait été beaucoup discutée et soit à l'ordre du jour dans le débat public depuis 2013, le moment ne semble pas opportun pour que la Commission européenne présente une proposition aussi audacieuse faute de soutien suffisant parmi les États membres. Les décideurs s'interrogent quant à l'acceptation ou non par les électeurs d'une participation accrue de l'UE aux questions de politique sociale. L'opinion publique est divisée, la demande d'une action plus résolue de l'UE dans la lutte contre le chômage étant contrebalancée par une certaine résistance à un approfondissement de l'intégration sociale. On craint, en particulier au sein des pays plus riches et créanciers, que ces caisses européennes d'assurance-chômage agissent comme un mécanisme de transferts financiers permanents vers les pays les plus vulnérables de l'UE connaissant des taux de chômage élevés. L'idée qui prédomine est que le problème de chômage devrait plutôt être résolu par l'augmentation du PIB et la déréglementation des marchés du travail.

Dans l'ensemble, peu de progrès ont été réalisés pour tenir la promesse de Jean-Claude Juncker qui prétendait vouloir mener l'UE vers un « triple A social ». Ceci étant dit, après le référendum sur Brexit (voir Clegg dans ce volume), la Commission a voulu montrer que l'UE était capable d'aller de l'avant, en particulier dans le domaine social. À cet égard, la principale initiative est à chercher dans le socle européen des droits sociaux (voir Sabato et Vanhercke dans ce volume). De la même manière que le Semestre européen, il devrait favoriser la convergence grâce à une combinaison de régulation et de coordination ouverte dans un très large éventail de politiques où l'UE a peu de compétences. Les acteurs politiques et sociaux ont exprimé jusqu'ici un scepticisme marqué quant aux résultats – pour autant qu'il y en ait – que pourrait engranger ce type de processus flou. En outre, on peut se demander comment le socle pourrait favoriser la convergence dans la zone euro en particulier tout en portant sur des politiques qui s'appliquent *de facto* à l'UE-27. Plus généralement, il est frappant de constater

qu'il n'existe actuellement aucune initiative concrète sur la table pour atteindre les objectifs fixés dans le Rapport des cinq présidents pour l'approfondissement de l'Union monétaire. Reste à voir si une nouvelle dynamique politique franco-allemande est susceptible de faire avancer les Européens.

3. La gouvernance hybride, le pouvoir et la démocratie

3.1 La politique du Semestre européen : difficile appropriation et relations de pouvoir asymétriques

Depuis sa création en 2011, le Semestre européen a subi un certain nombre de changements importants dans sa façon de fonctionner. L'objectif de ces changements a principalement été d'améliorer la légitimité du Semestre, c'est-à-dire l'efficacité, la transparence, l'inclusion et l'ouverture des procédures, afin de générer des recommandations politiques considérées comme plus légitimes aux yeux des États membres. Le cycle de 2016 a été le premier à être mené selon les lignes définies par la Commission en octobre 2015 pour « réorganiser le Semestre européen ».

Un changement majeur en matière de gouvernance visait à accroître l'apport des administrations nationales au processus. Une modification du calendrier des diverses séquences de remise des rapports a été opérée à cet effet. Dans la version remaniée du Semestre, une période de 2-3 mois est prévue pour que la Commission et les gouvernements nationaux discutent les RSP résultant de l'analyse de la Commission. Les échanges sont alimentés par une série de « missions d'enquête » informelles dans les capitales nationales et de « réunions bilatérales » plus formelles à Bruxelles rassemblant les fonctionnaires nationaux et les services de la Commission (DG ECFIN, EMPL et Secrétariat général) en décembre et février de chaque année. Ainsi, les multiples consultations entre la présentation du rapport pays et l'adoption des RSP permettent une contribution significative des administrations nationales assurant ainsi que des RSP qui pourraient s'avérer politiquement sensibles ne prennent pas les gouvernements par surprise.

Un autre volet de changements visait à renforcer l'« appropriation » des réformes en intégrant une série de nouveaux acteurs, notamment les parlements nationaux, les partenaires sociaux, ONG, gouvernements locaux et *think-tanks*. En promouvant une telle « appropriation » par les acteurs nationaux, la Commission poursuit un double objectif : tout d'abord, améliorer la communication descendante de la Commission sur le Semestre lui-même et renforcer la surveillance des réformes nationales par la Commission ; deuxièmement, consulter les parties prenantes afin de connaître leurs points de vue et de bénéficier de leur expertise sur des questions touchant à des politiques spécifiques. Pour ce faire, l'un des principaux moyens déployés a été la nomination des *European Semester Officers*, des fonctionnaires de la Commission affectés au bureau de représentation de la Commission dans les capitales nationales. L'ESO agit en tant qu'interface entre la Commission et les parties prenantes en maintenant des contacts formels et informels avec les acteurs concernés sur le terrain et en organisant les visites des fonctionnaires de la Commission, depuis les missions d'enquête jusqu'aux visites des commissaires.

Bien que le Semestre européen soit devenu plus efficace, il n'en reste pas moins un processus bureaucratique axé sur l'expertise, avec l'intention paradoxale de susciter plus d'implication tout en demeurant à l'écart du jeu politique national afin d'éviter une politisation qui pourrait remettre en cause les objectifs politiques du Semestre. La participation d'acteurs politiques tels que les syndicats ou les parlements nationaux s'est accrue au cours des deux dernières années, mais reste limitée à l'information et au dialogue sans beaucoup d'influence dans la plupart des États membres (Sabato *et al.* 2017, Vanheuverzwijn et Crespy 2016). Les tentatives de la Commission pour en faire un processus *politiquement* pertinent se heurtent à plusieurs types d'obstacles : a) lorsque les acteurs nationaux (tels que les syndicats) sont en désaccord avec l'esprit fondamental du programme de réformes structurelles ; b) lorsque les acteurs nationaux (tels que les parlements) ne sont pas intéressés à s'engager dans un processus non contraignant ; c) lorsque les gouvernements n'acceptent pas les RSP en raison de contraintes électorales et d) lorsque les parties prenantes, les gouvernements et le public contestent la légitimité de la Commission européenne à surveiller ou interférer dans les réformes nationales, en particulier dans les domaines qui se situent au point de rencontre entre politique économique et sociale.

Même si la Commission européenne s'efforce d'améliorer la légitimité du processus par plus de transparence, de responsabilité et d'ouverture en supposant qu'en découleront de meilleures performances en termes d'*outputs*, la légitimité par les *inputs* reste en question. Outre la politisation occasionnelle liée aux règles de déficit, le Semestre européen reste à peine visible au-delà des bureaucraties nationales. De manière très diffuse, la gouvernance économique de l'UE continue à apparaître comme hiérarchique et descendante – la Commission et les pays créanciers ne faisant que promouvoir un modèle de compétitivité unique (comprendre : allemand) sans stratégie alternative pour les pays où cela semble ne pas fonctionner. Bien que les perspectives de croissance s'améliorent lentement, aucune diminution significative du chômage ou amélioration du bien-être n'a eu lieu dans un certain nombre de pays. À cet égard, les difficultés de la Grèce restent un cas d'école posant la question de la légitimité de l'UE, à la fois d'un point de vue de l'efficacité et de démocratie.

3.2 Le nouvel intergouvernementalisme contre le nouveau supranationalisme, et le nouveau parlementarisme ?

L'évolution des arrangements dans le domaine de la gouvernance économique de l'UE a déclenché un débat entre spécialistes de l'UE quant à savoir qui, des États membres ou des institutions supranationales de l'UE, a gagné en pouvoir ou en autonomie. Les débats, centrés sur les nouvelles formes d'intergouvernementalisme ou de supranationalisme, montrent que le pouvoir ne peut être considéré comme un jeu à somme nulle. Les interactions complexes entre différents acteurs institutionnels révèlent une fluctuation constante entre la gestion bureaucratique de la politique quotidienne et les dynamiques fondamentalement politiques. Les chercheurs qui voient dans la gouvernance actuelle de l'UE les signes d'un « nouvel intergouvernementalisme » constatent, par exemple, que les chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen sont beaucoup plus actifs sur le plan législatif que par le passé. De manière générale, les États membres

assument un leadership sans précédent, qu'ils exercent à travers des délibérations visant le consensus et la création de nouveaux organes et instruments situés en dehors du périmètre de contrôle de la Commission, tels que la Banque centrale européenne (BCE) et le Mécanisme européen de stabilité (MES), et ceci dans le but de maintenir et/ou regagner le contrôle de l'intégration de l'UE (Puetter 2014 ; Bickerton *et al.* 2015 ; Fabbrini 2015). Cette approche permet d'expliquer les positions changeantes au sein du Conseil où, malgré la domination allemande, la chancelière Merkel a dû par exemple céder régulièrement, d'abord à la demande de l'adoption de politiques de croissance par le Premier ministre italien Monti (alors soutenu par le président français Hollande) en 2012 et, ensuite, en 2014, à l'insistance du Premier ministre italien Renzi sur le besoin de flexibilité en matière de discipline budgétaire (à nouveau soutenu par le président Hollande). On peut cependant défendre l'idée que même s'il existait un consensus délibératif parmi les États membres, celui-ci se forme sous l'influence de l'« hégémonie réticente » exercée par l'Allemagne (Bulmer et Patterson 2013).

Les acteurs supranationaux ont également joué un rôle clé, comme l'affirment les « nouveaux supranationalistes » (Dehousse 2015 ; Bauer et Bekker 2014). Il est important de noter que ceux-ci ne nient pas que les institutions supranationales ne sont plus les moteurs de l'intégration, comme c'était le cas dans l'ère pré-Maastricht. Ils soutiennent plutôt que, par un détour ironique, ce sont ces acteurs technocratiques qui ont persuadé les dirigeants nationaux d'adopter de nouvelles initiatives politiques qu'ils sont ensuite chargés de mettre en œuvre. Ces nouveaux supranationalistes se concentrent donc sur les idées et l'*entrepreneurship* institutionnel déployés par les agents supranationaux pour faire avancer l'intégration européenne, que cela serve ou non leurs pouvoirs et intérêts spécifiques (Dehousse 2015 ; Bauer et Bekker 2014). La Commission européenne a ainsi acquis des pouvoirs de surveillance importants dans le cadre du Semestre européen, en renforçant par exemple son expertise propre sur les économies des États membres et en utilisant son pouvoir discrétionnaire dans l'application des règles (Schmidt 2016). L'autonomie de la BCE est évidente dans la crise de la zone euro, puisqu'elle a réinterprété progressivement son mandat, passant d'une vision étroite focalisée sur la lutte contre l'inflation à une situation dans laquelle elle joue quasiment le rôle de prêteur en dernier ressort. Cette transition a commencé par des politiques « non-standard » ou « non-orthodoxes » d'achat de la dette des États membres sur les marchés secondaires (malgré l'interdiction énoncée par les traités) pour aller jusqu'à l'assouplissement quantitatif en 2015 (Buiter et Rahbari 2012 ; Braun 2015). La BCE a en outre conjugué ces actions avec l'exhortation aux États membres à s'engager sur la voie de l'austérité et des réformes structurelles. En tant que membre de la Troïka, la BCE était partie prenante des exigences sévères imposées aux pays soumis à des programmes de conditionnalité, dont l'Irlande et le Portugal ainsi que la Grèce lors des premier, deuxième et troisième sauvetages financiers. Pour les pays fortement soumis à la pression des marchés financiers, mais non soumis à des programmes, les exigences potentielles ont été similaires. Certains auteurs jugent donc à juste titre que la BCE a opéré une mutation « d'une institution monétaire à une institution politique » (Theodoropoulou 2016 : 46).

Bien que le PE ne dispose que de peu de pouvoir contraignant par rapport aux autres institutions intergouvernementales ou supranationales, il a exercé un pouvoir institutionnel croissant, bien qu'informel, en particulier en devenant la principale

instance de légitimation. Même dans le cas de la gouvernance de la zone euro, un domaine politique dans lequel le PE est singulièrement dépourvu de compétence (Fasone 2014 ; Crum 2015), celui-ci a néanmoins eu un rôle à jouer. Le traité de Lisbonne a donné au PE un certain pouvoir de surveillance et renforcé son pouvoir de demander des comptes à l'exécutif. Il s'agit en particulier du droit du PE d'être informé ou parfois consulté par la Commission en matière de surveillance économique multilatérale et de la possibilité qui lui est donnée d'inviter la Commission, les ministres nationaux et les présidents du Conseil, de l'Eurogroupe et du Conseil européen au Dialogue économique ou Échange de vues (Fasone 2014 : 183 ; Héritier *et al.* 2015 : 80). En outre, le PE a également été appelé à légiférer dans le cadre de la méthode communautaire d'abord pour l'adoption du *Six-Pack* et du *Two-Pack*, puis dans le cas de l'Union bancaire et du Mécanisme de surveillance unique (MSU). Ainsi, alors que son rôle demeure limité, le PE tente de se profiler comme un organisme de contrôle démocratique d'une gouvernance économique compliquée et en évolution rapide.

Conclusion et perspectives

Depuis les premières réformes de 2010, la gouvernance économique de l'UE demeure en constante évolution. Depuis la fin de 2014 en particulier, la Commission Juncker a cherché à répondre aux critiques portant sur la focalisation excessive sur l'austérité en favorisant l'investissement et en permettant une plus grande flexibilité dans l'application de la discipline budgétaire. L'accent a également été mis sur les réformes structurelles, et en particulier sur la déréglementation des marchés de l'emploi. Dans le même temps, la promotion de l'investissement social est demeurée faible et contrainte *de facto* par une conception orthodoxe de la compétitivité. En conséquence, et malgré une lente reprise de la croissance dans la plupart des États membres, la stratégie de l'UE n'est toujours pas parvenue à remédier aux déséquilibres économiques persistants entre les États membres, à leurs conséquences sociales douloureuses et à leurs dangereuses implications politiques.

Dans ce contexte, beaucoup pensent que le *statu quo* n'est pas viable et qu'un nouveau modèle de gestion des interdépendances au sein de l'UE est nécessaire. Il y a de fortes chances pour qu'une intégration plus poussée pour l'UE-27 implique une différenciation accrue de l'intégration. L'UE de demain se laisse peut-être plus facilement concevoir non pas sous la forme d'un noyau dur centré autour de la zone euro, et encore moins d'un super-État, mais d'un État régional avec un « noyau mou » constitué de groupes différents d'États membres se formant autour de certaines politiques et se superposant partiellement (Schmidt 2015b). Cela nécessitera toutefois une distinction entre différents types de politiques. La défense pourrait constituer un domaine dans lequel seuls certains États membres seraient prêts à investir davantage de ressources. En revanche, la gestion des frontières extérieures de l'UE et l'afflux de migrants au sein de l'UE ne peuvent demeurer un fardeau que seuls les États du Sud auraient à porter. Pour que tous les États membres se sentent partie intégrante de cette UE souple, quel que soit leur degré de participation, ils doivent être membres à part entière des institutions de l'UE. Cela signifie qu'ils devraient pouvoir s'exprimer dans toutes les communautés politiques, mais avoir le droit de voter (au sein du Conseil et du PE) uniquement dans les domaines où ils participent pleinement. Tous les pays étant membres de la communauté politique

la plus importante, le marché unique, cela garantit qu'ils voteront beaucoup. Mais pour la zone euro ou Schengen, par exemple, seuls les membres actifs devraient pouvoir voter.

L'intégration au sein de la zone euro ne pourra être approfondie que si ses fondements politiques sont renforcés et son fonctionnement démocratisé. Il se pourrait bien que les débats actuels s'appuient sur des hypothèses discutables. La première idée fautive est que la convergence des économies des États membres constitue une condition *sine qua non* d'une union monétaire réussie ; la deuxième est que cette convergence nécessite une dérégulation des marchés de l'emploi nationaux et la rationalisation des États providence. Comme l'a soutenu Waltraud Schelkle (2017), la zone euro doit plutôt se comprendre comme une union d'assurance et de partage des risques apportant des bénéfices mutuels, union dont la diversité des États membres ferait la force. Ainsi, plutôt que de chercher à réduire la diversité, celle-ci devrait être acceptée (et même applaudie) comme une réalité.

Ce dont a par conséquent besoin la zone euro, plutôt qu'une gouvernance centralisée par des règles restrictives et des chiffres susceptibles de déclencher des sanctions, c'est de coordonner la gouvernance macroéconomique tout en décentralisant la gouvernance microéconomique vers les capitales nationales (Schmidt 2015b). Pourquoi ne pas rendre la gouvernance macroéconomique de la BCE plus souple en utilisant les critères de Maastricht comme lignes directrices générales pour des objectifs annuels variables, en fonction des perspectives d'emploi et d'inflation de la zone euro ? Plutôt que d'exiger que tous les États membres atteignent les mêmes objectifs annuels (par exemple, en termes de déficit et de dette), pourquoi ne pas définir des objectifs différenciés selon les pays en fonction de la situation des différents pays dans leur cycle économique, et donc s'il est plus pertinent de s'engager dans des politiques de contraction ou de relance ? Cela remettrait la responsabilité de l'économie nationale dans les mains des gouvernements. Cela pourrait, du coup, aider à contrer la dérive populiste que connaissent de nombreux pays, puisque les partis politiques dominants de droite et de gauche pourraient recommencer à mener des politiques différentes, en proposant différentes voies vers un rétablissement économique et social. Il y a également un débat sur la manière dont les parlementaires pourraient être mieux impliqués dans un « Parlement de la zone euro » composé de députés nationaux – comme l'ont suggéré Piketty et ses collègues dans leur proposition de « T-Dem » (Hennette *et al.* 2017) – ou de députés européens, comme l'ont proposé Emmanuel Macron et Wolfgang Schäuble (Reuters 2017).

Toutefois, aucune réforme institutionnelle ne fonctionnera si les États membres continuent à se débattre avec des dettes excessives pesant sur leur économie (par exemple, en Grèce et en Italie), s'ils sont dépourvus de source significative d'investissement, qu'il soit public ou privé (comme au Portugal, en Espagne, en Italie et même en France), et si certains pays continuent à dégager des excédents massifs sans pour autant investir suffisamment (l'Allemagne et les autres plus petits pays d'Europe du Nord). Ainsi, de nouvelles formes de solidarité sont nécessaires au-delà du Mécanisme européen de stabilité, sous la forme, par exemple, d'euro-obligations, d'assurance chômage à l'échelle européenne, de ressources d'investissement beaucoup plus significatives que, par exemple, le plan Juncker. Inévitablement, cela soulève la question de l'intensification des ressources propres de l'UE et de la nature son budget.

Références

- Agostini C., Lisi V., Natali D. et Sabato S. (2017) Conclusion, in Agostini C., Lisi V., Natali D. et Sabato S. (dir.) *Balancing protection and investment: structural reforms in five countries*, Bruxelles, ETUI, 109-111.
- Arpe J., Milio S. et Stuchlik A. (dir.) (2015) *Social Policy Reforms in the EU: A Cross-national Comparison*, SimEurope, London School of Economics, Bertelsmann Stiftung.
- Bauer M. et Becker S. (2014) The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance, *Journal of European Integration*, 36(3), 213-229.
- BCE (2016) *Public Investment in Europe*, ECB Economic Bulletin, Issue 2, Banque centrale européenne.
- Braun B. (2015) Preparedness, Crisis Management and Policy Change: The Euro Area at the Critical Juncture of 2008-2013, *British Journal of Politics and International Relations*, 17(3), 419-441.
- Bickerton C. J., Hodson D. et Uwe P. (dir.) (2015) *The New Intergovernmentalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Bouget D., Frazer H., Marlier E., Sabato S. et Vanhercke B. (2015) *Social Investment in Europe: A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Buiter W. et Rahbari E. (2012) The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone, *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 50, 6-35.
- Blyth M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.
- Bulmer S. et Patterson W. E. (2013) Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints; *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1387-1405.
- Claeys G. et Alvaro L. (2016) *Assessing the Juncker Plan after one year*, Bruegel blog post, 17 mai 2016.
- Commission européenne (2013) *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, COM (2013) 83 final, 20 février 2013.
- Commission européenne (2015) *Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance*, COM (2015) 12 final, 13 janvier 2015.
- Commission européenne (2016a) *Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro*, COM (2016) 727, 16 novembre 2016.
- Commission européenne (2016b) *La Commission se félicite de l'accord des États membres sur l'extension et le renforcement du plan d'investissement pour l'Europe*, Communiqué de presse, 6 décembre 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4282_fr.htm
- Commission européenne (2016c) *Staff working document accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*, SWD (2016) 52, 8 mars 2016.
- Commission européenne (2016d) *Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux*, COM (2016) 127 final, 8 mars 2016.
- Crespy A. et Vanheuverzwijn P. (2017) What 'Brussels' means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?, *Comparative European Politics*, 1-20.
- Crum B. (2015) *Depoliticisation versus Accountability: What Role for Parliaments in post-crisis EU Economic Governance?*, Paper presented at the ACCESS EUROPE Workshop on 'Socio-Economic Governance in the EU since the Crisis: The European Semester in Theory and Practice', Amsterdam, 11-12 décembre.

- Darvas S. et Alvaro L. (2016) Implementation of European Semester recommendations worsens further, Bruegel blog post, 15 juin 2016.
- Dehousse R. (2015) The New Supranationalism, Paper prepared for presentation at the Council for European Studies Annual Meetings, Paris, 8-10 juillet.
- Dh ret C. et Franssen L. (2017) Social Investment first! A precondition for a modern Social Europe, European Policy Centre, Issue Paper, 82.
- Fasone C. (2014) European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?, *European Law Journal*, 20(2), 164-185.
- Fabbrini S. (2015) Which European Union, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hennette S., Piketty T., Sacriste G., Vauchez A. (2017) Pour un traité de démocratisation de la zone euro, Paris, Seuil.
- Héritier A., Moury C., Magnus G. Schoeller K., Meissner L. and Mota I. (2015) The European Parliament as a Driving Force of Constitutionalisation, Report for the Constitutional Affairs Committee of the European Parliament, PE 536.467.
- Hyman R. (2015) Aust ritarisme en Europe : quelles options pour la résistance ?, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2014, Bruxelles, ETUI et OSE, 107-138.
- Mabbett D. et Schelkle W. (2014) Searching under the Lamp-Post: The Evolution of Fiscal Surveillance, LEQS Paper, 75/2014 (mai).
- Morgan S. (2016) EU urged to strengthen youth guarantee scheme, Euractiv, 3 novembre 2016. <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/eu-told-to-do-more-to-tackle-youth-unemployment/>
- Parlement européen (2016a) Dijsselbloem concerned about flexible application of Stability and Growth Pact rules, Communiqué de presse, 14 juin 2016.
- Parlement européen (2016b) Résolution du Parlement européen du 26 octobre 2016 sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2016, P8_TA(2016)0416.
- Parlement européen (2017) Youth Guarantee: Lessons from implementation, Briefing Employment and Social Affairs, mars, PE 602.024.
- Puetter U. (2014) The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change, Oxford, Oxford University Press.
- Reuters (2017) Germany's Schäuble calls for euro zone parliament, La Repubblica, 11 mai 2017.
- Sabato S., Vanhercke B. et Spasova S. (2017.) Social partners' involvement in the European Semester, OSE Research paper, 35, Bruxelles, OSE, mars 2017. http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Sabato_Vanhercke_Spasova_2017_OseResearchPaper35.pdf
- Schelkle W. (2017) The Political Economy of Monetary Solidarity, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt V. A. (2013) Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput', *Political Studies*, 61(1), 2-22.
- Schmidt V. A. (2015a) Forgotten Democratic Legitimacy: 'Governing by the Rules' and 'Ruling by the Numbers', in Mattheijns M. et Blyth M. (dir.) The Future of the Euro, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt V. A. (2015b) Transformer les politiques publiques, le débat politique et les processus au sein de la zone euro, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2014, Bruxelles, ETUI et OSE, 35-72.
- Schmidt V. A. (2016) Reinterpreting the Rules 'by Stealth' in Times of Crisis: A Discursive Institutional Analysis of the European Central Bank and the European Commission, *West European Politics*, 39(5), 1032-1052.

- Service de recherche du Parlement européen (2016) La pauvreté dans l'Union européenne La crise et ses conséquences, analyse approfondie, PE 579.009, mars.
- Theodoropoulou S. (2015) National social and labour market policy reforms in the shadow of EU bail-out conditionality: The cases of Greece and Portugal, *Comparative European Politics*, 13(1), 29-55.
- Vandenbroucke F., Luigjes C., Wood D. et Lievens K. (2016) Institutional Moral Hazard in the Multi-tired Regulation of Unemployment and Social Assistance Benefits and Activation: A summary of eight country case studies, CEPS special report, 137, Bruxelles, Centre for European Policy Studies.
- Vanheuverzwijn P. et Crespy A. (2016) Negotiated and effective constraint? Structural reforms in the European Semester, Paper prepared for the conference of the Council for European Studies Conference, Philadelphia, avril.
- Willermain F. et Genard Q. (2016) The Juncker Plan 2.0: the Belgian view, European Policy brief, 45, Egmont Institute.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2015) La gouvernance économique au sein d'Europe 2020 : socialiser le Semestre européen contre toute attente ?, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2014, Bruxelles, ETUI et OSE, 73-106.

Tous les liens ont été vérifiés le 3.11.2017

Chapitre 6

Relance du dialogue social européen : quels accomplissements ?

Christophe Degryse

Introduction¹

Dans un récent *Opinion paper* de l'Observatoire social européen, nous avons analysé les facteurs qui ont contribué ces dernières années à un ralentissement, voire un arrêt du dialogue social interprofessionnel européen (Pochet et Degryse 2016). Ces facteurs sont liés notamment à une prise de distance accrue d'employeurs européens de plus en plus mondialisés par rapport à la dimension européenne², à un moindre soutien au dialogue social de la part de la Commission européenne – en particulier durant les dix années de la Commission Barroso, 2004-2014 – ce qui a affaibli les organisations syndicales dans leurs rapports avec les employeurs. Autres facteurs plus conjoncturels mais d'importance majeure : le contexte de crise financière, économique, et des finances publiques après 2008, et l'influence croissante des politiques de dérégulation sociale promues tant par une majorité d'États membres au sein du Conseil que par la Commission d'alors, pour tenter de surmonter cette « multi-crise ».

Tous ces facteurs ont contribué à un affaiblissement du modèle de concertation sociale au niveau européen, ainsi d'ailleurs que dans une série d'États membres – en particulier ceux qui ont été les plus touchés par la crise. Depuis 2015, semble en outre régner une atmosphère de déconstruction européenne avec le Brexit, la crise de l'asile, la remise en cause de Schengen, la détérioration des relations internationales, la montée de partis populistes en Allemagne, Autriche, Finlande, France, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Suède.

Le début de l'année 2017 a certes apporté quelques moins mauvaises nouvelles, avec la défaite de certains partis radicaux annoncés comme vainqueurs potentiels d'élections législatives et présidentielles (aux présidentielles autrichiennes de décembre 2016, aux législatives aux Pays-Bas en mars 2017, aux présidentielles en France en mai). Mais l'Europe et le monde restent sous le choc du Brexit et de l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis.

1. L'auteur remercie Denis Bouget, Sebastiano Sabato, Bart Vanhercke et Philippe Pochet pour leurs commentaires avisés. La version finale de l'article relève de la seule responsabilité de l'auteur.
2. Comme le note BusinessEurope (2017) : « La réalité de l'industrie et la façon dont elle fonctionne se sont transformées de manière radicale au cours des dernières décennies, la mondialisation et la digitalisation en étant les principaux ressorts. [...] Des entreprises coopèrent en temps réel aux quatre coins de la planète, dépassant les barrières nationales au sein de réseaux, de plateformes et de regroupements internationaux. Des processus autrefois communs sont aujourd'hui décomposés dans différentes parties du monde, soulignant l'importance de l'ouverture au commerce comme moteur clé de l'économie mondiale » (traduction de l'éditeur).

Nous nous demandions en 2016 « si les organisations d'employeurs font correctement le lien entre la montée de l'euroscpticisme, du nationalisme et de l'europhobie, d'une part, et la détérioration des conditions de vie et de travail et la précarisation de pans entiers de la population, de l'autre » (Pochet *et al.* 2016). Comme en écho, un an plus tard, le chroniqueur du *Financial Times*, Martin Wolf, évoquant la « montée de la pression populiste dans les économies riches », souligne : « Parmi les évolutions les plus significatives, figure la baisse ou la stagnation des revenus réels depuis la crise financière. Jusqu'aux deux tiers de la population de beaucoup de pays riches semblent avoir souffert de revenus stagnants ou en baisse entre 2005 et 2014. Rien d'étonnant à ce qu'autant d'électeurs soient grincheux » (Wolf 2017).

Dans les lignes qui suivent, nous aborderons en un premier temps les grandes tendances du dialogue social interprofessionnel européen (section 1). Nous y verrons notamment que les nouvelles dynamiques appelées de leurs vœux par les institutions européennes et par la Confédération européenne des syndicats (CES) n'ont pas encore délivré de résultats tangibles. Ensuite, nous nous pencherons plus en détail sur le dialogue social au niveau sectoriel européen (DSS). Les deux « niveaux » du dialogue social bipartite européen, à savoir l'interprofessionnel et le sectoriel, connaissent des dynamiques assez différentes depuis plusieurs années. Après avoir dans un premier temps examiné la dynamique générale récente de ce DSS (section 2), nous ferons dans un second temps un focus sur un thème particulier (section 3), qui monte actuellement en puissance surtout au niveau des entreprises, des branches et des secteurs : la digitalisation de l'économie et ses probables conséquences sur les marchés de l'emploi et du travail. Nous concluons sur le fort contraste existant aujourd'hui entre les dynamiques sectorielles et interprofessionnelles.

1. Le dialogue social interprofessionnel : une relance déclaratoire

En 2016, un espoir est né de la volonté exprimée par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, de relancer le dialogue social et d'adopter un socle de droits sociaux fondamentaux. Espoir aussi d'une relance du projet européen – d'une « Europe qui protège », selon les mots du nouveau président de la République française, Emmanuel Macron – pouvant laisser espérer un contexte plus favorable au dialogue social européen.

Les partenaires sociaux interprofessionnels, BusinessEurope, CEEP, UEAPME et CES³ ont adopté en 2016 une série de déclarations sur : le dialogue social (27 janvier 2016), la digitalisation de l'économie, la politique industrielle et la crise des réfugiés (16 mars 2016), l'apprentissage (30 mai 2016), sans oublier la déclaration commune avec la Commission et le Conseil sur la relance du dialogue social (27 juin).

3. BusinessEurope est l'organisation des employeurs privés européens (anciennement UNICE), le CEEP est le Centre européen des entreprises à participations publiques, l'UEAPME est l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, et la CES est la Confédération européenne des syndicats.

Au-delà de ces déclarations, si l'on s'en tient à l'année 2016, deux sujets substantiels de négociation ont été abordés par les partenaires sociaux. Le premier sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, le second sur les travailleurs âgés et le vieillissement actif. Ces deux sujets ont connu des destins différents : le premier a échoué en 2016, le second a abouti au tout début de l'année 2017.

a) Le premier sujet de négociation résulte d'une consultation lancée par la Commission européenne visant à renforcer le cadre existant de conciliation entre vie privée et vie professionnelle. La première phase de consultation des partenaires sociaux fut lancée en novembre 2015, et la seconde en juillet 2016. L'objectif de la Commission est de mieux adapter les conditions de travail aux travailleurs parents et à tous ceux – surtout toutes celles – qui sont en situation de devoir prodiguer des soins à des enfants en bas âge, à des personnes malades ou handicapées, à des parents âgés. Cette meilleure adaptation passerait par un renforcement des dispositions concernant le congé de maternité, le congé de paternité, le congé parental, mais aussi par un « congé de soignants », et des possibilités d'aménagements flexibles du travail pour faire face à des situations de soins dans le cadre familial.

La CES a accueilli avec enthousiasme cette consultation, y répondant par des propositions détaillées de modification de textes législatifs existants et par des propositions de négociations nouvelles avec les employeurs sur, notamment, le congé de soignants et le congé de paternité. Toutefois, à l'issue de la période de consultation, fin septembre, il est apparu que les syndicats étaient isolés sur ce sujet. C'est ainsi que le thème de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle a échoué à se concrétiser, par le refus de BusinessEurope, du CEEP et de l'UEAPME d'en négocier le contenu.

Comment interpréter cette ambivalence dans l'attitude des employeurs qui, d'une part, acceptent de signer des déclarations sur la relance du dialogue social mais qui, de l'autre, refusent de concrétiser un projet d'accord qui aurait eu un impact effectif, concret et positif dans la vie des salariés ? Si, à la suite de Jean Lapeyre (2017), on considère que le dialogue social européen n'a pas été conçu comme un simple forum d'échanges et de discussions mais avant tout comme un lieu de négociation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, il y a là un véritable échec. Échec qui ravive la crainte de voir les grands espoirs de la Commission et du Conseil douchés par l'attitude des employeurs européens.

Sans doute trouvera-t-on dans un document publié en juin 2017 par BusinessEurope un élément d'explication. L'organisation patronale y donne sa vision d'une industrie européenne moderne. Outre les remarques habituelles sur le poids excessif des charges administratives et fiscales, elle y précise sa manière de concevoir l'avenir des marchés du travail : « Plus les marchés de l'emploi sont flexibles, plus les entreprises sont promptes à embaucher. Les politiques d'emploi européennes devraient converger vers le même objectif de marchés de l'emploi ouverts, mobiles et dynamiques, où les entreprises sont encouragées à créer des emplois et où les gens travaillent mieux, en se consacrant à des tâches de plus en plus productives, tout en étant protégés adéquatement en cas de chômage » (BusinessEurope 2017).

Cette vision d'une protection « adéquate » limitée aux périodes de non-emploi est assez éloignée du concept de flexicurité promu par l'UE (Commission européenne 2007). Une flexicurité qui était d'ailleurs présente dans le projet d'amélioration de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, au profit non seulement des entreprises mais aussi des travailleurs et travailleuses.

Par ailleurs, la vision patronale de l'emploi « ouvert, mobile et dynamique » poussant nécessairement l'entreprise à en créer de nouveaux est vivement contestée par les organisations de travailleurs qui y voient une sorte de mythe patronal. Un mythe analysé dans un livre récemment publié par l'Institut syndical européen : « la réduction de la protection de l'emploi n'a apporté de bénéfice ni au marché de l'emploi ni à l'économie. En outre, les changements postérieurs à la crise ont été accompagnés d'une augmentation de l'emploi précaire dans les pays dont les efforts de dérégulation ont été les plus enthousiastes. Lorsque de nouveaux emplois sont apparus, ils étaient plus susceptibles que par le passé d'être atypiques et de mauvaise qualité, comme l'illustre la croissance des emplois à temps partiel, des contrats temporaires ou du travail indépendant isolé » (Piasna et Myant 2017).

Sur ce point, on retrouve donc en creux les deux visions traditionnellement opposées de la flexibilité, l'une entendue comme une forme de dérégulation de l'emploi et de ses protections (appelée de leurs vœux par les organisations d'employeurs mais critiquée par les organisations syndicales), l'autre entendue comme une manière d'adapter les conditions de travail aux situations personnelles et familiales des travailleurs et, surtout, des travailleuses (appelée de leurs vœux par les organisations syndicales mais critiquée par les employeurs).

b) Le second thème du dialogue social européen évoqué plus haut concerne le vieillissement actif et l'approche intergénérationnelle des ressources humaines en entreprise. Il aura fallu neuf mois de négociations pour aboutir, le 8 mars 2017 à un accord autonome sur ce thème. Cette négociation était prévue dans le programme de travail des partenaires sociaux 2015-2017. Il s'agit d'un accord « autonome », c'est-à-dire d'un accord dans lequel les partenaires sociaux européens engagent leurs affiliés nationaux à promouvoir et mettre en œuvre les dispositions qu'il contient, selon leurs traditions propres (cet accord n'est donc pas appelé à être transformé en directive).

L'objectif général est d'améliorer les conditions de travail des travailleurs âgés afin de leur permettre de rester sur le marché de l'emploi jusqu'à l'âge légal de la retraite via des mesures en matière de santé et de sécurité sur les lieux de travail, de gestion des qualifications et des compétences, d'organisation du travail (anticipation et adaptation de l'allocation des tâches, par exemple), de transition et de solidarités intergénérationnelles via, notamment, l'organisation de transferts mutuels de compétences. Ce second thème relève donc essentiellement de la gestion des ressources humaines, de l'organisation du travail et de la non-discrimination. Il semble avoir fait davantage consensus entre partenaires sociaux que celui évoqué plus haut de la flexibilité.

Pour l'avenir, la question essentielle sera de savoir dans quelle mesure les dispositions prévues dans cet accord seront effectivement mises en œuvre au niveau national. On se

rappelle en effet que dans un passé récent, l'une des grandes insatisfactions exprimées par la CES et ses membres portait sur la piètre qualité de la mise en œuvre des accords « autonomes » non transformés en directives. Des accords qui ne connaissent, dans certains pays, aucune forme de mise en œuvre. Dans le présent texte sur le vieillissement actif, les dispositions finales prévoient que cette mise en œuvre sera examinée en 2020 ; ce qui pourrait donner lieu à des actions conjointes des partenaires sociaux européens à l'égard des pays où cette dernière ne serait pas satisfaisante. Enfin, après cinq ans (donc à partir de 2022), chaque partenaire social européen pourra demander d'évaluer et de revoir les dispositions de cet accord.

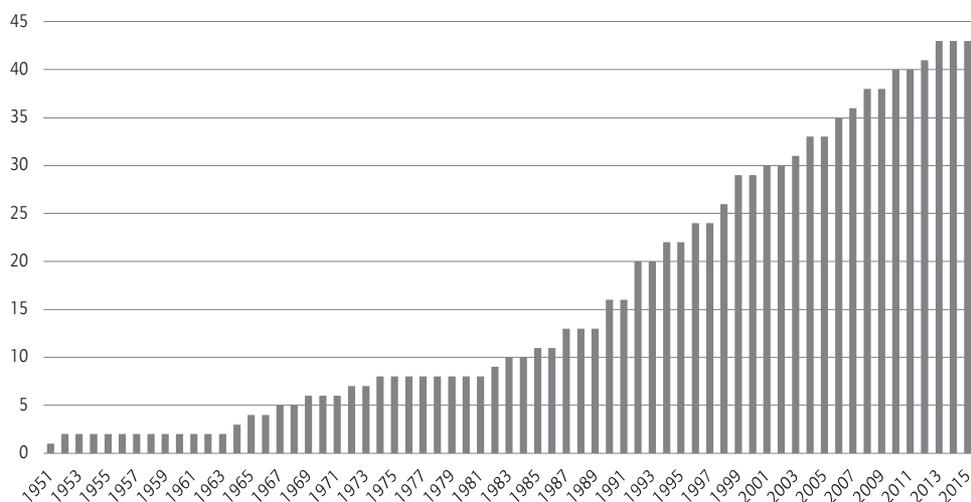
Globalement, donc, les résultats du dialogue social interprofessionnel européen en 2016 demeurent contrastés. Au-delà des déclarations de bonnes intentions, force est de constater que les difficultés demeurent importantes pour parvenir à des résultats concrets, tangibles, vérifiables sur le terrain (pourquoi, par exemple, avoir abandonné totalement la voie des accords-cadres transformés en directives ?). Les employeurs ont, en 2016, opposé une fin de non-recevoir à la vision d'une flexibilité de l'emploi au profit des travailleurs et des travailleuses en charge de famille ou de soins familiaux. Ils ont réaffirmé, du moins les employeurs privés, que leur vision était celle d'une flexibilité maximale au profit de l'entreprise et, affirment-ils, de la création d'emplois. Ce que contestent, comme nous l'avons vu, les études plus proches du mouvement syndical. Certes, ces oppositions qui paraissent presque irréductibles n'ont pas empêché, toujours en 2016, des négociations plus fructueuses sur la gestion des travailleurs âgés en entreprise. Mais alors que l'Union européenne s'attelle à un projet de socle européen de droits sociaux fondamentaux, on peut s'interroger sur l'état d'esprit des employeurs et sur leur capacité à construire avec la Commission, le Conseil et les autres partenaires sociaux, une vision commune et « sociale » des futurs marchés de l'emploi et du travail.

2. Le dialogue social sectoriel : une dynamique spécifique

Le dialogue social sectoriel européen poursuit son lent développement avec, comme déjà souligné dans de précédents articles (Degryse et Pochet 2011 ; Degryse 2015), des résultats inégaux selon les secteurs⁴. Les partenaires sociaux font vivre ce dialogue au sein de 43 « Comités de dialogue social sectoriels » (CDSS). La diversité de leurs dynamiques a fait l'objet de nombreuses analyses (Dufresne *et al.* 2006). Envisagé globalement, après avoir connu une phase de croissance jusqu'en 2007, puis un ralentissement lié à la crise financière et économique qui s'en est suivie, il semble qu'aujourd'hui ce dialogue sectoriel soit entré dans une vitesse de croisière, tant au niveau du nombre de CDSS, aujourd'hui stabilisé (voir graphique 1) qu'au niveau de l'activité mesurée en termes de nombre de textes conjoints adoptés par an (graphique 2).

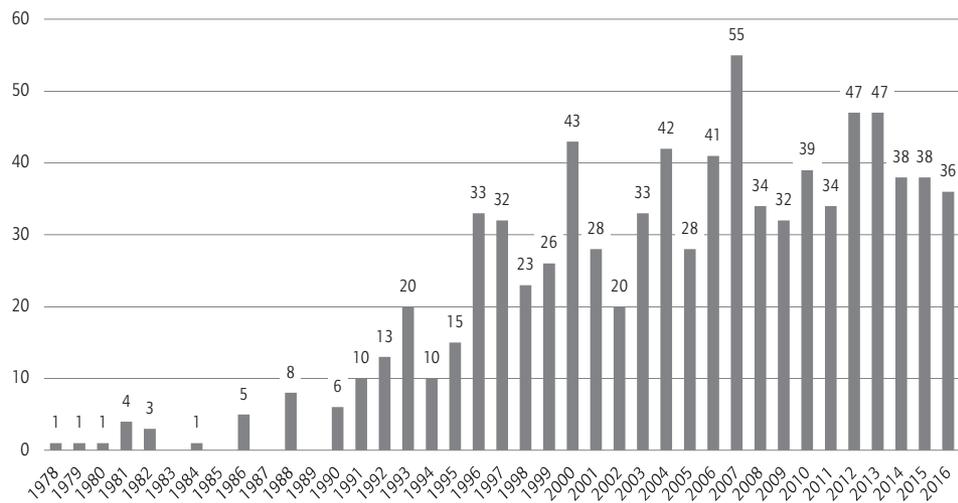
4. Les statistiques et graphiques qui suivent sont extraits de la base de données du dialogue social sectoriel de l'Institut syndical européen. L'auteur remercie Stefan Clauwaert et Philippe Pochet pour leur aide dans la mise à jour de cette base de données.

Graphique 1 Évolution du nombre de Comités de dialogue social sectoriel européens



Source : Base de données ETUI du Dialogue social sectoriel européen.

Graphique 2 Évolution chronologique du nombre de textes conjoints adoptés dans le cadre du dialogue social sectoriel européen



Source : Base de données ETUI du Dialogue social sectoriel européen.

Il est à noter qu'un 44^e Comité de dialogue social sectoriel pourrait voir le jour dans un avenir proche. En effet, les représentants du secteur des services sociaux de certains pays de l'UE sont impliqués dans un projet financé par la Commission européenne, visant à établir un dialogue social européen structuré dans ce secteur⁵.

De nombreuses raisons ont été avancées pour expliquer les résultats inégaux du DSS, parmi lesquelles les différences d'intensité des impacts des politiques européennes sur le secteur (Dufresne *et al.* 2006), la nature des sujets traités et leur degré de conflictualité, mais également la diversité des structures nationales de concertation sociale, la diversité des stratégies et l'hétérogénéité des intérêts patronaux en présence (Perin 2014).

Depuis 2010, on n'observe pas de transformation majeure de la dynamique générale, et l'ambiguïté de cette dynamique entre lobbying conjoint (advocacy) et engagements réciproques (Degryse 2015) ne semble pas s'estomper. Selon notre modèle d'analyse, la dimension de lobbying conjoint se reflète essentiellement dans l'adoption par les partenaires sociaux de textes adressés aux institutions européennes ou aux gouvernements des États membres en vue d'infléchir ou d'influencer certains aspects des politiques européennes. Ces textes sont des « positions communes », que nous pourrions appeler des textes externes (ou textes à destinataires externes) car leurs destinataires ne sont pas les partenaires sociaux eux-mêmes mais les autorités publiques ; tandis que la dimension d'engagements réciproques se retrouve dans des textes à travers lesquels les partenaires sociaux se donnent, à eux-mêmes, des règles, des objectifs, ou des lignes directrices. Ces textes sont : les outils⁶, les déclarations, les recommandations et les accords-cadres, au sens du traité de Lisbonne⁷, que nous pourrions appeler des textes internes car leurs destinataires sont les partenaires sociaux eux-mêmes (européens ou nationaux). Cette sous-catégorie inclut donc des textes allant des plus juridiquement contraignants pour les partenaires sociaux, tels que les accords-cadres transformés en directives, aux moins engageants (simples déclarations d'intention, ou outils mis à la disposition des membres nationaux).

Cette distinction entre textes externes et textes internes permet d'évaluer la fonction du dialogue social. Comme on le voit sur le graphique 3, le lobbying conjoint (les positions communes) constitue à ce jour 56 % de la production totale du dialogue social sectoriel.

Mais cette fonction varie bien entendu au fil des ans. Ainsi, appliqué au nombre de textes adoptés chaque année, ce modèle permet d'observer l'évolution de la fonction du dialogue social sectoriel. Nous avons déjà pu constater que jusqu'au début des années 2000, celui-ci s'orientait progressivement vers une dimension accrue d'engagements réciproques. Ensuite, de 2010 à 2015 (graphique 4) c'est-à-dire dans le prolongement immédiat de la crise, cette dimension d'engagements réciproques s'est fortement réduite, en pourcentage. Si l'année 2016 se caractérise par un petit nombre de textes adoptés,

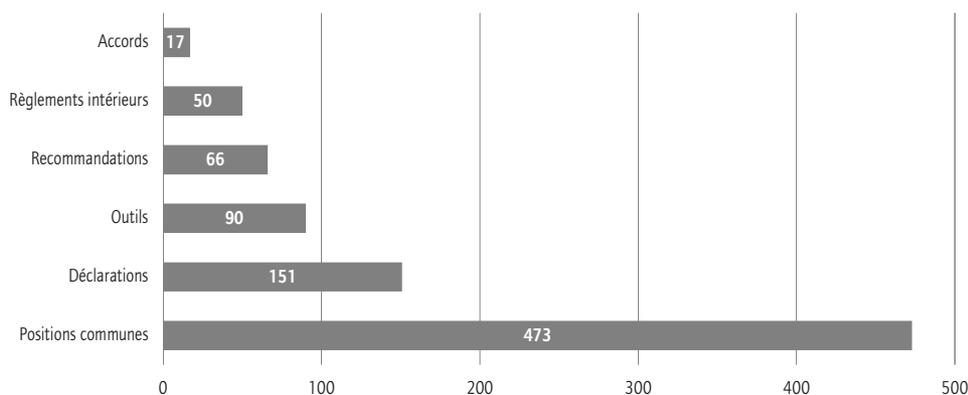
5. Le projet intitulé PESSIS couvre actuellement la période 2015-2017 (PESSIS III). Voir : <https://www.socialserviceseurope.eu/peسسis-iii>

6. Par exemple des « guides de bonnes pratiques », des « boîtes à outils » pour l'évaluation des risques en matière de santé-sécurité, etc.

7. En plus des règlements intérieurs, dans lesquels les partenaires sociaux définissent les « règles du jeu » de leur comité de dialogue social sectoriel.

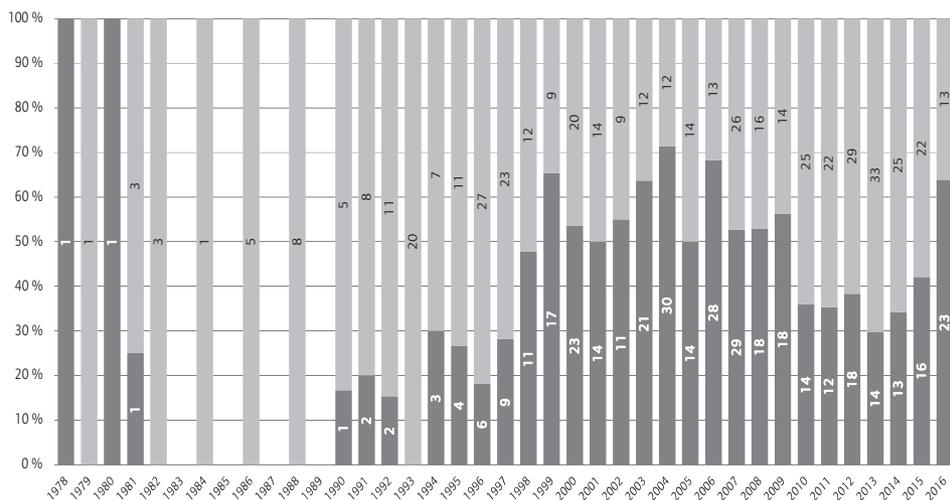
en revanche elle voit une plus forte proportion d'engagements réciproques parmi ces textes (64 %). L'avenir montrera si cette évolution récente est due aux circonstances ou si elle inaugure une nouvelle période dans le dialogue social sectoriel.

Graphique 3 Nombre total de textes conjoints adoptés dans le cadre du dialogue social sectoriel 1978-2016, par types de textes (total : 847)



Source : Base de données ETUI du Dialogue social sectoriel européen.

Graphique 4 Pourcentage de textes externes vs textes internes (lobbying vs engagements réciproques) (en gris foncé : textes internes ; en gris clair : textes externes)



Source : Base de données ETUI du Dialogue social sectoriel européen.

En 2016⁸, les sujets les plus discutés dans les CDSS ont été les questions de santé et de sécurité au travail (huit textes), en particulier dans les domaines du commerce⁹, de l'éducation¹⁰, des services aux personnes¹¹, et du spectacle vivant¹². Viennent ensuite les questions liées au dialogue social en tant que tel (sept textes) : son rôle, son organisation, son potentiel de transformation dans les secteurs des collectivités locales et régionales, des services postaux, de l'aviation civile, de la métallurgie, des services (banques, assurances, commerce, service aux personnes) et de l'éducation. Les thématiques qui suivent portent sur les politiques économiques et/ou sectorielles (six textes), les conditions de travail (5), la formation (5), le développement durable (3), la non-discrimination (1), et la responsabilité sociale des entreprises (1).

Dans un précédent article, nous avons vu que la dynamique du dialogue social sectoriel est en partie déterminée par l'agenda politique de l'Union européenne (Degryse 2015). Par exemple, la dynamique du secteur de l'électricité a été liée à l'agenda de la libéralisation de l'énergie, et aujourd'hui aux objectifs climatiques de l'UE ; celle de l'aviation civile est en partie liée au projet de ciel unique européen ; celle de la construction est en partie liée à la question des travailleurs détachés, etc. Dans cette perspective, il nous a semblé intéressant d'examiner la manière dont le dialogue social sectoriel s'empare, ou non, d'une thématique qui fait aujourd'hui partie des priorités politiques de l'UE, à savoir la digitalisation de l'économie (ladite « 4^e révolution industrielle »).

3. La digitalisation de l'économie : nouveau défi pour le dialogue social sectoriel européen

Un sujet particulier semble émerger et pourrait trouver une place importante dans le dialogue social à venir : les impacts sociaux attendus de la digitalisation de l'économie. Comme on le verra plus en détail ci-dessous, ce sujet est apparu pour la première fois en 2014 dans le secteur du transport, avec l'arrivée rapide et « *disruptive* » (ou hors-la-loi, selon le point de vue) d'Uber dans les villes européennes. En 2015, ce fut au tour du secteur du tourisme avec AirBNB. Ensuite, le secteur des administrations locales et régionales, avec la digitalisation des services publics. En 2016, ce sont trois nouveaux secteurs qui ont analysé paritairement les enjeux de cette question : les assurances, la chimie, et les industries du métal, de l'ingénierie et de la technologie. Cela nous amène à penser que les impacts sociaux de la digitalisation des processus de production de biens et de fourniture de services pourraient se trouver, progressivement, au centre des préoccupations des partenaires sociaux sectoriels.

8. Pour une analyse de la période qui précède 2016, voir Degryse 2015.

9. S'attaquer aux risques physiques et psychologiques au travail.

10. Déclaration conjointe sur la prévention et la lutte contre les dangers psychosociaux dans le secteur de l'éducation.

11. Notamment : Accord-cadre européen sur la protection de la santé et de la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure.

12. OiRA *Tools for the Live Performance sector*.

3.1 Défis à venir

Quels sont les défis à venir ? La transformation numérique, parallèlement au changement climatique, aura un impact potentiellement énorme sur le marché du travail, non seulement en ce qui concerne la destruction d'emplois devenus « obsolètes » et la création de nouveaux, mais aussi l'émergence de nouvelles qualifications, de nouvelles formes d'organisation du travail et de nouveaux processus de production. Ce que certains appellent la 4^e révolution industrielle – l'Internet des objets, les imprimantes 3D, les plateformes numériques, etc. – pourrait conduire à un changement fondamental de la manière dont les biens et services sont produits et fournis. Chaque travailleur pourrait être touché : travailleur manuel, technicien, agriculteur, chauffeur de taxi, hôtelier ou traducteur jusqu'aux professions de direction, gestionnaire des ressources humaines, expert fiscal, journaliste, conseiller juridique ou assistant de direction.

Quatre types d'impact sur les marchés de l'emploi sont identifiables : l'évolution du nombre d'emplois (la différence entre ceux qui seront détruits et créés), la nature de ces emplois, leur délocalisation par sous-traitance mondialisée et les nouvelles formes de gestion et de contrôle des travailleurs (Degryse 2016).

L'évolution du nombre d'emplois

En ce qui concerne la perte d'emplois, certaines études prédisent que près de la moitié de tous les emplois actuels aux États-Unis (47 %) risquent d'être détruits au cours des 15 à 20 prochaines années (Frey et Osborne 2013). En Europe, ce chiffre s'élève à plus de 50 % (Bowles 2014), tandis qu'au Royaume-Uni, plus d'un tiers des emplois sont sérieusement menacés. D'autres études sont toutefois moins alarmistes et prédisent que « seuls » 9 % des emplois courent un risque élevé de disparition (Arntz *et al.* 2016). Il y a peu de consensus entre ces statistiques et, comme le soulignent à juste titre Valenduc et Vendramin, c'est l'organisation du travail autour de l'automatisation des tâches qui constitue en l'occurrence le problème central. Un robot remplace une (ou plusieurs) tâche(s), mais un métier ne consiste pas seulement à accomplir une tâche (Valenduc *et al.* 2016). Il est donc hasardeux d'essayer de prédire le nombre d'emplois qui seront remplacés par des robots. C'est pourquoi il serait utile de disposer d'une image plus détaillée de l'impact de la robotisation sur le nombre d'emplois dans chaque secteur. Les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle important en la matière.

La nature des emplois nouvellement créés

Le développement du travail numérique soulève de nombreuses questions, principalement quant au statut du travailleur d'une plateforme numérique (« indépendant » ou « sous-traitant (in)dépendant » ?), la nature de la relation de travail, l'employeur et ses responsabilités, la gestion et le contrôle du travailleur, etc. Il faut également tenir compte de l'augmentation des multiples formes de travail atypique, notamment freelance, « nomades », prestataires de services occasionnels, etc. (Eurofound 2015). Les travailleurs peuvent être à la recherche d'emplois de transition ou tout simplement de revenus supplémentaires, mais existe-t-il un risque qu'ils se retrouvent piégés dans un cycle de travail précaire ? En outre, les règlements sur la santé et la sécurité, les accidents du travail et le temps de travail sont-ils respectés ? Et qu'en est-il de l'assurance professionnelle, de l'assurance sociale et de la fiscalité ? Les partenaires

sociaux pourraient examiner ces questions et trouver un terrain d'entente, comme ils l'ont fait par le passé dans le cas du télétravail.

Délocalisation par sous-traitance mondialisée

L'économie numérique ne connaît aucune frontière. De plus en plus d'entreprises, que ce soit des PME ou des sociétés transnationales, recourent à Internet pour sous-traiter des tâches qui peuvent être effectuées par une foule de travailleurs (*crowdworkers*¹³) partout dans le monde, disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Cette sous-traitance est rendue possible (et grandement facilitée) par les plateformes numériques (Drahokoupil 2016). Existe-t-il un risque que les emplois « normaux » soient éclatés en petites tâches susceptibles d'être transmises aux *crowdworkers* via ces plateformes ? Quel type de travail est le plus menacé par cette nouvelle forme de taylorisme numérique ? Mais aussi, comment les *crowdworkers* peuvent-ils s'organiser pour éviter d'être entraînés dans une spirale de concurrence à la baisse des prix ? Envisager le type de règles et de régulation qui devraient être mises en place tout au long de la chaîne de production constitue une priorité pour l'avenir.

Nouvelles formes de gestion et de contrôle des travailleurs

D'autres risques sociaux nouveaux apparaissent également. Par exemple, l'un des défis auxquels sont confrontés les travailleurs « traditionnels » des bureaux et des usines réside dans leur relation inédite avec les systèmes informatiques d'entreprise. Les logiciels de gestion de chaque étape des processus de production jusqu'au moindre détail se perfectionnent sans cesse. Les travailleurs risquent dès lors de ne plus jouer qu'un rôle subalterne face à ces systèmes informatiques ultra-sophistiqués, ce qui pourrait réduire leur autonomie et accroître leur niveau de stress (Head 2014 ; Ford 2015). Les nouvelles méthodes de « management numérique » représentent encore un autre défi, et le débat sur la façon de définir une limite « raisonnée et raisonnable » au contrôle des travailleurs dans l'économie numérique constitue un sujet pertinent pour le dialogue social.

Certaines des questions générales suscitées par la digitalisation de l'économie (comme les e-compétences) ont déjà été abordées séparément par BusinessEurope (2015) et la CES (2016), et traitées dans un document adopté conjointement en 2016. Compte tenu de la profondeur des transformations numériques et environnementales qui nous attendent et de toutes les incertitudes qu'elles impliquent en termes de transition, il nous semble que les défis repris ci-dessus pourraient définir un programme de dialogue social renouvelé et ambitieux.

Ceci est particulièrement le cas au niveau sectoriel, car les impacts sociaux de la digitalisation de l'économie seront, selon toute vraisemblance, étroitement liés à la structure des secteurs, aux types d'emplois, à l'organisation des processus de production

13. Dans la lignée de Robertshaw (2015), on peut définir l'approvisionnement par la foule (crowdsourcing) comme « la pratique consistant à obtenir les services nécessaires et des idées de contenu, en sollicitant des contributions d'un grand groupe de personnes et surtout de la communauté en ligne plutôt que de salariés ou fournisseurs traditionnels [...] ». Cette technologie est fortement exploitée par des géants de l'Internet comme Google, Facebook et Apple, qui récoltent des données sur les individus [...] et agrègent des informations à leur sujet afin d'analyser les modèles récurrents et tendances de société qui constituent la base de services précieux ».

et/ou de fourniture de services, aux niveaux de qualification des travailleurs... Il n'existe pas, à notre connaissance, d'études empiriques détaillées sur ces impacts à travers les différents secteurs organisés au niveau européen (transport, finances, tourisme, agro-industrie, assurances, secteurs manufacturiers, etc.)

L'analyse des négociations sectorielles pourrait bien sûr aider à comprendre la nature de ces impacts et comment les partenaires sociaux pourraient les anticiper. Toutefois, il faut bien constater qu'aujourd'hui peu nombreux sont les partenaires sociaux sectoriels qui se sont emparés de la question.

3.2 Études de cas sur la digitalisation

Pour commencer notre analyse, nous avons effectué, en guise de première approche, une série de coups de sonde dans les programmes de travail pluriannuels des partenaires sociaux sectoriels, afin d'obtenir un premier aperçu du degré de priorité de cette thématique aux yeux des acteurs. Sur la vingtaine de programmes de travail examinés, il apparaît d'emblée qu'à l'exception de quelques rares secteurs (assurances, transport routier, hôtellerie-restauration, métal), la question de la digitalisation de l'économie ou, plus largement, de l'introduction de nouvelles technologies sur les lieux de travail, n'est qu'effleurée (construction, télécommunications, collectivités locales et régionales, commerce...), voire totalement absente y compris dans des secteurs dont on peut penser que les impacts y sont ou y seront importants (postes, banques, éducation, chemins de fer, etc.).

Mais sans doute ce premier aperçu reflète-t-il surtout la nouveauté du thème. Ce n'est en effet que depuis le début des années 2010, avec l'arrivée d'Uber dans les grandes villes européennes, que l'on parle « d'ubérisation » de l'économie. Uber marque symboliquement le point de départ de la sensibilisation aux enjeux sociaux de ce nouveau modèle économique qu'est l'économie de plateforme. Cette sensibilisation s'est rapidement élargie aux enjeux plus globaux de la digitalisation de l'économie, comme on l'a vu plus haut.

Fin 2016, six textes conjoints avaient été négociés et adoptés par les partenaires sociaux sectoriels européens sur cette question (voir tableau 1).

Il est intéressant d'examiner sur quels enjeux précis portent ces textes. Les deux premiers secteurs à s'être penchés sur la question sont le transport et l'hôtellerie-restauration. Ces deux secteurs se sont en effet très rapidement inquiétés de l'émergence rapide d'un nouveau modèle d'affaires (Uber d'un côté, AirBNB de l'autre) susceptible de créer de nouvelles formes de concurrence jugée déloyale, car apparemment non soumise aux mêmes obligations légales, sociales, administratives que les entreprises traditionnelles de ces secteurs.

Tableau 1 Textes conjoints adoptés dans le cadre du dialogue social sectoriel européen portant sur la digitalisation de l'économie

Secteur (+ noms des organisations des partenaires sociaux)	Date	Titre
Transport (Fédération européenne des travailleurs des transports, ETF, et Union internationale des transports routiers, IRU)	19/11/2014	« Les taxis - Pour une concurrence équitable qui soutienne l'innovation et garantisse la qualité du service au client, les bonnes conditions de travail et la compétitivité de la chaîne des transports publics partout, à toute heure »
HORECA (Fédération Européenne des Syndicats de l'Alimentation, de l'Agriculture et du Tourisme, EFFAT, Hôtels, restaurants, cafés en Europe, HOTREC)	4/12/2015	« Pour un <i>level playing field</i> et une concurrence loyale dans l'hôtellerie-restauration et le tourisme » – Déclaration commune EFFAT-HOTREC sur l'économie de partage
Services publics (Fédération syndicale européenne des services publics, FSESP, Conseil des Communes et Régions d'Europe, CCRE)	11/12/2015	« Déclaration conjointe du CCRE et de la FSESP sur les possibilités et les risques de la numérisation dans les administrations locales et régionales »
Assurances (UNI-Europa, Insurance Europe, Amice, Bipar)	12/10/2016	« Déclaration conjointe des partenaires sociaux du secteur des assurances sur les conséquences sociales de la digitalisation »
Chimie (IndustriAll, European Chemical Employers Group, ECEG)	22/11/2016	« Position conjointe des partenaires sociaux sectoriels européens des industries chimique, pharmaceutique, du caoutchouc et des matières plastiques sur les aspects sociaux de la numérisation et les aspects liés à l'emploi »
Métal (Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-based industries, CEEMET, IndustriAll)	8/12/2016	« Position commune sur l'impact de la digitalisation sur le monde du travail dans les industries du métal, de l'ingénierie et de la technologie »

Source : élaboration de l'auteur.

C'est ainsi que le secteur du **transport** a, dès novembre 2014, adopté un texte conjoint adressé aux institutions européennes. L'objectif des partenaires sociaux est d'attirer « l'attention des décideurs politiques internationaux, européens, nationaux et locaux sur le fait que la concurrence déloyale sur les marchés de mobilité intra-urbaine, en particulier celle exercée par les plateformes de services de transport payants s'autoproclamant 'plateformes de covoiturage', qui proposent illégalement leurs services commerciaux sur le marché des taxis et voitures de location avec chauffeur, va à l'encontre des intérêts des travailleurs, ainsi que des intérêts de mobilité des citoyens et des touristes, y compris des personnes souffrant de handicap, tout en évitant de payer des taxes et des cotisations sociales, et en détruisant ainsi le fonctionnement équitable et efficace de segments entiers du marché des transports publics, avec des conséquences potentiellement désastreuses pour la mobilité, la sécurité des passagers, l'emploi légal, le travail décent et les conditions sociales ». Les partenaires sociaux en appellent donc à une concurrence « équitable », ce qui implique la mise en place d'un même cadre réglementaire européen pour les mêmes activités.

Dans **l'hôtellerie, la restauration et le tourisme** également les partenaires sociaux « craignent que l'offre accrue des services d'hébergement offerts sur une base commerciale à travers des plateformes de "l'économie de partage" entraîne une

diminution de l'emploi régulier et la création d'emplois informels, étendant ainsi le travail précaire et non déclaré ». Ils rappellent au passage que les entreprises traditionnelles de l'hôtellerie et de la restauration sont soumises à des obligations en matière de législation, d'obligations fiscales, d'enregistrement et de permis, de sûreté, de sécurité et d'hygiène, de droits et protection des salariés, de droits des consommateurs, de droits de voisinage.

Dans ces deux secteurs, le dialogue social est utilisé en vue de promouvoir, au niveau européen, national et régional, un *level playing field* visant à garantir qu'un même socle législatif s'applique à tous les fournisseurs de services, et qu'une même protection des clients, un traitement équitable des employés, et qu'un environnement de concurrence loyale puissent garantir une égalité de traitement.

Dans le secteur des **services publics**, la question se pose d'une manière très différente. Il n'est pas question ici de concurrence déloyale, ou de nouveaux acteurs émergents, mais plutôt d'une volonté d'anticiper différents aspects de la numérisation des prestations de services publics au sein des administrations, et de leurs conséquences annoncées sur l'emploi. C'est ainsi que la « Déclaration conjointe du CCRE et de la FSESP sur les possibilités et les risques de la numérisation dans les administrations locales et régionales » aborde des questions telles que l'information et la formation des travailleurs, la qualité des emplois, la protection des données, etc. Les partenaires sociaux s'y engagent à faire progresser les questions suivantes :

- l'évaluation des conséquences de la numérisation sur le processus de travail ;
- l'évaluation des avantages de la numérisation pour les travailleurs et la prestation des services ;
- la détermination des besoins d'information et de formation des différents groupes de personnel ;
- l'écoute des réactions du personnel face aux conséquences de la numérisation des systèmes (fin des contacts directs ou des échanges téléphoniques avec les clients) ;
- la surveillance de l'incidence des troubles musculosquelettiques et de l'incidence des troubles psychosociaux sur le lieu de travail ;
- la mise en place d'un suivi des arrêts maladie après l'introduction des systèmes numériques ;
- l'identification des exemples de bonnes pratiques de mise en œuvre du processus de numérisation, et l'échange des bonnes pratiques.

S'agissant d'une « déclaration conjointe », ce texte vise principalement à mobiliser les acteurs du secteur afin d'établir un cadre de dialogue social au profit des travailleurs et des employeurs des administrations locales. L'objectif n'est pas prioritairement d'influencer les politiques mises en œuvre par les institutions européennes, même si les partenaires sociaux demandent à la Commission européenne une évaluation d'impact de ses propositions en matière de services électroniques, de passations de marchés publics en ligne et d'administration en ligne.

Dans le domaine des **assurances**, la déclaration conjointe sur les effets sociaux de la digitalisation a été adoptée le 12 octobre 2016. Elle vise, selon ses termes, à stimuler

le débat et le dialogue social au niveau national, afin que les défis de la digitalisation, nombreux dans le secteur de l'assurance (analyse des données, médias sociaux, meilleure connaissance des clients, etc.) puissent être relevés de manière gagnante pour tous. Les principes abordés dans ce texte portent sur :

- le respect des législations nationales et européennes : notamment l'information et la consultation des travailleurs, la protection des données personnelles, le télétravail, etc. ;
- la formation : droit à la formation nécessaire pour accomplir son travail, mise à jour des connaissances, intensification des activités de formation, développement de l'e-learning ;
- le temps de travail et le lieu de travail : arrangements plus flexibles face à l'évolution des demandes des consommateurs (internet « ouvert » 24h sur 24, 7 jours sur 7), encadrement du risque de voir les conditions de travail se dégrader en raison de la demande d'une disponibilité permanente, protection de la santé, équilibre entre vie professionnelle et vie privée ;
- l'emploi, et la préservation des opportunités d'emplois pour les travailleurs du secteur, leur employabilité et l'évitement, autant que faire se peut, des licenciements ;
- l'adaptation à l'environnement digital : communication digitale entre collègues, avec le management, la réduction des contacts personnels, les compétences sociales, l'agilité, etc. ;
- la représentation du personnel dans ce nouvel environnement digital.

Il est à noter que le secteur des assurances avait déjà adopté en 2015 une déclaration commune sur le télétravail.

L'industrie de la **chimie** a beaucoup investi au cours des dernières années dans l'automatisation des processus de production et l'informatisation. Les entreprises du secteur considèrent en effet que la digitalisation du secteur va conduire à d'importants gains de productivité, à l'amélioration de la qualité des produits, à la réduction des coûts, et à une plus grande efficacité dans la gestion des chaînes de valeur. Ces changements technologiques « affectent inévitablement les modes de travail et impliquent l'adaptation de la main-d'œuvre. En raison de la numérisation, un certain nombre d'emplois tomberont en désuétude ou connaîtront un réaménagement radical avec l'intégration de nouvelles technologies numériques », peut-on lire dans la déclaration conjointe des partenaires sociaux. Ce texte adopté le 22 novembre 2016 décrit les axes prioritaires de travail pour faire face à ce défi :

- la formation de la main-d'œuvre pour la performance économique et sociale du secteur ;
- l'inclusion des partenaires sociaux sectoriels européens dans le processus de transformation numérique ;
- l'encouragement de la compétitivité, de la croissance de l'emploi, et de bonnes conditions de travail dans l'industrie.

Au-delà de ces principes directeurs assez généraux, les partenaires sociaux définissent ensuite les mesures qu'ils ont convenu de prendre. Celles-ci portent principalement sur

des contributions aux débats, commentaires et évaluations (avec le Parlement européen, la Commission européenne) ainsi que, plus concrètement, l'établissement d'un plan d'action destiné à partager les bonnes pratiques et à tirer les leçons d'expériences moins réussies, à l'aide d'études de cas des associations affiliées et de leurs membres.

Partant du même constat, le secteur du **métal** observe que la digitalisation de l'économie va modifier en profondeur le travail et la manière dont celui-ci est effectué. Dans leur déclaration conjointe sur « L'impact de la digitalisation sur le monde du travail dans les industries du métal, de l'ingénierie et de la technologie » adoptée le 8 décembre 2016, industriAll et CEEMET lancent une discussion sur la meilleure manière de maximiser les bénéfices de cette digitalisation pour l'industrie en termes de croissance et d'emplois. Cette déclaration est présentée comme un point de départ à la discussion. Y sont abordés de très nombreux thèmes tels que :

- les évolutions probables du volume des emplois ;
- les nouvelles qualifications et compétences ;
- la transformation des relations d'emplois et le défi que cela pose en termes de temps de travail, de lieu de travail, et de négociations collectives ;
- la transformation des systèmes de formation et de qualification ; en particulier la formation professionnelle en lien avec l'industrie, la formation tout au long de la vie, l'anticipation et la planification stratégique des besoins de formation ;
- la santé et la sécurité au travail, les apports des nouvelles technologies en termes d'ergonomie, mais aussi les risques de disparition des frontières entre vie privée et vie professionnelle du fait que les travailleurs utilisent de plus en plus souvent les mêmes technologies dans leur vie professionnelle et leur vie privée (smartphones, ordinateurs portables, tablettes, etc.).

Les partenaires sociaux partagent, par ce texte conjoint, une même vision des enjeux sociaux de la digitalisation de ce secteur industriel, et s'engagent à échanger des bonnes pratiques et à développer des recommandations.

De manière générale, on constate donc que seuls six secteurs sur 43 avaient, fin 2016, abordé directement la question des conséquences sociales de la digitalisation de l'économie (transport, tourisme, services publics régionaux, assurances, chimie, et métal). Parmi ces six secteurs, quatre relèvent des services (transport, tourisme, services publics, assurances), et deux seulement de l'industrie (chimie, métal). Les thématiques abordées reflètent un quasi-consensus sur les questions de formation professionnelle et de qualification des travailleurs. Les autres thématiques reflètent davantage d'hétérogénéité : les questions de concurrence sont au centre des préoccupations des partenaires sociaux du transport et de l'hôtellerie, celles de l'information-consultation sont prioritaires pour les partenaires sociaux des collectivités locales et régionales. Les conditions de travail et les restructurations socialement responsables sont une priorité dans le secteur des assurances, et la santé-sécurité prioritaire dans les secteurs du métal et des collectivités locales.

Concernant la nature des textes adoptés, on observe encore une relative prudence des partenaires sociaux. Il n'y a pas d'accords-cadres ou de conventions collectives, mais

plutôt des déclarations d'intention, qui pourraient constituer une première étape dans la construction d'une vision partagée des enjeux sociaux de la digitalisation dans les secteurs concernés. Notons au passage que de plus en plus de conventions collectives sont signées au niveau de l'entreprise, en particulier sur le droit à la déconnexion : notamment Volkswagen en Allemagne, Orange en France, et plus récemment Axa en Espagne¹⁴. En France, ce droit a été étendu à toutes les entreprises via la loi Travail de 2016 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Enfin, comme déjà évoqué, on observe encore quelques grands absents sur ces questions pourtant brûlantes, par exemple dans les secteurs de la banque, du commerce ou de la poste.

Conclusion

Au niveau interprofessionnel, le dialogue social européen n'affiche pas à ce jour de résultats à la hauteur des nouvelles ambitions proclamées. Après la conférence de haut niveau organisée par la Commission intitulée « Un nouvel élan pour le dialogue social » (5 mars 2015), et après l'engagement formel de renforcer le dialogue social dans une déclaration commune de la Commission, du Conseil et des partenaires sociaux (27 juin 2016), le refus des employeurs de négocier sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle fait tache. Si, à la suite de Jean Lapeyre (2017), l'on conçoit le dialogue social comme étant plus qu'un forum de discussion, un véritable outil pour améliorer concrètement les conditions de vie et de travail des salariés européens, les résultats ne sont pas encore au rendez-vous.

En opposant, en 2016, une fin de non-recevoir à la vision d'une forme de « flexibilité » de l'emploi au profit des travailleurs et des travailleuses en charge de famille ou de soins familiaux, les employeurs privés ont réaffirmé leur vision d'une flexibilité maximale au seul profit de l'entreprise. Certes, ces visions opposées n'ont pas empêché, toujours en 2016, des négociations plus fructueuses sur la gestion des travailleurs âgés en entreprise. Mais à l'heure de construire un socle européen de droits sociaux, le mouvement syndical continue de s'interroger sur l'état d'esprit des employeurs privés et sur leur capacité à construire avec la Commission, le Conseil et les autres partenaires sociaux, une vision « sociale » partagée des futurs marchés de l'emploi et du travail.

Au niveau sectoriel, la dynamique des partenaires sociaux semble avoir atteint un rythme de croisière, certes moins dynamique que sur la période 2004-2007, mais sans rupture radicale. Les quelque 43 secteurs actuellement organisés en « Comités de dialogue social sectoriel » ont adopté 36 nouveaux textes conjoints en 2016. Surtout, on constate cette année-là un renforcement relatif de la dimension d'engagements réciproques du dialogue social. Cela signifie-t-il que les partenaires sociaux sectoriels considèrent davantage aujourd'hui leur rôle comme étant celui d'encadrement, de gestion, d'anticipation des enjeux sociaux propres à leurs secteurs ? L'avenir le dira.

14. Voir à ce sujet Rodrigue (2017).

Dans cette perspective, on peut considérer que les débats au sujet des impacts sociaux de la digitalisation gagneraient à être approfondis dans ces différentes enceintes sectorielles. En effet, quels meilleurs lieux que ces enceintes bipartites pour procéder, secteur par secteur, à des analyses conjointes des enjeux sociaux de l'introduction des nouvelles technologies, des impacts sur les emplois, sur le travail, sur les restructurations, sur les qualifications, etc. ? Comme on l'a vu, certains secteurs ont commencé à s'emparer du sujet. D'autres en sont encore absents alors que les études montrent qu'ils seront fortement touchés par les nouvelles technologies.

Par ailleurs, il nous semble que de nombreux aspects transversaux de cette « révolution industrielle 4.0 » mériteraient toute leur place sur la table de négociation interprofessionnelle, malgré les difficultés déjà évoquées. On peut penser en particulier aux questions de protection des données des travailleurs, d'encadrement des nouvelles formes de surveillance des salariés (voire des indépendants) et des nouvelles formes de management, des principes de recours à la sous-traitance en ligne, de principes généraux d'information, de consultation et de participation des travailleurs dans la manière d'introduire les nouvelles technologies. Sont également d'importants enjeux interprofessionnels les risques d'effacement de la notion de temps de travail, voire de lieu de travail, ainsi que les risques d'intensification du travail en raison du phénomène toujours croissant d'hyper-connexion.

Ces questions traversent tous les secteurs, quoiqu'à des degrés divers, et mériteraient dès lors selon nous aussi une approche interprofessionnelle. Mais comme on le sait, il faut être deux pour danser le tango. Or, au niveau interprofessionnel, bien que la Commission européenne et le Conseil de l'UE se soient remis au bandonéon, la Confédération européenne des syndicats attend toujours son partenaire.

Références

- Arntz M., Gregory T. et Zierahn U. (2016) The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 189, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>
- Bowles J. (2014a) The computerisation of European jobs, Bruegel Blog Post, 24 juillet. <http://bruegel.org/2014/07/the-computerisation-of-european-jobs/>
- Bowles J. (2014b) Chart of the Week: 54% of EU jobs at risk of computerisation, Bruegel Blog Post, 24 juillet. <http://bruegel.org/2014/07/chart-of-the-week-54-of-eu-jobs-at-risk-of-computerisation/>
- BusinessEurope (2015) BusinessEurope Recommendations for a successful digital transformation in Europe, Position paper, 18 décembre. https://www.besnesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/internal_market/2015-12-18_digital_transformation.pdf
- BusinessEurope (2017) Building a strong and modern European industry, Views on a renewed EU industrial strategy, juin.
- CES (2016) Résolution de la CES sur la numérisation : « vers un travail numérique équitable », adoptée lors du Comité exécutif des 8-9 juin 2016.

- Commission européenne (2007), Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », adopté le 27 juin 2007, COM (2007) 359 final, 27 juin 2007.
- Degryse C. et Pochet P. (2011) Has European sectoral social dialogue improved since the establishment of SSDCs in 1998?, Transfer: European Review of Labour and Research, 17(2), 145-158.
- Degryse C. (2015) Dialogue social sectoriel européen : une ombre au tableau ?, Working Paper 2015.02, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C. (2016) Digitalisation of the economy and its impact on labour markets, Working Paper, 2016.02, Bruxelles, ETUI.
- Drahokoupil J. (2016) The platform economy and the disruption of the employment relationship, Policy Brief, 5/2016, Bruxelles, ETUI.
- Dufresne A., Degryse C. et Pochet P. (2006) The European sectoral social dialogue: actors, developments and challenges, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.
- Eurofound (2015) New forms of employment, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Ford M. (2015) Rise of the robots: technology and the threat of a jobless future, New York, Basic Books.
- Frey C. B. et Osborne M. A. (2013) The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?, 17 septembre. http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
- Head S. (2014) Mindless: why smarter machines are making dumber humans, New York, Basic Books.
- Lapeyre J. (2017) Le dialogue social européen. Histoire d'une innovation sociale (1985-2003), Bruxelles, ETUI.
- Perin E. (2014) Au cœur du dialogue social sectoriel européen: entre coordination européenne et négociations nationales: analyse de la mise en œuvre des textes de nouvelle génération, Doctoral thesis, Université catholique de Louvain.
- Pochet P. et Degryse C. (2016) Dialogue social européen: une relance 'de la dernière chance'?, Opinion Paper, 17, Bruxelles, OSE, décembre.
- Piasna A. et Myant M. (2017) Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation, Bruxelles, ETUI.
- Robertshaw S. (dir.) (2015) The collaborative economy: impact and potential of collaborative internet and additive manufacturing, Scientific Foresight Unit (STOA), PE 547.425, Parlement européen, décembre. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU\(2015\)547425](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2015)547425)
- Rodríguez M. L. (2017) Desconexión digital vía negociación colectiva, infoLibre, 26 juillet. https://www.infolibre.es/noticias/luces_rojas/2017/07/26/desconexion_digital_via_negociacion_colectiva_67954_1121.html
- Valenduc G. et Vendramin P. (2016) Work in the digital economy: sorting the old from the new, Working Paper, 2016.03, Bruxelles, ETUI.
- Wolf M. (2017) Seven charts that show how the developed world is losing its edge, Financial Times, 19 juillet 2017.

Tous les liens ont été vérifiés le 07.11.2017.

Chapitre 7

La réglementation des soins de santé : obstacle au commerce transfrontalier des services ?

Rita Baeten

Introduction¹

Les politiques de l'Union européenne (UE) visant à créer un marché intérieur des services se sont initialement concentrées sur l'adoption de directives sectorielles établissant des principes et des normes minimales à l'échelle de l'UE, par exemple en matière de sécurité et de qualité, conçues pour remplacer les normes nationales. Cette approche a cependant été jugée trop lente pour éliminer les obstacles à la prestation de services transfrontaliers. Vu que le marché intérieur des services demeurerait globalement fragmenté au sein de l'UE, ces politiques ont été complétées par une approche basée sur la reconnaissance mutuelle des normes nationales et l'élimination des restrictions injustifiées au commerce des services. Ces restrictions concernent principalement les exigences nationales qui doivent être satisfaites par les fournisseurs de services, c'est-à-dire la réglementation. Cette approche a été codifiée dans une large mesure dans la directive Services, adoptée en 2006 (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2006).

L'inclusion des services de santé dans la proposition de la Commission européenne pour la directive Services en 2004 (Commission européenne 2004) a fait l'objet de débats politiques vifs. L'application des règles générales en matière de libre circulation des services et de liberté d'établissement aux services de santé, les traitant comme des services commerciaux, a été jugée inappropriée par les décideurs politiques et les parties prenantes. Ils craignaient que l'élimination des restrictions injustifiées à la libre circulation ne puisse paralyser les instruments de pilotage utilisés par les autorités sanitaires, ce qui aurait conduit les États membres à perdre le contrôle sur des domaines tels que la fixation des priorités en matière de santé et la planification de la capacité (Baeten 2005). La peur de l'incertitude juridique a finalement conduit à ce que les soins de santé soient exclus du champ d'application de la directive Services.

Dix ans après l'adoption de cette directive, l'UE a de nouveau lancé un certain nombre d'initiatives politiques visant à éliminer les obstacles au commerce des services. Selon la Commission, la directive Services ne fournit qu'une partie de son potentiel (Commission

1. Ce chapitre est basé sur une étude réalisée avec le soutien financier de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. L'auteur souhaite remercier les éditeurs, le relecteur anonyme, professeur Markus Krajewski, Fritz Thomas et Mathias Maucher pour leurs commentaires constructifs sur des aspects spécifiques de cet article. La responsabilité du contenu du chapitre m'incombe entièrement.

européenne 2015d). Dans ce chapitre, nous discuterons de trois évolutions politiques survenues en 2016, qui s'appliquent aux services de santé et en particulier aux professions de la santé. Dans ces initiatives, comme dans les politiques de l'UE visant à créer un marché intérieur et à promouvoir le commerce de manière plus générale, la réglementation des prestataires de soins de santé est considérée comme un obstacle au fonctionnement du marché, plutôt que comme un moyen d'assurer l'accès aux soins, leur qualité ou la viabilité financière des systèmes de santé.

Tout d'abord, dans le cadre de la feuille de route définie dans la Stratégie du marché unique, la Commission européenne a lancé son « Paquet services » contenant plusieurs propositions visant à simplifier les procédures pour les prestataires de services et à soumettre la réglementation des secteurs des services au contrôle de l'UE (Commission européenne 2017d). Cela comprenait une proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (Proposition pour un contrôle de proportionnalité) (Commission européenne 2017a). Selon la Commission européenne, la proposition devait « aider les États membres à identifier des exigences trop lourdes ou obsolètes sur les professionnels opérant à l'échelle nationale ou transfrontalière » (Commission européenne 2017d). Les professions réglementées relevant de cette proposition sont essentiellement les professions de santé.

Deuxièmement, le Comité européen de normalisation (CEN), un des trois organismes européens de normalisation (OEN), a créé un groupe de réflexion sur les services de santé (HSFG - *Healthcare Services Focus Group*) en vue d'émettre des propositions sur « une approche globale et une méthodologie de la normalisation dans le domaine des services de santé ». Cette initiative doit se comprendre dans le contexte plus large de la politique récente de la Commission européenne visant à donner la priorité et à encourager le développement de normes de service européennes sur une base volontaire (Commission européenne 2016e). L'élaboration de ces normes a déjà été encouragée dans la directive Services de 2006 pour compenser le manque de règles juridiques en matière de fourniture de services, en raison du caractère dérégulateur de la directive Services (Delimatsis 2016). Selon la Commission, cette approche a échoué car les normes de service sur une base volontaire ne représentent qu'environ 2 % de toutes les normes européennes. Étant donné que la fragmentation des normes constitue un obstacle à la fourniture transfrontalière de services, la Commission souhaite compléter ses initiatives de 2016 facilitant la prestation de services transfrontaliers dans le cadre de la stratégie du marché unique par le développement ciblé des normes de service européennes sur une base volontaire (Commission européenne 2016e).

Bien que l'établissement de normes soit en grande partie mené par l'industrie et que la Commission européenne prétende ne pas avoir été impliquée dans l'initiative de mise en place d'un groupe de réflexion sur les services de santé, nos recherches laissent entrevoir son implication active en coulisses, comme programmeur de l'initiative.

Troisièmement, les initiatives de 2016 visant à éliminer les obstacles au commerce des services ne se limitaient pas à la réalisation du marché intérieur, mais comprenaient également des évolutions importantes dans les politiques de commerce extérieur. L'UE

négoce une série d'accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux très largement axés sur les services, l'investissement, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle et la coopération réglementaire (Jarman et Koivusalo 2017). Le premier de cette nouvelle génération d'accords commerciaux internationaux, l'Accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada (CETA - Comprehensive Economic and Trade Agreement) a été signé le 30 octobre 2016. C'est, comme l'a déclaré la Commission européenne, « de loin le plus vaste accord conclu par l'UE dans le domaine des services et des investissements » (Commission européenne 2017e). Étant donné que cet accord est considéré par beaucoup comme un modèle pour les futurs accords commerciaux, son importance ne peut être sous-estimée. Malgré les allégations de la Commission européenne, de nombreuses dispositions du CETA s'appliquent à la réglementation des prestataires de soins de santé, et en particulier aux règles relatives à la planification de la capacité des soins de santé.

Dans le cadre de ce chapitre, il est important de comprendre que ces évolutions dans les politiques de commerce intérieur et extérieur de l'UE, qui suppriment les obstacles (réglementaires) à la libre circulation des services, d'une part, et encouragent la normalisation, d'autre part, sont liées entre elles. Selon la Commission européenne, « un marché intérieur plus complet pour les services et une coopération réglementaire plus systématique avec les principaux pays tiers faciliteront le commerce international des services et le démantèlement des barrières situées au-delà des frontières ». La Commission fait valoir que l'UE doit « renforcer les liens mutuels entre les mesures réglementaires internes et externes et découvrir comment améliorer la coordination entre les deux dans des domaines tels que la réglementation gouvernementale et les normes internationales, en mettant particulièrement l'accent sur la législation à venir » (Commission européenne 2010).

Nous montrerons comment les évolutions internes et externes de l'UE favorisent le commerce transfrontalier, créent une incertitude juridique substantielle, et exercent une pression sur la capacité des autorités sanitaires à réglementer les prestataires de soins de santé, même si chacun de ces cadres comprend, au moins à première vue, certaines clauses juridiques exemptant les services de santé de leur champ d'application, ou des balises visant à garantir une approche spécifique pour les services de santé.

De nombreuses caractéristiques spécifiques aux soins de santé nécessitent des cadres réglementaires solides. Celles-ci peuvent être résumées comme suit. *Tout d'abord*, le droit au meilleur état de santé possible est généralement reconnu comme un droit humain fondamental². Ce droit comprend l'accès en temps opportun à des services de santé complets et de qualité³. La couverture universelle de santé, qui requiert d'importants investissements en ressources collectives, est un moyen de promouvoir le droit à la santé. Pour assurer une telle couverture universelle, les systèmes de santé de l'UE fournissent un ensemble spécifique d'avantages à tous les membres d'une société. *Deuxièmement*, d'un point de vue économique, le secteur de la santé se caractérise par

2. Voir par exemple l'article 1 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé.

3. Voir par exemple article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne JO C 326 du 26 octobre 2012, 391-407.

d'importantes externalités et des défaillances de marché, qui rendent impossible la construction d'un marché efficace des soins de santé (Hsiao et Heller 2007). En effet, les patients ne disposent en général pas des connaissances nécessaires pour prendre des décisions éclairées sur les soins dont ils ont besoin et sur la qualité et l'efficacité des services qu'ils reçoivent. Étant donné que les prestataires des soins de santé peuvent avoir d'autres intérêts que ceux de leurs patients, cette asymétrie d'information rend la relation très précaire. Les prestataires disposent d'un pouvoir unique de susciter la demande et de fixer les prix. De plus, comme les soins de santé dans l'UE sont principalement financés par l'État, les patients et les prestataires peuvent chercher à recevoir et à fournir davantage de soins de santé (aléa moral), du fait que le coût en est principalement supporté par une tierce partie publique. Pour toutes ces raisons, les systèmes de santé sont très complexes et les activités des prestataires de soins de santé nécessitent une réglementation étendue afin de les intégrer pleinement aux objectifs de santé publique et de politique sociale, et d'assurer l'utilisation la plus rentable de ressources financières publiques limitées.

Ce chapitre est organisé comme suit. La section 1 traite de la législation de l'UE en matière de marché intérieur applicable à la réglementation des prestataires de soins de santé. Les trois sections suivantes traitent chacune d'une des initiatives politiques prises par l'UE en 2016, qui incluent des dispositions ayant une incidence sur la réglementation nationale des services de santé. Il s'agit de la proposition d'un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, des propositions de normalisation sur une base volontaire des services de santé, et l'accord CETA. Pour chacune de ces politiques, nous présentons les aspects de l'initiative susceptibles d'exercer une pression sur la réglementation des services de santé, les positions des acteurs institutionnels et les réactions des parties prenantes. Dans la dernière section, nous discutons nos résultats.

Le chapitre ne traitera pas d'autres aspects importants de l'impact des règles commerciales internes et externes de l'UE sur les systèmes de santé, tels que les règles relatives aux aides d'État, aux produits médicaux et à l'impact des cadres juridiques sur les assureurs de santé légaux.

1. Contexte : la législation du marché intérieur de l'UE appliquée à la réglementation nationale des prestataires de soins de santé

La diversité des réglementations nationales au sein de l'UE peut créer des barrières *de facto* pour les prestataires de soins de santé provenant de l'étranger et dès lors entraver leur liberté de s'établir dans un autre État membre ou d'y fournir temporairement des services.

Compte tenu du rôle unique des professionnels de la santé dans la protection de la vie et de la santé humaines, ceux-ci ont reçu un traitement particulier dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (Lonbay 2000), l'article 53 (2) spécifiant qu'en ce qui concerne « les professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, la suppression progressive des restrictions est subordonnée à la

coordination de leurs conditions d'exercice dans les différents États membres ». L'UE a depuis établi un cadre réglementaire garantissant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, y compris pour les professions de la santé, en fonction soit d'une harmonisation minimale des exigences de formation, soit de la coordination des conditions d'accès et des règles d'octroi de licences – la directive qualifications professionnelles (DQP) (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2005).

Il est devenu progressivement évident que les principes de la libre circulation s'appliquaient également aux établissements de santé tels que les hôpitaux, les laboratoires médicaux ou les pharmacies. À cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) joue un rôle central car elle interprète le droit de l'UE et veille à ce qu'il soit appliqué de la même manière dans tous les États membres de l'UE. La CJUE a appliqué les libertés fondamentales consacrées directement dans le TFUE aux prestataires de soins de santé, statuant que les principes de libre circulation s'appliquent à la fois à la réglementation régissant l'accès à un marché national des services de santé et à la réglementation régissant l'exercice de l'activité de santé elle-même. En outre, la Cour a précisé que non seulement les règles discriminatoires contre les prestataires de soins de santé d'un autre État membre, mais également les mesures qui s'appliquent aux prestataires de soins de santé domestiques et aux prestataires étrangers risquent d'être considérées comme entravant la libre circulation (Gekiere *et al.* 2010). Ce sont par conséquent, quasiment tous les aspects réglementaires ou institutionnels de la prestation de soins de santé qui peuvent être contestés comme obstacle potentiel à la libre circulation des services (Davies 2006). C'est particulièrement important pour les soins de santé, un domaine caractérisé par une pléthore de règlements, tels que les règles sur le comportement professionnel, l'accès aux patients, la qualité, l'efficacité et les prix, dont aucun ne concerne spécifiquement les situations transfrontalières (Gekiere *et al.* 2010).

La Cour n'a toutefois pas l'intention de créer un marché intérieur complètement déréglementé ni d'offrir aux prestataires de soins de santé un accès inconditionnel à un marché domestique particulier de la santé (Gekiere *et al.* 2010). Les États membres sont autorisés à maintenir des obstacles à la libre circulation à condition qu'ils soient justifiés par l'intérêt public. À cet égard, trois conditions – connues sous le nom de contrôle de proportionnalité – s'appliquent : il faut prouver que la mesure est nécessaire pour protéger un objectif d'intérêt public, qu'elle ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et que le même résultat ne pourrait pas être atteint par une mesure moins restrictive.

La capacité des États membres à réglementer les prestataires de soins de santé est donc soumise à une exigence de proportionnalité générale. Ce faisant, ils font face à une charge de preuve relativement élevée. Les motifs d'exemption de la réglementation des prestataires de soins de santé ne donnent pas aux États membres un large pouvoir discrétionnaire pour préserver les politiques nationales (Hervey et McHale 2015) et il peut en réalité s'avérer difficile de démontrer l'effet plus large d'une mesure particulière sur la viabilité de l'ensemble ou sur tout autre objectif d'intérêt général poursuivi (Gekiere *et al.* 2010).

Le contrôle de proportionnalité a été codifié dans la directive Services. L'article 15 oblige les États membres à s'engager dans un exercice de contrôle majeur de leur législation sur les services. Les exigences à évaluer comprennent les restrictions quantitatives ou territoriales, les exigences fixant un nombre minimum d'employés et des tarifs minimum et/ou maximum. Si une des exigences est jugée discriminatoire ou si sa nécessité et sa proportionnalité ne peuvent être justifiées, les États membres sont tenus de simplifier ou d'abolir les procédures d'autorisation ou d'octroi de licences.

Dans la proposition initiale de la directive services (Commission européenne 2004), l'application de cet article à la réglementation des prestataires de soins de santé figurait parmi les aspects les plus controversés. Un examen systématique et préventif de toutes les réglementations sanitaires a été jugé indésirable par de nombreuses parties prenantes dans la mesure où il aurait conduit à une incertitude juridique : dans certains cas, il pouvait être difficile de justifier suffisamment certaines mesures et la cohérence des systèmes de santé dans leur ensemble aurait pu en être perturbée (European Health Policy Forum 2005). Cela a finalement conduit à exclure les services de santé du champ d'application de la directive Services qui a été adoptée.

Après cette exclusion, les États membres ont demandé une clarification de la marge de manœuvre dont ils disposaient dans la justification de la réglementation – dans l'intérêt général – même lorsqu'elle constituait une entrave à la libre circulation. Ils ne sont toutefois pas parvenus à trouver un consensus sur ce sujet délicat, principalement parce que toute proposition juridique traitant de cette question au niveau de l'UE entraverait inévitablement les pouvoirs nationaux en matière d'organisation des systèmes de santé. En outre, la Commission européenne n'était pas favorable à l'idée de fournir une approche spécifique à l'application des principes du marché intérieur aux services de santé.

En l'absence d'une orientation politique claire, les dispositions du traité sur la libre circulation des services ont continué à être interprétées par la CJUE. Dans sa jurisprudence plus récente, la Cour semble reconnaître la spécificité des soins de santé, en statuant que, lorsqu'ils évaluent si les restrictions à la libre circulation sont appropriées, les États membres ont, en l'absence de règles communes ou harmonisées, le pouvoir de déterminer le niveau de la protection qu'ils souhaitent appliquer à la santé publique et la manière dont ce niveau doit être atteint. Étant donné que le niveau de protection peut varier d'un État membre à l'autre, ceux-ci doivent disposer d'un pouvoir discrétionnaire⁴ et, par conséquent, le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes qu'un autre ne signifie pas que les règles de ce dernier soient disproportionnées⁵. La Cour a en outre remarqué que, lorsqu'il existe une incertitude quant à l'existence ou à l'étendue des risques pour la santé humaine, un État membre doit être en mesure de prendre des mesures de protection sans devoir attendre que la réalité de ces risques ne soit complètement apparente⁶, par exemple sans attendre

4. Affaire C-169/07 Hartlauer, affaire C-141/07, Commission/Allemagne, affaires jointes C-171/07 et C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes et autres, affaire C-531/06, Commission / Italie.

5. Affaire C-141/07 Commission/Allemagne, Affaire C-570/07 et C-571/07 José Manuel Blanco Pérez et María del Pilar Chao Gómez.

6. Affaire C-531/06 Commission/Italie, affaire C-570/07 et C-571/07 José Manuel Blanco Pérez et María del Pilar Chao Gómez, affaire C-73/08 Bressol et Chaverot.

que la pénurie de professionnels de la santé ne se matérialise. La Cour a également estimé que, lorsqu'il existe une incertitude quant à l'efficacité de mesures alternatives ou moins restrictives pour protéger la santé publique, les risques inhérents peuvent être invoqués pour justifier le maintien d'une mesure⁷. La Cour applique donc le principe de précaution dans le domaine des soins de santé (Baeten et Palm 2011). Selon ce principe, en l'absence de consensus scientifique selon lequel une politique n'est pas dangereuse pour le public, la charge de la preuve qu'elle n'est pas dangereuse incombe à ceux qui lancent la politique. On pourrait donc défendre l'idée que la Cour, dans cette jurisprudence plus récente, tient compte du message politique envoyé par l'exclusion des soins de santé de la directive Services de 2006.

Vu que la Cour ne peut se prononcer que sur les affaires nationales très spécifiques qui lui sont soumises, la manière dont les principes qu'elle établit doivent être appliqués à d'autres dispositions spécifiques d'autres systèmes de santé d'autres États membres demeure peu claire.

La Cour n'est donc pas en mesure de fournir la sécurité juridique nécessaire. Les antécédents sur la manière dont les principes de libre circulation s'appliquent aux services de santé sont importants pour comprendre les évolutions décrites ci-dessous, et en particulier la proposition d'un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, que nous allons maintenant examiner.

2. Un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions de la santé

2.1 L'initiative politique

La première initiative politique prise en 2016 qui affecte la capacité réglementaire des autorités sanitaires se concentre sur la réglementation des professions de la santé⁸. En janvier 2017, la Commission européenne a proposé une directive obligeant les États membres à procéder à une évaluation *ex ante* de la proportionnalité de toute nouvelle disposition ou modification des dispositions existantes qui serait susceptible de restreindre l'accès à des professions réglementées ou leur exercice (Commission européenne 2017a). La proposition exige que, lors de l'examen des règles existantes sur les professions (de santé) réglementées ou lors de la proposition de nouvelles règles, les États membres évaluent si ces dispositions sont nécessaires pour atteindre un objectif d'intérêt public, conviennent pour assurer l'atteinte de l'objectif poursuivi et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (principe de proportionnalité). Avant d'introduire une mesure, il s'agit d'en informer les autres États membres et les parties intéressées et de leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue. Ils peuvent présenter des observations à la Commission ou à l'État membre qui effectue la notification. Comme c'est le cas pour la directive Services, si la Commission

7. Affaire C-531/06 Commission/Italie.

8. Pour une analyse plus détaillée, voir Baeten, 2017.

estime que la proportionnalité d'une mesure est insuffisamment justifiée, elle peut entamer une procédure d'infraction contre l'État membre concerné.

L'essentiel des professions réglementées relevant du champ d'application de cette proposition de contrôle de proportionnalité est constitué des professions de la santé. Selon la Commission européenne, le secteur de la santé et des services sociaux représente 42 % des 6 000 professions réglementées dans l'ensemble de l'UE (Commission européenne 2015a). La réglementation conditionne l'accès à une profession réglementée ou son exercice à la possession de qualifications professionnelles spécifiques ou protège l'utilisation d'un titre spécifique. Elle vise à réduire l'asymétrie d'information entre les prestataires de services et les consommateurs, et à protéger le public contre les praticiens non qualifiés. Le type de règlement visé dans la proposition de contrôle de proportionnalité comprend : la formation professionnelle continue, la connaissance des langues, le fait de réserver des activités spécifiques à des personnes détentrices d'un titre professionnel particulier, les règles relatives à l'organisation de la profession, à l'éthique professionnelle et à la supervision, l'obligation d'appartenir à un ordre, les régimes d'enregistrement ou d'autorisation, les restrictions au nombre d'autorisations à pratiquer ou la fixation d'un nombre minimum ou maximum d'employés, de gestionnaires ou de représentants possédant des qualifications professionnelles particulières, et enfin les restrictions territoriales, en particulier lorsque la profession est réglementée d'une manière différente dans différentes parties d'un État membre. Ces types de mesures sont en fait en vigueur dans tous les systèmes de soins de santé européens.

Bon nombre des exigences à évaluer dans le cadre de la proposition de la Commission européenne pour un contrôle de proportionnalité sont presque copiées de l'article 15 de la directive Services. Dans son évaluation d'impact, la Commission a précisé que la proposition d'un contrôle de proportionnalité était complémentaire à la directive Services et en particulier que, « en termes de champ d'application, la directive Services ne concerne que les personnes morales et ne couvre pas les professions médicales » (Commission européenne 2017c). Cela suggère qu'une motivation importante de la proposition actuelle réside dans la volonté d'étendre les principes énoncés à l'article 15 de la directive « Services » aux services de la santé.

La proposition découle des conclusions tirées par la Commission d'un exercice d'évaluation mutuelle que les États membres ont effectué au cours des années 2015-2016, sur la base d'une révision, en 2013, de la directive sur les qualifications professionnelles. Cette révision a introduit un nouvel article 59, qui obligea les États membres à énumérer les professions qu'ils réglementent et à expliquer pourquoi une réglementation est nécessaire. Ils ont été tenus d'introduire toutes les professions réglementées dans une base de données de l'UE, ainsi que toutes les mesures réglementaires mises en œuvre pour chaque profession notifiée⁹. Les États membres étaient également tenus d'examiner si leurs exigences réglementaires étaient compatibles avec les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, et devaient justifier toute

9. Base de données sur les professions réglementées. <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage>

décision de maintien ou de modification de la réglementation professionnelle prise à la suite de cette analyse¹⁰. Les autres États membres et les parties prenantes étaient invités à présenter leurs observations sur ces évaluations. À cette fin, la Commission a organisé une consultation publique (du 27 mai au 21 août 2016)¹¹ et une conférence (le 18 mai 2016)¹². En outre, douze professions ont été choisies comme exemples d'approches réglementaires différentes, dont quatre professions de la santé : physiothérapeute, psychologue, hygiéniste dentaire et opticien. La Commission a publié un rapport sectoriel sur chacune de ces professions (Commission européenne 2015b, 2016a, 2016b et 2016c), en s'appuyant sur les informations communiquées par les États membres et sur les discussions qui ont eu lieu lors d'une réunion organisée en 2015 sur l'évaluation mutuelle pour chaque secteur. Ces rapports sectoriels demandent aux États membres d'évaluer plus en profondeur la nécessité et la proportionnalité des exigences spécifiques, dont la plupart ont été répertoriées dans la proposition de contrôle de proportionnalité. Selon l'évaluation d'impact de la Commission sur la proposition, les États membres n'ont pas fourni, lors de l'exercice d'évaluation mutuelle, d'arguments suffisants quant à la proportionnalité de leur réglementation professionnelle et n'ont produit que des éléments limités de preuve pour attester que les décisions réglementaires sont actuellement fondées sur une analyse objective et solide (Commission européenne 2017d).

Le contrôle de proportionnalité pourrait, en tant que tel, constituer un instrument de bonne gouvernance et être utilisé afin d'améliorer les objectifs d'intérêt général de la réglementation des professions de la santé, tout en luttant contre les intérêts privés corporatistes et les intérêts nationaux protectionnistes. Cependant, le manque de clarté du projet de directive sur la mesure dans laquelle une approche spécifique pour les professionnels de la santé pourrait être justifiée conduit à une incertitude juridique substantielle sur la réglementation qui peut être cruciale pour préserver des services de santé de qualité et un accès universel aux soins de santé.

2.2 Positions des acteurs institutionnels et des parties prenantes

Le Conseil a confié à la Commission le mandat de fournir un cadre analytique pour une évaluation globale de la proportionnalité des réglementations professionnelles (Conseil de l'Union européenne 2016a) et s'est accordé, de manière étonnamment rapide et sans débat, sur une « approche générale » de la proposition (Conseil de l'Union européenne 2017), qui servira de base aux négociations avec le Parlement. Il convient de noter que cette proposition est discutée au Conseil Compétitivité et que les ministres de la Santé ne sont donc pas impliqués. Il est néanmoins frappant que les autorités publiques, c'est-à-dire les principaux responsables de la préservation des objectifs d'intérêt général

10. Évaluation mutuelle des professions réglementées: Plans d'action nationaux. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20581>

11. Consultation sur la réglementation des professions: plans d'action nationaux des États membres et proportionnalité dans le règlement. http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827

12. Réforme de la réglementation des professions: résultats d'une évaluation mutuelle et voie à suivre. http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8592&lang=fr

en matière de soins de santé, ne formulent aucune réserve quant à l'inclusion des professionnels de la santé dans cette proposition de directive horizontale.

Dans un premier temps, la proposition n'a suscité que peu de controverses au Parlement européen. La commission ENVI (Environnement, santé publique et salubrité des aliments), premier lieu de discussion de toute initiative de l'UE touchant à la santé publique, a même décidé de n'émettre aucun avis sur la proposition. Les positions ont cependant évolué depuis lors. La commission ENVI a révoqué sa décision initiale et prépare actuellement un avis. Les projets d'avis de la commission ENVI et JURI (Affaires juridiques) proposent l'exclusion des professions de la santé du champ d'application de la proposition. En outre, plusieurs parlements nationaux ont entre-temps adopté des avis motivés indiquant que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Dans une résolution, le Bundesrat allemand demande une exemption pour les professions de la santé ou, alternativement, une plus grande attention à la protection des patients. Lors de la finalisation de ce chapitre, Andreas Schwab, le rapporteur en charge de la proposition au sein de la commission responsable – IMCO (Marché intérieur et protection des consommateurs) –, a également proposé d'exclure les professions de la santé du champ d'application de la directive dans son projet de rapport¹³.

Du côté des parties prenantes, les réactions les plus virulentes à la proposition sont venues des organisations de certaines professions clés de la santé au niveau de l'UE. Dans un communiqué de position commune, le Comité permanent des médecins européens (CPME), le Groupe pharmaceutique de l'Union européenne (PGEU) et le Conseil des dentistes européens (CED) ont appelé à l'exclusion de la réglementation des professions de la santé de tout cadre au niveau de l'UE pour un contrôle de proportionnalité. Ils expriment leurs inquiétudes quant au manque de spécificité dans la manière d'aborder la question globale de la réglementation des professions de la santé et sont convaincus que ces professions doivent être considérées comme distinctes des autres. Ils soutiennent que les décisions politiques relatives à la réglementation des professions de la santé doivent servir à atteindre la meilleure qualité possible de soins pour chaque patient et que, en aucun cas, la qualité des soins, l'accès aux soins ou la sécurité des patients ne doivent être menacés par des politiques menées par d'autres agendas, et en particulier par les préoccupations économiques (CED *et al.* 2017). La Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), l'organisation européenne reconnue des partenaires sociaux pour les travailleurs du secteur de la santé, demande également l'exclusion des professions de la santé du cadre de la proposition. La FSESP craint que la directive n'ait un effet « de refroidissement » sur la réglementation des États membres et que ceux-ci seront moins enclins à donner leur plein poids aux préoccupations et objectifs sociaux des politiques et des mesures, sociales, de santé et de formation professionnelle¹⁴.

13. Tous les documents sont disponibles à l'adresse suivante : [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2016/0404\(OLP\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2016/0404(OLP)#tab-0)

14. Intervention de la FSESP lors de l'audition du groupe S&D le 1^{er} juin 2017.

3. Normes volontaires pour les services de santé

3.1 L'initiative politique

La deuxième initiative prise au niveau de l'UE et ayant une incidence potentielle sur la capacité des autorités sanitaires à réglementer les prestataires de soins de santé vise à établir des normes volontaires pour les services de santé.

La normalisation a pour but d'assurer l'interopérabilité et de réduire les coûts de prestation de services transfrontaliers, notamment par la définition de spécifications techniques ou de qualité. Ces spécifications sont volontaires et sont développées par les acteurs de l'industrie et du marché. Le financement de la normalisation provient des acteurs eux-mêmes. Bien que l'utilisation des normes soit de nature volontaire, elles peuvent avoir un effet juridique lorsqu'il y est fait référence dans le cadre d'accords juridiquement contraignants, tels que des contrats, des processus d'accréditation ou d'autres du même type, lorsqu'elles sont utilisées dans les marchés publics, ou lorsqu'il y est fait référence dans une législation ou dans des procédures judiciaires.

Traditionnellement, la normalisation européenne dans le secteur de la santé se limite surtout à l'équipement médical et aux applications de santé en ligne. Les normes européennes dans ces domaines soutiennent la mise en œuvre de la législation européenne sur la sécurité et la qualité de l'équipement médical et l'interopérabilité et l'efficacité des applications TIC et de l'information en matière de soins de santé.

Mais un certain nombre d'initiatives ont été prises en 2016 dans le but d'établir des normes de prestation de soins de santé. La convergence, conduite par le marché via la normalisation des soins de santé, permet aux médecins de travailler dans un autre pays, aux hôpitaux d'ouvrir des antennes à l'étranger et aux patients de se déplacer pour de la chirurgie (Cortez 2009).

En juin 2016, le CEN a créé un groupe de discussion sur les services de santé (HSFG) chargé de faire des propositions pour une approche globale et une méthodologie de normalisation dans le domaine des services de santé. Ce groupe préparera les activités futures dans ce domaine (CEN et CENELEC 2016). En outre, le CEN a créé deux nouveaux comités techniques (CT) en 2016, l'un pour l'élaboration de normes sur la « Qualité des soins aux personnes âgées »¹⁵ et l'autre sur « Les exigences minimales d'implication du patient dans les soins centrés sur la personne »¹⁶.

Selon un projet préliminaire de stratégie émanant du HSFG, les activités de normalisation peuvent couvrir les soins de santé primaires, les soins de santé non spécialisés et spécialisés, les soins ambulatoires et hospitaliers, les services d'urgence, les services d'ambulance, les maisons de repos et de soins, les centres hospitaliers, les soins de santé

15. CEN / TC 449 - Qualité des soins aux personnes âgées. https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:7:0:::FSP_ORG_ID:2130749&cs=16605FFC2C3DD055E0211682B6C062AA4

16. CEN / TC 450 - Participation du patient aux soins centrés sur la personne. https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:7:0:::FSP_ORG_ID:2151116&cs=1D44A19AFA1BBECA019313BDB1377FF73

préventifs, les services de santé mentale, les services dentaires, la physiothérapie, les services de santé au travail, la revalidation et les pharmacies¹⁷. En somme, tous les types de services de santé pourraient faire l'objet d'une normalisation volontaire.

Le projet de document propose, en annexe, une structure extrêmement étendue pour les normes des services de santé, allant bien au-delà des spécifications « techniques » (telles que l'interopérabilité des applications TIC) et couvrant de nombreux éléments essentiels des systèmes de santé. Y sont en effet incluses les exigences liées aux établissements et lieux de soin, les droits des patients, la couverture de l'assurance, le prix, la facturation, la mesure et l'évaluation des résultats cliniques. Il traite en outre des exigences fondamentales liées à l'accès et à l'exercice des professions de la santé et propose de définir des éléments tels que :

- La description du service de santé, y compris ceux qui le prestent, le lieu et la manière dont il est presté ;
- Les compétences humaines, la sensibilisation, la formation, les connaissances, les compétences et attitudes nécessaires à la prestation du service de santé. Dans ce contexte, il est fait référence aux qualifications professionnelles et aux compétences requises pour les médecins, les infirmiers, les sages-femmes, les radiologues, les professionnels de l'imagerie médicale, les ingénieurs médicaux, etc. ;
- La structure du service, y compris les praticiens, les départements, les services de soutien, la communication et la planification de la capacité. Pour cette dernière, il est fait référence aux laboratoires cliniques, aux pharmacies, aux banques de sang, à la radiologie et à d'autres services cliniques ;
- Les problèmes liés à la responsabilité et à l'assurance ;
- L'apprentissage continu et l'évaluation par les pairs.

Cette liste comprend de nombreux aspects sur lesquels les États membres devraient examiner leurs règles nationales dans le cadre de la proposition pour un contrôle de proportionnalité. Pris ensemble, ces deux évolutions – la normalisation et le contrôle de proportionnalité – augmentent donc la pression sur les autorités publiques pour supprimer les normes sur les prestataires de soins de santé élaborées à l'échelle nationale, et se référer plutôt, dans leurs politiques, aux normes établies par les acteurs du marché et les parties prenantes au niveau européen.

L'initiative vise à établir des normes sur des éléments des systèmes de santé fortement réglementés au niveau (sous)-national et qui constituent les tâches fondamentales des politiques publiques. Ces normes peuvent être utilisées par les entreprises pour pousser à l'adoption de normes moins coûteuses, ce qui pourrait exercer une pression sur les autorités sanitaires en faveur d'une réduction de leurs exigences, par exemple lors de la sous-traitance des services de santé. Pourrait en découler une incertitude juridique lorsque les normes diffèrent des normes juridiques établies à l'échelle nationale. Cortez (2009) a montré que pareille convergence est dynamique et auto-renforcée.

17. Stratégie du CEN sur la normalisation, 21 février 2017, document non publié.

Encadré 1 Organisations européennes de normalisation (OEN)

Les trois organisations européennes de normalisation (OEN) sont le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen pour la normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen des normes de télécommunications (IENT). Ils ont été officiellement reconnus par l'Union européenne et par l'Association européenne de libre-échange (AELE) comme étant responsables de l'élaboration et de la définition des normes volontaires au niveau européen. Ils regroupent les organismes nationaux de normalisation de 33 pays européens. Si les normes européennes sont adoptées, elles remplacent les normes nationales correspondantes dans les 28 États membres.

Les équivalents au niveau international sont l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission électrotechnique internationale (CEI).

3.2 Positions des acteurs institutionnels et des parties prenantes

Le rôle de la Commission européenne dans cette initiative mérite une attention particulière. La plupart des projets de normalisation sont lancés par des instituts nationaux de normalisation pour le compte des parties intéressées. Des normes peuvent également être commanditées par la Commission européenne afin d'être utilisées dans la mise en œuvre du droit de l'UE. Les entreprises de l'UE qui choisissent d'utiliser ces normes européennes harmonisées bénéficient d'une « présomption de conformité » aux exigences énoncées dans la législation de l'UE et sont protégées contre toute responsabilité.

Le pouvoir de la Commission européenne de charger les organismes de normalisation d'établir des normes en matière de soins de santé est limité : le Règlement sur la normalisation européenne (considérant 11) stipule que la Commission doit « respecter pleinement la compétence exclusive des États membres pour définir les principes fondamentaux de leurs systèmes de santé lorsqu'ils prescrivent aux organismes de normalisation de rédiger des normes européennes » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2012). En dépit du fait que le commissaire européen à la Santé, Vytenis Andriukaitis, ait nié que la Commission ait participé aux initiatives actuelles du CEN sur les soins de santé (Bulletin Quotidien Europe 2016), il existe de forts indices que la Commission ait été le point de départ des initiatives prises par la CEN. Tout d'abord, dans son Programme de travail annuel de l'Union (UWP - *Union work programme*) pour 2015, la Commission a inclus le développement de normes européennes sur les services de santé (Commission européenne 2014), ce qui suggère que celui-ci constitue une priorité de la Commission. Deuxièmement, le Groupe consultatif stratégique du CEN sur les services (CEN /BT/WG 214-SAGS) et le Comité consultatif pour les normes de santé (ABHS - *Advisory Board for Healthcare Standards*)¹⁸ ont mis en place conjointement un groupe *ad hoc* sur les services de santé en 2014 afin d'élaborer un premier projet de stratégie sur les services de santé. La Commission européenne est membre de ces deux groupes consultatifs. Troisièmement, le document de décision du Conseil technique du CEN d'établir le HSWG, en juin 2016, commence par une référence aux résultats d'un

18. Conseil consultatif pour les normes de santé (ABHS). <https://www.cencenelec.eu/standards/Sectors/healthcare/Pages/ABHS.aspx>

atelier tenu les 20 et 21 octobre 2015 sur les services de santé¹⁹. Cet atelier a été organisé conjointement par la DG GROW (Marché intérieur, Industrie, Entrepreneuriat et PME), les organismes européens de normalisation et d'autres acteurs. La DG SANTE y était également impliquée de manière indirecte²⁰.

Étant donné que les soins de santé ont été exclus du champ d'application de la directive Services de 2006 et que la Commission n'a pas compétence juridique pour ordonner aux OEN de normaliser les services de santé, il est donc plausible que la Commission utilise d'autres voies pour encourager la normalisation des soins de santé dans le cadre de sa stratégie de marché intérieur.

En ce qui concerne le Conseil, la délégation polonaise à la réunion du Conseil de l'emploi, de la politique sociale, de la santé et de la consommation (EPSCO) de juin 2016, s'est déclarée préoccupée par le programme de travail du CEN pour 2016, et a soutenu l'idée que le processus lancé par le CEN dans le domaine des services de santé pourrait créer un système de réglementation ayant le potentiel d'influer sur la capacité des professionnels de la santé à exercer leur jugement dans le cadre des systèmes de réglementation nationaux. La Pologne a appelé les États membres et la Commission à prévenir d'autres actions du CEN dans ce domaine (Conseil de l'Union européenne 2016b). Selon l'Agence Europe, une dizaine d'États membres, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont exprimé des préoccupations similaires et ont demandé à la Commission européenne de les soutenir dans leur approche. À titre de réponse, la Commissaire Vytenis Andriukaitis a indiqué que la Commission n'avait pas voix au chapitre sur le sujet (Bulletin Quotidien Europe 2016).

De nombreux groupes de parties prenantes ont également réagi à ces développements.

Les organisations d'assurance maladie sociale, réunies dans la Plate-forme européenne d'assurance sociale (ESIP - *European Social Insurance Platform*), et l'Association internationale de la Mutualité (AIM) ont exprimé leur inquiétude face au développement de normes axées sur le marché dans le domaine des soins de santé et des services sociaux, en soutenant que l'introduction de normes européennes dans ce domaine pourrait conduire à une incertitude juridique, dans la mesure où des lignes directrices pertinentes en matière de qualité de ces services avaient déjà été élaborées au niveau national. Si les normes européennes devaient contredire ces lignes directrices, elles réduiraient la qualité des services plutôt que de l'améliorer et conduiraient à une incertitude juridique (ESIP et AIM 2016a).

De plus, les prestataires de soins de santé organisés dans la Fédération européenne des hôpitaux et des soins de santé (HOPE), le Comité permanent des médecins européens (CPME), le Conseil des dentistes européens (CED), la Fédération syndicale européenne de la fonction publique (FSESP) et la Confédération européenne des syndicats (CES)

19. BT 20/2016 du 16 juin 2016, document non publié.

20. Commission européenne, « Putting Science into Standards: Evidence-based quality assurance – an example for breast cancer ». <https://ec.europa.eu/jrc/en/event/conference/putting-science-standards-evidence-based-quality-assurance-exemplo-breast-cancer>

ont exprimé dans une lettre ouverte commune leur préoccupation concernant les efforts croissants de normalisation des soins de santé et des services sociaux au niveau européen. Selon eux, le caractère volontaire et orienté par le marché de la normalisation européenne ne constitue pas un mécanisme approprié pour assurer la réalisation des principes et des objectifs du service public. Ils ont défendu l'idée que les principes de « payer pour participer » qui régissent le processus d'élaboration des normes européennes ne sont pas suffisants pour assurer la transparence, la représentativité et la responsabilité envers le grand public. La lettre soulignait que l'autonomie professionnelle était fondamentale pour assurer à la fois la qualité du traitement et les droits des patients²¹.

4. La Réglementation des prestataires de soins dans le CETA

4.1 L'initiative politique

La troisième initiative politique prise en 2016 que nous discutons dans ce chapitre est l'Accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada (CETA). Plusieurs chapitres de cet accord ont un impact particulier sur la capacité des autorités sanitaires à réglementer les prestataires de soins de santé. Alors que les deux premières initiatives proposant certaines réformes en étaient encore à leur phase initiale en 2016, le CETA était presque finalisé.

Le 30 octobre 2016, l'UE (le Conseil européen et la Commission européenne) et le Canada ont signé cet accord, qui a été ratifié par le Parlement européen le 15 février 2017. Toutefois, dans la mesure où le CETA a été considéré comme un accord mixte (juillet 2016)²², il ne sera pas pleinement mis en œuvre tant que les parlements de tous les États membres ne l'auront pas ratifié conformément à leurs exigences constitutionnelles nationales respectives.

La Commission européenne prétend que « le CETA protège pleinement les services publics » et que « le système de protection des investisseurs protège le droit des gouvernements à réglementer dans l'intérêt public » (Commission européenne, 2017e). Cependant, comme le montre Thomas Fritz (2016), l'exclusion des services de santé de l'accord n'est pas claire du tout. Le CETA ne contient aucune exemption générale pour les services de santé. En lieu et place, l'UE a introduit des réserves spécifiques limitant l'applicabilité de certaines dispositions sur le commerce transfrontalier des services et des investissements. En outre, certaines des exemptions s'appliquent uniquement aux États membres de l'UE qui les ont expressément demandées. Cette approche ciblée ouvre la porte à divers types d'actions qui pourraient réduire le pouvoir juridique des États membres de l'UE à réglementer les prestataires de soins de santé. Bien qu'une analyse exhaustive de l'impact potentiel du CETA sur la réglementation des fournisseurs de soins de santé ne soit pas possible dans le cadre de ce chapitre – l'accord

21. Lettre du 6 juillet 2016. <http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/HOPE%2BCPME%2BCED%2BEPSU%2BETUC-Letter-Standardization-06.07.16.pdf>

22. Plus de détails dans ce volume : Barbier, « L'UE en 2016 ».

fait 1 600 pages – nous mettrons en évidence, dans les sections suivantes, certaines des principales dispositions potentiellement problématiques pour la réglementation des soins de santé.

Tout d’abord, les règles d’accès au marché du CETA interdisent les mesures spécifiques imposant des limitations aux fournisseurs de services. Fritz (2016) conclut de son analyse que l’interdiction des monopoles, les droits exclusifs accordés aux opérateurs privés et les examens de besoins économiques ne s’appliquent pas aux services de santé. L’accord préserve également le droit des autorités à adopter ou maintenir des exigences en matière d’obtention d’une licence, d’obligation à être membre d’une organisation professionnelle ou de maîtrise d’une langue nationale. D’autres exigences, telles que les règles limitant le nombre de prestataires de services, le nombre total d’opérations ou la quantité totale de production sont interdites. Il s’agit là d’instruments essentiels, en particulier pour les politiques de planification nationale en matière de services et de professions de la santé. De manière cruciale, alors que les autorités régulatrices ont, selon le droit de l’UE, la possibilité de justifier ces mesures d’intérêt général en les soumettant à un contrôle de proportionnalité, la possibilité de ces justifications est beaucoup plus réduite dans le cadre du CETA. Celui-ci ne contient qu’un motif d’exception étroit pour l’adoption ou la mise en œuvre de mesures nécessaires à la protection de la santé humaine.

Deuxièmement, les services de santé sont exemptés de certaines règles d’investissement du CETA, à l’exclusion des hôpitaux et des services d’ambulance financée par le secteur privé. La définition du caractère privé du financement n’est cependant pas claire, ce qui pourrait conduire à une insécurité juridique substantielle.

Troisièmement, le chapitre sur l’investissement comporte le mécanisme controversé de protection des investisseurs (système juridictionnel des investissements – ou ICS : *Investment Court System*). Ce mécanisme pourrait être utilisé par les investisseurs étrangers contre toute réglementation de service, indépendamment des exemptions (« réserves ») prévues dans l’accord, s’ils considèrent que le gouvernement enfreint leur « attente légitime » d’un environnement commercial stable (Fritz 2016). Jarman et Koivusalo (2017) font valoir que les investisseurs étrangers ont souvent été dissuadés par la force et la complexité de la réglementation en matière de santé et que leur donner des moyens extraterritoriaux de contester cette régulation serait susceptible de modifier cette situation. Selon de nombreuses parties prenantes et chercheurs critiques à l’égard des accords commerciaux internationaux, cet ICS pourrait avoir un effet contraignant sur les gouvernements européens à introduire des mesures de politique publique qui menacent les résultats financiers des entreprises et pourraient donc avoir un « effet de refroidissement » (Health and Trade 2016).

Quatrièmement, le CETA comprend un chapitre spécifique qui fournit un cadre de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, à négocier entre l’UE et le Canada, couvrant pleinement les professions de la santé. La reconnaissance des qualifications professionnelles est une condition préalable à la prestation de services temporaires et à l’établissement stable de l’autre côté de l’Atlantique.

Cinquièmement, diverses catégories de professionnels sont autorisées à rester temporairement (jusqu'à quatre ans et demi) dans l'UE (Fritz 2016). Cela comprend les employés des entreprises transnationales (par exemple, les chaînes hospitalières commerciales). Pour certaines de ces catégories d'employés, y compris les professionnels de la santé, les pays hôtes ne peuvent pas limiter le nombre de cadres supérieurs et ne peuvent les soumettre à des exigences spécifiques concernant la preuve de leurs qualifications (Fritz 2016).

L'accord comprend en outre un certain nombre de mécanismes qui rendent la réglementation future particulièrement difficile. *Tout d'abord*, les dispositions relatives à l'accès au marché s'appliquent à tous les investissements et services, à l'exception de ceux qui sont spécifiquement exclus par les gouvernements au moyen de réserves. Cela signifie que, dans le cadre de cette approche dite de « liste négative », les services de santé à venir ne sont pas exclus de l'accord. *Deuxièmement*, il contient une clause dite « cliquet » qui implique que, si un pays décide à l'avenir d'ouvrir son marché dans un secteur spécifique, une telle ouverture sera « verrouillée » – autrement dit, il n'y a pas de retour en arrière possible. *Troisièmement*, il contient une clause de « *statu quo* » (*Standstill clause*) impliquant que les pays s'engagent à maintenir le marché au moins aussi ouvert qu'au moment de l'accord. Cela signifie que si un État membre décide (aujourd'hui ou plus tard) de libéraliser certains aspects de son système de santé, il ne pourra pas revenir sur cette décision si cette libéralisation ne répond pas aux objectifs d'intérêt public des systèmes de santé. Ces mécanismes pourraient limiter les efforts futurs des gouvernements pour étendre la réglementation ou pour renationaliser des services.

4.2 Positions des acteurs institutionnels et des parties prenantes

Le mandat de négociation du CETA, confié par le Conseil à la Commission en 2009, demandait que l'accord prévoie, en ce qui concerne la libéralisation du commerce des services, « le plus haut niveau d'opportunités d'accès au marché, sans aucune exclusion a priori ». Néanmoins, les exclusions des « services audiovisuels et autres services culturels » et « services fournis dans l'exercice de l'autorité gouvernementale » ont été explicitement mentionnées. Le mandat demandait à la Commission de « fixer les étapes nécessaires pour la négociation d'accords prévoyant la reconnaissance mutuelle des exigences, des qualifications, des licences et autres règlements » (Conseil de l'Union européenne 2015a). Ce n'est qu'en 2010 que le Conseil a ajouté un mandat sur la protection des investissements (Conseil de l'Union européenne 2015b). Le Conseil n'a donc pas demandé une approche spécifique ou une exemption pour les services de santé.

Dans sa résolution du 8 juin 2011 sur les relations commerciales entre l'UE et le Canada, le Parlement européen a estimé qu'un mécanisme de règlement des différends d'État à l'État et l'utilisation de juridictions locales étaient les outils les plus appropriés pour traiter les conflits d'investissement. Le Parlement a considéré que l'exemption des services publics demeure l'outil le plus approprié pour garantir l'accès universel aux services publics aux citoyens. Il n'y a pas eu de mention spécifique d'une exemption pour les services de santé (Parlement européen 2011). Néanmoins, plus récemment, en février 2016, le Parlement a adopté une résolution sur les négociations d'un autre

accord commercial, l'Accord sur le commerce des services (TiSA - Trade in Services Agreement), dans laquelle il demande « d'exclure les services actuels et futurs d'intérêt général et les services d'intérêt économique général du champ d'application de l'accord, y compris les services de santé » (Parlement européen 2016). Malgré ces positions, le Parlement a voté le 15 février 2017 en faveur du CETA.

Bien que les initiatives sur le contrôle de proportionnalité et la normalisation des services de santé soient clairement axées sur les services et, en particulier, sur les services de santé, le CETA a une portée globale, et touche donc à de nombreux domaines politiques. Dans le large éventail de parties prenantes qui ont réagi à l'accord, les organisations représentant les prestataires de soins de santé et les professionnels semblent avoir été moins proactives.

Le 22 septembre 2016, un large groupe d'organisations, dont les Amis de la Terre Europe, la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Organisation européenne des consommateurs (BEUC), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté (EAPN - *European Anti-Poverty Network*), l'Alliance pour la santé et l'environnement et le réseau CEE *Bankwatch* a demandé aux ministres du Commerce de l'UE de rejeter la signature du CETA en faisant valoir qu'il « menace les politiques publiques par le biais de son mécanisme de règlement des différends en matière d'investissement, n'entraîne aucun bénéfice pour les citoyens européens et met en péril la prestation de services publics de qualité²³ », dont notamment les services de santé.

La CES et la FSESP s'inquiètent principalement de la déréglementation des normes protégeant l'intérêt public. Dans ce contexte, elles critiquent le système de règlement des différends investisseur-État, l'utilisation d'une « liste négative » dans le domaine des services, le fait que les services publics (y compris les services de santé) ne soient pas catégoriquement exclus du CETA et que les services publics qui sont exclus, sont soumis aux clauses dites de « *standstill* » et de « cliquet », ce qui constituera une entrave pour les futurs gouvernements (EPSU 2016, CES et CTC 2016). La FSESP souligne explicitement le risque que les règles d'accès au marché puissent interférer dans les procédures de planification dans le secteur de la santé et des soins sociaux.

L'Alliance européenne de santé publique (EPHA - *European Public Health Alliance*), un groupe d'organismes sans but lucratif travaillant sur différents aspects de la santé publique, a appelé les membres des parlements à rejeter le CETA et, en particulier, les dispositions relatives à la protection des investisseurs (Système juridictionnel des investissements - ICS) (EPHA 2016). Elle soutient que le CETA favorise la poursuite de la libéralisation des soins de santé, car les réserves qu'il contient ne s'appliquent qu'aux soins de santé financés par l'État, que c'est le premier accord avec une approche de « liste négative » et que la portée des réserves est limitée.

23. Civil society groups call on European governments to reject the CETA agreement, le 22 septembre 2016. <http://www.epsu.org/article/civil-society-groups-call-european-governments-reject-ceta-agreement>

Les organisations d'assurance maladie sociale l'ESIP et l'AIM ont demandé une clarification de l'exemption sur les services de santé, en soutenant qu'il existe des zones grises qui pourraient conduire à une incertitude juridique. Elles soulignent que les services professionnels de santé financés par l'État sont toujours liés par les chapitres sur le commerce transfrontalier de services et ont demandé une réserve de l'UE qui exclue tous les services fournis et payés par des systèmes de sécurité sociale légaux et complémentaires, ainsi qu'au moins une exemption supplémentaire pour le domaine de la sécurité sociale dans le chapitre sur la protection des investissements (AIM 2016, ESIP et AIM 2016b).

Discussion et conclusions

Dans ce chapitre, nous avons analysé trois évolutions ayant eu lieu à l'échelle de l'UE au cours de l'année 2016, qui visent à promouvoir la mobilité transfrontalière des services et incluent ou ciblent explicitement les prestataires de soins de santé. C'est bien le cas en dépit du fait que plusieurs cadres juridiques qui sous-tendent ces évolutions excluent explicitement les services de santé de leur champ d'application ou prévoient une approche spécifique pour la prestation des soins de santé.

Encadré 2 Les exigences sous contrôle dans une ou plusieurs des initiatives politiques de 2016 ou dans la jurisprudence de la CJUE

- L'attribution réservée de certains types de services à des professionnels ayant des qualifications particulières ;
- Les exigences de formation et de développement professionnel continu (DPC) ;
- Les règles relatives à l'organisation des professions de la santé, l'éthique professionnelle et la supervision ;
- L'adhésion obligatoire à un ordre professionnel ;
- Les régimes d'enregistrement ou d'autorisation ;
- Les règles exigeant que les professionnels de la santé possèdent des compétences linguistiques suffisantes ;
- Les exigences concernant la couverture par une assurance ;
- Les règles limitant le nombre de prestataires de soins ;
- Les règles sur la répartition territoriale des prestataires de soins ;
- Les règles sur nombre total d'opérations de service ou la quantité totale de services ;
- Les règles sur la forme juridique du prestataire de soins de santé ;
- Les exigences d'une qualification professionnelle spécifique pour gérer une entreprise fournissant des services de santé spécifiques ;
- Les exigences fixant un nombre minimum ou maximum d'employés et des qualifications professionnelles particulières pour les gestionnaires ou représentants ;
- L'obligation faite au prestataire de fournir d'autres services spécifiques de manière conjointe avec le service qu'il offre ;
- Les exigences limitant l'exercice conjoint ou en partenariat d'une profession réglementée ;
- L'interdiction pour un professionnel d'avoir plus qu'un lieu d'exercice.

Ces dispositions comprennent :

- la spécification de l'article 53, paragraphe 2, du TFUE, selon laquelle la suppression des restrictions à l'exercice transfrontalier des professions de la santé est conditionnelle à « la coordination des conditions de leur exercice dans les différents États membres » ;
- l'article 168, paragraphe 7, du TFUE qui stipule que l'action de l'Union doit respecter les responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé et l'organisation et la prestation des services de santé et des soins médicaux ;
- l'exclusion des soins de santé dans le cadre de la directive Services ;
- le règlement sur la normalisation européenne empêchant la Commission européenne de demander aux organismes de normalisation d'élaborer des normes relatives aux systèmes de santé ;
- les nombreuses exclusions des services de santé et des services publics de l'application de certains aspects du CETA.

Nous avons montré comment la CJUE a joué un rôle pilote en soumettant la réglementation des prestataires de soins de santé aux principes de libre circulation de l'UE. Néanmoins, la Cour a reconnu la spécificité des soins de santé en fournissant aux États membres une marge de décision relativement large pour déterminer le niveau de protection qu'ils souhaitent s'octroyer et la manière dont ce niveau doit être atteint, ainsi qu'en appliquant le principe de précaution lorsqu'il y a une incertitude quant à l'existence d'un risque pour la santé humaine ou à l'efficacité de mesures alternatives ou moins restrictives pour protéger la santé publique.

Malgré cela, la proposition d'un contrôle de proportionnalité ne signale en rien la spécificité des professions de la santé, ni n'applique le principe de précaution. De plus, alors que les principes du marché intérieur de l'UE prévoient la possibilité de justifier des restrictions à la libre circulation dans l'intérêt général, dans la mesure où elles sont proportionnées, cette possibilité est strictement limitée dans le CETA (Jarman et Koivusalo 2017 ; Krajewski 2015). En conséquence, l'interdiction qui s'y trouve d'établir des règles limitant le nombre de prestataires de soins de santé, le nombre de services de santé ou la quantité de services produits s'applique pleinement.

Tant la proposition d'un contrôle de proportionnalité que le CETA visent la réglementation future. De nombreuses parties prenantes et analystes critiques émettent la crainte que de telles procédures puissent entraîner un « refroidissement réglementaire » (Jarman et Koivusalo 2017 ; De Ville et Siles-Brügge 2015) susceptible de désinciter les autorités à prendre de nouvelles mesures dans l'intérêt général pour protéger les objectifs de santé publique ou sociaux. Les effets seront donc probablement subtils et consisteront à renforcer les mécanismes institutionnels et les processus susceptibles d'avoir un impact dérégulateur à plus long terme (De Ville et Siles-Brugge 2015).

Les trois évolutions de l'année 2016 dont il est question dans ce chapitre montrent comment les développements internes et externes de l'UE favorisant le commerce transfrontalier de services sont interdépendants, et la manière dont les trois créent une incertitude juridique substantielle et exercent une pression sur la capacité des autorités sanitaires à réglementer les prestataires de soins de santé. Comme l'ont

expliqué Hervey et Mc Hale (2015), la réglementation des prestataires de soins de santé, plutôt que d'être considérée comme une façon de protéger les patients, ou comme une caractéristique inhérente au bon fonctionnement des systèmes de santé nationaux, est plutôt vue comme un obstacle au fonctionnement du marché.

La Commission européenne, mandatée par le Conseil (Compétitivité), est l'agent principal de ces politiques. Les ministres de la Santé s'inquiètent de certaines des évolutions, mais sont à peine impliqués dans les débats. Le Parlement européen a exprimé des préoccupations critiques à l'égard de certaines de ces initiatives politiques, mais sa position de négociation semble plutôt faible. Les parties prenantes qui participent activement à la prestation ou au financement de soins de santé financés par des fonds publics, tels que les professionnels de la santé, les assureurs sociaux et les syndicats, sont les plus critiques. Ce sont dans une large mesure les mêmes catégories de parties prenantes qui réagissent aux trois initiatives politiques prises en 2016, bien que les réactions au contrôle de proportionnalité aient jusqu'ici été surtout exprimées par les organisations professionnelles de la santé, une catégorie moins proactive en ce qui concerne le CETA.

Les deux premières initiatives, sur le contrôle de proportionnalité et la normalisation, constituent de nouveaux exemples de l'asymétrie entre le faible pouvoir de l'UE dans le domaine des politiques sociales et sa puissance en matière économique. Les États-providence nationaux sont légalement et économiquement contraints par les règles européennes en matière d'intégration économique, alors que les efforts visant à adopter des politiques sociales et sanitaires européennes sont politiquement entravés par la diversité des États-providence nationaux (Scharpf 2002). Par extension, la même asymétrie s'applique aux politiques de commerce extérieur de l'UE. Alors que, dans les politiques commerciales internes de l'UE, la pression à créer des marchés dans le secteur de la santé est quelque peu tempérée par les processus de négociation démocratique, en particulier sur le droit dérivé, cette protection est absente des politiques commerciales extérieures de l'UE. Les partisans d'une plus grande intégration du marché transfrontalier des soins de santé pourraient utiliser les politiques de commerce extérieur de l'UE de cette manière pour contourner les restrictions à la libéralisation des soins de santé dans le marché intérieur de l'UE.

Références

- AIM (2016) Health insurance funds and health mutual funds urge for clarification of the exemptions on health services, Press Release, 8 juillet 2016. http://aim-mutual.org/wp-content/uploads/2016/07/PRESS-RELEASE-AIM-CETA-recommendations_8-July-2016.pdf
- Baeten R. (2005) The potential impact of the Services Directive on healthcare services, in Nihoul P. et Simon A-C. (dir.) L'Europe et les soins de santé, Bruxelles, De Boeck, Larcier, 239-262.
- Baeten R. (2017) Was the exclusion of health care from the Services Directive a pyrrhic victory? A proportionality test on regulation of health professions, OSE Paper Series, Opinion Paper 18, Bruxelles, OSE.

- Baeten R. et Palm W. (2011) The compatibility of health care capacity planning policies with EU Internal Market rules, in Van de Gronden J. et al. (dir.) Health Care and EU law, La Haye, Asser Press, 383-404.
- Bulletin Quotidien Europe (2016) Health: Council call for national plans on antimicrobial resistance and healthy eating, Bruxelles, 17 juin 2016.
- CED, PGEU et CPME (2017) European dentists, doctors and pharmacists conclude: proposed proportionality tests for professional regulation ignore public interest and threaten quality and safety of patient care. http://doc.cpme.eu:591/adopted/2017/CED_PGEU_CPME_joint_PR_January_2017.pdf
- CEN-CENELEC (2016) Work programme 2017, European Standardization and related activities, Bruxelles.
- CES et CTC (2016) Déclaration conjointe de la CES et du CTC 'AECG où nous en sommes et ce qui doit changer', Bruxelles, 19 avril 2016. <https://www.etuc.org/fr/documents/corrigendum-aecg-o%C3%B9-nous-en-sommes-et-ce-qui-doit-changer#.WkTm7XmWxkc>
- Commission européenne (2004) Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, COM (2004) 2 final, 5 mars 2004.
- Commission européenne (2010) Commerce, croissance et affaires mondiales, La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020, COM (2010) 612, 9 novembre 2010.
- Commission européenne (2014) Programme de travail annuel de l'Union en matière de normalisation européenne pour 2015, COM (2014) 500 final, 30 juillet 2014.
- Commission européenne (2015a) Fiche d'information, Un marché unique approfondi et plus équitable, 28 octobre 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5910_fr.htm
- Commission européenne (2015b) Commission staff working document, A Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence Accompanying the document Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business, SWD/2015/0202 final, 28 octobre 2015.
- Commission européenne (2015c) Mutual evaluation of regulated professions. Overview of the regulatory framework in the retail sector by using the example of opticians. Report based on information transmitted by Member States and on the meeting of 24 November 2014, DG Grow, 25 septembre 2015. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/12764/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>
- Commission européenne (2016a) La Commission prend des mesures pour moderniser la politique de normalisation de l'Union, Communiqué de presse, 1 juin 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1962_fr.htm
- Commission européenne (2016b) Mutual evaluation of regulated professions. Overview of the regulatory framework in the health sector on the example of physiotherapists. Report based on information transmitted by Member States and on the meeting of 6 March 2015, DG Grow, 10 octobre 2016. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16561/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>
- Commission européenne (2016c) Mutual evaluation of regulated professions Overview of the regulatory framework in the health services sector – dental hygienists and related professions. Report based on information transmitted by Member States and discussion in the meeting of 30 April 2015, DG Grow, 18 juillet 2016. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17942/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>
- Commission européenne (2016d) Mutual evaluation of regulated professions. Overview of the regulatory framework in the health services sector – psychologists and related professions. Report based on information transmitted by Member States discussion in the meeting of

- 6 March 2015, DG Grow, 13 mai 2016. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16683/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- Commission européenne (2017a) Une économie des services qui sert les Européens, Communiqué de presse, 10 janvier 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-23_fr.htm
- Commission européenne (2017b) Proposition d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, COM (2016) 822, 10 janvier 2017.
- Commission européenne (2017c) Le CETA, un accord commercial qui fixe une nouvelle norme pour le commerce mondial, 15 février 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-271_fr.htm
- Commission européenne (2017d) Commission staff working document; impact assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a proportionality test before adoption of new regulation of professions, SWD (2016) 463, 10 janvier 2017.
- Cortez N. (2009) International Health Care Convergence: The Benefits and Burdens of Market-Driven Standardization, 26 Wisconsin International Law Journal 646 (symposium article).
- Conseil de l'Union européenne (2015a) Recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à engager des négociations en vue d'un accord d'intégration économique avec le Canada, Bruxelles, 15 décembre 2015.
- Conseil de l'Union européenne (2015b) Recommandation de la Commission au Conseil relative à la modification des directives de négociation pour la conclusion d'un accord d'intégration économique avec le Canada, afin d'autoriser la Commission à engager des négociations, au nom de l'Union, au sujet des investissements, Bruxelles, 15 décembre 2015.
- Conseil de l'Union européenne (2016a) Conclusions du Conseil relatives à une stratégie pour le marché unique, Bruxelles, 29 février 2016.
- Conseil de l'Union européenne (2016b) Standardisation of healthcare services-Information from the Polish delegation, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Bruxelles, 17 juin 2016.
- Conseil de l'Union européenne (2017) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions – Orientation Générale. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9057-2017-REV-1/fr/pdf>
- Davies G. (2006) The process and side-effects of harmonisation of European welfare states, Jean Monnet Working Paper 02/06, NYU School of Law, New York, NY 10012.
- Delimatsis P. (2016) Standard-setting in services: New frontiers in rule-making and the role of the EU, in Sauvé P. et Martin Roy M. (eds.) Research Handbook on Trade in Services, Research Handbooks on the WTO series, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham.
- De Ville F. G. et Siles-Brügge G. (2015) TTIP: The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership, Oxford, Polity Press.
- EPHA (2016) How CETA could undermine public health, EPHA Position October 2016. <https://epha.org/wp-content/uploads/2016/10/How-CETA-could-undermine-public-health-final.pdf>
- EPSU (2016) Accords de libre-échange: Les services de santé et les services sociaux ne sont pas des marchandises! Résolution du Comité Permanent sur les Services Sociaux et de Santé de la FSESP adoptée à la 45^{ème} réunion du 22 septembre 2016 à Bruxelles. <http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/it%205%20OSC-HSS-Resolution-FTA%26HSS-FINAL-22.09.16-FR.pdf>

- ESIP et AIM (2016a) ESIP and AIM oppose recent developments in standardisation of health and social services, 15 septembre 2016. <https://www.esip.eu/new/details/2/10-Standardisation%20of%20health%20and%20social%20services>
- ESIP et AIM (2016b) Open letter to Commissioner Malmström, 1 juillet 2016. https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2017/02/2016-07-01-ESIP_AIM-letter-to-Commissioner-Malmstro%CC%88m-2.pdf
- EU Health Policy Forum (2005) Recommendations on health services and the internal market. Bruxelles, 26 mai 2005. http://ec.europa.eu/health/ph_overview/health_forum/docs/Recom_health_services.pdf
- Fritz T. (2016) CETA and TTIP, Potential impacts on health and social services. Working Paper Commissioned by the European Federation of Public Service Unions (EPSU), EPSU, avril.
- Gekiere W., Baeten R. et Palm W. (2010) Free movement of services in the EU and health care, in Mossialos E., Permanand G., Baeten R. et Hervey T. K. (dir.) Health Systems Governance in Europe: the role of European Union law and policy, Cambridge, Cambridge University Press, 461-508.
- Health and Trade (2016) Health and Trade Network's Statement on CETA for the Informal Meeting of Trade Ministers 22 septembre 2016. http://healthandtradenetwork.weebly.com/uploads/5/9/3/7/59377493/hat_ceta_statement_22nd_september.pdf
- Hervey T. et McHale J. (2015) European Union Health Law, Themes and Implications, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hsiao W. et Heller P.S. (2007) What Should Macroeconomists Know about Health Care Policy? IMF Working Paper, IMF, Fiscal Affairs Department.
- Jarman H. et Koivusalo M. (2017) Trade and health in the European Union, in Hervey T. K., Calum Alasdair Young C. et Bishop L. E. (dir.) Research Handbook on EU Health Law and Policy, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing, 429-452.
- Krajewski M. (2015) Public Services Exemptions in EU Free Trade and Investment Agreements, in Krajewski M. (dir.) Services of General Interest Beyond the Single Market: External and International Law Dimensions. La Haye, T.M.C. Asser Press, 243-272.
- Lonbay J. (2000) The free movement of health care professionals in the European Community, in Goldberg R. et Lonbay J. (dir.) Pharmaceutical Medicine, Biotechnology and European Law, Cambridge, Cambridge University Press, 45-75.
- Parlement européen (2011) Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur les relations commerciales UE-Canada.
- Parlement européen (2016) Résolution du Parlement européen du 3 février 2016 contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission concernant les négociations de l'accord sur le commerce des services (ACS) (2015/2233(INI)).
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2005) Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255, 30 septembre 2005, 22-142, tel que modifié par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013. Consolidated version: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02005L0036-20140117>
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2006) Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376, 27 décembre 2006, 36-68.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2012) Règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE et 2009/105/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la décision 87/95/CEE du Conseil et la décision n° 1673/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, JO L 316, 14 novembre 2012, 12-33.

Scharpf F. W. (2002) The European Social Model, *Journal of Common Market Studies*, 40, 645-670.
Union européenne (2012) Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 326/47, 26 octobre 2012.

Tous les liens ont été vérifiés le 13.11.2017.

Chapitre 8

Vers de nouvelles politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle pour les aidants de parents dépendants ?

Denis Bouget, Chiara Saraceno et Slavina Spasova

Introduction

La plupart des soins de longue durée aux personnes âgées sont encore fournis de façon informelle et non rémunérée, principalement par les conjoints et les enfants (OCDE 2011 ; Commission européenne 2016a). Comme l'a souligné le Rapport conjoint sur les soins de santé et les systèmes de soins de longue durée et leur viabilité budgétaire, de la Commission européenne (2016a : 190-191), les soins de longue durée fournis par la famille constituent un « secteur économique informel » estimé entre 50 et 90% du coût global de la prestation formelle de soins de longue durée (SLD) dans les pays de l'UE (Triantafyllou *et al.* 2010 ; Commission européenne 2016a)¹. Le secteur informel joue donc partout un rôle important dans la fourniture de SLD. De plus, dans les pays qui sous-investissent en la matière, l'aide informelle au sein de la famille peut être la seule ou la principale forme de soins disponibles, en particulier pour les personnes et familles à faible revenu.

Les aidants familiaux de personnes fragiles sont très souvent des femmes (70 à 90%, selon les estimations de l'OCDE 2011) et leur capacité à exercer des fonctions de prise en charge est influencée à la fois par leur statut d'emploi et par les politiques de SLD disponibles dans leur pays (Schmid *et al.* 2012 ; Da Roit *et al.* 2015). Beaucoup de femmes qui prennent en charge l'aide sont déjà en dehors du marché du travail avant de commencer à s'occuper d'un membre de la famille dépendant. Ce statut « hors travail » de nombreux aidants familiaux (féminins) a d'ailleurs contribué à sous-estimer leurs besoins et à considérer leur disponibilité comme acquise. Pourtant, un nombre croissant d'aidants familiaux, féminins (comme c'est le cas pour l'essentiel) ou masculins, ont un emploi. Dans ce cas, leur besoin de soutien pour concilier les obligations familiales (souvent multiples) et pour faire face au stress émotionnel et parfois physique qu'induisent les demandes d'un adulte dépendant, est compliqué par les exigences de leur vie professionnelle. Leur situation peut être considérée, au moins en partie, comme un problème d'équilibre entre travail et vie privée.

Il existe d'importantes différences entre pays, à la fois en terme de nombre d'aidants familiaux qui travaillent, du niveau de soutien direct ou indirect pour concilier vie professionnelle et vie privée, ainsi que de la façon dont les politiques traitent les besoins

1. La valeur totale des soins familiaux non rémunérés varie entre 20% et 37% du PIB de l'UE (Gianelli *et al.* 2010 ; OCDE 2011 : 44).

– temps, revenu, fatigue, stress – des aidants eux-mêmes. Mais il existe également des tendances convergentes dans l'ensemble de l'UE, en raison des tendances démographiques et des préoccupations concernant la viabilité des soins de longue durée, tant pour les aidants familiaux que pour les budgets publics.

L'objectif principal des politiques de soins de longue durée telles qu'elles ont été développées dans les États membres de l'Union européenne (UE) a été de fournir des droits et des avantages sociaux adéquats aux personnes dépendantes². Les décideurs ont accordé beaucoup moins d'attention au rôle et au bien-être des aidants familiaux : seuls quelques pays ont expressément adopté des dispositions ou des services spécifiques pour les soutenir. Cela s'explique par le fait que, historiquement, l'aide aux personnes dépendantes a été – et, dans de nombreux pays, demeure – une obligation familiale, accomplie principalement par les femmes, généralement sans aucune compensation directe. Les soins de longue durée ont donc constitué un programme de protection sociale invisible, c'est-à-dire une « une institution informelle de soins » non rémunérés. Les droits et les besoins sociaux des aidants familiaux ont été au mieux une préoccupation périphérique des systèmes de protection sociale, ce qui entraîne une faiblesse ou l'absence de services à leur égard. Bien qu'il existe beaucoup de recherches universitaires sur les aidants familiaux (par exemple, Brandt *et al.* 2009 ; Albertini 2016), leur présence à l'agenda des décideurs est relativement nouvelle. Ceux-ci sont de plus en plus préoccupés par la viabilité financière des soins de longue durée dans une société vieillissante tout en souhaitant soutenir les aidants familiaux actifs afin qu'ils puissent demeurer sur le marché du travail. La combinaison de ces deux préoccupations a parfois abouti à des propositions de politique quelque peu contradictoires. La désinstitutionnalisation des soins en faveur des aides à domicile et la réduction des services (comme le nettoyage de la maison, les achats) qui ne sont pas directement liés aux besoins corporels de la personne dépendante signifient que la famille et son réseau informel doivent être mobilisés pour fournir les services manquants. À l'inverse, la mise en place de ces services dans le cadre des politiques de conciliation travail-famille – le plus souvent réservés jusqu'à présent aux travailleurs ayant des enfants en bas âge – redéfinit les aidants familiaux comme des salariés rémunérés ayant des responsabilités familiales. Le soutien à la conciliation des deux devient donc une responsabilité publique. Ces tendances et leurs éventuelles contradictions varient bien sûr en intensité selon les pays, vu les différences importantes entre les politiques nationales de SLD qui ont été développées au fil des ans.

La tendance à un soutien croissant pour le soin des membres de la famille dépendants est tout aussi claire au niveau de l'Union européenne. Pendant longtemps, les politiques de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale ont principalement concerné les mères actives ayant de jeunes enfants et, plus récemment, ont incité les pères à partager la garde, tant par un congé (directive du Conseil sur le congé parental³)

2. Dans ce chapitre, la « dépendance » des individus se réfère à une déficience fonctionnelle, à l'incapacité d'effectuer des activités de la vie quotidienne (pat exemple, manger soi-même, etc.) et des activités fonctionnelles de la vie quotidienne (faire les courses, etc.) (Commission européenne 2015c : 142).

3. Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 mettant en œuvre l'accord-cadre révisé relatif au congé parental conclu par BusinessEurope, l'UEAPME, le CEEP et la CES, et abrogeant la directive 96/34/CE.

que par des services de garde et d'éducation (ciblés par les objectifs dits de Barcelone⁴). Dans cette perspective, l'accent mis sur les aidants familiaux dans les politiques de soins de longue durée, dans les documents et initiatives de l'UE en 2016, y compris dans le projet de socle européen des droits sociaux, représente un tournant.

La première section du chapitre est consacrée aux principaux facteurs démographiques et socioéconomiques nationaux qui expliquent la pression croissante sur les systèmes nationaux de soins de longue durée et sur la conciliation travail-famille des aidants familiaux. La deuxième section décrit les différents types de régimes nationaux de soins de longue durée, quant à la façon dont ils influent sur le degré d'implication implicite ou explicite attendu des familles et le soutien que leur apportent les politiques publiques. La troisième section traite de l'ambivalence et des risques inhérents à certaines évolutions récentes. Le cœur de notre analyse porte sur les opportunités et les contraintes que ces politiques offrent pour parvenir à un équilibre acceptable entre travail et vie privée sur les aidants familiaux en tant que participants réels ou potentiels au marché du travail. Enfin, nous examinons certaines initiatives encourageantes, ainsi que l'ambivalence des récentes politiques de l'UE dans ce domaine (section 4).

Dans la conclusion, nous avançons l'idée que les politiques européennes et nationales semblent divisées entre le but de faciliter la conciliation travail-vie privée des aidants familiaux afin de les aider à rester sur le marché du travail d'une part, et celui de les recruter en tant que principaux dispensateurs de soins. Dans ce processus ambivalent, la nature de ce qu'on appelle « l'aide informelle de la famille » est à la fois renforcée – en tant que devoir familial, essentiellement genré – et en partie modifiée dans la mesure où la fourniture de soins familiaux est de plus en plus explicitement reconnue et fait même, dans certains cas, l'objet de compensations. En particulier, lorsque des prestations en espèces ou des allocations pour les aidants sont attribuées en vue d'inciter à et de soutenir l'aide familiale, elles peuvent être vues comme une reconnaissance positive de la valeur d'un travail qui, autrement, ne serait pas totalement reconnu. Pourtant, si cette compensation est purement symbolique, sans couverture de sécurité sociale et en l'absence de services de qualité accessibles, ces allocations peuvent constituer une compensation marginale pour les aidants familiaux obligés de faire face à de multiples exigences quant à leur temps et leur énergie, et parfois même à abandonner leur métier, ce qui les rend financièrement vulnérables.

1. Tensions et défis en matière d'équilibre entre les demandes de soins à long terme et les ressources disponibles pour l'aide familiale

Depuis plusieurs décennies, différents facteurs ont eu une incidence directe ou indirecte sur la situation des personnes aidées d'une part, sur les aidants ayant un travail et sur

4. En 2002, le Conseil européen de Barcelone a fixé des objectifs dans ce domaine : « Les États membres devraient éliminer les désincitations à la participation des femmes à la main-d'œuvre, en tenant compte de la demande de structures de garde d'enfants et conformément aux normes nationales de prestation, fournir des services de garde d'enfants d'ici à 2010 à 90% des enfants entre 3 ans et l'âge de l'école obligatoire et à au moins 33% des enfants de moins de 3 ans ». Source : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf

leur conciliation entre vie professionnelle et privée d'autre part. Tout d'abord, le vieillissement de la population augmente la demande de soins de longue durée dans tous les pays européens, tout en réduisant le nombre potentiel d'aidants familiaux. Deuxièmement, les changements en terme de participation des femmes à la force de travail, ainsi qu'une asymétrie persistante, bien que décroissante dans la division genrée du travail, une absence d'intérêt à l'égard des besoins des personnes âgées en ce qui concerne la manière dont le marché du travail est organisé, et les politiques de conciliation entre vie professionnelle et privée ont encore réduit la disponibilité d'aide familiale. Ces deux évolutions, la démographie et la participation des femmes au marché du travail, augmentent la pression sur les aidants familiaux.

1.1 Évolutions intergénérationnelles

Le vieillissement de la population influe sur le nombre de personnes potentiellement dépendantes et sur celui des aidants potentiels, tant au niveau de la population que de la famille. Alors que le nombre de personnes très âgées (80+) et leur pourcentage de la population totale (5,6% dans l'UE28, 2016)⁵ devrait encore augmenter dans les années à venir (Commission européenne 2015c : 17), le nombre d'hommes et de femmes susceptibles d'être aidants risque de diminuer. À long terme, il est probable qu'il y aura moins de personnes disponibles pour fournir l'aide requise aux personnes âgées dépendantes au sein du réseau familial (Murphy *et al.* 2006 ; Haberken et Szydlick 2010). Dans l'UE, le nombre de femmes âgées de 50 à 64 ans – les plus susceptibles d'avoir un parent fragile ou handicapé dans leur réseau familial (Eurofound 2015 : 19) – par personne âgée de 80 ans et plus a diminué de 2,7 en 1990 à 1,9 en 2016 (Eurostat, *demo_pjangroup*). Tous les pays européens, à l'exception du Danemark, ont connu une baisse de ce rapport, avec une tendance convergente significative à la réduction des différences entre pays au cours des 25 dernières années. L'Irlande, la Suède, Chypre et les Pays-Bas ont connu une baisse assez lente de ce rapport, alors que le déclin a été très marqué en Roumanie (de 5,2 à 2,3) entre 1990 et 2016. De nombreux pays du Sud et de l'UE13⁶ – c'est-à-dire des pays caractérisés par les régimes de soins les plus familialistes et genrés – ont également connu un déclin rapide de ce rapport.

En plus du vieillissement de la population, d'autres évolutions des familles ont également contribué à réduire le nombre potentiel d'aidants familiaux. Le nombre croissant de relations instables diminue non seulement la possibilité de soutien d'un partenaire lorsqu'il est âgé, mais réduit également, en particulier dans le cas des hommes, le soutien des enfants envers leurs parents âgés (voir Albertini et Saraceno 2008). Les personnes non mariées ou sans partenaire, et sans enfant, sont également particulièrement affectées par la pénurie de ressources familiales d'aide (par exemple Dykstra et Hagestad 2007 ; Albertini et Mencarini 2014).

5. Eurostat, tps 00010.

6. EU13: les 13 pays qui ont rejoint l'UE en 2004 ou plus tard: l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, Chypre, Malte, en 2004 ; la Roumanie et la Bulgarie en 2007 ; et la Croatie en 2013.

1.2 Participation des femmes au marché du travail : différences entre pays

Le nombre d'aidants potentiels risque de diminuer pour des raisons non seulement démographiques, mais aussi du fait de l'augmentation de la participation des femmes à la force de travail, à celle de leurs heures de travail hebdomadaires et de leur nombre d'années d'activité. Selon les données d'Eurostat, en 2016, le taux moyen d'emploi féminin de l'UE28 (15-64 ans) était d'environ 61%, avec un taux de participation plus élevé dans les pays où les régimes de SLD (voir la section 2) sont parmi les plus défamilialisés (au moins 70% en Suède, au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas). La Grèce, l'Italie, Malte, la Roumanie et l'Espagne affichent des taux d'emploi féminin inférieurs (moins de 55%), mais qui sont également en augmentation.

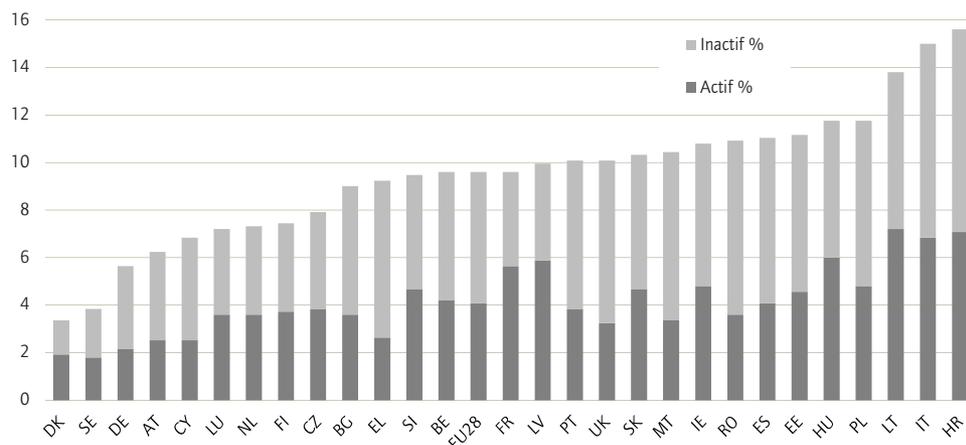
Le pourcentage d'aidants féminins diffère selon les pays. La littérature existante sur les femmes d'âge moyen (40-60 ans) ayant des parents âgés nécessitant de l'aide montre que cette aide n'a pas d'impact majeur sur leur emploi lorsque les responsabilités de prise en charge ne prennent que quelques heures (par exemple, Da Roit et Naldini 2010). Selon les analyses de l'OCDE (OCDE 2011 : 93 ; Jenson et Jacobzone 2000), la participation à la force de travail ne diminue que lorsque les personnes fournissent une aide de manière très intensive, c'est-à-dire au moins 20 heures par semaine. Généralement, l'effet est plus une réduction des heures de travail qu'un retrait complet du marché du travail (Spiess et Schneider 2003). L'impact le plus négatif se retrouve chez ceux ou celles qui ont des ressources financières insuffisantes pour faire face aux besoins de soins de longue durée (Sarasa et Billingsley 2008), ceux ou celles pour qui une aide formelle n'est pas disponible ou pas abordable (Saraceno 2010 ; Sarasa 2008), ceux ou celles qui s'occupent d'un parent dépendant co-résident (Heitmueller et Michaud 2006), et lorsque les soins sont particulièrement intenses (Crespo 2006). L'aide intensive de la famille pour un membre handicapé ou un parent âgé dépendant diminue en effet la probabilité de participer au marché du travail dans les pays d'Europe du Nord et du Sud. Pourtant, alors que dans les pays d'Europe du Nord (où l'emploi des femmes est plus élevé), seul un faible pourcentage de femmes déclare fournir des soins informels intensifs à un parent âgé, en Europe du Sud beaucoup plus de femmes le font, comme en témoigne le niveau global de participation des femmes au marché du travail (Crespo 2006 ; Eurofound 2015). Dans l'ensemble, les soins informels aux personnes âgées influent plus négativement sur les possibilités d'emploi des femmes et leur nombre d'heures de travail dans les pays du Sud de l'Europe que dans les pays d'Europe du Nord, les pays d'Europe centrale se trouvant dans une situation intermédiaire (Kotsadam 2011 ; Naldini *et al.* 2016).

En particulier, dans les États nordiques, les taux élevés d'emploi des femmes dans les cohortes en âge de travailler les plus âgées, l'accessibilité des soins formels de haute qualité et des normes de soins qui ne soient pas définies de manière rigide en termes de genre, semblent constituer des facteurs macroéconomiques importants expliquant pourquoi être un aidant familial n'a aucun effet significatif sur l'emploi.

Le graphique 1 montre les différences d'incidence des aidants familiaux en âge de travailler (15-64) au sein de l'Union européenne et leur répartition entre les actifs et les inactifs c'est-à-dire ceux qui ne sont pas sur le marché du travail (Eurofound 2015).

Dans de nombreux pays de l'UE, les aidants familiaux inactifs sont plus nombreux que les actifs. Parmi la population en âge de travailler, on trouve les proportions les plus élevées d'aidants en Croatie (16%) et en Italie (15%), puis en Lituanie (14%) et Pologne (12%). Les parts les plus faibles se situent en Europe continentale et dans les pays nordiques : 3% au Danemark, 4% en Suède et environ 6% en Allemagne et en Autriche. Le Danemark est également l'un des pays connaissant la plus forte proportion d'aidants familiaux ayant un emploi (54%), dépassé seulement par la France et la Lettonie (59%). En revanche, en Grèce, à Malte et au Royaume-Uni, moins du tiers des aidants familiaux (de 15 à 64 ans) travaillent. Dans ces pays, la prestation de soins à un membre de la famille ne semble possible que si le soignant familial quitte son emploi ou n'entre jamais sur le marché du travail. Mais, au fur et à mesure que le nombre de femmes qui travaillent et ont l'intention de continuer à le faire augmente, la tension entre travailler et prendre soin va probablement croître, si les politiques ne tiennent pas compte de cette évolution.

Graphique 1 Pourcentage des aidants parmi la population en âge de travailler dans les pays de l'UE28, et selon leur statut sur le marché du travail (%)



Source : Eurofound (2015 : 17).

Le fait que les aidantes familiales travaillent à temps plein ou partiel modifie évidemment leur disponibilité à fournir une aide. Dans l'UE28, près de 20% de l'emploi était à temps partiel en 2016⁷, en hausse de 2 points depuis 2007, principalement en raison d'une augmentation du temps de travail partiel involontaire. Il existe cependant d'énormes différences entre les pays européens. Outre le taux exceptionnellement élevé de travail à temps partiel aux Pays-Bas (près de la moitié des salariés et plus de 75% chez les femmes), les pays ayant des taux supérieurs à la moyenne européenne comprennent l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni, la Belgique, la Suède et l'Irlande. Dans ces pays, la disponibilité du travail à temps partiel, ainsi que la possibilité de prêter des heures flexibles, est un facteur structurel essentiel pour les aidants dans la combinaison d'aide et d'emploi. À l'autre extrémité du spectre, le travail à temps

7. Eurostat, Enquête sur la population active, emploi à temps plein et à temps partiel selon le sexe, l'âge et le niveau de scolarité [lfsa_epgaed].

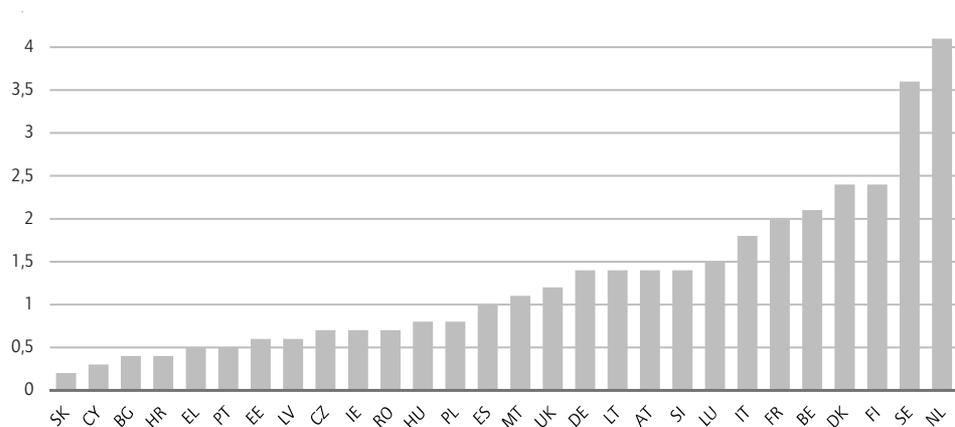
partiel représente moins de 6% de l'emploi salarié en Bulgarie, en Hongrie, en Croatie, en République tchèque et en Slovaquie, pays qui (comme nous le verrons dans la section 2) sont parmi ceux qui ont les schémas de SLD les plus familialistes. La rareté des possibilités d'emploi à temps partiel est le reflet de fortes barrières liées à la structure du marché du travail et constitue un facteur dissuasif considérable pour les aidants familiaux à rester ou entrer sur le marché du travail.

Bien sûr, les hommes pourraient – en théorie et au moins en partie – compenser cette diminution du potentiel de soins familiaux en prenant plus de responsabilités dans les soins. Cette évolution est cependant contrainte non seulement par les contextes culturels, mais aussi par une participation plus intensive des hommes au marché du travail. Des politiques de soins de longue durée qui incluent des politiques de réconciliation entre travail et famille sont donc nécessaires non seulement pour soutenir le nombre décroissant de femmes aidantes familiales, mais aussi pour encourager les éventuels aidants familiaux masculins.

2. Diversité des politiques de soins de longue durée et conciliation entre vie professionnelle et vie privée des aidants familiaux

Les responsabilités d'aide intensive ne se produisent pas seulement lorsqu'une famille a de jeunes enfants. Elles peuvent survenir à plusieurs moments de la vie adulte, chaque fois qu'un membre de la famille devient fragile ou gravement handicapé. La conciliation entre travail et vie privée des travailleurs actifs, ainsi que l'équilibre entre les obligations familiales multiples, sont donc directement influencés par le type de politiques publiques élaborées pour les personnes dépendantes ou handicapées. Le développement très inégal des politiques nationales de SLD ne se reflète que partiellement dans l'indicateur des dépenses dans le PIB (graphique 2).

Graphique 2 Part des dépenses en soins de longue durée dans le PIB (%), dans les États membres de l'UE en 2013



Source : Commission européenne (2015c : 6).

2.1 Politiques nationales de soins de longue durée : différents cadres institutionnels pour les aidants familiaux

Dans la perspective de faciliter la conciliation entre travail et vie privée pour les aidants, trois dimensions semblent importantes dans l'évaluation des politiques nationales de SLD existantes et des tendances en cours (Saraceno 2010). Tout d'abord, le degré d'universalisme des politiques ; deuxièmement, le fait que les prestations publiques soient en nature (services) ou plutôt en espèces ; et troisièmement, le niveau des besoins individuels couverts par des prestations financées par des fonds publics, via des services ou des allocations en espèces. Ces trois dimensions – et en particulier les deux dernières – sont en lien avec les modèles de familialisation-défamilialisation, tels que théorisés entre autres par Orloff (1993), Leitner (2003), Saraceno (2004 et 2010) et Saraceno et Keck (2010).

Le familialisme par défaut ou le familialisme « non soutenu » (Saraceno 2010) se produit lorsqu'il n'existe pas de solution de rechange publique disponible, ni de prestation en espèces. Ce type de familialisme est parfois également prescrit par le droit civil. Le « familialisme soutenu » existe, en revanche, lorsque les politiques – impliquant généralement des transferts de revenus, mais aussi un congé garanti pour soins – aident les membres de la famille à s'acquitter de leurs responsabilités de soins. Ces politiques comprennent le congé payé ou non payé, les allocations spécifiques pour les soignants et des droits prolongés de protection sociale. Enfin, la « défamilialisation » peut se produire de deux façons différentes : par la prestation de services publics ou financés et réglementés par l'État en remplacement des soins familiaux ou par des transferts directs (avantages en espèces) ou indirects (déductions d'impôt) spécifiquement destinés à acheter des services sur le marché.

Le financement peut provenir du budget public ou de l'assurance sociale obligatoire. Des niveaux et des modes de fourniture semblables peuvent être financés différemment. C'est le cas par exemple en Allemagne et en Autriche, pays qui ont des systèmes de SLD similaires : si le système allemand est principalement financé par l'assurance obligatoire (*Pflegeversicherung*), le système autrichien est financé par des budgets fédéraux et des entités fédérées (Commission européenne 2016a : vol. 2). Les pays diffèrent également en ce qui concerne l'application de conditions de ressources. Dans ce cas, il s'agit généralement de co-paiement de services (par exemple en Autriche et en France).

En fonction de ces différentes dimensions politiques, on peut regrouper les pays de l'UE selon leur degré d'universalisme, du degré de défamilialisation ou de familialisation des soins de longue durée, et la fréquence avec laquelle ils laissent l'aide à la responsabilité des familles, sans aucun soutien.

Malgré de nombreuses réformes qui ont en partie transformé les régimes nationaux de SLD au cours de la dernière décennie (Ranci et Pavolini 2012 et 2015 ; Commission européenne 2016a), les pays peuvent être regroupés comme suit (tableau 1) :

- Le groupe 1 est caractérisé par un universalisme élevé et une forte défamilialisation, ainsi qu'un faible familialisme (tant *soutenu* que *par défaut*) : Suède, Danemark,

Tableau 1 Groupements de pays selon les modèles et le degré de soutien à l'équilibre entre travail et vie privée des aidants

Universalisme	Défamilialisation	Familialisme soutenu	Familialisme par défaut	Ensemble, soutien direct et indirect pour les aidants
1. Universalisme et défamilialisation élevés, soutien au familialisme faible, et familialisme par défaut faible				
DK Élevé Pas de plafond de ressources	Élevé mais décroissant parce que diminution du temps d'aide par personne	Faible Pas de congé, ou seulement en cas de décès imminent, pas de rémunération pour aide, pas de cotisations sociales fictives	Faible, mais croissant	Élevé
FI Élevé Pas de plafond de ressources	Élevé	Moyen Soutien à l'aidant, fondé sur une évaluation des autorités locales. Participation aux frais	Moyen	Élevé
SE Élevé mais décroissant, car restriction aux cas sévères; pas de plafond de ressources	Élevé mais décroissant car longues listes d'attente et restriction aux plus dépendants. Préférence à l'aide à domicile	Faible Aide pour soulager la charge de travail ; congé pour aide à une personne de la famille en phase terminale ; quelques allocations locales aux dépendants et aux aidants	Faible, mais croissant	Élevé
NL Élevé Pas de plafond de ressources	Élevé mais prise en compte de la composition du ménage et de la disponibilité de ses membres	Moyen/faible Un membre de la famille peut être embauché comme aidant ; services de relève pour les aidants familiaux.	Faible, mais croissant	Élevé
2. Universalisme, défamilialisation moyenne, familialisme soutenu fort, familialisme par défaut moyen à élevé				
AT Élevé Pas de plafond de ressources	Moyen-faible	Élevé Allocation d'aide à la personne dépendante; cotisations sociales fictives pour les aidants familiaux	Moyen à élevé	Moyen

	Universalisme	Défamilialisation	Familialisme soutenu	Familialisme par défaut	Ensemble, soutien direct et indirect pour les aidants
BE	Élevé Différences régionales Plafond de ressources	Moyen Bons d'achat pour acheter des services.	Moyen à élevé Quelques allocations ; cotisations sociales fictives	Moyen	Moyen
CZ	Élevé Allocation uniquement pour couvrir les besoins de la personne dépendante Pas de plafond de ressources	Moyen-faible	Élevé Congé aux aidants ; cotisations sociales fictives	Moyen à élevé	Moyen
DE	Élevé Affectée uniquement pour couvrir une partie des besoins du dépendant Pas de plafond de ressources	Moyen Choix entre services et allocation	Élevé Allocation « <i>Pflegeversicherung</i> » à la personne dépendante, cotisations sociales fictives, services de relève, etc.	Moyen à élevé Services et allocations ne couvrent qu'une partie des besoins	Moyen
FR	Élevé Deux allocations universelles, sur la base de répartition des coûts Pas de plafond de ressources	Moyen-élevé (Allocations affectées)	Moyen-élevé Exonération fiscale pour l'aidant Cotisations sociales fictives	Moyen à élevé	Moyen
IE	Élevé Plafond de ressources pour l'allocation à l'aidant	Moyen	Très élevé Allocation spécifique pour l'aidant familial, avec plafond de ressources Cotisations sociales fictives	Moyen à élevé	Moyen
LU	Élevé Pas de plafond de ressources	Moyen	Très élevé Allocation à la personne dépendante, si préférence pour combiner aide informelle et professionnelle Cotisations sociales fictives, services pour relève, conseils	Moyen à élevé	Moyen
ES	Moyen-élevé Système universel, mais implémentation lente Plafond de ressources Allocations basées sur répartition des coûts.	Moyen Préférences pour institutionnalisation Allocations pour achats de services, sauf s'ils sont absents.	Allocation sous plafond de ressources à la personne dépendante où les services sont absents Cotisations sociales pour les aidants (accord avec la Sécurité sociale)	Élevé	Moyen-faible
UK	Moyen Plafond de ressources	Moyen Avec des charges pour les usagers	Moyen-élevé Allocation à l'aidant familial Cotisations sociales fictives	Moyen à élevé	Moyen

Universalisme	Défamilialisation	Familialisme soutenu	Familialisme par défaut	Ensemble, soutien direct et indirect pour les aidants
3. Universalisme réduit, défamilialisation moyenne, familialisme soutenu moyen, familialisme par défaut moyen à élevé				
EE Moyen Pas de plafond de ressources	Moyen-faible	Moyen Allocation à l'aidant et allocation à la personne dépendante comme alternative aux services Cotisations sociales fictives	Très élevé	Moyen-faible
IT Moyen Réserve aux cas les plus sévères, mais sans définition claire au niveau national	Faible Mesure principale : une allocation dépendance. Grandes différences régionales dans l'offre de services	Moyen Allocations à la personne aidée, congés pour aidants, cotisations sociales fictives ; quelques services de relève	Élevé	Moyen-faible
LT Moyen Pas de système spécifique de soins de longue durée Pas de plafond de ressources	Très faible	Moyen-faible Décisions locales d'attribution d'allocations pour aide, comme alternative des services; cotisations sociales fictives	Élevé	Faible
PT Moyen-faible Plafond de ressources	Moyen : Services préférés à une allocation Allocation affectée à l'achat de services	Moyen-faible Allocations modestes lorsque pas de services disponibles.	Élevé	Moyen-faible
SK Moyen Système de soins de longue durée autonome Plafond de ressources	Moyen Avec une préférence pour l'aide à domicile	Moyen-élevé Aidants familiaux (majoritairement inactifs) bénéficient d'une allocation services aux personnes dépendantes ; cotisations sociales fictives	Moyen à élevé	Moyen-faible
4. Universalisme réduit, défamilialisation faible, familialisme soutenu faible, familialisme par défaut élevé				
MT Moyen-faible Plafond de ressources	Très faible	Très faible Faible allocation à la personne dépendante Pension sociale pour quelques catégories d'aidants familiaux	Très élevé	Très faible
PL Moyen-faible Pas de système de soins de longue durée spécifique Plafond de ressources	Faible	Faible Allocation à la personne dépendante ; cotisations sociales fictives	Élevé	Faible
HU Faible Coordination faible	Faible Avec une prévalence pour l'institutionnalisation Copattement pour les services	Faible Pas d'allocation à la personne dépendante Allocation à l'aidant familial sans plafond de ressources	Élevé	Faible
RO Faible Pas de système de soins de longue durée spécifique	Très faible	Faible Uniquement une indemnité sans plafond de ressources à l'aidant familial d'une personne handicapée	Très élevé	Très faible

	Universalisme	Défamilialisation	Familialisme soutenu	Familialisme par défaut	Ensemble, soutien direct et indirect pour les aidants
SI	Moyen Pas de système de soins de longue durée spécifique Fourniture d'aides fragmentée Pas de plafond de ressources	Moyen	Moyen Allocations sans plafond de ressources	Moyen à élevé	Moyen-faible
5. Pas d'universalisme, défamilialisation très faible ; familialisme soutenu très faible, familialisme par défaut très élevé					
BG	Pas de soins de longue durée obligatoire Plafond de ressources	Très faible Augmentation des places en hospices pour adultes dépendants Désinstitutionnalisation pour les enfants, et augmentation des services à domicile	Très faible Faibles allocations sous plafond de ressources pour les personnes dépendantes Seules, allocations pour enfants sans plafond de ressources	Très élevé	Très faible
HR	Non Plafond de ressources (seulement aux bénéficiaires du revenu minimum garanti)	Très faible	Très faible Faible allocation à la personne dépendante (plafond de ressources)	Très élevé	Très faible
CY	Non Organisation fragmentée A l'exception de certaines formes de handicaps, application de plafond de ressources (uniquement pour les bénéficiaires du revenu minimum garanti)	Très faible	Très faible Faibles allocations à la personne dépendante (GMI condition); cotisations sociales fictives	Très élevé	Très faible
EL	Non Pas de système de soins de longue durée obligatoire, mais des aides aux pauvres par les municipalités	Faible	Faible Pas de soutien	Élevé	Faible
LV	Non Système très fragmenté Responsabilités aux municipalités	Très faible	Very Faible Pas d'allocation à la personne dépendante ou à l'aidant familial	Très élevé	Très faible

Sources : Commission européenne (2016a : vol. 2), ESPN (2016), Saraceno et Keck (2010).

- Finlande et Pays-Bas. Ces pays sont caractérisés par un niveau élevé de dépenses en SLD et des niveaux élevés de couverture par les services, ce qui soutient les aidants familiaux en réduisant la quantité de soins familiaux nécessaire.
- Le groupe 2 est caractérisé par l’universalisme puisque tous les résidents sont couverts par une défamilialisation élevée ou moyenne, mais avec un familialisme fortement *soutenu* et des niveaux moyens ou élevés de familialisation *par défaut* : l’Autriche, la Belgique, la République tchèque, l’Allemagne, la France, l’Irlande, le Luxembourg, l’Espagne et le Royaume-Uni.
 - Le groupe 3 est caractérisé par un universalisme réduit, par une défamilialisation moyenne ou faible, par un *soutien* moyen au familialisme et un familialisme *par défaut* moyen ou élevé : ce groupe est composé de l’Estonie, l’Italie, la Lituanie, le Portugal et la Slovaquie.
 - Le groupe 4 est caractérisé par un universalisme réduit et une faible prestation de services, donc une faible défamilialisation, une familialisation *par défaut* élevée, mais avec une familialisation *soutenue* moyenne-faible : Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovénie.
 - Le groupe 5 est caractérisé par l’absence d’universalisme, aucune fourniture de service, un familialisme *par défaut* très élevé, et une familialisation *soutenue* faible ou très faible : Bulgarie, Croatie, Chypre, Grèce et Lettonie. Tous les pays du groupe 5 se caractérisent par un faible pourcentage de dépenses de SLD par rapport au PIB, et par des politiques encore embryonnaires en la matière. Cette absence est souvent justifiée politiquement en se référant aux valeurs familiales et culturelles du pays.

Dans cette variété de situations, le familialisme soutenu – sous la forme de politiques soutenant indirectement ou directement les aidants familiaux qui travaillent – devient de plus en plus important. Nous allons donc examiner ces politiques.

2.2 Conciliation entre vie professionnelle et vie privée : principales prestations sociales pour les aidants

Les possibilités de concilier l’aide et l’emploi dépendent du type et du niveau des prestations sociales disponibles aux personnes dépendantes et aux aidants. Comme décrit dans la section 2.1, plus les politiques nationales sont défamilialisées, moins le soutien aux aidants familiaux est nécessaire. Pourtant, à moins d’une institutionnalisation complète, qui n’est pas la solution la plus appropriée ni la plus humaine pour ceux qui ont besoin d’aide, un soutien spécifique est nécessaire pour aider les membres de la famille à demeurer sur le marché du travail tout en fournissant des soins, même dans les pays les plus défamilialisés. Les prestations sociales pour les aidants familiaux prennent la forme d’un congé et d’aménagement d’horaires de travail flexibles, mais aussi de prestations en espèces et en nature⁸. Les congés et les modalités de travail souples visent spécifiquement les aidants ayant déjà un emploi, tandis que les

8. Une présentation des prestations sociales pour les aidants est détaillée dans le rapport de synthèse du Réseau européen de politique sociale (ESPN) sur les mesures de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle pour les personnes en âge de travailler et les familles dépendantes en Europe (Bouget *et al.* 2016). L’étude des politiques nationales s’inspire de 35 rapports nationaux de ESPN qui peuvent être téléchargés à partir de la page ESPN sur le site web de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPageId=3589>

prestations en espèces et en nature ciblent généralement tous les aidants, quel que soit leur statut d'emploi ou non. Mais la façon dont ils sont conçus peut également influencer sur les options d'un aidant concernant son travail.

Congé pour aide à la personne

Comme dans le cas du congé de maternité et des congés parentaux, les congés pour aide à des membres de la famille dépendants sont un moyen essentiel pour permettre aux aidants familiaux ayant un emploi de prendre du « temps d'aide » sans risque d'être licenciés ou forcés de quitter leur emploi. Cependant, contrairement aux congés de maternité et aux congés parentaux, les congés pour aide aux personnes dépendantes ne sont pas disponibles dans l'ensemble des pays de l'UE et n'ont pas encore acquis une forte légitimité dans le cadre des politiques sociales. En outre, les formes de congés disponibles diffèrent considérablement : ils peuvent être à court terme (quelques jours par année ou par mois), à long terme (six mois ou plus), uniquement en cas d'urgence ou non (comme dans le cas d'un décès imminent), payés ou non, et avec des degrés variables de protection de l'emploi. Le congé de courte durée est généralement destiné à permettre à l'aidant d'accompagner un membre dépendant de la famille à des visites médicales de routine ou à faire face à une situation d'urgence. Le but du congé de longue durée est, en revanche, de permettre à un aidant familial d'offrir directement des soins sur un temps plus long, d'un à plusieurs mois ou même plus d'un an (par exemple FI, IT, MT, PT⁹). La répartition, ainsi que la combinaison, de ces formes de congé diffèrent selon les pays, de même que les règles d'éligibilité (Eurofound 2015). En général, les pays où le familialisme soutenu prévaut (par exemple, en Italie) sont plus susceptibles de combiner les congés à long et à court terme, alors que les pays ayant un degré élevé de défamilialisation (par exemple le Danemark et la Suède) sont plus susceptibles de ne fournir que des congés d'urgence à court terme.

L'éligibilité à un congé dépend de plusieurs critères : le groupe d'âges de la personne aidée (enfant handicapé, adulte handicapé ou personne âgée dépendante), le degré de dépendance, le fait que la personne dépendante vive ou non avec l'aidant, ainsi que la situation d'emploi de ce dernier et son nombre d'années de cotisation à l'assurance sociale. Des programmes de congé pour soins pour les parents d'enfants handicapés existent dans tous les pays européens (à l'exception de la Slovaquie), mais moins de pays fournissent une forme de congé pour les employés qui s'occupent de personnes âgées dépendantes.

Moins de pays encore offrent des congés rémunérés ou non, indépendamment de l'âge de la personne à charge (AT, DE, DK, IE, IT, NL, SE, UK). L'éligibilité à un congé dépend également de la gravité et du type de dépendance de la personne aidée. Dans certains pays, l'éligibilité et la durée sont laissées à la discrétion de l'employeur (par exemple Malte, Roumanie – à l'exception des soignants d'enfants handicapés), c'est-à-dire que le congé n'y est pas *stricto sensu* un droit social. Les conditions de congé pour les parents d'enfants handicapés sont généralement plus favorables et leur durée est habituellement plus longue que celle accordée aux soignants familiaux d'adultes handicapés ou de personnes âgées fragiles.

9. Pour les abréviations officielles des pays utilisés dans ce chapitre, voir la liste des pays dans ce volume.

Le fait de savoir si et à quel niveau l'aide est compensée, est particulièrement crucial dans le cas d'un congé de longue durée. En effet, si le congé n'est pas ou est peu payé, de nombreux aidants peuvent ne pas pouvoir utiliser efficacement leurs droits ou devront choisir entre l'aide auprès de la personne dépendante ou conserver leur emploi. L'indemnité est calculée comme une proportion des revenus antérieurs, très souvent 70-80%, comme dans le cas des indemnités maladie journalières (par exemple : Danemark, Pologne - pour les congés de courte durée), ou est égale au salaire complet (comme pour les congés de courte durée en Italie), ou bien est fixée forfaitairement (Belgique, Danemark, Croatie, Italie - en cas de congé de longue durée). Lorsqu'il n'est pas discrétionnaire, le congé permet à l'aidant de continuer à avoir droit aux soins de santé et à renforcer ses droits de sécurité sociale à la pension. La protection du travail est garantie.

Arrangements de travail flexibles

Le recours à des arrangements de travail flexibles – le télétravail, les horaires de travail personnalisés – ou le passage au travail à temps partiel permanent¹⁰ dépend non seulement des ressources individuelles et familiales de l'aidant, mais aussi de la situation et de la réglementation spécifiques du marché du travail. Dans certains pays comme les Pays-Bas ou la Belgique, les aidants familiaux ont droit à des arrangements de travail flexibles et à travailler temporairement à temps partiel. Dans la plupart des autres pays, cependant, ce droit est plus faible ou n'existe pas du tout comme tel : les arrangements sont laissés aux négociations individuelles et à la discrétion de l'employeur. En particulier dans les pays où les emplois à temps partiel sont peu développés (par exemple, les pays d'Europe de l'Est), où les services formels de soins sont rares et les congés pour aide absents, où changer les horaires et/ou le mode de travail est presque impossible, les aidants familiaux actifs peuvent être confrontés au choix douloureux de quitter leur emploi ou de ne pas prendre en charge l'aide nécessaire à leurs proches.

Prestations d'aide en espèces

Les prestations en espèces liées à la dépendance comprennent trois principaux types d'allocations d'aide. Le niveau de soutien qu'elles offrent aux aidants familiaux en général, et plus particulièrement aux personnes qui travaillent, varie en fonction du type d'allocation et du niveau de générosité. Le premier type est une allocation versée à la personne dépendante, en fonction de son niveau de besoins et parfois aussi de ses revenus, et est affectée à l'emploi d'un aidant (par exemple en France, Portugal, Suède et Slovaquie). Ce type d'allocation peut être interprété comme une forme de défamilialisation, car, sans fournir directement un service, il offre les moyens d'acheter des services d'aide – condition obligatoire. Ce faisant, cette indemnité réduit la nécessité de l'aide de la famille, ce qui permet aux aidants de conserver leur emploi. Dans certains pays, ce type d'allocation peut également être utilisé pour embaucher un membre de la famille. C'est le cas en Finlande, au Danemark et en Suède, où un membre de la famille peut être directement embauché par la municipalité pour fournir des soins. Aux Pays-Bas, la personne à charge peut utiliser le « budget de soins personnels » pour embaucher un soignant, qui peut être un membre de la famille si elle le souhaite. Dans ces cas, les travailleurs à faible revenu (en majorité des femmes) peuvent choisir entre leur

10. Plus de détails dans OCDE (2016).

emploi antérieur et la rémunération des soins et les aidants familiaux préalablement « inactifs » peuvent être reconnus et payés comme aidants. Dans certains pays, comme la France, cela est impossible, ou comme au Royaume-Uni, des restrictions concernent le membre de la famille qui peut être officiellement embauché en qualité d'aidant.

Le deuxième type d'allocation de soins est également versé à la personne dépendante, mais peut être utilisé librement, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être obligatoirement consacrée à l'achat de services d'aide. Dans certains pays, comme l'Allemagne et l'Autriche, l'allocation d'aide est proposée comme une alternative aux services. Dans d'autres, comme l'Italie, l'allocation est le seul avantage disponible au niveau national pour les personnes dépendantes, bien que, au niveau local, des services puissent être offerts. Selon les études nationales ESPN (par exemple, en Autriche, Allemagne, Italie), cette allocation est utilisée dans de nombreux cas pour payer les services d'aide sur le marché du travail informel (souvent des migrants) ou pour compenser de façon informelle l'aidant familial (voir également Bettio, Simonazzi et Villa 2006, Keck et Saraceno 2010). Il n'existe cependant pas de données statistiques sur la fréquence de cette pratique.

Le troisième type d'allocation de soins est l'allocation attribuée au soignant. Elle est spécifiquement payée au soignant familial qui doit en faire la demande (par exemple la Belgique – allocation pour l'aide aux personnes âgées –, Italie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni)¹¹. Les critères d'éligibilité varient en fonction de l'âge et de la gravité de l'invalidité de la personne à charge, des revenus du soignant, sur le fait qu'il ait un emploi ou pas, qu'il réside de manière légale/permanente chez la personne à charge (ou vice versa), de l'âge du soignant, du genre (Malte) ou du statut matrimonial (ou d'union civile) (Malte). Contrairement au premier type, cette allocation de soins ne constitue pas un salaire officiel et ne repose pas sur un contrat de travail formel.

Dans tous les pays qui accordent des allocations aux aidants, celles-ci ouvrent des droits en matière de cotisations pour la retraite¹². Certains pays accordent des droits similaires même en l'absence d'une allocation d'aide (par exemple Autriche, Allemagne, Espagne, Croatie). La personne doit être reconnue comme l'aidant principal, sans bénéfice supplémentaire des services d'aide ou des services d'une personne salariée payée par une allocation publique. En outre, alors que dans certains pays, par exemple en France, ces contributions sont une alternative à celles accumulées dans un emploi au cours de la même période, dans d'autres pays (par exemple, l'Allemagne), les deux catégories de cotisations peuvent être cumulées.

Fait intéressant, si les allocations de soins versées à la personne à charge sont exonérées d'impôts, celles versées directement à l'aidant familial sont généralement imposées, c'est-à-dire traitées comme des revenus.

11. En Norvège, une prestation en espèces discrétionnaire (omsorgslønn) est payée par la municipalité à un aidant qui a un travail de soins lourd (MISSOC 2017).

12. Parfois appelées « contributions virtuelles ».

Prestations en nature pour les aidants

En plus du congé pour aide et de l'allocation, de nombreux pays disposent d'un système développé de prestations en nature spécialement conçues pour les aidants. Celles-ci peuvent inclure le remplacement de l'aidant (une courte interruption de la prise en charge), la formation, le conseil, l'information par le biais de *hotlines* et de sites Internet, ainsi que le soutien psychologique. Dans presque tous les pays, les avantages en nature pour les parents d'enfants handicapés sont répandus, mais beaucoup moins pour les aidants de personnes âgées dépendantes.

Le type et le nombre de ces prestations peuvent varier considérablement entre les zones urbaines et rurales, ainsi que selon les organes politiques/administratifs et les niveaux de gouvernement (entités fédérales, institutions administratives et régions/municipalités). Les organisations bénévoles offrent également des formations, des conseils et un soutien psychologique aux aidants (par exemple CZ, DE, DK, EE, EL, LT, LV, UK).

3. Tensions entre les politiques de soins de longue durée et celles de conciliation vie professionnelle-vie privée des aidants : responsabilités changeantes

Selon plusieurs études, le cadre institutionnel (c'est-à-dire les politiques en vigueur) est le principal facteur explicatif de la décision de s'occuper (et dans quelle mesure) d'un membre dépendant de la famille, ainsi que de l'écart entre les sexes en matière d'aide (par exemple Haberkern et Szydlik 2010 ; Da Roit *et al.* 2015). À cet égard, certaines réformes des institutions de SLD peuvent paradoxalement contrecarrer l'objectif d'améliorer la conciliation entre travail et vie privée des soignantes.

3.1 Le revers de la médaille de la désinstitutionnalisation

La désinstitutionnalisation, c'est-à-dire la réduction du nombre de lits dans les maisons de retraite ou dans les établissements de soins médicalisés, a été un objectif des politiques de SLD de nombreux gouvernements européens. Ils s'attendaient à créer une situation gagnant-gagnant, à accroître le bien-être de ceux qui reçoivent des services à la personne en leur permettant de rester dans leur habitat habituel, tout en étant moins coûteux que l'institutionnalisation. La désinstitutionnalisation devait également avoir un effet positif sur la stimulation des innovations technologiques et autres permettant aux personnes dépendantes de maintenir leur autonomie aussi longtemps que possible. Dans la plupart des systèmes de SLD développés, en particulier dans les pays nordiques, la désinstitutionnalisation a en effet été accompagnée d'une augmentation de la fourniture de soins à domicile et de solutions innovantes (par exemple, les technologies de services sociaux, etc.). En outre, la demande d'aide à domicile est un secteur d'emplois en expansion (par exemple en Allemagne) et peut conduire à une création potentielle d'emplois dans les services à la personne. Enfin, les services d'aide à domicile peuvent être plus acceptables que les soins institutionnels à la fois pour les personnes dépendantes et leurs familles, ce qui pourrait éventuellement

augmenter l'adoption des mesures de SLD. Un modèle fournissant des avantages en nature adéquats pour les personnes dépendantes pourrait donc être particulièrement efficace non seulement en vue de réduire leur dépendance à l'égard des membres de la famille, mais aussi d'améliorer leur qualité de vie (par rapport à l'institutionnalisation) et la conciliation entre travail et vie privée des aidants familiaux. Simultanément, il pourrait également contribuer à accroître la demande de travail.

La désinstitutionnalisation n'entraîne cependant pas automatiquement un meilleur équilibre entre les obligations familiales et l'emploi, car elle implique souvent de transférer la responsabilité du secteur formel des services vers la famille. L'expansion des services de soins à domicile n'a pas toujours correspondu à l'augmentation des besoins en soins (Jenson et Jacobzone 2000 : 12). La principale raison pour laquelle les soins à domicile coûtent moins cher que les soins en établissement est précisément qu'une partie du travail est transférée à la famille en tant que travail non rémunéré. C'est le revers de la médaille de la désinstitutionnalisation. Depuis 2008, dans un contexte de contraintes budgétaires¹³, la transition des services institutionnels aux services communautaires a souvent été insuffisante et a créé différentes formes de rationnement, en particulier des listes d'attente, tout en ayant une incidence négative sur l'emploi des aidants familiaux. Ces changements affectent de manière disproportionnée les femmes, qui sont parfois obligées de réduire leur temps de travail, de quitter leur emploi, ou de réduire leur temps de loisirs et de repos, ou bien encore celui qu'elles consacrent à leurs parents, conjoints ou à leurs enfants.

3.2 Le revers de la médaille des allocations d'aide

Les allocations accordées aux personnes dépendantes ou aux soignants peuvent favoriser ou, au contraire, désinciter à l'emploi des aidants familiaux sur le marché du travail, en fonction du montant des allocations, de ses règles d'utilisation, de la culture nationale du *care*, de l'obligation traditionnelle ou légale de l'obligation alimentaire, et du revenu à la fois de l'aidant et de l'aidé. À partir de la littérature et des analyses des rapports nationaux ESPN, nous pouvons identifier trois types différents de cas qui désincitent à l'emploi.

Tout d'abord, comme décrit dans la section 2.2, peu de pays fournissent des prestations en espèces ciblant spécifiquement les aidants. À moins que ce paiement ne s'inspire spécifiquement d'un salaire (comme en Finlande) et que la relation de soins ne soit définie (également) en tant que relation employeur-employé, les soignants peuvent être enclins à évaluer l'arbitrage entre cet « argent de poche » et la perte de revenu sur le marché du travail. Pour les travailleurs non qualifiés et à faible revenu, le compromis peut sembler positif à court terme, c'est-à-dire les inciter à se retirer du marché du travail formel. Ils peuvent cependant ne pas pouvoir y retourner lorsque la période de

13. Les rapports nationaux ESPN soulignent plusieurs lacunes dans les services de SLD en raison de ce processus : pénurie de lits et listes d'attente pour entrer dans une maison résidentielle (par exemple, CZ, EE, MT, PL, SI), sous-développement des soins à domicile (par exemple, CZ, LT, PL, SI), réduction des dépenses publiques en matière de services de SLD (Royaume-Uni) ou manque flagrant d'investissement (par exemple IE, RO, SI) pour les personnes dépendantes.

soins prend fin. En outre, si le temps consacré au soin n'a pas été reconnu par le biais de cotisations de retraite publique, ils courent également un risque de pauvreté aggravée au moment de la vieillesse.

Deuxièmement, le même effet négatif sur l'emploi peut également se produire lorsque l'allocation d'aide versée à la personne aidée peut être utilisée librement comme une alternative (facultative ou obligatoire) aux prestations en nature, lorsque l'aidant familial et la personne aidée partagent le budget du ménage, et/ou lorsque l'indemnité est utilisée de façon informelle pour compenser l'aidant. Lorsque les allocations sont relativement élevées (par exemple en Allemagne, Italie, Lituanie), les besoins d'aide importants et le salaire du soignant faible, l'arbitrage entre le maintien dans l'emploi et l'aide à un parent dépendant peut devenir favorable à ce dernier, en particulier pour les travailleurs à bas salaire.

Troisièmement, lorsque la prestation en espèces pour la personne à charge ou l'aidant est faible (par exemple, CZ, EE, FR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, RO, UK) et que les services sont rares, absents ou bien coûteux, les aidants familiaux à faible revenu de personnes dépendantes à faible revenu peuvent être forcés d'arrêter de travailler ou de réduire leurs heures de travail faute d'autres solutions.

Dans l'ensemble, il existe un risque que les allocations de soins, si elles ne sont pas réglementées comme des salaires formels dans le cadre de contrats de travail formalisés, créent des travailleurs très précaires – qu'ils soient membres de la famille ou non – dans une nouvelle économie informelle des services de soins à domicile. Selon diverses études, ce marché du travail semi-formel est souvent composé de travailleurs migrants, en particulier, mais pas exclusivement, dans les pays du sud de l'Europe, où, grâce à des allocations de soins à l'utilisation non réglementée, les migrants sont de plus en plus amenés à pallier la déficience de services de SLD et la baisse de la disponibilité des aidants familiaux (par exemple, Bettio *et al.* 2006 ; Kilkey *et al.* 2010).

4. Une nouvelle approche de l'UE en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et les politiques de soins de longue durée ?

Cette section présente les principaux développements dans les politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie privée au niveau de l'UE en 2016. Comme de nombreuses recherches le soulignent, les politiques de l'UE en la matière ont un impact considérable sur les évolutions nationales (Jacquot *et al.* 2012 ; Graziano *et al.* 2011 ; Caracciolo di Torella et Masselot, 2010). Nous avançons ici l'idée que l'année 2016 a été un jalon dans un processus qui a été lancé au cours de la dernière décennie. Néanmoins, malgré ces évolutions positives, elles suscitent quelques préoccupations quant à la combinaison de politiques ambitieuses de conciliation entre vie professionnelle et vie privée des aidants, avec les contraintes budgétaires et l'importance croissante des services d'aide à domicile dans le discours de l'UE.

Les politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie privée sont l'un des piliers des objectifs de la politique sociale de l'UE (Ghailani 2014 : 161), et l'UE est indéniablement un acteur clé dans le développement des politiques de conciliation travail-vie privée en tant que condition *sine qua non* de l'« égalité *de facto* » entre les sexes au sein de l'Union européenne (Conseil de l'Union européenne 2000). Le principe de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est également consacré par le droit communautaire primaire, à savoir dans l'article 33 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Plus concrètement, ce principe a été renforcé par de la législation secondaire telle que les directives sur l'égalité de traitement¹⁴, les travailleuses enceintes¹⁵ et le congé parental¹⁶ (révisée). Ces politiques concernent cependant principalement les familles (et surtout les mères) de jeunes enfants. Le changement de terminologie n'a eu lieu qu'en 2008 avec l'introduction par la Commission européenne de son « paquet Conciliation » consacrant la conciliation comme un droit pour tous et pas seulement pour les personnes ayant une famille (Caracciolo di Torella et Masselot 2010). Néanmoins, en pratique, les responsabilités d'aide à la dépendance ont été considérées de manière étroite – l'accent étant mis sur les jeunes enfants – alors que les adultes handicapés et les personnes âgées n'ont été que brièvement évoqués. (Caracciolo di Torella et Masselot 2010 : 6).

Un changement conceptuel et de politiques a pris de l'ampleur en 2015 lorsque la Commission Juncker a lancé l'initiative « Un nouveau départ pour relever les défis de l'équilibre travail-vie personnelle des familles travailleuses » (Commission européenne 2015a)¹⁷. Ce « nouveau départ » se retrouve également dans le programme de travail de la Commission de 2016 (Commission européenne 2015b), qui proposait des mesures législatives et non législatives dans le domaine de la conciliation vie professionnelle-vie personnelle pour les aidants de personnes dépendantes. L'objectif principal de ces nouvelles initiatives était d'accroître la participation au marché du travail des aidants, et en particulier celle des femmes aidant des personnes dépendantes dans leur famille, en modernisant et en adaptant le cadre juridique et politique de l'UE au marché du travail d'aujourd'hui¹⁸. Un changement manifeste a donc eu lieu dans la terminologie de l'UE. Des engagements politiques en faveur de l'équilibre travail-vie privée des aidants de personnes à charge de tous âges (enfants, adultes et personnes âgées), ont mis l'accent sur l'ensemble des hommes et les femmes et pas seulement sur les mères qui s'occupent des jeunes enfants.

14. Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.
15. Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en place de mesures visant à favoriser l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail des travailleuses enceintes ou accouchées ou allaitantes.
16. Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 mettant en œuvre l'accord-cadre révisé relatif au congé parental conclu par BusinessEurope, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE.
17. Avec cette nouvelle initiative, la Commission a l'intention de dépasser l'échec de sa proposition de révision de la directive 92/85/CEE du Conseil sur les travailleuses enceintes. En effet, en 2008, la Commission a proposé une révision de cette directive, qui incluait une période de congé plus longue, une meilleure rémunération et plus de droits pour les mères, mais cette révision a clairement manqué de soutien au sein du Conseil. Cela a entraîné le retrait de la proposition en 2015.
18. Ce changement a progressivement gagné en visibilité dans les rapports de l'UE tels que le rapport du Conseil de l'UE (EPSCO) 2014 sur une protection sociale adéquate pour les besoins de soins de longue durée dans une société vieillissante, en 2014, le rapport sur le vieillissement de la Commission européenne de 2015 (Commission européenne, 2015c), le rapport conjoint sur les soins de santé et les systèmes de soins de longue durée et la viabilité budgétaire (Commission européenne, 2016a). L'UE a mis l'accent sur la nécessité d'élaborer des stratégies et des services durables de soins de longue durée, notamment en ce qui concerne l'équilibre travail-vie privée des aidants.

Dans ce contexte, la Commission européenne a entrepris une consultation en deux étapes (Commission européenne 2015d) en novembre 2015 et en juillet 2016 avec les partenaires sociaux¹⁹ européens, sur leurs points de vue sur les améliorations possibles de la législation de l'UE (Commission européenne 2016c et 2017) en matière de conciliation entre vie professionnelle et vie privée en vue de modifier l'accord-cadre (rendu obligatoire par la directive 2010/18/UE du Conseil) sur le congé parental.

Les négociations entre les partenaires sociaux européens n'ont toutefois jamais décollé, l'opposition la plus forte venant de deux principales organisations patronales européennes²⁰. Les employeurs ont proposé principalement des mesures non législatives, affirmant que des mesures législatives supplémentaires de l'UE engendreraient plus de rigidité dans la relation de travail, un accroissement des coûts pour les employeurs et les budgets publics, et des charges administratives nouvelles pour les entreprises (BusinessEurope 2015). D'un autre côté, les syndicats appuient fermement l'idée de nouvelles mesures législatives visant les aidants ainsi que la révision de la directive sur le congé parental, l'augmentation de la durée et du montant du salaire, et de la protection contre le licenciement lors d'un congé de maternité (CES 2016).

Face à l'échec des négociations entre les partenaires sociaux européens, la Commission a pris en main la direction du processus en proposant, le 26 avril 2017, une nouvelle directive sur la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle pour les parents et les aidants – conçue pour remplacer l'ancienne directive sur le congé parental (2010/18/UE) – ainsi que plusieurs mesures non législatives dans le cadre du lancement du socle européen des droits sociaux (Commission européenne 2016d). Cette proposition vise à renforcer les droits existants des aidants familiaux et à en créer de nouveaux, y compris le droit à cinq jours par an de congés rémunérés et à des modalités de travail flexible pour les parents et les aidants familiaux. Ces nouveaux droits sont censés améliorer la conciliation entre travail et vie privée, tout en évitant aux aidants de devoir quitter le marché du travail à cause des exigences d'aide. En outre, en vue de renforcer le rôle des pères, la proposition de directive introduit également un droit individuel à dix jours de congé de paternité, payé au moins au niveau des indemnités de maladie, ainsi que la révision des mesures actuelles sur le congé parental : au moins quatre mois de congé (non transférable entre les parents), payé à nouveau au moins au niveau des indemnités en cas de maladie.

Dans une Europe vieillissante, l'accent mis sur le rôle de l'aidant quel que soit l'âge de la personne à charge est inévitablement lié au développement des prestations et des services de SLD. À cet égard, le Rapport conjoint sur les systèmes de soins de santé et de soins de longue durée et la viabilité budgétaire, publié en 2016 (Commission européenne 2016a), représente une étape importante dans le discours politique de l'UE,

19. Conformément à l'article 154 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), avant que la Commission ne puisse soumettre des propositions dans le domaine de la politique sociale, elle doit organiser une consultation en deux étapes avec les partenaires sociaux européens. Si les négociations entre ces derniers pour conclure un accord au niveau de l'Union échouent, la Commission a le pouvoir d'initiative pour soumettre des propositions de législation dans ce domaine.

20. Nous nous référons à BusinessEurope et à l'Association européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME). En revanche, le Centre européen des employeurs et des entreprises fournissant des services publics et des services d'intérêt général (CEEP) a finalement été disposé à entamer les négociations.

la Commission distinguant pour la première fois entre soins de longue durée et soins de santé. Le rapport souligne en outre clairement l'importance de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée pour les soignants familiaux. Outre l'accent mis sur la viabilité financière des réformes, le rapport suggère également que les services de soins devraient se spécialiser dans les soins à domicile pour les personnes à faible ou moyenne dépendance, et réserver l'institutionnalisation uniquement aux personnes les plus dépendantes (Commission européenne 20016a : 202).

Conformément à cette nouvelle approche, l'Examen annuel de la croissance (EAC) en 2017, publiée en novembre 2016 (Commission européenne 2016d), établit pour la première fois une séparation claire entre « soins de longue durée » et soins de santé et identifie les premiers comme un pilier autonome de la protection sociale. Il met également l'accent sur le développement des services de soins de longue durée pour améliorer la situation des aidants : « Les investissements doivent également se concentrer sur le capital humain et les infrastructures sociales. Le développement de services de soins de longue durée et de structures de garde abordables et flexibles est particulièrement important pour diminuer les obligations de soins envers les personnes âgées et les enfants, affectant fréquemment les femmes » (Commission européenne 2016d : 7).

Ces nouvelles initiatives de l'UE et les changements de portée politique peuvent cependant être considérés comme ambivalents quant à leur sens et leurs objectifs. Le but de l'amélioration de la conciliation travail-vie privée des aidants familiaux et le soutien pour rester sur le marché du travail va de pair avec l'idée de réduire les coûts des budgets publics grâce à un recours accru aux services d'aide à domicile. De plus, la nouvelle proposition de directive pour améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants peut conduire à des positions inconciliables entre les syndicats et les employeurs aux niveaux national et européen. Par exemple, tout en s'interrogeant sur sa légitimité politique, BusinessEurope considère que la « prolongation des congés et d'autres accords de travail peuvent difficilement être assurés par nos sociétés et nos entreprises ». L'organisation des employeurs de l'UE « s'oppose fermement à l'idée d'introduire un congé aux aidants à l'échelle de l'UE », qu'elle considère comme créatrice d'obstacles et d'« effets contreproductifs sur l'emploi des femmes » (BusinessEurope 2017). Enfin, comme le montre ce chapitre, dans la plupart des pays de l'UE, les congés payés des aidants ne sont fournis que pour les personnes ayant de jeunes enfants, mais certains pays ne prévoient aucun congé payé pour les aidants actifs d'adultes handicapés ou de personnes âgées. La reconnaissance du statut d'« aidant », n'en est qu'à ses débuts au niveau de l'UE, à l'exception de celle des mères de jeunes enfants, et sa « personnalisation » (statut offrant une protection sociale complète, etc.) dépend fortement des luttes politiques futures au sein du Conseil.

Conclusions

Une approche multidimensionnelle est nécessaire pour relever les défis dans le domaine des soins de longue durée (voir aussi Eurofound 2015). En ce qui concerne les aidants ayant un emploi, des services de soins à long terme communautaires et à domicile convenablement organisés sont nécessaires pour satisfaire les besoins des personnes

dépendantes et leurs aidants, avec des dispositions souples et des congés payés, des arrangements de travail flexible et des cotisations sociales fictives. L'institutionnalisation complète ne devrait être utilisée que pour les cas les plus sévères, à la fois pour des raisons financières et humanitaires, et il pourrait y avoir différentes solutions de semi-institutionnalisation, comme le logement assisté.

En général, la large différenciation actuelle de la couverture et des types de prestations nationales disponibles pour les aidants résulte à la fois de l'inégal développement des systèmes de SLD et des différences d'attentes quant à l'implication des membres de la famille dans l'aide à leurs proches handicapés ou dépendants. Dans le même temps, le développement d'une zone un peu grise entre aide familiale totalement impayée et aide rémunérée, bien définie et réglementée constitue une nouvelle évolution. Les aidants familiaux reçoivent en effet de plus en plus une forme de compensation, mais pas toujours l'équivalent d'un salaire doté de toutes les caractéristiques de droits sociaux qui y sont associées. Reste à déterminer si cette évolution représente une reconnaissance positive de la valeur économique des soins familiaux et de leur coût pour l'aidant – ou constitue en fait un moyen de justifier l'insuffisance de la fourniture publique de services de SLD et de politiques de conciliation travail-famille en faveur des aidants.

Les pays les plus favorables à l'aide aux aidants sont ceux qui offrent une fourniture universelle (ou presque universelle) de services, ou qui réduisent la quantité d'aide à fournir par les membres de la famille grâce à des allocations affectées à l'achat de services d'aide. Les politiques axées sur le soutien à l'aide exclusivement (ou quasi-exclusivement) dispensée par la famille via des allocations (et non pas un salaire) accordées à l'aidant familial risquent de freiner la participation au marché du travail des femmes peu qualifiées ou celles qui ont des responsabilités familiales lourdes, ce qui les rend vulnérables à la pauvreté en particulier lorsque la période d'aide prend fin. Les pays qui ont des politiques les moins favorables, ne fournissent aucun service, aucun congé et aucune allocation de soins, ou seulement des allocations très faibles. Il convient d'ajouter qu'ils ne soutiennent ni les aidants (qu'ils aient ou non un emploi) ni les personnes dépendantes elles-mêmes.

L'action prioritaire de l'UE en matière de conciliation entre vie professionnelle et vie privée a été lancée en 2016, avec une dimension spécifique concernant les aidants familiaux des personnes handicapées ou les personnes âgées dépendantes. Elle constitue une étape importante dans un long processus vertueux de convergence des politiques de SLD soutenables à la fois pour les budgets publics et pour les aidants familiaux. Le résultat de ce processus est cependant incertain, pour diverses raisons. Premièrement, en raison du principe de subsidiarité, les politiques nationales de SLD restent de la compétence de chaque État membre, ce qui limite l'impact potentiel des initiatives de l'UE, dans un contexte caractérisé par de larges différences entre pays en matière de dépenses (graphique 2), ainsi que de couverture et de formes de soutien. Ces différences entre pays ont été encore amplifiées par l'impact variable des mesures d'austérité nationales et de l'UE – certains des pays les plus touchés ayant des politiques de SLD moins développées. Deuxièmement, certaines évolutions des politiques sociales peuvent avoir des conséquences imprévues sur les personnes qui ont des ressources très inégales ainsi que des options personnelles différentes au sein de chaque pays et entre

eux. Troisièmement, il convient de souligner que l'accent mis sur le discours politique de l'UE dans ce domaine concerne exclusivement les aidants ayant un emploi. On ne tient pas compte des besoins des aidants qui sont en dehors du marché du travail, même si, dans de nombreux pays européens, ils constituent la majorité des personnes qui prennent l'aide en charge.

Enfin, nous devons souligner le changement progressif de signification de l'aide informelle au niveau des politiques nationales et dans le discours de l'UE. Des réformes transforment progressivement le statut d'aidant familial en statut embryonnaire de travailleur (par exemple, les cotisations sociales fictives, les indemnités pour les aidants, etc.). Mais il existe un risque que ce processus n'entre en conflit avec le désir croissant des personnes âgées de rester autonomes, et leur souhait de ne pas dépendre du soutien pratique de leurs enfants (lorsqu'ils en ont). Il existe également un risque que la refamilialisation de l'aide informelle se heurte à la tendance historique à l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail ainsi qu'aux changements démographiques et familiaux.

Références

- Albertini M. (2016) Ageing and family solidarity in Europe. Patterns and driving factors of intergenerational support, Policy Research Working Paper 7678, World Bank Group, Poverty and Equity Global Practice Group.
- Albertini M. et Mencarini L. (2014) Childlessness and Support Networks in Later Life: New Pressures on Familistic Welfare States?, *Journal of Family Issues*, 35(3), 331-357.
- Albertini M. et Saraceno C. (2008) Intergenerational contact and support: the long-term effects of marital instability in Italy, in Saraceno C. (dir.) *Families, Ageing and Social Policy; Intergenerational solidarity in European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 194-216.
- Bettio F., Simonazzi A. et Villa P. (2006) Change in Care Regimes and Female Migration: The 'Care Drain' in the Mediterranean, *Journal of European Social Policy*, 16(3), 271-85.
- Bouget D., Spasova S. et Vanhercke B. (2016) Work-life balance measures for persons of working age with dependent relatives in Europe - A study of national policies 2016, European Social Protection Network (ESPN), Synthesis Report to the European Commission, Bruxelles. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelD=3588>.
- Brandt M., Haberkern K. et Szydlick M. (2009) Intergenerational help and care in Europe, *European Sociological Review*, 25(5), 585-601. doi:10.1093/esr/jcn076
- BusinessEurope (2015) Addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers - BusinessEurope response to first-stage social partner consultation, Bruxelles, 15 décembre.
- BusinessEurope (2017) Position Paper on Work-Life Balance for Working Parents and Carers, Bruxelles, 22 juin.
- Caracciolo di Torella E. et Masselot A. (2010) *Reconciling Work and Family Life in EU Law and Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- CES (2016), Position de la CES sur la deuxième étape Consultation des partenaires sociaux au niveau européen en vertu de l'article 154 du TFUE sur les actions possibles pour relever les

- défis de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée auxquels sont confrontés les parents qui travaillent et les soignants, 6 octobre 2016.
- Commission européenne (2015a) New start to address the challenges of work-life balance faced by working families, Roadmap, août, Bruxelles.
- Commission européenne (2015b) Programme de travail de la Commission pour 2016, L'heure n'est plus à une gestion conventionnelle, Strasbourg, COM (2015) 610 final, 27 octobre 2015.
- Commission européenne (2015c) The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy 3/2015.
- Commission européenne (2015d) Première phase de consultation des partenaires sociaux, en vertu de l'article 154 du TFUE, sur d'éventuelles mesures concernant les problèmes pour concilier vie professionnelle et vie privée rencontrés par les parents et dispensateurs de soins qui travaillent, C(2015) 7754 final, 11 novembre 2015.
- Commission européenne (2016a) Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems and Fiscal Sustainability, prepared by the Commission Services (Directorate-General for Economic and Financial Affairs), and the Economic Policy Committee (Ageing Working Group), Volumes 1 et 2, Bruxelles.
- Commission européenne (2016b) First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights accompanying Commission Communication COM (2016) 127 final on 'Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights', Staff Working Documents SWD(2016) 50 final and SWD(2016) 51 final. http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en
- Commission européenne (2016c) Statement accompanying the Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, 26 April 2017.
- Commission européenne (2016d) Examen annuel de la croissance 2017, COM (2016) 725 final, 16 novembre 2016.
- Commission européenne (2017) Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM (2017) 253 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne et CPS (2014) Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Conseil de l'Union européenne (2000) Résolution du Conseil et des ministres de l'emploi et de la politique sociale, réunis au sein du Conseil du 29 juin 2000 relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale, JO C 218, 31 juillet 2000, 5-7.
- Crespo L. (2006) Caring for parents and employment status of European mid-life women, CEMFI Working Paper, 0615, Madrid, Center for Monetary and Financial Studies.
- Da Roit B. et Naldini M. (2010) Should I stay or should I go? Combining work and care for an older parent in Italy, South European Society and Politics, 15(4), 531-51.
- Da Roit B., Hoogenboom M. et Weicht B. (2015) The Gender Informal Care Gap, European Societies, 17(2), 199-218. doi:10.1080/14616696.2015.1007153
- Dykstra P.A. et Hagestad G.O. (2007) Roads less taken: Developing a nuanced view of older adults without children, Journal of Family Issues, 28(10), 1275-1310.
- ESPN (2016) Thematic Reports on work-life balance measures for persons of working age with dependent relatives, European Social Policy Network. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelId=3589>

- Eurofound (2015) *Working and Caring. Reconciliation measures in times of demographic change*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Ghailani D. (2014) L'égalité des genres du traité de Rome au débat sur les quotas : entre mythes et réalités, in Natali D. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2013*, Bruxelles, ETUI et OSE, 169-200.
- Giannelli G. C., Mangiacavalli L. et Picco L. (2010) *GDP and the Value of Family Caretaking: How Much Does Europe Care?* IZA Discussion Paper, 5046, Bonn, Institute for the Study of Labor.
- Graziano P., Jacquot S. et Palier B. (2011) *The Domestic Usages of Europe in Reconciliation Policies*, *European Journal of Social Security*, 13(1), 3-25.
- Haber Kern K. et Szydlik M. (2010) *State care provision. Societal opinions and children's care of older parents in Western Europe*, *Ageing & Society*, 30(02), 299-323.
- Heitmueller A. et Michaud P.-C. (2006) *Informal care and employment in England: evidence from the British Household Panel Survey*, IZA Discussion Paper, 2010, Bonn, Institute for the Study of Labor.
- Jacquot S., Ledoux C. et Palier B. (2012) *Changing French Reconciliation Policies and the Usages of Europe: Reluctant Europeanization*, in Lombardo E. et Forest M. (eds.) *The Europeanization of Gender Equality Policies*. Gender and Politics Series, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 75-99.
- Jenson J. et Jacobzone S. (2000) *Care Allowances for the Frail Elderly and Their Impact on Women Care-Givers*, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, 41, Paris Organisation de coopération et de développement économiques.
- Keck W. et Saraceno C. (2010) *Caring for an elderly parent while working for pay in the German welfare regime*, *International Journal of Ageing and Later Life*, 5(1), 107-138.
- Kilkey M., Lutz H. et Möllenbeck P. (2010) *Introduction: Domestic and care work at the intersection of welfare, gender and migration regimes: Some European experiences*, *Social Policy and Society*, 8(3), 379-384.
- Kotsadam A. (2011) *Does Informal Eldercare Impede Women's Employment? The Case of European Welfare States*, *Feminist Economics*, 17(2), 121-144.
- Leitner S. (2003) *Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective*, *European Societies*, 5(4), 353-375. doi:10.1080/1461669032000127642
- MISSOC (2017) *MISSOC Comparative Tables Database*, janvier, Bruxelles, Mutual Information System on Social Protection.
- Murphy M., Martikainen P. et Pennec S. (2006) *Demographic Change and the Supply of Potential Family Supporters*, *European Journal of Population*, 22(3), 219-240.
- Naldini M., Pavolini E. et Solera C. (2016) *Female employment and elderly care: the role of care policies and culture in 21 European countries*, *Work, Employment and Society*, 30(4), 607-630. doi:10.1177/0950017015625602
- OCDE (2011) *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE (2016) *OECD Family Database, LMF2.4, Family-Friendly Workplace Practices*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Orloff A.S. (1993) *Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states*, *American Sociological Review*, 58(3), 303-328. doi:10.2307/2095903
- Ranci C. et Pavolini E. (dir.) (2012) *Reforms in Long-term Care Policies in Europe, Investigating Institutional Change and Social Impacts*, New York, Springer.

- Ranci C. et Pavolini E. (2015) Not all that glitters is gold. Long term care reforms in the last two decades in Europe, *Journal of European Social Policy*, 25(3), 270–285.
- Saraceno C. (2004) De-familization or re-familization? Trends in income tested family benefits, in Knijn T. et Komter. A. (dir.) *Solidarity Between the Sexes and the Generations: Transformations in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 68-88.
- Saraceno C. (2010) Social inequalities in facing old-age dependency: a bi-generational perspective, *Journal of European Social Policy*, 20(1), 32-44.
- Saraceno C. et Keck W. (2010) Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?, *European Societies*, 12(5), 675-696.
- Saraceno C. et Keck W. (2011) Towards an integrated approach for the analysis of gender equity in policies supporting paid work and care responsibilities, *Demographic Research*, 25(11), 371-406.
- Sarasa S. (2008) Do Welfare Benefits Affect Women's Choices of Adult Caregiving?, *European Sociological Review*, 24 (1), 37–51.
- Sarasa S. et Billingsley S. (2008) Personal and household caregiving from adult children to parents and social stratification, in Saraceno C. (dir.) *Families, Aging and Social Policy. Intergenerational Solidarity in European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 123-146.
- Schmid T., Brandt M. et Haberkern K. (2012) Gendered support to older parents: Do welfare states matter?, *European Journal of Ageing*, 9(1), 39–50.
- Spiess K. et Schneider U. (2003) Interactions between Care-Giving and Paid Work Hours among European Midlife Women, 1994 to 1996, *Ageing and Society*, 23(1), 41–68.
- Triantafyllou J., Naiditch M. et Repkova K. *et al.* (2010) Informal care in the long-term care system, European overview paper, FP7 project-Interlinks, Athènes/Vienne, mai. http://www.euro-centre.org/data/1278594816_84909.pdf

Tous les liens ont été vérifiés le 05.11.2017.

Chapitre 9

Une population active vieillissante en Europe : défis, politiques et pratiques

Ramón Peña-Casas

Introduction

Depuis le début des années 1990, la question du vieillissement des populations est à l'agenda politique de la plupart des États membres de l'Union européenne (UE). L'amélioration des conditions de vie et les avancées scientifiques ont contribué à l'allongement graduel des espérances de vie. Le vieillissement programmé de la population européenne est d'autant plus accéléré que les taux de fécondité se réduisent, passant dans bien des cas sous le seuil nécessaire au remplacement de la population. Ces tendances démographiques se sont accompagnées de profondes transformations que les crises économiques des dernières années ont exacerbées.

Le problème rencontré par les sociétés européennes en raison de la proportion croissante d'une population vieillissante et dépendante, conjugué à la diminution de la main-d'œuvre associée, est déjà bien établi et connu depuis des années. La part accrue d'une population dépendante vieillissante exerce une forte pression sur les ressources de protection sociale, car la hausse des dépenses (soins de santé, soins de longue durée, pensions, etc.) doit être financée en majeure partie par les contributions et les taxes payées par une main-d'œuvre plus jeune et en diminution (Commission européenne 2015a et 2004). La pression de l'UE sur ses États membres est d'autant plus élevée que les dépenses sociales à court et à long termes des pays sont maintenant limitées par les contraintes budgétaires durables imposées par le cadre de la nouvelle gouvernance économique de l'UE (Pacte de stabilité et de croissance, Semestre européen) et les conséquences persistantes des crises économiques. Les systèmes nationaux de protection sociale sont pris entre le souhait de maintenir, voire améliorer l'adéquation des dispositifs et la nécessité de préserver leur soutenabilité financière. C'est un défi commun rencontré par tous les pays de l'UE, bien qu'à des degrés variables selon les situations nationales (CPS 2015).

Dans le contexte de la mondialisation, le vieillissement des populations est considéré comme un enjeu global, ce qui mène des institutions internationales telles que les Nations Unies (ONU) et ses agences – l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (OIT) – mais aussi la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), à élaborer des analyses et stratégies pour faire face aux conséquences du vieillissement observé dans de nombreux pays. La capacité d'adaptation des personnes, des entreprises et des sociétés, ainsi que la

capacité des décideurs et des institutions à générer de solides ajustements structurels et comportementaux joueront un rôle clé dans les résultats du vieillissement (OMS 2012).

Le concept multidimensionnel de « vieillissement actif », promu par l'UE (voir section 2), a été forgé par le travail de ces institutions, reflétant la nécessité de développer des approches intégrées du problème du vieillissement. Selon la définition donnée par l'OMS en 2002, qui est utilisée dans les documents des institutions européennes, « le vieillissement actif est le processus d'optimisation des opportunités de santé, de participation et de sécurité afin d'améliorer la qualité de vie à mesure que les personnes vieillissent. Cela s'applique aux individus et aux groupes de population. Le vieillissement actif permet aux gens de réaliser leur potentiel de bien-être physique, social et mental tout au long de la vie et de participer à la société, tout en leur offrant une protection, une sécurité et des soins adéquats lorsqu'ils en ont besoin » (OMS 2012 : 12). La notion de vieillissement actif élargit donc la portée de l'action politique de la viabilité financière des systèmes à l'inclusion sociale générale, à la participation à la société et à la qualité de vie du vieillissement de la population en meilleure santé. Être « actif » désigne la participation continue aux affaires sociales, économiques, culturelles, spirituelles et civiques et ne se limite pas à occuper un emploi. Bien que la nécessité de maximiser le taux d'emploi, notamment en incitant les personnes âgées à rester actives aussi longtemps que possible, soit devenue l'un des principaux moteurs des réformes politiques dans les pays de l'UE, le cadre plus large du vieillissement actif devrait donc également être pris en compte (Zaidi 2008).

Dans ce contexte multidimensionnel, ce chapitre se focalise plus particulièrement sur les réformes et politiques mises en œuvre dans l'UE pour favoriser l'activité de personnes plus âgées. Une première section décrit brièvement la situation sur les marchés de l'emploi de l'UE des personnes âgées. Ensuite sont passées en revue les initiatives mises en œuvre par les institutions européennes pour promouvoir la participation des plus âgés (section 2). Une attention particulière est portée au récent accord-cadre signé par les partenaires sociaux européens (section 3). Les actions entreprises par les pays européens sont ensuite passées en revue (section 4) avant que des conclusions d'ensemble soient présentées, soulignant que si l'emploi des jeunes est devenu une priorité de l'UE, une attention particulière devrait également être accordée à favoriser la participation et l'inclusion sociale d'une population européenne vieillissante (section 5).

1. Quelle est la situation des âgés actifs dans les pays de l'UE ?

Le tableau ci-dessous résume les principaux paramètres en termes d'emploi et de chômage des travailleurs âgés inclus dans la tranche d'âge allant de 55 à 64 ans pour l'année 2015.

En 2015, le taux d'emploi des 55-64 ans était de 53,3 % pour l'UE28. Cette moyenne européenne masque une grande hétérogénéité entre les pays européens, les taux d'emploi pouvant être inférieurs à 40 % dans plusieurs pays (Grèce, Slovénie, Luxembourg, Croatie) pour atteindre, à l'inverse, des valeurs supérieures à 60 % dans d'autres pays (par exemple en Allemagne, Estonie, Danemark ou Royaume-Uni), atteignant même 74,5 % en Suède.

Tableau 1 Taux d'emploi, d'emploi à temps partiel et de chômage des 55-64 ans, 2015

	Emploi			Temps partiel			Chômage		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
UE-28	53,3	60,2	46,9	22,1	10,7	35,9	7,0	7,5	6,3
Allemagne	66,2	71,3	61,2	30,2	10,7	52,0	4,7	5,2	4,1
Autriche	46,3	54,1	38,8	29,0	12,8	50,5	4,7	5,7	3,4
Belgique	44,0	48,9	39,3	33,6	18,4	52,2	5,6	6,3	4,7
Bulgarie	53,0	56,8	49,5	2,8	2,2	3,6	8,7	9,4	8,0
Chypre	48,5	57,8	39,5	16,9	13,7	21,4	15,6	17,4	12,8
Croatie	39,0	48,0	30,6	8,8	7,2	11,3	11,6	12,2	10,6
Danemark	64,7	69,8	59,6	20,0	10,2	31,3	4,4	4,0	4,8
Espagne	46,9	54,0	40,2	12,4	5,1	21,9	18,6	18,5	18,7
Estonie	64,5	63,1	65,7	9,7	6,5	12,2	6,0	6,9	5,4
Finlande	60,0	57,4	62,5	15,3	12,6	17,7	8,0	9,2	7,0
France	48,8	50,8	47,0	22,5	10,7	34,3	7,4	8,0	6,8
Grèce	34,3	44,9	24,7	8,0	5,0	13,1	17,5	18,1	16,5
Hongrie	45,3	54,4	37,7	10,3	6,7	14,7	5,8	6,0	5,5
Irlande	55,6	64,9	46,4	25,9	13,4	43,0	7,6	9,2	5,3
Italie	48,2	59,3	37,9	13,7	6,8	23,8	5,5	6,4	4,3
Lettonie	59,4	60,1	58,9	9,3	6,7	11,4	9,3	11,6	7,3
Lituanie	60,4	62,4	58,8	11,1	8,2	13,5	8,7	10,6	7,1
Luxembourg	38,4	43,0	33,7	25,5	10,1	46,1	4,7	5,4	:
Malte	40,3	58,8	21,9	14,5	7,0	34,5	4,8	5,3	:
Pays-Bas	61,7	71,1	52,4	49,2	25,4	81,3	8,1	8,4	7,6
Pologne	44,3	54,2	35,5	10,4	7,1	14,7	5,4	5,9	4,8
Portugal	49,9	56,0	44,5	16,5	12,9	20,6	12,5	13,9	10,7
République tchèque	55,5	65,5	45,9	7,6	4,4	12,0	4,4	4,0	4,9
Roumanie	41,1	51,2	32,1	15,1	12,3	19,2	3,7	4,8	2,2
Royaume-Uni	62,2	68,7	56,0	30,9	15,9	48,7	3,4	3,8	3,0
Slovaquie	47,0	53,6	41,0	7,3	5,0	10,0	9,3	8,2	10,6
Slovénie	36,6	42,6	30,5	13,4	11,0	16,8	7,8	8,1	7,2
Suède	74,5	76,8	72,1	24,6	13,9	36,2	5,3	6,1	4,6

 Source: European Union labour force survey, online Eurostat database: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Entre 2000 et 2015, ce taux a augmenté dans presque tous les pays, sauf en Roumanie et dans une moindre mesure en Grèce, au Portugal et à Chypre, où une diminution a été observée. Pour l'UE28 la hausse du taux d'emploi des travailleurs âgés depuis 2000 est de 15,6 % en moyenne, mais elle a été particulièrement marquée dans certains pays (Bulgarie, Allemagne, Italie, Lettonie, Hongrie, Pays-Bas, Slovaquie)¹. A contrario, certains pays ont connu une récession de l'emploi des âgés depuis le début du millénaire, notamment la Roumanie et la Grèce.

Les 55-64 ans travaillent plus fréquemment à temps partiel que les plus jeunes. En 2015 dans l'UE28, 22,1 % des travailleurs âgés occupaient un emploi à temps partiel, contre 17,6 % des 25-54 ans. C'est tout particulièrement le cas aux Pays-Bas (49,2 %), où le travail à temps partiel est plus fréquent pour l'ensemble de la population que dans les autres pays européens, mais aussi dans une moindre mesure en Belgique, Allemagne, Autriche, Royaume-Uni et Irlande (environ 30 %).

Les taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 64 ans sont généralement supérieurs à ceux des femmes du même âge. Alors que la moyenne européenne du taux d'emploi des hommes âgés est de 60,2 % en 2015, elle n'est que de 46,9 % pour les femmes. Seules la Finlande et l'Estonie ont des taux d'emploi féminins (légèrement) supérieurs à ceux des hommes. Dans le reste de l'UE, les taux d'emploi des femmes âgées sont inférieurs à ceux des hommes âgés, la différence pouvant parfois être considérable, de près de 20 points de pourcentage (par exemple Italie, Grèce, République tchèque, Roumanie mais aussi Pays-Bas). Si les femmes âgées occupent moins fréquemment un emploi que leurs homologues masculins, cet emploi est bien plus souvent à temps partiel pour les femmes. Ainsi en 2015, 35,9 % des femmes de 55 à 64 ans en Europe travaillaient à temps partiel, pour seulement 10,7 % des hommes dans la même tranche d'âge. La différence entre genres est considérable dans certains États membres où près d'une femme âgée sur deux travaille à temps partiel (par exemple en Belgique, Allemagne, Autriche, au Royaume-Uni et en Irlande), cette proportion grimant même à 81,3 % aux Pays-Bas, champion hors catégorie du travail féminin à temps partiel en Europe.

En ce qui concerne le chômage des personnes âgées de 55 à 64 ans, le taux de l'UE28 atteignait 7 % en 2015, avec une occurrence plus marquée en Grèce et en Espagne (aux alentours de 17 %) que dans les autres pays européens. Contrairement à ce qui est observé pour les taux d'emploi, le niveau du chômage des âgés a relativement peu varié dans l'ensemble depuis 2000. Il a néanmoins baissé sensiblement dans certains pays, principalement des pays d'Europe de l'Est (pays baltes, Pologne, Bulgarie, République tchèque et Slovaquie) mais aussi en Allemagne. Le chômage des 55-64 ans a par contre sensiblement augmenté depuis 2000 dans d'autres pays (par exemple la Grèce, Chypre, Portugal, Espagne, Pays-Bas, Irlande, Luxembourg). Si des différences marquées existent entre les taux d'emploi des plus âgés (55-64 ans) et des plus jeunes (25-54 ans) c'est moins le cas pour les taux de chômage, qui sont relativement similaires pour les deux groupes d'âge. Ceci s'explique notamment par la plus grande incidence du chômage de longue durée parmi les travailleurs âgés, ainsi que par une transition plus faible que les chômeurs

1. Les données relatives aux séries chronologiques des taux d'emploi et de chômage ne sont pas présentées ici par manque de place, mais sont disponibles sur le site d'Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

plus jeunes vers les nouveaux emplois. L'accès à l'emploi des chômeurs âgés est d'autant plus faible qu'ils doivent aussi faire face à une réticence marquée des employeurs en matière de recrutement des plus âgés. Selon le sondage Eurobaromètre sur la perception de la discrimination dans l'UE en 2015, l'âge est le critère le plus discriminant lors de l'embauche, avant l'apparence physique ou les origines (Commission européenne 2015b).

Malgré les dispositions légales existant aux niveaux européen et nationaux en matière de non-discrimination basée sur l'âge, et les incitants financiers mis en place pour encourager l'embauche et/ou le maintien dans l'emploi des seniors, la « culture » des employeurs n'est toujours pas favorable aux travailleurs et chômeurs âgés. Cette discrimination se fonde notamment sur des mythes relatifs à leur supposée productivité décroissante allant de pair avec un coût salarial plus élevé (Lallemand et Rycx 2009), mais aussi une supposée moindre perméabilité à l'innovation et à la formation professionnelle, notamment aux nouvelles technologies (Commission européenne 2016 ; Börsch-Supan 2013 ; Ghosheh 2008). La formation permet généralement aux travailleurs de maintenir ou d'améliorer leurs compétences et leurs perspectives de carrière, ce qui contribue à retarder les sorties précoces de la population active, mais les travailleurs âgés sont moins impliqués dans la formation et l'apprentissage continu que les travailleurs plus jeunes, ce qui conduit à des degrés plus élevés de désadaptation des compétences (CEDEFOP 2015).

2. Quelles initiatives des institutions de l'Union européenne ?

La question du vieillissement actif est évoquée explicitement au niveau européen depuis le milieu des années 90, avec l'organisation en 1993 de l'Année européenne des personnes âgées et de la solidarité entre les générations, ou la publication en 1994 du livre blanc « Croissance, compétitivité et emploi ». L'introduction d'un chapitre Emploi dans le Traité d'Amsterdam en 1997 a permis le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), qui va fournir le cadre au développement dans les années ultérieures d'une politique sur le vieillissement actif, principalement fondée sur une logique d'activation (Peña-Casas 2010). Au début du millénaire, le lancement de la Stratégie de Lisbonne, qui couvrait les années 2000 à 2010, va confirmer cet accent sur le vieillissement actif. Deux objectifs chiffrés à l'horizon 2010 ont même été fixés lors des Conseils européens de Stockholm en 2001 et de Barcelone en 2002. L'objectif de Stockholm visait l'augmentation du taux moyen d'emploi de l'UE pour les femmes et les hommes âgés (55-64 ans) à 50 %. L'objectif de Barcelone concernait l'augmentation progressive d'environ 5 ans de l'âge moyen effectif auquel les personnes arrêtent de travailler, mettant en exergue l'un des autres axes de réformes promu dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, celui de la réforme des pensions. Une évaluation de la Stratégie faite par la Commission européenne en 2010 a montré que les objectifs les plus importants n'avaient pas été atteints², tout en soulignant cependant que la Stratégie

2. En 2010, les objectifs de Stockholm et Barcelone n'étaient pas atteints : selon les données d'Eurostat le taux d'emploi des 55-64 ans dans l'UE-27 est passé de 36,8 % en 2000 à 46,3 % en 2010, en deçà des 50 % espérés. Néanmoins, il convient de noter qu'en 2015 l'objectif est atteint, 53,4 % des 55-64 ans étant en emploi. De même, l'âge moyen effectif auquel les personnes arrêtent de travailler est passé de 60,8 ans en 2002 à 61,6 ans en 2010, soit loin des 5 ans de progression demandés. Cependant si la progression est lente, elle s'inscrit dans le long terme dans une perspective haussière, alors que l'âge moyen de départ à la retraite tendait à diminuer depuis les années 1970 (Eurostat online data : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

avait permis de dégager un large consensus sur les réformes nécessaires dans l'UE, afin de rendre l'économie plus résiliente et d'apporter des avantages concrets aux citoyens et aux entreprises de l'UE (Commission européenne 2010).

La Stratégie Europe 2020, qui succède à la Stratégie de Lisbonne pour la période allant de 2010 à 2020, intègre ces axes de réforme pour le vieillissement actif et la réforme des systèmes de pensions, tout en se gardant bien de renouveler ou prolonger explicitement les objectifs chiffrés non-atteints de Stockholm et Barcelone. Europe 2020 s'inscrit encore plus fermement dans une logique de contrôle des coûts et de maîtrise des dépenses liées au vieillissement de la population européenne (Daly 2012). Les crises économiques qui plombent les économies européennes depuis 2008 ont accentué cette tendance, en la couvrant d'une chape d'austérité budgétaire dans le cadre de la gouvernance économique de l'UE. Les priorités correspondant au vieillissement actif sont dorénavant incluses dans le cadre étroit et focalisé de l'initiative phare « Un agenda pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois », visant à maximiser le taux d'emploi européen. Pour atteindre cet objectif, il est crucial de mieux utiliser le potentiel des Européens âgés. De même, les réformes des systèmes nationaux ou régionaux de protection sociale en Europe, en particulier les pensions, les soins de santé et les soins de longue durée, sont considérées comme une composante importante de la réponse constructive au vieillissement de la population. En outre, le financement de ces systèmes est également affecté par la crise économique actuelle qui a conduit à des déficits publics et des niveaux d'endettement élevés. L'une des questions les plus importantes posée au niveau européen est donc de savoir comment rétablir des finances publiques équilibrées et assurer la pérennité des régimes de protection sociale sans trop pénaliser les jeunes générations à l'avenir.

Le lancement en 2012 de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations a été le moment où la question du vieillissement actif a été la plus visible récemment dans l'agenda européen. Les objectifs de l'Année européenne étaient les suivants : valoriser le vieillissement actif et la solidarité entre les générations, avoir des débats et des échanges sur le sujet, promouvoir des activités visant à surmonter la discrimination liée à l'âge. Un outil de mesure sous la forme d'un indice du vieillissement actif a aussi été développé en collaboration avec les Nations Unies³. Au cours de l'année, des centaines d'initiatives distinctes concernant le vieillissement actif eurent lieu au niveau européen et national, visant principalement l'amélioration de l'information sur le vieillissement actif et l'échange de « bonnes pratiques » en termes de politiques menées par les autorités publiques et les entreprises (Tymowski 2015).

Parmi ces nombreuses réalisations, l'on trouve notamment la préparation conjointe par le Comité européen de l'emploi (EMCO) et le Comité européen de la protection sociale (CPS) d'une liste de principes directeurs visant à promouvoir le vieillissement actif parmi les États membres de l'UE. Ces principes ont été approuvés par le Conseil

3. Les 22 indicateurs synthétisés dans l'« active ageing index (AAI) » couvrent quatre domaines : l'emploi, la participation à la société, la possibilité de mener une vie indépendante en bonne santé et en sécurité, et l'existence d'un environnement favorisant le vieillissement actif (<https://statswiki.unece.org/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>).

de l'UE dans sa Déclaration de 2012 sur l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations – la voie à suivre (Conseil européen 2012). Ces 19 principes, toujours d'actualité, et organisés selon les trois axes d'actions de l'année européenne (emploi, participation à la société, et capacité de mener une vie autonome) sont présentés en annexe 1.

La question du vieillissement actif, ou en tout cas ses dimensions liées à l'emploi et aux transitions vers la retraite, reste à l'arrière-plan de l'agenda européen et de la Stratégie Europe 2020. Il faut dire qu'en la matière les compétences de l'UE restent limitées, les principaux leviers d'action se situant au niveau des (grandes) entreprises et dans le dialogue social. Selon Naegele et Walker (2006), huit domaines clés dans les pratiques des entreprises européennes composent la gestion active du vieillissement de la main-d'œuvre : le recrutement, l'apprentissage et la formation professionnelle, le développement et l'aménagement de carrière, la flexibilisation du temps de travail, la conception et l'agencement du lieu de travail, le redéploiement de l'activité, la gestion de la fin de l'emploi et de la transition vers la retraite, et enfin une approche globale intégrant les actions précitées.

Comme nous le rappelons dans la section 4, un grand nombre de réformes de la protection sociale et des politiques du marché du travail font aussi l'objet d'un dialogue social dans plusieurs pays de l'UE, entre partenaires sociaux pour les aspects liés à l'emploi, mais aussi avec la société civile si une approche multidimensionnelle du vieillissement actif est considérée. Au niveau européen, le principal développement en la matière au cours de l'année 2016 intervient dans le cadre du dialogue social interprofessionnel avec la signature d'un accord-cadre sur le vieillissement actif.

3. Accord-cadre européen sur le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle

Suite à l'année européenne du vieillissement actif de 2012 et conformément aux orientations définies dans leur programme de travail 2015-2017, les partenaires sociaux européens ont conclu en décembre 2016 les négociations sur un Accord-cadre autonome sur le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle⁴. L'accord-cadre a été formellement signé le 8 mars 2017 par la CES (Confédération européenne des syndicats), Business Europe (Confédération des entreprises européennes), l'UAEPME (Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises) et le CEEP (Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics). L'objectif de l'accord est de favoriser l'information et l'échange de pratiques visant à maintenir des conditions de travail de qualité tout au long de la vie pour pouvoir travailler jusqu'à l'âge légal de la retraite, en bonne santé. Cette démarche est aussi inscrite dans la perspective d'une solidarité intergénérationnelle en permettant le transfert de connaissances et de compétences entre travailleurs de différentes catégories d'âge. La promotion d'emplois durables et de qualité dans le cadre de marchés du travail inclusifs, qui était l'objet du

4. https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/press-release/files/framework_agreement_on_active_ageing_003.pdf

précédent accord-cadre signé en 2010⁵, fait également sens dans cette perspective de solidarité entre générations.

L'accord-cadre de 2016 prévoit la collaboration des partenaires autour de cinq axes : l'évaluation stratégique de la démographie de la main-d'œuvre, la santé et sécurité au travail, les qualifications et la gestion des compétences, l'organisation du travail dans une perspective de durabilité, et une approche intergénérationnelle.

L'évaluation stratégique de la démographie de la main-d'œuvre devrait permettre d'utiliser et développer des outils d'évaluation déjà existants en y incluant notamment des questions spécifiques telles que la pyramide des âges actuelle et projetée, les compétences, qualifications et expériences, les conditions de travail y compris des considérations particulières en matière de santé et de sécurité – en particulier pour les professions pénibles – ainsi que les développements liés à la numérisation et à l'innovation. Ces évaluations stratégiques, bien qu'elles ne soient pas une condition absolue de la mise en place de mesures adéquates dans la perspective du vieillissement actif, devraient néanmoins constituer une base de travail pour les employeurs, les travailleurs ou leurs représentants, conformément aux pratiques et procédures nationales, pour évaluer les risques et les opportunités, et prendre les mesures nécessaires pour s'adapter à l'évolution de la démographie.

La protection de la santé et sécurité sur le lieu de travail est naturellement au cœur des pratiques du dialogue social. Il s'agit ici, sur la base d'informations appropriées, d'identifier les tâches qui sont particulièrement exigeantes physiquement et/ou mentalement afin d'anticiper, prévenir et évaluer les risques pour la santé et la sécurité sur le lieu de travail, conformément à la directive-cadre de l'UE sur la santé et la sécurité au travail (89/391/CEE) (Ponce Del Castillo 2016). Cette démarche doit permettre d'identifier des ajustements pratiques à l'environnement de travail qui sont nécessaires pour prévenir ou réduire les demandes physiques ou mentales excessives pour les travailleurs, afin de leur permettre d'être en sécurité et en bonne santé pendant le travail jusqu'à l'âge légal de la retraite. L'accord-cadre propose un certain nombre de points qui pourraient faire l'objet de mesures ou d'instruments adaptés :

- ajustement des processus de travail et des lieux de travail ;
- répartition/affectation des tâches aux travailleurs ;
- stratégies de prévention efficaces et évaluation des risques, en tenant compte des obligations législatives existantes, y compris la formation de tous les travailleurs sur les règles de santé et de sécurité sur le lieu de travail ;
- promotion volontaire de la santé, y compris, par exemple, des actions de sensibilisation ;
- renforcement des connaissances de la gestion aux niveaux appropriés afin de relever les défis et appliquer les solutions possibles dans ce domaine ;
- mesures de santé et de sécurité prenant en compte la santé physique et psychologique des travailleurs ;

5. http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/FR%20%20Framework%20agreement%20ILM%20final%20agreed%20BE+ETUC.pdf

- examen des mesures de santé et de sécurité entre la direction et les représentants de la santé et de la sécurité, conformément aux exigences législatives existantes (CES *et al.* 2017).

Outre les questions de santé et sécurité, l'adaptation de l'organisation du travail en fonction des besoins des entreprises et des travailleurs constitue également un domaine privilégié du dialogue social. Dans la perspective du vieillissement actif, il s'agit aussi de favoriser une vie professionnelle saine et productive tout au long de la vie professionnelle, notamment en identifiant au niveau de l'entreprise les améliorations possibles en termes d'allocation de tâches. Parmi les domaines d'action possibles l'accord-cadre identifie :

- favoriser la capacité des travailleurs jeunes et des travailleurs âgés à mieux anticiper et à s'adapter aux changements dans l'organisation du travail ;
- agir sur les dispositions de travail, y compris en matière de temps de travail ;
- adapter l'attribution des tâches entre les travailleurs ;
- fournir les moyens nécessaires aux gestionnaires en matière d'âge ;
- lutter contre les stéréotypes liés à l'âge, par exemple en établissant des équipes mixtes ;
- introduire des mesures de transition pour les travailleurs âgés vers la fin de leur vie professionnelle ;
- recruter de nouveaux employés (CES *et al.* 2017).

Un autre axe important des mesures proposées dans l'accord-cadre concerne le soutien du développement des compétences et de l'apprentissage tout au long de la vie. Il s'agit de favoriser ainsi l'employabilité des travailleurs et l'optimisation du capital humain des entreprises en termes de compétences et de savoir-faire. L'accord-cadre rappelle ainsi que les partenaires sociaux ont pour rôle de faciliter un accès équitable aux travailleurs, quel que soit leur âge, à une offre de formation suffisamment large selon les pratiques et procédures nationales en vigueur, tout en encourageant tous les travailleurs à participer à cette formation. Ici aussi diverses mesures et actions potentielles sont soulignées :

- sensibiliser la direction et les représentants des travailleurs aux besoins en matière de compétences dans une perspective d'âge ;
- assurer la formation professionnelle pour les travailleurs de tous âges, visant à maintenir et développer les connaissances et les compétences nécessaires ;
- faciliter et soutenir le développement de carrière et la mobilité personnelle ;
- motiver et accroître la participation à la formation pour assurer des compétences actuelles dans des compétences numériques particulières ;
- incorporer la gestion des âges dans un développement plus large des compétences ;
- identifier et valoriser les compétences formelles et informelles que les travailleurs ont acquises au cours de leur vie professionnelle (CES *et al.* 2017).

Enfin, l'accord-cadre insiste sur la nécessité d'une approche intergénérationnelle afin de permettre une solidarité entre tous les travailleurs qui doivent être valorisés en fonction de leurs aptitudes, de leurs compétences et de leurs connaissances, indépendamment de leur âge. À nouveau, divers types de mesures potentielles sont identifiées :

- répartition des tâches en fonction de leurs capacités/compétences/connaissances ;
- plans de tutorat/encadrement pour accueillir et introduire les travailleurs plus jeunes dans leur milieu de travail, y compris les parcours leur permettant de réaliser leur potentiel ;
- programmes de transfert de connaissances/compétences, tant des travailleurs âgés vers les jeunes que l'inverse ;
- la création de banques de connaissances pour saisir le savoir-faire spécifique et l'intelligence professionnelle développée en interne et les transmettre aux nouveaux employés ;
- sensibilisation à l'importance d'une approche positive de la question de l'âge et à la promotion de la diversité des âges, en tenant compte des différentes possibilités concernant l'équilibre entre les âges au sein des équipes ;
- collaboration avec des établissements d'enseignement ou des services publics de l'emploi pour faciliter les transitions vers et au sein du marché du travail (CES *et al.* 2017).

L'accord-cadre doit être mis en application dans les trois ans suivant la date de signature, soit au plus tard en décembre 2019. La Confédération européenne des syndicats (CES) a insisté pour que l'accord soit contraignant pour les organisations membres des parties signataires. Ce caractère plus effectif a été la principale pierre d'achoppement lors de la négociation, les employeurs y étant opposés. Un problème connu des accords-cadres européens précédents est en effet la faiblesse de mise en œuvre par les États membres (Pochet et Degryse 2016 ; Degryse *et al.* 2011). L'accord rappelle donc que dans le cadre de l'article 155 du TFUE, cet accord-cadre autonome européen engage les signataires à promouvoir et à mettre en œuvre des outils et des mesures, le cas échéant, aux niveaux national, sectoriel ou de l'entreprise, conformément aux procédures et pratiques spécifiques à la gestion et à la main-d'œuvre dans les États membres de l'UE et dans les pays de l'Espace économique européen. Selon les termes de l'accord-cadre les organisations membres rendront compte de sa mise en œuvre au Comité du dialogue social⁶. Au cours des trois premières années suivant la signature de cet accord, ce Comité préparera et adoptera un tableau annuel résumant la mise en œuvre en cours de l'accord. Un rapport complet sur les actions de mise en œuvre sera préparé par le Comité du dialogue social et adopté par les partenaires sociaux européens au cours de la quatrième année. En cas de non-déclaration ou de non mise en œuvre après quatre ans, et après une évaluation dans le cadre du Comité de dialogue social, les partenaires sociaux européens s'engageront conjointement avec les partenaires sociaux nationaux des pays concernés afin d'identifier la meilleure façon de mettre en œuvre cet accord-cadre dans le contexte national. Il est encore trop tôt pour savoir comment se passera concrètement la mise en œuvre des actions prévues par cet accord, mais il se peut qu'il s'agisse du dernier de son genre, du moins au niveau interprofessionnel, si l'effectivité n'est pas au rendez-vous (Pochet et Degryse 2016).

6. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=479&langId=fr>

4. Quelles actions des États membres ?

Cette section s'appuie principalement sur une analyse des réformes relatives au vieillissement actif présentée dans le rapport réalisé par l'Observatoire social européen dans le cadre d'une recherche européenne portant sur la situation, les réformes et les politiques relatives au vieillissement de la population active dans l'UE (Peña-Casas et Ghailani 2016)⁷.

4.1 Protection sociale : hausser l'âge de la retraite

Le principal mouvement de réformes de la protection sociale concernant les personnes âgées s'est effectué dans le domaine des pensions. Quasiment tous les pays européens ont augmenté l'âge de la retraite, seule la Pologne s'inscrivant récemment à contre-courant d'une précédente réforme, pour faire passer l'âge de la retraite 67 à 65 ans chez les hommes et de 65 à 60 ans chez les femmes⁸. Tous les pays autorisent le cumul de revenus salariaux avec une pension, généralement de manière illimitée mais parfois limitée sur les montants cumulables (Belgique, Danemark, Espagne et Hongrie).

Divers mécanismes ont également été développés pour encourager les travailleurs âgés à reculer l'âge de leur retraite.

- De nombreux pays ont décidé d'éliminer progressivement ou de resserrer sérieusement l'accès à la retraite anticipée (par exemple Danemark, Grèce, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Autriche, Italie).
- D'autres pays (par exemple Finlande, Estonie, Chypre) accordent une prime aux retraités tardifs ou limitent les possibilités de pensions partielles (par exemple Danemark, Allemagne, Espagne, Italie, Croatie, Finlande et Suède).
- Les allocations d'invalidité ou d'incapacité peuvent généralement être cumulées aux pensions, mais dans des proportions limitées dans la plupart des pays, à l'exception de quelques pays où le cumul est illimité (Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Lituanie et Lettonie, Slovaquie), ou au contraire prohibé (Irlande, Italie et Luxembourg).
- Plusieurs pays ont des dispositifs de chômage spécifiques pour les plus âgés (par exemple Allemagne, Grèce, Italie, Hongrie, Finlande). Certains pays ont étendu la durée d'indemnisation des chômeurs âgés sous certaines conditions liées à l'âge et la proximité de la retraite (par exemple Irlande, Italie, Chypre, Lituanie, Slovaquie, Finlande). Certains pays accordent des avantages en cas de restructuration (par exemple Luxembourg, Allemagne, Belgique) ou permettent aux chômeurs âgés d'accéder à la retraite anticipée sous certaines conditions (par exemple Espagne, Pays-Bas, Slovaquie, Portugal, Pologne).

7. Le projet « Policies for an Aged Workforce in the EU » (PAWEU) était financé par la Commission européenne (Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion). Il rassemble, sous l'égide de la Fondazione Brodolini, l'Observatoire social européen, l'Institut italien pour la Sécurité sociale (INPS) et le ministère roumain de l'Emploi et la justice sociale. Le projet a analysé la situation de la population âgée dans l'UE, notamment les dimensions liées à l'employabilité et au travail, ainsi que les réformes entreprises dans les États membres pour maintenir ou réintégrer les plus âgés dans l'emploi.

8. <http://www.cleiss.fr/actu/2017/1702-pologne.html>

- Enfin, les personnes âgées dont les ressources propres sont insuffisantes peuvent aussi bénéficier dans la plupart des pays de l'accès à des dispositifs de revenu minimum garanti, qui s'adressent principalement aux personnes qui ne travaillent pas ou à celles qui ont un faible revenu plutôt qu'à des catégories spécifiques. Certains pays dispensent également une assistance sociale spécifique aux personnes au-dessus de l'âge de la retraite, soit sous la forme d'une pension sociale de vieillesse (par exemple Bulgarie, Chypre, Portugal, Lituanie), d'une allocation complémentaire pour personnes âgées (par exemple Belgique, France, Italie, Portugal, Slovénie) ou d'un crédit de pension (Royaume-Uni). Au cours des dernières années, les conditions d'accès ont néanmoins été resserrées et la disponibilité au travail a généralement été renforcée pour ceux qui sont (partiellement) aptes au travail dans les divers dispositifs de chômage, maladie/invalidité ou assistance sociale (Peña-Casas et Ghailani 2016).

4.2 Marché du travail : activer les travailleurs et les chômeurs âgés

Les politiques de l'emploi ont suivi le même chemin que les systèmes de protection sociale, avec de nombreuses réformes visant les travailleurs et les chômeurs âgés⁹.

Les réformes concernant explicitement les personnes âgées peuvent être réparties en trois groupes, celles qui ciblent le maintien à l'emploi des travailleurs âgés, ou le retour à l'emploi des chômeurs âgés, ou bien celles qui sont incluses dans des réformes plus générales ayant un impact sur les personnes âgées également.

Parmi les réformes dénombrées dans l'UE entre 2010 et 2014 par Peña-Casas et Ghailani (2016), 30 concernent directement les travailleurs âgés, 42 les chômeurs âgés et 18 sont des réformes plus générales. Certains pays ont mis en place des initiatives globales sur le vieillissement actif qui comprennent des stratégies nationales, des programmes et des accords de partenaires sociaux. Ces accords créent le cadre juridique et les conditions pour faciliter les carrières plus longues en s'attaquant aux défis des sociétés vieillissantes. De telles réformes globales ont été introduites par exemple en Bulgarie, Estonie, Roumanie, République tchèque, Irlande, Portugal et Espagne. D'autres pays (Chypre, Finlande, Hongrie et Lituanie) ont intégré des initiatives de soutien aux travailleurs âgés dans une approche plus générale des réformes du marché du travail. Les approches concernant l'égalité des chances, les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie et les initiatives plus vastes de promotion de la santé, même celles qui ne sont pas spécifiquement marquées comme stratégies nationales pour le vieillissement actif, peuvent aussi être incorporées dans cette catégorie des réformes générales. Dans certains pays ces approches globales résultent du dialogue social tripartite au niveau national ou des négociations sectorielles entre les partenaires sociaux (par exemple Belgique, Allemagne, France, Finlande, Danemark, Irlande).

9. L'analyse présentée ici s'appuie sur la base de données sur la réforme du marché du travail de la Commission européenne (LABREF), qui fournit un aperçu détaillé des réformes introduites ces dernières années (2010-2014). <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/>.

Entre 2010 et 2014, plusieurs réformes visent directement les travailleurs âgés. Les politiques actives du marché du travail ont été le principal domaine concerné, notamment au travers de réformes des services publics de l'emploi (par exemple Espagne, Pologne, Suède, Belgique), ou des politiques de formation (par exemple Allemagne, Pologne, Luxembourg). Des réformes ont aussi été mises en œuvre dans le domaine de la fiscalité du travail, principalement en ce qui concerne les cotisations de sécurité sociale des employeurs (par exemple Belgique et Italie) ou des salariés (par exemple Autriche ou Slovaquie). Des réformes ont également modifié la législation sur la protection de l'emploi, principalement sur les règles en cas de licenciement collectif (par exemple Belgique, Luxembourg et Espagne) ou la définition du licenciement équitable (Bulgarie). Trois réformes ont visé les avantages sociaux, notamment en Autriche et au Royaume-Uni.

De nombreuses réformes concernent directement le retour à l'emploi des chômeurs âgés. Elles se concentrent principalement sur les politiques actives du marché du travail par le biais de subventions à l'engagement de chômeurs âgés (par exemple Autriche, Slovaquie, Lettonie, Slovaquie, Portugal, Roumanie, Belgique, Pays-Bas, Espagne, France), les réformes des services publics de l'emploi pour une activation plus ciblée et adaptée (par exemple Belgique, Pays-Bas, France, Roumanie) ou la création directe d'emplois (par exemple Grèce, Slovaquie, Bulgarie). D'autres réformes visaient directement les régimes de chômage en conditionnant l'accès à des procédures d'activation (Espagne, Belgique) ou en étendant la durée d'indemnisation pour les chômeurs âgés (Slovaquie, Espagne).

Il est difficile d'évaluer quels sont les impacts concrets de ces réformes quand il s'agit d'évaluer les leviers qui incitent les travailleurs âgés à rester actifs le plus longtemps possible ou à réintégrer rapidement l'emploi. L'attribution de subsides aux entreprises pour le recrutement de chômeurs âgés et l'introduction ou le durcissement des mesures d'activation de ces derniers constituent deux des principaux axes des réformes mises en œuvre. Des études ont récemment fait le point sur l'efficacité relative de ces mesures. Le subventionnement de l'emploi des chômeurs âgés tend le plus souvent à un déplacement de l'emploi non subsidié (effets d'aubaine et de déplacement), générant des hausses très limitées de l'emploi des âgés, l'effet étant néanmoins plus positif en ce qui concerne le retour à l'emploi des femmes âgées, du moins dans certaines régions (Boockmann 2016). De même, les données empiriques relatives à l'activation des chômeurs âgés suggèrent qu'éliminer ou reculer l'âge des exemptions de recherche active d'emploi contribue certes à augmenter le retour à l'emploi des chômeurs âgés, mais à condition que cela fasse aussi l'objet d'un processus de suivi et de sanctions éventuelles garantissant l'efficacité de ces mesures (Bloemen 2016 ; Lammers *et al.* 2013). Ici encore la qualité de ce suivi est cruciale et dépend notamment des moyens mis en œuvre. Les données empiriques montrent aussi que souvent le retrait des exemptions a pour effet négatif d'accroître l'ampleur des transitions vers l'inactivité ou les dispositifs de soutien des handicapés. Par ailleurs, l'efficacité de l'obligation de recherche active d'emploi est faible pour les chômeurs âgés de longue durée, d'autant plus s'ils sont peu qualifiés. Enfin, comme pour tous les chômeurs, l'imposition de mesures de recherche active n'influe pas sur les restrictions du marché de l'emploi dues à des faiblesses structurelles et/ou la présence de comportements discriminatoires des employeurs envers les chômeurs âgés (Lammers *et al.* 2013).

L'accroissement de l'emploi des seniors est aussi censé contribuer à un meilleur financement de la protection sociale notamment en réduisant la charge croissante des pensions dans l'ensemble des dépenses sociales des pays de l'UE. Pourtant, un récent rapport (Commission européenne 2016) suggère qu'une hausse de 10 % du taux d'emploi des travailleurs âgés (55-74 ans) sur la période 2013-2060 n'aurait qu'un impact très mineur sur les dépenses publiques en matière de pensions, allant de -1 % du produit national brut (PNB) en Belgique à -0,1 % en Espagne et en Grèce. Dans plusieurs pays, l'effet serait même d'augmenter les dépenses de pensions, notamment en France (+0,7 % du PNB) mais aussi en Estonie, Lettonie, République tchèque, Finlande et Italie. Ceci serait dû à l'interaction de deux effets contradictoires. D'une part, la réduction de la population inactive implique une hausse du produit national brut, une réduction du nombre de pensionnés et la création de droits de tirage supplémentaires. D'autre part, l'acquisition de droits de pensions supplémentaires résultant d'une plus longue participation à l'emploi implique des dépenses sociales accrues en termes de pensions (Commission européenne 2016 : 100).

S'il est difficile de mesurer l'impact des réformes entreprises par les pays européens pour encourager le maintien dans l'emploi et la participation des plus âgés, il est tout aussi difficile d'évaluer l'interaction entre les niveaux européen et nationaux en la matière. Comme expliqué dans la section 2, il existe des incitants européens marqués en matière de vieillissement actif tant sous forme légale et contraignante (Directive 2000/78/CE sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail) que sous forme de processus non contraignants (objectifs chiffrés dans la Stratégie de Lisbonne). Mais il est difficile d'établir dans quelle mesure les réformes entreprises aux niveaux nationaux sont les produits de cette influence européenne et non des réformes répondant avant tout à des nécessités propres aux contextes nationaux. Les États membres les plus performants à l'heure actuelle en termes de vieillissement actif, comme les pays scandinaves ou l'Allemagne, ont entrepris des réformes bien avant le début du millénaire et l'introduction d'incitations européennes, contraignantes ou non. Les enjeux liés au vieillissement, notamment en termes de soutenabilité financière des systèmes de pensions et de santé, ont certainement incité des pays à entreprendre des réformes pour augmenter la participation des plus âgés à l'emploi et retarder leur accès à la retraite. Le défi du vieillissement peut certes se présenter avec un degré d'urgence variable dans les États membres de l'UE mais il n'en reste pas moins un défi commun. Dans ce contexte, les pays ne peuvent que se sentir encouragés à entreprendre des réformes, d'autant plus qu'ils sont placés sous la chape de plus en plus pesante de l'orthodoxie budgétaire prônée par la nouvelle gouvernance économique exprimée par le Semestre européen et le Pacte de stabilité et de croissance (Fabbrini 2016).

Conclusions

Les sociétés européennes sont confrontées au vieillissement de la population avec des conséquences tant économiques que sociales. Les changements démographiques entraînent une forte pression sur les ressources de protection sociale : l'augmentation des dépenses conduit à une protection sociale déchirée entre le maintien de l'adéquation des dispositions et la durabilité de l'équilibre financier des systèmes sociaux. La

population active âgée est un groupe hétérogène dont l'ampleur peut certes varier entre les pays de l'UE, mais dont la croissance relative dans les années à venir est partout inéluctable. La situation au sein de l'UE va d'une sévère pression démographique dans certains pays (par exemple l'Allemagne, l'Italie, la Finlande, la France, la Belgique, la Suède) à une pression moins accentuée, du moins à court et moyen terme, dans d'autres pays (par exemple en Espagne, Irlande, Pologne, ou en Roumanie).

Alors que le défi démographique du vieillissement de la population est préoccupant pour tous les pays de l'UE, l'intensité de l'action politique prise et la pression démographique ont varié selon les pays. La réponse politique aux enjeux du vieillissement relève avant tout de la volonté et de la capacité des sociétés européennes et de l'UE de dépasser une vision à court terme axée principalement sur la hausse du taux d'emploi et la réduction du chômage des seniors ou le recul de l'âge de la retraite. Le cadre d'analyse du vieillissement actif souligne qu'il s'agit d'une question complexe et multidimensionnelle requérant d'agir en profondeur sur des champs politiques fondamentaux et dans une perspective à long terme (OMS 2012 ; Walker et Maltby 2012). Ceci est d'autant plus nécessaire dans le contexte de la mondialisation. Tous les acteurs sont concernés par cette évolution et ont un rôle à jouer, que ce soient les institutions de l'UE et des États membres, mais aussi les partenaires sociaux et la société civile. La situation actuelle des plus âgés sur le marché du travail et plus largement dans la société montre qu'il faut un investissement massif et décidé dans des domaines tels que l'égalité des chances, l'égalité de traitement, l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, la santé, et plus globalement la lutte contre les inégalités économiques et sociales qui se sont accrues au sein de l'UE.

Il est aussi nécessaire de modifier en profondeur le fonctionnement actuel des marchés du travail en Europe, entre autres ceux des seniors. Il s'agit tout autant de résoudre les disparités actuelles auxquelles sont confrontés les actifs vieillissants que d'investir pour que les plus jeunes puissent plus adéquatement envisager de travailler plus longtemps tout en préservant au mieux leur espérance de vie en bonne santé et en favorisant des transitions soutenables dès l'entrée sur le marché du travail. Pour cela il faut aussi envisager une refonte progressive de l'organisation du travail en lui-même et sans doute envisager d'autres modèles que ceux qui sont en vigueur actuellement et qui ont montré leurs limites. Il faut progressivement abandonner l'approche politique fondée sur une vision limitée et dommageable (n'importe quel emploi à n'importe quel prix) pour envisager l'emploi et le travail dans une perspective plus longue, celle de la durée de vie au travail des individus. Ainsi que le soulignent les Nations Unies et l'Organisation internationale du travail (OIT), relayée par Eurofound, il convient de contribuer à mettre en œuvre une évolution progressive vers un travail soutenable tout au long de la vie active (Eurofound 2016 et 2012).

Il faut donc améliorer la qualité de l'emploi et du travail des travailleurs âgés, en adaptant les lieux de travail, mais aussi l'organisation de celui-ci, particulièrement en réduisant leur temps de travail, pour qu'ils puissent travailler plus longtemps sur la durée, et mieux concilier vie professionnelle et contraintes familiales, en termes d'encadrement de personnes dépendantes. Il est aussi nécessaire de faire baisser drastiquement au cours du cycle de vie au travail l'exposition aux risques pour la santé physique et

mentale, afin que la transition vers la pension et l'inactivité se fasse graduellement et dans les meilleures conditions le plus tard possible. On retrouve ici les grandes lignes de ce qui est préconisé dans l'accord-cadre des partenaires sociaux européens sur le vieillissement actif de 2016. Qui plus est, la récente proposition par la Commission européenne d'un Socle européen des droits sociaux (SEDS) va également dans ce sens¹⁰, ainsi que les initiatives légales ou non contraignantes qui l'accompagnent, notamment les propositions de directives sur l'interprétation de la directive Temps de travail de 2003, la conciliation de la vie professionnelle et sociale ou la consultation des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale (Commission européenne 2017a 2017b 2017c). Les dimensions constitutives de la qualité de l'emploi et du travail sont la charpente du SEDS et sont donc à considérer comme étant des droits sociaux fondamentaux pour tous les Européens. Espérons seulement que l'objectif affirmé par la Commission de rendre ces droits sociaux plus « efficaces » se concrétise au mieux pour tous les citoyens de l'UE, y compris pour les plus âgés (AGE 2016).

À l'heure actuelle un droit fondamental de tout citoyen âgé, celui de la non-discrimination en matière de travail et d'emploi, reste lettre morte dans beaucoup d'États membres. Des efforts soutenus seront encore nécessaires de la part des partenaires sociaux et des institutions européennes et nationales pour insuffler une véritable « culture » positive à l'égard du vieillissement actif et de la non-discrimination à l'embauche. Car s'il est une limite avérée des politiques axées sur des incitants financiers aux employeurs, c'est bien ce problème de discrimination.

Références

- AGE Platform Europe (2016) Building an age-friendly Europe with the European Pillar of Social Rights – response to the Communication, Bruxelles, décembre.
- Bloemen H. (2016) Job Search Requirements for Older Unemployed Workers – How Do They Affect Re-Employment Rates and Flows into States of Inactivity for Older Unemployed Workers?, IZA World of Labor 2016 : 235.
- Boockmann B. (2016) The Effects of Wage Subsidies for Older Workers, IZA World of Labor 2015 : 189.
- Börsch-Supan A. (2013) Myths, Scientific Evidence and Economic Policy in an Aging World, Journal of the Economics of Ageing, 1-2 (novembre), 3-15.
- CEDEFOP (2015) Job-related adult learning and continuing vocational training in Europe: a statistical picture, Cedefop research paper, 48, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- CES, BusinessEurope, UAEPME et CEEP (2017) European Social Partners' Autonomous Framework Agreement on Active Ageing and an Inter-Generational Approach, 8 mars 2017, Bruxelles. https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/press-release/files/framework_agreement_on_active_ageing_003.pdf
- Commission européenne (2004) Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail, COM (2004) 146 final, 3 mars 2004.

10. Voir aussi le chapitre de Sabato et Vanhercke sur le SEDS dans ce volume.

- Commission européenne (2010) Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne, Commission Staff Working Document, Bruxelles, SEC (2010) 114 final.
- Commission européenne (2015a) The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU28 Member States (2013–2060), DG Affaires économiques et financières, European Economy 3/2015, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2015b) Discrimination in the EU in 2015, Special Eurobarometer 437, octobre 2015, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2016) Employment and Social Developments in Europe 2015, Chapter III.2: The Efficiency and Effectiveness of Social Protection Systems over the Life Course, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 275–336.
- Commission européenne (2017a) Interpretative Communication on Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, Communication from the Commission, C(2017) 2601 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017b) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM (2017) 253 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017c) Première phase d'une consultation des partenaires sociaux, organisée en vertu de l'article 154 du TFUE, sur l'éventualité d'une action visant à relever les défis de l'accès à la protection sociale pour tout travailleur, quelle que soit la forme de l'emploi occupé, dans le cadre du socle européen des droits sociaux, Document de consultation, C(2017) 2610 final, 26 avril 2017.
- Conseil européen (2012) Council Declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations: The Way Forward, Annex: Guiding Principles for Active Ageing and Solidarity between Generations, jointly agreed by the Social Protection Committee and the Employment Committee, 17468/12.
- CPS (2015) The 2015 Pension Adequacy Report. Current and future income adequacy in old age in the EU, Volume I, Comité de protection sociale, Commission européenne.
- Daly M. (2012), Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020, Transfer: European Review of Labour and Research, 18(3), 273–284.
- Degryse C., Careja R., Natali D. et Peña-Casas R. (2011) European Social Dialogue: State of Play and Prospects, Final Report, OSE, Bruxelles.
- EUROFOUND (2012) Sustainable work and the ageing workforce, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- EUROFOUND (2016) Sustainable work throughout the life course: National policies and strategies, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Fabbrini S. (2016) Au-delà de la désintégration : perspectives politiques et institutionnelles de l'Union européenne, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2016, Bruxelles, ETUI et OSE, 137–164.
- Ghosheh N. (2008) Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context, Conditions of Work and Employment Series, 20, International Labour Office, Genève. http://www.etuc.org/IMG/pdf/Dialogue_social_2010_Rapport_OSE_CES_EN.pdf
- Lallemand T. et Rycx F. (2009) Are older workers harmful for firm productivity?, *Economist*, 157(3), 273–292.
- Lammers M., Bloemen H. et Hochguertel S. (2013) Job Search Requirements of Older Unemployed: Transitions to Employment, early Retirement and Disability Benefits, *European Economic Review* 58, 31–57.

- Naegele G. et Walker A. (2006) A guide to good practice in age management, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- OMS (2012) Vieillir en restant actif – cadre d'orientation, Genève, Organisation Mondiale de la Santé.
- Peña-Casas R. (2010) Les politiques européennes pour l'emploi et l'inclusion sociale dans la crise : une opportunité pour l'avenir ?, in Degryse C. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2009, Bruxelles, ETUI et OSE, 95-124.
- Peña-Casas R. et Ghailani D. – en collaboration avec Mapelli L., Block Petersen J. et Spasova S. (2016) EU comparative report on the situation, policies and practices for an aged workforce in the EU – Final report/Deliverable 2 for the Commission-funded PAWEU project, Bruxelles, OSE. http://www.ose.be/files/publication/2016/PAWEU_OSE_fin_rep_dec2016.pdf
- Pochet P. et Degryse C. (2016) Dialogue social européen : une relance « de la dernière chance », OSE Opinion Paper,17, OSE, Bruxelles, décembre.
- Ponce Del Castillo A. (2016) Santé et sécurité au travail au sein de l'UE : revenir à l'essentiel, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2016, Bruxelles, ETUI et OSE, 137-163.
- Tymowski J. (2015) European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (2012) - European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service - Ex-Post Impact Assessment Unit.
- Walker A. et Maltby T. (2012) Active ageing: A strategic policy solution to demographic ageing in the European Union, International Journal of Social Welfare, 21, 117–130.
- Zaidi A. (2008), Well-being of Older People in Ageing Societies, Public Policy and Social Welfare, 30, European Centre Vienna, Ashgate.

Tous les liens ont été vérifiés le 05.11.2017.

Annexe 1

Principes directeurs pour le vieillissement actif et la solidarité entre les générations

(1) Emploi

1. *Formation professionnelle continue* : offrir aux femmes et aux hommes de tous âges l'accès et la participation à l'éducation, à la formation et au développement des compétences leur permettant de (re) entrer et de participer pleinement au marché du travail dans des emplois de qualité.

2. *Conditions de travail saines* : promouvoir des conditions de travail et des environnements de travail qui préservent la santé et le bien-être des travailleurs, garantissant ainsi l'employabilité permanente des travailleurs.

3. *Stratégies de gestion de l'âge* : adapter les carrières et les conditions de travail aux besoins changeants des travailleurs à mesure qu'ils vieillissent, évitant ainsi la retraite anticipée.

4. *Services d'emploi pour les travailleurs âgés* : fournir des services de conseil, de placement et de réinsertion aux travailleurs âgés qui souhaitent rester sur le marché du travail.

5. *Prévenir la discrimination fondée sur l'âge* : assurer l'égalité des droits des travailleurs âgés sur le marché du travail, en évitant d'utiliser l'âge comme critère décisif pour évaluer si un travailleur est apte ou non à un certain emploi ; Prévenir les stéréotypes négatifs liés à l'âge et les attitudes discriminatoires à l'égard des travailleurs âgés sur le lieu de travail ; Souligner la contribution des travailleurs âgés.

6. *Systèmes d'impôts et de prestations favorables à l'emploi* : examiner les systèmes d'imposition et de prestations pour s'assurer que le travail paie pour les travailleurs âgés, tout en assurant un niveau adéquat de prestations.

7. *Transfert de l'expérience* : capitaliser sur les connaissances et les compétences des travailleurs âgés grâce à des équipes de mentorat et à des équipes variées selon l'âge.

8. *Rapprochement du travail et des soins* : adapter les conditions de travail et offrir des conditions de congé adaptées aux femmes et aux hommes, leur permettant, en tant qu'assistants informels, de rester en emploi ou de retourner sur le marché du travail.

(2) Participation à la société

9. *Sécurité du revenu* : mettre en place des systèmes qui garantissent des revenus suffisants dans la vieillesse en préservant l'autonomie financière des personnes âgées et leur permettant de vivre dans la dignité.

10. *Inclusion sociale* : lutter contre l'exclusion sociale et l'isolement des personnes âgées en leur offrant des chances égales de participer à la société par des activités culturelles, politiques et sociales.

11. *Le bénévolat des aînés* : créer un meilleur environnement pour les activités bénévoles des personnes âgées et supprimer les obstacles existants afin que les personnes âgées puissent contribuer à la société en utilisant leurs compétences, leurs compétences et leur expérience.

12. *Apprentissage tout au long de la vie* : offrir aux personnes âgées des possibilités d'apprentissage, notamment dans des domaines tels que les technologies de l'information et de la communication (TIC), l'autonomie et les finances personnelles, leur permettant de participer activement à la société et de prendre en charge leur propre vie.

13. *Participation à la prise de décision* : maintenir les femmes et les hommes âgés dans la prise de décision, en particulier dans les domaines qui les touchent directement.

14. *Soutien aux soignants informels* : fournir un soutien et une formation professionnels aux soignants informels ; Assurer des soins de relève et une protection sociale adéquate pour prévenir l'exclusion sociale des soignants.

(3) Vie autonome

15. *Promotion de la santé et prévention des maladies* : prendre des mesures pour maximiser les années de vie en bonne santé pour les femmes et les hommes et réduire le risque de dépendance par la mise en œuvre de la promotion de la santé et la prévention des maladies. Offrir des possibilités d'activités physiques et mentales adaptées aux capacités des personnes âgées.

16. *Logement et services adaptés* : adapter le logement et fournir des services qui permettent aux personnes âgées atteintes de santé de vivre le plus haut degré d'autonomie possible.

17. *Transport accessible et abordable* : adapter les systèmes de transport pour les rendre accessibles, abordables, sûrs et sécurisés pour les personnes âgées, leur permettant de rester autonomes et de participer activement à la société.

18. *Milieus et biens et services favorables à l'âge* : adapter les environnements locaux ainsi que les biens et services afin qu'ils soient adaptés aux personnes de tous âges (conception pour tous), notamment en utilisant les nouvelles technologies, y compris la cybersanté; prévenir la discrimination fondée sur l'âge dans l'accès aux biens et aux services.

19. *Maximiser l'autonomie dans les soins de longue durée* : pour les personnes ayant besoin d'aide / de soins, veiller à ce que leur autonomie et leur participation soient augmentées, préservées ou restaurées dans toute la mesure possible et qu'elles soient traitées avec dignité et compassion.

Source : Conseil européen (2012).

Conclusions

La politique sociale au sein de l'UE : grands espoirs mais faibles résultats

Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Denis Bouget

Introduction

Les crises de l'Union européenne (UE) – qui ont commencé sur les marchés financiers pour se propager à l'économie et aux institutions sociales et politiques – ont soumis la construction européenne à une pression sans précédent. Elles ont également mis en question les politiques de l'UE et même la légitimité de ses institutions à fournir des réponses aux préoccupations concrètes des citoyens. En conséquence, le soutien aux partis et mouvements anti-européens s'est accru, comme en Allemagne où l'*Alternative für Deutschland* (AFD) a obtenu une part importante des voix (12,6 %) lors des dernières élections fédérales (septembre 2017), ce qui menace la gouvernabilité du pays. En outre, le manque de solidarité – pourtant l'un des éléments constitutifs du projet européen – parmi les États membres de l'UE a gagné du terrain au cours des dernières années. Après des décennies de progrès inégaux mais continus vers une Union « toujours plus étroite » et plus large, l'UE est désormais confrontée à la perspective d'une désintégration. En outre, pour la première fois de son histoire, l'UE a cessé d'être la « machine à converger » qu'elle était. Au contraire, des tendances de plus en plus divergentes sont apparues entre les pays du Nord et de l'Ouest (créanciers), les pays du Sud (débiteurs) et les pays du Centre-Est (Vandenbroucke *et al.* 2014). La zone euro a fait l'objet d'une pression particulière, avec le risque concret de désintégration illustré par la crise grecque de 2009 et la perspective imminente d'un « Grexit » – une sortie de la Grèce de la monnaie commune. La mauvaise gestion de la crise socio-économique grecque a monté les peuples contre l'UE et renforcé sa crise de légitimité, tout en suscitant des projets de division de la zone euro et de mise en place d'un nouveau système monétaire pour les pays du Sud (Natali 2014).

Selon de nombreux observateurs, la réponse de l'UE aux multiples crises s'est avérée inadéquate, marquée par la mise en œuvre de politiques contre-productives et un recours à ce qu'on a appelé « l'intégrisme de l'équilibre budgétaire » (De Grauwe 2011) ou « austéritarisme » (Hyman 2015). Plus généralement, l'UE n'a pas réussi à rééquilibrer les dimensions sociales et économiques de sa gouvernance, alors que les mesures d'assainissement budgétaire ont mis à rude épreuve ce qu'il est convenu d'appeler le modèle social européen, jusqu'à ce que le président de la Banque centrale, Mario Draghi, en annonce la fin définitive¹. Le caractère extrême de cette position illustre le

1. « Europe's Banker Talks Tough. Draghi Says Continent's Social Model Is 'Gone', Won't Backtrack On Austerity », *Wall Street Journal*, 24 février 2012.

point de vue de certains acteurs politiques et surtout économiques qui considèrent les politiques sociales comme un fardeau pour la croissance et la compétitivité.

Alors que l'UE a montré son « visage éconocratique » (Ferrera 2017) au cours des premiers cycles du Semestre européen (2011-2014) au détriment de positions plus axées sur la société, certains observateurs ont indiqué une « socialisation » progressive, quoique encore incomplète du Semestre (Zeitlin et Vanhercke 2017) : la capacité des acteurs sociaux à influencer le processus s'est en effet accrue au cours de la période 2011-2016. En conséquence, les questions sociales ont été remises à l'agenda politique, comme en témoigne le nombre relativement élevé d'adoption de recommandations spécifiques par pays (RSP) concernant la politique sociale en général (Bekker 2015)² et la pauvreté et l'exclusion sociale en particulier (Urquijo 2017)³. Tout en reconnaissant que les réformes structurelles ont exercé des pressions sur les États membres pour procéder simultanément à des politiques de recul social et d'investissement social, Crespy et Schmidt (ce volume) notent cependant que l'augmentation relative du nombre de recommandations spécifiques par pays orientées vers l'investissement découle peut-être simplement du fait que les RSP relatives à l'assainissement budgétaire ont été mises en œuvre par les États membres alors que les réformes axées sur l'investissement social sont à la traîne.

Cela dit, depuis 2013, la situation économique dans les pays de l'UE s'est légèrement améliorée. Si l'on regarde les tendances en termes de PIB (Eurostat 2017a), tous les pays sauf la Grèce ont connu une croissance (plus ou moins) marquée en 2016 par rapport à l'année précédente. En ce qui concerne le taux d'emploi, on constate une diminution (UE28) entre 2008 (70,1 %) et 2013 (68,4 %) (Eurostat 2017b), suivie d'une reprise entre 2013 et 2016 (71,1 %), le taux étant désormais plus élevé qu'en 2008. Dans la zone euro, la courbe est similaire : 70,2 % en 2008, 67,7 % en 2013 et un quasi-retour en 2016 (70,0 %) (*ibid.*), bien qu'il existe de grandes différences entre les États membres. Les tendances positives en terme de PIB et d'emploi (ainsi que de chômage) n'ont toutefois été que partiellement confortées par des améliorations significatives d'autres indicateurs sociaux, pour lesquels la reprise se manifeste plus lentement.

En effet, dans l'UE28, 23,7 % de la population était à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (ARPE – « *At risk of poverty or social exclusion* ») en 2010, avec un pic de 24,7 % en 2012 (Eurostat 2017c). Les données pour 2015 montrent que le taux ARPE (EU28) est de 23,8 % (c'est-à-dire proche des valeurs de 2010). Là encore, la situation est très différente selon les États membres, allant de 41,3 % en Bulgarie et 37,4 % en Roumanie à 14 % en République tchèque et 16 % en Suède. Des tendances tout aussi inquiétantes sont observées sur le chômage des jeunes (15-29 ans), qui est passé (UE28) de 11,7 % en 2008 à 18,4 % en 2013 (Eurostat 2017d). Bien qu'il ait sensiblement diminué depuis (14,3 % en 2016), il reste nettement supérieur à son niveau de 2008. Cette évolution a été particulièrement marquée dans la zone euro, où le chômage des jeunes est passé de 12,0 % (2008) à 19,5 % (2013), et demeure à un niveau élevé (16,4 %) en 2016. Là encore, des différences marquées sont visibles, avec des taux allant de 38,3 %

2. Pour un point de vue différent, voir Crespy et Menz (2015), de la Porte et Heins (2015).

3. Pour une analyse de l'évolution des RSP entre 2011 et 2017, voir Clauwaert (2017).

en Grèce et 32,7 % en Espagne à 5,6 % en Allemagne et 7,2 % à Malte (données 2016). Dans l'ensemble, la création d'emplois n'empêche pas les personnes de tomber dans la pauvreté : en 2015, 9,5 % de la population au travail de l'UE28 (8,3 % en 2010), avec des différences allant de 18,8 % en Roumanie à 3,5 % en Finlande, connaissaient un risque de pauvreté (Eurostat 2017e). Il convient de noter que, même dans un pays aussi riche que l'Allemagne, les personnes actives, exposées au risque de pauvreté, représentaient (en 2015) 9,7 % de la population (6,8 % en 2009).

Dans ce contexte socio-économique, et tenant compte des chapitres de ce livre, nous examinons d'abord les principaux événements de « politique générale » qui ont marqué l'UE en 2016, notamment le Brexit et la crise des réfugiés. Nous réfléchissons aux implications de ces événements en termes d'intégration, de désintégration et/ou d'intégration différenciée de l'UE. Malgré ces formidables défis, l'UE a évidemment continué de travailler au cours de l'année. Nous passons ensuite en revue certaines des initiatives les plus importantes en matière de politique sociale entreprises : l'année 2016 semble avoir été caractérisée par des attentes de plus en plus fortes dans le domaine social – principalement à la suite de la consultation publique autour du socle européen des droits sociaux (SEDS) – mais par une faiblesse des résultats concrets des initiatives de l'UE, malgré la proposition initiale du socle. En d'autres termes : de grands espoirs ont enfin été créés, mais les résultats ne sont toujours pas à leur hauteur. Nous terminons en réfléchissant aux perspectives d'avenir pour l'élaboration des politiques sociales de l'UE.

1. L'UE entre désintégration, intégration différenciée et intégration approfondie

Il est impossible d'aborder les évolutions de la politique européenne en 2016 sans partir de l'événement politique majeur de l'année, à savoir le vote en faveur du Brexit. Les résultats du référendum organisé par l'ancien Premier ministre britannique David Cameron (23 juin 2016) ont constitué un véritable choc pour l'ensemble de l'UE et même au-delà. Pour la première fois de son histoire, l'Union devrait perdre l'un de ses États membres. Mais quelles sont les causes du vote « *leave* » et quelles pourraient en être les conséquences pour les autres États membres ? Daniel Clegg (ce volume) explique de manière convaincante que ce vote s'est déroulé dans une situation économique saine, marquée par des niveaux record d'emploi au Royaume-Uni. Pourtant, dans un marché du travail caractérisé par la dérégulation, une activation poussée et l'application jusqu'à ses limites du principe « le travail paie » (*making work pay*), cela n'a pas suffi. En effet, les avantages de la croissance et de l'emploi n'ont pas été pleinement appréciés par tout le monde. Clegg note un mécontentement généralisé à l'égard du *statu quo* socio-économique, de nombreuses personnes se sentant « laissées pour compte » et subissant une vulnérabilité et une insécurité diffuses. Cela a constitué un facteur important dans le vote britannique. L'UE devrait tirer des leçons du Brexit. La montée du sentiment *anti-establishment* dans toute l'Europe nécessite une dimension sociale plus forte de l'intégration européenne. Clegg demande que l'on prenne de la distance avec les programmes d'activation et de rentabilisation du travail de l'UE, en complétant l'objectif de promotion de l'emploi par d'autres types d'objectifs tels que la qualité de

l'emploi. Sinon, conclut l'auteur, les risques de contagion du Brexit pourraient devenir réalité. *L'UE est-elle prête à ce type de changement de paradigme ? Le Brexit signifie-t-il automatiquement que les 27 avanceront plus rapidement vers une intégration plus poussée, y compris en termes de politique sociale ?* Cette dernière question est naïve et un tel scénario semble improbable : s'il est vrai que le Royaume-Uni a souvent bloqué les progrès de la politique sociale de l'UE (ou s'en est exclu), d'autres ont adopté une attitude de passager clandestin, dissimulant leurs positions derrière celle du Royaume-Uni. Ces obstacles subsistent, même après le Brexit.

Le Brexit n'a pas été le seul facteur de secousses pour l'UE en 2016. Au cours de l'année, la crise des réfugiés, entamée de longue date, s'est encore aggravée. Face à ce défi, l'Union européenne a pris quelques initiatives, principalement axées sur la prévention de l'arrivée des réfugiés et l'externalisation de la gestion des demandeurs d'asile et des réfugiés. Pourtant, comme l'explique Dalila Ghailani (ce volume), ces initiatives ont laissé voir un manque de solidarité entre les États membres et une tendance inquiétante à donner la priorité aux préoccupations sécuritaires au détriment des droits (humains) des immigrés. Par exemple, le programme de réinstallation des réfugiés proposé par la Commission européenne en 2015 a tout simplement échoué, certains États membres – en particulier les pays d'Europe centrale et orientale – refusant de partager la responsabilité de l'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE. Cela a laissé le fardeau aux pays d'arrivée tels que la Grèce et l'Italie, et à d'autres États membres plus volontaires. En outre, les initiatives de l'UE et des États membres se sont montrées non seulement largement inefficaces mais également dangereuses pour les droits des réfugiés. Ghailani se réfère par exemple à la solution des « hotspots », décidée en vue de soulager la pression sur la Grèce et l'Italie. Cette solution a conduit à l'adoption de mesures répressives contraires aux droits de l'homme et à des conditions de vie de plus en plus inhumaines, abandonnant les demandeurs d'asile à un sentiment d'injustice, de discrimination et de désespoir. Par ailleurs, l'accord UE-Turquie de mars 2016 a confirmé l'approche d'externalisation de la politique d'asile. Cet accord suscite de vives réactions de la part de nombreuses organisations de défense des droits de l'homme et soulève des questions sur le respect des droits fondamentaux : des cas de détention illégale, de violation du principe de non-refoulement, d'arrestations arbitraires et de mauvais traitements ont été rapportés.

La question est la suivante : *quelles sont les conséquences possibles de ces crises en termes de désintégration de l'UE ou de poursuite de l'intégration et quelle est la meilleure voie à suivre ?* Il n'y a hélas pas de réponse claire car risques et opportunités apparaissent simultanément. D'une part, répondre efficacement à ces défis nécessiterait un saut qualitatif en termes d'approfondissement de l'intégration (par exemple, une politique d'asile commune). D'autre part, l'approfondissement est bloqué par des divisions marquées entre les États membres quant à la voie à suivre.

L'UE semble donc coincée entre la perspective d'une très grande difficulté pour approfondir l'intégration (compte tenu du climat politique actuel) et celle d'un processus fâcheux de désintégration. *Ou bien existe-il des options pour sortir de l'impasse actuelle ?* Dans l'édition précédente du *Bilan social de l'Union européenne*, Sergio Fabbrini (2016) proposait deux stratégies : la différenciation politique et la

différenciation constitutionnelle. La différenciation politique s'opèrerait via une UE composée de différents groupes d'États membres participant de façon permanente à différents régimes politiques avec des degrés d'intégration variables (sans modifier l'ordre juridique et institutionnel existant). La différenciation constitutionnelle constituerait par contraste une étape vers une union politique, impliquant une différenciation plus nette entre les pays de la zone euro et les pays non membres de la zone euro – les deux groupes étant reliés par le biais du marché unique. La seconde solution requiert toutefois des changements de traité.

Dans sa contribution à ce débat sur l'avenir de l'Europe, Mario Telò (ce volume) propose une « Europe à plusieurs vitesses » comme seule solution viable pour progresser vers une UE plus efficace et mieux légitimée, qui soit à même de faire face aux défis globaux auxquels le monde est confronté aujourd'hui. Selon l'auteur, le seul moyen de sortir de l'impasse actuelle réside en effet dans un processus politico-institutionnel au sein duquel une avant-garde politique de pays, un « noyau dur », avancerait vers une intégration approfondie. Faisant écho à la position de Telò, Crespy et Schmidt (ce volume) concluent qu'il y a de bonnes chances qu'un approfondissement de l'intégration de l'UE²⁷ se traduise par plus de différenciation, l'UE étant conçue comme un État de régions composé d'un noyau souple de différents groupes d'États membres dans les nombreuses communautés politiques de l'UE. Cela exigera, poursuivent les auteurs, une distinction à effectuer entre différents types de politiques. En ce qui concerne la politique sociale de l'UE, un premier pas vers un tel modèle d'intégration différenciée est visible dans la première ébauche du socle européen des droits sociaux (SEDS) en 2016, qui constitue sans doute l'initiative essentielle de l'UE en matière sociale ces dernières années. En effet, le socle, dont le projet a été soumis à une large consultation en 2016 (Sabato et Vanhercke, ce volume), concerne principalement les États membres de la zone euro mais demeure ouvert aux pays hors zone euro.

Les stratégies d'approfondissement de l'intégration et celles d'intégration différenciée nécessiteraient chacune la formation de coalitions fortes en leur faveur. *Mais quels sont les acteurs potentiels qui poussent à ces résultats ?* Outre les acteurs politico-institutionnels tant au niveau européen que national, Mario Telò identifie les syndicats comme des acteurs clés du processus, susceptibles d'influencer les propositions politiques de l'UE qui tentent de répondre à l'insécurité grandissante de la plupart des citoyens de l'Union. *Mais les syndicats sont-ils prêts à jouer un tel rôle ?* La réponse est complexe et les attitudes des syndicats à l'égard de la gouvernance macro-économique de l'UE en sont un bon exemple. De 2011 à 2016, il y a eu une certaine amélioration de la participation des partenaires sociaux au Semestre européen (voir Sabato *et al.* 2017). Pourtant, un « choc des attentes » entre syndicats et les acteurs politiques de l'UE semble en train de se produire. La Commission européenne paraît en effet prête à écouter les syndicats – en utilisant les informations qu'ils fournissent pour préparer les documents clés du Semestre européen et pour se doter de la sorte d'une vision plus détaillée de la situation sur le terrain – et à les impliquer dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays. Ils sont toutefois réticents à participer à la mise en œuvre de ces politiques, à moins d'être impliqués dans la définition de l'agenda et dans les décisions concernant les orientations politiques (économiques) générales (toujours jugées trop marquées par l'austérité).

Le renforcement de la participation des syndicats à l'élaboration des politiques est encore rendu plus compliqué par les difficultés considérables qu'a connues le dialogue social européen (Degryse et Clauwaert 2012) et par les tensions sur le dialogue social national dans la plupart des pays. Le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, qui s'était autoproclamé « président du dialogue social » sera-t-il en mesure de relancer le processus de façon à ce que les partenaires sociaux puissent à nouveau s'engager dans de véritables négociations ? La relance du dialogue social européen semble en effet être une priorité pour la Commission européenne qui, en mars 2015, a tenu une conférence de haut niveau sur « Un nouveau départ pour le dialogue social » (Commission européenne 2015), aboutissant à une déclaration conjointe de la présidence néerlandaise du Conseil, de la Commission européenne et des partenaires sociaux européens (Présidence néerlandaise *et al.* 2016). En dehors même du dialogue social, les positions des représentants des employeurs et des travailleurs sont toutefois très éloignées sur un certain nombre de questions, notamment leur avis sur le SEDS, dont la mise en œuvre dépend de la volonté des partenaires sociaux. Ainsi, les opinions des partenaires sociaux diffèrent considérablement en ce qui concerne le niveau d'ambition et la portée du socle, le contenu des exercices de *benchmarking*, les outils de mise en œuvre et les liens avec l'agenda Mieux légiférer.

2. L'élaboration des politiques sociales de l'UE en 2016

Bien que certains chercheurs (Zeitlin et Vanhercke 2017) aient indiqué une socialisation progressive de la gouvernance macroéconomique de l'UE (le Semestre européen, par exemple), le processus semble encore déséquilibré et accorde plus d'importance aux questions économiques et budgétaires qu'aux préoccupations sociales. Amandine Crespy et Vivien Schmidt (ce volume) reconnaissent que, depuis la fin 2014, la Commission Juncker a cherché à répondre aux critiques dénonçant un accent mis de façon excessive sur l'austérité économique, et à favoriser l'investissement en permettant une plus grande flexibilité dans l'application de la discipline budgétaire⁴. Pourtant, l'accent est toujours mis sur les réformes structurelles, avec une attention particulière portée à la déréglementation du marché du travail, tandis que la promotion de l'investissement social demeure faible et contrainte *de facto* par la conception orthodoxe dominante de la compétitivité.

Une autre manière de socialiser le Semestre européen consisterait à mieux y intégrer d'autres acteurs sociaux, en particulier les partenaires sociaux. Nous avons déjà discuté des tensions qui surgissent quant à la direction des politiques adoptées dans le cadre du Semestre et à l'état actuel du dialogue social européen. Cela dit, le dialogue social européen n'est pas le seul processus au sein duquel les partenaires sociaux interagissent au niveau de l'UE. Le dialogue social sectoriel constitue un autre forum important pour débattre et prendre des décisions. Christophe Degryse (ce volume) discute du manque de progrès sur la question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, retardée par le refus des employeurs de négocier. Le dialogue social sectoriel a connu des évolutions

4. Cette flexibilité apparaît dans un nouveau contexte monétaire d'« assouplissement quantitatif » pratiqué par la Banque centrale européenne.

plus positives pour les mesures en faveur des travailleurs âgés et la numérisation de l'économie, ce dernier sujet étant considéré comme le thème principal pour l'avenir.

Le socle européen des droits sociaux esquissé en 2016 contribuera-t-il à rééquilibrer les priorités économiques et sociales de l'UE ? Le SEDS représente un cadre de politique sociale susceptible de guider les actions de l'UE dans le domaine social au cours de la prochaine décennie et, espérons-le, de promouvoir une « convergence sociale vers le haut » entre les États membres. Bien qu'il soit évidemment trop tôt pour évaluer l'efficacité du SEDS, on peut se demander quels critères seront utilisés pour cette évaluation. En d'autres termes, *de quelle politique sociale le socle est-il le cadre ?*

Premièrement, le futur socle peut être utile pour relancer les initiatives de l'UE dans le domaine social. Une ambiguïté émerge toutefois du débat sur le socle européen – conçu comme un instrument proclamé solennellement mais non contraignant – quant aux instruments politiques à travers lesquels il sera mis en œuvre. Le scénario le plus probable est celui du recours à une législation « dure » et des instruments de gouvernance « souple », ce qui traduit les compétences juridiques variables de l'UE dans le domaine social. En ce qui concerne les initiatives concrètes, la Commission européenne a déjà présenté certaines propositions dans le « paquet socle », comme la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, une première consultation des partenaires sociaux européens sur la directive relative aux déclarations écrites, une communication interprétative et un document de travail sur la directive sur le temps de travail et la consultation des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale pour tous (y compris les travailleurs occupant un emploi atypique et les travailleurs indépendants). *Mais cela suffira-t-il à relancer un agenda social européen ambitieux favorisant la convergence vers le haut ?* Sur la base des éléments présentés dans ce livre, il est grand temps d'être plus ambitieux, de présenter de nouvelles propositions et de réviser les anciennes (voir section 3 ci-dessous).

Le deuxième critère d'évaluation de la possible efficacité du cadre SEDS est la mesure dans laquelle il sera capable d'influencer les politiques des États membres. Cela devrait être effectué en l'intégrant dans les procédures du Semestre européen. Les modalités concrètes d'intégration du socle dans le cadre socio-économique global de l'UE demeurent toutefois vagues et très limitées, en raison principalement du risque élevé d'échec que lui fait courir le principe de subsidiarité dans le domaine de la protection sociale.

Le dernier – mais très important - critère d'évaluation de l'efficacité du futur socle est la mesure dans laquelle ses principes seront pris en compte par les acteurs économiques dans leurs choix politiques, à commencer par le tableau de bord social accompagnant le SEDS. En d'autres termes, le SEDS réussira-t-il là où le précédent cadre européen de politique sociale – le paquet Investissement social – a échoué (voir Ferrera 2017 ; Sabato 2016) ?

Le SEDS dispose au moins du potentiel pour accomplir un pas décisif. Tout d'abord, la première ébauche du socle a transformé les valeurs (sociales) et les objectifs des traités en « principes » concrets. La version finale du SEDS a formulé ces principes en termes

de « droits pour les citoyens européens ». Ce n'est cependant pas suffisant. En effet, pour rendre le socle efficace, une étape supplémentaire est nécessaire : transformer les droits inscrits sur le papier en droits effectifs et exécutoires, guidant les actions au niveau de l'UE et des États membres, en veillant à ce que chaque citoyen européen y ait accès.

Dans ce contexte, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée figure en bonne place à l'ordre du jour de la Commission européenne, qui a présenté un paquet politique sur le sujet en avril 2017 dans le cadre du socle européen des droits sociaux. Le sort de l'initiative est incertain en raison des doutes d'un certain nombre d'États membres et de la forte opposition des employeurs. La Commission a néanmoins l'intention d'aller de l'avant. Comme l'a déclaré la commissaire Marianne Thyssen dans une interview accordée au *Soir* (26 avril 2017), la Commission présentera ses propositions sur le congé parental, malgré l'opposition de BusinessEurope. *S'agit-il d'un premier signe d'un activisme renouvelé de la part de la Commission européenne, qui serait stimulé par l'adoption du socle européen des droits sociaux ?* Comme l'ont montré Denis Bouget, Chiara Saraceno et Slavina Spasova (ce volume), la question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est très complexe et marquée par des situations et des initiatives très différentes entreprises au sein des États membres. De manière quelque peu inquiétante, le trait commun aux politiques d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée en faveur des personnes qui s'occupent des membres dépendants de leur famille (un enfant ou un adulte handicapé ou une personne âgée dépendante) adoptées dans les différents États membres réside dans le fait qu'elles conduisent à l'émergence de conditions de travail précaires pour les aidants. En outre, le discours politique de l'UE en la matière se concentre exclusivement sur les aidants qui travaillent : les besoins des aidants ne sont pas pris en compte en dehors du marché du travail.

Les mesures ciblant les travailleurs âgés, inscrites à l'agenda politique de la plupart des États membres depuis le début des années 1990, constituent un autre domaine dans lequel des progrès sont notables. Comme indiqué par Ramón Peña-Casas (ce volume), la principale évolution au niveau européen consiste dans l'accord-cadre sur le vieillissement actif et une approche intergénérationnelle conclu par les partenaires sociaux en décembre 2016. Son but est de promouvoir l'information et l'échange de pratiques visant à maintenir de bonnes conditions de travail tout au long de la vie active et à permettre aux personnes de travailler en bonne santé jusqu'à l'âge légal de la retraite (et au-delà).

Des évolutions plus controversées concernent les soins de santé, secteur dans lequel l'Union européenne manifeste un intérêt et une implication croissants, notamment dans le cadre du Semestre européen. Dans ce volume, Rita Baeten aborde la question de la réglementation des prestataires de soins de santé. La Commission européenne y a pris des initiatives majeures en 2016, dans le but notamment de s'attaquer aux limites de la directive sur les services de 2014. Il est cependant frappant de constater que, alors même que la directive sur les services avait suscité de vives discussions, les nouvelles initiatives passent en quelque sorte sous le radar des principales parties prenantes. Baeten discute en particulier de trois évolutions récentes. Premièrement, dans le cadre de la feuille de route définie dans la stratégie pour le marché unique, la Commission européenne a lancé son « paquet services » contenant plusieurs propositions visant à

simplifier les procédures pour les prestataires de services et soumettre la réglementation des secteurs de services à un examen européen. Deuxièmement, le Comité européen de normalisation, l'une des trois organisations européennes de normalisation, a créé un groupe de réflexion sur les services de santé en vue d'aboutir à des propositions (contestées) sur une approche globale et une méthodologie de normalisation dans le domaine des services de santé. Troisièmement, il existe un lien inquiétant entre les initiatives de 2016 visant à éliminer les obstacles au commerce des services et les évolutions récentes des politiques commerciales extérieures : l'UE y négocie une série d'accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux mettant très largement l'accent sur les services, l'investissement, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle et la coopération réglementaire.

3. Pour l'avenir : transformer les grands espoirs en résultat

Nous estimons que l'année 2016 a été caractérisée par des attentes de plus en plus élevées, mais par de faibles résultats concrets (malgré l'ébauche du SEDS) dans le domaine social. En dépit de grands espoirs, les résultats ont été faibles. De plus, des problèmes pressants – dont le Brexit, la crise des réfugiés qui dure depuis trois ans et le déséquilibre de la gouvernance socio-économique l'UE – qui n'ont pas été résolus, ont même connu un retour de flamme.

Ces défis (en particulier le choc du Brexit) ont toutefois mené à une prise de conscience accrue du caractère insoutenable du *statu quo*, ainsi qu'à des débats et réflexions approfondis sur l'avenir de l'Union (également encouragés par le soixantième anniversaire du traité de Rome). L'année 2017 a en effet vu la publication de documents et déclarations décisifs. À commencer par la Déclaration de Rome, rédigée à la suite du sommet de Rome (Conseil européen 2017)⁵. Deuxièmement, le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe (Commission européenne 2017a) présente cinq scénarios possibles pour le développement futur de l'UE jusqu'en 2025⁶. Entre-temps, la Commission européenne propose une solution proche de la « différenciation » esquissée par Fabbrini (2016), qui envisage des « coalitions de volontaires » – à partir des États membres de la zone euro – renforçant leur coopération dans des domaines politiques spécifiques. L'UE27 se verrait alors connectée via le marché unique et les quatre libertés. Ces différentes perspectives ont été développées dans des documents de réflexion spécifiques : sur la dimension sociale de l'UE, sur la maîtrise de la mondialisation, sur l'approfondissement de l'UEM, sur l'avenir de la défense européenne et sur l'avenir des finances de l'UE.

Quel est le poids de la politique sociale dans ce débat ? L'Europe sociale figure parmi les points forts de l'agenda de Rome tandis que le Livre blanc de la Commission évoque une coopération plus poussée entre les groupes de pays sur les « questions sociales ». Les évolutions possibles à l'avenir pour l'Europe sociale sont toutefois définies dans le

5. Elle présente un programme d'avenir fondé sur quatre axes principaux : (a) une Europe sûre et sécurisée ; (b) une Europe prospère et soucieuse du développement durable ; (c) une Europe sociale ; et d) une Europe plus forte sur la scène mondiale.
6. Allant d'un scénario minimaliste (« rien que le marché unique ») à un scénario plus ambitieux, où l'UE accomplirait beaucoup avec ses 27 États membres dans d'autres domaines politiques.

Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe publié par la Commission européenne (2017b) en avril 2017. En se référant aux scénarios identifiés dans le Livre blanc, la Commission propose trois options, allant d'un retrait de l'UE de la politique sociale (à l'exception des aspects liés au marché unique), à des progrès limités aux États membres de la zone euro, et enfin des progrès dans certains domaines de la politique sociale pour les 27. (Commission européenne 2017c). Dans son Discours sur l'état de l'Union, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a exprimé son intention de travailler pour « une Union européenne des normes sociales pour déterminer ensemble ce qui est juste et injuste dans notre marché intérieur » (notion relativement nouvelle pour la Commission européenne).

Il est intéressant de noter que les politiques sociales ont également été prises en compte dans le *Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire* (Commission européenne 2017d) qui, outre la possibilité d'un régime européen de réassurance chômage, envisage un processus de convergence vers des « normes sociales minimales », telles que celles identifiées dans le socle européen des droits sociaux. La référence à ces normes semble toutefois aller à l'encontre de l'ambition de « convergence vers le haut » entre les États membres, qui est reprise dans le socle, et ne suffira probablement pas à rééquilibrer les objectifs économiques et sociaux de l'UE. *Quelles initiatives concrètes, outre le récent accord de réforme de la directive sur le détachement des travailleurs, peuvent être envisagées pour faire avancer l'Europe sociale ?* Nous suggérons cinq étapes concrètes.

3.1 Un engagement renouvelé en faveur d'une croissance inclusive et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'Union européenne n'a pas beaucoup progressé dans la réalisation de son objectif Europe 2020 consistant à faire sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2020. En outre, les objectifs nationaux continuent à varier quant à leurs ambitions et n'ajoutent rien à l'objectif global collectif de l'UE. Il convient de noter que l'objectif d'inclusion sociale d'Europe 2020 correspond à une diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'environ 17 % en 10 ans (2010-2020), alors que celui présent dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies (ONU) – que tous les pays de l'UE ont signés – est beaucoup plus ambitieux. L'objectif de l'ONU consiste en effet à *réduire d'au moins la moitié*, la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges vivant dans la pauvreté dans toutes ses dimensions (selon les définitions nationales) entre 2015 et 2030.

L'UE devrait renforcer son engagement contre la pauvreté et l'exclusion sociale en détaillant comment ses États membres entendent contribuer à atteindre cet objectif des ODD. Cette dimension serait innovante pour l'UE, dans la mesure où tous les pays – aussi surprenant et inacceptable que cela puisse paraître – seraient libres d'utiliser leur propre définition nationale du taux de « pauvreté » à réduire de moitié d'ici à 2030.

3.2 Encore améliorer la gouvernance

Comme discuté ci-dessus, l'efficacité de la gouvernance économique de l'UE a été fortement critiquée, notamment dans le cadre du Semestre européen – les politiques d'austérité guidées par l'UE étant désapprouvée pour les conséquences qu'elles ont entraînées sur les économies et la vie des gens. Les appels à une interprétation moins rigoureuse des règles budgétaires – provenant y compris d'économistes de premier plan et même de la Banque centrale belge (qui a réclamé davantage de marge de manœuvre dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) afin de promouvoir l'investissement public) – doivent être pris au sérieux. La flexibilité dans l'interprétation des règles du PSC annoncée par le président de la Commission ne suffit pas.

L'UE doit être à la hauteur de son propre discours sur l'« investissement social », voire encourager les États membres à organiser des analyses comparatives dans ce domaine. Les futures présidences pourraient reprendre l'idée d'exonérer (en partie) les dépenses d'éducation du calcul du déficit public, afin que l'Europe montre son « visage bienveillant ». Une telle idée peut trouver un plus large soutien car c'est un moyen d'améliorer les compétences de la main-d'œuvre et dès lors d'améliorer la compétitivité des entreprises.

Comme indiqué plus haut, l'implication des principales parties prenantes est fondamentale pour renforcer la légitimité du Semestre européen. La Commission européenne pourrait examiner de plus près la manière dont les États membres associent les parties prenantes à l'élaboration de leurs programmes nationaux de réforme (PNR) et à la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays (par exemple, organiser régulièrement des évaluations par les pairs au sein des Comités européens). En outre, les responsables du Semestre européen pourraient être interrogés sur leur manière d'impliquer les parties prenantes nationales – et le *timing* de cette implication.

3.3 Promouvoir une « Union européenne sociale »

Comme indiqué ailleurs, l'Union économique et monétaire (UEM) doit être complétée par une « Union européenne sociale » (UES), c'est-à-dire une Union d'États membres dotés de leur propre système de protection sociale mais soutenus et orientés par l'UE (Vandenbroucke *et al.* 2014). Cette UES devrait englober :

- Un régime commun de prestations de chômage pour la zone euro (voir Fichtner 2014) et une directive-cadre sur le revenu minimum, qui serviraient tous deux de stabilisateurs automatiques et d'outils de solidarité (voir CESE 2013 ; Peña-Casas et Bouget 2014 ; Vandenbroucke *et al.* 2014). Étant donné que cette dernière proposition n'est pas très populaire parmi les États membres, les futures présidences pourraient faire un premier pas significatif vers une « Union européenne des normes sociales » en convenant de lignes directrices pour de telles normes, concernant, par exemple, les critères d'évaluation de l'adéquation du revenu minimum.
- Une garantie de compétences, proposée par le Parlement européen dans son rapport sur le SEDS : « nouveau droit permettant à tout un chacun, quel que soit son âge,

d'acquérir des compétences fondamentales pour le XXI^e siècle, notamment la lecture, le calcul, l'usage du numérique et des médias, un esprit critique, des compétences sociales et celles que rend nécessaires une économie aussi verte que circulaire ».

Dans une UES, il sera essentiel de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, ce qui constitue également un investissement fondamental dans la durabilité future de l'Europe. Les futures présidences devraient donc retravailler l'idée d'une garantie européenne pour les enfants financée par le budget de l'UE, permettant à tous les enfants menacés par la pauvreté d'accéder gratuitement aux soins de santé, à l'éducation, à la garde, à un logement décent et à une nutrition adéquate (Atkinson et Marlier 2010 ; S&D 2017). Offrir une garantie de niveau de vie grâce à un « revenu de base de l'UE pour les enfants » ne consiste pas seulement à lutter contre la pauvreté des enfants – même si c'est bien sûr primordial. Cela contribuerait également de manière positive non seulement à l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi à d'autres objectifs clés de la stratégie Europe 2020.

Les risques de pauvreté et d'exclusion sociale chez les enfants sont importants en eux-mêmes, mais ils ont aussi des implications pour l'avenir. La pauvreté affecte non seulement le bien-être des enfants au moment où les ressources sont insuffisantes, mais aussi leur possibilité de développer et renforcer les capacités requises, notamment le capital intellectuel, le capital culturel, le capital social et le capital santé (CERC 2004). Un revenu de base de l'UE pour les enfants constituerait donc également un investissement social, contribuant aux objectifs clés de l'UE en matière d'éducation et d'emploi. Il aurait également un effet positif sur l'emploi des femmes, et en particulier à l'emploi des mères célibataires. Il démontrerait aussi concrètement aux citoyens de l'UE l'importance de la dimension sociale de l'UE, contribuant ainsi à renforcer l'identité européenne. Cette proposition serait, enfin, pleinement conforme à l'esprit du socle et, bien sûr, à la recommandation Investir dans l'enfance de 2013⁷.

3.4 Rendre le SEDS ambitieux et opérationnel dès Göteborg

La proposition de SEDS doit être envisagée à la lumière des formidables défis sociaux soulignés ci-dessus : même si, pour l'instant, il n'y a pas beaucoup de législation sur la table – sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, sur la révision de la directive relative à la déclaration écrite et l'initiative de consultation sur une future « protection sociale pour tous » –, la Commission essaie au moins de créer un agenda social ambitieux. La proclamation solennelle et unanime du SEDS à Göteborg est essentielle pour qu'il devienne un instrument doté de la légitimité à guider non seulement les futures Commissions européennes, mais aussi les acteurs économiques (y compris la BCE).

Il est cependant fondamental que le SEDS s'accompagne d'une feuille de route détaillée relative à sa mise en œuvre, car il existe un risque que, sans Juncker, le SEDS ne soit qu'un tigre de papier. Il est tout aussi essentiel que les principes du Semestre soient

7. Nous voulons remercier Hugh Frazer et Éric Marlier de nous l'avoir signalé.

fermement intégrés dans tous les autres instruments politiques de l'UE, en particulier en matière de financement : lorsque la gouvernance « douce » est conjuguée à du financement, comme c'est le cas dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), les effets de levier peuvent être importants.

3.5 Faire de la protection sociale une réalité pour tous

La question de l'accès *de facto* problématique des travailleurs atypiques et des travailleurs indépendants à la protection sociale dans l'UE est particulièrement préoccupante en raison de la diversité et de l'hybridation croissantes des statuts sur le marché du travail, d'où la récente consultation de la Commission sur le sujet dans le contexte du SEDS (initiative « Protection sociale pour tous »). Deux résultats empiriques justifient une telle initiative : (a) les travailleurs atypiques (TA) et les travailleurs indépendants (TI) sont en pratique exclus des prestations sociales essentielles ; (b) le taux de risque de pauvreté des travailleurs indépendants en 2015 était trois fois plus élevé que celui des travailleurs salariés (à l'exception de la Hongrie) (Spasova *et al.* 2017).

Un défi essentiel auquel est confrontée cette initiative est celui de l'arbitrage entre l'inclusion de plusieurs catégories de travailleurs atypiques et de travailleurs indépendants dans la protection sociale, et l'impact financier de cette situation sur les systèmes nationaux de protection sociale. Les futures présidences pourraient essayer de pousser plus loin cette initiative : (a) en tirant des enseignements des expériences positives des États membres en ce qui concerne l'intégration dans la protection sociale des catégories exclues du marché du travail ; (b) en se dotant d'une connaissance approfondie de la manière dont la protection sociale des TA et des TI est financée dans les 27 États membres ; (c) en remédiant aux principales lacunes en matière de données et de connaissances sur le statut de la protection sociale, le statut sur le marché du travail et la qualité du travail de certaines catégories de TA et de TI ; (d) en s'attaquant à certains problèmes pressants en terme de définition (les mêmes expressions sont utilisées pour décrire des réalités professionnelles/juridiques/de protection sociale très différentes dans les États membres) ; et (e) en évaluant des scénarios pragmatiques qui conduiraient à une inclusion *de facto* plus importante des TA et TI sans nécessité de revoir fondamentalement la conception de certaines prestations ou de certains systèmes.

En résumé, les réflexions approfondies, développées en 2016 – et qui se sont poursuivies tout au long des premiers mois de 2017 – constituent une véritable fenêtre d'opportunité pour relancer le processus d'intégration européenne, y compris sa dimension sociale, dans les années à venir. La question est bien évidemment de savoir si, après huit années de crise économique, l'Union jouit encore d'un soutien citoyen suffisant pour se relever. Nous avons tendance à avoir de l'espoir. Comme le montre une récente enquête Eurobaromètre (2017), malgré des problèmes de longue date, une majorité d'Européens (56 %) est optimiste quant à l'avenir de l'UE – une augmentation de six points par rapport à l'automne 2016 – et la confiance dans l'UE continue à croître : elle se situe à 42 % (contre 36 % à l'automne 2016 et 32 % à l'automne 2015). En outre, 40 % des Européens ont encore une image positive de l'UE (+5 points depuis l'automne

2016) tandis que 68 % des Européens estiment qu'ils sont citoyens de l'UE, le plus haut niveau jamais atteint par cet indicateur. Reste à savoir si ces chiffres qui s'améliorent annoncent un « printemps européen », comme la Commission européenne le prétend avec optimisme. Mais il existe un *demos* européen en attente de réponses : il est temps de passer de grands espoirs à des résultats élevés.

Références

- Atkinson A.B. et Marlier E. (2010) (eds.) *Income and living conditions in Europe*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Bekker S. (2015) *European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester*, OSE Research Paper, 19, Bruxelles, OSE, janvier.
- CERC (2004) *Les enfants pauvres en France*, Rapport n°4. Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. Paris, La Documentation Française. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000076.pdf>
- CESE (2013) *Avis du CESE sur le revenu minimum européen et indicateurs de pauvreté*, SOC/482, Bruxelles, Comité économique et social européen, 10 décembre 2013.
- Clauwaert S. (2017) *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2017-2018, Background analysis*, 2017.02, Bruxelles, ETUI.
- Commission européenne (2015) *EU social dialogue: Questions and Answers*, European Commission – Fact Sheet, MEMO/15/4540, Bruxelles, 4 mars 2015.
- Commission européenne (2017a) *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE-27 à l'horizon 2025*, COM (2017) 2025 du 1^{er} mars 2017.
- Commission européenne (2017b) *Mise en place d'un socle européen des droits sociaux*, COM (2017) 206 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017c) *Président Jean-Claude Juncker Discours sur l'état de l'Union 2017*, Bruxelles, 13 septembre 2017.
- Commission européenne (2017d) *Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire*, COM (2017) 291 du 31 mai 2017.
- Conseil européen (2017) *La déclaration de Rome*, Communiqué de presse 149/17, 25 mars 2017.
- Crespy A. et Menz G. (2015) *Commission Entrepreneurship and the Debasing of Social Europe Before and After the Eurocrisis*, *European Journal of Common Market Studies*, 53(4), 753-768.
- De Grauwe P. (2011) *Balanced Budget Fundamentalism*, CEPS Commentary, Centre for European Policy Studies, 5 septembre 2011.
- de la Porte C. et Heins E. (2015) *A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis*, *Comparative European Politics*, 13(1), 8-28.
- Degryse C. et Clauwaert S. (2012) *Dialogue social européen : inventaire avant liquidation ou transformation ?*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Bruxelles, ETUI et OSE, 141-170.
- Eurobaromètre (2017) *Public opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 87, Spring 2017, First results*.
- Eurostat (2017a) *Real GDP growth rate – volume* [Consulté le 27.09.2017].
- Eurostat (2017b) *Employment rate by sex, age group 15-64* [Consulté le 26.09.2017].
- Eurostat (2017c) *People at risk of poverty or social exclusion* [Consulté le 26.09.2017].

- Eurostat (2017d) Youth unemployment by sex, age and educational attainment level [Consulté le 26.09.2017].
- Eurostat (2017e) In-work at risk of poverty rate [Consulté le 31.10.2017].
- Fabbrini S. (2016) Au-delà de la désintégration : perspectives politiques et institutionnelles de l'Union européenne, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2016, Bruxelles, ETUI et OSE, 13-32.
- Ferrera M. (2017) Impatient politics and social investment: the EU as 'policy facilitator', *Journal of European Public Policy*, 24(8), 1233-1251.
- Fichtner F. (2014) Assurance chômage sur l'ensemble de la zone euro : projet inutile, souhaitable ou indispensable ?, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 121-138.
- Hyman R. (2015) Austérité en Europe : quelles options pour la résistance ? in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2015, Bruxelles, ETUI et OSE, 107-138.
- Natali D. (2014) Perspectives d'avenir – Faire face au défi de l'UE(M) : un nouvel ensemble de politiques publiques via un nouvel accord politique, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 229-248.
- Parlement européen (2017) Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)), PT_TA-PROV (2017) 0010.
- Peña-Casas R. et Bouget D. (2014) Vers un revenu minimum européen ? Débats, enjeux et perspectives, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 139-168.
- Présidence néerlandaise, Commission européenne et partenaires sociaux européens (2016) Un nouveau départ pour le dialogue social. Déclaration des partenaires sociaux européens, de la Commission européenne et de la présidence néerlandaise du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 27 juin 2016.
- S&D (2017) Conference – Winning the Fight Against Child Poverty: Implementation of a European Child Guarantee, Bruxelles, 11 janvier 2017.
- Sabato S. (2016) Set aside, embedded or relaunched? The uncertain fate of the EU social investment strategy, *Politiche Sociali /Social policies*, 2/2016, 371-386.
- Sabato S., Vanhercke B. avec Spasova S. (2017) Listened to but not heard? Social partners' multi-level involvement in the European Semester, OSE Research paper, 35, Bruxelles, OSE, mars.
- Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. et 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), Bruxelles, Commission européenne.
- Urquijo L. G. (2017) The Europeanisation of policy to address poverty under the new economic governance: The contribution of the European Semester, *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(1), 49-64.
- Vandenbrouke F., Vanhercke B. et Morley J. (2014) Une « Union sociale » européenne : questions-clé, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 89-120.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2017) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, *Journal of European Public Policy*, 30 août 2017, 1-26.

Tous les liens ont été vérifiés le 28.11.2017.

L'Union européenne en 2016 : les faits marquants

Cécile Barbier

Janvier

1^{er} janvier : les Pays-Bas succèdent au Luxembourg à la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne. Les quatre priorités de la présidence néerlandaise sont : les questions migratoires et de sécurité, l'innovation et l'emploi, la stabilité financière ainsi que les enjeux énergétiques et climatiques.

1^{er} janvier : Union bancaire. Le mécanisme de résolution unique (MRU) devient pleinement opérationnel. Le MRU met en œuvre dans la zone euro la directive relative au redressement et à la résolution des établissements de crédit (Banking Recovery and Resolution Directive – BRRD). La directive, applicable à toute l'Union, vise à mettre un terme aux opérations de sauvetage (« bail-out ») des banques qui avaient contribué à alourdir la dette des États. IP-15-6397.

3 janvier : Troïka/Grèce. Le gouverneur de la banque centrale grecque appelle le gouvernement d'Alexis Tsipras à mettre en œuvre les réformes prévues, notamment dans le secteur des retraites, par le plan d'aide international en soulignant que l'inaction exposerait l'économie du pays à des risques qu'elle n'est pas en mesure d'assumer (<http://fr.reuters.com/article/businessNews/idFRKBN0UHOHD20160103?sp=true>).

4 janvier : perspectives économiques mondiales. Face aux « incertitudes croissantes » des intentions de la future administration Trump, la Banque mondiale se dit pessimiste sur la croissance. Selon ses prévisions, le produit intérieur brut (PIB) mondial devrait progresser en 2016 de 2,7% contre 2,3% en 2015, mais marquant le pas (-0,1 point) par rapport aux projections publiées en juin 2015. (<http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>).

15 janvier : Semestre européen. Le Conseil des affaires économiques et financières (ECOFIN) adopte des conclusions sur l'examen annuel de la croissance (EAC) et sur les déséquilibres macroéconomiques. Il adopte des conclusions et approuve un projet de recommandation sur les politiques économiques de la zone euro. Presse 5213/16.

21 janvier : rapport 2015 sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale. Selon ce rapport de la Commission européenne, investir dans le facteur humain est vital pour la croissance économique. IP-16-93.

23 janvier : crise grecque. Le mécanisme européen de stabilité (MES) annonce sa décision de débloquer un aménagement de la dette grecque, accordé puis suspendu sous la pression de l'Allemagne après l'annonce surprise en décembre de mesures sociales

par Athènes (https://www.esm.europa.eu/assistance/greece#programme_timeline_for_greece et <https://www.esm.europa.eu/newsroom/press-releases>).

25 janvier : espace Schengen. La Commission européenne recommande au Conseil d'autoriser certains États membres à maintenir, pour une durée supplémentaire de trois mois, les contrôles temporaires à certaines frontières intérieures de l'espace Schengen en Autriche, en Allemagne, au Danemark, en Suède et en Norvège. IP-17-124.

Février

2 février : éviter la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, le Brexit. Le président du Conseil européen, Donald Tusk, adresse une lettre aux chefs d'État ou de gouvernement membres du Conseil européen comportant les grandes lignes de sa proposition pour arriver à un nouvel accord avec le Royaume-Uni au sein de l'UE. La proposition couvre quatre « grands axes » : la gouvernance économique, la compétitivité, la souveraineté et les aides sociales en relation avec la libre circulation des personnes. (<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/>).

9 février : préparatifs de l'anniversaire du Traité de Rome. Dans la perspective du 60^e anniversaire du Traité de Rome, le 25 mars 2017, les ministres des Affaires étrangères des six pays fondateurs (l'Italie, le Luxembourg, l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas) de l'UE se réunissent à Rome à l'initiative de l'Italie. Ils y débütent « un processus de réflexion inclusif afin de renforcer la cohésion interne de l'UE en revenant sur les principes fondamentaux qui sont à l'origine de la construction européenne, tout en passant en revue l'état actuel de l'UE et les grands enjeux qui s'imposent » (http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2016/02/joint-communicate-charting-the-way.html).

9 février : « l'Europe est à la croisée des chemins ». Les gouverneurs des banques centrales française, François Villeroy de Galhau, et allemande, Jens Weidmann, présentent leur vision de l'avenir de l'euro. Ils préconisent de le préparer par « un renforcement de ses fondations » et non par une « renationalisation ». Sur le plan institutionnel, ils proposent la mise en place d'un « Trésor commun à la zone euro, conjointement avec un conseil budgétaire indépendant ». *Le Monde*, 9 février.

15 février : conférence au Mécanisme européen de Stabilité (MES). L'ancien président de la BCE, Jean-Claude Trichet, réaffirme sa proposition du renforcement de la branche exécutive et législative de la zone euro. Cela passe par un ministre des Finances de la zone euro et une administration qui serait une sorte de Trésor (<https://www.esm.europa.eu/press-releases/former-ecb-president-jean-claude-trichet-speaks-esm-conference>).

18 et 19 février : Brexit. L'accord obtenu par David Cameron, le Premier ministre britannique, en vue d'éviter le Brexit répond aux quatre domaines initialement identifiés. Il rappelle le statut particulier d'un pays qui ne participe ni à la monnaie unique, ni

à l'espace Schengen, ni à l'Union bancaire mais qui obtient de modifier les modalités d'accès des ressortissants européens aux prestations sociales du Royaume-Uni. Surtout, il entend préserver la voix du Royaume-Uni dans l'amélioration de la compétitivité de l'UE, à savoir l'approfondissement du marché intérieur et de sa compétitivité par la multiplication des accords commerciaux tel que le partenariat transatlantique (TTIP). Dans le domaine de la sécurité sociale, les conclusions du Conseil européen précisent que « La Commission n'a pas l'intention de proposer l'extension du futur système d'indexation facultative des allocations familiales à d'autres types de prestations exportables telles que les pensions de vieillesse ». De plus, en cas de résultat négatif du référendum britannique, l'accord cesserait d'exister. JO C 69I du 23 février.

26 février : Semestre européen/rapports par pays. La Commission européenne publie son analyse annuelle des « défis économiques et sociaux », auxquels font face les États membres de l'UE, à savoir les « rapports par pays ». IP-16-332.

Mars

8 mars : détachement des travailleurs. La Commission européenne propose une révision « ciblée » des règles relatives au détachement de travailleurs qui entend introduire des changements dans trois grands domaines : la rémunération des travailleurs détachés, y compris dans les situations de sous-traitance, les règles sur les travailleurs intérimaires et le détachement à long terme. Cette révision « ciblée » de la directive de 1996 complétera la directive d'exécution correspondante de 2014, qui doit être transposée en droit national d'ici au mois de juin 2016. COM (2016) 128.

8 mars : vers un socle européen des droits sociaux. Dans le cadre du rapport des cinq présidents de juin 2015 en vue de « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », la Commission européenne lance une consultation publique sur le socle européen des droits sociaux. Il s'agit d'alimenter la réflexion lancée par le rapport des « cinq présidents » et de préparer le livre blanc sur l'avenir de l'Union économique et monétaire. Le socle dont la nature juridique est imprécise devrait concerner au premier chef les États membres de la zone euro et est ouvert à la participation des États hors zone euro. MEMO-16-545 et COM (2016) 127.

9 mars : Semestre européen/obligations des États membres. À la suite de ses prévisions économiques d'hiver, la Commission rappelle aux États membres la nécessité de prendre les mesures qui s'imposent pour respecter leurs obligations au titre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). IP-16-704.

10 mars : politique monétaire. Le Conseil des gouverneurs de la BCE décide de réduire de 5 points de base (à 0,00%, à partir du 16 mars) le taux d'intérêt des principales opérations de refinancement de l'Eurosystème. Les taux d'intérêt sur les facilités de prêt marginal et de dépôt seront respectivement réduits de 5 et 10 points de base (<http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is160310.en.html>)

15 mars : accord interinstitutionnel « Mieux légiférer ». Le Conseil, le Parlement et la Commission adoptent un nouvel accord interinstitutionnel en vue d'améliorer la qualité et les résultats de la législation européenne, « Mieux légiférer ».

22 mars : attaques terroristes à Bruxelles. Précédées par celles d'Ankara en Turquie quelques jours auparavant.

23 mars : soutien de l'Organisation internationale du Travail (OIT) au « pilier » des droits sociaux de la Commission européenne. Selon le Directeur général de l'OIT, Guy Ryder, « Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire constitue une partie essentielle de la réponse à la crise mondiale dont l'Europe ne s'est pas encore pleinement relevée. Nous espérons que le Pilier des droits sociaux contribuera à faire plus de place aux questions sociales dans l'élaboration des politiques de l'UE » (http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_462692/lang--fr/index.htm).

Avril

6 avril : référendum aux Pays-Bas sur l'accord UE/Ukraine. Les électeurs néerlandais, consultés dans le cadre d'un référendum d'initiative populaire, disent « non » à 60 % à l'accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne. Le quorum de 30 % des votants nécessaire pour valider la consultation est atteint avec une participation de 32,2 %.

19 avril : Semestre européen/procédure pour déficits excessifs. La Commission européenne jugée « pas assez stricte » par la Cour des Comptes européenne qui publie un rapport d'audit sur les « améliorations nécessaires » à la « mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs ». Rapport spécial n° 10/2016.

25 avril : accord économique et commercial global conclu entre l'UE et le Canada (CETA selon l'acronyme anglais). Le parlement de Wallonie (Belgique) adopte une résolution demandant au gouvernement régional de ne pas accorder à l'exécutif fédéral les pleins pouvoirs de signature de l'accord (http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2015_2016/RES/212_4.pdf).

28 avril : programme d'appui à la réforme structurelle. Le Comité des représentants permanents (COREPER) arrête, au nom du Conseil, sa position de négociation sur une proposition de règlement établissant un programme d'appui à la réforme structurelle pour « aider les États membres à mettre en œuvre des réformes », présentée par la Commission européenne fin novembre 2015. 214/116 et COM (2015) 701 (<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=70> et <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/04/28-structural-reforms/>).

28 avril : recours contre le Traité budgétaire (TSCG). La Cour constitutionnelle belge rejette les recours en annulation des instruments de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016, Cour constitutionnelle belge (<http://www.const-court.be/public/f/2016/2016-062f.pdf>).

Mai

10 mai : détachements des travailleurs. Les parlements nationaux de Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, déclenchent la procédure dite du « carton jaune » à l'égard de la proposition de la Commission européenne.

18 mai : Semestre européen/recommandations par pays. Selon la Commission européenne, « Les États membres progressent dans leurs réformes pour pallier aux déséquilibres macroéconomiques, mais la route est encore longue pour consolider la relance de l'Europe. » IP-16-1724.

26 mai : listes de « pays sûrs ». L'Association européenne pour la Défense des Droits de l'Homme (AEDH), EuroMed Droits et la Fédération internationale des Droits de l'Homme (FIDH) alertent sur les dangers de l'utilisation de la notion de sûreté pour traiter les demandes d'asile. En adoptant une telle liste, l'Union européenne (UE) et ses États membres institutionnaliseraient au niveau européen une pratique consistant pour les États à refuser d'assumer pleinement leurs responsabilités envers les demandeurs d'asile, en violation de leurs obligations internationales (<http://www.aedh.eu/Les-listes-de-pays-surs-de-l-Union.html>).

30 mai : le CETA, un accord « non mixte » ? Neuf dirigeants européens (Royaume-Uni, Finlande, Espagne, Estonie, Suède, Portugal, Lituanie et Chypre, rejoints par l'Italie), soutiennent l'idée que le CETA est un accord « non-mixte » c'est-à-dire qu'il ne nécessite pas la ratification des Parlements nationaux dans une lettre adressée à la Commission européenne.

31 mai : Eurostat/taux de chômage. Dans la zone euro (ZE19), le taux de chômage corrigé des variations saisonnières s'est établi à 10,2% en avril 2016, stable par rapport à mars 2016 et en baisse par rapport au taux de 11,0% enregistré en avril 2015. Il s'agit du taux le plus faible enregistré dans la zone euro depuis août 2011. Dans l'UE28, le taux de chômage s'est établi à 8,7% en avril 2016, en baisse par rapport au taux de 8,8% de mars 2016 et à celui de 9,6% d'avril 2015. Il s'agit du taux le plus faible enregistré dans l'UE28 depuis avril 2009. STAT-16-1984.

Juin

13 juin : mise en œuvre de la première phase du rapport des cinq présidents de juin 2015. Recommandation du Conseil sur la création de conseils nationaux de la productivité, 13 juin 2016. 10083/16 et COM(2015) 601.

21 juin : politique monétaire/Cour constitutionnelle allemande. La Cour constitutionnelle allemande se résout à faire sienne la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE dans le cadre du programme « *Outright Monetary Transactions* » (OMT, transactions monétaires fermes) de la Banque centrale européenne. Release No. 34/2016 of 21 June

2016 (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-034.html>).

23 juin : référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne ou sa sortie (Brexit). À la question « Le Royaume-Uni doit-il rester un membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? » (« Should the United Kingdom remain a member of European Union or leave the European Union ? »), 51,9 % des votants répondent « Quitter l'Union européenne ». Le taux de participation est de 72,2%.

24 juin : le Premier ministre britannique David Cameron annonce sa démission tout en précisant qu'il restera en poste jusqu'à l'automne.

25 juin : lancement d'une pétition sur le site de la Chambre des Communes revendiquant l'organisation d'un second référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE (<https://petition.parliament.uk/petitions/131215>).

25 juin : démission du Commissaire européen Jonathan Hill, en charge de la Stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux. Ses attributions sont transférées au Letton Valdis Dombrovskis, vice-président responsable de l'euro et du dialogue social. La démission prend effet le 15 juillet 2016. STATEMENT-16-2332.

25 juin : réunion des ministres des Affaires étrangères des six pays fondateurs de l'UE à Berlin. Ils dressent la liste des grands défis auxquels l'UE devra faire face « dans un monde globalisé » et dans un contexte d'instabilité croissante et de changements géopolitiques aux frontières de l'Europe (<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/evenements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/article/declaration-conjointe-des-ministres-francais-allemand-belge-italien>).

28 juin : Semestre européen 2016/recommandations par pays. Le Conseil européen approuve les recommandations par pays. Le Conseil européen a fait « le point sur les progrès réalisés dans le cadre des travaux menés en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire, y compris la feuille de route pour l'achèvement de l'union bancaire », et demandé « que les travaux se poursuivent ». Parmi les dernières évolutions, le Conseil européen a fait « sienne la recommandation sur la création de conseils nationaux de la productivité ».

28 juin : Brexit/Conseil européen à 28. « Le Premier ministre du Royaume-Uni a informé le Conseil européen du résultat du référendum qui a eu lieu au Royaume-Uni ». Le Brexit n'est évoqué que par une phrase dans les conclusions du Conseil européen de l'ensemble de chefs d'État ou de gouvernement de l'UE. EUCO 26/16.

29 juin : réunion des chefs d'État ou de gouvernement sans le Royaume-Uni. À l'issue de la réunion informelle des 27 chefs d'État ou de gouvernement, le président du Conseil européen, Donald Tusk, et le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, confirment l'orientation de l'UE face au Brexit : il n'y aura pas de négociations s'il n'y a pas de notification du Royaume-Uni du déclenchement de la procédure de sortie selon l'article 50 du traité sur l'UE (TUE).

Juillet

1^{er} juillet : la Slovaquie succède aux Pays-Bas à la présidence du Conseil de l'Union européenne. Ses cinq priorités sont : la croissance économique, le marché unique numérique, la réalisation de l'Union de l'énergie, la crise migratoire et l'élargissement de l'UE (<http://www.eu2016.sk/fr/programme-et-priorites/programme-de-la-presidence-slovaque>).

1^{er} juillet : la Cour constitutionnelle autrichienne invalide le résultat du second tour de l'élection présidentielle autrichienne du 22 mai. L'écologiste Alexander Van der Bellen avait devancé de peu le candidat d'extrême droite Norbert Hofer, en raison d'irrégularités dans le dépouillement de certains suffrages. Dans une décision sans précédent, la Cour constitutionnelle considère que s'il n'existe aucune preuve de fraude électorale, des irrégularités ont néanmoins entaché le scrutin.

5 juillet : mixité du CETA. La Commission européenne accepte de proposer que le CETA soit considéré comme un accord « mixte », impliquant sa ratification par les parlements nationaux. Jusqu'à présent la Commission estimait que le traité relevait de la compétence exclusive de l'Union européenne (UE), excluant les parlements nationaux de la procédure d'adoption. IP-16-2371.

7 juillet : nouveau mandat de l'agence Frontex. Depuis trois ans, la campagne inter-associative Frontexit dénonce l'incompatibilité de l'agence Frontex avec le respect des droits fondamentaux. Selon l'Association européenne pour la Défense des Droits de l'Homme (AEDH), la création d'un nouveau corps européen de garde-frontières en lieu et place de Frontex, validée par le Parlement européen le 5 juillet, marque une étape supplémentaire dans la guerre menée par l'Union européenne (UE) contre les migrants et les réfugiés (<http://www.aedh.eu/Nouveau-mandat-de-l-agence-Frontex.html>).

12 juillet : clôture du Semestre européen. Le Conseil ECOFIN publie ses recommandations par pays 2016 sur les politiques économiques, budgétaires et de l'emploi des États membres. Les recommandations par pays 2016 sont adressées à 27 États membres sur les 28 que compte l'UE. La Grèce étant soumise à un programme d'ajustement économique, elle ne fait l'objet d'aucune recommandation par pays, afin d'éviter un double emploi. 425/16.

12 juillet : procédure pour déficit excessif/Portugal et Espagne. Le Conseil constate que le Portugal et l'Espagne n'ont pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à ses recommandations. Selon le Conseil, les deux pays n'auront pas ramené leurs déficits au-dessous de 3% du PIB, valeur de référence de l'UE pour les déficits publics, dans le délai recommandé. Dans les deux cas, il a constaté que l'effort budgétaire est nettement inférieur à ce qui était recommandé. La Commission dispose de vingt jours pour recommander au Conseil de prendre de nouvelles décisions infligeant des amendes. Ces amendes devraient s'élever à 0,2% du PIB, mais le Portugal et l'Espagne peuvent présenter, dans un délai de dix jours, une demande motivée de réduction des amendes. Le Conseil disposera de dix jours pour approuver les amendes. 427/16.

12-13 juillet : sommet UE/Chine à Pékin. Les dirigeants progressent sur le partenariat stratégique entre l'UE et la Chine. Des orientations politiques sont présentées pour la réalisation d'un accord global en matière d'investissement et une feuille de route énergétique est signée (<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/07/12-13/>).

14 juillet : Union des marchés des capitaux. La Commission européenne propose des modifications aux règlements sur les fonds de capital-risque européens (EuVECA) et sur les fonds d'entrepreneuriat social européens (EuSEF), marquant ainsi une nouvelle étape vers la création de l'union des marchés des capitaux. IP-16-2481.

18 juillet : application du droit de l'Union. Selon la Commission européenne, les États membres se conforment davantage au droit de l'UE, mais il reste beaucoup à faire pour libérer tout le potentiel du marché unique. Le Rapport annuel porte sur le suivi et l'application du droit de l'UE par la Commission en 2015, tandis que le tableau d'affichage du marché unique montre que les obstacles à la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux dans l'UE sont en train d'être levés. IP-16-2245.

20 juillet : détachement de travailleurs. À la suite des préoccupations des parlements nationaux, la Commission européenne adopte une communication sur le réexamen de sa proposition de révision de la directive concernant le détachement de travailleurs. IP-16-2546.

27 juillet : Pologne/État de droit: la Commission adresse une recommandation à la Pologne. Le pays avait adopté le 22 juillet une nouvelle proposition de loi sur le Tribunal constitutionnel après la publication le 1^{er} juin d'un avis de la Commission européenne. Ayant examiné la situation dans sa globalité, notamment à la lumière de la nouvelle loi sur le Tribunal constitutionnel, celle-ci aboutit à la conclusion que, même si ce texte prend en compte certaines de ses préoccupations, d'importants sujets d'inquiétude subsistent en ce qui concerne l'état de droit en Pologne. IP-16-2643.

Août

24 août : statistiques sociales. La Commission européenne adopte une proposition de règlement concernant de nouveaux moyens intégrés de collecte et d'utilisation de données provenant d'enquêtes sociales. Selon la Commission, l'existence d'une base de données plus solides en termes d'indicateurs sociaux permettra d'améliorer l'analyse des évolutions sociales et contribuera à obtenir le « triple A social pour l'Europe ». IP-16-2867.

27 août : réunion annuelle des banquiers centraux à Jackson Hole aux États-Unis. Benoît Coeuré, au nom de la Banque Centrale européenne (BCE), souligne l'insuffisance des réformes en zone euro (<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160827.en.html>).

30 août : aides d'État. L'Irlande a accordé pour 13 milliards d'euros d'avantages fiscaux illégaux à Apple. Selon la Commission européenne, cette pratique est illégale au regard des règles de l'UE en matière d'aides d'État, car elle a permis à Apple de payer nettement moins d'impôts que les autres sociétés. L'Irlande doit à présent récupérer les aides illégales. IP-16-2923.

31 août : Brexit, un second référendum est exclu. La Première ministre britannique, Theresa May, écarte la tenue d'un second référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (<https://www.gov.uk/government/news/cabinet-meeting-at-chequers-31-august-2016-pm-statement>).

Septembre

1^{er} septembre : protection des consommateurs/opposition du PE. La commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen a rejeté des propositions, qu'elle a qualifiées de « trompeuses » et viciées, visant à assurer une meilleure protection aux consommateurs qui achètent des produits financiers jumelés, et a voté à l'unanimité pour les renvoyer à la Commission européenne pour révision (<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20160830IPR40525/rejet-unanime-des-propositions-de-protection-des-investisseurs-de-la-commission>).

2 septembre : ratification de l'accord sur le climat (COP21) par la Chine et les États-Unis. Les deux principaux émetteurs mondiaux de gaz à effet de serre ratifient l'accord de Paris sur le climat.

4 et 5 septembre : les chefs d'État ou de gouvernement des États membres du G20 se réunissent à Hangzhou en Chine. Économie mondiale, situation en mer de Chine méridionale, crise des réfugiés et lutte contre le terrorisme figurent parmi les sujets discutés.

8 septembre : Brexit/Irlande. La Chambre des Lords entame ses investigations sur l'impact du Brexit concernant les relations avec l'Irlande (<https://www.gov.uk/government/speeches/strengthening-uk-ireland-relations-ahead-of-eu-exit-negotiations>).

8 septembre : Parlement européen/Brexit. La Conférence des présidents du Parlement européen a nommé Guy Verhofstadt, député européen et ancien Premier ministre belge, représentant du Parlement européen pour les négociations dans le dossier du Brexit (<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20160908IPR41661/brexit-le-parlement-nomme-guy-verhofstadt-repr%C3%A9sentant>).

9 septembre : discours sur l'état de l'Union par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker. Dans son discours, prononcé devant le Parlement européen, il annonce la mise en place d'un « socle européen des droits sociaux », une initiative qui s'inscrit dans le cadre du rapport des cinq présidents de juin 2015, intitulé

« Compléter l'Union économique et monétaire européenne » qui avait souligné que « L'Europe devrait s'efforcer d'obtenir un 'triple A social' ». SPEECH-16-3043.

9 septembre : 1^{er} sommet des pays méditerranéens de l'UE (EUMed) à Athènes. À l'occasion de ce Sommet informel des pays du Sud, les sept chefs d'État et de gouvernement présents (Grèce, France, Italie, Portugal, Espagne, Chypre et Malte) adoptent la « déclaration d'Athènes » selon les termes du Premier ministre grec, Alexis Tsipras. Le document entend préparer le futur (<http://www.naftemporiki.gr/story/1145928/athens-declaration-of-the-1st-mediterranean-eu-countries-summit>).

9 et 10 septembre : Conseil ECOFIN informel à Bratislava, Slovaquie. « L'avenir des politiques économiques de l'UE » a fait l'objet d'un premier débat ainsi que le Brexit mais aussi « L'approfondissement de l'Union économique et monétaire – le pilier fiscal », une des priorités de la présidence slovaque (<http://www.eu2016.sk/fr/communiques-de-presse/bratislava-a-accueilli-les-ministres-des-finances-de-lue-qui-ont-eu-des-echanges-de-vues-sur-la-zone-euro-la-fiscalite-et-les-investissements>).

9 septembre : Eurogroupe/Bratislava. Lors de l'Eurogroupe, le gouvernement grec a été fortement encouragé à instaurer rapidement les réformes restantes initialement prévues et a pris connaissance de la préparation des travaux de la Commission européenne en vue du gel partiel des fonds structurels dans le cadre des procédures pour déficit excessif espagnole et portugaise. Press-releases/2016/09/09-eurogroup. Remarks by J. Dijsselbloem following the Eurogroup meeting of 9 September 2016.

9 septembre : socle européen des droits sociaux. Agir pour améliorer le sort de tous les travailleurs. La Confédération européenne des syndicats (CES) présente ses priorités dans le cadre de la consultation de la Commission européenne, adoptées lors de la réunion extraordinaire du Comité exécutif de la CES, le 6 septembre 2016. (<https://www.etuc.org/fr/documents/socle-europ%C3%A9en-des-droits-sociaux-agir-pour-am%C3%A9liorer-le-sort-de-tous-les-travailleurs#.WaWeCdE682y>).

16 septembre : sommet des 27 sans le RU et sommet informel des pays du Sud de l'UE. Lors d'un sommet informel à Bratislava (Slovaquie), les dirigeants des 27 engagent une « discussion honnête » sur les contours de l'Europe post-Brexit.

20 septembre : UE/compétitivité. Le Conseil a émis une recommandation concernant la création de conseils nationaux chargés d'analyser les évolutions dans le domaine de la productivité et de la compétitivité. 521/16.

28 septembre : président de la BCE/Parlement allemand. Devant le Bundestag le Président de la Banque centrale européenne (BCE), Mario Draghi a défendu sa politique de taux zéro (considérée par les députés allemands comme un plan de sauvetage déguisé), en soulignant l'efficacité des mesures mises en œuvre (https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160928_1.en.html).

Octobre

2 octobre : référendum Hongrie/relocalisation des demandeurs d'asile. 98,3% des votants hongrois se sont opposés à la décision contraignante de relocalisation des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne lors d'un référendum, mais seule une minorité des personnes inscrites sur les listes électorales (40,4 %) se sont exprimées, ce qui pose la question de la validité du scrutin (http://www.valasztas.hu/en/ref2016/481/481_o_index.html).

4 octobre : changement climatique/ratification de l'Accord de Paris (COP 21). Après le vote d'approbation du PE, le Conseil adopte via la procédure écrite (c'est-à-dire sans débat) la décision de ratification de l'Accord de Paris par l'UE. L'Accord de Paris entrera en vigueur 30 jours après sa ratification par au moins 55 pays représentant au moins 55 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre. L'accord a jusqu'à présent été ratifié par 63 pays, représentant 52,1 % des émissions mondiales. 549/16.

11 octobre : UE/ changement climatique/fiscalité. Le Conseil ECOFIN adopte des « conclusions sur le changement climatique », en vue de la 22^e conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (COP22), qui se tiendra à Marrakech, du 7 au 18 novembre 2016. Le Conseil adopte également des « conclusions sur la transparence fiscale ». 13111/16.

10/11/12 octobre : socle européen des droits sociaux/Comité des Régions (CdR). Le CdR « attend de la Commission européenne qu'elle se conforme au principe de subsidiarité lors de l'instauration du socle européen des droits sociaux et qu'elle respecte le large spectre de compétences des autorités nationales et infranationales en matière de politique sociale ; dans le même temps, il y a lieu de s'assurer que le contenu du socle soit conforme aux principes généraux du programme pour une meilleure réglementation ». Avis, 119e session plénière des 10, 11 et 12 octobre 2016.

13 octobre : avis de la Cour constitutionnelle allemande autorisant la signature du CETA. Au terme d'une procédure rapide, le gouvernement allemand est autorisé à signer le CETA et à approuver son application provisoire qui ne doit concerner que les domaines « incontestables » de l'Union européenne en attendant la ratification des parlements des 28 États membres. La Cour se réserve en outre le droit de statuer sur la « constitutionnalité » du traité. Press Release No. 71/2016 of 13 October 2016 (http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-071.html?jsessionid=D54617DA983D9B8BC6253409DEB11731.2_cid383).

19 octobre : mise en œuvre du rapport des cinq présidents de juin 2015. Nomination par la Commission européenne du président et des membres du Comité budgétaire européen consultatif et indépendant. La présidence est assurée par le Danois Niels Thygesen, le comité est composé de quatre membres : Roel Beetsma (NL), Massimo Bordignon (IT), Sandrine Duchêne (FR) et Mateusz Szczurek (POL). Ce comité est chargé de fournir à la Commission européenne une évaluation indépendante de la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance (*Two-Pack*) en examinant notamment

« les cas de manquement particulièrement graves aux règles ». Décision UE 2015/1937 de la Commission européenne (JO L n°282, 28 octobre 2015) et MEMO-16-3481.

19 octobre : sommet social tripartite. Le thème principal de ce sommet social était : « Relever les défis communs de l'Europe : engendrer la croissance, créer des emplois et assurer l'équité ». S'agissant du Brexit, dans une déclaration commune, les « partenaires sociaux européens » affirment leur intention de maintenir des relations économiques aussi proches que possible entre le Royaume-Uni et l'Union européenne en préservant l'intégrité du Marché unique et en respectant entièrement les quatre libertés qui y sont liées, c'est-à-dire la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes (<https://etuc.org/fr/node/14709>).

25 octobre : Semestre européen/application du *Two-Pack*. La Commission européenne demande à 7 des 19 membres de la zone euro (Belgique, Chypre, Espagne, Finlande, Italie, Lituanie, Portugal) des explications sur leurs prévisions budgétaires afin de s'assurer qu'elles sont compatibles avec le respect des règles européennes.

25 octobre : présentation du programme de travail de la Commission européenne pour l'année 2017. Ce programme contient 10 priorités axées sur l'objectif « Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend ». COM(2016) 710.

27 octobre : Pologne/État de Droit. La Pologne refuse de se soumettre aux recommandations de la Commission européenne sur l'État de droit. Beata Szydlo, Première ministre polonaise, annonce que la Pologne n'introduira aucun changement dans son système constitutionnel, considérant que les recommandations faites par la Commission européenne le 27 juillet 2016 étaient sans fondement. La Pologne refuse d'agir avant la date limite du 27 octobre, établie par la Commission (http://www.msz.gov.pl/en/news/mfa_statement_on_the_polish_government_s_response_to_commission_recommendation_of_27_07_2016;jsessionid=F97B5A89998E75E9B5A2A85EE70F6F89.cmsap1p).

28 octobre : Brexit/Irlande du Nord. La Haute cour d'Irlande du Nord rend la première décision de justice portant sur une contestation de la sortie de l'Union européenne. Elle rejette le recours des plaignants qui faisaient valoir que la décision du Brexit devrait être soumise à l'approbation du Parlement nord-irlandais, estimant qu'une sortie de l'Union violerait les accords de paix signés en 1998 ([http://www.courtsni.gov.uk/en-GB/Judicial%20Decisions/PublishedByYear/Documents/2016/\[2016\]%20NIQB%2085/j_j_MAG10076Final.htm](http://www.courtsni.gov.uk/en-GB/Judicial%20Decisions/PublishedByYear/Documents/2016/[2016]%20NIQB%2085/j_j_MAG10076Final.htm)).

28 octobre : Commission européenne/démission. Kristalina Georgieva, vice-présidente de la Commission européenne chargée du budget, annonce son départ de la Commission européenne pour rejoindre la Banque mondiale en janvier 2017, une organisation qu'elle avait quittée avant de rejoindre la Commission européenne (https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/georgieva/announcements/statement-vice-president-kristalina-georgieva-izyavlenie-na-kristalina-georgieva-zamestnik_en).

30 octobre : signature de l'accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada. Le CETA entrera provisoirement en application après le vote d'approbation du Parlement européen. Il doit aussi être ratifié par les Parlements nationaux et régionaux des pays de l'Union européenne.

Novembre

4 novembre : entrée en vigueur l'Accord de Paris sur le climat (COP21). Ratifié par 55 États représentant 55 % des émissions de gaz à effet de serre, la COP21 entre en vigueur un peu moins d'un an après son adoption par 195 pays le 12 décembre 2017. En vertu des dispositions de l'accord, un délai incompressible de quatre ans est nécessaire pour qu'un État partie prenante puisse se désengager.

8 novembre : États-Unis d'Amérique/élections présidentielles. Le candidat républicain, Donald Trump est élu à la présidence. Il prendra la tête de la Maison blanche le 20 janvier 2017.

9 novembre : prévisions économiques d'automne. La Commission prévoit une croissance de 1,5% pour la zone euro et de 1,6% pour l'UE en 2017 (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2016-economic-forecast_en).

16 novembre : Semestre européen/« paquet d'automne ». La Commission publie le « paquet d'automne » lançant le Semestre européen 2017. La Commission reconnaît que : « Dans la plupart des cas, la forte augmentation de l'endettement observée dans un passé récent résulte de la recapitalisation des banques et de la faible croissance du PIB nominal, et non d'un laxisme budgétaire ». IP-16-3664 et COM(2016) 727.

7-18 novembre : climat. La réunion des parties à la Conférence des parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP22), débute à Marrakech. La question du financement est un des dossiers les plus épineux.

23 novembre : CETA/PE. Le Parlement européen rejette une résolution de 89 eurodéputés demandant une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne avant toute application du CETA.

24 novembre : annonce du départ du président du Parlement européen. Le Président du PE, Martin Schulz, annonce mettre fin à son mandat de député européen en janvier 2017 pour se consacrer à la politique allemande dans la perspective des élections fédérales d'automne 2017.

28 novembre : l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) publie ses « Perspectives économiques mondiales ». L'OCDE appelle notamment à profiter des politiques monétaires accommodantes afin de prendre des initiatives budgétaires et relancer la croissance économique (<https://www.oecd.org/fr/presse/il-convient-de-faire-un-meilleur-usage-des-initiatives-budgetaires-pour-sortir->

du-piege-de-la-croissance-molle-selon-ocde-dans-ses-perspectives-economiques-mondiales.htm).

Décembre

4 décembre : Italie/référendum constitutionnel. Les Italiens disent « non » à la réforme constitutionnelle, proposée par le Premier ministre Matteo Renzi, prévoyant une réduction drastique des pouvoirs du Sénat, une limitation des prérogatives des régions et la suppression des provinces. 59,1% des Italiens ont voté contre et 40,9% pour. Le taux de participation atteint 65,5%.

5 décembre : Italie/démission du Président du Conseil Matteo Renzi. Comme annoncé, Matteo Renzi se retire après l'adoption définitive du budget 2017 par le Sénat par 166 voix, 70 contre et une abstention.

5 décembre : OCDE/Retraites. Selon l'OCDE (Perspectives sur les retraites 2016), l'architecture des régimes privés de retraite par capitalisation doit être améliorée (<https://www.oecd.org/fr/retraites/l-architecture-des-regimes-privés-de-retraite-par-capitalisation-doit-etre-amelioree.htm> et <https://www.oecd.org/pensions/design-of-funded-private-pensions-needs-to-be-improved.htm>).

5 décembre : Eurogroupe/croissance économique. Selon un communiqué de l'Eurogroupe, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas « pouvaient utiliser leur situation budgétaire favorable pour renforcer davantage leur demande intérieure et leur potentiel de croissance, selon la situation de chacun et dans le respect des règles et de leurs obligations nationales ». Selon le président de l'Eurogroupe Jeroen Dijsselbloem, les ministres des Finances de la zone euro pourraient accorder à la Grèce un léger « toilettage » de sa dette, mais ils ne se lanceront pas dans « une grande opération » d'allègement.

6 décembre : fiscalité. Le Conseil ECOFIN examine une directive visant à lutter contre l'évasion fiscale. La directive s'appuie sur les recommandations émises par l'OCDE en 2015 en vue de lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) (http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/ecofin/2016/12/st15205_fr16_pdf/).

6 décembre : Brexit. Michel Barnier, négociateur en chef de la Commission européenne pour le Brexit annonce qu'un accord sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne devrait être conclu avec le gouvernement britannique d'ici au mois d'octobre 2018.

6 décembre : « frémissement » du PIB de l'UE. Selon Eurostat, le PIB a progressé au cours du troisième trimestre 2016, de 0,4% dans l'Union européenne et de 0,3% dans la zone euro par rapport au trimestre précédent. 244 / 2016.

7 décembre : le Comité des représentants permanents (Coreper) approuve une modification du Code des frontières de l'espace Schengen, afin de renforcer les contrôles aux frontières extérieures. La modification vise à renforcer les vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures (<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/12/07-systematic-checks/>).

7 décembre : mécanisme de suspension des visas. Selon les nouvelles règles approuvées par les négociateurs du Parlement européen et du Conseil, la Commission européenne et les États membres pourront réintroduire des obligations de visa plus rapidement et plus facilement (<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20161128IPR53515/m%C3%A9canisme-de-suspension-de-visa-accord-entre-le-parlement-et-le-conseil>).

7 décembre : la Commission européenne sanctionne trois grandes banques. La Commission européenne inflige des amendes pour un montant total de 485 millions d'euros au Crédit Agricole (FR), à HSBC (RU) et à JPMorgan Chase (EUA) pour leur participation à une entente concernant des produits dérivés de taux d'intérêt en euros. IP-16-4304.

8 décembre : politique monétaire. La Banque centrale européenne (BCE) décide de maintenir son principal taux directeur à 0% et de prolonger son programme d'achats d'actifs (*asset purchase programme*, APP) jusqu'en décembre 2017 mais ceux-ci passeront de 80 à 60 milliards d'euros par mois à partir d'avril 2017. S'agissant des réformes structurelles, selon la BCE, leur mise en œuvre « doit être nettement accélérée en vue de réduire le chômage structurel et de renforcer la croissance potentielle dans la zone euro. De telles réformes structurelles sont nécessaires dans l'ensemble des pays de la zone euro. Il convient de concentrer les efforts sur les mesures visant à accroître la productivité et à consolider l'environnement des affaires, notamment à travers la mise en place d'infrastructures publiques adéquates, qui sont vitales pour augmenter l'investissement et stimuler la création d'emplois » (<https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is161208.fr.html>).

8 décembre : le Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO), a un « échange de vue » sur le Semestre européen 2017. Le Conseil approuve les aspects du projet de recommandation concernant la zone euro qui « portent sur l'emploi et les questions sociales ». Il a tenu un « débat d'orientation » sur le socle européen des droits sociaux, fait un point sur la directive concernant le détachement des travailleurs et examiné le volet de l'Examen annuel de la croissance pour 2017 consacré à la santé publique. 3507e session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs Emploi, politique sociale et santé (http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/epsco/2016/12/st15389_en16_pdf/).

8 décembre : le Fonds monétaire international (FMI) publie son cinquième rapport de suivi post-programme du Portugal. Selon le FMI, si la croissance économique a été soutenue grâce à de bonnes exportations, le Portugal a besoin d'élargir ses relais de croissance pour maintenir son dynamisme économique (<https://www.imf.org/en/news/articles/2016/12/08/ms120816-portugal-staff-concluding-statement-of-the-fifth-post-program-monitoring-mission>).

9 décembre : Oliver Hart et son collègue Bengt Holmström reçoivent le prix décerné par la Banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel pour leurs travaux sur la théorie des contrats, allant de la privatisation aux salaires des PDG. Pour Olivier Hart, l'euro est une « erreur » et « Si l'Union européenne veut survivre et prospérer, elle devrait lancer un processus de décentralisation et laisser les États décider davantage » (<https://www.euractiv.fr/section/euro-finances/news/economic-nobel-prize-winner-the-euro-was-a-mistake/>).

11 décembre : élections législatives en Roumanie. Le Parti social-démocrate (PSD) arrive en tête avec 45,5% des voix à la Chambre des députés et 45,7% au Sénat. Le Parti libéral national (PNL) obtient respectivement 20% et 40,4% des voix. La participation s'est élevée à 39,49%.

12 décembre : Italie/succession de Renzi. Le nouveau Président du Conseil italien Paolo Gentiloni annonce la composition de son gouvernement. La plupart des précédents ministres sont reconduits. Angelino Alfano prend la tête de la diplomatie italienne. Il est remplacé à l'Intérieur par Domenico Minniti detto Marco.

13 décembre : législation de l'UE. Les présidents de la Commission européenne, Jean Claude Juncker, du Parlement européen, Martin Schulz, et du Conseil, Robert Fico, signent une déclaration commune définissant les objectifs et les priorités du processus législatif de l'Union européenne en 2017 (https://ec.europa.eu/priorities/announcements/union-delivers-swifter-and-better-results-three-institutions-sign-joint-declaration_fr).

13 décembre : coordination des règles de sécurité sociale. La Commission européenne a adopté une proposition de révision des règles sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. La proposition de la Commission s'inscrit dans son initiative pour un Paquet sur la mobilité professionnelle. IP-16-4301 et COM(2016) 815.

15 décembre : CETA/Droits sociaux/France. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) adopte un avis avec 33 voix « pour » et quatre abstentions sur le CETA et le respect des droits de l'homme, en particulier des droits économiques et sociaux, des principes environnementaux, mais aussi sous l'angle de justiciabilité et de l'État de droit. L'avis de la CNCDH s'interroge sur l'effectivité des conventions internationales de l'OIT sur les droits des travailleurs qui sont mentionnées dans le CETA. D'une part, la formulation juridique du CETA suggère que leur application pourrait ne pas être contraignante. D'autre part, il n'existe aucun mécanisme de sanction en cas de violation de ces principes par l'Union européenne ou le Canada. Pour la Commission, c'est « une occasion manquée d'aller plus loin dans la mise en oeuvre effective du droit international » (http://www.cncdh.fr/sites/default/files/161215_avis_accords_comm._et_fin_et_droits_de_lhomme_format_a5_o.pdf).

15 décembre : Conseil européen à 28. Le Conseil européen adopte des conclusions sur les migrations, la sécurité et la défense, la Syrie, ainsi que sur l'Ukraine ouvrant la voie de la ratification de l'accord UE-Ukraine par les Pays-Bas. Au cours d'une réunion informelle à 27, les chefs d'État ou de gouvernement adoptent une déclaration sur les

négociations avec le Royaume-Uni. EUCO 34/16 (et <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-statement-informal-meeting-27/>).

16 décembre : le Pacte international relatif aux droits sociaux a 50 ans. À cette occasion, le Secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats (CES) déclare : « L'adoption du Pacte représente un jalon important en matière de droits universels des travailleurs. Pourtant, 50 ans plus tard, il n'est toujours pas correctement appliqué, même au sein de l'Union européenne. Sa relecture devrait être obligatoire pour les juges de la Cour de justice européenne et pour les législateurs du monde entier. Il faudrait créer un système dans l'UE permettant de déposer plainte si le Pacte n'est pas respecté. »

19 décembre : prolongement des sanctions contre la Russie par le Conseil dans plusieurs domaines. Ces mesures, dont certaines avaient été introduites en juillet 2014 sont prolongée jusqu'au 31 juillet 2017. CP 794/16 (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/19-sanctions-russia/>).

21 décembre : politique commerciale/accord UE-Singapour. Selon l'avocate générale de la Cour de justice de l'UE, certaines parties de l'accord ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union et devront être ratifiées par l'ensemble des parlements nationaux. Opinion, procédure 2/15.

22 décembre : Semestre européen/Confédération européenne des syndicats (CES). Publication de la résolution de la CES sur l'implication syndicale dans le Semestre européen, adoptée lors du Conseil exécutif des 14 et 15 décembre. Selon l'organisation syndicale européenne, « À ce jour, bon nombre des recommandations émanant du Semestre sont préjudiciables aux travailleurs. Souvent, elles se concentrent sur l'ajustement budgétaire, la décentralisation de la négociation collective et la réforme du système de fixation des salaires, et la réduction de la législation sur la protection de l'emploi. Le renforcement de l'agenda social de la gouvernance économique reste un défi difficile pour le mouvement syndical ». La CES annonce une nouvelle méthode de travail, le « Semestre » 2.0, pour la CES et ses affiliés (<https://www.etuc.org/fr/documents/r%C3%A9solution-de-la-ces-sur-limplication-syndicale-dans-le-semester-europ%C3%A9en#.WaanQdE682w>).

Liste des abréviations

AEDH	Association européenne pour la défense des droits de l'homme
AIM	Association internationale des sociétés de mutuelles
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BCE	Banque centrale européenne
CDSS	Comité de dialogue social sectoriel
CED	Conseil des dentistes européens
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général
CE	Communauté européenne
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEN	Comité européen de normalisation
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Comité économique et social européen
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Accord économique et commercial global)
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
COFACE	Confederation of Family Organisations in the European Union (Confédération des organisations familiales de l'Union européenne)
COREPER	Comité des représentants permanents
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
CPS	Comité de la protection sociale
DG	Direction générale
DG ECFIN	Direction générale des Affaires économiques et financières, Commission européenne
DG EMPL	Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund (Confédération allemande des syndicats)
DSS	Dialogue social sectoriel
EASO	European Asylum Support Office (Bureau européen d'appui en matière d'asile)
EAC	Examen annuel de la croissance
ECOFIN	Conseil Affaires économiques et financières (de l'UE)
EEE	Espace économique européen
EM	État membre
EPSCO	Comité Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (de l'UE)
ESIP	European Social Insurance Platform (Plateforme européenne des institutions de protection sociale)
ESO	European Standardisation Organisation (Organisation européenne de normalisation)
ESPN	European Social Policy Network (Réseau européen de politique sociale)
ETUI	European Trade Union Institute (Institut syndical européen)

FEANTSA	Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri
FSESP	Fédération syndicale européenne des services publics
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HRW	Human Rights Watch
HSFG	Healthcare Services Focus Group (Groupe de discussion sur les services de santé)
ICS	Investment Court System (Système de cour des investissements)
IMCO	Internal Market and Consumer Protection (Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs – du Parlement européen)
JO	Journal officiel de l'Union européenne
LABREF	Labour Market Reforms Database (Base de données sur les réformes du marché de l'emploi)
MEP	Member of the European Parliament (Député européen)
MES	Mécanisme européen de stabilité
MOC	Méthode ouverte de coordination
MSF	Médecins sans frontières
MSU	Mécanisme de supervision unique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSE	Observatoire social européen
PE	Parlement européen
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise
PPE	Parti populaire européen
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
RAEC	Régime d'asile européen commun
S&D	Progressive Alliance of Socialists and Democrats (Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen)
SLD	Soins de longue durée
TA	Travailleurs atypiques
TI	Travailleurs indépendants
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement)
UEAPME	Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises
UE	Union européenne
UES	Union européenne sociale
UEM	Union économique et monétaire
UKIP	United Kingdom Independence Party (Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni)
WLB	Work-life balance (Équilibre entre vie professionnelle et privée)

Codes de pays de l'UE

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CH	Suisse
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HR	Croatie
HU	Hongrie
IE	Irlande
IS	Islande
IT	Italie
LI	Liechtenstein
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MK	Ancienne République yougoslave de Macédoine
MT	Malte
NL	Pays-Bas
NO	Norvège
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
RS	Serbie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
TR	Turquie
UK	Royaume-Uni

Liste des auteurs

Rita Baeten, titulaire d'une maîtrise en sciences sociales, est analyste politique à l'Observatoire social européen (OSE). Ses activités de recherche se concentrent sur l'impact de l'intégration européenne sur les systèmes de santé nationaux et leur caractère social, questions sur lesquelles elle conseille les autorités fédérales belges. Les recherches de Rita Baeten portent également sur la gouvernance économique de l'UE, la mobilité des patients et des professionnels, les services de santé dans le marché intérieur et les politiques pharmaceutiques de l'UE. Elle a abondamment publié dans ce domaine. Adresse de contact : baeten@ose.be

Cécile Barbier est politologue et chercheuse senior à l'OSE. En 2017, elle devient également chercheuse associée à l'Institut d'études européennes de l'Université Saint-Louis - Bruxelles. Elle suit depuis 1992 les débats institutionnels et les conséquences de l'intégration européenne du point de vue de la citoyenneté. Elle observe avec attention la gouvernance économique de l'UE et la légitimité démocratique du nouveau cadre. Elle est en charge de l'*International Digest* de la Revue belge de sécurité sociale. Adresse de contact : barbier@ose.be

Denis Bouget est professeur émérite à l'Université de Nantes (FR), chercheur associé à l'Institut syndical européen (ETUI) et conseiller scientifique de l'OSE. Ses principaux centres d'intérêt sont les soins de longue durée pour les personnes âgées, ainsi que la pauvreté, l'exclusion sociale et le revenu minimum, et la comparaison des systèmes nationaux de protection sociale. Il a été directeur de la Maison des Sciences de l'Homme (MSH) à Nantes (1999-2005) et coordinateur général de RECWOWE, le réseau d'excellence du 6ème PCRD (2006-2011). Il est coéditeur de la série *Work and Welfare in Europe* chez Palgrave Macmillan. Adresse de contact : bouget@ose.be

Daniel Clegg est directeur de l'École supérieure des sciences sociales et politiques de l'Université d'Édimbourg, où il est également maître de conférences en politique sociale. Ses recherches et son enseignement portent principalement sur la comparaison internationale de la protection sociale pour les personnes confrontées à des risques sur le marché du travail, en particulier en Europe. Il est membre du conseil d'administration du Réseau européen d'analyse de la politique sociale (ESPAnet) et membre du conseil scientifique de Pôle emploi. Adresse de contact : Daniel.Clegg@ed.ac.uk

Amandine Crespy est titulaire d'un doctorat à l'Université Libre de Bruxelles (ULB) et professeure associée en sciences politiques et études européennes au CEVIPOL/Institut d'études européennes (IEE). Elle est également professeure invitée au Collège d'Europe (Bruges). Ses projets de recherche en cours comprennent ENLIGHTEN - *European legitimacy in governing through hard times : the role of European networks* (Horizon 2020). Thèmes abordés : la gouvernance socio-économique de l'UE, les politiques de libéralisation des services publics, les controverses politiques et la démocratie dans l'UE. Adresse de contact : acrespy@ulb.ac.be

Christophe Degryse a travaillé de nombreuses années avec l'OSE et est actuellement chercheur senior à l'Institut syndical européen et y dirige le Département de prospective. Ses principaux domaines d'intérêt sont le dialogue social européen, à la fois interprofessionnel et sectoriel, ainsi que l'analyse politique de la gouvernance économique et du changement climatique. Plus récemment, il a publié sur l'impact social de la numérisation de l'économie. Il dispense un cours sur la « prise de décision européenne et internationale » à HELHA (Haute École Louvain en Hainaut). Adresse de contact : cdegryse@etui.org

Dalila Ghailani est chercheuse senior à l'OSE depuis 2001. Elle a progressivement élargi son cursus universitaire en droit européen afin d'inclure les questions socio-économiques dans des domaines aussi variés que l'emploi, l'inclusion sociale, les questions de genre et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Elle a réalisé plusieurs études pour les institutions européennes, notamment sur la portée de la coordination européenne dans le domaine des retraites, l'impact de la crise sur les droits sociaux fondamentaux, les instruments politiques disponibles pour la réalisation de l'égalité de genre et le cadre légal du revenu minimum européen. Adresse de contact : ghailani@ose.be

Ramón Peña-Casas est sociologue. Il a rejoint l'OSE en 2000. Ses principaux domaines d'intérêt concernent le suivi transnational et l'analyse des questions économiques et sociales discutées dans l'arène politique européenne. Son expertise concerne les relations complexes entre le travail, l'État social et la protection sociale et leur interprétation dans la coordination politique dans les domaines de l'inclusion sociale, de la protection sociale, des relations industrielles et de l'emploi. Adresse de contact : penacasas@ose.be

Sebastiano Sabato est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'Institut italien des sciences humaines (SUM) de Florence. Il a travaillé comme chercheur postdoctoral au Département des sciences sociales et politiques de l'Université de Milan avant de rejoindre le Département de sociologie de l'Université d'Anvers. Depuis février 2014, il est chercheur à l'OSE, sur l'intégration européenne. Ses intérêts de recherche actuels incluent la gouvernance socio-économique de l'UE, la politique sociale comparée, l'investissement social et l'innovation sociale. Adresse de contact : sabato@ose.be

Chiara Saraceno, ancienne professeure de sociologie à l'Université de Turin et professeure chargée de recherche au *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* (WZB) de Berlin, est actuellement membre honoraire du *Collegio Carlo Alberto* de Turin et émérite du WZB. Elle est également membre du groupe d'experts de haut niveau sur la mesure de la performance économique et du progrès social (HLEG) présidé par Joe Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et Martine Durand. Elle a publié de nombreux ouvrages, principalement en italien et en anglais, sur les modes d'organisation des familles, les relations entre les sexes et les relations intergénérationnelles, les politiques sociales, la comparaison des États-providence et la pauvreté. Adresse de contact : chiara.saraceno@unito.it

Vivien A. Schmidt est professeure Jean Monnet d'intégration européenne à la *Pardee School of Global Studies* de l'Université de Boston et directrice fondatrice du Centre pour l'étude de l'Europe de cette université. Elle est également professeure invitée à l'Université Libre de Bruxelles (ULB), à l'Université LUISS Guido Carli de Rome et à la *Copenhagen Business School*. Ses livres récents incluent *Democracy in Europe : The EU and National Politics* (Oxford 2006), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy* (Cambridge, coédité avec M. Thatcher, 2013), et *Europe's Crisis of Legitimacy : Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone* (Oxford 2018). Adresse de contact : vschmidt@bu.edu

Slavina Spasova est chercheuse à l'OSE. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences politiques (septembre 2015) et est chercheuse associée au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'ULB. Ses recherches portent sur divers sujets liés à la protection sociale et à l'emploi, notamment les réformes systémiques des retraites dans les pays d'Europe centrale et orientale, les réformes du marché du travail, la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, les indemnités de maladie et le dialogue social. Elle est la chercheuse principale de l'OSE dans le réseau européen de politique sociale (ESPN). Adresse de contact : spasova@ose.be

Mario Telò, chaire Jean Monnet *ad personam* depuis 1995 et membre de l'Académie royale des Sciences (Bruxelles) en 2006. Il enseigne les institutions européennes et le régionalisme comparé à l'Université LUISS et à la *LUISS School of Government* à Rome. Il enseigne également les relations internationales à l'ULB, où il est président émérite de l'Institut d'études européennes (IEE) et coordinateur central de l'école doctorale internationale GEM. Ses livres les plus récents : *Regionalism in hard times* (Routledge 2016), *L'Europe en crise et le monde* (Bruxelles 2016) et *Deepening EU-China partnership* (Routledge 2017). Adresse de contact : mtelo@ulb.ac.be

Bart Vanhercke, docteur en sciences sociales (2016), est directeur de l'OSE depuis 2010. Ses recherches actuelles portent sur la dimension sociale de la gouvernance économique de l'UE et le Socle européen des droits sociaux, sujets sur lesquels il travaille également en tant que membre du personnel académique associé à l'Institut de recherche pour le travail et la société (HIVA), Université de Leuven. Il a été nommé *Policy Fellow* à l'Institut pour l'étude du travail (Berlin) en 2015. Il a récemment co-signé plusieurs études pour le Réseau européen de politique sociale (ESPN), pour lequel il est responsable de la protection sociale. Adresse de contact : vanhercke@ose.be