

# **Bilan social de l'Union européenne 2018**

—

Sous la direction de

**Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Sebastiano Sabato**







# **Bilan social de l'Union européenne 2018**

**Dix-neuvième rapport annuel**

—

Sous la direction de Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Sebastiano Sabato

Citer cette publication : Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) (2018)  
Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et  
Observatoire social européen (OSE), 211 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, 2018

© Editeur : ETUI asbl, Bruxelles

Tous droits de reproduction réservés

Impression : imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2018/10.574/24

ISBN : 978-2-87452-502-5 (version papier)

ISBN : 978-2-87452-503-2 (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

### La politique de haut niveau : concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'UE

Maurizio Ferrera

#### Chapitre 1

<b>L'Union sociale européenne : comment la reconstituer ? .....</b>	<b>17</b>
Introduction.....	17
1. L'Union sociale européenne : qu'y a-t-il dans un nom ? .....	18
2. Le socle européen des droits sociaux : un bras opérationnel pour les principes sociaux fondamentaux ?.....	22
3. Nomades et sédentaires : reconfiguration de la citoyenneté de l'UE .....	24
4. La solidarité paneuropéenne : le point le plus épineux.....	27
Conclusions.....	31

Max Koch

#### Chapitre 2

<b>Bien-être durable, décroissance et politiques éco-sociales en Europe.....</b>	<b>35</b>
Introduction.....	35
1. Optimisme irrationnel, croissance verte et décroissance .....	37
2. Politiques du climat et de la durabilité dans l'Union européenne .....	39
3. Bien-être durable sans croissance économique .....	43
4. Des politiques éco-sociales pour le bien-être durable et la décroissance .....	44
Conclusions.....	48

Sebastiano Sabato et Francesco Corti

#### Chapitre 3

« The times they are a-changin' ? »

<b>Le socle européen des droits sociaux : des débats à la confrontation avec le réel.....</b>	<b>53</b>
Introduction : un nouveau cadre de politique sociale pour l'UE.....	53
1. Le socle comme moyen de relancer l'agenda social de l'UE.....	54
2. Le socle comme moyen d'orienter les politiques des États membres.....	56
3. Le socle comme moyen d'influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE.....	59
4. Le socle et le paquet « investissement » social entre changement et continuité .....	61
Conclusions.....	68

## Partie 2

### L'élaboration des politiques au quotidien dans l'Union européenne..... 75

Stefan Clauwaert

#### Chapitre 4

##### Un nouveau programme législatif pour l'UE : du concret malgré tout ?..... 77

Introduction..... 77

1. Le « paquet socle européen » ..... 78

2. Le « paquet équité sociale » ..... 89

3. La révision de la directive sur le détachement des travailleurs..... 93

Conclusions : un nouveau programme législatif pour l'UE malgré tout ? ..... 95

Slavina Spasova et Mathijn Wilkens

#### Chapitre 5

##### La situation sociale des travailleurs indépendants en Europe :

##### questions liées au marché du travail et protection sociale ..... 103

Introduction..... 103

1. Diversité du travail indépendant en Europe : une exploration..... 104

2. Accès à la protection sociale pour les indépendants : donner un sens à la diversité ..... 110

3. Quand l'Europe s'implique : d'un discours économique à un discours de protection sociale  
sur le travail indépendant ..... 115

Conclusions ..... 120

Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani et Stéphanie Coster

#### Chapitre 6

##### Transition digitale dans l'Union européenne : quels impacts sur la qualité de l'emploi ?..... 125

Introduction..... 125

1. L'impact de la digitalisation sur la qualité de l'emploi en Europe ..... 128

2. Les partenaires sociaux face à la digitalisation : actions et positions ..... 133

Remarques conclusives : quelques enjeux d'avenir..... 137

Laurent Vogel

#### Chapitre 7

##### Une hirondelle fera-t-elle le printemps ?

##### La politique européenne de santé au travail à la croisée des chemins..... 145

Introduction..... 145

1. Des besoins législatifs incontournables..... 146

2. Better Regulation : révision silencieuse des traités et bureaucratisation du processus de  
décision depuis 2004 ..... 149

3. La révision de la directive sur les agents cancérigènes (2015-2017) ..... 152

4. Au-delà des cancers : vers une revitalisation des politiques de santé au travail?..... 157

Conclusions ..... 159



Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Dalila Ghailani

## Conclusions

<b>Le socle européen des droits sociaux comme tournant majeur</b> .....	165
Introduction .....	165
1. Débattre de l'avenir de l'Europe (sociale) .....	167
2. Une « Union sociale européenne » : assembler le puzzle de l'Europe sociale .....	168
3. Le socle comme élément clé de l'Union sociale européenne .....	170
4. Des débats à l'action : le socle comme nouveau cadre de politique sociale de l'UE.....	173
5. Vers une Europe sociale plus forte : propositions pour l'avenir.....	179

Cécile Barbier

<b>L'Union européenne en 2017 : les faits marquants</b> .....	187
---	-----

Liste des abréviations.....	205
-----------------------------	-----

Codes de pays de l'UE.....	207
----------------------------	-----

Liste des auteurs.....	209
------------------------	-----

## Remerciements

*Le Bilan social de l'Union européenne 2018* est le fruit d'un effort collectif. Nous sommes reconnaissants à Cécile Barbier, Stefan Clauwaert, Stéphanie Coster, Francesco Corti, Maurizio Ferrera, Dalila Ghailani, Max Koch, Ramón Peña-Casas, Sebastiano Sabato, Slavina Spasova, Laurent Vogel et Mathijn Wilkens pour leurs chapitres de grande qualité et l'acceptation de plusieurs tours de commentaires (internes et externes) dans des délais très courts.

Denis Bouget, Christophe Degryse, Béla Galgóczi, Anton Hemerijck, Manos Matsaganis, Frank Vandembroucke et Fritz von Nordheim ont apporté d'importantes contributions par leur examen critique, mais constructif, aux côtés des éditeurs, des projets de chapitres. Richard Lomax a fait des suggestions essentielles, tant sur la forme que sur le fond, pour améliorer la cohérence et la lisibilité. Les auteurs des chapitres respectifs assument naturellement l'entière responsabilité des erreurs restantes et des opinions exprimées dans ce volume.

Sur le plan organisationnel, nous sommes redevables à Valérie Cotulelli et Eric Van Heymbeeck pour la mise en forme et, *in fine*, la production du texte.

Nous tenons également à remercier Rachel Cowler qui s'est chargée de la traduction des chapitres rédigés en français, Richard Lomax pour la révision linguistique des textes anglais et Edgar Szoc qui a traduit les chapitres rédigés en anglais et a pris en charge la révision linguistique des textes français.

Maria Jepsen et Philippe Pochet de l'Institut syndical européen et Denis Bouget (OSE et ETUI) ont eu un apport essentiel aux différentes étapes de cette publication. Nous les remercions pour leur soutien indéfectible qui a abouti à la publication de ce dix-neuvième rapport annuel sur la politique sociale dans l'Union européenne.

## Préface

Les réponses à la crise économique et financière de 2008-2009 ont été dominées pendant plusieurs années par des exigences d'assainissement budgétaire, qui ont mis les systèmes nationaux de protection sociale sous pression. À mesure que les coûts économiques et sociaux de ces politiques devenaient visibles et que s'accroissaient les tensions politiques intérieures, certains acteurs de l'UE ont toutefois commencé à accorder plus d'attention au rôle des mesures de politique sociale dans la résolution de la crise. Ces dernières années, s'est en effet réalisée une prise de conscience de plus en plus importante des conséquences de l'inaction par rapport à certaines problématiques sociales, dont la pauvreté infantile, le nombre inquiétant de jeunes « sans-emploi, éducation ni formation » (NEET), la position défavorable des femmes sur le marché du travail et les écarts des niveaux de vie au sein de l'UE.

Certaines des « anciennes » problématiques sociales auxquelles sont confrontés les pays de l'UE continuent de peser lourdement – y compris le vieillissement de la population et l'exclusion sociale de groupes spécifiques. Les chapitres du présent livre montrent que la période d'« après-crise » a également engendré de nouveaux défis pour les politiques sociales et d'emploi. Par exemple : *comment améliorer la protection sociale des personnes travaillant dans de nouvelles formes d'emploi* (par exemple, celles découlant de la numérisation de l'économie) *et comment garantir la qualité des emplois et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée dans le contexte de nouveaux modèles de production ?*

Le vieillissement de nos sociétés met davantage de pression sur les jeunes générations, qui ont du mal à accéder à des emplois stables et de qualité et qui sont souvent engagées dans des formes d'emploi atypiques. Après avoir culminé à 23,7 % en 2013, le chômage des jeunes a diminué mais reste supérieur au niveau observé en 2008 (15,6 %). Les inégalités de genre sur le marché du travail demeurent un défi majeur. Le taux d'emploi des femmes est inférieur de 11% à celui des hommes et les femmes souffrent d'un important écart salarial dans l'UE (16,3 % en 2015) car elles ont tendance à être employées dans les secteurs les moins rémunérés (Commission européenne 2018). Un autre ensemble important de défis politiques résulte de la migration, tant à l'intérieur de l'UE qu'en provenance de l'extérieur. Une enquête menée à l'échelle de l'UE en 2015 et 2016 sur les migrants et les minorités (EU-MIDIS II) montre que les immigrés et les minorités ethniques sont victimes d'une discrimination généralisée dans tous les domaines de la vie, en particulier l'emploi (FRA 2017<sup>1</sup>).

---

1. Les taux de discrimination les plus élevés sont ressentis par les Roms et les ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne et d'Afrique du Nord, qui expriment un faible niveau d'attachement à l'égard du pays où ils vivent et une confiance moindre dans les institutions publiques (FRA 2017). Enquête réalisée en 2015 et 2016.

Ces évolutions, ainsi que d'autres changements démographiques majeurs (par exemple l'accroissement de la mobilité au sein de l'UE) poseront des défis considérables pour le développement de politiques de protection et d'inclusion sociales dans les États membres de l'UE. Les systèmes nationaux de protection sociale de l'UE sont parmi les meilleurs du monde – en termes d'accès légal et effectif de la population aux prestations (OIT 2017). Ils sont néanmoins de plus en plus confrontés à la difficulté de concilier l'adéquation de la protection sociale avec la viabilité financière, y compris pour les travailleurs indépendants et les travailleurs atypiques. En 2016, 23,5 % de la population de l'UE présentait un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Cette proportion a diminué pour la quatrième année consécutive et se rapprochait en 2017 de son plus bas niveau de 23,3 % enregistré en 2009. Ce pourcentage cache toutefois d'énormes écarts entre États membres (de 13,3 % en République tchèque à 35,6 % en Grèce et 40,4 % en Bulgarie). La proportion de personnes confrontées à de graves privations matérielles est passée de 9,9 % en 2012 à 7,5 % en 2016, ce qui témoigne d'une amélioration du niveau de vie. Là encore, il existe des différences considérables entre les États membres (de 0,8 % en Suède à 22,4 % en Grèce et 31,9 % en Bulgarie<sup>2</sup>).

En dépit de cette tendance positive, l'autosatisfaction n'est pas de mise : l'Union européenne est loin d'atteindre l'objectif de la stratégie Europe 2020 de réduire de 20 millions par rapport à 2008 le nombre d'Européens vivant dans la pauvreté ou menacés d'exclusion sociale. Même si la proportion est en baisse, le nombre total de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté au sein de l'UE : cette situation touchait 118 millions de personnes en 2016, soit environ 800.000 de plus qu'en 2008 (Commission européenne 2018).

En partant de ces défis considérables, la première partie du *Bilan social de l'Union européenne 2018* commence par une analyse des évolutions politiques « de haut niveau » en 2017 et procède à une évaluation de la mesure dans laquelle ces évolutions sont capables de servir les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'UE. À la suite des ondes de choc provoquées par la sortie annoncée du Royaume-Uni de l'Union européenne, des débats existentiels sur l'avenir de l'Europe (sociale) ont marqué l'année 2017 et donné lieu à un renforcement de la visibilité de la dimension sociale de l'UE, tout en soulignant les profondes divisions entre États membres quant à la voie à suivre. Après soixante ans d'existence, comme le montre cette 19<sup>e</sup> édition du *Bilan*, la dimension sociale de l'UE se trouve véritablement à la croisée des chemins et nécessite une réflexion de long terme sur son avenir. Le présent ouvrage contribue à cette réflexion en abordant la question suivante : *le socle européen des droits sociaux constitue-t-il un tournant majeur pour la dimension sociale de l'UE ?*

Si l'édition précédente de cette série annuelle suggérait qu'une intégration différenciée pourrait constituer une solution plausible pour le projet européen à la suite du Brexit (Vanhercke *et al.* 2017), l'évolution de la situation au sein de l'UE en 2017 montre que l'idée d'une telle « coalition des volontaires » qui prendrait les devants ne suscite que très peu

---

2. Eurostat, Taux de privation matérielle sévère par statut d'occupation [ilc\_mddd17].

d'intérêt. Bien que le scénario d'un approfondissement de la désintégration provoquée par le Brexit ne puisse être complètement écarté, les chapitres de ce livre donnent à penser que c'est l'incrémentalisme – un processus lent d'interaction et d'adaptation mutuelle entre une pluralité d'acteurs – qui continuera à piloter l'intégration européenne dans les temps qui viennent. Le socle européen des droits sociaux (SEDS), qui constitue le nouveau cadre pour la politique sociale de l'UE, est un exemple de progrès incrémental mais significatif : si la proclamation solennelle du socle avait déjà un *certain* impact tangible, le socle en lui-même détient le potentiel de contribuer à une future « Union européenne sociale » plus ambitieuse. La mise en œuvre du socle ne peut toutefois pas être limitée à des politiques purement « sociales » : il faudra de plus en plus se concentrer sur des politiques « éco-sociales » qui ne se contentent pas d'une prise en compte cosmétique des préoccupations environnementales dans les débats sur les politiques sociales.

La deuxième partie de l'ouvrage décrit et discute l'évolution de la politique sociale menée « au jour le jour » en 2017. Y figurent les premières étapes de la mise en œuvre du SEDS (qui indique un nouveau programme législatif et de gouvernance souple en devenir), les questions liées au marché du travail et à l'accès à la protection sociale des travailleurs indépendants, l'impact de la transition numérique sur la qualité de l'emploi et les développements récents dans le domaine de la santé et de la sécurité.

Au chapitre 1, Maurizio Ferrera plaide pour la construction d'une Union européenne sociale (UES) à part entière, dans le but de renforcer la cohérence fonctionnelle et l'efficacité de l'Union économique et monétaire (UEM) ainsi que sa légitimité politique. Il discute des éléments institutionnels existants qui pourraient être rassemblés de manière créative pour réaliser ce projet ambitieux. Pour Ferrera, une UES devrait démarrer sous la forme d'un système limité d'éléments séparés mais interdépendants, soumis (comme dans l'UEM) à des règles et principes communs et visant à maintenir/promouvoir deux types de solidarité : a) une solidarité paneuropéenne entre pays et entre citoyens de l'UE centrés sur des institutions supranationales, combinée avec b) des formes plus traditionnelles de solidarité nationale, centrées sur des institutions nationales « recalibrées ».

Au chapitre 2, Max Koch offre une analyse critique des politiques actuelles en matière de climat et de durabilité dans l'UE, qui introduit des concepts alternatifs tels que le « bien-être durable ». Celui-ci intègre la recherche sur l'inégalité sociale et la durabilité environnementale et vise à satisfaire les besoins humains de tous, maintenant et à l'avenir, dans les limites de l'environnement. Vu qu'il existe trop peu de signes d'un découplage absolu de la croissance économique, de l'utilisation des ressources matérielles et des émissions de carbone, le chapitre plaide pour qu'une priorité moins grande soit accordée à la croissance économique dans l'élaboration des politiques et recommande le développement et la mise en œuvre de « mesures éco-sociales » visant à résoudre simultanément les problèmes d'inégalité et de durabilité en Europe.

Dans le chapitre 3, Sebastiano Sabato et Francesco Corti évaluent l'efficacité de la mise en œuvre du SEDS en 2017 sous trois aspects : a) sa capacité à « réorganiser » l'agenda social de l'UE ; b) sa capacité à orienter les politiques des États membres, notamment par le biais du Semestre européen ; et c) la possibilité que cela influence les politiques

économiques de l'UE. Les auteurs comparent également le socle avec l'ancien cadre de politique sociale de l'UE – le paquet investissement social – afin d'identifier les éléments de continuité et de rupture. Ils concluent que le SEDS introduit une nouvelle approche des politiques de protection sociale et d'inclusion de l'UE : une approche d'« investissement social fondé sur les droits ».

Le socle est également au cœur du chapitre 4 : Stefan Clauwaert examine les différentes propositions législatives et/ou les consultations des partenaires sociaux contenues dans le « paquet pilier européen » (26 avril 2017) et le « paquet équité sociale » (13 mars 2018), que la Commission a lancés pour mettre en œuvre le SEDS. Les initiatives envisagées comprennent la révision de la directive sur la déclaration écrite, des initiatives dans le domaine de la conciliation vie professionnelle-vie privée, la création d'une autorité européenne du travail et la révision de la directive sur le détachement de travailleurs. Dans chaque cas, une attention particulière est également accordée aux positions (divergentes) des partenaires sociaux interprofessionnels européens (CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP) et à leurs effets (« dommages collatéraux ») sur un dialogue social européen déjà affaibli.

La diversité des situations sur le marché du travail et l'accès des travailleurs indépendants à la protection sociale est analysée au chapitre 5. Slavina Spasova et Mathijn Wilkens y montrent que ces derniers ne peuvent plus être perçus comme les représentants typiques des professions libérales aisées. Certains sont des « entrepreneurs » bénéficiant de bonnes conditions de travail, d'autres sont des indépendants « vulnérables » et « cachés » aux prises avec des conditions de travail précaires et des revenus modestes. En ce qui concerne la protection sociale, les travailleurs indépendants y ont un accès légal moindre et éprouvent plus de difficultés à accumuler des droits que les salariés. Le chapitre aborde également la prise de conscience politique croissante et les initiatives concernant ces problèmes, en particulier au niveau européen.

Comme le décrit le chapitre 6, le monde du travail a été radicalement transformé par l'introduction des technologies numériques. Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani et Stéphanie Coster discutent des changements en termes de qualité de l'emploi et du travail résultant du recours croissant aux outils numériques, et soulignent les évolutions majeures en cours. Au-delà de ses avantages potentiels, la numérisation expose davantage les travailleurs européens aux risques psychosociaux en permettant au travail de devenir plus flexible et plus intense. Elle génère en outre des sentiments d'aliénation et de dépersonnalisation du travail. La question des compétences semble être cruciale, ce qui indique la nécessité d'améliorer la capacité d'adaptation et la qualité de la main-d'œuvre disponible, mais aussi d'encourager le développement de compétences transversales.

Au chapitre 7, Laurent Vogel explique que le lancement, en mai 2016, de la révision de la directive sur la prévention des cancers professionnels a surpris les spécialistes de la politique sociale européenne. Depuis 2004, le flux de nouvelle législation dans ce domaine avait en effet diminué, ce qui contrastait avec la production ambitieuse de nouvelles règles entre 1989 et la fin du XXe siècle. L'harmonisation à la hausse des conditions de travail en Europe demeure un objectif déclaré, mais les initiatives en cours

ont été beaucoup moins nombreuses. Ce chapitre analyse les facteurs à l'origine de la reprise de l'activité législative dans ce domaine. Il examine si de nouvelles mesures sont également susceptibles d'être liées à d'autres aspects de la santé au travail : il apparaît clairement qu'une hirondelle ne fait pas le printemps.

Dans le dernier chapitre, Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Dalila Ghailani soulignent le renforcement de la visibilité de la dimension sociale de l'UE en 2017. Ils discutent de la manière dont le SEDS pourrait contribuer à l'Union européenne sociale et répondent à cette question importante : *pourquoi les choses tourneraient-elles autrement cette fois-ci ?* Le chapitre final contient des propositions visant à renforcer la dimension sociale de l'UE – notamment une assurance-chômage paneuropéenne, un nouvel équilibre entre les dimensions sociale et économique et la prise en compte sérieuse de l'agenda du développement durable.

La chronologie de Cécile Barbier résume les événements marquants de 2017 dans le domaine des affaires sociales et économiques, à commencer par la prise en charge par Malte de la présidence du Conseil de l'UE en janvier et par les élections espagnoles du 21 décembre 2017.

L'Observatoire social européen a collaboré avec l'Institut syndical européen et des universitaires de renom pour élaborer cette édition. Par cette publication collaborative, nous souhaitons contribuer au débat entre les décideurs politiques, les acteurs sociaux et le monde de la recherche, tout en fournissant des informations et des analyses accessibles aux praticiens et aux étudiants de l'intégration européenne.

Nous espérons à nouveau engager un dialogue avec vous sur les questions abordées dans ce volume.

Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Sebastiano Sabato (OSE)  
Maria Jepsen et Philippe Pochet (ETUI)

## Références

- Commission européenne (2018) Joint Employment Report 2018, as adopted by the EPSCO Council on 15<sup>th</sup> March, Bruxelles, Union européenne. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18624&langId=en>
- FRA (2017) Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) – Main results, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- OIT (2017) Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19: Protection sociale universelle pour atteindre les Objectifs de développement durable, Genève, Bureau international du travail. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_624892/lang--fr/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_624892/lang--fr/index.htm)
- Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (2017) (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE.

Tous les liens ont été vérifiés le 14.11.2018.





## **Partie 1**

### **La politique de haut niveau : concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'UE**



# Chapitre 1

## L'Union sociale européenne : comment la reconstituer ?

**Maurizio Ferrera**

### Introduction<sup>1</sup>

Au cours de la dernière décennie, l'Europe sociale a suivi une trajectoire en forme de U. En 2009, le traité de Lisbonne a assigné à l'Union des objectifs clairs et ambitieux : progrès social, plein emploi, niveau élevé de protection, inclusion et non-discrimination, justice sociale, égalité entre les femmes et les hommes, solidarité entre les générations et protection des droits de l'enfant (article 3 du traité UE). La cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre les États membres ont également été explicitement évoquées. Toutes les constitutions nationales ne sont pas aussi explicites et exigeantes. De nombreux observateurs ont d'ailleurs accueilli le traité de Lisbonne comme le point culminant (en même temps qu'un tremplin vers un renforcement ultérieur) du long processus d'ouverture mutuelle et de convergence entre États membres : un rapprochement des États-nations européens qui était à la fois économiquement bénéfique et socialement et politiquement durable.

La crise financière et la grande récession qui s'ensuivit interrompirent brusquement cette trajectoire « conciliatrice », ressuscitant la logique de « l'économisme socialement glacé » qui avait caractérisé les phases antérieures de l'intégration européenne (Mancini 1988). La stabilité budgétaire et la conformité au marché sont devenues les premières priorités, soutenues par un nouveau cadre institutionnel fondé sur une surveillance supranationale stricte, la discipline, la conditionnalité et la menace de sanctions financières. La convergence socio-économique a cédé la place à des divergences et antagonismes nouveaux, qui ont ouvert une faille entre les pays créanciers du Nord (le noyau de l'Europe) et les pays débiteurs du Sud (la périphérie). À la suite des élargissements à l'Est, des tensions croissantes sont apparues autour de la question de la libre circulation, et plus précisément, de l'accès aux marchés du travail et aux prestations sociales pour les ressortissants des autres pays l'Union européenne (sans parler des ressortissants de pays tiers). C'est principalement à cause de cet aspect que le processus d'intégration a connu son premier retournement dramatique : le Brexit.

Alors que la crise économique commençait à s'estomper, la courbe de développement de l'Europe sociale s'est de nouveau progressivement redressée. Ces dernières années, des institutions supranationales et quelques leaders nationaux (le président français

---

1. Ce chapitre a été écrit dans le cadre de mon projet ERC REScEU – Reconciling Economic and Social Europe: the role of ideas, values and politics (ERC AdG 340534).

Emmanuel Macron en particulier) ont initié un nouveau discours favorable au social. Certaines mesures pratiques de réconciliation ont été entreprises, en termes politiques et de politiques publiques, à travers le Plan d'investissement Juncker (qui incluait le domaine social) ou l'accroissement de la « flexibilité » dans l'application des règles budgétaires, par exemple. La Commission a réorganisé son agenda social, avec comme point culminant la proclamation officielle du Socle européen des droits sociaux (SEDS) au sommet de Göteborg en novembre 2017 (voir Sabato et Corti dans ce volume).

Dans ce chapitre, je défends l'idée que, compte tenu de ce qui est déjà en place, il est temps d'envisager sérieusement la création d'une Union sociale européenne (USE) à part entière. La section 1 présente brièvement cette notion, sa mission principale et sa structure interne. La section 2 traite du rôle éventuel du SEDS au sein d'une USE, tandis que la section 3 plaide en faveur d'un renforcement de la citoyenneté sociale de l'UE, qui tirerait parti du SEDS. La section 4 aborde la question épineuse de la manière de renforcer la solidarité paneuropéenne. La conclusion présente quelques scénarios possibles pour l'avenir.

## **1. L'Union sociale européenne : qu'y a-t-il dans un nom ?**

Contrairement à la célèbre maxime de l'empereur romain Justinien (*nomina sunt consequentia rerum* : les noms découlent de l'essence des choses), les sciences sociales contemporaines affirment que les institutions sont le produit d'un acte original de dénomination, de « création » de significations collectives, de symboles, d'objectifs, d'engagements et de formes organisationnelles nouveaux (Douglas 1986 ; Searle 2010 ; March et Olsen 1989). Ce n'est qu'après l'invention d'un nom que le processus de développement et de différenciation institutionnels peut suivre son cours. La nouvelle « entité » est dotée de référents empiriques clairs (par exemple un groupe cible, un ensemble d'outils politiques, un échafaudage organisationnel et juridique) et de ressources pratiques pour influencer la réalité sociale. En dehors de leurs noms, peu d'éléments des nouvelles institutions sont entièrement « neufs » lors de la naissance. Ce qui a généralement lieu consiste en un réassemblage progressif et créatif de diverses pièces institutionnelles déjà disponibles dans le contexte concerné. Un tel réassemblage créatif modifie la *Gestalt* (la forme de perception et de représentation) des éléments préexistants et la logique de leur fonctionnement, en les plaçant sur une voie synergique nouvelle.

En rebaptisant la Communauté européenne « Union européenne » et en déclarant la naissance de l'Union économique et monétaire, le traité de Maastricht a initié au début des années 1990 un saut quantique dans le processus d'intégration politique et économique qui est encore en cours. Les questions de politique sociale ont toutefois été reléguées pour la plupart à un protocole social, tandis que le débat public continuait à évoquer le terme ambigu d'« Europe sociale », un terme qui ne désigne malheureusement pas une entité institutionnelle définie — comme c'est le cas avec la notion tout aussi vague de modèle social européen. Ces « noms » ne sont pas adaptés à leur finalité, car ils amalgament la dimension horizontale (« le social dans l'Europe ») et la dimension verticale (« l'Europe dans le social ») de la protection sociale sans préciser leurs liens

mutuels et leur interdépendance, leur division du travail et leurs synergies potentielles et, enfin et surtout, sans esquisser de système de gouvernance global. La réconciliation des aspects économiques et sociaux de l'intégration européenne doit impliquer une initiative clairvoyante d'innovation linguistique et symbolique comme condition préalable au renforcement des institutions. Nous avons une Union économique et monétaire (UEM). Il nous faut prononcer la naissance d'une contrepartie institutionnelle à part entière : une Union sociale européenne (USE). L'année 2017 a scellé l'adoption du Socle européen des droits sociaux, avancée importante et précieuse, mais insuffisante. Nous avons besoin d'une USE qui soit un contenant plus large, comprenant certainement le SEDS, mais ne coïncidant pas avec lui.

Dans le domaine intellectuel, l'USE existe déjà. Le nom a été initialement lancé par Frank Vandembroucke (2013) et son contenu a été détaillé dans le contexte du groupe de haut niveau créé par *Friends of Europe* (Vandembroucke avec Vanhercke 2014). Ces dernières années, la notion d'USE a fait l'objet d'un débat intellectuel vif (Vandembroucke *et al.* 2017) et a acquis le statut de concept politique fédérateur englobant le concept antérieur et plus limité d'investissement social (Hemerijck et Vandembroucke 2012). Il est temps désormais de remplir cette expression de contenus empiriques reconnaissables. Nous avons déjà un ensemble suffisant d'ingrédients pour commencer le processus de réassemblage et passer ainsi du domaine symbolique au domaine politique.

Voici une liste provisoire de ces ingrédients :

- l'ensemble des systèmes de protection sociale des États membres, tous fondés sur les traditions communes d'une « économie sociale de marché » et du « dialogue social », mais caractérisés par des différences notables dans leurs régimes et institutions spécifiques, dans leurs logiques de correction du marché et dans les éventails de risques couverts. Les systèmes nationaux sont également différenciés en interne, comme le révèle la profusion croissante d'initiatives et de programmes sociaux aux niveaux régional et local (Halvorsen et Hvinden 2016). Puisque leur principale caractéristique — dans le contexte de notre analyse — concerne le lien étroit entre les institutions de protection sociale et les territoires et juridictions nationaux, nous pouvons définir cette composante comme *Espaces sociaux nationaux*.
- L'ensemble des régimes sociaux et des politiques sociales caractérisés par un élément transfrontalier. La plupart de ces initiatives impliquent des régions, sous l'égide de la coopération territoriale européenne. Mais une autre évolution intéressante sur ce front réside dans la création (principalement par les partenaires sociaux) de régimes d'assurance professionnelle transfrontaliers pour les retraites et les prestations de soins de santé. Cette composante peut se définir comme *Espaces sociaux transnationaux*.
- Le nouvel espace d'adhésion — coïncidant avec les frontières extérieures de l'UE — dans lequel tous les détenteurs de la citoyenneté de l'UE bénéficient d'un « titre » commun qui leur est accordé par l'Union afin d'accéder aux prestations et services du lieu où ils choisissent de s'établir. À partir des années 1970, l'UE dispose d'un

cadre juridique structuré pour la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres et, depuis 2011, une directive régit la mobilité transfrontalière des patients dans le domaine de la santé. Définissons cette composante comme l'*Espace de mobilité de l'UE*.

- L'ensemble des politiques supranationales ayant une finalité sociale explicite, qu'elles soient de nature régulatrice ou (re)distributive, directement financées par le budget de l'UE (si elles impliquent des dépenses) et basées sur des lois strictes ou de la *soft law*. Cette composante constitue la *Politique sociale de l'UE* au sens propre.
- L'ensemble d'objectifs à caractère social contenus dans le traité de Lisbonne, y compris ceux qui répartissent les responsabilités entre les niveaux de gouvernement et définissent les procédures de prise de décision dans ce domaine. Étant donné la suprématie du droit de l'UE sur le droit national, ces objectifs et règles constituent le cadre général qui guide les quatre autres composantes. Nous pouvons appeler cette composante *Principes sociaux fondamentaux de l'UE*.

Les cinq composantes sont toutes en place et en constante évolution. Elles ne sont évidemment pas sur un pied d'égalité, et les espaces sociaux nationaux garderont leur rôle prédominant pendant longtemps. Nous savons cependant que l'intégration a rendu leurs frontières plus poreuses et plus flexibles, leurs politiques plus adaptatives aux dynamiques d'interaction et de coordination, plus plastiques aux marges d'innovation et d'expérimentation. Avant la crise, un processus global d'hybridation mutuelle et de convergence au moins partielle était clairement en cours — lent, mais susceptible d'avoir un impact systémique (Hemerijck 2013). La décennie actuelle a largement inversé cette tendance (Andor 2017 ; Palier *et al.* 2018). Dès lors, le défi consiste aujourd'hui à sauver la convergence en renforçant les capacités de pilotage globales, de sorte que les cinq composantes puissent être synchronisées, avec des renforcements mutuels. Relever ce défi implique également de repenser la relation entre une USE et l'Union économique et monétaire, afin de limiter les externalités négatives réciproques. Si ce processus doit être dirigé conformément aux principes sociaux fondamentaux de l'UE, il nous faut concevoir un vaste modèle d'USE capable de soutenir deux types de solidarité : une solidarité européenne entre les pays (et tous les citoyens européens *en tant que tels*) centrée sur les institutions supranationales et des formes plus traditionnelles de solidarité nationale centrées sur les institutions nationales (et régionales/locales).

Une USE serait fort différente d'un État-providence fédéral tel qu'on le trouve dans les fédérations dites historiques (comme les États-Unis et la Suisse) (Obinger *et al.* 2005) où le processus d'unification ascendante a eu lieu à un moment où les unités constituantes avaient à peine commencé à s'attaquer aux problèmes sociaux. Bien qu'avec un certain retard par rapport aux États unitaires, les autorités centrales ont pu normaliser et/ou établir des régimes et programmes sociaux fédéraux *ex novo*. La construction d'une Union sociale européenne se déroulerait dans un contexte de développement entièrement différent, celui de vastes États-providence nationaux. Ce fait historique fixe des limites objectives à des formes ambitieuses de supranationalisation, comme l'avait déjà prédit Stein Rokkan il y a de nombreuses années (Ferrera 2019). Ainsi, une

USE représenterait un processus de « rapprochement » sans précédent impliquant des États-providence déjà existants, autorisés à maintenir leur « diversité légitime » (Scharpf 2002), mais (i) engagés dans une adaptation mutuelle basée sur des critères définis conjointement et (ii) ouverts à s'engager dans une certaine mesure dans la mise en commun des risques. Le fait que l'UE dispose de son propre budget, alimenté par des contributions semi-automatiques et des « ressources propres », la distingue déjà de tout autre type d'organisation régionale multi-États et marque implicitement la présence d'un minimum de fédéralisme social — fondé sur des transferts territoriaux — au sein de son architecture institutionnelle. Mais par rapport aux fédérations historiques, la construction d'une USE constituera une aventure inédite d'expérimentation institutionnelle à grande échelle.

Anton Hemerijck a qualifié l'USE d'« environnement de soutien », c'est-à-dire « une zone de résilience fondée sur des valeurs partagées et un objectif commun, assorti d'institutions compétentes, en période d'adaptation douloureuse » (Hemerijck 2013). La fonction d'un « environnement de soutien » est d'atténuer les tensions et de maintenir ainsi l'intégrité des États-providence nationaux, mais aussi de maintenir la pression en faveur de la mobilisation, « plutôt que de submerger les réformes internes sous rien d'autre que de l'intrusion disciplinaire ». Issu de la neuropsychiatrie infantile (Winnicott 1964), le concept d'« environnement de soutien » a été développé ensuite par les sciences de gestion. Pour ces dernières, un environnement de soutien est « un système social qui sert à garder les gens en lien les uns avec les autres malgré les forces de division générées par le travail adaptatif » (Heifetz *et al.* 2009 : 305). Reposant sur un mélange de sécurité collective et de collaboration mutuelle, d'une part, mais aussi de pression institutionnelle à s'attaquer aux problèmes politiques et à la refonte institutionnelle, le concept d'« environnement de soutien » présente également un fort potentiel analytique et symbolique dans le contexte de notre discussion sur l'USE. Le défi consiste à savoir comment le remplir de contenu empirique, en s'appuyant — comme je le propose — sur les composantes institutionnelles déjà disponibles.

Le mot « environnement » évoque une notion déjà utilisée ci-dessus : celle d'« espace ». Une USE constituerait un espace politique et institutionnel (plus précisément, un méta espace), à deux égards. Premièrement, et de toute évidence, ce serait un espace territorial, comprenant tous les États membres et leurs citoyens/résidents, doté d'une frontière extérieure coïncidant avec les frontières de l'UE. La fermeture territoriale est une caractéristique nécessaire au partage collectif organisé et à la solidarité : la définition d'un « qui » précède toute discussion sur le « quoi » et le « comment » (Ferrera 2005). Deuxièmement, une USE serait un espace d'adhésion, liant ses participants au respect de valeurs communes, à la poursuite d'objectifs communs et au respect des droits et des obligations dans un sens large. Comme pour l'UEM, sans préjudice aux principes sociaux fondamentaux, aux règles de mobilité et de l'acquis social, une USE pourrait prévoir des marges de différenciation entre les membres, basées sur des clauses d'*opt-in* et d'*opt-out*. Chaque État membre préserverait les éléments essentiels de sa tradition et de sa conception en matière de protection sociale, en tirant parti des possibilités offertes par les mesures sociales de l'UE auxquelles il a droit, en s'engageant dans des initiatives sociales transnationales soutenues par l'UE et, *last but not least*, en partageant les fardeaux de l'adhésion à l'USE.

En offrant un nouvel ensemble institutionnel et une nouvelle *Gestalt*, l'USE pourrait surmonter les ambiguïtés de l'Europe sociale. En premier lieu, il rendrait clair une fois pour toutes (espérons-le) qu'une protection sociale européenne intégrative (et les objectifs normatifs sous-jacents de « solidarité » et de « justice sociale ») comporte au moins trois dimensions distinctes : nationale, transnationale et supranationale. Même si ces dimensions sont susceptibles d'entrer en conflit, ce n'est pas inévitable, pour autant qu'elles soient correctement reconnues comme telles et volontairement réconciliées. Deuxièmement, et en conséquence, une USE reposerait sur le principe que la protection sociale doit évoluer vers une architecture à plusieurs niveaux, permettant un réseau (plutôt qu'une hiérarchie) de liens entre les cinq composantes et favorisant les synergies et les ajustements mutuels. Si les interconnexions internes d'une USE sont évidemment la clé de son succès, sa construction ne doit pas perdre de vue les relations interinstitutionnelles. Pour que l'USE devienne la contrepartie de l'UEM dans le cadre global de l'UE, ces deux Unions doivent progressivement se réconcilier, dans une logique de « complémentarité institutionnelle ».

*Dans quelle direction devrait-on procéder au réassemblage créatif des cinq composantes ?* Répondre à cette question nécessite d'exigeants efforts d'imagination politique et institutionnelle. Ce qu'il faut, ce sont à la fois de grandes visions et des idées politiques opportunes, susceptibles de servir de graines ou de tremplins pour le changement. Il a fallu environ deux décennies — les années 1970 et 1980 — pour produire, par essais et erreurs, un modèle détaillé et consensuel de l'UEM. La conception de ce modèle s'est effectuée parallèlement aux expérimentations politiques et aux innovations progressives (par exemple le « serpent » monétaire des années 1970, auquel a succédé le système monétaire européen en 1979). Même si nous avons un « nom » qui est adapté à l'objectif, la construction de l'USE entame seulement ses premiers pas dans le domaine intellectuel — mais uniquement en tant qu'aspiration générale. L'inventaire, même bref, des éléments de base potentiels actuellement disponibles dépasserait largement le cadre de ce chapitre. Permettez-moi cependant quelques remarques sur deux composantes qui présentent un intérêt particulier pour ce volume : la politique sociale de l'UE et l'espace de mobilité de l'UE. En 2017, la première a été témoin d'une innovation institutionnelle très importante : le SEDS. Dans la foulée du Brexit, le second a suscité de vifs débats. Il semble donc plus que raisonnable de partir de là.

## **2. Le socle européen des droits sociaux : un bras opérationnel pour les principes sociaux fondamentaux ?**

Les métaphores architecturales ont accompagné l'intégration européenne depuis ses débuts. En 1948, déjà l'Union de l'Europe occidentale était décrite comme la « pierre angulaire » de la reconstruction d'après-guerre. La métaphore du pilier a fait son apparition dans les années 1980 — toujours en référence à la coopération en matière de défense — et est devenue un symbole semi-officiel pour illustrer la structure réformée des « trois piliers » de l'UE après Maastricht. Le président de la Commission européenne, M. Juncker, a évoqué pour la première fois un Socle européen des droits sociaux dans son discours sur l'état de l'Union en 2015. En avril 2017, le Socle a fait l'objet d'une



recommandation de la Commission, signée ultérieurement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

*Quel rôle le SEDS peut-il jouer dans le contexte d'une Union sociale européenne élargie ?* L'ingrédient clé (et le plus attrayant politiquement) de la nouvelle expression est celui de « droits européens ». Le statut juridique du SEDS est toutefois ambigu. Le texte parle de « principes et droits » et précise que le socle réaffirme certains des droits déjà présents dans l'acquis de l'Union et qu'il ajoute également de nouveaux principes, nécessitant toutefois des mesures ou une législation spécifiques pour devenir juridiquement contraignant. Cette ambiguïté a conduit certains commentateurs à considérer la nouvelle initiative comme un simple manquement de slogan (voir Sabato et Vanhercke 2017 pour un examen des positions). Ce jugement est cependant trop hâtif. Pour évaluer l'importance du SEDS et son potentiel en ce qui concerne l'USE, certaines clarifications conceptuelles sont nécessaires.

*Que sont exactement les « droits » ?* Suivant la tradition de Max Weber, on peut définir les droits comme des sources de pouvoir (*Machtquellen*). Il existe trois types distincts de ressources qui soutiennent l'exercice effectif de tout droit. Premièrement des ressources normatives : détenir un droit signifie avoir des raisons légitimes d'en revendiquer le respect par d'autres, soit horizontalement entre concitoyens (par exemple, la non-discrimination sur le lieu de travail), soit verticalement, de la part des autorités politiques (par exemple, le traitement équitable par les administrations sociales). Deuxièmement, il existe des ressources en matière d'exécution : si son respect n'est pas obtenu, le détenteur d'un droit peut activer la coercition légale. Troisièmement, il existe des ressources instrumentales : la disponibilité de conditions pratiques pour le plein exercice d'un droit. Dans le cas des droits sociaux, par exemple, l'État met en place des systèmes d'assurance sociale et des réseaux de services publics, fournit des informations, des conseils, des procédures d'accès aux prestations, etc. Alors que le deuxième type de ressources (exécution) est ce qui rend les droits (et, par extension, la citoyenneté) « durs », dans les sociétés libérales démocratiques contemporaines, nous ne devons pas sous-estimer l'importance des deux autres types : ressources normatives et instrumentales. Les premières opèrent au niveau de la conceptualisation et de la motivation, tandis que les secondes facilitent l'actualisation des droits. En outre, les deux peuvent jouer un rôle dans le processus d'arbitrage des droits devant les tribunaux.

Nous savons que, même si elle adopte des normes contraignantes qui empiètent indirectement sur la citoyenneté nationale, l'UE ne peut pas directement fournir aux citoyens des ressources d'exécution. L'UE offre cependant des ressources normatives (ne serait-ce que par le biais de la *soft law*) et, en particulier, des ressources instrumentales. J'avance l'idée que le rôle principal du SEDS en termes d'autonomisation des citoyens pourrait et devrait résulter, dans un premier temps, de sa capacité à exploiter de manière cohérente et systématique ses potentiels de motivation et d'actualisation.

L'UE offre déjà un large éventail de programmes et de services facilitant l'exercice des droits sociaux légalement accordés par les autorités supranationales, nationales et même infranationales. De nombreux programmes sous-tendent la mobilité intra-UE (par exemple EURES, ERASMUS et CEAM, la carte européenne d'assurance-maladie),

tandis que d'autres rendent possibles, complètent et renforcent les initiatives nationales, par exemple via les Fonds structurels et de cohésion, certains fonds sectoriels — tels que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation<sup>2</sup> (FEM) ou le Fonds d'aide aux personnes démunies<sup>3</sup> (FEAD) — ou des initiatives spécifiques telles que la Garantie pour la jeunesse. La valeur ajoutée du SEDS devrait être de constituer un cadre général capable de relier, renforcer et développer de tels types d'initiatives en tant qu'instruments d'actualisation des droits du socle, en tirant parti du pouvoir conceptuel et motivationnel de ses principes normatifs. La proposition récente — explicitement liée au SEDS — d'un règlement relatif à la création d'une Autorité européenne du travail (AET) illustre bien la manière dont le pilier peut prendre forme sur le terrain.

Dans le contexte de l'USE, le SEDS pourrait ainsi être considéré comme une sorte d'intermédiaire entre les principes sociaux fondamentaux de l'UE, d'une part, et toutes les autres composantes de l'USE, de l'autre. Dans son préambule, le socle renvoie de manière explicite et détaillée aux articles pertinents des traités, notamment l'article 12, et déclare que :

« Les objectifs du socle européen des droits sociaux sont, d'une part, de servir de guide pour atteindre des résultats en matière sociale et d'emploi permettant de relever les défis actuels et futurs et de satisfaire les besoins essentiels de la population, et, d'autre part, de faire en sorte que les droits sociaux soient mieux consacrés et mis en œuvre ».

Selon cette formulation, l'objectif de « guidage » du SEDS renvoie opportunément à la dimension conceptuelle et motivationnelle mentionnée ci-dessus, alors que le but de garantir « la consécration et la mise en œuvre » porte, lui, sur la dimension de facilitation et d'actualisation. En d'autres termes, s'il est exploité de manière appropriée et stratégique et malgré son caractère souple, le SEDS pourrait jouer un rôle important dans une future USE. Avant cela, il pourrait déjà commencer à ouvrir la voie à sa création éventuelle.

### **3. Nomades et sédentaires : reconfiguration de la citoyenneté de l'UE**

La référence aux « droits » relie explicitement le socle au lexique de la citoyenneté et des droits sociaux (*social entitlements*), qui s'est ancré culturellement et institutionnellement dans la tradition européenne. En 1992, le traité de Maastricht a créé une forme de citoyenneté supranationale sans précédent, qui a transformé les ressortissants nationaux en citoyens multiniveaux dont les droits, devoirs et appartenances politiques

- 
2. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation a été créé en 2006 pour fournir un soutien aux personnes qui perdent leur emploi en raison de changements structurels majeurs dans les flux du commerce mondial dus à la mondialisation, par exemple lorsqu'une grande entreprise ferme ses portes ou que la production est transférée hors de l'UE, ou subit les conséquences de la crise économique et financière mondiale.
  3. Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été créé en 2014 pour soutenir les mesures d'assistance matérielle des États membres aux plus démunis et est accompagné de mesures d'inclusion sociale (Madama 2016).

sont déterminés non seulement par leur État, mais aussi par une union politique dont leur État est membre (Bauböck 2017). La citoyenneté de l'UE a souvent été qualifiée de simple « citoyenneté de marché » (Shuibhne 2010) : les droits les plus visibles et tangibles (au sens strict) sont en fait ceux de la libre circulation. Comme déjà évoqué, la crise a mis en évidence une tension croissante autour de la question de la libre circulation au sein de l'espace de mobilité (pour un débat, voir Ferrera et Bauböck 2017). Dans plusieurs États membres, le Brexit a suscité de vives controverses autour de la question de savoir qui avait le droit d'accéder aux marchés nationaux du travail et aux systèmes de protection sociale. Si les réfugiés, et de manière plus générale les migrants économiques en provenance de pays tiers, étaient les principales cibles des débats publics, les droits des ressortissants de l'UE lors de leurs déplacements au sein de l'Union ont également fait l'objet de controverses. Le débat académique a montré que le ressentiment à l'encontre de non-nationaux est plus répandu parmi ceux qu'on appelle les « sédentaires », c'est-à-dire les citoyens qui ne profitent pas de la libre circulation. À l'instigation des partis populistes de droite, de larges couches de ces derniers reprochent maintenant à l'UE d'avoir contraint les États membres à renoncer à leurs prérogatives de contrôler les frontières et de donner priorité aux nationaux (Ferrera et Pellegata 2017). Dans la mesure où la citoyenneté de l'UE est précisément ce qui autorise la libre entrée et la non-discrimination au sein du marché du travail national et du système de protection sociale de tout État membre, elle risque de susciter la rancœur et la vindicte plutôt que les liens et la reconnaissance mutuels.

Il existe en principe trois stratégies pour répondre à la tension croissante entre sédentaires et nomades (Van Parijs 2017). La première peut être qualifiée de stratégie du « tous nomades » et consisterait à convertir autant de « sédentaires » que possible au nomadisme. Puisque la conversion totale est évidemment impossible, disons que cette stratégie impliquerait de persuader les sédentaires d'intérioriser les logiques fonctionnelles et normatives de la mobilité comme constitutives d'un bénéfice collectif. Mais, comme nous l'avons mentionné, les éléments empiriques nous indiquent qu'un nombre grandissant de personnes ne sont pas (ou plus) en accord avec ce point de vue. Dès lors, la stratégie du « tous nomades » ne constitue pas une solution, mais risque au contraire d'aggraver le problème politique. La deuxième stratégie est celle de la « retraite », c'est-à-dire la restriction des éléments des droits de libre circulation qui posent problème. Il y a certainement une marge pour quelques pas dans cette direction : par exemple, certaines limites pourraient être imposées à la judiciarisation croissante de la citoyenneté européenne (Schmidt 2017). Le régime de mobilité peut être partiellement reconfiguré pour le rendre plus restrictif par la seule législation secondaire, c'est-à-dire sans avoir besoin de modifier le traité. Il existe cependant une troisième stratégie, que l'on peut qualifier d'« Europe solidaire » — terme que les dirigeants de l'UE ont d'abord présenté à un groupe d'universitaires lors de la présidence britannique de l'UE en 2005 sous la direction de Tony Blair (Giddens 2006). *De quelle manière exacte cette stratégie pourrait-elle être poursuivie dans la situation actuelle — et plus généralement dans le contexte du projet d'USE ?* Conformément au raisonnement proposé ci-dessus, le point de départ devrait résider dans une reconfiguration créative de ce qui est déjà en place. Il existe déjà une profusion d'initiatives liées à l'UE (parrainées, cofinancées ou directement gérées par l'UE) qui s'adressent principalement aux résidents. Elles sont actuellement dispersées et non pas réunies sous une seule coupole symbolique. Elles ne

sont souvent même pas perçues comme ayant une composante européenne significative. Dans le processus de fourniture au niveau local, le risque existe que cette composante demeure cachée aux yeux des utilisateurs finaux (Madama 2017).

Les deux fonds de l'UE susmentionnés ciblent déjà les sédentaires. Le FEM a été introduit précisément pour indemniser les travailleurs nationaux/résidents contre les effets négatifs de l'ouverture économique sur l'emploi ; le FEAD, lui, a été créé pour répondre aux chocs sociaux causés par la crise de l'euro et la grande récession. Une augmentation substantielle des ressources de ces deux fonds, accompagnée d'initiatives ciblées de communication et de vulgarisation, constituerait certainement un pas dans la bonne direction. Une autre possibilité pourrait être d'intégrer dans un seul système de « garantie de l'UE » le système de Garantie pour la jeunesse (jamais pleinement mis en œuvre : Andor et Vésely 2018) et deux autres programmes actuellement en discussion au sein de la Commission : la Garantie pour l'enfance et la Garantie de compétences (Conseil de l'Union européenne 2016, Commission européenne 2017). Ce système de garantie unique pourrait fonctionner au moyen d'un bon à dépenser pour accéder à des services. Le FSE a déjà expérimenté des programmes similaires au niveau local, par exemple dans la région de Lombardie où l'UE cofinance une « dotation unifiée pour l'emploi » (*Dote Unica Lavoro*) consistant en un transfert d'argent et un bon pour des services de formation et de réinsertion. Les citoyens lombards semblent conscients du fait que l'UE est impliquée (FSE 2017). Mais il est certainement possible d'en faire plus pour améliorer la visibilité — et donc la légitimation — de tels projets, même dans des régions comme la Lombardie qui ont déjà fait certains efforts pour y parvenir.

Une proposition ambitieuse récente — le Plan Prodi-Sautter — pourrait même innover en donnant du pouvoir aux sédentaires (Fransen *et al.* 2018). Le plan présente une vaste feuille de route pour stimuler l'investissement dans les infrastructures sociales, sous la coordination de l'UE. L'objectif est de mobiliser des ressources publiques et privées pour combler les déficits d'investissement dans des domaines tels que l'éducation et la formation (garderies, écoles, universités, centres de formation), la santé et les soins de longue durée (hôpitaux, technologies médicales, soins aux personnes âgées) et le logement abordable. L'UE a traditionnellement promu et soutenu de vastes infrastructures économiques pour les transports, les télécommunications et l'énergie, qui aidaient la libre circulation et le commerce intra-UE. Il est maintenant temps d'apporter un soutien équivalent aux infrastructures répondant aux besoins sociaux des territoires et des communautés locales, c'est-à-dire là où vivent les sédentaires. Il est intéressant (et rafraîchissant) de noter que le rapport Prodi-Sautter identifie clairement la mission non seulement fonctionnelle, mais aussi politique du plan, à savoir sa capacité à rendre l'UE plus « solidaire », via des avantages tangibles au niveau local.

Afin de sensibiliser tous les sédentaires à l'ensemble des mesures de soutien liées à l'UE (y compris celles qui découlent potentiellement de l'initiative Prodi-Sautter), il serait judicieux d'introduire un outil pratique capable de rendre les citoyens/résidents plus conscients de ce soutien (et leur y facilitant l'accès). L'introduction d'une « carte sociale de l'UE », accessible à tous les citoyens européens constitue une piste. Cette carte pourrait intégrer dans un document unique toutes les cartes déjà existantes (ou envisagées) : la carte européenne d'assurance maladie (CEAM), la carte européenne des

étudiants et la carte européenne des personnes handicapées. Une seule carte deviendrait un bien tangible, doté d'un fort potentiel symbolique, à même de favoriser des identités collectives, un sentiment de « nous » et un ressenti d'adhésion. Cette proposition va au-delà de l'introduction prévue d'un numéro européen de sécurité sociale, car elle inclurait les sédentaires et pas seulement les nomades. À cet égard, elle est plus proche de l'idée d'une « carte de sécurité sociale de l'UE », lancée par le Parlement européen. Elle serait toutefois encore plus ambitieuse, car elle servirait explicitement non seulement des fins administratives (à savoir informer les citoyens sur leurs droits), mais aussi des objectifs politiques (renforcer l'identité et la légitimation par la citoyenneté).

L'accent mis sur des ressources instrumentales visant à faciliter l'exercice des droits sociaux peut sembler peu ambitieux et minimaliste, mais elles ont l'avantage d'être pratiques et de pouvoir devenir opérationnelles sans modifications du Traité ou innovations législatives majeures. Compte tenu du lourd héritage et de l'inertie des régimes nationaux, l'incrémentalisme est aujourd'hui la stratégie politique la plus prometteuse pour l'UE pour qui veut obtenir des résultats à court et à moyen terme – et cela vaut aussi pour la mise en œuvre du SEDS et la création de l'USE pour autant qu'ils restent fermement ancrés dans une vision large et ambitieuse de l'avenir.

#### **4. La solidarité paneuropéenne : le point le plus épineux**

Dans le débat autour de l'USE, un accord existe sur le fait que celle-ci devrait reposer sur deux types de solidarité, guidés par des critères différents : la solidarité paneuropéenne entre les pays et entre les citoyens de l'UE, centrée sur les institutions supranationales ; et les formes plus traditionnelles de solidarité nationale, centrées sur les institutions nationales (et régionales/locales). La question de la solidarité paneuropéenne, qui a toujours été très délicate, est devenue encore plus épineuse suite à la crise. Les discussions académiques sur ce sujet ont principalement porté sur des arguments normatifs ou fonctionnels. Les premiers défendent (ou rejettent) la désirabilité de principe de la solidarité transnationale, au vu du réseau de liens profonds qui relie actuellement les États membres. Les seconds tentent de déterminer si, pour fonctionner correctement (c'est-à-dire efficacement), l'Union monétaire et le marché unique nécessitent un certain nombre de « corollaires sociaux » impliquant une certaine mutualisation des risques et la présence d'une « main visible » centralisée corrigeant le marché (Vandenbroucke 2017). En soulignant la nécessité d'un consensus et d'une volonté commune des gouvernements nationaux, les deux types d'arguments reconnaissent la nature politique ultime de la solidarité paneuropéenne. Mais ils ne définissent pas exactement quels sont les obstacles politiques au changement institutionnel ni comment les surmonter. En amont, les discussions normatives et fonctionnelles évacuent une question plus fondamentale : *quelles seraient les implications politiques d'une USE ? Est-il possible de définir une justification politique autonome à cette proposition ?*

Un principe de théorie politique, toutes variantes confondues, postule qu'une collectivité territorialement organisée ne peut survivre et prospérer sans l'appui diffus de ses membres, c'est-à-dire un ensemble d'évaluations générales et positives de la collectivité et de sa structure d'autorité, en tant que telle, qui apporte un appui diffus susceptible

de stimuler le respect des règles au-delà de l'intérêt personnel. Historiquement, la solidarité organisée a joué un rôle clé dans la légitimation politique en suscitant des sentiments positifs quant à l'efficacité et à l'équité du gouvernement territorial. Tout comme la sécurité extérieure et la paix interne, l'État-providence s'est progressivement imposé comme un bien politique fondamental, c'est-à-dire un instrument servant à faciliter la coopération sociale, gérer les conflits, maintenir le respect généralisé des règles et, en fin de compte « préserver l'unité du régime politique ». Il ne fait aucun doute que l'UE et l'Union monétaire souffrent actuellement d'une crise de légitimité : les partis populistes ne remettent pas seulement en question les politiques de l'UE, mais contestent la communauté politique européenne en tant que telle — et le Brexit va arracher une partie importante de cette dernière. *Dans quelle mesure pouvons-nous concevoir une USE (et en particulier, sa composante de solidarité paneuropéenne) comme un instrument de relégitimation de l'UE et donc comme un antidote aux forces politiques centrifuges ?*

La réponse doit venir en deux étapes. Comme mentionné ci-dessus, la légitimation ne dépend pas d'un appui spécifique, c'est-à-dire d'une approbation intéressée de résultats fonctionnels contingents, mais des résultats globaux. Une norme sociale fondamentale dans les démocraties contemporaines est que les institutions et les politiques publiques doivent respecter une logique d'efficacité instrumentale en ce qui concerne les besoins et les aspirations des électeurs. Aux yeux d'un nombre important de citoyens et de partis, le problème de l'UE est, précisément, que « ça ne marche pas » et qu'elle n'est pas en phase avec les demandes et les besoins populaires. La justification fonctionnelle d'une USE (et en particulier de l'introduction de certains stabilisateurs automatiques au niveau de l'UE) réside précisément dans sa nécessité pour rétablir la performance effective de l'Union monétaire et du marché unique. La contribution de l'USE à un tel rétablissement serait *ipso facto* un moyen de relégitimer et de stabiliser politiquement le régime politique de l'UE. Bien qu'analytiquement distincte, la justification politique de l'USE reposerait sur la performance fonctionnelle.

L'appui diffus repose cependant non seulement sur l'efficacité, mais aussi sur l'équité. Les citoyens doivent avoir l'impression que le gouvernement territorial se conforme à une norme générale qui représente d'une certaine manière l'intérêt collectif, en prenant soin de toutes les couches/strates de la population, même faibles et périphériques. L'un des arguments avancés par les eurosceptiques est précisément que l'Union ne représente pas les intérêts collectifs et ne gouverne pas en fonction de normes d'équité. Il est à noter que, dans l'argument politique, ce qui importe n'est pas la conception générale du bien commun ou de la justice distributive, mais la présence empirique de convictions largement partagées selon lesquelles le gouvernement (l'UE) s'inspire bien, de manière crédible, de normes d'équité. La stratégie d'une « Europe solidaire » illustrée ci-dessus viserait précisément à (ré)activer de telles croyances en mettant explicitement et délibérément en œuvre les principes sociaux fondamentaux de l'UE, en améliorant les politiques sociales de l'UE et en les rendant plus visibles aux citoyens — qu'ils soient nomades ou sédentaires. À côté de la dimension d'équité, la justification politique devient autonome en ce qui concerne à la fois les arguments normatifs et fonctionnels.



On pourrait objecter que dans la situation actuelle, la proposition d'une UE plus solidaire (sans même parler de sa construction) aggraverait le problème de la légitimation plutôt que de le résoudre. Tout mouvement dans le sens d'une « Union de transfert » augmenterait et attiserait les conflits politiques existants autour de l'UE. Dans la mesure où elle est véritablement politique (et non pas fonctionnelle ou normative de manière déguisée), cette objection doit être décomposée en deux propositions distinctes : 1) l'UE manque des conditions culturelles préalables (au sens très large) d'une stratégie de légitimation politique impliquant toute forme significative de solidarité collective organisée ; 2) étant donné la constellation de conflits existante et la montée de l'euroscepticisme, aucun pas dans cette direction n'est politiquement réalisable. Les deux propositions reposent plus ou moins explicitement sur l'hypothèse d'un passage clair du « consensus permissif » au « dissensus contraignant » au sein des opinions publiques nationales, symboliquement représenté par la montée de l'euroscepticisme (Hooghe et Marks 2009). Bien que manifestement fondé empiriquement, l'argument du dissensus contraignant a deux limites. Premièrement, en se focalisant sur l'opinion publique, il minimise le rôle joué par les élites (y compris les élites traditionnelles) dans la préparation d'un terrain fertile au dissensus des électeurs. Deuxièmement, il tend à surestimer l'étendue et la profondeur de ce dissensus. Ces deux points sont la clé d'une justification politique réaliste. Il se pourrait bien que la crise de légitimation résulte de choix et d'erreurs de la part des élites, et soit donc grandement auto-infligée. Et il se pourrait tout aussi bien qu'il y ait plus de prédispositions culturelles en faveur d'une « Europe solidaire » que les critiques ne l'imaginent.

Un nombre croissant de données empiriques semble soutenir cette dernière hypothèse. Une enquête de masse menée à l'automne 2016 dans le cadre du projet REScEU financé par l'UE (Ferrera et Pellegata 2017) montre qu'une large majorité de citoyens serait en effet favorable à des mesures allant dans ce sens, y compris en Allemagne. Le soutien populaire à un budget européen plus important visant à promouvoir les investissements économiques et sociaux, à aider les personnes en situation de grande pauvreté et à apporter une aide financière aux États membres connaissant une hausse du chômage bénéficie d'un soutien majoritaire dans les six pays couverts par l'enquête : Espagne, France, Italie, Allemagne, Suède et Pologne. Les résultats ont été confirmés par une enquête similaire couvrant également l'Autriche, Chypre, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovaquie (Gerhards *et al.* 2018) et une enquête YouGov plus récente (Genschel et Hemerijck 2018). De toute évidence, les enquêtes doivent être analysées prudemment, car elles ne fournissent que des instantanés des attitudes à un moment donné et nous savons que les attitudes sont instables. De plus, elles indiquent les préférences des citoyens, mais pas nécessairement leur prédominance dans le comportement électoral. Enfin, les réponses sont sensibles à la manière dont les problèmes sont posés et formulés. Pour ces raisons, les enquêtes n'enregistrent que des « expressions de valeur » contingentes, qui n'indiquent pas nécessairement de véritables jugements de valeur ou un ordre moral collectif stable et intériorisé. Mais ces limitations ne doivent pas être surestimées. Le fait que les attitudes puissent facilement changer signifie en fait qu'elles sont plastiques et donc susceptibles d'être manœuvrées par les élites, à travers le cadrage et le discours. Et on ne peut pas supposer a priori que les expressions de valeur sont entièrement dépourvues d'engagements internes et stables.

Sur cette base, on peut avancer l'idée qu'une « majorité silencieuse » semble potentiellement disponible pour soutenir une stratégie de réaligement entre les profondes interdépendances *de facto* créées par l'UEM, d'une part, et l'architecture institutionnelle et symbolique de l'UE, de l'autre. L'absence d'une telle stratégie représente un échec évident des élites politiques européennes. Comme mentionné ci-dessus, les partenariats électifs (basés sur le choix) fondés sur des objectifs prospectifs se transforment en familles de nations à part entière dans la mesure où leurs dirigeants s'engagent dans une espèce de coup de pouce fraternel. L'exercice du « leadership socio-émotionnel », capable de développer une culture spécifique, fraternelle et collective, est devenu difficile dans un monde de plus en plus basé sur des relations sociales fluides, des comportements égoïstes et une autorité rationnelle légale (Brint 2001). Mais l'élite de l'UEM a fait de grands pas dans la direction opposée, en soulignant les différences et la séparation entre les communautés nationales et entre leurs gouvernements, dénigrant — symboliquement — tout mécanisme de soutien mutuel, favorisant une formalisation historiquement sans précédent de l'autorité politique fondée sur des règles : un scénario presque délibéré pour saper les conditions d'entretien d'un régime politique.

J'ai dit plus haut que l'UE ne peut pas devenir un État-providence fédéral à part entière. Mais elle doit au moins créer un « environnement de soutien » pour la sécurité de fonctionnement et l'épanouissement adaptatif des États-providence nationaux. À mon avis, un tel environnement devrait également remplir une fonction d'« entretien du régime politique », c'est-à-dire être conçu et mené en vue de sauvegarder la survie et la durabilité de l'Union.

Dans une certaine mesure, le problème de la création et de la combinaison de la solidarité interterritoriale et intergroupe a déjà été abordé au cours du processus historique de construction de l'État-providence. La mutualisation des risques est le pilier central de la solidarité institutionnalisée dans la tradition européenne. L'introduction de l'assurance sociale obligatoire nationale (même si elle est fragmentée sur le plan professionnel) est généralement considérée comme le certificat de naissance de l'État-providence en tant que tel (Alber 1982). Dans les fédérations historiques, un tournant important a également été constitué par la mise en place de mécanismes fédéraux pour « égaliser » les ressources budgétaires des différentes unités territoriales afin, dans un premier temps, d'assurer l'absorption locale des chocs asymétriques et, ultérieurement, de compenser les désavantages géoéconomiques ou sociodémographiques (Burgess 2005 ; Müller et Keil 2013). Dans les deux cas, des motivations liées à la construction de la communauté politique ont joué un rôle important (Ferrera 1993). En dehors du contexte européen, le Canada affiche une expérience intéressante : c'est le seul système fédéral qui a explicitement créé une « union sociale » entre ses dix Provinces (Fortin *et al.* 2003). Comme dans le cas de l'UE, la notion d'union sociale a fait son apparition dans les débats intellectuels et politiques de la seconde moitié du XXe siècle. Afin de promouvoir la non-discrimination et l'égalité des chances et de protéger les droits à la mobilité, la fédération canadienne a adopté une Charte des droits et libertés en 1982 puis a procédé à la (re)définition des objectifs nationaux et des normes contraignantes de service dans l'ensemble de la nation. En 1999, les provinces et le gouvernement central ont signé une Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS). Celle-ci a non seulement confirmé et défini les droits et normes que peuvent exiger tous les Canadiens, peu importe leur lieu de résidence



(comme le SEDS), mais aussi confirmé et réréglementé les relations financières entre gouvernements, y compris le cofinancement par le gouvernement central de certains régimes provinciaux de protection sociale ainsi que des mesures de péréquation fiscale. Dans une certaine mesure, l'Union sociale canadienne peut être considérée, en d'autres termes, comme un environnement de soutien pour des « provinces-providence » (« Le social dans le Canada »), qui s'ajoute à un certain nombre de régimes pancanadiens et de transferts budgétaires provenant directement d'Ottawa (« le Canada dans le social »). La mise en œuvre de l'ECUS — dans des circonstances macroéconomiques qui ont changé — a connu des hauts et des bas, offrant potentiellement des leçons politiques et institutionnelles pour la construction de l'USE.

Plusieurs propositions visant à renforcer la solidarité économique transnationale font actuellement l'objet de discussions parmi les dirigeants et les institutions de l'UE. Parmi les plus ambitieuses, citons un budget commun de la zone euro pour soutenir la convergence économique et sociale, éventuellement sous la direction d'un ministre des Finances de l'UE, l'élargissement du mandat du Fonds européen de stabilité — y compris l'introduction d'une ligne de crédit dédiée aux chocs asymétriques — et un fonds européen de réassurance chômage. Ces innovations sont actuellement discutées dans le cadre de la gouvernance de l'UEM. Si elles étaient plus axées sur les transferts et le social, elles créeraient de précieuses complémentarités institutionnelles avec une USE, voire serviraient de ponts entre les deux. Et avec le temps, une USE renforcée pourrait être en mesure d'orienter le fonctionnement de ces nouveaux instruments non seulement selon une logique d'efficacité économique, mais aussi d'équité sociale.

## Conclusions

Ce chapitre s'est prononcé fortement en faveur d'une Union sociale européenne à part entière. Sa création formelle est bien sûr purement hypothétique et son efficacité fonctionnelle et politique peut être discutable. Ceux qui nourrissent des aspirations plus marquées risquent d'être déçus, du moins au début, car une USE ne serait pas beaucoup plus qu'un rassemblement formel d'éléments déjà existants. Mais en politique, beaucoup peut être accompli par des actions symboliques et de petits changements de politique : un simple discours sur une USE, un acte de « dénomination » et une présentation intelligente de ses premières mesures pourraient avoir un impact significatif.

Il nous faut également nous rappeler que ce n'est pas un big-bang qui a fait apparaître les États-providence nationaux : à quelques exceptions près, leurs débuts ont été plutôt modestes et il a fallu beaucoup de temps pour créer une dynamique. Le renforcement des institutions résulte d'un conflit social et politique autour de questions liées à la redistribution. La dynamique des conflits a servi à la fois à cimenter les alliances horizontales entre les défavorisés et à promouvoir les échanges verticaux entre gouvernants et gouvernés. La solidarité et la justice politique sont devenues irréversiblement liées au processus démocratique. Dans les fédérations historiques, les revendications de justice sociale se sont croisées avec des revendications de justice territoriale. Dans certaines circonstances historiques critiques (le *New Deal* en Amérique, la Seconde Guerre mondiale en Suisse), des avancées majeures en termes de

solidarité à la fois interpersonnelle sociale et interterritoriale ont résulté non seulement de la pression ascendante du mouvement ouvrier, mais aussi d'une logique descendante basée sur les intérêts/souhaits des autorités politiques — locales et fédérales — pour préserver la stabilité et consolider le régime politique, face aux défis fonctionnels aigus, aux troubles sociaux ou aux situations d'extrême urgence. L'une des leçons tirées de l'expérience de l'Union sociale canadienne susmentionnée est le rôle clé joué par les autorités centrales et certains dirigeants provinciaux dans l'établissement du climat politique qui a rendu l'ECUS possible.

La thématique du leadership politique a perdu du terrain dans le contexte des études sur l'UE. Mais sans leaders responsables et clairvoyants, le renforcement des institutions — et en particulier la création de nouvelles institutions — a peu de chances d'aboutir. Les acteurs les plus loquaces dans les enceintes politiques européennes semblent désormais être les eurosceptiques et les partisans du souverainisme. Comme mentionné, les données d'enquête révèlent qu'il existe de fortes « majorités silencieuses » qui soutiennent encore l'adhésion à l'UE et une intégration plus forte, notamment une plus grande solidarité paneuropéenne. Il est à espérer que ces électeurs seront en mesure de trouver des candidats appropriés à l'approche des élections européennes de 2019. Bien que celles-ci ne soient pas la dernière opportunité pour établir une USE, la rater serait certainement regrettable — et constituerait probablement une énorme erreur politique.

## Références

- Alber J. (1982) *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt, Campus.
- Andor L. (2017) *Social Divergence in Europe: More coordination or reformed EMU?*, paper presented at the 15<sup>th</sup> Annual ESPAnet Conference, Lisbonne.
- Andor L. et Veselý L. (2018) *The EU's Youth Guarantee: a broadly accepted reform in need of full implementation*, OSE Paper Series, Opinion Paper, 19, Bruxelles, OSE, janvier. [http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Andor\\_Vesely\\_2018\\_OpinionPaper19.pdf](http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Andor_Vesely_2018_OpinionPaper19.pdf)
- Bauböck R. (2017) *Citizenship and Collective Identities as Political Sources of Solidarity in the European Union*, in Banting K. et Kymlicka W. (dir.) *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*, New York, Oxford University Press, 80-106.
- Brint S. (2001) *Gemeinschaft Revisited: A Critique and Reconstruction of the Community Concept*, *Sociological theory*, 19(1), 1-23.
- Burgess M. (2005) *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Commission européenne (2017) *Annual work programme for the implementation of the 'Preparatory action - Child Guarantee Scheme/Establishing A European child guarantee and financial support'*, [Commission Decision C(2017)5615 of 16 August 2017].
- Conseil de l'Union européenne (2016) *Recommandation du Conseil du 19 décembre 2016 relative à des parcours de renforcement des compétences: de nouvelles perspectives pour les adultes*, JO C 484, 24 décembre 2016, 1-6.
- Douglas M. (1986) *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press.
- Ferrera M. (1993) *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.

- Ferrera M. (2005) *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera M. (2019) Disproved or vindicated? Stein Rokkan's 'impossibility theorem' on welfare democracy and European integration, *Journal of European Social Policy*, DOI: 10.1177/0958928718804932 (à paraître).
- Ferrera M. et Bauböck R. (2017) Should EU Citizenship be duty-free?, *EUI Working Paper RSCAS 2017/60*, European University Institute.
- Ferrera M. et Pellegata A. (2017) Can Economic and Social Europe Be Reconciled? Citizens' View on Integration and Solidarity, *REScEU*, Milan. [www.resceu.eu](http://www.resceu.eu) [Consulté le 28.05.2018]
- Fortin S., Noël A. et St-Hilaire F. (2003) *Forging the Canadian Social Union SUFA and Beyond*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Fransen L., Del Bufalo G. et Reviglio E. (2018) Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in European Economy, Discussion paper 074, janvier.
- FSE (2017) Regiostar Awards 2017, Fonds social européen. <https://www.regiostars.eu/node/243> [Consulté le 28.05.2018].
- Genschel P. et Hemerijck A. (2018) Solidarity in Europe, Policy Brief 2018/01, European University Institute, DOI: 10.2870/106143 9789290845799.
- Gerhards J., Lengfeld H., Ignácz Z. S., Kley F. K. et Priem M. (2018) How Strong Is European Solidarity?, *BSE Working Paper (Berlin Studies on the Sociology of Europe)*, 37, février.
- Giddens A. (ed.) (2006) *The Hampton Court Agenda: a Social Model for Europe*, London, Policy Network.
- Halvorsen R. et Hvinden B. (eds.) (2016) *Combating Poverty in Europe. Active Inclusion in a Multi-Level and Multi-Actor Context*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Heifetz R.A., Grashow A. et Linsky M. (2009) *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Boston, Mass., Harvard Business Press.
- Hemerijck A. (2013) *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck A. et Vandenbroucke F. (2012) Social investment and the euro crisis: the necessity of a unifying social policy concept, *Intereconomics*, 47(4), 200-206.
- Hooghe L. et Marks G. (2009) A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23.
- Madama I. (2016) The Fund for European Aid to the Most Deprived: a contested and contentious (but successful) reconciliation pathway, *REScEU WP/06*, [www.resceu.eu](http://www.resceu.eu) [Consulté le 28.05.2018].
- Madama I. (2017) Enhancing the visibility of Social Europe: a practical agenda for 'the last mile', in Ferrera M. et Bauböck R. (dir.) *Should EU Citizenship be duty-free?*, *EUI Working Paper RSCAS 2017/60*, European University Institute, 41-44.
- Mancini F. (1988) Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova, Cedam, 23-39
- March J. et Olsen J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- Mueller S. et Keil S. (2013) The Territoriality of Fiscal Solidarity: Comparing Swiss Equalisation with European Union Structural Funding, *Perspectives on Federalism*, 5(1), 123-148.
- Obinger H., Leibfried S. et Castles F.C. (2005) *Federalism and the Welfare State New, World and European Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Palier B., Rovny A. et Rovny J. (2018) European Disunion? Social and Economic Divergence in Europe, and their Political Consequences, in Manow P., Palier B. et Schwander H. (dir.) *Welfare Democracies and Party Politics: Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 277-296.
- Sabato S. et Vanhercke B. (2017) Le socle européen des droits sociaux : d'une première ébauche à une Recommandation de la Commission européenne, in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2017*, Bruxelles, ETUI et OSE, 77-103.
- Scharpf F. (2002) *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, MPfG Working Paper 02/8, Cologne, Max Plank Institute für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt S. K. (2017) EU citizenship should speak both to the mobile and the non-mobile European, in Ferrera M. et Bauböck R. (2017) *Should EU Citizenship be duty-free?*, EUI Working Paper RSCAS 2017/60, European University Institute, 5-8.
- Searle J. (2010) *Making the Social World*, Oxford, Oxford University Press.
- Shuibhne N. (2010) The Resilience of EU Market Citizenship, *Common Market Law Review*, 47(6), 1597-628.
- Van Parijs P. (2017) Regaining the trust of Stay-at-homes: three strategies, in Ferrera M. et Bauböck R. (2017) *Should EU Citizenship be duty-free?*, EUI Working Paper RSCAS 2017/60, European University Institute, 61-64.
- Vandenbroucke F. (2013) A European Social Union: a political necessity and an urgent research programme, *Progressive Economy Journal*, 1st issue, novembre, 45-49.
- Vandenbroucke F. (2017) Structural Convergence vs. Systems Competition: Limits to the Diversity of Labour Market Policies in the EMU, ECFIN discussion paper 065, Commission européenne. <http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/wp-content/uploads/2017/07/292.pdf>
- Vandenbroucke F. avec Vanhercke B. (2014) *A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack*, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union', Bruxelles, Friends of Europe. [https://pure.uva.nl/ws/files/2554065/161167\\_475562.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2554065/161167_475562.pdf)
- Vandenbroucke F., Barnard C. et Baere G. D. (dir.) (2017) *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wincott D. (1964) *The Child the Family and the Outside World*, Londres, Pelican.

Tous les liens ont été vérifiés le 2.10.2018.

## Chapitre 2

# Bien-être durable, décroissance et politiques éco-sociales en Europe

Max Koch

### Introduction

Les seuils environnementaux sont approchés ou dépassés (Steffen *et al.* 2015). En matière de changement climatique, les scientifiques s'accordent à dire que l'augmentation de la température moyenne mondiale au cours du siècle dernier est due en grande partie aux émissions de gaz à effet de serre, principalement provoquées par la combustion de combustibles fossiles et les changements d'utilisation des sols, comme la déforestation. Dans son cinquième rapport d'évaluation sur les fondements scientifiques du changement climatique, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC 2014) souligne que les concentrations de CO<sub>2</sub> et autres gaz à effet de serre dans l'atmosphère atteignent des niveaux sans précédent depuis au moins 800.000 ans, la combustion de combustibles fossiles constituant la principale raison de l'augmentation de 40 % de la concentration en CO<sub>2</sub> depuis la révolution industrielle. L'Agence internationale de l'environnement signale que les émissions mondiales de carbone ont atteint un nouveau record en 2017<sup>1</sup>. Au cours des dernières décennies, les changements climatiques ont affecté les systèmes naturels et humains sur tous les continents et à travers les océans.

À la fin du XXI<sup>e</sup> siècle, le GIEC prévoit que l'augmentation de la température de la surface globale dépassera 1,5 °C par rapport à la période 1850-1900 dans tous les scénarios, sauf les plus bas et les plus optimistes. Il semble cependant de plus en plus probable que ce seuil sera dépassé, provoquant un changement climatique incontrôlable avec des sécheresses fréquentes, des inondations et des tempêtes, ainsi que des effets de rétroaction climatique largement imprévisibles. D'autres scénarios prévoient que les températures mondiales augmenteront jusqu'à 4,8 °C. Si on y ajoute la vitesse sans précédent de l'élévation de la température, on se retrouve complètement en dehors de toute expérience vécue par la civilisation humaine. Un réchauffement de 4 °C ou plus exposerait plus de 70 % de la population mondiale à un stress thermique mortel, tandis qu'une hausse de 3 °C est considérée comme un facteur crucial menant à l'extinction de plus de 50 % des espèces (Ramanathan *et al.* 2017). Les risques de changements brusques et irréversibles augmentent avec l'ampleur du réchauffement. De nombreux aspects du changement climatique et de ses impacts perdureront pendant des siècles, même si les émissions anthropiques de gaz à effet de serre sont arrêtées assez rapidement. Au-delà de 2100, le GIEC s'attend à ce que le réchauffement se poursuive, à ce que la couverture de glace de l'Arctique se rétrécisse et s'amincisse et que l'enneigement printanier de l'hémisphère Nord ainsi que le volume mondial des glaciers diminuent encore.

1. Voir : <https://www.nytimes.com/reuters/2018/03/22/world/asia/22reuters-energy-carbon-iea.html>

Bien que les impacts les plus négatifs sur les moyens de subsistance des populations humaines soient attendus dans les pays en développement, ils auront également des implications importantes pour les populations européennes. Les risques directs comprennent des augmentations des vagues de chaleur, des feux de forêt et une élévation du niveau de la mer menaçant les communautés côtières. Les effets indirects pour l'Europe incluent des dégradations des infrastructures côtières entravant le transport maritime, des épidémies et une croissance des migrations pour cause de détresse en provenance d'Afrique tropicale et d'Asie du Sud. L'Union européenne (UE) devrait également connaître des perturbations de l'approvisionnement essentiel en énergie et en denrées alimentaires entraînant des prix élevés et instables, des perturbations dans les réseaux et chaînes économiques internationaux, des restrictions croissantes au libre-échange et l'affaiblissement de la gouvernance mondiale. Les impacts directs et indirects du changement climatique nécessiteront des investissements publics et des transformations politiques. Il est probable que ces dernières mettent les politiques sociales traditionnelles dans une concurrence budgétaire accrue avec des politiques environnementales prioritaires telles que le renforcement des défenses maritimes et l'évacuation des habitations des plaines inondables (Gough et Meadowcraft 2011 : 494). Cette concurrence est susceptible d'être aggravée par des mesures telles que les budgets « carbone » ou les taxes « carbone » visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.

Les politiques climatiques ambitieuses ont des répercussions en matière de distribution qui menacent de les rendre impopulaires auprès des électeurs. Ces effets distributifs ont été abordés dans les théories de la justice climatique et dans les modèles de partage de la charge entre les pays riches et les pays pauvres (Roberts et Parks 2006; Koch 2012). Pourtant, même au sein des pays riches, de tels effets remettent en question la faisabilité des stratégies de décarbonisation dans les sociétés démocratiques économiquement avancées. Les groupes sociaux ont des responsabilités différentes dans la lutte contre le changement climatique et ils en subissent des impacts différents. Les responsabilités et les impacts agissent souvent de manière opposée, constituant une « double injustice » (Walker 2012), puisque ce sont les groupes les plus susceptibles d'être affectés par le changement climatique qui en sont les moins responsables. Si les pays riches et, au sein des pays riches, les ménages riches continuent de payer moins que ce que l'expertise climatique estime nécessaire, cela pourrait même se transformer en « triple injustice », les pauvres étant les moins à même de supporter le poids financier des politiques climatiques. Les ménages à faible revenu par exemple consacrent une proportion relativement élevée de leur revenu à des besoins énergivores comme le chauffage et/ou la climatisation et seraient ainsi les plus durement touchés par une hausse générale des prix de l'énergie (Büchs *et al.* 2011). De plus en plus de publications (Fitzpatrick 2011, Koch et Mont 2016) défendent l'idée que des politiques de protection sociale qualitativement différentes de celles qui ont émergé après la Seconde Guerre mondiale seront nécessaires pour contrer les conséquences distributives d'objectifs ambitieux en matière de politique climatique, tels que ceux énoncés dans l'accord de Paris de 2015<sup>2</sup>.

---

2. Lors de la Conférence des Parties de Paris (COP21) en décembre 2015, 195 pays ont adopté un accord mondial juridiquement contraignant sur le climat. Il présente en termes généraux un plan d'action global pour limiter le réchauffement climatique « bien au-dessous de 2°C ». Voir [https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_en)

Un réseau alternatif de gouvernance pour une protection sociale écologique devrait redistribuer non seulement les émissions de carbone, mais aussi le travail, le temps, les revenus et la richesse (Büchs et Koch 2017). Les politiques sociales devront s'attaquer aux inégalités et aux conflits susceptibles d'émerger du fait de la décarbonisation des modes de production et de consommation (Pye *et al.* 2008) et il sera de plus en plus nécessaire de les formuler en créant des synergies avec les objectifs environnementaux, tout en veillant à leur acceptabilité électorale. Ce chapitre commence par comparer et opposer les réactions possibles des gouvernements au changement climatique : l'optimisme irrationnel, la croissance verte et la décroissance (section 1). Il examine ensuite de manière critique les politiques actuelles en matière de climat et de durabilité dans l'ensemble de l'UE et dans certains États membres (section 2). La section 3 introduit ensuite le concept alternatif de « bien-être durable », un concept intégrant la durabilité environnementale et la recherche en matière de protection sociale. La section 4 recommande l'élaboration et la mise en œuvre de « politiques éco-sociales » pour répondre simultanément aux problèmes d'inégalité sociale et de durabilité environnementale. La dernière section résume les points principaux et propose une conclusion.

## 1. Optimisme irrationnel, croissance verte et décroissance

Lors de son sommet de Paris en 2015, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a reconnu que le changement climatique exige des réponses globales et que les pays riches (y compris l'UE) doivent assumer une responsabilité majeure dans la réduction rapide des émissions. Pour avoir 66 % ou plus de chances de rester sous l'objectif de 1,5 °C, une réduction drastique des émissions sera nécessaire à partir de 2020, suivant une ligne droite jusqu'à zéro (IPCC 2014). Les initiatives politiques visant à atteindre cet objectif doivent tenir compte de la dépendance institutionnelle et technologique des gouvernements à la poursuite de la croissance. En même temps que les gouvernements des États membres de l'UE encouragent la liberté des consommateurs dans leur quête de croissance économique, ils sont également responsables de la défense de l'intérêt général, de la justice sociale et des limites écologiques. Afin de comprendre les différentes manières dont les gouvernements traitent ces objectifs partiellement contradictoires ainsi que le changement climatique, Ian Gough (2011) suggère trois scénarios.

Le premier scénario, « l'optimisme irrationnel », est associé à la libéralisation des marchés et à l'optimisme technologique, ainsi qu'aux positions majoritaires chez les Républicains américains. L'idée y prévaut qu'une croissance plus rapide « équippa les populations futures pour faire face au changement climatique, principalement par l'adaptation... » (Gough 2011 : 16). Les solutions privilégiées sont la déréglementation du forage pétrolier et de la fracturation hydraulique combinée aux subventions fédérales et aux garanties de prêts pour des sources d'énergie alternatives, en particulier l'énergie nucléaire, le captage et le stockage du carbone et les technologies à « émission négative ». La réussite de la mise en œuvre de ces technologies est toutefois également prise en compte dans les calculs de l'Accord de Paris, ce qui prolonge la période disponible pour l'atténuation du changement climatique. Ces calculs partent de l'hypothèse qu'au cours



de ce siècle, d'énormes émissions négatives seront réalisées par l'aspiration annuelle de plusieurs milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> hors de l'atmosphère. Pourtant, un certain nombre de spécialistes éminents du climat affirment qu'il n'y a aucune preuve que la technologie fonctionnera à l'échelle requise (Anderson et Peters 2016 : 183). Bien qu'Anderson et Peters recommandent de faire des technologies d'émission négative l'objet de « recherches, de développements et de déploiements potentiels » supplémentaires, ils mettent en garde contre l'adoption d'un agenda d'atténuation qui partirait du principe que de tels processus fonctionneront à l'échelle prévue. Ils préconisent plutôt l'adoption du « principe de précaution », c'est-à-dire l'élaboration de scénarios et d'objectifs d'atténuation du changement climatique fondés sur les technologies existantes et opérationnelles.

Le deuxième scénario, « croissance verte » ou modernisation écologique, a été activement encouragé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement ainsi que par l'UE et ses États membres depuis 2011 (voir OCDE 2011). Selon les partisans de la croissance verte, la poursuite des objectifs environnementaux, y compris l'atténuation du changement climatique, exigera un État beaucoup plus actif qu'au cours des décennies précédentes, qui fixera des objectifs, gèrera les risques, promouvra la politique industrielle, réalignera les prix et s'opposera aux intérêts commerciaux préjudiciables. En réduisant la consommation énergétique et matérielle et la dépendance de l'UE à la géopolitique fragile de l'approvisionnement énergétique, en créant des emplois dans le secteur « vert » et en atteignant les objectifs de réduction des émissions de carbone, l'intention est de réaliser des synergies entre objectifs économiques, écologiques et sociaux. La distinction entre le découplage « absolu » et « relatif » de la croissance du produit intérieur brut (PIB) des émissions de carbone et de l'utilisation des ressources est au cœur de toute évaluation de la faisabilité des stratégies de croissance verte. Si l'utilisation des ressources a diminué par rapport au PIB dans un certain nombre de pays développés, ce n'est pas le cas en termes absolus, ou pas dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs de Paris (Koch 2012 ; Antal et Van Den Bergh 2014). Non seulement les améliorations de l'efficacité énergétique au cours des dernières décennies ont été compensées par des augmentations de l'échelle globale de l'activité économique, mais les perspectives d'amélioration future de l'efficacité énergétique à la hauteur nécessaire sont minimales. En effet, la recherche comparative (Fritz et Koch 2016 ; O'Neill *et al.* 2018) continue d'indiquer un lien étroit entre le niveau de développement économique mesuré en PIB par habitant, d'une part, et les émissions de carbone et les empreintes écologiques en termes de production et de consommation, de l'autre.

En raison notamment du manque de preuves du découplage absolu entre croissance du PIB, utilisation des ressources matérielles et émissions de carbone, un troisième scénario a été présenté : celui de la « non », de la « post- » ou de la « décroissance ». Il existe désormais une gamme d'approches hétérogènes<sup>3</sup> qui ont en commun la remise en question de ce que certains décrivent comme un « impératif » structurel (Daly

---

3. Pour un aperçu des différentes positions critiques sur la croissance, voir Khan et Clark (2016) et Büchs et Koch (2017).



et Farley 2011 ; Koch 2018) ou une « obsession des politiques publiques envers la croissance » (Groupe EuroMemo 2018), ainsi qu'une recherche conjointe d'alternatives écologiquement et socialement durables. Toutes les perspectives critiques à l'égard de la croissance ont un point de départ commun : la crise écologique et l'augmentation des inégalités sociales sont des caractéristiques fondamentales du capitalisme à forte consommation et de sa propagation de l'Amérique du Nord et de l'Europe vers le reste du monde. L'objectif commun est donc de réintégrer les schémas de production et de consommation dans les limites planétaires grâce à une diminution des flux de matières et d'énergie, en particulier dans les pays riches, y compris les États membres de l'UE. La nouvelle perspective de recherche sur le « bien-être durable », présentée dans la section 3 ci-dessous, aborde spécifiquement le rôle de la politique sociale dans une transition écologique et sociale au-delà de l'impératif de croissance.

## 2. Politiques du climat et de la durabilité dans l'Union européenne

Dans l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'UE s'engage à mener une stratégie énergétique et climatique intégrée fondée sur les trois principes de durabilité, de sécurité énergétique et de compétitivité, qui sont perçus comme se renforçant mutuellement. La « décarbonisation » est non seulement considérée comme un moyen de réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais aussi « comme un avantage pour l'Europe en tant que précurseur sur le marché mondial en croissance des biens et services liés à l'énergie » (Commission européenne 2011a : 9). Par conséquent, dans la mesure où l'UE ne considère pas la croissance économique comme contraire aux objectifs de durabilité environnementale, elle s'inscrit dans le deuxième scénario de Gough (section 1), la stratégie de « croissance verte ». L'UE a décidé de réduire ses émissions de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport au niveau de 1990 (Commission européenne 2011b). Pour atteindre cet objectif de long terme, elle suit une approche « cible et échancier », avec des réductions progressivement plus rapides de 20 % d'ici 2020, 40 % d'ici 2030 et 80-95 % d'ici 2050<sup>4</sup>.

L'aspect « croissance verte » des politiques de l'UE s'illustre particulièrement dans l'architecture des objectifs, des priorités, des initiatives phares et des objectifs de la stratégie Europe 2020 actuelle, qui poursuit une croissance « intelligente », « durable » et « inclusive » (Commission européenne 2010 : 3 ; pour un examen critique de la Stratégie 2020, voir Vanhercke 2011 et Sabato *et al.* 2018). La croissance est censée être en même temps « efficace dans l'utilisation des ressources, durable et compétitive ». Affichant une vision quelque peu rose de l'avenir, la Commission imagine l'UE « prospérer dans un monde sobre en carbone et aux ressources limitées tout en prévenant la dégradation environnementale, la perte de biodiversité et l'utilisation non durable des ressources » (Commission européenne 2010 : 12). D'une part, la Stratégie 2020 associe explicitement des objectifs et des initiatives en matière de

4. En mars 2007, le Conseil européen a adopté la stratégie « 20 20 20 » (Commission européenne 2007), qui fixe trois objectifs politiques pour 2020 : une réduction de 20 % des émissions, une augmentation de 20 % de l'efficacité et 20 % de l'énergie provenant du renouvelable. Les objectifs de réduction des émissions et d'énergie renouvelable sont contraignants, tandis que l'objectif d'efficacité énergétique ne l'est pas.

développement économique, d'environnement et de protection sociale. D'autre part, il est toutefois souvent difficile de savoir exactement comment ces objectifs — dont il est prétendu qu'ils se renforcent mutuellement — doivent être combinés. Koch *et al.* (2016 : 710) notent que l'UE ne discute pas explicitement des « tensions potentielles entre ses objectifs climatiques ambitieux et ses autres objectifs politiques tels que la croissance économique, la prospérité matérielle et la protection sociale ». Puisqu'elle a au contraire des objectifs politiques potentiellement conflictuels dans sa Stratégie 2020, on ne peut que spéculer sur ce qui se passera s'il devient évident que l'un de ces objectifs ne sera pas atteint dans la période définie. *Par exemple, la croissance économique sera-t-elle ralentie si les objectifs climatiques de Paris ne sont pas atteints ?* Cela semble douteux étant donné la priorité générale accordée à la croissance et aux « solutions de marché » dans l'élaboration des politiques européennes et, en particulier, le fait que la Commission Juncker a décidé de retirer les objectifs environnementaux de l'Examen annuel de la croissance du Semestre européen et des Recommandations spécifiques par pays qui y sont associées, laissant leur poursuite à d'autres domaines politiques. Non seulement l'UE s'abstient de donner la priorité aux objectifs environnementaux, mais la coexistence d'une pléthore d'autres objectifs non environnementaux soulève une série de défis en termes de coordination des politiques. Dans la pratique, le plus gros du fardeau de la coordination des priorités économiques, sociales et environnementales pour atteindre les objectifs définis au niveau européen est laissé aux États membres (voir ci-dessous).

Le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SCEQE), qui couvre 45 % des émissions totales de gaz à effet de serre causées par la production d'énergie, l'industrie et l'aviation dans les pays de l'UE et de l'EEE (Espace économique européen) constitue le principal instrument politique par lequel l'UE entend atteindre ses objectifs climatiques<sup>5</sup>. L'objectif de 2020 consiste en une réduction de 21 % par rapport à 2005 des émissions dans les secteurs du SCEQE, tandis que l'objectif de 2030 vise une réduction de 43 %. Les quotas d'émission sont en partie vendus et en partie attribués gratuitement sur la base des émissions précédentes (« clause d'antériorité »). Les entreprises doivent demander des quotas en fonction de leurs émissions annuelles. Les quotas sont négociables et les exigences de réduction des émissions de carbone peuvent être compensées par des projets dans les pays en développement via des « mécanismes flexibles ». Toutefois, un trop grand nombre de quotas d'émission ont été distribués gratuitement au départ, en particulier aux secteurs économiques qui avaient déclaré subir un désavantage concurrentiel si ce n'était pas le cas. En conséquence, le prix de marché d'une tonne de CO<sub>2</sub> est tombé à environ 5 euros en 2017 (EuroMemo Group 2018). Ce niveau est généralement considéré comme n'ayant pratiquement aucun effet en matière de réduction des émissions et risquant d'amplifier le verrouillage dans des infrastructures à émissions élevées pendant de nombreuses années encore.

5. En outre, la « décision relative à la répartition de l'effort » a fixé des objectifs annuels contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour les États membres sur la période 2013-2020. Ces objectifs concernent les émissions de la plupart des secteurs non inclus dans le SCEQE, tels que les transports, les bâtiments, l'agriculture et les déchets.

La clé du succès de tout marché des émissions de carbone est de savoir s'il est possible de créer de la rareté en matière de quotas, ce qui permet aux prix de fonctionner vraiment comme des signaux. Ce fut un échec complet au cours des deux premières périodes d'échanges et une controverse existe sur la question de savoir si de meilleurs résultats seront atteints dans un proche avenir. Si certains observateurs considèrent que les défauts de conception des instruments politiques existants sont réparables (Newell et Paterson 2010 ; Michaelowa 2011), un nombre croissant d'auteurs considèrent peu probable que les marchés du carbone existants puissent être re-régulés — et encore moins étendus au reste du monde — de manière à faire du pic des émissions mondiales de carbone une possibilité réaliste dans un avenir relativement proche (Spash 2010 ; Lohmann 2011 ; Koch 2014). Ces auteurs considèrent que les alternatives politiques telles que la réglementation directe et la taxation des émissions de gaz à effet de serre sont plus adaptées à la réalisation d'objectifs climatiques ambitieux. De même, en ce qui concerne la période post-2020, une déclaration conjointe d'une coalition d'organisations non gouvernementales (ONG) publiée en novembre 2017 affirme n'attendre guère d'amélioration de l'efficacité du SCEQE et insiste sur la nécessité de changements structurels profonds (Climate Action Network Europe 2017a). La même coupole d'ONG souligne le caractère problématique du fait que l'UE et ses États membres continuent à subventionner les combustibles fossiles (Climate Action Network Europe 2017b). En outre, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE 2016) s'attend à ce que, dans le cadre des politiques actuelles, les activités de transport — le secteur détenant la part d'émissions la plus élevée — continuent de croître, ainsi que les émissions qui y sont liées. Elle conclut que l'objectif de « décarbonisation » de l'UE à l'horizon 2050 ne peut être atteint que « dans le contexte d'une transformation majeure des systèmes socio-techniques de l'UE tels que l'énergie, l'alimentation, la mobilité et les systèmes urbains » (AEE 2017 : 13).

En plus de l'Accord de Paris, la communauté internationale, dont l'ensemble des États membres de l'UE, a franchi une autre étape clé pour la durabilité mondiale en 2015. À New York, les Nations Unies ont adopté à l'unanimité les objectifs de développement durable (ODD). Ceux-ci consistent en un programme global comprenant une liste de 17 objectifs et 169 cibles. Les thèmes vont de la pauvreté, la santé, l'éducation et l'inégalité, à l'énergie, aux infrastructures, aux changements climatiques, à la paix et à la bonne gouvernance. De nombreuses cibles concernent les pays du Nord ainsi que ceux du Sud. Les États membres de l'UE ont commencé à traduire les ODD internationaux en stratégies et objectifs nationaux de durabilité. Cela nécessite l'amélioration continue des réseaux de gouvernance afin de promouvoir la cohérence entre les différents défis et domaines politiques (Koch *et al.* 2016). Les défis politiques correspondants dépassent souvent les frontières organisationnelles traditionnelles, les niveaux administratifs et les secteurs ministériels. La nature complexe des problèmes exige des réponses administratives interdépendantes impliquant des solutions multisectorielles et à plusieurs niveaux. Ces réponses supposent souvent une coordination horizontale entre les secteurs politiques et les domaines de responsabilité ministérielle et/ou de coordination verticale à tous les niveaux de l'administration.

Les premiers résultats du projet *Sustainable European Welfare States*<sup>6</sup> couvrant l'Allemagne, l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni indiquent que les réseaux de gouvernance mis en place pour faire face à ces nouveaux défis de gouvernance varient considérablement d'un pays à l'autre (Takle *et al.* 2017). En Allemagne et en Norvège, des départements responsables ont été mis en place, chargés de coordonner les politiques, et les ministères des finances ont un pouvoir de veto au sein du réseau de gouvernance de la durabilité. En Italie, le ministère de l'Environnement est un acteur clé dans l'élaboration des objectifs nationaux de durabilité. En revanche, au Royaume-Uni, les ODD nationaux sont administrés dans différents ministères et sont donc soumis à différents mécanismes de coordination. Le lien crucial entre les politiques sociales et climatiques est abordé et conceptualisé de différentes manières. En Allemagne, tous les services gouvernementaux tiennent compte de ce lien, alors qu'en Italie, par exemple, ce n'est pas du tout le cas. En Norvège, ce sont seulement les services de l'environnement qui tiennent compte du lien entre les politiques sociales et climatiques, contrairement aux ministères du Travail et des Affaires sociales. Dans l'ensemble, cependant, les personnes interrogées dans différents ministères en Italie, en Allemagne, en Norvège et au Royaume-Uni ont des points de vue plutôt différents, imprécis et partiellement contradictoires sur les liens et les synergies potentielles entre les politiques climatiques et sociales. Certaines actions intersectorielles liées aux ODD sont en cours d'émergence, mais elles sont encore globalement à l'état d'ambitions et sont limitées aux bonnes intentions. En fait, tous les pays ont échoué à élaborer des politiques publiques coordonnées menant à un État-providence durable et une coordination des politiques éco-sociales.

En résumé, si l'UE a reconnu que le changement climatique menaçait gravement le bien-être humain et s'est engagée à atteindre des objectifs ambitieux de réduction des gaz à effet de serre, il est douteux que la stratégie politique de « croissance verte » et de « décarbonisation » par la mise en place de marchés du carbone apporte les résultats espérés. Au contraire, les émissions de carbone couvertes par le SCEQE ont augmenté en 2017 par rapport à 2016<sup>7</sup>, tandis que pour la période post-2020, les projections des États membres indiquent des réductions d'émissions plus lentes et non pas plus rapides (AEE 2017), ce qui les éloigne encore des objectifs de long terme. De même, toutes les tentatives menées jusqu'ici pour parvenir à des synergies entre les objectifs de durabilité économique, sociale et écologique dans certains États membres ne sont guère encourageantes. Le reste de ce chapitre reprend donc le troisième scénario politique envisagé par Gough pour faire face au changement climatique : la tentative de réaliser la protection sociale dans les limites environnementales sans croissance économique.

6. Financé par le Conseil norvégien de la recherche, ce projet génère des connaissances sur la façon dont les chercheurs et les décideurs peuvent aborder les questions de protection sociale et de durabilité environnementale dans les différents domaines d'action politique, de manière coordonnée et mutuellement utile (voir <https://blogg.hioa.no/sustainablewelfare/>).
7. Selon les données fournies par Sandbag le total des émissions fixes du SCEQE a augmenté de 0,3%, de 1750 millions de tonnes en 2016 à 1756 millions de tonnes en 2017 (voir <https://sandbag.org.uk/project/eu-emissions-rise-for-first-time-in-7-years/>).

### 3. Bien-être durable sans croissance économique

Malgré la nécessité de lier les politiques de protection sociale et de climat, le travail théorique sur leur intersection faisait défaut jusqu'il y a peu, les chercheurs ayant tendance à mener leurs travaux dans ces deux domaines sans trop de fertilisation croisée. La protection sociale est généralement conceptualisée dans des termes socio-économiques qui mettent en évidence les questions d'équité et de distribution dans des économies au PIB en croissance, tandis que la politique sociale est souvent considérée comme la gestion publique des risques sociaux tels que la maladie ou le chômage. Une grande partie de la littérature actuelle sur la protection sociale met l'accent sur la crise des dispositifs de l'État-providence de l'après-guerre et sur les réajustements et révisions consécutifs à la crise financière et économique de 2008 (Kazepov 2010 ; Hemerijck 2013). Les préoccupations environnementales, soulevées dès les années 1970, demeurent au contraire largement ignorées dans les débats en matière de politique sociale (Schoyen et Hvinden 2017). L'Organisation internationale du travail (OIT) constitue une exception à cette règle (OIT 2015 ; voir Stevis et Felli 2015), avec la publication des lignes directrices pour une « transition juste » vers des économies et des sociétés écologiquement viables. Pourtant, la majorité des chercheurs universitaires en politique sociale ne considèrent pas les défis directs et indirects liés au changement climatique comme des risques « sociaux » et continuent dès lors à ignorer le changement climatique dans leurs travaux. Bien que de nombreuses études récentes suggèrent que les normes de production et de consommation occidentales ne peuvent être généralisées au reste du monde en raison des limites écologiques et planétaires (Fritz et Koch 2016 ; O'Neill *et al.* 2018), ni les décideurs ni les spécialistes de la protection sociale n'ont accordé beaucoup d'attention à la pertinence et aux implications potentielles des questions de durabilité écologique et de changement climatique, en particulier en ce qui concerne la politique sociale et le cadre théorique de la protection sociale.

Le concept émergent de « bien-être durable » (Koch et Mont 2016) reconnaît les implications à long terme des modèles contemporains de production et de consommation et, par conséquent, soulève des questions normatives comme celle de savoir de qui le bien-être devrait être représenté dans les États-providence actuels. Brandstedt et Emmelin (2016) soutiennent que les principes distributifs qui sous-tendent les systèmes de protection sociale existants devraient être étendus pour inclure ceux qui sont affectés dans d'autres pays et dans le futur. Les dispositions actuelles en matière de protection sociale devraient tenir compte du fait que satisfaire les demandes actuelles de protection sociale ne devrait pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs besoins en la matière. Cela inclut la reconnaissance de seuils et de limites critiques, ainsi que de la nécessité de revoir les besoins, les aspirations et les désirs – et éventuellement de les restreindre. De ce fait, l'interprétation du changement climatique comme une menace dévastatrice, en particulier, et l'idée même de la durabilité environnementale, en général, constitue un défi pour les défenseurs du « business as usual » en matière de politique sociale. Elles ont des implications significatives pour la portée et l'orientation des politiques de protection sociale, qui doivent accorder plus de poids à la distribution et à la justice entre nations et entre générations. Dans le concept de « bien-être durable », le problème principal ne porte pas tant sur la fourniture et la distribution de richesses matérielles aux « *happy few* » des sociétés occidentales, mais

plutôt sur la satisfaction des besoins fondamentaux de tous les humains aujourd'hui et demain (Koch *et al.* 2017).

Dans ses travaux récents, Gough (2017) aborde les questions liées aux préoccupations intergénérationnelles et à l'universalité dans le contexte du changement climatique. Soulignant la nécessité de lutter contre ce dernier, il suggère un « audit des politiques publiques », soit un principe en vertu duquel les seuils critiques d'une « vie décentement minimale » sont constamment (re)définis à la lumière des avancées des connaissances théoriques et pratiques. S'il est en principe possible de satisfaire les besoins humains fondamentaux à l'échelle mondiale, la mesure dans laquelle il est possible de fournir plus que ces besoins fondamentaux sur une planète dotée de ressources limitées reste soumise à la recherche scientifique. La perspective du bien-être durable peut également constituer un cadre théorique et normatif pour la refonte des politiques existantes dans une direction « éco-sociale ». Comme le reconnaissent également les ODD, la réalisation des objectifs climatiques de Paris nécessitera une plus grande coordination des politiques sociales et climatiques. Une série de propositions de politiques éco-sociales (Büchs et Koch 2017) existent déjà. Intégrées dans une stratégie politique globale, elles sont susceptibles d'entraîner une redistribution des émissions de carbone, du travail, du temps, des revenus et de la richesse dans les pays riches – ce que des chercheurs comme Daly et Farley (2011), Jackson (2011) et Gough (2017) considèrent indispensable pour ré-encadrer les niveaux de production et de consommation occidentaux dans les limites planétaires (Steffen *et al.* 2015), tout en laissant une marge de développement aux pays les plus pauvres.

#### **4. Des politiques éco-sociales pour le bien-être durable et la décroissance**

Gough (2017) a récemment préconisé un processus en trois étapes en vue de réconcilier la protection sociale et le bien-être avec la stabilité de la planète. Pour les pays de l'UE, la première étape consisterait en une amélioration de l'éco-efficacité dans le cadre des stratégies de croissance verte. Cela nécessiterait un passage de formes libérales à des formes plus coordonnées de capitalisme. La seconde, qu'il nomme « recomposition de la consommation », nécessiterait un passage d'une forme coordonnée à une forme plus réflexive de capitalisme. Bien que Gough (2017 : 15) considère la troisième étape, la « décroissance », comme en principe « incompatible avec le processus d'accumulation de n'importe quelle forme de capitalisme », il souligne néanmoins qu'une transition vers une économie globale stationnaire est « en fin de compte — et à assez brève échéance — essentielle pour notre prospérité future, sinon notre existence même ». Présenté pour la première fois par l'économiste écologique Herman Daly (Daly et Farley 2011), le concept d'économie stationnaire vise à maintenir le flux de matière et d'énergie entrant dans les processus de production et de consommation à des niveaux durables et aussi bas que possible. Les stratégies intermédiaires, qui attachent une importance cruciale à la politique sociale, sont évidemment déterminantes en tant que ponts entre les trois étapes. Par exemple, les stratégies de croissance verte et de décroissance ne doivent pas nécessairement être considérées comme mutuellement exclusives si une étape en entraîne une autre. En effet, certaines des politiques « éco-sociales » mentionnées



dans cette section peuvent figurer dans les deux stratégies. Je suis toutefois d'accord avec Gough que, pour avoir une chance réaliste de rester dans la fourchette de 1,5 °C, les politiques de croissance verte de l'UE devraient se transformer en politiques de décroissance et de bien-être durable assez rapidement. Cette transformation nécessitera une combinaison de mobilisations ascendantes des citoyens européens et de régulation descendante ou un « État interventionniste innovant, avec des investissements publics substantiels, des banques publiques, des subventions et d'autres incitations à l'investissement privé, ainsi qu'une réglementation et une planification accrues » (Gough 2017 : 197). Les fonctions d'investissement de la politique sociale devraient être élargies et mieux intégrées à l'investissement environnemental.

Le « bien-être durable » vise la satisfaction des besoins humains à l'intérieur des limites écologiques, dans une perspective intergénérationnelle et globale. En conséquence, les objectifs existants en matière de politique économique, sociale et environnementale ainsi que les normes de bien-être matériel devraient être réexaminés du point de vue de leur potentiel de généralisation. Au-delà des besoins humains fondamentaux, les dimensions matérielles du bien-être et de la protection sociale devraient céder la priorité à la durabilité environnementale (Koch et Mont 2016). Pour atténuer efficacement le changement climatique et permettre aux besoins de tous les êtres humains d'être satisfaits aujourd'hui et à l'avenir, les schémas de production et de consommation devraient être organisés de telle sorte que les flux matériels et énergétiques globaux, ainsi que les flux biophysiques qui y sont associés ne dépassent pas les niveaux critiques identifiés par les scientifiques du climat et de la durabilité. L'UE pourrait ici jouer un rôle crucial en aidant à créer des institutions globales chargées de la gouvernance écologique de l'économie mondiale, quand bien même celles-ci laisseraient dans un premier temps de côté l'Amérique de Trump. En conséquence, la croissance économique perdrait sa priorité en tant qu'objectif politique et serait remplacée par des paramètres biophysiques au sein desquels les marchés mondiaux et les économies régionales, nationales et locales seraient tenus d'évoluer. Dans les pays de l'UE, les « politiques éco-sociales » devraient généralement s'attaquer à la « double injustice » (dont il est question dans l'introduction) qui fait en sorte que les ménages les plus pauvres, c'est-à-dire les moins responsables des dommages environnementaux, sont les plus mal placés en matière d'atténuation et d'adaptation. Par exemple, l'investissement écologique dans la rénovation du bâti n'a des chances d'être perçu comme légitime que s'il s'accompagne de politiques sociales compensatoires qui, entre autres, aident les propriétaires à supporter le coût de mesures écologiquement utiles.

Les initiatives de politique publique européenne correspondantes peuvent être nourries et guidées par les théories du bien-être durable et des besoins. La « double stratégie » de Gough est à même d'offrir une méthode critique et collective pour établir la distinction entre les besoins de base et le luxe dans un contexte national ou local particulier (Gough 2017 : 169). En la suivant, les citoyens, les « experts » et les représentants du gouvernement travailleraient de concert dans des forums démocratiques pour identifier les biens et services nécessaires à la satisfaction d'un besoin donné, ainsi que le niveau de satisfaction requis dans un contexte social et culturel particulier. Les « tarifications sociales » — soit l'ajustement des tarifs de l'énergie aux besoins énergétiques — en fournissent un exemple. Ces systèmes, qui existent déjà dans certains États membres

de l'UE, devraient être étendus et partiellement modifiés pour faire la distinction entre ce qui relève du besoin et du luxe. Cela obligerait les compagnies d'énergie à « appliquer une "tarification progressive", proposant des tarifs plus bas pour les premières unités d'électricité ou de gaz consommées, et des tarifs plus élevés pour les unités suivantes » (Gough 2017 : 140). Ainsi, la tarification sociale reconnaîtrait l'élément de satisfaction de besoin de base du premier bloc d'énergie domestique consommé, ainsi que l'élément de choix dans les unités suivantes. Le prix moyen total de l'énergie domestique continuerait à augmenter avec le temps, mais une grande partie de la charge financière serait alors supportée par les ménages à forte consommation.

Au-delà du secteur de l'énergie, et en lien avec la deuxième phase de la transition écologique et sociale de Gough, les initiatives européennes de politique publique et sociale peuvent aider à ajuster la consommation. Sur la voie vers une économie globale stationnaire, les taux de consommation occidentaux devraient diminuer de façon majeure pour permettre aux citoyens (futurs) d'autres parties du monde de jouir d'une amélioration de leur niveau de vie matériel. Daly et Farley (2009 : 442) affirment ainsi que sur une planète aux ressources limitées, la génération actuelle devrait développer une « conscience de leurs obligations envers les générations futures », autrement dit accorder à ces dernières les mêmes opportunités de développement. La surconsommation serait considérée comme une « externalité négative », dont les responsables seraient tenus de payer pour les impacts négatifs imposés aux autres. Des approches de bien-être durable peuvent être appliquées pour développer une « zone de consommation » sûre entre « des normes minimales, permettant à chaque individu de vivre une vie saine et des normes maximales, limitant l'utilisation des ressources naturelles et sociales » (Gough 2017 : 197-198). Plus concrètement, l'UE et ses États membres peuvent encourager certaines formes de consommation (par exemple, régime végétarien, vacances locales, utilisation des transports publics et du vélo) et décourager les autres (par exemple, manger de la viande, prendre des vacances dans des endroits éloignés, utiliser la voiture et l'avion). Kasser (2009 : 178) suggère une triple stratégie impliquant une diminution de l'exposition des individus aux modes de consommation ostentatoires, par exemple par l'interdiction des publicités destinées aux enfants ; le soutien de la résilience des personnes, par exemple via l'enseignement des manières de décoder les messages publicitaires ; l'aide aux personnes pour leur permettre d'agir conformément à des objectifs « intrinsèques », par exemple en encourageant la consommation éthique. Ces initiatives politiques peuvent être facilitées par le mécontentement grandissant du public à l'égard des modes de vie consuméristes. Selon Soper (2016), les citoyens européens sont de plus en plus désenchantés par la société de consommation en raison de ses effets secondaires négatifs comme le manque de temps, le stress, les embouteillages et le remplacement des autres plaisirs de la vie et formes de bien-être par la culture du centre commercial.

Les économistes écologistes considèrent la redistribution des richesses et des revenus au sein des pays et entre eux et dans une perspective intergénérationnelle comme un élément crucial d'une transition écologique et sociale plus large. Dans les cercles de la décroissance, en particulier, les limites maximales de revenu et de richesse sont considérées comme essentielles pour maintenir le réchauffement climatique dans la fourchette de 1,5 °C. Lorsqu'ils atteindraient le revenu maximum, les gens seraient



incités à consacrer leur énergie supplémentaire à des activités non économiques. Les propositions concrètes font toutefois défaut quant à la manière dont une limite maximale sur le revenu et la richesse pourrait être mise en œuvre par exemple au sein de l'UE. À l'autre bout de l'échelle, divers auteurs abordent l'inégalité structurelle via des régimes de revenu minimal ou de base cofinancés par les recettes fiscales générales, une progressivité renforcée de l'impôt sur le revenu, des écotaxes et/ou des mises aux enchères de certificats d'épuisement et d'émission. Andersson (2009 : 3) suppose par exemple qu'il y a équivalence entre un revenu de base financé par des taxes vertes et la distribution de droits égaux et transférables à utiliser des ressources environnementales rares et à émettre une quantité donnée de gaz à effet de serre. Un certain nombre d'auteurs postulent une nouvelle architecture fiscale pour financer une économie post-croissance et le système de bien-être durable qui y serait associé. Jackson (2011) suggère par exemple une réforme écologique de la fiscalité, dont la direction générale serait celle d'un déplacement du fardeau de la taxation des « biens économiques (par exemple les revenus) vers les maux écologiques (par exemple la pollution) ». Si la base d'imposition était liée au flux des ressources limitées, les coûts externes, dont les entreprises privées bénéficient actuellement sous la forme de « cadeaux gratuits » de la nature, seraient internalisés et pris en compte dans leurs calculs de coûts. Une fois de plus, l'UE pourrait plaider en faveur d'une coordination mondiale des réformes fiscales et d'une réorientation du fardeau fiscal des taxes sur le travail vers des taxes sur les activités causant des dommages environnementaux, des produits de luxe à haute teneur en carbone, ainsi que sur les bénéfices et les revenus locatifs.

Bailey (2015 : 795) soutient cependant que l'excédent de recettes résultant de ces réformes pourrait bien ne pas compenser les pertes fiscales auxquelles les pays riches seraient exposés en l'absence de croissance du PIB. En fait, la réduction des « niveaux d'activité économique (taxable) » menace la « base de financement du secteur public des États-providence » et entrave « les mécanismes traditionnels de "gestion de crise" de l'État ». Par conséquent, si les modèles traditionnels et nationaux de croissance et de dépenses budgétaires ne sont plus viables, des pratiques démocratiques d'audit des politiques devraient définir comment les états sociaux et environnementaux peuvent être recalibrés — et probablement réduits — pour répondre aux besoins humains dans les limites environnementales. Dans la mesure où les États-providence existants garantissent — par les mêmes mécanismes redistributifs qui limitent les inégalités sociales — qu'un pourcentage important de la population aient des pratiques de consommation néfastes pour l'environnement (Koch et Fritz 2014), des États-providence plus petits peuvent s'avérer acceptables pour autant qu'ils soient intégrés à des systèmes économiques qui offrent des résultats relativement égalitaires et imposent des coûts liés aux inégalités, aux (dés)équilibres travail-vie privée et à la détérioration de l'environnement. La société devrait alors trouver des moyens démocratiques pour légitimer un audit politique approprié et une réduction d'échelle de l'État.

C'est dans ce cadre que des chercheurs ont commencé à débattre des relations plus générales entre l'économie post-croissance, les revenus, l'emploi et le travail (Martínez-Alier *et al.* 2010 : 1746). Le passage à une économie post-croissance entraînerait une réduction significative du pourcentage de temps consacré au travail rémunéré, dans le but de réduire le chômage et de répartir plus équitablement le temps de travail dans

la population, de briser le cercle vicieux du travail et de la consommation, et donc de permettre un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, et de libérer du temps pour des activités telles que la garde d'enfants, l'attention à soi ou le travail bénévole. La réduction du temps de travail hebdomadaire se trouve, par exemple, au cœur du scénario de résilience de Victor pour l'économie canadienne. Victor (2010 : 371) suggère que l'emploi pourrait être réparti de manière plus égale entre les travailleurs afin de permettre aux « avantages d'une productivité accrue » d'être « davantage orientés vers les loisirs plutôt que vers l'augmentation du PIB » – la diminution du temps de travail en constituant un ingrédient clé. D'un point de vue théorique plus général, un tel réajustement de l'emploi, du travail et des autres activités présuppose de les placer « sur un pied d'égalité plutôt que de considérer le "travail" comme une forme de déficit ou une activité humaine moins importante que l'emploi<sup>8</sup> » (Barry 2012 : 139).

## Conclusions

Le changement climatique et le dépassement des limites de la planète constituent une menace sérieuse pour la civilisation humaine et le bien-être. Il y a maintenant un accord politique global (à l'exception des États-Unis) pour dire que les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites de manière radicale et très rapide. Les politiques d'atténuation du changement climatique nécessaires pour maintenir le réchauffement de la planète dans la fourchette de 1,5 °C à laquelle les États membres de l'UE se sont engagés auront des conséquences redistributives de grande envergure. Des politiques publiques compensatoires d'un nouveau type « éco-social » seront nécessaires pour aider les ménages les plus pauvres à supporter le fardeau financier des politiques d'atténuation et à rendre les objectifs climatiques ambitieux acceptables pour les électeurs européens. Contrairement aux discours populistes de droite du type *America First* et à leur indifférence pour le sort des millions de personnes dans le Sud qui sont déjà victimes d'un changement climatique auquel ils n'ont pas contribué, une politique démocratique et solidaire devrait viser une transition européenne des modèles de production et de consommation qui font de la réalisation socialement inclusive des objectifs climatiques convenus dans l'Accord de Paris une possibilité réaliste.

Ce chapitre a d'abord comparé et différencié les réactions gouvernementales possibles au changement climatique : optimisme irrationnel, croissance verte et décroissance. L'avantage de la voie de la croissance verte – celle adoptée par l'UE et ses États membres – est évidemment de ne pas se faire d'ennemis. Ce n'est pas un hasard s'il existe un large soutien socio-économique et politique à cette voie, allant des partis verts aux partis libéraux et des syndicats aux organisations d'employeurs. La conviction que l'atténuation du changement climatique est compatible avec un capitalisme financier très peu coordonné se reflète également dans la politique d'atténuation adoptée, qui

---

8. Cette section n'a fait que passer en revue un échantillon choisi des politiques éco-sociales actuelles ou potentielles capables de faciliter le type de transition écologique et sociale nécessaire pour atténuer efficacement le changement climatique. Parmi les autres propositions, les politiques publiques européennes et nationales pourraient conduire ou soutenir des initiatives de la société civile, notamment le rôle des communs et de l'économie coopérative, les formes de vie communautaire, ainsi que les systèmes monétaires alternatifs et les monnaies locales (voir Büchs et Koch 2017 : 112-119 pour un examen critique).

est « orientée vers le marché ». Le SCEQE s'est avéré être une aubaine bienvenue pour les principaux fournisseurs d'énergie, qui ont été autorisés à vendre, sur les marchés boursiers climatiques, les certificats d'émissions excédentaires qu'ils avaient reçus gratuitement, mais cela n'a pratiquement pas contribué à une atténuation efficace du changement climatique. Les États membres de l'UE n'ont pas non plus fait beaucoup de progrès dans la création de synergies grâce à une meilleure coordination de leurs politiques économiques, sociales et environnementales. Plus important encore, étant donné l'absence d'un découplage absolu suffisant entre la croissance du PIB, l'utilisation des ressources matérielles et les émissions de gaz à effet de serre, il devient de plus en plus évident que la croissance verte et la modernisation environnementale seront insuffisantes pour atteindre les objectifs climatiques que l'UE s'est donnée à elle-même. Ces approches devront tôt ou tard, et plutôt aujourd'hui que demain, se transformer en stratégies politiques de décroissance et de bien-être durable. Contrairement à l'étape de la croissance verte, les décideurs politiques de l'UE devront alors prendre des décisions difficiles et s'en prendre aux intérêts matériels de groupes puissants, s'ils veulent faire des objectifs climatiques plus que de simples tigres de papier.

Dans cette situation, des approches et des propositions politiques sont élaborées — et devraient être soutenues par le financement de la recherche de l'UE — autour de la protection sociale et de la satisfaction des besoins humains (fondamentaux) à l'intérieur des limites environnementales tout en retirant à la croissance économique sa priorité. D'une part, le développement d'approches de décroissance et de bien-être durable, ainsi que des propositions spécifiques de politiques éco-sociales visant à faciliter la transition vers une économie stationnaire sont encourageants, en ce qu'il montre que la potentialité d'une vie saine dans les limites environnementales est loin d'être épuisée. D'autre part, cependant, la diversité de cette liste de propositions indique que celles-ci sont encore principalement étudiées dans des silos séparés et avec trop peu de fertilisation croisée. Beaucoup de travail théorique et pratique demeure nécessaire pour combiner, compléter et unifier ces propositions politiques encore fragmentées en une stratégie cohérente de restructuration économique, politique et écologique des pays européens, et de réintégration dans les limites de la planète.

## Références

- AEE (2016) TERM 2016: Fundamental changes needed for sustainable mobility, Copenhague, Agence européenne pour l'environnement. <https://www.eea.europa.eu/highlights/term-2016-fundamental-changes-needed>
- AEE (2017) Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets, EEA Report, 17, Copenhague, Agence européenne pour l'environnement.
- Anderson K. et Peters G. (2016) The trouble with negative emissions, *Science* 354, 182-183.
- Andersson J.O. (2009) Basic income from an ecological perspective, *Basic Income Studies*, 4(2), 1-8.
- Antal M. et Van Den Bergh J. (2014) Green growth and climate change: conceptual and empirical considerations, *Climate Policy*, 16(2), 165-177.
- Bailey D. (2015) The environmental paradox of the welfare state: The dynamics of sustainability, *New Political Economy*, 20(6), 793-811.

- Barry J. (2012) Towards a political economy of sustainability, in Pelling M., Manuel-Navarrete D. et Redclift M. (eds.) *Climate Change and the Crisis of Capitalism*, Londres, Routledge, 129-141.
- Brandstedt E. et Emmelin M. (2016) The concept of sustainable welfare, in Koch M. and Mont O. (eds.) *Sustainability and the Political Economy of Welfare*, Londres, Routledge, 15-28.
- Büchs M., Bardsley N. et Duwe S. (2011) Who bears the brunt? Distributional effects of climate change mitigation policies, *Critical Social Policy*, 31(2), 285-307.
- Büchs M. et Koch M. (2017) *Postgrowth and Wellbeing: Challenges to Sustainable Welfare*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Climate Action Network Europe (2017a) EU fails to deliver on Paris Agreement by setting its carbon market for another decade of failure. <http://www.caneurope.org/publications/press-releases/1500-eu-fails-to-deliver-on-paris-agreement-by-setting-its-carbon-market-for-another-decade-of-failure>
- Climate Action Network Europe (2017b) Report – Phase-out 2020: Monitoring Europe’s fossil fuel subsidies, <http://www.caneurope.org/publications/blogs/1471-report-phase-out-2020-monitoring-europe-s-fossil-fuel-subsidies> [Accessed 27.08.2018].
- Commission européenne (2007) Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius - Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà, COM (2007) 2 final du 10 janvier 2007.
- Commission européenne (2010) Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive COM (2010) 2020 final du 3 mars 2010.
- Commission européenne (2011a) Energy 2020. A strategy for competitive, secure and sustainable energy, COM (2010) 639 final du 10 novembre 2011.
- Commission européenne (2011b) Energy roadmap 2050, COM (2011) 885 final du 15 décembre 2011.
- Daly H. et Farley J. (2010) *Ecological Economics. Principles and Applications*, Washington, Island Press.
- EuroMemo Group (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe) (2018) Can the EU still be saved? The implications of a multi-speed Europe. [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2018.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2018.pdf)
- Fitzpatrick T. (2011) *Understanding the Environment and Social Policy*, Bristol, Policy Press.
- Fritz M. et Koch M. (2016) Economic development and prosperity patterns around the world: Structural challenges for a global steady-state economy, *Global Environmental Change*, 38, 41-48.
- GIEC (2014) *Changements climatiques 2014, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'intervention du climat*, Genève. [http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/index\\_fr.shtml](http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/index_fr.shtml)
- Gough I. (2011) *Climate Change and Public Policy Futures*, Londres, British Academy.
- Gough I. (2017) *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Gough I. et Meadowcroft J. (2011) Decarbonising the welfare state, in Dryzek J., Noorgaard R. et Schlosberg D. (dir.) *Oxford Handbook of Climate Change and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 490-503.
- Hemerijck A. (2013) *Changing welfare states*, Oxford, Oxford University Press.
- Jackson T. (2011) *Prosperity Without Growth: Economics for a Finite Planet*, Londres, Earthscan/Routledge.
- Kasser T. (2009) Psychological need satisfaction, personal wellbeing, and ecological sustainability, *Ecopsychology*, 1(4), 175-180.
- Kazepov Y. (ed.) (2010) *Rescaling social policies towards multilevel governance in Europe*, Aldershot, Ashgate.

- Khan J. et Clark E. (2016) Green political economy: Policies for and obstacles to sustainable welfare, in Koch M. et Mont O. (dir.) *Sustainability and the Political Economy of Welfare*, Londres, Routledge, 77-93.
- Koch M. (2012) *Capitalism and Climate Change. Theoretical Discussion, Historical Development and Policy Responses*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Koch M. (2014) Climate change, carbon trading and societal self-defense, *Real-world Economics Review*, 67, 52-66.
- Koch M. (2018) The naturalisation of growth: Marx, the Regulation Approach and Bourdieu, *Environmental Values* 27(1), 9-27.
- Koch M., Buch-Hansen H. et Fritz M. (2017) Shifting priorities in degrowth research: An argument for the centrality of human needs, *Ecological Economics*, 138, 74-81.
- Koch M. et Fritz M. (2014) Building the eco-social state: Do welfare regimes matter? *Journal of Social Policy*, 43(4), 679-703.
- Koch M., Gullberg A.T., Schoyen M.A. et Hvinden B. (2016) Sustainable welfare in the EU: Promoting synergies between climate and social policies, *Critical Social Policy*, 36(4), 704-715.
- Koch M. et Mont O. (eds.) (2016) *Sustainability and the Political Economy of Welfare*, Londres, Routledge.
- Lohmann L. (2010) Uncertainty markets and carbon markets: Variations on Polanyian themes, *New Political Economy*, 15(2), 225-54.
- Martínez-Alier J., Pascual U., Vivien E.D. et Zaccai E. (2010) Sustainable de-growth: Mapping the context, criticism and future prospects of an emergent paradigm, *Ecological Economics*, 69, 1741-1747.
- Michaelowa A. (2011) Failures of global carbon markets and CDM? *Climate Policy*, 11(1), 839-841.
- Newell P. et Paterson M. (2010) *Climate Capitalism: Global Warming and the Transformation of the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE (2011) *Towards green growth*, Paris, OECD Publishing.
- OIT (2015) *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, Organisation internationale du travail, Genève. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432864.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432864.pdf)
- O'Neill D., Fanning A.L., Lamb W.F. et Steinberger J.K. (2018) A good life for all within planetary boundaries, *Nature Sustainability*, 1, 88-95.
- Pye S., Skinner I., Meyer-Ohlendorf N., Leipprand A., Lucas K. et Salmons R. (2008) *Addressing the Social Dimensions of Environmental Policy, Unit E1 – Social and Demographic Analysis*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles, Commission européenne.
- Ramanathan V., Molina L., Zaelke D. *et al.* (2017) *Well under 2 Degrees Celsius: Fast Action Policies to Protect People and the Planet from Extreme Climate Change*. [www.igsd.org/wp-content/uploads/2017/09/Well-Under-2-Degrees-Celsius-Report-2017.pdf](http://www.igsd.org/wp-content/uploads/2017/09/Well-Under-2-Degrees-Celsius-Report-2017.pdf)
- Roberts J.T. et Parks B.C. (2006) *A Climate of Injustice. Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy*, Cambridge, MIT Press.
- Sabato S., Agostini C., Natili M. et Jessoula M. (2018) Europe 2020 and the fight against poverty: From target to governance, in Jessoula M. et Madama I. (dir.) *Fighting Poverty and Social Exclusion in the EU: A Chance in Europe 2020*, Londres, Routledge, 14-32.
- Schoyen M. et Hvinden B. (2017) Climate change as a challenge for European welfare states, in Kenneth P. et Lendvai-Bainton N. (dir.) *Handbook of European Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 371-385.

- Soper K. (2016) The interaction of policy and experience: An 'alternative hedonist' optic, in Koch M. et Mont O. (eds.) *Sustainability and the Political Economy of Welfare*, Londres, Routledge, 186-200.
- Spash C.L. (2010) The brave new world of carbon trading, *New Political Economy*, 15(2), 169-195.
- Steffen W., Richardson K., Rockström J. *et al.* (2015) Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, *Science*, 347, 6223.
- Stevis D. et Felli R. (2015) Global labour unions and just transition to a green economy, *International Environmental Agreements*, 15, 29-43.
- Takle M., Schoyen M.A. et Hvinden B. (2017) Achieving sustainable welfare states in Europe: What role do national sustainability development strategies have? Paper presented at the 2017 ESPAnet Conference, Portugal, 14-16 septembre.
- Vanhercke B. (2011) La « dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » : un oxymore ? in Degryse C. et Natali D. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2010*, Bruxelles, ETUI et OSE, 153-190.
- Victor P.A. (2008) *Managing Without Growth: Slower by Design, Not Disaster*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Walker G. (2012) *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*, Londres, Routledge.

Tous les liens ont été vérifiés le 17.8.2018.

## Chapitre 3

# « The times they are a-changin' ? » Le socle européen des droits sociaux : des débats à la confrontation avec le réel

Sebastiano Sabato et Francesco Corti

### Introduction : un nouveau cadre de politique sociale pour l'UE<sup>1</sup>

Le 26 avril 2017, après une vaste consultation publique associant les citoyens, les parties prenantes et les autorités publiques des États membres, la Commission européenne a publié une recommandation sur un « socle européen des droits sociaux » (SEDS) (Commission européenne 2017a). Elle était accompagnée d'un document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (Commission européenne 2017b) et d'un « paquet socle » plus large.

Dans ce chapitre, nous considérons le SEDS comme un nouveau cadre de politique sociale pour l'Union européenne (UE), c'est-à-dire une infrastructure politique rassemblant de manière cohérente les différents éléments d'une politique publique, de l'établissement d'un programme à sa mise en œuvre. Nous soutenons qu'un tel cadre de politique sociale pour l'UE pourrait remplir trois fonctions, et que son efficacité devrait être évaluée par rapport à celles-ci : a) relancer l'agenda social de l'UE et redonner de la vigueur au domaine des politiques sociales de l'UE ; b) orienter la direction des politiques des États membres ; et c) influencer les politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE, rééquilibrant ainsi les dimensions sociales et économiques de l'UE.

Dans ce contexte, le but de ce chapitre est double. Premièrement, nous proposons une évaluation préliminaire des premières étapes de la mise en œuvre du SEDS en 2017 à partir des trois fonctions identifiées ci-dessus (sections 1, 2 et 3). Deuxièmement, nous comparons (section 4) le socle avec le précédent cadre de politique sociale de l'UE, à savoir le paquet « Investissement social » (PIS) (Commission européenne 2013a). Cette comparaison semble importante pour identifier les forces du SEDS par rapport aux initiatives précédentes et pour remédier à ses faiblesses, en « apprenant du passé ». De plus, à travers cette comparaison, on peut clarifier la relation entre les deux cadres politiques : *existe-t-il une continuité ou plutôt une discontinuité ? Les deux cadres sont-ils rivaux ou se complètent-ils ?* Le périmètre du SEDS étant plus large que celui du PIS (celui-ci concernait essentiellement les politiques de protection sociale et d'inclusion), la comparaison porte uniquement sur les politiques abordées dans les deux cadres,

---

1. Ce chapitre s'inspire en partie de l'étude « Implementing the European Pillar of Social Right: what is needed to guarantee a positive social impact » commandée par le groupe des travailleurs du Comité économique et social européen (Sabato *et al.* 2018). Les auteurs souhaitent remercier Anton Hemerijck (Institut universitaire européen), Frank Vandenbroucke (Université d'Amsterdam) et László Andor (Hertie School of Governance) ainsi que les coéditeurs de ce volume pour leurs commentaires utiles sur les versions précédentes de ce chapitre. L'avertissement habituel quant à nos responsabilités uniques est d'application.



notamment le chapitre « Protection sociale et inclusion sociale » (chapitre III) et celui sur « L'égalité des chances et l'accès au marché du travail » (chapitre I)<sup>2</sup>.

Ce chapitre utilise une méthodologie de recherche qualitative basée sur une analyse de la littérature scientifique pertinente et des documents primaires et secondaires, en plus des résultats de six entretiens semi-structurés avec des informateurs européens clés, menés entre janvier et avril 2018 (voir liste des entretiens en annexe).

## 1. Le socle comme moyen de relancer l'agenda social de l'UE

La première fonction potentielle du socle est de relancer l'agenda social de l'UE en renforçant les priorités sociales, en relançant les débats et initiatives déjà existants dans le domaine social et en proposant de nouveaux.

Le paquet d'avril 2017 comprend des initiatives législatives et non législatives (voir Sabato *et al.* 2018, Clauwaert dans ce volume). Un exemple des premières est à trouver dans la proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et les aidants. Les initiatives non législatives sont constituées par les consultations des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale et sur la révision éventuelle de la directive sur la déclaration écrite.

Bien que ces initiatives ne soient pas nouvelles, leur importance politique ne doit pas être sous-estimée. Comme en témoignent nos entretiens, la valeur ajoutée du SEDS consiste, tout d'abord, à avoir créé une *dynamique politique*, permettant au débat social de l'UE de progresser et de s'accélérer (interview 4 – CES).

Au moment de la rédaction (mai 2018), le sort de ces initiatives est incertain. D'une part, les désaccords entre les partenaires sociaux lors des phases de consultation et de mise en œuvre du socle et leur refus d'engager des négociations formelles sur les initiatives susmentionnées sont susceptibles de limiter la mise en œuvre du SEDS aux niveaux européen et national. D'autre part, la position de la Commission semble déterminée et témoigne de sa volonté d'aller de l'avant indépendamment des résultats de la consultation des partenaires sociaux (les initiatives présentées à ce jour sont discutées par Clauwaert dans ce volume et Spasova et Wilkens dans ce volume).

Cela dit, les initiatives proposées jusqu'à présent par la Commission concernent principalement des principes et droits spécifiques du SEDS a) le principe 12 sur la protection sociale ; b) le principe 7 sur les conditions d'emploi et la protection en cas de licenciement ; et c) le principe 9 sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Seules quelques initiatives liées à d'autres principes, en particulier à l'inclusion sociale (un domaine politique où les compétences de l'UE sont limitées), ont déjà été menées (voir la section 4.2).

---

2. Nous tenons également compte des documents du paquet « Emploi » (et du paquet « Emploi Jeunes ») publié en 2012 pour mettre en œuvre la Stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois, afin d'observer la relation entre le PIS et le SEDS sur des aspects spécifiques.



En outre, les initiatives présentées ne font pas partie d'une feuille de route unique et cohérente. Selon l'un de nos interlocuteurs (interview 3 – DG EMPL), il s'agit d'un choix délibéré de la Commission, qui voulait faire ce qu'elle pouvait avant la fin de son mandat, sans dépasser ses capacités et travailler sur trop d'initiatives impossibles à compléter.

## La « revitalisation » du domaine des politiques sociales de l'UE

À la lumière de ce qui précède, on peut soutenir que le lancement du SEDS a déjà contribué à la refonte de l'agenda social de l'UE. La consultation de 2016 sur le socle, décrite comme large, ouverte et constructive, a joué un rôle important à cet égard. Selon la Commission européenne (2017c : 4), la consultation incluait les institutions de l'UE, les gouvernements et les parlements nationaux, les experts et la société civile, ainsi que les partenaires sociaux. La Commission (*ibid.*) signale également que plus de 60 événements ciblés ont eu lieu en Europe, impliquant plus de 2.500 participants et qu'au niveau national, des événements de consultation spécifiques ont été organisés dans 27 États membres. Enfin, plus de 16.500 réponses au questionnaire de consultation en ligne ont été reçues.

Le mouvement syndical a été particulièrement actif dans ce débat. En particulier, en plus de présenter ses prises de position, la CES a créé un site internet<sup>3</sup> qui a permis de recueillir les opinions des syndicats nationaux sur le socle et des propositions concrètes pour son amélioration. Comme l'affirme notre interlocuteur de la CES : « [pendant la consultation] nous avons déplacé le monde entier<sup>4</sup> ». Il en va de même pour les ONG sociales au niveau de l'UE, qui ont largement contribué à la consultation par leurs propositions, opinions et remarques (Carella 2018 ; Sabato et Vanhercke 2017).

Parmi les acteurs institutionnels, le Comité économique et social européen (CESE) et le Parlement européen (PE) ont fait preuve d'un activisme frappant. Le premier a mené des activités de sensibilisation dans les États membres, rassemblant également des propositions concrètes pour le contenu du socle. Entre septembre et novembre 2016, il a tenu des débats sur le SEDS dans tous les États membres, réunissant des organisations d'employeurs, des syndicalistes et des représentants d'organisations de la société civile (Sabato *et al.* 2018). Les résultats de ces débats ont été résumés dans des rapports nationaux.

Le Parlement européen s'est également engagé dans un débat approfondi sur le socle (Vesan et Corti 2018), qui a débouché sur une position commune (Parlement européen 2017). Des propositions spécifiques de mise en œuvre ont également été présentées. La position du Parlement sur le SEDS est particulièrement intéressante, car elle est le résultat d'un débat fortement politisé, caractérisé par un entrelacement complexe des formes traditionnelles d'« euroscepticisme vertical » motivé par la résistance à l'ingérence de l'Union dans les systèmes nationaux de protection sociale et d'« euroscepticisme

---

3. <https://socialrightsfirst.eu/>

4. Selon la Commission européenne (2017e : 5) « La grande majorité des réponses en ligne [à la consultation publique] (plus de 15.500) consistaient en un texte standard d'une campagne lancée par la Confédération européenne des syndicats [...] ».

horizontal » causé par la méfiance entre politiciens des différents États membres. En tant que compromis résultant de cette nouvelle constellation de conflictualités, la résolution sur le SEDS<sup>5</sup> est dotée d'une grande valeur et d'une légitimité importante et offre une indication utile sur la façon de résoudre les conflits qui entravent le développement et la mise en œuvre de l'agenda global prévu par le socle.

Dans l'ensemble, l'appropriation du socle par un certain nombre d'acteurs institutionnels et sociaux semble plutôt élevée. Ces acteurs semblent également globalement satisfaits du contenu final du socle et estiment qu'un certain nombre de leurs remarques ont été, au moins dans une certaine mesure, prises en compte par la Commission dans sa recommandation sur le socle (interview 1 – ONG)<sup>6</sup>. Personne ne l'estime parfait, mais au moins le socle est-il considéré comme satisfaisant ou, en tout cas, comme le résultat maximal réalisable dans le contexte politique actuel (interview 4 – CES).

Le niveau relativement élevé d'appropriation par les acteurs clés n'est pas un aspect secondaire. En effet, le manque d'appropriation (en particulier au niveau national et infranational) constituait l'une des principales limites des stratégies précédentes de l'UE (telles que la stratégie de Lisbonne) et des stratégies en cours comme Europe 2020. Un niveau élevé d'appropriation renforce la légitimité du SEDS, qui est maintenant apparemment plus forte que celle des autres initiatives sociales de l'UE et se voit considérablement renforcée par la proclamation interinstitutionnelle.

## 2. Le socle comme moyen d'orienter les politiques des États membres

Comme indiqué par la Commission européenne, « [...] **le socle établit un cadre pour guider l'action future des États membres participants** » (Commission européenne 2017c : 6, en gras dans l'original). En effet, il est clair qu'une des fonctions clés d'un cadre de politique sociale pour l'UE consiste à guider les politiques sociales des États membres dans le sens des orientations et des recommandations de l'UE. Pour atteindre cet objectif, le socle devrait être intégré dans d'autres instruments et processus existants de la politique sociale de l'UE afin de créer un cadre européen cohérent favorisant les synergies entre ses différentes composantes.

Les éléments clés d'un tel cadre sont la législation de l'UE et le dialogue social. Cela dit, il est clair que, pour garantir une mise en œuvre efficace, le socle devrait également être étroitement lié aux instruments financiers disponibles de l'UE, en particulier les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Pour le moment, les liens entre le socle et les instruments financiers se limitent à des déclarations génériques sur la nécessité de mobiliser des fonds de l'UE. Cette mobilisation dépendra évidemment du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'après 2020<sup>7</sup>.

---

5. La résolution du PE a été adoptée à une large majorité : 396 pour, 180 contre et 68 abstentions.

6. Pour les syndicats, voir Sabato *et al.* (2018) ; pour les ONG sociales, voir Carella (2018).

7. La proposition de la Commission relative au nouveau CFP a été présentée le 2 mai 2018 (Commission européenne 2018a). Malgré une augmentation globale du budget de 1,03 % du revenu national brut (RNB) de l'UE à 1,11 %, les fonds destinés à la politique de cohésion ont été réduits de 7 %.

Le manque de liens entre le socle qui a été proclamé et d'autres processus et instruments de « gouvernance douce » en matière sociale est assez surprenant. Par exemple, on ne sait pas comment le socle sera lié aux procédures d'apprentissage mutuel et d'établissement de rapports de la Méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC sociale) et de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), qui ont été largement intégrées dans le Semestre européen. De même, les liens entre le SEDS et le PIS n'ont pas été spécifiés. Ce qui est plus frappant, c'est l'absence de liens explicites entre le socle et la stratégie Europe 2020 dans son ensemble et, en particulier, ses objectifs sociaux. Ces derniers constituaient en effet l'une des principales innovations en matière de gouvernance introduites par Europe 2020 et leur sort est désormais incertain. En d'autres termes, deux questions se posent : *ces objectifs sont-ils toujours valables ? Si oui, comment le socle peut-il aider à les atteindre ?*

En dehors de ses liens avec d'autres instruments et processus de politique sociale, le socle n'est pas du tout intégré dans des stratégies plus larges de l'UE telles que le programme de développement durable de l'UE. Lors de la consultation publique sur le socle, un certain nombre d'acteurs ont soulevé la question des chaînons manquants entre les droits sociaux et environnementaux (Frazer et Marlier 2016), mais la Commission n'a pas tenu compte de ces préoccupations. Ceci constitue une lacune importante puisque, comme le montre Koch (dans ce volume), les politiques sociales et environnementales sont intimement liées et constituent, avec la croissance économique, des éléments clés du bien-être des personnes.

Tout ceci étant dit, le principal outil de pilotage des politiques des États membres reste incontestablement le Semestre européen. À cet égard, la question est la suivante : *comment, précisément, le socle sera-t-il mis en œuvre à travers le Semestre européen, en particulier au niveau national ?* Jusqu'à présent, nous avons vu que le SEDS a été intégré très rapidement dans les premières étapes du Semestre européen 2018. Dans la suite, nous évaluerons dans quelle mesure le SEDS a été pris en compte dans le « paquet d'automne », c'est-à-dire l'ensemble des documents qui ont donné le coup d'envoi au Semestre européen 2018.

## Le Semestre européen 2018 : le socle comme « boussole »

Le 22 novembre 2017, cinq jours après la proclamation interinstitutionnelle du SEDS, la Commission a publié le « paquet d'automne ». Celui-ci comprend l'Examen annuel de la croissance (EAC) (Commission européenne 2017h), le projet de rapport conjoint sur l'emploi (Commission européenne 2017i), le rapport sur le mécanisme d'alerte, la recommandation pour une recommandation du Conseil sur la politique économique de la zone euro et les projets de recommandations pour la zone euro pour 2018, dont une proposition visant à modifier les lignes directrices pour l'emploi afin de les rendre conformes au SEDS.

L'EAC 2018 fait explicitement référence au SEDS comme une boussole permettant de renforcer les droits sociaux en Europe et souligne que les principes et objectifs du SEDS sont essentiels pour « des systèmes de marché du travail et de protection sociale

équitables et fonctionnels ». En particulier, l'influence du socle ressort clairement des trois principaux domaines de l'EAC, qui reflètent les trois chapitres du SEDS : « Égalité des chances et accès au marché du travail », « Création d'emplois et conditions de travail équitables » et « Protection sociale et inclusion pour lutter contre les inégalités et la pauvreté ».

Sous les deux premières rubriques, l'EAC 2018 souligne par exemple la nécessité de politiques actives du marché du travail pour réduire le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, et appelle les États membres à investir dans des programmes de formation, de formation continue et de reconversion, ainsi qu'à soutenir un accroissement des investissements dans les infrastructures dans des secteurs tels que l'éducation et la santé. En ce qui concerne la protection sociale et l'inclusion, l'EAC 2018 souligne, par exemple, la nécessité de systèmes de protection sociale efficaces prévoyant des régimes de prestations pour les chômeurs et de revenus minimums favorisant la participation au marché du travail et garantissant l'égalité d'accès à des services de qualité.

En ce qui concerne la proposition de nouvelles lignes directrices pour l'emploi (Commission européenne 2017k), l'effet du socle social est à nouveau significatif. Dans la ligne directrice 5, « Stimuler la demande de travail », par exemple, la nouvelle proposition de la Commission souligne l'effet redistributif du système fiscal et encourage les États membres à établir des mécanismes de fixation des salaires transparents et prévisibles, tout en garantissant des salaires équitables qui assurent un niveau de vie décent. Dans la ligne directrice 6, « Améliorer l'offre de main-d'œuvre : accès à l'emploi, qualifications et compétences », la proposition de la Commission insiste sur l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie et des possibilités d'apprentissage de qualité. La ligne directrice 7 « Améliorer le fonctionnement des marchés du travail et l'efficacité du dialogue social », souligne l'importance de prévenir la fragmentation du marché du travail, de faciliter la transition vers des contrats à durée indéterminée et d'interdire l'abus de contrats atypiques. En ce qui concerne la ligne directrice 8, « Promouvoir l'égalité des chances pour tous, favoriser l'inclusion sociale et combattre la pauvreté », la nouvelle proposition suggère trois volets d'inclusion active : le soutien adéquat au revenu, les marchés du travail inclusifs et l'accès à des services de qualité, afin de garantir l'égalité des chances à chacun, et en particulier aux plus défavorisés.

Enfin, l'influence du socle social sur les nouvelles lignes directrices pour l'emploi se reflète dans le projet de rapport conjoint sur l'emploi qui mentionne explicitement le socle dans sa préface et où la Commission utilise les indicateurs clés du tableau de bord social du socle pour analyser les performances des États membres en matière sociale et d'emploi (voir section 3).

Il semble donc honnête de conclure que le socle a été intégré dans les documents clés du Semestre européen à un degré relativement satisfaisant. Pourtant, au moment de la rédaction, la mesure dans laquelle le socle influencera les prochaines étapes du Semestre (notamment les rapports nationaux et les recommandations par pays) reste à établir. De plus, certains problèmes sont déjà apparus dans les documents de la première phase. Par exemple, l'approche basée sur les droits du socle social n'est pas

explicitement mentionnée dans l'EAC 2018. Elle est « dans l'air », mais seules quelques références concrètes au terme « droit » apparaissent dans l'EAC. En outre, la relation entre les orientations économiques et sociales de l'EAC reste floue : les priorités sociales sont visibles, mais la stabilité et la croissance demeurent dominantes.

### **3. Le socle comme moyen d'influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE**

Le troisième critère d'évaluation de l'efficacité du SEDS est sa capacité à influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE et à rééquilibrer ainsi les dimensions sociales et économiques de l'Union. Cela soulève deux questions. *Quelle sera la relation entre les politiques sociales et les politiques économiques et budgétaires de l'UE dans le cadre du SEDS ? Et le socle est-il assez fort pour encourager un rééquilibrage des dimensions sociales et économiques de l'UE susceptible de garantir que les aspects économiques et budgétaires contribuent à la poursuite du bien-être des citoyens européens et à la promotion de leurs droits sociaux ?*

Afin de répondre à cette question, nous examinerons le nouveau tableau de bord social, soit l'ensemble des indicateurs utilisés pour mesurer les performances sociales et d'emploi des États membres.

#### Le tableau de bord social

Le nouveau tableau de bord social (Commission européenne 2017d) comprend 14 indicateurs principaux et 21 indicateurs secondaires (35 au total), répartis en 12 domaines dans lesquels les progrès sociétaux peuvent être mesurés. Le tableau de bord sert de cadre de référence pour le suivi des 20 principes et droits du SEDS, de manière « tangible, globale et objective, facilement accessible et compréhensible pour les citoyens ». Ses indicateurs sont utilisés dans le cycle du Semestre européen (voir section 2).

Si la décision de créer un nouveau tableau de bord pour suivre l'évolution des performances en matière sociale et d'emploi des États membres doit être saluée, on peut s'inquiéter de la manière dont il a été mis en œuvre jusqu'à présent. À cet égard, nous identifions quatre lacunes principales, qui, toutes, ont pour effet de l'affaiblir.

Premièrement, les indicateurs n'ont pas été convenus d'un commun accord entre les acteurs au niveau de l'UE, notamment la Commission et les États membres. Comme l'a expliqué un de nos interviewés (interview 2 – CPS), la décision sur le nouveau tableau de bord social et sur les indicateurs à inclure a été prise par la Commission aux plus hauts niveaux, sans impliquer les États membres à travers le Comité de la protection sociale (CPS) et le Comité de l'emploi (EMCO). Les sous-groupes Indicateurs des deux comités n'ont donc pas eu le temps de s'exprimer sur la qualité des indicateurs utilisés. Comme l'a souligné une personne interrogée, le problème concerne surtout les indicateurs secondaires, dont certains souffrent, du point de vue du CPS, de problèmes de comparabilité. Encore plus

déroutant est le fait que le CPS a émis des doutes quant à l'objectif même du tableau de bord social (interview 2 —CPS) : *est-ce un outil de communication ou de suivi analytique visant à influencer réellement les politiques du Semestre ? Est-il conçu comme un moyen d'évaluer la situation actuelle par rapport aux 20 principes du socle ou vise-t-il à suivre l'évolution de la situation sociale et la convergence ascendante ?*

En lien avec le point précédent, un deuxième problème concerne l'adéquation des indicateurs choisis. La plupart d'entre eux tiennent compte du contexte, mais ne saisissent pas les actions entreprises par chaque gouvernement des États membres pour atteindre les objectifs du SEDS. L'Institut syndical européen a analysé les 35 indicateurs du tableau de bord et leurs lacunes (ETUI 2017). Il en conclut que les indicateurs du tableau de bord social ne sont pas appropriés, ce qui signifie qu'ils ne mesurent pas la mise en œuvre d'un principe, ou qu'ils sont incomplets, c'est-à-dire qu'ils ne parviennent que partiellement à saisir certains principes.

En ce qui concerne l'incomplétude, elle porte sur la relation entre les 35 indicateurs du tableau de bord et les 20 droits du SEDS. Certains principes et droits du SEDS ne sont pas contrôlés, notamment le principe 7, « Droit à l'information concernant les conditions d'emploi et la protection en cas de licenciement », le principe 8, « Droit au dialogue social et à la participation des travailleurs » et le principe 10 « Droit à un environnement de travail sain, sûr et adapté et protection des données ». En ce qui concerne l'adéquation, elle porte sur l'incapacité des indicateurs sociaux à mesurer pleinement le contenu de certains des principes du socle.

Enfin, la quatrième lacune importante du tableau de bord social concerne le chevauchement évident avec l'ensemble des indicateurs sociaux employés au niveau européen, à savoir les indicateurs utilisés pour la stratégie Europe 2020, l'indicateur de résultats en matière d'emploi (Employment Performance Monitor – EPM), l'indicateur de résultats en matière de protection sociale (Social Protection Performance Monitor – SPPM) et les « indicateurs sociaux auxiliaires » dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Jusqu'à présent, rien n'indique comment le tableau de bord social se rapporte à ces tableaux de bord existants : *les remplacera-t-il ou doit-il être considéré comme un exercice résumant les exercices de suivi mentionnés ci-dessus ?* Leur coexistence est susceptible d'entraîner un surcroît de confusion et d'inefficacité. Cette faiblesse du tableau de bord social est aggravée par l'absence d'un ensemble clair de repères et d'une méthodologie d'évaluation qui y soit liée, ce qui aurait pu constituer un outil utile pour fournir une interprétation politique et normative lisible des nouveaux indicateurs. La confusion générale quant au rôle du nouveau tableau de bord et l'absence d'une méthodologie solide pour interpréter la logique des nouveaux indicateurs sont susceptibles d'affaiblir, et non de renforcer, le suivi des performances des États membres en matière d'emploi et de protection sociale, et dès lors de réduire l'impact des indicateurs sociaux vis-à-vis des indicateurs macroéconomiques utilisés au cours du Semestre européen.

Dans ce contexte, il semble nécessaire de renforcer le tableau de bord social, en améliorant la visibilité et l'impact des indicateurs sociaux et du suivi social dans le Semestre, afin de lui donner plus de poids que le tableau de bord de la PDM (interview 2 – CPS).

## 4. Le socle et le paquet « investissement » social entre changement et continuité

Cette section compare le SEDS et le précédent cadre de politique sociale pour l'UE (le PIS) en ce qui concerne les trois dimensions examinées ci-dessus. La question à laquelle il faut répondre est la suivante : *le SEDS est-il (potentiellement) plus efficace que le PIS pour relancer l'agenda de l'UE, guider les politiques des États membres et influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE ?* Il est important de répondre à cette question, dans la mesure où l'on peut identifier les forces du SEDS par rapport aux initiatives précédentes et remédier à ses faiblesses « en apprenant du passé ».

Le point de départ de notre analyse se situe dans le constat que, depuis l'annonce du SEDS, l'attention accordée au PIS a considérablement diminué, comme l'ont mis en évidence de nombreuses contributions à la consultation sur le SEDS. Qui plus est, le PIS et, plus généralement, la notion même d'investissement social ne sont pas mentionnés dans les documents clés liés à la recommandation de 2017 sur le socle. Dans ce contexte, et avant d'évaluer la performance des deux cadres par rapport aux trois fonctions énumérées ci-dessus, une question doit être posée : *l'approche par l'investissement social a-t-elle vraiment été « oubliée » – ce qui marquerait une rupture nette entre le PIS et le SEDS – ou bien existe-t-il une continuité/complémentarité (cachée) entre les deux cadres politiques ?*

### Comparaison du PIS et du socle : considérations préliminaires

#### Différences de procédure et de fond

La comparaison entre le PIS et le SEDS devrait couvrir deux aspects : le *processus* menant à la rédaction des deux cadres et les aspects *substantiels* (voir le tableau 1 en annexe).

En ce qui concerne le processus, la genèse des deux cadres diffère de manière significative. Le PIS constituait une tentative de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) – et en particulier du commissaire aux Affaires sociales d'alors, László Andor – de souligner l'importance des politiques sociales dans une période de « consolidation budgétaire », en démontrant que si elles sont conçues comme un « investissement social », les politiques sociales peuvent contribuer à la croissance, à l'emploi et à la compétitivité. Afin de justifier cette affirmation, le PIS identifie les domaines politiques et les mesures qui sont particulièrement liés à la « fonction d'investissement » de la politique sociale, en fournissant des preuves scientifiques de leur efficacité. En ce sens, le PIS peut être compris comme un cadre politique « technique » visant à indiquer comment les politiques sociales peuvent être réformées dans une direction d'investissement social et pourquoi le faire. Il est important de noter que cette initiative a été entreprise par la DG EMPL dans un isolement relatif non seulement à l'égard d'autres parties de la Commission et d'autres institutions de l'UE, mais aussi des acteurs sociaux. En effet, tant les institutions et organes de l'UE que les acteurs sociaux n'ont offert commentaires et propositions qu'après la publication de la



communication sur le PIS, tout en étant peu consultés auparavant (Sabato et Vanhercke 2014). A posteriori, on peut dire qu'il s'agissait d'une erreur politique, dont découle l'appropriation limitée du paquet par les acteurs sociaux, institutionnels et politiques, ce qui réduit sa légitimité.

La situation est complètement différente en ce qui concerne la rédaction du SEDS. Premièrement, l'initiative a été personnellement annoncée par le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2015. Par conséquent, le cabinet Juncker et le Secrétaire général (SG) ont pris en charge la rédaction du socle et relevé ses ambitions, la DG EMPL restant dans une certaine mesure en retrait (interview 3 – DG EMPL). En d'autres termes, c'est le président de la Commission lui-même qui a agi comme entrepreneur politique pour faire avancer le SEDS, ce qui en a accru le poids politique. Deuxièmement, contrairement au PIS, le processus de consultation sur le socle a été large : le SEDS a reçu l'aval d'un large éventail d'acteurs institutionnels et politiques tels que la Commission, le Parlement européen et les gouvernements nationaux au Conseil, qui ont proclamé solennellement le socle. Si le processus de consultation a renforcé l'appropriation du SEDS par les acteurs sociaux et institutionnels, la Proclamation lui confère une forte légitimité politique. Enfin, le PIS a été adopté dans une période « plutôt difficile » pour les politiques sociales, dans un contexte caractérisé par la crise et les mesures d'assainissement budgétaire. À l'inverse, le SEDS a été mis en place dans un contexte où l'avenir de l'Europe sociale fait partie intégrante du débat politique de haut niveau sur l'avenir de l'UE post Brexit<sup>8</sup>.

Si on tient compte de tous ces éléments, le SEDS apparaît comme un *cadre politique* doté d'une plus grande légitimité politique que le PIS.

En ce qui concerne les aspects plus « substantiels », les différences en termes de poids politique et d'ambition se laissent également illustrer par les objectifs et le discours des deux cadres politiques. Le principal objectif du PIS était de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques sociales et d'assurer ainsi leur viabilité budgétaire, en soulignant, par démonstration, les aspects des politiques sociales susceptibles de contribuer aux objectifs économiques. Pour sa part, le SEDS vise à « fournir des droits nouveaux et plus effectifs aux citoyens » (Commission européenne 2017c : 4) : les références explicites à « la politique sociale comme facteur productif » sur lesquelles s'appuie l'approche par l'investissement social<sup>9</sup> ont disparu<sup>10</sup>. En termes de *discours*, si le contenu du PIS est exprimé en termes de principes et de mesures concrètes, le SEDS recourt lui explicitement au langage des « droits ».

En résumé, du point de vue de la nature, de la légitimité, des objectifs et des discours des deux cadres politiques, apparaissent un certain nombre de différences fondamentales. Sur cette base, on pourrait (trop) facilement conclure à une discontinuité complète entre

---

8. Voir la Déclaration de Rome, le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe (Commission européenne 2017i) et le document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (Commission européenne 2017b).

9. Voir Morel *et al.* (2012).

10. Si cette notion a été explicitement rappelée dans la communication de la Commission de 2016 sur le socle, elle ne figure pas dans la Recommandation de 2017 et les documents connexes (Commission européenne 2016, 2017a, 2017c, 2017h).



le PIS et le SEDS. Nous prétendons cependant que la situation est plus complexe puisque les liens et les complémentarités entre les deux cadres stratégiques sont visibles quand on s'intéresse aux domaines d'enjeux inclus et à l'approche suivie par les deux cadres.

## Complémentarités et continuité malgré tout

En ce qui concerne les *domaines d'enjeux*, le PIS donne, conformément à l'approche par l'investissement social, la priorité aux politiques « préparant » les personnes à relever les défis à différents stades de leur vie (plutôt que de simplement « réparer » les conséquences d'événements préjudiciables). Par conséquent la Commission européenne (2013a : 6) identifie, dans le PIS, un éventail de politiques prioritaires axées sur l'investissement social, notamment les politiques ciblant les enfants, les politiques actives du marché du travail, l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, les soins de santé et les soins de longue durée. Cela dit, tout en insistant sur la « fonction d'investissement » des États-providence, le PIS reconnaît que les politiques sociales ont également une « fonction de protection » et agissent comme stabilisateur de l'économie (Commission européenne 2013a). Par conséquent, le revenu minimum et les prestations de chômage font partie du paquet, même si l'accent est mis sur l'activation. Les mêmes domaines politiques sont inclus dans le SEDS (chapitres I et III). Ce dernier accorde cependant une plus grande importance à la protection sociale<sup>11</sup>. Dans un certain sens, cette correspondance signifie que, si le PIS a déjà identifié les questions de politique sociale sur lesquelles se concentrer pour moderniser les systèmes de protection sociale, le SEDS leur a accordé le statut de « droits » pour tous les citoyens de l'UE. De plus, lorsqu'il s'agit de définir les éléments constitutifs de ces droits et de concevoir des mesures politiques concrètes pour assurer leur mise en œuvre, l'approche par l'investissement social adoptée dans le PIS réapparaît (implicitement) dans le SEDS, ce qui atténue le risque de le limiter à une simple déclaration de droits sans aucune implication pratique<sup>12</sup>.

Pour sa part, avec la référence à la notion de « droits », le SEDS contribue potentiellement à réduire certains des risques de l'approche par l'investissement social : son accent fortement mis sur la politique sociale comme facteur productif qui sert à atteindre les objectifs de croissance économique et de compétitivité et son approche du type « le travail d'abord ». En ce qui concerne ce dernier point, par exemple, les principes du socle relatifs à la participation au marché du travail et à l'activation devraient être interprétés en relation avec les droits et principes du chapitre II sur les « conditions de travail équitables ». Ainsi, ne faudrait-il pas seulement mettre l'accent sur l'emploi,

---

11. À cet égard, la prise en compte des « limites » de l'investissement social s'avère nécessaire. D'une part, certains chercheurs élargissent cette notion en incluant des domaines politiques et des mesures liés à la fonction de protection de l'État-providence (voir, par exemple, la notion de « tampons » proposée par Hemerijck (2014)). D'autres chercheurs limitent la notion d'investissement social à un nombre réduit de domaines politiques dotés d'une forte composante d'investissement (par exemple l'accueil de l'enfance), en les distinguant des politiques qui assurent les fonctions stabilisatrices et protectrices des États-providence (chômage et revenu minimum, par exemple) (voir Vandenbroucke 2017). Nous n'entrons pas dans le débat scientifique sur la notion d'investissement social ici. Cependant, vu que nous nous concentrons sur le PIS, qui contient également des mesures « protectrices » telles que les régimes de chômage et de revenu minimum, nous adoptons de facto une position plus proche de la première approche. Nous remercions Frank Vandenbroucke d'avoir attiré notre attention sur ce point.

12. Le tableau 2 de l'annexe en fournit plusieurs exemples.

mais plutôt sur des emplois de qualité : des emplois sûrs, mais « adaptés » (par exemple des contrats à durée indéterminée), des salaires équitables (pour assurer un « niveau de vie décent »), une protection adéquate en cas de licenciement, et des environnements de travail sains, sûrs et adaptés.

Au vu de tous ces éléments, en termes *d'approche politique*<sup>13</sup>, le SEDS ne témoigne ni d'une approche d'investissement social pure, reposant sur la notion de politique sociale comme facteur productif et soulignant la contribution des politiques sociales à la croissance, l'emploi et la compétitivité, ni d'une approche (idéale) purement fondée sur les droits, se basant sur la démarchandisation et donnant la priorité à la promotion des droits sociaux indépendamment de leurs conséquences économiques et budgétaires. Le SEDS mêle d'après nous les deux approches. Nous la qualifions d'*approche hybride* : une approche d'investissement social fondée sur les droits. Si son objectif principal est la promotion des droits sociaux, dès lors qu'il est question des mesures et des orientations politiques réelles à travers lesquelles ces droits doivent être mis en œuvre, le point de référence est l'investissement social.

Un dernier élément de comparaison porte sur les modalités de gouvernance à travers lesquelles les deux cadres de politique sociale pour l'UE doivent être mis en œuvre. Ceux-ci incluent essentiellement, en ce qui concerne les politiques de protection sociale et d'inclusion sociale, le Semestre européen et d'autres instruments de gouvernance souple ainsi que les fonds de l'UE.

## Relancer l'agenda social de l'UE

Comme indiqué dans la section 1, le SEDS donne déjà de bons résultats en termes de revitalisation du domaine de la politique sociale de l'UE et de relance de l'agenda social de l'UE. Outre les initiatives législatives déjà entreprises (voir Clauwaert dans ce volume), des débats et des initiatives ont été lancés dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale, où l'UE n'a aucune compétence législative. Certaines de ces propositions découlent des débats menés lors de la consultation (Sabato et Vanhercke 2017 ; Sabato *et al.* 2018). C'est par exemple le cas de la proposition du Parlement européen d'établir une Garantie pour l'enfance (Parlement européen 2017)<sup>14</sup>. En outre, d'anciens débats ont été relancés, comme celui sur un régime européen commun de chômage (Fichtner 2014) ou la possibilité de promulguer une directive-cadre sur le revenu minimum.

En ce qui concerne le PIS, la communication de la Commission de 2013 était accompagnée d'une feuille de route pour sa mise en œuvre, qui lui donnait la possibilité

---

13. Armstrong (2010 : 75) identifie deux paradigmes politiques coexistants dans le cadre de la MOC sociale : un « paradigme de la citoyenneté » et un paradigme envisageant la politique sociale comme facteur productif. Hemerijck (2013) fait référence à l'investissement social en tant que paradigme politique. Inversement, Vandenbroucke (2017) soutient que l'investissement social ne peut pas être considéré comme un paradigme politique à part entière. Utiliser le terme « paradigmes » entraînerait certaines conséquences et nécessiterait un type d'analyse différent de celui effectué ici. C'est pour cette raison que nous préférons utiliser la notion d'« approche politique ».

14. La Commission a lancé une action préparatoire sur la Garantie pour l'enfance en août 2017.

concrète de relancer l'action de l'UE dans le domaine social. Cependant, cette feuille de route présentait deux lacunes importantes. Elle manquait d'abord d'ambition et ne concernait que le court terme (elle était annuelle). Deuxièmement, sa rédaction constituait une initiative descendante de la DG EMPL, non partagée avec d'autres acteurs institutionnels et sociaux. La première feuille de route de mise en œuvre du PIS concernait l'année 2014 (Commission européenne 2014) et la plupart des initiatives qui y étaient incluses n'étaient pas originales et recoupaient la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale de 2010 (European Platform against Poverty and Social Exclusion – EPAP) (Sabato et Vanhercke 2014). En outre, les actions prévues concernaient notamment la compilation d'études et de rapports, les méthodologies (par exemple sur les budgets de référence) et communications, la mise en place de plateformes (par exemple, la Plateforme européenne sur l'investissement dans l'enfance), l'organisation de conférences (par exemple la convention annuelle de la Plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et l'identification de sujets pour de futurs appels d'offres (par exemple sur l'innovation sociale).

La deuxième feuille de route du PIS (Commission européenne 2015), rédigée en 2015, différait peu de la précédente et concernait principalement les actions incluses dans le document de 2014 et non encore achevées. Après 2015, aucune nouvelle feuille de route du PIS n'a été proposée et l'attention au niveau de l'UE a été détournée vers le débat sur le SEDS. Selon Ferrera (2017), il s'agit là d'une erreur politique qui a réduit à néant les efforts déployés pour promouvoir et donner une visibilité à une orientation politique précise (l'investissement social), semant ainsi la confusion au sein des États membres. Cela dit, l'attention à la mise en œuvre complète du PIS avait déjà été détournée vers d'autres initiatives avant même la nomination de la Commission Juncker et le lancement de l'idée d'un SEDS. En effet, de nouvelles initiatives et de nouveaux débats très peu (ou pas du tout) liés au PIS ont gagné en visibilité, notamment la Garantie pour la jeunesse et le débat sur un éventuel régime commun de chômage pour la zone euro. L'un dans l'autre, le manque d'ambition du PIS, son appropriation limitée par les parties prenantes et l'évolution de la situation politique (la nomination d'une nouvelle Commission) ont limité sa capacité à avoir un impact significatif et durable sur l'agenda social de l'UE.

Deux leçons clés pour le SEDS peuvent être tirées de l'examen ci-dessus. Tout d'abord, la nécessité de « taper sur le clou » et de poursuivre la nouvelle approche qu'est celle du socle. Cela s'avèrera certes difficile compte tenu des élections européennes de 2019 et de la nomination d'une nouvelle Commission. D'une part, il est possible que la future Commission entreprenne une nouvelle initiative en matière de politique sociale, différente de celle de la Commission précédente. D'autre part, il est probable que le nouveau Parlement et la nouvelle Commission seront moins enclins à faire avancer les initiatives au niveau de l'UE dans le domaine de la politique sociale. La question est la suivante : *la proclamation interinstitutionnelle sera-t-elle une garantie suffisante contre le risque d'annulation du socle ?* Nous affirmons que ce risque pourrait et devrait être réduit par la rédaction, avant la fin du mandat actuel de la Commission, d'une feuille de route pour la mise en œuvre du SEDS. Celle-ci devrait être ambitieuse, réaliste et inclure des actions à long terme. Plus important encore, et c'est la deuxième leçon à tirer de la destinée du PIS, cette feuille de route devrait être rédigée en collaboration

avec les institutions compétentes de l'UE et des États membres, les partenaires sociaux et la société civile. Elle constituerait un héritage important, qu'il serait difficile d'ignorer pour la nouvelle Commission et le nouveau Parlement.

## Orienter les politiques des États membres

Comme le montre la section 2, l'examen des modalités de gouvernance pour la mise en œuvre du SEDS laisse apparaître ombres et lumières. D'une part, une plus grande cohérence est requise en ce qui concerne les relations avec les stratégies et les instruments existants dans le domaine social et au-delà. D'autre part, et surtout, les modalités concrètes de sa mise en œuvre à travers les fonds de l'UE restent à définir.

Le problème de la cohérence des politiques concernait également le PIS, dont la relation avec les processus et les initiatives tels que l'EPAP et la MOC sociale et, plus globalement, la stratégie Europe 2020 n'a jamais été clarifiée (Sabato 2016). Cette clarification est nécessaire pour le SEDS, puisque tous ces processus et instruments constituent des pièces importantes pour assembler le puzzle d'une future « Union sociale européenne » (voir Ferrera dans ce volume).

Cela dit, comme ce fut le cas avec le PIS, la mise en œuvre du SEDS s'effectuera principalement par le biais du Semestre européen et des fonds de l'UE. Ici, deux paradoxes apparaissent à la comparaison des cadres politiques. Premièrement, si des mécanismes clairs d'inclusion de la mise en œuvre du PIS dans le Semestre avaient déjà été établis peu après la publication de la communication de la Commission sur le PIS en 2013, l'approche par l'investissement social ne figure qu'implicitement dans les documents du Semestre. Les références explicites à l'investissement social ne se trouvent que dans l'EAC 2016 (Sabato 2016). Le paquet d'automne 2018 (section 2) contient en revanche déjà des références explicites au socle, avant même que ne soient clairement définis les modalités concrètes de liaison entre le SEDS et le Semestre. C'est une preuve supplémentaire du poids politique considérablement plus élevé du SEDS par rapport au PIS. Le deuxième paradoxe concerne les fonds de l'UE. En plus de nombreuses références au rôle des fonds européens pour promouvoir la mise en œuvre du SEDS, la proposition de la Commission européenne (2018 : 40) pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) mentionne explicitement les gains d'efficacité générés par les « investissements sociaux » et, en matière d'allocations budgétaires pour les années 2021-2027, renvoie au principe d'« Investissement social et compétences » (Commission européenne 2018a : 9). Cela confirme les liens étroits, bien qu'implicitement, entre l'investissement social et le SEDS.

Enfin, certaines considérations concernent l'impact réel de la stratégie d'investissement social de l'UE dans les États membres. Une étude du Réseau européen de politique sociale (ESPN) (Bouget *et al.* 2015) identifie à la fois l'ombre et la lumière. Premièrement, le degré d'investissement social dans les politiques sociales des États membres varie considérablement d'un pays à l'autre, et il en va de même pour l'orientation des réformes récentes. Deuxièmement, les modèles de réformes mises en œuvre depuis la publication du PIS varient selon les pays et les domaines politiques. Troisièmement, la crise

économique et la consolidation budgétaire ont fortement affecté la mise en œuvre des stratégies d'investissement social. Quatrièmement, le concept d'investissement social est peu connu au niveau national, une situation qui n'a pas changé après la publication du PIS. En effet, même dans les pays où les réformes et les initiatives récemment mises en œuvre portent clairement la marque de l'investissement social, la notion n'est pas explicitement utilisée dans les débats nationaux.

Le dernier constat, c'est qu'une leçon particulièrement importante pour la mise en œuvre du SEDS a été apprise. La visibilité semble être une condition *sine qua non* de l'impact. En plus de continuer à donner de la visibilité aux documents du socle dans le Semestre, l'établissement de partenariats avec des acteurs nationaux pour former des coalitions nationales favorables à la mise en œuvre du SEDS semble crucial. Cela n'a pas été fait avec le PIS. En effet, selon Ferrera (2017) la Commission n'a pas impliqué les autorités locales et les organisations de la société civile nationale dans la mise en œuvre du paquet « Investissement social », comme elle aurait dû le faire, perdant ainsi de précieux alliés potentiels. Cette erreur devrait être évitée dans la mise en œuvre du SEDS.

## Influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE

Le PIS peut se concevoir comme une tentative stratégique de la DG EMPL de convaincre ses homologues économiques de la Commission que, conçue comme un investissement social, la politique sociale ne constitue pas un fardeau pour la croissance, mais peut au contraire la soutenir, ainsi que l'emploi et la compétitivité (Ferrera 2015 : 5). Le PIS peut être considéré comme un « geste défensif » de la DG EMPL dans une période de crise et de politiques d'austérité, caractérisée par des réductions significatives des politiques sociales dans la plupart des États membres. Cette tentative a échoué. Tout d'abord, selon ESPN (Bouget *et al.* 2015), les mesures d'assainissement budgétaire ont fortement influencé la mise en œuvre des stratégies d'investissement social dans les États membres : dans certains cas, les coupes dans les dépenses sociales ont ciblé les investissements existants dans le capital humain, ce qui a réduit la disponibilité et la qualité des programmes, ou conduit à la mise de côté ou l'annulation de nouvelles politiques d'investissement social. Deuxièmement, les propositions visant à exclure les dépenses axées sur l'investissement social du calcul des déficits nationaux (la « règle d'or ») n'ont jamais été sérieusement prises en compte dans les milieux économiques de l'UE.

Le socle apparaît comme un cadre politique plus affirmé, vu qu'il met l'accent sur la notion de droits sociaux par rapport à des notions telles que l'efficacité et la viabilité budgétaire, qui caractérisent le PIS<sup>15</sup>. La question est la suivante : *a-t-on décidé de promouvoir les*

---

15. Les préoccupations budgétaires étaient plus évidentes dans la communication sur le socle de 2016 et dans la première ébauche (Sabato et Vanhercke, 2017). Par exemple, le titre original du troisième chapitre du socle était « Une protection sociale adéquate et durable ». Les principes qui y sont liés stipulent, dans leur formulation originale, que la rentabilité et la viabilité financière des systèmes de santé doivent être préservées ainsi que la viabilité et l'adéquation future des systèmes de retraite. Toutes ces références à la viabilité financière et à l'efficacité ont été supprimées dans la recommandation de 2017 et les documents qui y sont relatifs.

*droits sociaux indépendamment de leurs implications en termes de viabilité budgétaire ?* Certainement pas. D'une part, outre le fait qu'une telle approche ne serait pas réaliste, l'« équilibre budgétaire » fait partie des objectifs de l'EAC. D'autre part, puisque le diable est dans les détails, une référence fondamentale aux contraintes budgétaires se trouve dans un paragraphe du document de travail accompagnant la Communication sur le socle, qui stipule : « Le socle devrait être mis en œuvre selon les ressources disponibles et dans les limites d'une gestion budgétaire saine et des obligations du traité régissant les finances publiques » (Commission européenne 2017h : 4).

La question clé est alors : *comment empêcher que le socle ne subisse le même sort que le PIS, dont la mise en œuvre complète a été entravée par les politiques d'assainissement budgétaire ?* À notre avis, il convient tout d'abord de préciser que, même si des gains d'efficacité sont possibles, la mise en œuvre complète du SEDS sera coûteuse : une marge de manœuvre budgétaire importante sera nécessaire. Deuxièmement, pour garantir une telle marge de manœuvre, la procédure de déficit excessif (PDE) et la PDM devraient être réformés afin de mieux prendre en compte les implications sociales des politiques macroéconomiques et budgétaires. Idéalement, à l'avenir, une « procédure de déséquilibre social » devrait être mise en place afin de s'assurer que les déséquilibres sociaux<sup>16</sup> soient détectés à un stade précoce et correctement corrigés.

Ce sont des choix politiquement sensibles qui ne peuvent être effectués sans une réflexion sérieuse sur la relation entre la croissance économique et la compétitivité, d'une part, et les politiques sociales, de l'autre. *Les premiers objectifs doivent-ils être poursuivis indépendamment de leurs conséquences sociales (et environnementales) ? Ou, au contraire, la croissance économique et la compétitivité doivent-elles être mises au service du bien-être des citoyens, dont les aspects sociaux constituent une dimension essentielle ?* Dans le premier cas, nous pouvons continuer comme si de rien n'était, avec tous les risques politiques découlant d'une nouvelle détérioration de la situation sociale dans certains États membres. Dans le second, une réforme en profondeur des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE sera nécessaire pour faciliter la promotion des droits sociaux codifiés dans le SEDS. Faute de cela, le socle risque de se transformer en « beau discours », trahissant les fortes attentes suscitées par sa publication. C'est un risque que l'UE ne peut pas se permettre de courir, compte tenu de la situation politique et sociale actuelle dans certains États membres.

## Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons d'abord évalué l'efficacité de la mise en œuvre du SEDS près d'un an après son lancement. Nous tirons trois conclusions principales. Premièrement, le SEDS a déjà été en mesure de « revitaliser » le domaine européen des politiques sociales et de relancer les initiatives de l'UE en matière sociale, même si le sort de ces

---

16. Vandenbroucke *et al.* (2013 : 5) définissent les déséquilibres sociaux excessifs comme « [...] un ensemble de problèmes sociaux qui affectent très différemment les États membres (créant ainsi des "déséquilibres"), mais devraient constituer un sujet de préoccupation commune pour tous les membres de la zone euro » (notre traduction), étant donné leurs effets de débordement. Les exemples incluent le chômage des jeunes et la pauvreté infantile.



initiatives reste incertain. Deuxièmement, le SEDS a la capacité d'orienter les politiques sociales des États membres, principalement par le biais du Semestre européen, s'il est doté par l'UE de ressources financières adéquates. Cependant, le montant affecté à sa mise en œuvre reste incertain et dépend du prochain cadre financier pluriannuel en cours de négociation. En outre, alors que le SEDS a déjà été intégré dans les premières étapes du Semestre 2018, les modalités de son intégration dans d'autres instruments et processus sociaux de l'UE (ainsi que dans stratégies plus larges de l'UE) ne sont encore que faiblement définies. Troisièmement, lorsqu'il est question de sa capacité à influencer les orientations et les décisions dans le domaine des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE, le socle semble insuffisant.

Nous avons ensuite comparé le SEDS avec le précédent cadre de politique sociale pour l'UE, le PIS, en cherchant à identifier les éléments de continuité et de discontinuité (dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale, et de l'intégration au marché du travail). Il est apparu qu'il existe une continuité globale entre les deux cadres en ce qui concerne leur contenu (en termes de problématiques et de domaines politiques) et les modalités de gouvernance pour leur mise en œuvre. Trois éléments de discontinuité apparaissent toutefois potentiellement fondamentaux pour l'avenir du socle : sa nature politique, son haut degré de légitimité et l'introduction d'un discours fondé sur les droits. Tous ces éléments sont susceptibles d'accroître le « poids politique » du SEDS par rapport au PIS, facilitant ainsi potentiellement sa mise en œuvre. En ce qui concerne l'approche politique adoptée dans les deux cadres, c'est une situation de « continuité dans la discontinuité » qui prévaut : le SEDS adopte une approche politique hybride que nous avons définie comme un « investissement social fondé sur les droits ».

La comparaison entre le SEDS et le PIS du point de vue des trois fonctions qu'un cadre de politique sociale pour l'UE devrait remplir laisse apparaître que le premier est plus fort que le second pour relancer l'agenda social de l'UE, alors que les deux sont également faibles en termes de possibilité d'influencer l'orientation des politiques économiques et budgétaires de l'UE (voir le tableau 3 en annexe). Bien qu'il soit manifestement trop tôt pour évaluer la capacité du socle à orienter les politiques des États membres, son inclusion dans les premières étapes du Semestre 2018 est un signe prometteur et une précondition à son impact possible.

La question est la suivante : *le SEDS constitue-t-il vraiment un tournant majeur pour l'Europe (sociale) et, plus généralement, pour le processus d'intégration européenne ?* Notre réponse est : « potentiellement oui ». Le degré de ces changements n'est cependant pas encore bien défini. Les forces politiques et sociales soutenant le projet d'intégration européenne doivent agir pour que les changements apportés favorisent le développement d'une Union plus étroite, plus cohérente et plus juste, capable de garantir les droits sociaux de ses citoyens. Le soutien total au socle est le premier pas dans cette direction.

## Références

- Armstrong K. (2010) *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, 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*, ESPN Report, Bruxelles, Commission européenne.
- Carella B. (2018) *Towards a More Protective Union? The Impact of the Public Consultation on the Design of the European Pillar of Social Rights*, unpublished master thesis, Università Commerciale Luigi Bocconi.
- 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 (2014) *Policy roadmap for the 2014 implementation of the Social Investment Package*, février 2014, Bruxelles.
- Commission européenne (2015) *Policy roadmap for the 2015 implementation of the Social Investment Package*, août 2015, Bruxelles.
- Commission européenne (2016) *Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux*, COM (2016) 127 final, 8 mars 2016.
- Commission européenne (2017a) *Recommandation (UE) 2017/761 de la Commission du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux C/2017/2600*, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017b) *Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe*, COM (2017) 206, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017c) *Mise en place d'un socle européen des droits sociaux*, COM (2017) 250, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017d) *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights – Social Scoreboard*, SWD (2017) 200 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017e) *Report on the public consultation accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights*, SWD (2017) 206 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017f) *Examen annuel de la croissance 2018*, COM (2017) 690 final, 22 novembre 2017.
- Commission européenne (2017g) *Projet de rapport conjoint sur l'emploi de la Commission et du Conseil accompagnant la communication de la Commission sur l'examen annuel de la croissance 2018*, COM (2017) 674 final, 22 novembre 2017.
- Commission européenne (2017h) *Commission Staff Working Document accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights*, SWD (2017) 201 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017i) *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE-27 à l'horizon 2025*, COM (2017) 2025, 1<sup>er</sup> mars 2017.
- Commission européenne (2017j) *Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, COM (2017) 677 final, 2017/0305 (NLE), 22 novembre 2017.
- Commission européenne (2017k) *Annexe à la Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, COM (2017) 677 final Annexe, 22 novembre 2017.



- Commission européenne (2018) Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend Cadre financier pluriannuel 2021-2027, COM (2018) 321 final, 2 mai 2018.
- ETUI (2017) The Social Scoreboard revisited, Background analysis 2017.03, Bruxelles, ETUI.
- Ferrera M. (2015) Accelerator or Brake? The EU and the Difficult Politics of Social Investment, REScEU Working Paper, 11 juin.
- 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, 121-137.
- Frazer H. et Marlier E. (dir.) (2016) Towards a European Pillar of Effective Social Rights, Submission to the European Commission, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, ESPN.
- Hemerijck A. (2013) *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck A. (2014) Social Investment 'Stocks', 'Flows' and 'Buffers', *Politiche Sociali*, 1/2014, 9-26.
- Morel N., Palier B. et Palme J. (2012) Beyond the Welfare State As We Knew It?, in Morel N., Palier B. et Palme J. (dir.) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, The Policy Press, 1-30.
- 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.
- 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., Ghailani D., Peña-Casas R., Spasova S., Corti F. et Vanhercke B. (2018) Implementing the European Pillar of Social Rights: what is needed to guarantee a positive social impact, Bruxelles, Comité économique et social européen. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/implementing-european-pillar-social-rights-what-needed-guarantee-positive-social-impact> .
- Sabato S. et Vanhercke B. (2014) About the Baby and the Bathwater: Assessing the European Platform Against Poverty, Working Paper 2014/09, Bruxelles, ETUI.
- Sabato S. et Vanhercke B. (2017) Le socle européen des droits sociaux : d'une première ébauche à une Recommandation de la Commission européenne in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 77-103.
- Vandenbroucke F. (2017) Social Investment as a Policy Platform: A European Argument, in Hemerijck A. (ed.) *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press, 319-327.
- Vandenbroucke F., Diris R. et Verbist G. (2013) Excessive Social Imbalances and the Performance of Welfare States in the EU, KULeuven, Euroforum, avril 2013.
- Vesan P. et Corti F. (2018) New tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, à paraître.

Tous les liens ont été vérifiés le 4.9.2018.

## Annexes

### Liste des interviews

Interview 1	<b>ONG</b>	Représentant d'une organisation non gouvernementale (ONG) coupole au niveau de l'UE, active dans le domaine social, janvier 2018, Bruxelles.
Interview 2	<b>CPS</b>	Membre du Comité de la protection sociale (CPS), janvier 2018, Bruxelles.
Interview 3	<b>DG EMPL</b>	Fonctionnaire de la Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion (DG EMPL) de la Commission, janvier 2018, Bruxelles.
Interview 4	<b>CES</b>	Représentant de la Confédération européenne des syndicats (CES), février 2018, Bruxelles.
Interview 5	<b>Parlement européen</b>	Député européen (groupe S&D), mars 2018, Bruxelles.
Entretien 6	<b>DG EMPL</b>	Fonctionnaire de la Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion (DG EMPL) de la Commission, janvier 2018, Bruxelles.

Tableau 1 Le PIS et le SEDS (principes choisis) : une comparaison

Dimension	PIS	SEDS
Nature	Technique	Politique
Légitimité	Basse	Élevée
Objectifs	Efficacité et efficience de la politique sociale des États membres.	Offrir aux citoyens des droits nouveaux et plus effectifs
Discours	Investissement social	Droits sociaux
Contenu	Inclusion sociale/protection sociale/égalité des chances et accès au marché du travail	Inclusion sociale/protection sociale/égalité des chances et accès au marché du travail
Approche	Investissement social	Investissement social fondé sur les droits
Dispositifs de gouvernance	Semestre européen + instruments de soft governance instruments + instruments financiers	Semestre européen + instruments de soft governance + instruments financiers

Source: élaboration des auteurs.

Tableau 2 Comparaison entre le PIS et le SEDS : « les droits en pratique »

Domaine de compétences	PIS	SEDS
<b>Accueil de l'enfance et soutien à l'enfance</b> (Principe 11 du socle)	La Commission invite instamment les États membres à mettre en œuvre la recommandation « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux des inégalités » en combinant de manière intégrée les prestations monétaires et en <b>nature et l'accès à des services éducatifs, sanitaires et sociaux de qualité</b> . S'attaquer aux inégalités de l'enfance en éliminant la ségrégation scolaire et l'utilisation abusive de l'enseignement spécialisé. <b>Rendre les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance plus visibles et disponibles [...]</b>	Les enfants ont droit à <b>une éducation de la petite enfance à des prix abordables ainsi qu'à des soins de qualité</b> . Les enfants ont <b>droit à une protection contre la pauvreté</b> . Les enfants issus de milieux défavorisés ont droit à des mesures spécifiques visant à améliorer l'égalité des chances.
<b>Indemnité de chômage</b> (Principe 13 du socle)	Pour évaluer le <b>soutien du revenu</b> , il est important de distinguer deux niveaux de filet de sécurité pour la population en âge de travailler. Le premier niveau est principalement constitué par le système d'allocations de chômage. [Il] est évalué en fonction de la couverture, de l'effet positif sur le marché du travail (présence/absence de frein <b>financier</b> ) <b>des prestations</b> .	Les chômeurs ont droit à un <b>soutien à l'activation</b> adéquat, de la part des services publics de l'emploi, pour <b>(ré)intégrer le marché du travail</b> ainsi <b>qu'à des prestations</b> de chômage appropriées d'une durée raisonnable, en fonction de leurs cotisations et des règles d'éligibilité nationales. Ces prestations ne doivent pas avoir un effet dissuasif pour un retour rapide à l'emploi.
<b>Revenu minimum</b> (Principe 14 du socle)	La Commission invite instamment les États membres à mettre en œuvre sans délai la recommandation de la Commission sur l'inclusion active (2008) [...] en intégrant ses trois piliers : un <b>soutien adéquat du revenu, des marchés de l'emploi inclusifs et des services de soutien</b> .	Des prestations de revenu minimum adéquat doivent être <b>garanties à ceux qui</b> ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité <b>à tous les stades de la vie ; un accès effectif aux biens et aux services doit leur être garanti</b> . Pour ceux qui peuvent travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des <b>incitations à (ré)intégrer le marché du travail</b> .

Source : élaboration des auteurs à partir de Commission européenne 2013a et 2017a.

Note : les orientations et formulations communes aux deux cadres politiques sont mises en gras.

Tableau 3 Efficacité du PIS et du SEDS pour les trois fonctions d'un cadre de politique sociale de l'UE

Fonction	PIS	SEDS
<b>Relancer l'agenda de l'UE</b>	Moyenne/Basse	Élevée
<b>Orienter les politiques des États membres</b>	Basse	Moyenne
<b>Influencer l'orientation des politiques macro-économiques et budgétaires de l'UE</b>	Basse	Basse

Source : élaboration des auteurs.



## **Partie 2**

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



# Chapitre 4

## Un nouveau programme législatif pour l'UE : du concret malgré tout ?

Stefan Clauwaert

### Introduction<sup>1</sup>

Le Socle européen des droits sociaux (ci-après « SEDS »), proclamé solennellement en novembre 2017, devrait en principe être accueilli favorablement. Cependant, comme c'est le cas pour n'importe quelle liste internationale, européenne ou nationale de droits sociaux fondamentaux, sa crédibilité et son efficacité dépendront de sa mise en œuvre effective (voir aussi Sabato *et al.* 2018<sup>2</sup>). Dans la mesure particulière où le Socle européen demeure (à ce stade) un instrument juridiquement non contraignant, sa valeur ajoutée ne deviendra visible a) que si elle s'accompagne d'initiatives tangibles et juridiquement contraignantes ; b) une fois que la mise en œuvre de ces dernières au niveau national sera régulièrement contrôlée ; et c) quand il sera utilisé comme instrument d'interprétation/de référence faisant autorité par les tribunaux européens et nationaux.

La Commission européenne a jusqu'à présent lancé deux « paquets » d'initiatives pour sa mise en œuvre<sup>3</sup> : le « paquet socle européen » (26 avril 2017) et le « paquet équité sociale » (13 mars 2018). La Commission européenne recourant à différents outils et instruments pour la mise en œuvre et le suivi du socle (y compris des initiatives législatives, des outils de gouvernance souples tels que le Semestre européen et une meilleure utilisation des fonds de l'UE<sup>4</sup>), ce chapitre examine en particulier les propositions législatives et/ou les consultations (partenaires sociaux) contenues dans ces deux paquets. La section 1 porte sur le « paquet socle européen » : la révision de la directive relative à la déclaration écrite,

1. Étant donné le grand nombre de documents produits dans le cadre des différentes initiatives, les renvois à ces documents dans les notes de bas de page suivantes (ainsi que dans la liste de références à la fin de ce chapitre) ne sont pas nécessairement donnés (et numérotés) dans l'ordre chronologique, mais plutôt selon la structure du contenu de cette section.
2. Cette étude réalisée au nom du groupe des travailleurs du Comité économique et social européen (CESE) analyse les initiatives lancées au cours des premiers mois qui ont suivi la proclamation du SEDS, dont plusieurs sont également décrites dans ce chapitre. En outre, l'étude fournit des recommandations politiques concrètes pour assurer la mise en œuvre effective du socle, notamment des propositions de nouvelles initiatives législatives telles qu'une directive-cadre sur les revenus minimum, une directive sur l'application effective des droits des travailleurs, un protocole de progrès social (à annexer au TFUE) et un « test des droits sociaux » pour toute nouvelle politique.
3. Date d'écriture : fin juin 2018.
4. Pour un aperçu des différentes initiatives envisagées/annoncées ainsi que le suivi de leur mise en œuvre, voir entre autres Commission européenne (2017a et 2017b), Commission européenne (2018a et 2018b).

les initiatives législatives en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, les consultations sur l'accès à la protection sociale des travailleurs et des indépendants (voir également Spasova et Wilkens dans ce volume) et les orientations interprétatives sur la directive sur le temps de travail. La section 2 examine de plus près les initiatives proposées dans le cadre du « paquet équité sociale », qui comprend la création d'une Autorité européenne du travail (AET). La section 3 décrit les dernières évolutions de la révision de la directive sur le détachement des travailleurs, qui, bien qu'étroitement liée à l'AET, a été lancée avant l'annonce du SEDS. La section finale propose un résumé et des perspectives. Tout au long du chapitre, une attention particulière sera également accordée aux positions (divergentes) des partenaires sociaux interprofessionnels européens (CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP)<sup>5</sup>.

## 1. Le « paquet socle européen »

Dans le cadre de la volonté de se servir du SEDS pour, non seulement, « mettre à jour et compléter le droit de l'UE si nécessaire », mais aussi « mieux appliquer le droit de l'UE<sup>6</sup> », la Commission a présenté un premier paquet d'initiatives le 26 avril 2017, qui incluait, en particulier, les quatre initiatives suivantes : 1) une consultation des partenaires sociaux sur la révision de la directive relative à la déclaration écrite (directive 91/533/CE) ; 2) une proposition de (nouvelle) directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et les aidants ; 3) des orientations interprétatives pour la directive sur le temps de travail (directive sur le temps de travail 2003/88/CE) ; et 4) des consultations des partenaires sociaux (et du public) sur l'amélioration de « l'accès à la protection sociale pour tous les travailleurs salariés et indépendants ».

### 1.1 La révision de la directive relative à la déclaration écrite

Au cours de la décennie écoulée, l'UE a vu émerger — en raison des évolutions économiques, sociétales et numériques — de nouvelles formes/rerelations de travail atypique/non-standard (par exemple, partage de poste ou de travailleur, travail occasionnel, contrats zéro heure, travailleurs de plateforme, etc.) (Eurofound 2015). De nombreux problèmes et défis en ont découlé en matière de droit du travail et de sécurité sociale pour ces travailleurs, y compris en ce qui concerne la transparence et la prévisibilité de leurs conditions de travail<sup>7</sup>. L'évaluation REFIT<sup>8</sup> de la Commission européenne a montré que l'acquis existant, à savoir la directive relative à la déclaration écrite de 1991<sup>9</sup>, était non seulement dépassé à la lumière de ces défis, mais aussi

---

5. Pour les positions et les réactions des partenaires sociaux sectoriels européens, il est conseillé aux lecteurs de consulter leurs sites internet respectifs.

6. Voir en particulier Commission européenne (2017b : 8).

7. Pour la protection de la sécurité sociale, voir en particulier Spasova *et al.* (2017).

8. REFIT fait partie du programme d'amélioration de la réglementation de la Commission. Il vise à simplifier la législation de l'UE, à supprimer les charges inutiles et à adapter la législation existante sans compromettre les objectifs politiques. Pour plus d'informations, voir [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en)

9. Directive 91/533/CEE relative à l'obligation de l'employeur d'informer les travailleurs des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.



insuffisamment appliqué (Commission européenne 2017d). La Commission a donc décidé de lancer une consultation en deux étapes des partenaires sociaux européens afin de recueillir leurs points de vue sur la nécessité et le contenu possible d'une directive révisée. La Commission a proposé principalement deux voies alternatives pour modifier la directive : soit étendre les éléments à propos desquels des informations doivent être fournies pour faire en sorte que l'obligation s'applique plus tôt que les deux mois après le début du travail (comme le prévoit la directive de 1991) et l'étendre à tous les travailleurs, quel que soit le type de relation de travail, y compris dans le travail atypique et les nouvelles formes de travail ; soit modifier la directive en prévoyant un plancher minimal de droits afin de garantir des conditions de travail équitables à tous les travailleurs, y compris les travailleurs indépendants. Elle a également demandé si les partenaires sociaux souhaitaient entamer des négociations sur une révision dans le cadre des articles 154 et 155 du TFUE<sup>10</sup> (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

En réponse à cette invitation, les partenaires sociaux européens ont exprimé des points de vue divergents dans leurs réponses respectives aux deux étapes de la consultation. BusinessEurope a tout d'abord estimé que la consultation allait au-delà d'une révision du type REFIT (simplifier et adapter le texte juridique si nécessaire), car la Commission proposait non seulement l'introduction de nouveaux droits, mais aussi une nouvelle définition européenne du « travailleur ». L'organisation d'employeurs s'y est fermement opposée, estimant que cela ne ferait que conduire à davantage d'ambiguïté juridique et que les définitions devaient être laissées aux États membres. La Commission a également proposé de renforcer les moyens de recours et les sanctions. Avant d'entamer des travaux législatifs sur l'un des problèmes identifiés, les partenaires sociaux européens devraient d'abord être autorisés à évaluer la directive relative à la déclaration écrite et sa mise en œuvre (BusinessEurope 2017a et 2017b). Un point de vue similaire a été exprimé par l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME 2017a). La CES a exigé qu'une directive révisée offre la plus grande protection possible à tous les travailleurs en combinant les objectifs des deux options proposées, soit : 1) étendre le champ d'application de la directive le plus largement possible ; 2) étendre la liste des informations à fournir obligatoirement avant le début de la relation de travail ; 3) fournir un nouvel ensemble de droits minimaux ; et 4) renforcer l'application et les sanctions (CES 2017a et 2017b).

Alors que dans sa réponse à la première consultation la CES se montrait prête à entamer des négociations, tout comme le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP 2017a), BusinessEurope et l'UEAPME n'étaient en revanche disposés qu'à ouvrir un « dialogue » ou des « entretiens exploratoires » pour évaluer la faisabilité et l'opportunité d'engager un dialogue au titre de l'article 155 TFUE. Comme contre-offre, la CES a proposé d'ouvrir un dialogue afin de fournir à la Commission des contributions partagées. Cette proposition était également motivée par le fait que l'ouverture de négociations formelles d'une durée maximale de neuf mois ne donnerait pas à la Commission et au Parlement le temps de finaliser la révision de la

10. Un résumé des réponses reçues ainsi qu'une analyse des problèmes et des défis peuvent être trouvés dans Commission européenne (2017e).

Tableau 1 Principaux changements envisagés par la proposition de directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles

	Règles actuelles	Nouvelles règles
<b>Type d'information donnée par l'employeur</b>	Identité des parties ; lieu de travail ; spécification du travail ; date de début ; durée (pour les contrats temporaires) ; congés payés ; période de préavis ; montant et composantes de la rémunération ; durée de la journée ou de la semaine de travail ; conventions collectives applicables ; informations supplémentaires pour les employés expatriés	En plus des éléments actuels, des informations sur : période d'essai (le cas échéant) ; formation dispensée par l'employeur ; rémunération des heures supplémentaires et dispositions y relatives ; informations sur le temps de travail des travailleurs à horaires très variables ; l'organisation de sécurité sociale à laquelle les cotisations sont payées.
<b>Date limite pour fournir l'information</b>	Dans les 2 mois suivant le début de la relation de travail.	Au plus tard le premier jour de travail.
<b>Comment fournir l'information</b>	Contrat écrit, lettre d'engagement ou un ou plusieurs documents écrits.	Un document écrit, sous forme papier ou électronique. Les États membres sont tenus de fournir des modèles et des informations accessibles pour alléger le fardeau des employeurs.
<b>Droits matériels</b>	Néant	Limitation de la durée des périodes d'essai à six mois, sauf si une période plus longue est objectivement justifiée ; droit de travailler pour d'autres employeurs, avec une interdiction des clauses d'exclusivité et des restrictions sur les clauses d'incompatibilité ; droit à un travail prévisible : les travailleurs ayant des horaires de travail variables déterminés par l'employeur (c'est-à-dire le travail à la demande) doivent savoir à l'avance quand ils sont susceptibles d'être appelés ; possibilité de demander une forme d'emploi plus stable et de recevoir une réponse sous forme de justification écrite (dans un délai d'un mois ; trois mois pour les PME et oralement en cas de demandes répétées) ; droit à la gratuité des formations obligatoires.
<b>Mise en vigueur</b>	Les États membres prévoient les mesures nécessaires pour permettre aux employés de faire valoir leurs droits dans le cadre d'une procédure judiciaire après avoir eu recours à d'autres autorités compétentes. La notification de l'employeur par l'employé et l'absence de réponse de l'employeur dans les 15 jours peuvent être requis.	Introduction de deux procédures alternatives pour s'attaquer au manque d'information : présomptions positives (si l'information pertinente n'a pas été fournie sur la période d'essai, le caractère temporaire ou non, à temps plein ou non, de la relation de travail) ; procédure administrative pour émettre une injonction à l'employeur de fournir des informations manquantes. En outre, des dispositions sont introduites sur la base de l'acquis social existant en matière de conformité, de droit à réparation, de prévention des traitements défavorables, de charge de la preuve en cas de licenciement et de sanctions.

Source : Commission européenne (2017h).

directive avant la fin de la législature actuelle. Bien que cette offre ait été rejetée par les organisations patronales au sommet, celles-ci ont néanmoins appelé à des négociations, mais seulement sur un nombre limité de questions. La CES n'a pas pu accepter cette offre conditionnelle et a donc invité la Commission à présenter une proposition législative dès que possible.

C'est ce que la Commission a fait le 21 décembre 2017 en lançant une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne<sup>11</sup> (Commission européenne 2017f). La proposition suggère des modifications de la directive 91/533, notamment en ce qui concerne le type d'informations à fournir, le délai de mise à disposition et la manière dont elles sont fournies, mais aussi de nouveaux droits matériels et une application renforcée. Plus important encore, la Commission propose une définition par l'UE non seulement du « travailleur », mais aussi de l'« employeur » et de la « relation de travail »<sup>12</sup>. Pour un aperçu des principales modifications, voir le tableau 1.

Au cours de la consultation, les réactions des partenaires sociaux européens à la proposition de la Commission ont, sans surprise, fortement divergé. BusinessEurope s'est totalement opposé à la proposition, vue comme déséquilibrée et ne respectant pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses principaux aspects. D'après l'organisation d'employeurs, la proposition introduit d'abord un certain nombre d'éléments bureaucratiques coûteux (en particulier en ce qui concerne le délai, les moyens et la quantité d'informations à fournir) ; deuxièmement, elle énonce une définition trop large du travailleur (qui couvrirait, par exemple, les consultants indépendants et les travailleurs indépendants) et créera une incertitude juridique fondamentale ; troisièmement, elle propose plusieurs nouveaux droits minimaux et introduira des restrictions concernant le personnel clé de l'entreprise, qui est souvent très bien payé et hautement qualifié. En outre, BusinessEurope est d'avis que la proposition ne tient pas compte de la spécificité de certains secteurs, tels que le travail mobile ou le transport routier (BusinessEurope 2018a).

De même, l'UEAPME, porte-parole officiel des associations de PME, exprime également de sérieuses inquiétudes quant à la « bureaucratie » et à la complexité susceptibles de découler de cette nouvelle proposition qui, en introduisant de nouveaux droits, va bien au-delà de l'information des travailleurs sur leurs conditions de travail. Elle critique également la définition trop large du terme « travailleur » et des notions d'« employeur » et de « relation de travail » (UEAPME 2018a et 2018b).

---

11. Le lancement de la proposition s'est accompagné, entre autres, d'une analyse d'impact (Commission européenne 2017g).

12. L'article 2 « Définitions » stipule :

« 1. Aux fins de la présente directive, les définitions suivantes s'appliquent :

a) 'travailleur' : une personne physique qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne ou sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie d'une rémunération ;

b) 'employeur' : une ou plusieurs personnes physiques ou morales qui est ou sont directement ou indirectement partie à une relation de travail avec un travailleur ;

c) 'relation de travail' : le rapport de travail entre les travailleurs et les employeurs, tels que définis ci-dessus (...) ».

La CES considère la proposition en général comme un « premier grand pas en avant, mais moins fort que prévu » (CES 2017c). Bien que, si elle était adoptée, la proposition offrirait une protection accrue aux travailleurs vulnérables dans des relations de travail précaires et atypiques, son libellé actuel contient encore de nombreuses failles et devrait être considérablement modifié pour atteindre les objectifs qu'il se donne. Ainsi, la proposition laisse encore trop d'exceptions à son champ d'application (par exemple l'exemption pour les « relations de travail égales ou inférieures à 8 heures par mois »). Elle ne règle pas clairement la situation des travailleurs indépendants et n'est pas claire non plus quant à l'inclusion des travailleurs du secteur public. En outre, selon l'avis de la CES : a) la liste des exigences en matière d'information devrait être réellement ouverte ; b) le texte ne contient aucune interdiction d'utiliser des contrats zéro heure ; et c) certaines des (nouvelles) formes de recours prévues sont facultatives (CES 2018a).

Cette proposition fait maintenant partie des « négociations du trilogue » entre la Commission, le Parlement et le Conseil. La principale pierre d'achoppement portera certainement sur les définitions de « travailleur » et de « relation de travail », notamment parce que le Conseil, dans sa position de négociation adoptée le 21 juin 2018, rejette les définitions avancées dans la proposition de la Commission et veut laisser les États membres décider seuls de la définition des personnes bénéficiant de la protection de la directive. Le Conseil propose par ailleurs également d'en exclure les marins, certains travailleurs des services publics tels que les membres des forces armées et de la police, ainsi que les travailleurs ayant une relation de travail égale ou inférieure à 8 heures au cours d'une période de référence d'un mois. Ces positions sont naturellement bien accueillies par BusinessEurope, mais fermement rejetées par la CES (Planet Labour 2018a, BusinessEurope 2018f, CES 2018d)

## 1.2 Une proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et les aidants

À la suite d'un débat long et infructueux entre les différentes institutions de l'UE et les partenaires sociaux européens, la Commission a finalement retiré sa proposition de révision de la directive sur le congé de maternité de 1992<sup>13</sup>. Elle a toutefois annoncé son intention de présenter une proposition nouvelle et plus large sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, qui tiendrait compte de l'évolution de la société au cours de la décennie écoulée (Commission européenne 2015).

Pour préparer cette nouvelle initiative, la Commission a mené, en 2016-2017, une consultation en deux phases des partenaires sociaux européens et une consultation publique ouverte pour obtenir l'avis des citoyens et des parties prenantes sur des modifications/compléments à l'acquis communautaire existant<sup>14</sup>. Les modifications/ajouts proposés concernent un accroissement des droits existants en matière de congé

---

13. Directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'adoption de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, JO L 348 du 28 novembre 1992, pp. 1-7 ; Commission européenne (2015).

14. Pour un résumé des réponses reçues lors des différentes consultations des partenaires sociaux et du public, voir Commission européenne (2016).

parental contenus dans la directive sur le congé parental (directive 2010/18/UE)<sup>15</sup>, qui incorpore un accord-cadre (révisé) entre la CES, BusinessEurope, l'UEAPME et le CEEP. En outre, la Commission souhaiterait introduire de nouveaux droits en matière de congé de paternité et de congé pour les aidants, et offrir aux parents et aux aidants plus de droits à demander des modalités de travail flexibles. La protection contre le licenciement et le traitement défavorable serait renforcée. Enfin, il a également été demandé aux partenaires sociaux européens s'ils étaient disposés à engager un dialogue social sur ces différents aspects dans le cadre des articles 154-155 TFUE.

Alors que dans ses réponses à la première et à la deuxième phase de la consultation, la CES s'est généralement félicitée des différentes (nouvelles) initiatives législatives et, déclarée disposée à engager des négociations (CES 2016a et 2016b), les employeurs n'ont pas estimé nécessaire de modifier la législation européenne actuelle en matière d'égalité des genres (et en particulier de congé parental), ni d'introduire de nouveaux instruments législatifs/formes de congé au niveau de l'UE. Ils ont plutôt voulu concentrer les actions (de l'UE) sur la garantie d'une mise en œuvre complète et exhaustive des réglementations existant au niveau national<sup>16</sup>. Ils se sont en particulier opposés à la proposition visant à modifier/abroger la directive existante sur le congé parental en ce qu'elle « méconnaissait l'autonomie du dialogue social européen ». En ce qui concerne la volonté d'entamer des négociations, pour la CES, elle dépend de la volonté des employeurs de faire de même sur un éventail aussi large que possible d'aspects de ces droits et de la garantie que si les partenaires sociaux européens ne négociaient pas ou que les négociations échouaient, la Commission présenterait les propositions législatives nécessaires. Cependant, à l'exception du CEEP<sup>17</sup>, les employeurs ne voyaient aucune nécessité à — et ne souhaitaient pas — entamer des négociations sur les questions proposées.

Sur la base des contributions reçues lors des consultations, la Commission a lancé, le 26 avril 2017, sa communication intitulée « Une initiative pour soutenir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants » (Commission européenne 2017i). En plus de nombreuses mesures d'orientation, de suivi et de financement, celle-ci propose non seulement, « dans le domaine juridique » 1) de renforcer l'application de la directive sur le congé de maternité ; mais plus important encore 2) d'améliorer certains droits de congé parental existants ; et 3) d'introduire plusieurs droits entièrement nouveaux aux congés de paternité et pour les aidants<sup>18</sup>. Parallèlement à cette communication, la Commission a également présenté sa proposition de directive

15. Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 mettant en œuvre l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BusinessEurope, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, JO L 68 du 18 mars 2010, pp. 13-20.

16. Voir entre autres BusinessEurope (2015), CEEP (2016), UEAPME (2015 et 2016).

17. De l'avis du CEEP, la décision de certains partenaires sociaux de ne pas engager de négociations met en péril le dialogue social européen (CEEP 2017b).

18. Un aidant est un travailleur fournissant des soins personnels ou de soutien en cas de maladie grave ou de dépendance d'un parent. Dans le contexte de la proposition d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, un parent est défini comme le fils, la fille, la mère, le père, le conjoint ou le partenaire dans le partenariat civil (lorsque de tels partenariats sont prévus par la législation nationale) du soignant. Un parent à charge est une personne qui a temporairement ou définitivement besoin de soins en raison d'une maladie grave ou d'un handicap. Les travailleurs indépendants ne sont pas explicitement couverts par la proposition, mais la décision de les faire bénéficier de cette initiative est laissée aux États membres.

sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants (voir également Bouget *et al.* 2017), abrogeant la directive 2010/18/CE (sur le congé parental) (Commission européenne 2017j). Les changements les plus importants apportés par la nouvelle directive sont résumés dans le tableau 2.

Tableau 2 Principaux changements dans la proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée par rapport à l'acquis existant

	Cadre législatif actuel de l'UE	Proposition de directive
<b>Congé de paternité</b>	Pas de congé de paternité au niveau de l'UE.	10 jours ouvrables de congé de paternité à la naissance de l'enfant.
<b>Congé parental</b>	4 mois de congé parental non payé. Ligne directrice sur l'usage jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 8 ans. 1 mois ne peut pas être transféré entre les parents. Possibilité d'usage flexible à décider par les États membres.	4 mois de congé parental. Payé au niveau des indemnités pour maladie. À prendre avant que l'enfant n'atteigne l'âge de 12 ans. 4 mois ne peuvent être transférés entre les parents. Possibilité d'usage flexible.
<b>Congé pour aidant</b>	Pas de congé pour aidant au niveau de l'UE au-delà du congé pour cause de force majeure.	Droit à 5 jours de congé par an par travailleur, rémunéré au niveau des indemnités de maladie pour s'occuper de proches gravement malades ou dépendants <sup>19</sup> .
<b>Conditions de travail flexibles pour les parents et les aidants</b>	Actuellement au niveau de l'UE, le droit de les demander n'existe que pour les parents qui reviennent du congé parental.	Droit de demander des horaires flexibles pour les parents d'enfants jusqu'à 12 ans et les travailleurs ayant des responsabilités d'aidant.
<b>Protection contre le licenciement et traitement défavorable</b>	Actuellement, au niveau de l'UE, la protection contre le licenciement et/ou le traitement défavorable existe pour les congés parentaux, de maternité, de paternité et d'adoption (dans les États membres ayant un congé de paternité ou d'adoption). Il n'existe aucune protection au niveau de l'UE contre le licenciement et/ou le traitement défavorable pour des congés des aidants et pour les travailleurs qui demandent des conditions de travail flexibles (à l'exception du travail à temps partiel).	Protection contre la discrimination et/ou le licenciement dans les cas où les travailleurs choisissent de prendre ou de demander à prendre un congé ou de demander des modalités de travail flexibles.

Source : Commission européenne (2017c).

Dans leurs premières réactions, fidèles à leurs précédentes observations/positions, les employeurs se sont fortement opposés à la proposition de directive, principalement pour des raisons financières, organisationnelles et de compétitivité<sup>20</sup>. Pour sa part, la CES « a globalement salué l'approche politique mixte et variée de la Commission,

19. Selon la proposition de la Commission, « parent » désigne le fils, la fille, la mère, le père, le conjoint ou le partenaire d'un travailleur dans le cadre d'un partenariat civil, lorsque de tels partenariats sont prévus par la législation nationale ; et « dépendance » désigne une situation dans laquelle une personne a, temporairement ou définitivement, besoin de soins en raison d'un handicap ou d'une affection médicale grave autre qu'une maladie grave.

20. Voir, entre autres, BusinessEurope (2017c), CEEP (2017b) et UEAPME (2017b).

et en particulier la nouvelle proposition de directive » (bien que certaines faiblesses identifiées dans le texte devraient être surmontées) (CES 2017d)<sup>21</sup>.

La proposition fait maintenant partie des négociations du trilogue entre la Commission, le Parlement et le Conseil. Celles-ci s'avèrent particulièrement difficiles compte tenu de la position de négociation adoptée par le Conseil le 21 juin qui ne s'oppose pas seulement à l'introduction des 10 jours de congé de paternité, mais voudrait laisser la détermination du niveau de paiement aux États membres. De même, en ce qui concerne le paiement du congé parental, le Conseil considère qu'au moins un mois et demi (sur les quatre mois) devrait être payé à un « niveau adéquat ». La décision de laisser ou non aux travailleurs le droit de prendre leur congé d'aidant est entièrement laissée aux États membres. Tout en acceptant le principe de pouvoir demander des modalités de travail flexibles, le Conseil subordonne cette condition au fait qu'il exige entre autres que les travailleurs aient au moins six mois de service (Planet Labour 2018b)<sup>22</sup>.

### 1.3 L'orientation interprétative sur la directive sur le temps de travail

Compte tenu du volume important (et croissant) de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur la directive sur le temps de travail<sup>23</sup>, la Commission a jugé nécessaire de publier, dans le cadre du paquet socle, une communication interprétative sur la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (Commission européenne 2017k).

Combinant en un seul document les dispositions de la directive et les interprétations de la CJUE, la communication vise à contribuer à l'application et à la mise en œuvre effective de la législation communautaire existante. Ses objectifs spécifiques sont les suivants : 1) offrir une plus grande sécurité (juridique) et une plus grande clarté aux autorités nationales, aux praticiens du droit et aux partenaires sociaux lors de l'application et de l'interprétation de la directive ; 2) contribuer à une meilleure application des dispositions de la directive dans le cadre de nouveaux régimes de travail flexible ; et 3) assurer l'application effective des normes minimales existantes de l'UE contenues dans la directive et ainsi mieux protéger la santé et la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des heures de travail excessives ou inappropriées et à des périodes de repos inadéquates au profit de toutes les parties.

- 
21. La CES considère par exemple nécessaire de garantir que la directive s'applique à tous les travailleurs atypiques (y compris les travailleurs indépendants) et met en garde contre l'introduction d'exemptions spécifiques pour les PME. Elle a également regretté que la Commission n'ait pas proposé de révision du congé de maternité et n'ait opté (que) pour des actions non législatives pour assurer une meilleure mise en œuvre et une meilleure application de la directive au niveau national.
  22. Alors que BusinessEurope considère la position du Conseil comme un signe de réalisme, évitant de rendre le congé trop cher et se félicite en particulier de la responsabilité laissée à l'État membre de définir la nature et le niveau de compensation de ce congé (BusinessEurope 2018f). Pour sa part, la CES regrette que des éléments importants tels que le paiement du congé parental au niveau des prestations de maladie ou la non-transférabilité des congés entre les parents aient été affaiblis (CES 2018d).
  23. Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 299 du 18.11.2003, pp. 9-19. Depuis 1993, plus de 50 arrêts et ordonnances de la Cour ont fait référence à la directive sur le temps de travail et ont interprété ses dispositions, y compris la portée et les limites de la flexibilité qu'elle permet.



Cependant la communication exprime également, de manière plus discutable, son propre point de vue/interprétation sur certains points non encore réglés par la CJUE<sup>24</sup>. Consciente du risque d'orienter ou même de devancer la jurisprudence de la CJUE, la Commission s'empresse de préciser que « la communication n'a pas de caractère contraignant et n'a pas pour objet de créer de nouvelles règles. Il revient en dernier lieu à la Cour d'interpréter le droit de l'UE de façon à garantir son respect dans l'interprétation et l'application des traités. C'est pourquoi les aspects additionnels pour lesquels la jurisprudence est limitée ou inexistante et au sujet desquels la Commission présente sa position sont mis en évidence dans des paragraphes encadrés par une double bordure verticale ».

Outre cette communication, la Commission a également présenté un rapport de mise en œuvre, ainsi qu'un document de travail, dans lesquels elle examine la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail par les États membres (Commission européenne 2017l et 2017m).

#### 1.4 Consultation et recommandation sur « l'accès à la protection sociale pour tous les travailleurs salariés et indépendants »

Même lors de la consultation publique sur le SEDS lui-même, de nombreuses parties prenantes ont exprimé des inquiétudes quant au fait que les travailleurs dans des formes d'emploi atypique (ou non standard) et les travailleurs indépendants se heurtent à des obstacles à leur protection sociale. Pour répondre à ces préoccupations, la Commission a lancé une consultation des partenaires sociaux européens au titre des articles 154-155 TFUE, une consultation publique, ainsi que des consultations spécifiques avec des forums représentant les points de vue des travailleurs indépendants<sup>25</sup>. Elle a également réalisé une analyse d'impact (Commission européenne 2018e).

En résumé, dans ses deux réponses à la consultation en deux phases, la CES a salué l'initiative et a largement approuvé les points de vue développés par la Commission dans les documents de consultation. Elle a toutefois critiqué, en premier lieu, l'absence de référence explicite à une protection sociale adéquate (en particulier dans le document de consultation de la deuxième phase). Deuxièmement, la CES était d'avis que, dans ses définitions (en particulier du « travailleur »), l'initiative devrait être aussi complète que possible et couvrir toutes les formes de travail atypique et de travail indépendant

---

**24.** Bien que la CES juge la communication utile, elle estime qu'il est prématuré de prendre position, car il n'est pas encore possible de déterminer comment la communication fonctionnera dans la pratique (notamment parce que c'est la première fois que la Commission publie une telle communication interprétative). La CES a néanmoins encouragé ses affiliés à l'examiner (ainsi que le rapport de mise en œuvre de la Commission) afin de déterminer si des modifications de la législation ou de la pratique en matière de temps de travail sont nécessaires dans leur pays ou s'il existe une marge permettant de demander à la Commission de lancer des procédures en infraction sur des questions que cette dernière a identifiées comme des cas de mise en œuvre incorrecte ou insuffisante (CES 2017e). De son côté, le CEEP dit avoir du mal à comprendre la logique qui sous-tend la communication, en termes de contenu et de méthodologie. D'après lui, un risque existe que la communication interprétative complique – plutôt que de simplifier – les opérations des prestataires de services publics les plus concernés par les différentes affaires judiciaires traitées dans la communication. D'un point de vue méthodologique, il estime que la Commission a agi au mépris des points de vue des partenaires sociaux, et en particulier du CEEP, qui s'engage toujours à trouver une solution négociée (CEEP 2017c).

**25.** Pour un rapport de synthèse des réponses reçues à ces différentes consultations des parties prenantes, voir Commission européenne (2018d).



sans laisser de possibilité de restriction ou de contournement. Troisièmement, la CES estime que les cotisations de sécurité sociale devraient être obligatoires (mais que la part payée par les travailleurs devrait être inférieure à celle des employeurs) et que l'initiative ne devrait donc pas faire le choix de taux de cotisation volontaires ou différentiels. Quatrièmement, dans la mesure où l'initiative couvre en particulier des formes de travail atypique (avec différents types et durées de contrats et de temps de travail), elle doit garantir que les prestations sont adéquates. Enfin, de l'avis de la CES, la Commission devrait opter pour une initiative législative sous la forme d'une directive (CES 2017f et 2017g).

BusinessEurope rappelle toutefois à la Commission que la protection sociale relève de la compétence des États membres. L'organisation est donc favorable à une action non législative de l'UE axée sur le renforcement de la coopération mutuelle, y compris l'apprentissage par les pairs et les échanges de bonnes pratiques, ou le développement de critères de référence dans le contexte du Semestre européen (en particulier sur la manière d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses et de soutenir la viabilité des systèmes de protection sociale). La couverture obligatoire n'est pas appropriée, car elle pourrait dissuader les employeurs de recourir à différentes formes de travail (BusinessEurope 2017d et 2018b). L'UEAPME propose une argumentation/opinion très similaire dans ses réponses aux consultations (UEAPME 2017c et 2018c).

Contrairement à la CES, les trois organisations d'employeurs ne voyaient pas d'espace pour entamer des négociations de dialogue social et n'étaient pas disposées à le faire.

Sur la base de toutes ces contributions aux différentes consultations, le 13 mars 2018, la Commission a lancé, dans le cadre du « paquet équité sociale » (voir section 2), une proposition de recommandation sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et les indépendants (Commission européenne 2018f et 2018h). Bien que la Commission ait initialement envisagé des initiatives législatives et non législatives dans ce domaine, elle s'est limitée à une recommandation, car elle considérait « à ce moment-là » que c'était l'instrument le plus approprié, l'UE n'ayant pas compétence pour intervenir dans le fonctionnement des systèmes nationaux de sécurité sociale. Par rapport à une directive qui imposerait des résultats contraignants, une recommandation répond à la nécessité d'agir au niveau de l'UE, tout en tenant compte du manque de consensus politique à ce stade sur l'orientation des réformes (pour une discussion plus approfondie, voir Spasova et Wilkens dans ce volume).

Les principaux objectifs que la Commission entend atteindre grâce à cette recommandation sont que tous les travailleurs atypiques/non standards et les travailleurs indépendants se trouvant dans des conditions comparables puissent :

- avoir accès à des systèmes de sécurité sociale équivalents (comblant ainsi les lacunes administratives en matière de couverture) ;
- accumuler et réclamer des droits adéquats (couverture efficace adéquate) ;
- transférer facilement les droits à la sécurité sociale d'un emploi à l'autre ;
- et disposer d'informations transparentes sur leurs droits et obligations en matière de sécurité sociale.

La proposition encourage les États membres à donner accès à la couverture par la sécurité sociale à tous les travailleurs salariés et indépendants et, compte tenu de la grande diversité des formes d'emploi dites non standard, choisit des définitions très larges du travailleur, de la relation de travail, du type de relation de travail et du statut sur le marché du travail<sup>26</sup>.

Elle s'appliquerait en outre aux branches de la sécurité sociale qui sont plus étroitement liées à la situation de l'emploi, plutôt qu'au statut de citoyen ou de résident, à savoir : 1) les prestations de chômage ; 2) les prestations de maladie et de soins de santé ; 3) les prestations de maternité et de paternité équivalentes ; 4) les prestations d'invalidité ; 5) les prestations de vieillesse, y compris les pensions ; et 6) les prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle.

La CES est bien sûr clairement déçue que la Commission ait opté pour une recommandation plutôt qu'un instrument législatif contraignant. Elle se félicite néanmoins du texte, tout en appelant à son renforcement par des mesures qui y soient spécifiquement liées (CES 2018b). Premièrement, il s'agirait de préciser plus clairement que la protection sociale, en tant que droit de l'homme universel, devrait être principalement assurée par des régimes publics mis en œuvre par les États membres et que les régimes professionnels et privés, bien que très importants, ne devraient être que complémentaires. Deuxièmement, elle se demande si la définition large des travailleurs (la même que dans la proposition de directive sur les conditions de travail transparentes et prévisibles, voir plus haut la section 1.1) garantit que la recommandation s'appliquera aux travailleurs atypiques. Elle regrette également l'absence de définition de « travailleur indépendant ». En ce qui concerne le champ d'application matériel, la CES regrette que la recommandation ne soit pas alignée sur celui de la Convention n° 102 de l'Organisation internationale du travail (qui, par exemple, couvre également les prestations de survivant et les prestations pour enfant et allocations familiales)<sup>27</sup>. Elle est également d'avis que le principe de transférabilité proposé manque de références à des situations transfrontalières et que la définition proposée d'un principe global d'adéquation est incomplète et ambiguë.

BusinessEurope se félicite toutefois de l'approche non législative adoptée (y compris sa mise en œuvre via le Semestre européen et la méthode ouverte de coordination (MOC)). L'organisation considère cependant toujours que certaines parties de la recommandation sont trop prescriptives et pourraient interférer avec le fonctionnement des régimes nationaux de sécurité sociale. Sa principale critique porte sur le fait que

---

**26.** L'article 7 « Définitions » stipule que :

« Aux fins de la présente recommandation, les définitions suivantes s'appliquent :

- a) 'travailleur', une personne physique qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne ou sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie d'une rémunération ;
- b) 'relation de travail', la relation de travail entre un travailleur et un employeur ;
- c) 'type de relation de travail', l'un des différents types de relations entre un travailleur et un ou des employeurs qui peuvent différer en ce qui concerne la durée de l'emploi, le nombre d'heures de travail ou d'autres termes de la relation de travail ;
- d) 'statut sur le marché du travail', le statut d'une personne travaillant dans le cadre d'une relation de travail (travailleur) ou travaillant pour son propre compte (travailleur indépendant) ; (...).

**27.** Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale norme minimum, adoptée à la 35<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail (28 juin 1952), entrée en vigueur le 27 avril 1955.

l'UE ne devrait pas interférer, via cette recommandation, avec les définitions des « travailleurs » des États membres : ces derniers devraient avoir le choix sur la manière d'étendre la couverture, les groupes de travailleurs et les branches de la protection sociale concernés (BusinessEurope 2018c). De même, l'UEAPME souligne que, bien que la protection sociale des travailleurs indépendants doive être améliorée en Europe, les États membres devraient rester libres de décider quelles branches de la protection sociale sont obligatoires ou facultatives, et faciliter un accès réel, avec des offres sur mesure et à un prix raisonnable (UEAPME 2018c et 2018d). Le CEEP accueille également favorablement l'approche non législative, considérant que la mise en œuvre de la recommandation par le biais du Semestre européen et de la MOC constitue la bonne marche à suivre. En outre, les États membres devraient en effet se voir offrir « des marges de manœuvre suffisantes » (CEEP 2018).

## 2. Le « paquet équité sociale »

Le 13 mars 2018, la Commission a présenté un deuxième « paquet » de mesures législatives et non législatives visant à mettre en œuvre un certain nombre de principes énoncés dans le SEDS, avec pour objectif principal d'accroître l'équité sociale pour les travailleurs (mobiles) et les travailleurs indépendants. Le paquet comprend deux initiatives principales : premièrement, une proposition de règlement instituant une Autorité européenne du travail (voir section 2.1), et deuxièmement, une proposition de recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale des travailleurs et des indépendants (examinée à la section 1.4). En outre, la Commission a annoncé une proposition législative, publiée en principe avant le 1er juillet 2018 et proposant des règles pour un numéro européen de sécurité sociale à utiliser dans tous les domaines politiques où c'est pertinent<sup>28</sup>.

### 2.1 L'Autorité européenne du travail

Pour assurer une amélioration de l'application et de la mise en œuvre de la législation européenne sur la mobilité de la main-d'œuvre (par exemple la directive sur le détachement des travailleurs et les règles de coordination de la sécurité sociale comme les règlements 883/2004 et 987/2009)<sup>29</sup>, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a annoncé la création d'une Autorité européenne du travail (AET) dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017. Suite à cela, la Commission a lancé une consultation publique (entre novembre 2017 et janvier 2018), des auditions des partenaires sociaux européens et une analyse d'impact<sup>30</sup>.

---

28. Voir Commission européenne (2017n). Pour quelques réactions initiales des partenaires sociaux européens, voir BusinessEurope (2018d) et UEAPME (2018e).

29. Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30 avril 2004, 1 ; Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 284 du 30 octobre 2009, 1-42.

30. Pour les résultats de la consultation publique, voir Commission européenne (2018f) ; pour l'analyse d'impact, voir Commission européenne (2018g).

Dans leurs premières réactions à la consultation publique, les partenaires sociaux européens ont exprimé des sentiments quelque peu partagés au sujet de la proposition d'AET. La CES l'a globalement saluée, mais a indiqué, comme ligne rouge, qu'elle ne doit pas interférer avec l'autonomie des partenaires sociaux (ne pas interférer avec la négociation collective ni le droit de mener des actions collectives) ni saper les systèmes nationaux impliquant les syndicats dans la mise en vigueur et l'inspection. Au contraire, l'AET devrait aider et soutenir les syndicats dans la poursuite des cas transfrontaliers. Selon la CES, les principaux objectifs de l'AET devraient être les suivants : 1) promouvoir une application effective du droit de l'UE en matière de travail et de sécurité sociale ; 2) combattre la concurrence déloyale ; 3) permettre une meilleure prévention, détection et surveillance de la fraude sociale transfrontalière et du travail non déclaré ; et 4) avoir une fonction de signalisation en cas de non-respect ou d'application inefficace de la législation européenne du travail et de la sécurité sociale. Pour mener à bien ses activités transnationales, l'autorité envisagée devrait également pouvoir s'appuyer sur des outils efficaces tels qu'un registre européen des entreprises exerçant des activités transnationales, permettant, par exemple, de mieux repérer les entreprises boîtes aux lettres, l'utilisation abusive des agences de travail intérimaire, etc. Mais l'AET devrait également avoir un accès effectif aux bases de données nationales sur le droit du travail, la sécurité sociale et la législation fiscale (CES 2017h).

De son côté, BusinessEurope a exprimé des doutes quant à la valeur ajoutée de la création d'une nouvelle autorité, jugeant plus opportun de rationaliser et d'améliorer la coopération entre les structures existantes et d'assurer une meilleure utilisation des outils existants (information et conseil). L'organisation ne voit aucunement la nécessité de créer des structures supplémentaires pour résoudre les différends entre États membres et, si une telle structure devait néanmoins être établie, son utilisation devrait rester volontaire pour les États membres et ne pas remplacer les procédures formelles d'infraction. Enfin, BusinessEurope s'accorde avec la CES sur le fait qu'une telle autorité devrait respecter l'autonomie des partenaires sociaux (BusinessEurope 2018e) — ce qu'ont exprimé de manière similaire l'UEAPME et le CEEP. L'UEAPME a en outre estimé que l'AET ne devrait avoir aucun pouvoir réglementaire, aucune capacité d'interprétation ou de compétence législative de l'UE, et œuvrer essentiellement comme un guichet unique pour le partage d'informations et le soutien au meilleur fonctionnement du réseau des institutions de sécurité sociale. La bureaucratie et la multiplication des organes de l'UE, notamment par l'ajout d'une couche supplémentaire, doivent être évitées (UEAPME 2018e et 2018f)<sup>31</sup>.

Sur la base des contributions reçues lors des consultations et de l'analyse d'impact, la Commission a présenté une proposition de règlement instituant une Autorité européenne du travail le 13 mars 2018 (Commission européenne 2018c, 2018d et 2018e).

Selon la proposition, l'objectif principal de l'AET est de soutenir les États membres dans les questions relatives à la mobilité transfrontalière de la main-d'œuvre, y compris les règles sur la libre circulation des travailleurs, le détachement des travailleurs et la

---

**31.** Pour une analyse intéressante de la proposition d'AET, qui reflète également les points de vue des autres parties prenantes, voir Fernandes (2018).

coordination des systèmes de sécurité sociale. En ce qui concerne ses tâches et son champ d'application, l'AET vise notamment à : 1) faciliter l'accès des particuliers et des employeurs à l'information et l'échange d'informations entre les autorités nationales pour assurer l'application effective du droit de l'UE ; et 2) soutenir l'application du droit de l'UE (par exemple par des inspections concertées et conjointes et la médiation dans les différends entre États membres).

Quant à son champ d'application, l'AET couvrira tous les secteurs économiques et sera principalement au service des travailleurs. Cependant, comme elle sera également chargée de surveiller l'application des règles de coordination de la sécurité sociale, qui couvrent toutes les personnes indépendamment de leur statut (par exemple, demandeurs d'emploi, ressortissants de pays tiers), ces derniers bénéficieront également de l'AET dans la mesure où ils sont couverts par les règles pertinentes de l'UE.

Ce que l'AET *ne fera* en principe *pas* :

- elle n'organisera pas d'inspections de sa propre initiative : le droit de lancer et d'effectuer une inspection, qu'elle soit nationale ou transfrontalière, reste une compétence nationale. Toutefois, l'AET peut suggérer une inspection conjointe aux États membres si elle identifie un cas (possible) de fraude ou d'abus ;
- l'AET ne servira pas non plus de forum pour régler les différends entre les particuliers ou les employeurs et les autorités des États membres. Elle proposera, à la demande des parties, une médiation exclusivement en cas de litige entre les autorités nationales concernant l'application du droit de l'Union dans les domaines de la mobilité de la main-d'œuvre et de la sécurité sociale.

L'AET sera créée sous la forme d'une agence de l'UE et devrait être mise en route en 2019 et pleinement opérationnelle en 2023<sup>32</sup>. Un groupe consultatif européen temporaire, composé de représentants de la Commission, des États membres et des partenaires sociaux européens, est en cours de création pour conseiller et assister la Commission dans la mise en place et le fonctionnement de l'AET. Ce groupe réfléchira également aux meilleurs moyens pour l'AET de coopérer avec d'autres agences de l'UE travaillant dans le domaine de la politique de l'emploi, telles que la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA). Il en sera de même pour les agences qui travaillent sur des questions liées aux activités criminelles (telles qu'Europol et Eurojust).

---

**32.** Dans son allocution d'ouverture au Comité de dialogue social le 28 juin 2018, Joost Korte, le nouveau directeur général de la DG EMPL, a indiqué que l'AET ne serait pas une agence « normale » de l'UE (comme Eurofound), mais fonctionnerait plutôt comme une agence « opérationnelle » (comme Europol ou Eurojust). En conséquence, il ne voit pas la nécessité de sa gouvernance tripartite. Selon lui, le succès de la mise en route (et de la gestion) de l'AET dépendrait largement de la capacité à « démystifier ce qu'est l'AET, ce qu'elle va faire et surtout ne pas faire ».

L'AET est destinée à remplacer sept organes existants de l'UE et à regrouper leurs tâches opérationnelles dans une structure permanente<sup>33</sup>.

Dans sa première réaction à la proposition d'AET, BusinessEurope a réitéré ses doutes quant à la valeur ajoutée d'une telle agence pour lutter de manière efficace et rentable contre la fraude dans les situations transfrontalières. L'organisation ne pense pas non plus que l'AET devrait être en mesure d'intervenir dans le cas de violations présumées liées aux conditions de travail, à la santé et à la sécurité ou à l'emploi de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement dans un pays. Ceux-ci, indique-t-elle, relèvent de la compétence nationale et n'ont qu'une dimension transfrontalière limitée. L'AET ne devrait, par ailleurs, pas avoir de rôle dans la restructuration des entreprises, qui devrait rester du ressort des décisions internes desdites entreprises. En outre, toute fonction de règlement des différends devrait être retirée du champ d'application de l'AET, bien qu'une fonction de médiation déclenchée à la demande d'un État membre puisse être envisagée dans la mesure où elle respecte les compétences des autorités nationales. Le mandat et les procédures du conseil de médiation envisagé devraient également être clarifiés. BusinessEurope n'est pas non plus d'accord avec la proposition selon laquelle l'AET pourrait, de sa propre initiative, proposer une inspection concertée ou conjointe aux autorités des États membres. Elle estime qu'il est nécessaire d'augmenter le nombre de représentants des partenaires sociaux au sein du Conseil des parties prenantes, car cela permettrait une meilleure représentation des partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels européens (BusinessEurope 2018e).

L'UEAPME regrette tout d'abord que l'AET ne devienne pas une véritable agence tripartite et appelle à confier un rôle de gestion (plus important) aux partenaires sociaux européens. L'AET devrait en particulier assurer des conditions de concurrence équitables, car les PME souffrent d'un manque de protection qui devrait découler de la coopération entre les autorités nationales pour assurer la mise en œuvre effective des règles de l'UE dans le domaine de la sécurité sociale et de la mobilité de la main-d'œuvre (UEAPME 2018c, 2018d et 2018e). Dans une courte communication, le CEEP s'est surtout félicité de l'objectif de la Commission d'améliorer la qualité des informations fournies aux employeurs et aux travailleurs sur les règles de travail applicables, exprimant sa conviction que l'AET, si elle est correctement conçue et gérée, pourrait faciliter une mobilité juste du travail. L'agence devrait également contribuer à une coopération à la fois meilleure et plus concertée entre les inspections du travail, et une attention particulière devrait être accordée au respect des rôles et des responsabilités des partenaires sociaux nationaux (CEEP 2018).

La CES, en revanche, a réitéré son fort soutien à l'AET, tout en insistant sur le fait qu'elle ne devait pas interférer avec l'autonomie des partenaires sociaux. En outre, des améliorations devraient être apportées au règlement proposé, qui renforceraient le rôle de l'AET. À cet égard, par exemple, son objectif principal devrait être de protéger

---

**33.** Le comité technique sur la libre circulation des travailleurs, le comité d'experts sur le détachement de travailleurs, la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré, le bureau de coordination d'EURES et trois organes rattachés au comité administratif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale – la commission de contrôle, le bureau de conciliation et la commission technique.

tous les travailleurs de l'UE, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut de migrant. Les inspections concertées et conjointes ne devraient pas être facultatives pour les États membres concernés, et les États membres ne devraient pas être autorisés à refuser de telles inspections conjointes sur leur territoire. La CES appelle également à une clarification du rôle de médiation de l'AET, et considère en outre que le rôle et la structure du groupe des parties prenantes proposés sont insuffisants (CES 2018c).

Conformément à la procédure législative ordinaire, la proposition de règlement est en cours d'examen au Parlement européen et au Conseil, au moment de la rédaction de cette section.

### **3. La révision de la directive sur le détachement des travailleurs**

L'engagement de réviser la directive sur le détachement des travailleurs (directive 96/71/CE) a été annoncé dans le programme de travail de la Commission pour 2016 et est donc antérieur au SEDS. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté une proposition de révision « ciblée » de la directive, visant principalement à garantir le principe d'un salaire égal à travail égal au même endroit et à lutter contre les pratiques déloyales. Les principaux éléments (de changement) de la proposition, qui sont juridiquement fondés sur les articles 53 (1) et 62 TFUE (qui sont des dispositions de politique du marché intérieur), consistaient à : 1) garantir le principe du salaire égal pour un travail égal entre travailleurs locaux et détachés ; 2) étendre l'application des règles fixées par les conventions collectives universellement applicables aux travailleurs détachés dans tous les secteurs économiques ; 3) veiller à ce que le principe de l'égalité de traitement entre travailleurs intérimaires locaux et détachés soit également appliqué aux travailleurs intérimaires détachés ; et 4) appliquer les dispositions obligatoires du pays hôte en matière de protection du travail aux affectations à long terme (24 mois).

Cette proposition a déclenché un débat tendu, long et passionné entre les différentes institutions de l'UE et en leur sein même, ainsi qu'avec les partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels européens. Les 16 et 23 octobre 2017, le Parlement européen et le Conseil ont pu se mettre d'accord sur un texte de compromis fragile. Pour examiner leurs positions divergentes sur certains des changements clés, voir le tableau 3. En résumé, elles se rapportent à :

- l'extension de la base juridique aux « dispositions de politique sociale » du traité ;
- la durée de la période à considérer comme un « détachement à long terme » ;
- l'application des conventions collectives (y compris les conventions d'entreprise) ;
- la couverture des frais de logement et autres indemnités ;
- l'intégration d'une disposition garantissant que la directive ne devrait pas affecter l'exercice des droits fondamentaux (en particulier la négociation collective et l'action collective), connue sous le nom de clause Monti ;
- l'application de la directive au transport routier international.



Tableau 3 Révision de la directive sur le détachement des travailleurs : aperçu des principaux éléments des propositions des institutions de l'UE

Sujet	Commission	Parlement européen	Conseil
<b>Base juridique</b>	Articles 53 (1) et 62 TFUE	Articles 53 (1), article 62 et article 153 (1) (a) et (b) en lien avec l'article 153 (2) TFUE	Articles 53 (1) et 62 TFUE
<b>Affectation à long terme</b>	24 mois : - durée effective ou anticipée	24 mois + demande motivée : - durée effective ou anticipée - liste négative : conclusion et fin du contrat de travail	12 + 6 mois sur notification motivée : - durée effective - liste négative : conclusion et fin du contrat de travail ; clause de non-concurrence ; régimes de retraite complémentaire professionnelle
<b>Droits fondamentaux</b>	Rémunération : - information sur la rémunération publiée sur un site web national unique	Rémunération : - information sur la rémunération publiée sur un site web national unique - l'information doit être exacte et à jour	Rémunération : - information sur la rémunération publiée sur un site web national unique - montant brut, pas des éléments individuels - des informations conformes à l'article 5 de la directive 2014/67 <sup>34</sup>
		Conditions d'hébergement des travailleurs – Article 3 (1)	Conditions d'hébergement des travailleurs – mais pas dans un article de base de la directive : mentionné uniquement dans un considérant
<b>Sous-traitance</b>	Inclus	Inclus	Abandonné
<b>Agences d'intérim</b>	Inclus	Inclus	Inclus
<b>Conventions collectives</b>	Inclus	Inclus, + conventions collectives au niveau de l'entreprise	Inclus
<b>Transposition/application</b>	Période de transposition de 2 ans	Période de transposition de 2 ans	Période de transposition de 3 ans ; Examen de la demande après 4 ans
<b>Autres éléments</b>		- Droits fondamentaux (Article) ; - dispositions sur le faux détachement	- Droits fondamentaux (Considérant) ; - exclusion du transport routier international

34. Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'application de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 sur la coopération administrative par le biais du système d'information du marché intérieur (ci-après « règlement IMI »), JO L 159 du 28 mai 2014, 11-31.



À la suite d'un « trilogue » intense entre la Commission, le Parlement et le Conseil, un accord politique a été conclu en mars 2018. Il contient, entre autres, les éléments suivants<sup>35</sup> :

- base juridique limitée aux articles 53 (1) et 62 TFUE (ou aux dispositions relatives au marché intérieur), mais l'article 1 de la directive stipule que son objet principal est d'assurer la protection des travailleurs ;
- la clause dite « Monti » ;
- l'application du principe de l'égalité de rémunération égale à travail égal, en particulier en lien avec les taux de rémunération ;
- l'extension des règles fixées par les conventions collectives universelles, les rendant applicables aux travailleurs détachés dans tous les secteurs économiques, et la reconnaissance des conventions collectives généralement applicables dans la même zone géographique et le même métier/secteur ;
- durée maximale de 12 mois avec possibilité d'extension de 6 mois ;
- application du principe de l'égalité de traitement entre travailleurs intérimaires locaux et détachés ;
- protection en matière d'hébergement des travailleurs ;
- paiement d'indemnités journalières et remboursement des frais de voyage, de repas et d'hébergement ;
- protection en cas de « détachement frauduleux ou faux » ;
- période de transposition de deux ans et clause concernant un éventuel réexamen de la directive 5 ans après la transposition (en particulier pour la sous-traitance et le transport routier) ;
- exclusion du transport routier international : les règles révisées concernant le détachement ne s'appliquent qu'aux conducteurs du secteur des transports à compter de la date d'entrée en vigueur d'une approche sectorielle spécifique.

Cet accord a ensuite été incorporé dans la directive européenne 2018/957 du 28 juin 2018, modifiant la directive européenne 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services<sup>36</sup>.

## **Conclusions : un nouveau programme législatif pour l'UE malgré tout ?**

La première conclusion forte qui se dégage de l'examen ci-dessus est que, avec le lancement des deux premiers paquets de « mise en œuvre » et en particulier les initiatives législatives qui y sont contenues, la Commission passe « de la parole aux actes » dans son engagement à accoucher d'un socle européen des droits sociaux. Dans plusieurs domaines, des avancées significatives ont été réalisées : révision de la directive sur la déclaration écrite, proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et les aidants, proposition de révision de la directive sur le détachement des travailleurs. Et pourtant, plusieurs de ces propositions ont encore

---

35. Voir Conseil de l'Union européenne (2018). Pour une brève analyse de l'histoire ainsi que des réalisations finales de cette révision, voir Picard et Pochet (2018).

36. JO L 173 du 9 juillet 2018, 16-24.

certainement besoin d'améliorations et de clarifications pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs déclarés.

Dans d'autres domaines, les promesses n'ont pas vraiment été tenues : par exemple, il existe « seulement » une proposition de recommandation sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants, plutôt que la protection juridique espérée. D'autres initiatives semblent prometteuses, mais il est encore trop tôt pour dire comment elles vont être utilisées et/ou fonctionner : c'est le cas par exemple des orientations interprétatives sur le temps de travail et du projet d'Autorité européenne du travail.

Certains premiers obstacles importants ont été surmontés et cela devrait être favorablement accueilli. Mais il faut également demeurer réaliste et vigilant. Ce qui est le plus inquiétant, c'est que — à l'exception peut-être de la révision de la directive sur le détachement des travailleurs — la voie « législative » de la plupart de ces initiatives est encore très longue et risque d'être « cahoteuse ». Il est donc très difficile de prévoir à quoi ressembleront les résultats finaux et quelle sera leur valeur ajoutée en ce qui concerne la protection des droits des travailleurs et des indépendants. *Que se passera-t-il si le résultat final ne peut être atteint dans le cadre du mandat législatif actuel des institutions de l'UE concernées ? Quelle sera la position d'une nouvelle Commission et du nouveau Parlement sur les « restes » probables ?*

Le second constat qui se dégage clairement de cette section chapitre porte sur les graves dommages collatéraux que plusieurs des initiatives lancées dans le contexte du SEDS ont infligés au dialogue social européen, impactant la relation de confiance entre les partenaires sociaux interprofessionnels européens. En très peu de temps, plusieurs refus d'entamer des négociations se sont succédé, même si les raisons en sont diverses. Cela a également entraîné la suspension des négociations envisagées sur un nouveau programme de travail conjoint pour 2019-2021. Bien que ces négociations aient repris fin mai 2018, on peut se demander comment le dialogue social européen, déjà affaibli, pourra surmonter ce grave revers.

En conclusion, l'Union européenne commence à du SEDS [attention, traduction ! phrase clé précédente incomplète]. Un prix élevé semble toutefois être payé dans le domaine du dialogue social européen. L'avenir dira si les États membres suivront les ambitions de la Commission. Mais, compte tenu des élections européennes de 2019, l'échec n'est pas une option et le SEDS doit être traduit en mesures concrètes pour obtenir des résultats tangibles dans le cadre de ce nouvel agenda législatif.

## Références<sup>37</sup>

- Bouget D., Saraceno C. et Spasova S. (2017) Vers de nouvelles politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle pour les aidants de parents dépendants ?, in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne, Bruxelles, ETUI et OSE, 171-196.
- BusinessEurope (2015) Addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers – BusinessEurope response to first stage social partners' consultation, Bruxelles, 15 décembre 2015. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/addressing-challenges-work-life-balance-faced-working-parents-and-caregivers>
- BusinessEurope (2017a) First-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on a possible revision of the written statement directive (Directive 91/533/CEE) in the framework of the European pillar of social rights – BusinessEurope's response to the consultation, Bruxelles, 23 juin 2017. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/first-phase-consultation-social-partners-under-article-154-tfeu-possible-revision>
- BusinessEurope (2017b) Follow-up to the second-phase consultation on a possible revision of the written statement (Directive 91/533/EEC) – a BusinessEurope position paper, Bruxelles, 8 décembre 2017. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/follow-second-phase-consultation-possible-revision-written-statement-directive-91533eec>
- BusinessEurope (2017c) Work-Life Balance for Working Parents and Carers. A BusinessEurope Position Paper, Bruxelles, 22 juin 2017. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/work-life-balance-working-parents-and-carers-bussinesseurope-position-paper>
- BusinessEurope (2017d) First phase consultation of social partners under article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights. BusinessEurope response, Bruxelles, 23 juin 2017. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/first-phase-consultation-social-partners-under-article-154-tfeu-possible-action>
- BusinessEurope (2018a) Commission proposal for a Directive on transparent and predictable working conditions – BusinessEurope's views, Bruxelles, 26 février 2018. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/commission-proposal-directive-transparent-and-predictable-working-conditions>
- BusinessEurope (2018b) Second-phase consultation of social partners under article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights. BusinessEurope response, Bruxelles, 4 janvier 2018. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/second-phase-consultation-social-partners-under-article-154-tfeu-possible-action>
- BusinessEurope (2018c) Council Recommendation on access to social protection. BusinessEurope Position Paper, Bruxelles, 19 avril 2018. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/council-recommendation-access-social-protection-bussinesseurope-position-paper>
- BusinessEurope (2018d) European Labour Authority and EU Social Security Number. BusinessEurope Views, Bruxelles, 12 janvier 2018. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/european-labour-authority-and-eu-social-security-number-bussinesseurope-views>
- BusinessEurope (2018e) European Labour Authority. BusinessEurope Position Paper, Bruxelles, 7 mai 2018. <https://www.bussinesseurope.eu/publications/proposal-establishing-european-labour-authority-bussinesseurope-position-paper>

37. Les références ne sont pas nécessairement reprises dans l'ordre chronologique, mais plutôt en fonction des renvois qui y sont faits dans le contenu de cette section.

- BusinessEurope (2018f) Employment and Social Affairs Council: steps in the direction of a more realistic approach to social Europe, Press Release, Bruxelles, 21 juin 2018. [https://www.business europe.eu/sites/buseur/files/media/press\\_releases/2018-06-21\\_employment\\_and\\_social\\_affairs\\_council.pdf](https://www.business europe.eu/sites/buseur/files/media/press_releases/2018-06-21_employment_and_social_affairs_council.pdf)
- CEEP (2016) Social Partners consulted on future work-life balance policies, Press Release, 26 février 2016. <http://www.ceep.eu/sp-on-work-life-balance/>
- CEEP (2017a) Commission Proposal for More Transparent and Predictable Working Conditions A Missed Opportunity for Social Dialogue, CEEP News, Bruxelles, 21 décembre 2017. <http://www.ceep.eu/commission-proposal-for-more-transparent-and-predictable-working-conditions-a-missed-opportunity-for-social-dialogue/>
- CEEP (2017b) CEEP addresses work-life balance at the informal EPSCO in Tallinn, CEEP News, 19 juillet 2017. <http://www.ceep.eu/ceep-addresses-work-life-balance-at-the-informal-epsco-in-tallinn/>
- CEEP (2017c) Employers of Public Services and of SGIs React to the Commission "Social Package", CEEP News, Bruxelles, 26 avril 2017. <http://www.ceep.eu/employers-of-public-services-and-of-sgi-react-to-the-commission-social-package/>
- CEEP (2018) CEEP Comments on the Social Fairness Package, CEEP News, Bruxelles, 14 mars 2018. <http://www.ceep.eu/ceep-comments-on-the-social-fairness-package/>
- Conseil de l'Union européenne (2018) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services – Analyse du texte de compromis final en vue d'un accord, 7350/18 ADD 1, Bruxelles, 28 mars 2018.
- CES (2016a) Position de la CES sur la première phase de consultation des partenaires sociaux européens sur un 'nouveau départ' pour l'équilibre travail-vie, Bruxelles, 15 janvier 2016. <https://www.etuc.org/fr/document/position-ces-sur-la-premiere-phase-de-consultation-des-partenaires-sociaux-europeens-sur>
- CES (2016b), ETUC Position on the Second Stage Consultation of the social partners at European Level under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers, Bruxelles, 28 septembre 2016. [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/position\\_on\\_work\\_life\\_balance.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/position_on_work_life_balance.pdf)
- CES (2017a) ETUC Position on the first stage consultation on Written Statement Directive, adopted at the Executive Committee Meeting of 12-14 June 2017.
- CES (2017b) ETUC Position on the 2<sup>nd</sup> phase consultation on the revision of the Written Statement Directive (91/533/EC), adopted at the Executive Meeting of 25-26 October 2017.
- CES (2017c) Directive on Transparent and Predictable Working Conditions: a first major step forward but weaker than expected, ETUC Press Release, Brussels 21 December 2017.
- CES (2017d) ETUC assessment of the EU Commission Package on Work-life Balance, Brussels, adopted at the Executive Committee meeting of 13-14 June 2017.
- CES (2017e) Commission Interpretive Communication on Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time under the European Pillar of Social Rights, Document discussed at Executive Committee meeting of 13-14 June 2017.
- CES (2017f) ETUC position on the first-stage consultation of the EU social partners on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights, adopted at the Executive Committee Meeting of 13-14 June 2017. <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-first-stage-consultation-eu-social-partners-possible-action-addressing#.Wv3kHmiFPIU>

- CES (2017g) ETUC position on a second-stage consultation of the EU social partners on possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights, adopted at the Executive Committee Meeting, Brussels, 13-14 December 2017. [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/etuc\\_position\\_on\\_the\\_second\\_stage\\_consultation\\_of\\_the\\_social\\_partners\\_on\\_access\\_to\\_social\\_protection\\_for\\_people\\_in\\_all\\_forms\\_of\\_employment.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/etuc_position_on_the_second_stage_consultation_of_the_social_partners_on_access_to_social_protection_for_people_in_all_forms_of_employment.pdf)
- CES (2017h) ETUC Position on a European Labour Authority – ensuring fairness of workers in the single market, adopted at the Executive Committee meeting, Brussels, 13-14 December 2017. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-european-labour-authority-ensuring-fairness-workers-single-market>
- CES (2018a) ETUC Position on the draft Transparent and Predictable Working Conditions Directive, adopted at the Executive Committee Meeting of 7-8 March 2018. [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/etuc\\_position\\_on\\_the\\_draft\\_transparent\\_and\\_predictable\\_working\\_conditions\\_directive\\_updated.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/etuc_position_on_the_draft_transparent_and_predictable_working_conditions_directive_updated.pdf)
- CES (2018b) ETUC Position: Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and self-employed, adopted at the Executive Committee Meeting, Brussels, 12 April 2018. <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-proposal-council-recommendation-access-social-protection-workers-and-self#.Wv3lcmiFPIU>
- CES (2018c) ETUC Position: For A Strong European Labour Authority, adopted at the Executive Committee Meeting, Brussels, 12 April 2018. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-strong-european-labour-authority>
- CES (2018d) Progress on Work/Life Balance and Working Conditions Directives, Brussels, 21 June 2018. <https://www.etuc.org/en/pressrelease/progress-worklife-balance-and-working-conditions-directives>
- Commission européenne (2015) Faciliter la vie des parents: la Commission retire sa proposition en attente sur le congé de maternité et ouvre la voie à une nouvelle approche, Communiqué de presse, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5287\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5287_fr.htm)
- Commission européenne (2016) Analytical Document, Accompanying the document, Consultation Document, Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers, Commission Staff Working Document, SWD(2016) 145 final, Bruxelles, 12 juillet 2016.
- Commission européenne (2017a) Mise en place d'un socle européen des droits sociaux, COM (2017) 250 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017b) Commission Staff Working Document, accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Establishing a European Pillar of Social Rights, SWD(2017) 201 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017c) Delivering on the European Pillar of Social Rights – Questions and Answers, Bruxelles, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017d) REFIT Evaluation of the 'Written Statement Directive' (Directive 91/533/EEC), SWD (2017) 205 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017e) Commission Staff Working document. Analytical document accompanying the document, Consultation Document, Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible revision of the Written Statement Directive (Directive 91/533/EEC) in the framework of the European Pillar of Social Rights, SWD (2017) 301 final, 21 septembre 2017.

- Commission européenne (2017f) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, COM (2017) 797 final, 21 décembre 2017.
- Commission européenne (2017g) Commission Staff Working Document Impact Assessment, Accompanying the document, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union, SWD (2017) 478 final, 21 décembre 2017.
- Commission européenne (2017h) Commission's proposal to increase transparency and predictability of working conditions - Questions and Answers, Bruxelles, 21 décembre 2017.
- Commission européenne (2017i) Initiative visant à promouvoir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants qui travaillent, COM (2017) 252 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017j) 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 (2017k) Communication interprétative relative à la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO C 165 du 24 mai 2017, 1-58.
- Commission européenne (2017l) Rapport sur la mise en œuvre par les États membres de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, COM (2017) 254 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017m) Commission Staff Working Document Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time, Accompanying the document, Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time, SWD (2017) 204 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017n) European Social Security Number, Inception Impact Assessment, Ares(2017)5862503, 30 novembre 2017. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5862503\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5862503_en)
- Commission européenne (2018a) Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, COM (2018) 130 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018b) Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on "Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights", SWD (2018) 67 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018c) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail, COM (2018) 131 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018d) Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation – Synopsis Report Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority, SWD (2018) 80 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018e) Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority, SWD (2018) 68 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018f) Proposition de Recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, COM (2018) 132 final, 13 mars 2018.

- Commission européenne (2018g) Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, SWD (2018) 70 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018h) Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation - Synopsis Report Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, SWD (2018) 79 final, 13 mars 2018.
- Eurofound (2015) New forms of employment, Dublin, Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/working-conditions-labour-market/new-forms-of-employment>
- Fernandes S. (2018) What is our ambition for the European Labour Authority?, Notre Europe Jacques Delors Institute, Bruxelles, Policy Paper, 219, 8 mars 2018. <http://institutdelors.eu/publications/quelle-ambition-pour-lautorite-europeenne-du-travail/?lang=en>
- Picard S. et Pochet P. (2018) The posting of workers saga: a potted version of the challenges engulfing social Europe, ETUI Policy Brief European Economic, Employment and Social Policy Brief, 6/2018, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/The-posting-of-workers-saga-a-potted-version-of-the-challenges-engulfing-social-Europe>
- Planet Labor (2018a) EU: Council reaches compromise on draft directive for employment contracts, Article number 10734, 21 juin 2018.
- Planet Labor (2018b) EU: Council agrees on position on paid paternity and parental leave, Article number 10736, 22 juin 2018.
- Sabato, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R., Spasova, S., Corti, F. et Vanhercke, B. (2018) Implementing the European Pillar of Social Rights: what is needed to guarantee a positive social impact. Bruxelles, Comité économique et social européen.
- 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.
- UEAPME (2015) UEAPME reply to the first phase consultation of the Social Partners on a "New Start" for Work-Life Balance, Bruxelles, 21 décembre 2015 [https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME\\_reply\\_to\\_consultation\\_on\\_Work\\_Life\\_Balance.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME_reply_to_consultation_on_Work_Life_Balance.pdf)
- UEAPME (2016) UEAPME Reply to the second stage consultation of the social partners on possible action addressing the challenges of work life balance faced by working parents and caregivers, Bruxelles, 30 septembre 2016. [https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME\\_position\\_on\\_challenges\\_of\\_work-life\\_balance.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME_position_on_challenges_of_work-life_balance.pdf)
- UEAPME (2017a) UEAPME reply to the first phase consultation of the Social Partners on a possible revision of the Written Statement Directive (91/533/EEC), Bruxelles, 27 juin 2017. [https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME\\_reply\\_to\\_1st\\_stage\\_consultation\\_Written\\_Statement\\_Directive.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME_reply_to_1st_stage_consultation_Written_Statement_Directive.pdf)
- UEAPME (2017b) UEAPME Position Commission proposal for a Directive on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, Bruxelles, 18 juillet 2017. [https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME\\_position\\_on\\_Work-life\\_Balance\\_Directive.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME_position_on_Work-life_Balance_Directive.pdf)
- UEAPME (2017c) UEAPME reply to the first phase consultation of the Social Partners on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights, Bruxelles, 27 juin 2017. [https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME\\_reply\\_to\\_consultation\\_on\\_Access\\_to\\_Social\\_Protection.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME_reply_to_consultation_on_Access_to_Social_Protection.pdf)
- UEAPME (2018a) UEAPME position on a proposal for a directive on transparent and predictable working conditions in the European Union COM (2017) 797, Bruxelles, 26 février 2018.



- UEAPME (2018b) New working conditions put too much red tape on SMEs, UEAPME Press Release, Bruxelles, 27 février 2018. [https://ueapme.com/IMG/pdf/180227\\_pr\\_WSD.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/180227_pr_WSD.pdf)
- UEAPME (2018c) Self-employed must have better access to social protection. Labour Authority only adds value if it truly contributes to the enforcement of rules on cross-border mobility, UEAPME Press Release, Bruxelles, 13 mars 2018.
- UEAPME (2018d) UEAPME Position on Commission proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed – COM (2018) 132, Bruxelles, 6 juin 2018. [https://ueapme.com/IMG/pdf/180607\\_UEAPME\\_position\\_on\\_Access\\_to\\_Social\\_Protection.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/180607_UEAPME_position_on_Access_to_Social_Protection.pdf)
- UEAPME (2018e) UEAPME opinion on a European Labour Authority and a European social security number, Bruxelles, 5 janvier 2018. [https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME\\_position\\_on\\_a\\_European\\_Labour\\_Authority.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/UEAPME_position_on_a_European_Labour_Authority.pdf)
- UEAPME (2018f) UEAPME Position on the proposal establishing a European Labour Authority – COM (2018) 131, Bruxelles, 5 juin 2018. [https://ueapme.com/IMG/pdf/180605\\_UEAPME\\_position\\_on\\_the\\_proposal\\_for\\_a\\_European\\_Labour\\_Authority.pdf](https://ueapme.com/IMG/pdf/180605_UEAPME_position_on_the_proposal_for_a_European_Labour_Authority.pdf)

Tous les liens ont été vérifiés le 23.10.2018.



## Chapitre 5

# La situation sociale des travailleurs indépendants en Europe : questions liées au marché du travail et protection sociale

Slavina Spasova et Mathijn Wilkens

### Introduction

Le travail indépendant<sup>1</sup> est encouragé aux niveaux national et européen comme manière de créer des emplois « plus nombreux et de meilleure qualité ». Depuis plus d'une décennie, il suscite l'attention des décideurs politiques nationaux dans toute l'Europe, qui le considèrent comme un instrument de politique économique et sociale. Au niveau de l'Union européenne (UE), les lignes directrices pour l'emploi suggèrent aux États membres de stimuler la demande de main-d'œuvre et de faciliter la création d'emplois de qualité en promouvant l'esprit d'entreprise et le travail indépendant (Commission européenne 2017a). Il est important de souligner que pendant la crise économique et financière, le travail indépendant est devenu un outil des politiques sociales et du marché du travail. Dans certains cas, les entreprises y ont recouru pour réduire les coûts de main-d'œuvre liés au travail salarié et obtenir un avantage concurrentiel en évitant les cotisations de sécurité sociale et en contournant les réglementations du droit du travail.

Le travail indépendant est fréquent dans des secteurs traditionnels tels que la construction (Behling et Harvey 2015) et les transports, ainsi que dans les secteurs en pleine croissance des services et dans de nouveaux modèles économiques, en remplacement du travail salarié (OIT 2016). Dans ce contexte, des formes d'emploi hybrides — telles que le travail indépendant « dépendant<sup>2</sup> » et le « faux<sup>3</sup> » indépendant — sont apparues, en particulier dans l'économie de plateformes (OIT 2016 et 2017 ; Williams et Lapeyre 2017 ; Degryse 2016 ; Kenney et Zysman 2016 ; OIT 2016).

Comme nous le verrons plus loin, ces formes d'emploi hybrides ont augmenté au point de représenter un défi pour les législations nationales sur le travail et pour le financement des systèmes de sécurité sociale. Il convient donc de se demander si la promotion du travail indépendant conduit réellement à « plus d'emplois » et à « des emplois de meilleure qualité ». En effet, les situations des travailleurs indépendants

1. Le concept de travail indépendant se réfère à une situation d'emploi où les personnes travaillent pour leur propre compte avec ou sans employés.
2. Un travailleur indépendant « dépendant » dépend souvent d'un seul ou d'un petit nombre de clients et reçoit des directives quant à la portée de la tâche et au processus de travail (OIT 2016). Aux fins du présent chapitre, nous utilisons indifféremment ce terme et celui de « travailleur économiquement dépendant ».
3. Le « faux travail indépendant » est défini comme la classification délibérément erronée du statut professionnel d'un travailleur en tant qu'indépendant, bien que sa situation de travail réponde à tous les critères du travail salarié (OIT 2016).

sont très variables et le travail indépendant présente un risque élevé de précarité (Eurofound 2017 ; Parlement européen 2016). En outre, les travailleurs indépendants disposent généralement de moins de droits et un moindre accès effectif aux prestations de protection sociale que les salariés (Spasova *et al.* 2017). Au niveau global, une augmentation du travail indépendant pourrait menacer la viabilité des systèmes de protection sociale : les travailleurs indépendants n'ayant pas accès à certains régimes de protection sociale, ils sont susceptibles de devoir recourir aux prestations d'assistance sociale de dernier recours.

Dans ce contexte, les décideurs politiques aux niveaux national et européen ont récemment cherché des moyens de garantir une meilleure (et innovante) protection sociale pour les travailleurs indépendants (Eurofound 2017 ; Spasova *et al.* 2017 ; Behrendt et Nguyen 2018), y compris dans le cadre du socle européen des droits sociaux. En 2018, la Commission européenne a d'ailleurs présenté une proposition de Recommandation du Conseil visant à garantir l'accès à la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants (Commission européenne 2018b).

Dans ce cadre, ce chapitre rend d'abord compte du nombre et des profils des travailleurs indépendants aujourd'hui en regroupant les « multiples facettes » du travail indépendant en Europe (section 1). La section 2 décrit l'accès légal et l'accès effectif des travailleurs indépendants aux régimes nationaux de protection sociale. La section 3 traite brièvement de la manière dont la protection sociale des travailleurs indépendants a été abordée dans les discours et initiatives récents de l'UE. La dernière section contient les principales conclusions.

## **1. Diversité du travail indépendant en Europe : une exploration**

### **1.1 Évolutions du travail indépendant**

Selon Eurostat, la proportion de travailleurs indépendants dans l'UE n'a pas augmenté depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, restant relativement stable à environ 14-15 % de la main-d'œuvre de l'UE28. Cette tendance générale masque toutefois quatre évolutions majeures. Premièrement, la part des travailleurs indépendants *ayant des employés* diminue lentement (5 % en 2002, 4,2 % en 2016). Pour l'UE15, la tendance s'observe à plus long terme, avec un passage de 5,6 % en 1995 à 4,3 % en 2017.

Deuxièmement, et inversement, la part des travailleurs indépendants *sans employés* augmente lentement, passant de 10,1 % en 2002 à 10,4 % en 2017 dans l'UE28. Ceci est notamment lié à la réduction du poids de l'agriculture dans l'économie européenne, un secteur dans lequel le taux de travail indépendant est élevé. Environ la moitié de la main-d'œuvre de ce secteur est en effet indépendante, et près de 9 sur 10 d'entre eux n'emploient pas de personnel. Dès lors, la contraction du secteur agricole est compensée par une tendance à la hausse des travailleurs indépendants sans employés dans les autres secteurs — de 7,1 % en 2002 à 9,0 % en 2017.

Troisièmement, la part du travail indépendant est anticyclique et correspond dans une certaine mesure à l'évolution du chômage — plus le chômage est élevé, plus le taux de travail indépendant est élevé. Au cours de la période qui remonte à 2002, c'est en 2004 et en 2010 que le taux de travail indépendant dans l'UE28 a été le plus élevé (respectivement 15,4 % et 15,3 % de la population active), années où le chômage était également élevé (9,3 % et 9,6 %). Depuis 2012, la part du travail indépendant a diminué, en avance sur la baisse du chômage.

Enfin, les tendances en matière de travail indépendant diffèrent grandement selon les pays. Entre 2008 et 2015 (juste avant et après la crise), les plus fortes hausses ont été observées aux Pays-Bas (hausse de 3,6 %), en Lettonie (2,9 %) et au Luxembourg (2,7 %). Les plus fortes baisses ont été enregistrées au Portugal (baisse de 6 %), en Croatie (5 %) et à Chypre (1,2 %). La contraction du secteur agricole mentionnée ci-dessus constitue un facteur important de la baisse dans ces pays.

## 1.2 Qui sont les travailleurs indépendants ?

Les chiffres les plus récents d'Eurostat pour 2017 montrent que 4 % de la population active sont des travailleurs indépendants ayant des employés, tandis que 10 % sont des travailleurs indépendants sans employés. Dans l'UE, la proportion des premiers est la plus élevée en Grèce (7 %) et en Italie (6 %) et la plus faible en Roumanie (1 %) et à Chypre (2 %). La proportion de travailleurs indépendants sans employés est la plus élevée en Grèce (22 %) et en Roumanie (15 %) et la plus faible au Danemark (4 %) et en Allemagne (5 %).

Pour chaque femme exerçant une activité indépendante, il y a plus de deux hommes travailleurs indépendants dans l'UE28. Près de la moitié des indépendants (47 %) sont des hommes qui n'emploient pas de personnel. Les femmes indépendantes sans employés représentent environ 25 % de tous les travailleurs indépendants. Environ un cinquième (21 %) des travailleurs indépendants sont des hommes qui emploient du personnel, tandis que le groupe le plus réduit est constitué par les femmes indépendantes ayant des employés (8 %). Les travailleurs indépendants sont également plus âgés que les salariés : 39 % ont 50 ans ou plus, contre 30 % pour les salariés.

L'agriculture regroupe à elle seule 14 % de tous les travailleurs indépendants. La plupart d'entre eux sont des travailleurs indépendants sans employés. Outre l'agriculture, les travailleurs indépendants sont également surreprésentés dans les activités de services (30 %, y compris les services personnels et de réparation), les activités scientifiques et techniques professionnelles (30 %) et la construction (27 %). Dans ces secteurs, trois travailleurs indépendants sur quatre n'emploient pas de personnel, ce qui correspond à peu près à la moyenne globale.

Certaines professions relèvent historiquement ou par nature du domaine de travail indépendant. Les professions telles que celles d'avocats, d'auditeurs, de conseillers fiscaux, des notaires, des dentistes, des pharmaciens et des médecins spécialistes peuvent être qualifiées de « professions libérales ». Il n'existe pas de définition précise

cohérente d'un pays à l'autre, mais le Centre européen des professions libérales (2014) répertorie les catégories de professions susceptibles d'appartenir à ce groupe. De Moortel et Vanroelen (2017) estiment, sur la base de l'Enquête européenne sur les conditions de travail (EWCS), que 8 % des indépendants appartiennent à ces professions libérales.

Enfin, les travailleurs indépendants gagnent en moyenne plus que les salariés (Eurofound 2017). La répartition des revenus est toutefois plus asymétrique pour les travailleurs indépendants que pour les salariés, ce qui témoigne du fait que le groupe des travailleurs indépendants comprend certaines des personnes les mieux rémunérées, ainsi que certaines d'entre elles aux revenus les plus bas. Spasova *et al.* (2017) ont constaté qu'en 2015, le taux de risque de pauvreté des travailleurs indépendants était en réalité trois fois plus élevé que celui des salariés.

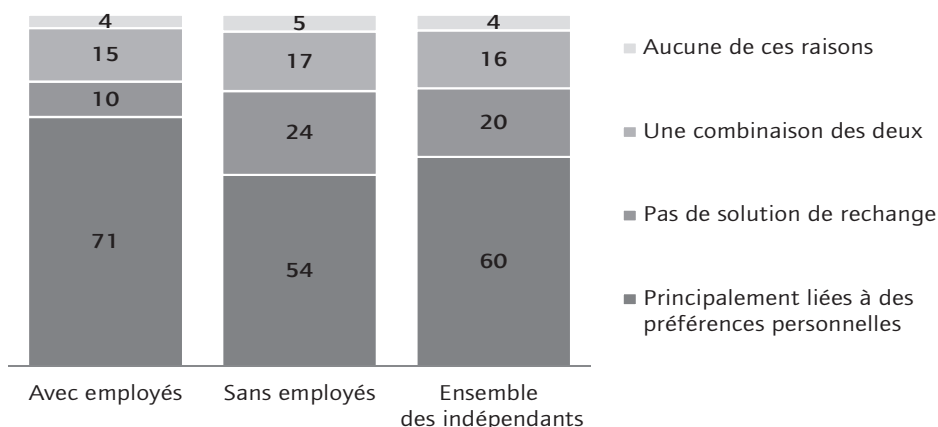
### 1.3 Devenir indépendant : choix ou nécessité ?

Une grande partie des discours politiques récents se concentre sur le travail indépendant dans le contexte du travail précaire et de la dépendance économique (voir section 3). Cela laisse penser que pour certains, le statut de travailleur indépendant peut ne pas être souhaitable, le statut de salarié étant préféré. Les questions qui se posent sont les suivantes : *qu'est-ce qui motive les gens à devenir indépendants ? Est-ce un choix ou plutôt une nécessité ?*

L'Enquête européenne sur les conditions de travail (2015) a demandé aux personnes qui s'étaient identifiées comme travailleurs indépendants si cette situation découlait principalement de leurs préférences personnelles (« opportunité ») ou de l'absence d'autres options de travail (« nécessité »). Une combinaison de ces deux raisons pouvait également être invoquée (ou aucune des deux). La majorité (60 %) des travailleurs indépendants de l'UE28 sont devenus des travailleurs indépendants de leur propre choix (voir graphique 1). Un sur cinq a déclaré ne pas avoir d'autre solution et y avoir recouru par défaut. Pour 16 % des répondants, il s'agissait d'une combinaison des deux. De toute évidence, il y a une différence entre les travailleurs indépendants ayant des employés et ceux qui n'en emploient pas : ceux qui emploient du personnel sont plus susceptibles d'être devenus indépendants par choix (71 %) que ceux sans personnel (54 %).

Binder et Coad (2013) ont constaté qu'au Royaume-Uni, l'entrepreneuriat « d'opportunité » est lié à une satisfaction plus grande que celui « de nécessité ». Eurofound (2017) montre que ceux qui sont devenus indépendants par choix sont plus susceptibles de déclarer qu'ils « aiment être leur propre patron » et moins susceptibles de déclarer qu'ils « ont du mal à assumer la responsabilité de gérer une entreprise » que ceux qui n'avaient pas d'alternative au travail indépendant. L'évaluation de leur situation par les travailleurs indépendants montre que tous ne présentent pas tous les traits associés à l'esprit d'entreprise, tels que l'autonomie et la prise de risque. Gevaert *et al.* (2018) montrent que le fait de présenter des traits entrepreneuriaux semble déterminant pour le bien-être psychologique des travailleurs indépendants.

Graphique 1 Principales raisons du travail indépendant, UE28



Source : Eurofound (2017).

Au niveau national, il existe une corrélation négative (-0,46) entre l'évolution de la part de l'emploi indépendant dans la population active entre 2008 et 2015 et la proportion de ceux qui sont devenus indépendants parce qu'il n'y avait pas d'autre alternative. Certains des taux les plus élevés de « travail indépendant de nécessité » s'observent dans les pays où le déclin du travail indépendant est le plus marqué, par exemple au Portugal (34 %), en Croatie (38 %) et en Roumanie (37 %). Inversement, le travail indépendant de nécessité est faible dans les pays qui ont connu une augmentation de la proportion de travailleurs indépendants, par exemple les Pays-Bas (9 %), le Luxembourg (13 %) et le Royaume-Uni (14 %). Cela semble impliquer que les récentes augmentations du taux de travail indépendant résultent du fait que ce dernier est devenu relativement plus attrayant comme alternative au travail salarié. Aux Pays-Bas, les incitations fiscales au travail indépendant ont largement contribué à son extension (Bosch *et al.* 2012).

#### 1.4 Les nombreuses facettes du travail indépendant

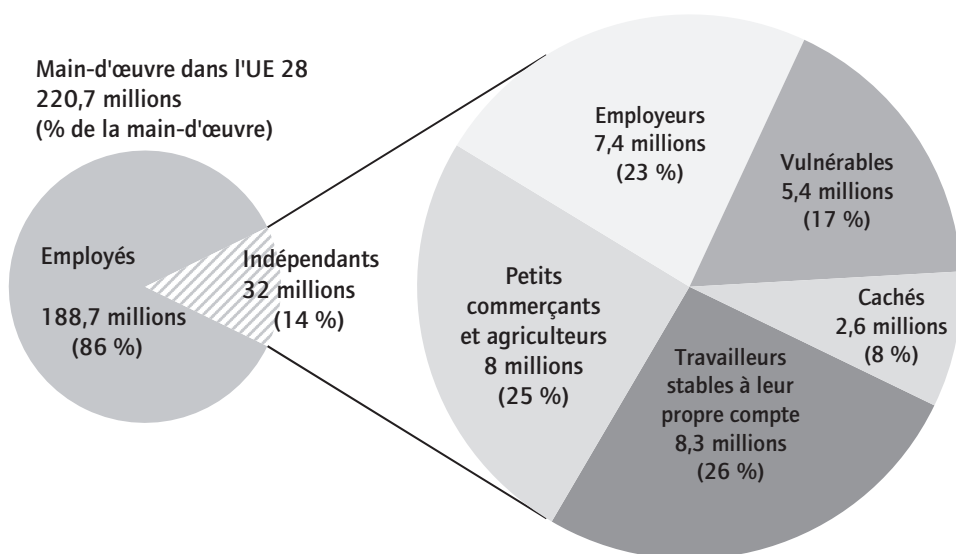
Il est devenu évident que les travailleurs indépendants ne constituent pas un groupe homogène et que cette diversité requiert des analyses plus poussées. Eurofound (2017) a effectué une analyse de structure latente sur les EWCS, qui a résulté en la création de cinq groupes distincts d'indépendants dans l'UE28. Leurs caractéristiques sont liées à l'entrepreneuriat, à la dépendance économique ou opérationnelle et à la durabilité ou à la précarité économique<sup>4</sup> (graphique 2). Les principales caractéristiques des travailleurs appartenant à chacun de ces groupes sont décrites ci-dessous.

D'un côté du spectre, se trouvent deux des cinq groupes — dénommés « employeurs » et « travailleurs stables à leur propre compte » — qui représentent ensemble environ la moitié des travailleurs indépendants. Ces groupes ont tendance à être plus indépendants

4. Voir le rapport technique pour plus de détails sur le modèle (De Moortel et Vanroelen 2017).

et jouissent de pouvoirs de décision plus importants sur leur travail, sont engagés dans des activités économiquement plus viables et durables et sont plus susceptibles d'être des travailleurs indépendants par choix. Comparativement aux autres groupes de travailleurs indépendants, leurs niveaux de santé, de bien-être et de satisfaction à l'égard de leurs conditions de travail sont plus élevés.

Graphique 2 Groupes d'indépendants, UE28



Source : Eurofound (2017), basé sur l'EWCS.

Les « employeurs » indépendants correspondent à l'image positive associée aux entrepreneurs, dans la mesure où ils ont des entreprises plus grandes employant plusieurs travailleurs dans différentes filiales. Sans surprise, les personnes à revenu élevé sont surreprésentées dans ce groupe et une majorité affirme disposer d'une sécurité financière en cas de maladie. Les « employeurs » sont économiquement indépendants, car ils peuvent s'appuyer sur une multiplicité de clients pour générer leurs revenus. En outre, plus de la moitié (53 %) des travailleurs indépendants de ce groupe estiment aisé de trouver de nouveaux clients. Les « employeurs » ont un haut degré de décision sur leur situation professionnelle, à la fois en termes de licenciement de leurs employés et de congés pour des raisons personnelles ou familiales.

En revanche, les « travailleurs stables à leur propre compte » n'emploient pas de personnel, mais sont indépendants sur les plans économique et opérationnel. Seule une petite fraction (12 %) des travailleurs indépendants de ce groupe sont devenus des travailleurs indépendants par nécessité et, à l'instar des « employeurs », beaucoup ont plus d'un client (93 %) et peuvent facilement en trouver de nouveaux (53 %). Neuf membres de ce groupe sur dix peuvent prendre un congé quand ils le souhaitent. Ils ont tendance à gagner plus que les autres groupes, à l'exception des « employeurs ». Ce

groupe est le plus fortement représenté dans le pays qui a connu la plus forte croissance du travail indépendant au cours de la dernière décennie : les Pays-Bas. Moins de la moitié des travailleurs indépendants (41 %) aux Pays-Bas peuvent toutefois être classés dans la catégorie des « travailleurs stables à leur propre compte ».

De l'autre côté du spectre, un travailleur indépendant sur quatre appartient aux groupes « vulnérables » (17 %) ou « dissimulés » (8 %). Les travailleurs indépendants de ces groupes se trouvent généralement dans des situations plus précaires, disposent de niveaux de revenu et de sécurité de l'emploi inférieurs, et jouissent d'une moindre autonomie de travail et d'une plus grande dépendance. Leurs conditions de travail sont globalement défavorables et cela semble correspondre à des niveaux inférieurs en termes de santé et de bien-être.

Les travailleurs indépendants du groupe « vulnérables » sont étiquetés comme tel parce qu'ils sont de faibles revenus et ne disposent pas de sécurité financière en cas de maladie (54 %). Il leur est également difficile de changer leur situation, car ils sont économiquement dépendants : 55 % ont un seul client et 48 % ont du mal à trouver de nouveaux clients. Généralement, une grande partie des travailleurs indépendants de ce groupe n'évaluent pas leur situation de travail de manière très positive — 40 % sont devenus des travailleurs indépendants par nécessité. Les travailleurs indépendants « vulnérables » sont surreprésentés dans l'agriculture et la réduction du poids relatif de l'agriculture dans l'emploi explique les baisses les plus fortes du travail indépendant.

Les travailleurs indépendants « dissimulés » présentent de nombreuses caractéristiques similaires à celles des « vulnérables » (dépendance économique, précarité), mais leur caractéristique la plus frappante est qu'ils ont peu de marge de manœuvre dans l'organisation de leur travail. Par exemple, seuls 15 % ont le pouvoir de licencier d'autres travailleurs et, pour 33 %, il est difficile de prendre des congés à court terme, ce qui pourrait indiquer un type de subordination typique d'une relation employeur — employé (d'où le terme de travail indépendant « dissimulé »). Les deux tiers (65 %) des travailleurs indépendants de ce groupe sont rémunérés sur une base hebdomadaire ou mensuelle. Dans l'ensemble, les travailleurs indépendants « dissimulés » ont une situation de travail très similaire à celle des salariés sans jouir des mêmes droits (protection contre le licenciement, droits au congé, etc.) ou de la même protection sociale. Le Royaume-Uni, pays qui a connu une forte augmentation du travail indépendant, connaît de loin la représentation la plus forte de ce type de travailleurs indépendants (21 %).

Enfin, un travailleur indépendant sur quatre appartient à un groupe peut-être plus traditionnel : « petits commerçants et agriculteurs ». La situation est plus contrastée pour ce groupe : elle combine des conditions de travail à la fois favorables et défavorables. Les membres de ce groupe ont tendance à être indépendants sur le plan économique et à travailler de manière autonome, mais ont des difficultés à faire leur travail — 40 % déclarent « avoir du mal à assumer la responsabilité de gérer une entreprise ». Cela est probablement dû à leurs longues semaines de travail : plus de 7 « petits commerçants et agriculteurs » sur 10 travaillent au moins 6 jours par semaine.



L'analyse par groupes ci-dessus confirme les recherches antérieures (voir la section 2) et montre que les frontières entre travail salarié et travail indépendant sont floues dans la mesure où les conditions de travail de certains travailleurs indépendants — les « vulnérables » et les « dissimulés » — sont proches de celles des salariés. La situation de ces travailleurs indépendants a suscité un débat animé dans de nombreux États membres à propos du statut juridique de certains groupes, de plus en plus de travailleurs semblant appartenir à la catégorie des « travailleurs économiquement dépendants » (ou aussi) des « indépendants dépendants » et, des « faux (ou pseudo) indépendants » (Eurofound 2017).

## **2. Accès à la protection sociale pour les indépendants : donner un sens à la diversité**

La question est dès lors de savoir comment la grande diversité des travailleurs indépendants décrite dans la section 1 affecte leur accès à la protection sociale<sup>5</sup>. Les recherches montrent qu'en général, les travailleurs indépendants sont moins protégés que les salariés en termes d'accès « légal » et « effectif » à la protection sociale (Spasova *et al.* 2017 ; Matsaganis *et al.* 2016 ; Fondeville *et al.* 2015 ; Fachinger et Frankus 2015 ; Westerveld 2012), même si des nuances très importantes existent.

Ainsi, même si la situation varie beaucoup d'un pays à l'autre, les travailleurs indépendants ont généralement le même accès légal que les salariés aux régimes « non assurantiels » (non contributifs)<sup>6</sup>. Le plus souvent, il s'agit de régimes universels, c'est-à-dire l'assistance sociale, les soins de longue durée et les prestations familiales, financés par la fiscalité générale et ne dépendant pas du statut professionnel.

Cependant, les travailleurs indépendants n'ont souvent pas accès à certains régimes (contributifs) fondés sur l'assurance (Spasova *et al.* 2017 ; Matsaganis *et al.* 2016 ; Fachinger et Frankus 2015 ; Westerveld 2012 ; Dekker 2011). En outre, même s'ils ont *légalement* accès à la protection sociale, leur accès *effectif* est souvent entravé par des conditions d'éligibilité adaptées au travail salarié, des questions de transférabilité des prestations entre régimes et une sous-assurance découlant de cotisations sur base contributive minimale<sup>7</sup>. De plus, les travailleurs indépendants peuvent être soumis à

5. Les principaux régimes de protection sociale examinés dans ce chapitre sont les soins de santé, la maladie, la maternité/paternité, les pensions de vieillesse, le chômage, l'assistance sociale, l'invalidité, les accidents/maladies au travail et les prestations familiales. L'accès légal renvoie au droit inscrit dans la loi d'accéder à la protection sociale, tandis que l'accès effectif est lié au respect des conditions d'éligibilité afin d'accumuler des droits et de recevoir des prestations.
6. Les régimes assurantiels (régimes contributifs) reposent sur les cotisations de sécurité sociale payées par le travailleur et/ou l'employeur. Les régimes non assurantiels (non contributifs) sont financés par des impôts (allocations familiales, certaines formes de soins de santé et de soins de longue durée et certaines prestations d'assistance sociale sous conditions de ressources). Ces derniers sont accordés indépendamment du statut d'une personne en matière d'emploi. La distinction entre des régimes de protection sociale assurantiels (non contributifs) et des régimes de protection sociale assurantiels (contributifs) est une tâche difficile pour plusieurs raisons : dans certains pays, il peut y avoir une combinaison de prestations (contributives et non contributives) pour le même risque. En outre, le même régime peut être contributif dans un pays et non contributif dans un autre.
7. En général, les indépendants s'assurent, dans la mesure du possible, au niveau de revenu minimum requis (par exemple BG, RO, ES). Dans certains pays (par exemple, BG, RO), les travailleurs indépendants ont le choix de s'assurer au niveau du salaire minimum (pour plus de détails, voir Spasova *et al.* 2017).



des périodes d'attente plus longues et bénéficier de périodes de prestations plus courtes que les salariés (Spasova *et al.* 2017 ; Fondeville *et al.* 2015). Cette section se concentre principalement sur l'accès légal (section 2.1), tout en soulignant les tendances générales concernant l'accès effectif (section 2.2).

## 2.1 Accès légal à la protection sociale pour les travailleurs indépendants

### 2.1.1 Accès aux régimes assurantiels

*Pourquoi l'accès légal à certaines prestations, telles que les prestations de maladie ou de chômage, est-il important pour les travailleurs indépendants ?* Un travailleur indépendant et à revenu élevé appartenant aux groupes économiquement les plus viables (« employeurs » ou « travailleurs stables à leur propre compte » – voir section 1) n'a pas nécessairement besoin d'être assuré contre ces risques. En fait, certains affirment que les risques tels que le chômage sont des risques d'entreprise inhérents à la création et à la gestion d'une entreprise (BusinessEurope 2018a). *Cependant, comment un travailleur indépendant « vulnérable » ou « dissimulé » se débrouille-t-il face à la même situation ?* Si ces derniers groupes ne sont pas protégés, ils risquent davantage de tomber dans la pauvreté et l'exclusion sociale et d'avoir recours aux filets de sécurité de la protection sociale. L'accès légal est donc lié à l'égalité d'accès aux droits sociaux, c'est-à-dire à la possibilité de bénéficier d'une couverture obligatoire ou à la possibilité de participer à un régime de protection sociale.

Les régimes assurantiels des travailleurs indépendants peuvent être divisés en deux groupes<sup>8</sup>. Le premier peut être considéré comme principalement lié à un travail rémunéré<sup>9</sup>, constitué de régimes auxquels les travailleurs indépendants ont généralement légalement accès : assurance maladie, invalidité, pension de vieillesse et prestations de maternité/paternité. Le deuxième groupe comprend les prestations principalement liées à une relation de travail salarié, auxquels les travailleurs indépendants n'ont, pour la plupart, pas accès ou ne peuvent adhérer que sur une base volontaire. Les principales lacunes en matière d'accès légal concernent en fait les prestations de maladie, de chômage, d'accidents et maladies du travail. Comme le montre le tableau 1, pas moins de quinze États membres n'offrent pas d'accès aux allocations de chômage, douze ne donnent pas accès aux prestations d'accidents/maladies du travail et trois aux prestations de maladie. Il est important de noter que les travailleurs indépendants considèrent précisément ces régimes comme les branches les plus importantes de la protection sociale à assurer après les pensions de vieillesse (Codagnone *et al.* 2018).

- 
8. Il convient de noter que l'accès légal à ces régimes est encore compliqué par la possibilité de participer, de se retirer et d'exonérer certaines catégories de travailleurs indépendants. Les travailleurs indépendants peuvent également avoir droit uniquement aux prestations sous conditions de ressources (non contributives) de certains régimes comprenant des prestations contributives et non contributives, tandis que les travailleurs salariés peuvent avoir accès aux deux.
  9. Selon l'OIT (2016), il existe quatre types de régimes de protection sociale liés à la relation de travail : ceux liés à 1) un contrat avec un employeur spécifique ; 2) à un travail salarié ; 3) à une participation à un « travail rémunéré », qui comprend les revenus d'un travail indépendant ; et 4) statut de résident (OIT 2016).

Tableau 1 Principales lacunes en matière d'accès légal pour les travailleurs indépendants

Régime de protection sociale	Pas d'accès légal	Accès légal	
		Obligatoire	Volontaire
Chômage	BE, BG, CY, DE, EE <sup>a</sup> , EL <sup>b</sup> , FR, IE <sup>a</sup> , IT, MT <sup>a</sup> , NL, LT <sup>b</sup> , LV, PT <sup>b</sup> , UK <sup>a</sup>	CZ, HR, HU, LU, SI, SK <sup>c</sup> , PL	AT <sup>e</sup> , DK, ES, FI, RO, SE
Accidents et maladies du travail	BE, BG, CY, CZ, DE, DK, IE, LT, LV, NL <sup>b</sup> , SK, UK	EE, EL, HR, HU, IT, PL, LU, MT, SE, SI	AT <sup>e</sup> , ES <sup>d</sup> , FI <sup>d</sup> , FR <sup>b</sup> , PT, RO <sup>d</sup>
Prestations de maladie	EL <sup>b</sup> , IE <sup>a</sup> , IT	AT <sup>e</sup> , BE, CY, DE <sup>e</sup> , DK, ES <sup>d</sup> , FI, FR, HR, HU, LU, LT, LV, MT, PT <sup>e</sup> , SE, SI, SK <sup>c</sup> , UK <sup>c</sup>	BG, CZ, EE, NL, PL, RO <sup>d</sup>

Source: Spasova *et al.* (2017), Fondeville *et al.* (2015), Commission européenne (2017b et 2018b). Le tableau ne prétend pas être exhaustif : a) accès uniquement aux prestations soumises à des conditions de ressources ; b) accès uniquement à certaines catégories d'indépendants ; c) opt-out et exemptions et d) accès obligatoire/volontaire selon la catégorie d'indépendants.

Afin de simplifier la réalité complexe des dispositions juridiques nationales, Spasova *et al.* (2017) classent l'accès légal à la protection sociale pour les travailleurs indépendants en Europe en quatre groupes (voir tableau 2), en utilisant deux critères principaux. Le premier concerne la couverture obligatoire des travailleurs indépendants par des régimes d'assurance (similaires au travail salarié). Le deuxième critère concerne la possibilité pour les travailleurs indépendants de participer volontairement à un programme dans les cas où, contrairement aux salariés, ils ne sont pas obligatoirement couverts<sup>10</sup>.

Tableau 2 Accès légal aux régimes d'assurance pour les travailleurs indépendants dans l'UE

Systèmes « inclusifs »	Systèmes à « accès optionnel »	Systèmes « partiellement exclusifs »	Patchwork de systèmes à « accès optionnel » et « partiellement exclusif »
HR, HU, LU, SI	AT, CZ, DK, ES, FI, PL, RO, SE	BE, CY, EL, FR, IT, LT, LV, MT, SK	BG, DE, EE, IE, NL, PT, UK

Source: basé sur Spasova *et al.* 2017.

Dans le groupe « accès inclusif », composé de quatre États membres seulement, les travailleurs indépendants, tout comme les travailleurs salariés, doivent être assurés dans le cadre de tous les régimes assurantiels.

Dans le groupe « accès optionnel » (huit États membres), les travailleurs indépendants, à la différence des travailleurs salariés, ne sont pas obligatoirement assurés dans un ou plusieurs régimes de protection sociale, mais peuvent choisir d'y souscrire

10. Des exceptions à l'obligation d'être assuré peuvent s'appliquer dans certains pays pour chacun des quatre groupes. Par exemple, il peut exister des seuils de revenu en dessous desquels les travailleurs indépendants ne sont pas tenus d'être assurés.

volontairement<sup>11</sup>. En Autriche, par exemple, les travailleurs indépendants peuvent souscrire à l'assurance chômage. En République tchèque et en Pologne, ils peuvent choisir de contracter une assurance maladie et maternité.

Le groupe des « systèmes partiellement exclusifs » est le plus important, composé de neuf États membres où les travailleurs indépendants, contrairement aux travailleurs salariés, n'ont pas accès et, contrairement au groupe précédent, ne peuvent pas souscrire à un ou plusieurs régimes assurantiels. Ils n'ont, par exemple, pas d'accès à l'assurance chômage dans sept de ces pays<sup>12</sup>.

Enfin, le groupe résiduel de sept États membres est un « patchwork de systèmes 'à accès optionnel' et de systèmes 'partiellement exclusifs' » dans la mesure où il combine les caractéristiques des deux groupes. Les travailleurs indépendants de ce groupe ne sont pas tenus d'être assurés par un ou plusieurs régimes d'assurance. Ils *peuvent* souscrire à certains régimes, mais sont *complètement exclus* d'autres. Par exemple, en Bulgarie, les travailleurs indépendants peuvent adhérer au régime d'assurance maladie, mais sont exclus des régimes de maladies professionnelles et d'accidents du travail, ainsi que de chômage. Il convient de noter que ce groupe « patchwork » comprend certains pays où la situation est plutôt spécifique (par exemple, EE, IE, PT et UK). En Irlande et au Royaume-Uni par exemple, les travailleurs indépendants n'ont pas accès à certains régimes d'assurance et n'ont pas la possibilité d'y souscrire. Ils peuvent toutefois prétendre à une prestation soumise à des conditions de ressources et couvrant des circonstances similaires.

Bien que les limites entre les quatre groupes ne soient pas étanches, cette classification indique clairement deux particularités principales. Premièrement, il existe une grande diversité parmi les États membres dans la manière dont ils traitent de l'accès légal à la protection sociale pour les travailleurs indépendants. Deuxièmement, les travailleurs indépendants ont des droits d'accès à la protection sociale moins étendus que les travailleurs salariés. Seuls douze États membres de l'UE offrent un accès complet, à savoir une assurance obligatoire ou volontaire dans le cadre de tous les régimes de protection sociale obligatoires (groupes « système inclusifs » et « systèmes à accès optionnel »).

### 2.1.2 Protection sociale hybride pour les travailleurs indépendants

En plus de la situation complexe en matière d'accès légal pour les travailleurs indépendants, la section 1 a évoqué l'émergence d'un second défi majeur. Depuis le début de la crise, on peut effectivement observer une hybridation de la protection sociale des « indépendants dépendants » (ou « travailleurs économiquement dépendants »).

En termes d'accès légal à la protection sociale, les « indépendants dépendants » peuvent être classés quelque part entre le travail salarié et le travail indépendant. Ils sont mieux

---

11. Il convient de noter que la situation en matière d'assurance chômage dans certains pays de ce groupe prend une forme spécifique (DK, FI, SE). Dans ces pays, il existe un système de chômage à deux niveaux : une prestation publique et un régime d'assurance volontaire accessible à tous les types d'emploi.

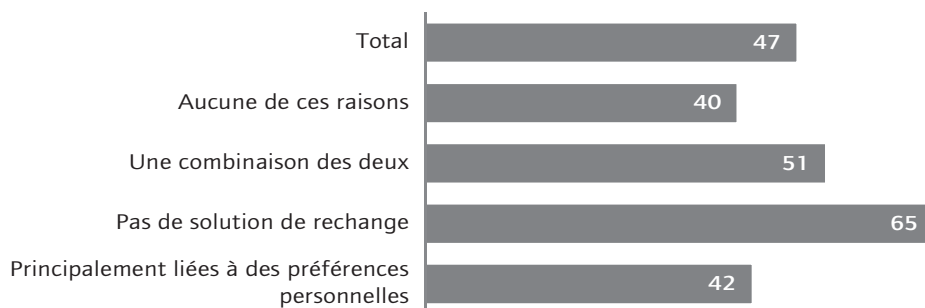
12. BE, CY, FR, IT, LT, LV, MT.

protégés dans certains pays que les autres travailleurs indépendants, en particulier en ce qui concerne les indemnités de chômage, maladie et accidents et maladies du travail. Cependant, dans certains cas, les « indépendants dépendants » sont soumis à des conditions d'éligibilité et de versement de prestations différentes de celles des travailleurs salariés (voir les illustrations du tableau A1 en annexe).

## 2.2 Accès effectif à la protection sociale

Outre la diversité en matière d'accès légal, il existe plusieurs problèmes en ce qui concerne l'accès *effectif* des travailleurs indépendants à la protection sociale. À titre d'illustration, les perceptions des travailleurs indépendants sur leur accès aux prestations de maladie sont particulièrement révélatrices. Dans la plupart des États membres, ils ont un accès légal (au moins volontaire) aux prestations de maladie. Cependant, 47 % des travailleurs indépendants dans l'UE indiquent qu'ils ne seraient pas en sécurité financièrement s'ils avaient une maladie de longue durée (graphique 3). C'est particulièrement le cas pour ceux qui sont devenus indépendants en raison d'un manque d'alternatives — ce sont les travailleurs indépendants qui se considèrent les plus vulnérables financièrement.

Graphique 3 Si j'avais une maladie de longue durée, je serais financièrement en sécurité\*



\* % de travailleurs indépendants qui ont tendance à être en désaccord ou fortement en désaccord, en fonction des raisons principales de travail indépendant.

Source : Eurofound (2017).

L'accès effectif à la protection sociale est très difficile à estimer faute de données nationales complètes. Malgré tout, quatre résultats principaux émergent des recherches existantes (Behrendt et Nguyen 2018 ; Spasova *et al.* 2017 ; Matsaganis *et al.* 2016 ; Fondeville *et al.* 2015). Premièrement, dans de nombreux cas, les critères d'éligibilité à la protection sociale sont historiquement adaptés au travail salarié ou sont plus stricts pour les travailleurs indépendants, ce qui peut entraver leur accès. Ces critères d'éligibilité concernent principalement les périodes de cotisation, la durée plus courte des prestations ainsi que les délais d'attente (par exemple pour les prestations de

maladie)<sup>13</sup>. Au Portugal par exemple, la période maximale de versement des prestations de maladie est trois fois plus courte et la période d'attente est dix fois plus longue pour les travailleurs indépendants que pour les travailleurs salariés. Ces conditions expliquent sans aucun doute la très faible proportion de travailleurs indépendants (2,4 %) parmi le nombre total de bénéficiaires de prestations de maladie (2016) au Portugal.

Deuxièmement, les possibilités d'accès volontaire, d'exclusion et d'exemption peuvent influencer sur l'accès effectif à la protection sociale. Troisièmement, la manière dont est évalué le revenu sur lequel les travailleurs indépendants paient des cotisations<sup>14</sup> peut jouer un rôle important en matière d'adéquation des prestations (voir les exemples au tableau A2, annexe).

Quatrièmement, l'accès effectif peut être entravé par l'absence de transférabilité en matière de droits sociaux. C'est surtout le cas pour les régimes de retraite et en particulier des régimes de retraite professionnels. Par exemple, dans certains États membres où les retraites professionnelles ont des taux de couverture très élevés pour les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants peuvent n'y avoir qu'un accès limité, voire aucun accès du tout (Commission européenne et CPS 2018 ; Spasova *et al.* 2017). L'accès à l'information et aux procédures administratives peut également compliquer l'accès effectif, notamment en ce qui concerne les prestations de vieillesse, d'invalidité et d'accidents/maladies du travail (Codagnone *et al.* 2018).

Cette section a montré que les États membres diffèrent grandement en ce qui concerne le degré de couverture des travailleurs indépendants dans leurs systèmes de protection sociale et que, dans nombre d'entre eux, les travailleurs indépendants n'ont pas d'accès légal à certains régimes de protection sociale. De plus, même si l'accès légal est garanti, l'accès effectif peut faire défaut. La section suivante se concentre sur de la manière dont cette question a été traitée au niveau de l'UE par la Commission européenne.

### **3. Quand l'Europe s'implique : d'un discours économique à un discours de protection sociale sur le travail indépendant**

Dans le discours politique de l'UE, le travail indépendant a surtout été considéré comme un outil permettant de rendre les marchés du travail plus flexibles et de stimuler l'emploi. Le travail indépendant a en effet été perçu comme un moyen de « faire face aux besoins de restructuration, de réduire les coûts de main-d'œuvre directs ou indirects et de gérer les ressources de manière plus souple face à des circonstances économiques imprévues » (Commission européenne 2006 : 8).

---

13. AT, BE, EE, FR, HR, LU, PL, PT, SE, SI.

14. L'évaluation de la base contributive joue un rôle important dans l'accumulation des droits pour les travailleurs indépendants. D'une part, si les cotisations sociales sont versées sur la base d'une évaluation des revenus très faible, cela peut entraîner un faible niveau de prestations. Par contre, si la base de référence est trop élevée, le travailleur indépendant peut ne pas être en mesure de payer les cotisations requises. Ces questions peuvent être liées à la manière de calculer la période de référence : revenus versés sur de longues périodes antérieures, paiements anticipés (versements anticipés à la sécurité sociale), paiements d'arriérés, sous-déclaration ou non-déclaration de revenus, etc.

### 3.1 La situation sociale des travailleurs indépendants dans le discours de l'UE : antécédents

Si la situation sociale des travailleurs atypiques a été couverte par plusieurs initiatives juridiques spécifiques de l'UE<sup>15</sup>, les travailleurs indépendants y ont rarement été inclus. Ce n'est pas très surprenant dans la mesure où les traités de l'UE ne font pas du tout référence au travail indépendant.

Et pourtant, entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, des discussions au niveau européen ont eu lieu sur la situation sociale des travailleurs indépendants, couvrant des questions telles que la diversité des revenus, les conditions de travail et la zone grise entre travail indépendant et travail salarié (Supiot *et al.* 1999 ; Commission européenne 2006). La question spécifique de la protection sociale des travailleurs indépendants a toutefois rarement été abordée. La Recommandation du Conseil de 1992 sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale constitue une exception. Cette Recommandation a été publiée dans le contexte favorable de l'« ère » Delors, au cours de laquelle des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine de la politique sociale de l'UE. La Recommandation identifiait des objectifs communs et invitait les États membres à « examiner la possibilité d'introduire et/ou de développer une protection sociale appropriée pour les travailleurs indépendants » (Conseil des Communautés européennes 1992 : 2).

Certaines questions relatives à la protection sociale des travailleurs indépendants ont été abordées indirectement lors des discussions autour du Livre vert sur l'avenir du droit du travail (2006). Le document reconnaissait l'existence de questions telles que la protection sociale plus faible des travailleurs indépendants, la zone grise des « indépendants dépendants » et leurs droits sociaux flous, ainsi que celle des transitions de plus en plus nombreuses entre statuts professionnels (Commission européenne 2006). Pour différentes raisons, ce document a suscité de nombreuses critiques de la part des syndicats et des employeurs, y compris des représentants des travailleurs indépendants et des organisations de la société civile, et n'a abouti à rien de concret (Westreveld 2012).

Depuis le début de la crise économique en 2008, l'intérêt pour la situation sociale des travailleurs indépendants s'est toutefois accru au niveau de l'UE. Les documents de l'UE ont commencé à mettre en évidence certains problèmes, notamment en ce qui concerne la protection sociale du « faux » travail indépendant et du travail indépendant « dépendant » (CESE 2013, CESE 2010, Commission européenne 2010). Fait important, en 2010, la directive relative à l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante portait sur des questions de protection sociale telles que le droit aux prestations de maternité (directive 2010/41/CE<sup>16</sup>). En 2016, la Commission européenne a créé un précédent en adressant aux Pays-

---

15. Comme la directive 97/81/CE du Conseil sur le travail à temps partiel ; Directive 1999/70 /CE du Conseil sur le travail à durée déterminée ; Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil relative au travail intérimaire (JO L 327 du 5 décembre 2008, p. 9). Pour une liste exhaustive, voir Commission européenne (2018a).

16. Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil.

Bas une recommandation spécifique sur le sujet, appelant à prendre des mesures pour résoudre les problèmes liés à la forte augmentation du nombre de travailleurs indépendants sans employés, y compris la promotion de « l'accès des travailleurs indépendants à une protection sociale abordable » (Commission européenne 2016 : 5)<sup>17</sup>. Un rapport et une résolution du Parlement européen de 2016 ont également souligné l'importance pour toutes les personnes, quel que soit leur statut de salarié ou d'indépendant, d'avoir accès à la protection sociale (Parlement européen 2016).

### 3.2 L'initiative de l'UE sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants

La question de l'accès à la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants est devenue l'une des priorités essentielles de l'agenda social de l'UE en 2017, notamment dans le sillage de la dynamique politique créée par le socle européen des droits sociaux (Principe 12) initié par la Commission Junker (Sabato et Corti dans ce volume ; Commission européenne 2017d). La Commission européenne a lancé une consultation en deux étapes (avril 2017 - janvier 2018) des partenaires sociaux sur une éventuelle initiative législative ou non législative de l'UE dans le domaine de la protection sociale en vertu de l'article 154 (2), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La mise à l'agenda législatif de l'UE de la protection sociale, en particulier pour les travailleurs indépendants, représente sans doute une étape importante dans le discours et l'action de l'UE. C'est une étape ambitieuse pour trois raisons. Premièrement, la protection sociale relève essentiellement de la compétence des États membres : l'UE a principalement des compétences en matière de coordination et non de conception des politiques de sécurité sociale. Deuxièmement, alors que les traités fournissent une base juridique à la politique de protection sociale des travailleurs (y compris les travailleurs atypiques)<sup>18</sup>, comme mentionné ci-dessus, il n'existe aucune disposition juridique traitant de la protection sociale des travailleurs indépendants. Ainsi, l'initiative portant sur ces derniers a été fondée sur la « clause de flexibilité » (article 352 TFUE)<sup>19</sup>. Troisièmement, la protection sociale des travailleurs indépendants peut sembler constituer une « contradiction dans les termes » pour certains, car le travail indépendant est fondamentalement associé à l'idée de risques volontairement consentis en tant qu'entrepreneur (voir la discussion sur les regroupements à la section 1).

---

17. Jugeant la réponse politique néerlandaise dans ces domaines insuffisante, la Commission a réitéré la même recommandation en 2017 (Commission européenne 2017c).

18. L'article 153 TFUE peut servir de base juridique pour relever les défis en matière de couverture dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale pour les personnes occupant un emploi atypique. L'article 153(1) (c) TFUE prévoit, dans certaines limites, que l'UE adopte une législation dans le domaine de « la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs » qui pourrait être utilisée pour créer le nouvel acquis nécessaire en vue de traiter des différences en matière de couverture par la protection sociale pour les personnes occupant un emploi atypique. L'article 153(2) permet au législateur de l'Union d'adopter des mesures, y compris des directives fixant des exigences minimales, dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs.

19. L'article 352 TFUE (soit cette « clause de flexibilité ») permet à l'UE d'agir « pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ». Voir informations supplémentaires ici : [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/role-flexibility-clause\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/role-flexibility-clause_en.pdf)



### 3.2.1 Un processus de consultation en deux étapes

Trois questions principales en matière de protection sociale ont été identifiées au cours de la première phase : a) les lacunes en matière d'accès légal et effectif à la protection sociale ; b) l'absence de transférabilité des droits ; et c) le manque de transparence lié à la complexité de la réglementation et au faible accès à l'information sur les droits en matière de sécurité sociale. Le document de consultation de la deuxième phase portait sur les mêmes questions, mais de manière plus approfondie. Par exemple, en ce qui concerne la couverture formelle et efficace de la protection sociale, la Commission a pesé les avantages et désavantages de disposer d'une couverture obligatoire/volontaire (Commission européenne 2017e).

À aucun moment de la consultation, les partenaires sociaux ne sont parvenus à un accord sur la conclusion de négociations (pour plus de détails, voir Clauwaert dans ce volume). Et pourtant, pendant les deux étapes, les syndicats ont réclamé une assurance obligatoire pour les personnes occupant tous les types d'emplois et ont appelé la Commission à aborder la question des prestations sociales adéquates. La Confédération européenne des syndicats (CES) a en outre exprimé sa volonté d'engager des négociations, tout en considérant qu'une directive était l'instrument le plus approprié (CES 2017a et 2017b). Les employeurs ont toutefois souligné que les travailleurs indépendants constituent un groupe hétérogène et que le travail indépendant peut devenir moins compétitif et attrayant s'il est obligatoire de contribuer à la protection sociale. Selon eux, une initiative législative de l'UE n'était ni nécessaire ni appropriée, la protection sociale relevant de la compétence des États membres. Au niveau de l'UE, la question devrait donc être abordée principalement par le biais du Semestre européen et des instruments de gouvernance « souple » (*soft governance*). En conséquence, les employeurs n'ont exprimé aucune volonté d'engager des négociations (BusinessEurope 2017 et 2018b).

### 3.2.2 Une proposition de Recommandation du Conseil

Face à l'absence de négociations, la Commission européenne a pris l'initiative et a annoncé le 13 mars 2018 une proposition de Recommandation du Conseil relative à un ensemble commun d'éléments de base pour la conception des systèmes de protection sociale des États membres (voir aussi Clauwaert dans ce volume). Ces éléments constitutifs ne sont pas contraignants, mais la Commission estime qu'ils peuvent néanmoins constituer une base solide pour créer des conditions équitables entre les États membres dans la manière dont ils comblent les lacunes en matière d'accès à la protection sociale<sup>20</sup>.

Fondamentalement, la Recommandation proposée réitère les trois problèmes clés identifiés lors du processus de consultation en deux étapes (section 3.2.1). Cependant, elle met l'accent sur certains éléments spécifiques :

<sup>20</sup>. La Recommandation du Conseil requiert l'unanimité et est fondée sur l'article 292 TFUE, en combinaison avec les articles 153 (1) (c) et 153 (2), troisième alinéa, ainsi que 352 TFUE.



- même s'il n'y a qu'une différence subtile par rapport aux documents de consultation, le discours de la Recommandation proposée est davantage axé sur les droits sociaux en tant que tels, et puis seulement sur leur importance pour les marchés du travail et la croissance économique ;
- le texte est lié aux idées et aux instruments progressistes de l'Organisation internationale du travail (OIT) appelant à la création de socles nationaux de protection sociale ;
- le revenu adéquat des prestations de protection sociale est devenu l'une des pierres angulaires de l'initiative ;
- l'assurance obligatoire est clairement considérée comme l'option principale tant pour les travailleurs salariés que pour les travailleurs indépendants pour la plupart des régimes de protection sociale. L'assurance volontaire est considérée comme une « solution appropriée » uniquement pour les prestations de chômage des travailleurs indépendants ;
- enfin, l'existence de catégories de travailleurs indépendants aux situations sociales différentes est clairement reconnue. En outre, le texte fait référence à l'utilisation abusive du travail indépendant en cas de relation de travail subordonné (Commission européenne 2018b).

La proposition de Recommandation constitue une avancée significative, du moins sur le plan des idées, dans la mesure où elle reconnaît et sensibilise aux lacunes de la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants. Les documents accompagnant les deux étapes de la consultation et le projet de Recommandation ont progressivement inclus (et approfondi) des questions telles que l'accès légal et effectif, la transférabilité, l'accès à l'information et l'adéquation des prestations (Commission européenne 2018a et b et 2017b, 2017f, 2017e). La plupart de ces idées, en particulier l'adéquation des prestations et la large couverture de l'assurance obligatoire, figuraient parmi les propositions de la Confédération européenne des syndicats lors du processus de consultation (CES 2017a et 2017b).

Dans le contexte plus large du socle européen des droits sociaux et du « paquet pour l'équité et la justice » sociale, la proposition de Recommandation du Conseil constitue une étape prometteuse vers le rétablissement de l'idée de « l'Europe sociale ». On peut y voir une reconnaissance (certes tardive) que la déréglementation des marchés du travail a des conséquences importantes sur la protection sociale. Pour reprendre les termes de Crespy et Schmidt, « essayer d'évaluer dans quelle mesure les pays traitent de la protection sociale, c'est avant tout évaluer leur récupération après une période de mise en œuvre de mesures d'austérité et de réduction des États-providence de 2010 à 2013 » (Crespy et Schmitt 2017). En effet, la Commission a mis ces questions plus fermement à l'ordre du jour par le biais de divers canaux (par exemple, l'*Examen annuel de la croissance 2018* ou le *Rapport conjoint sur l'emploi 2018* de l'UE).

L'avenir de la proposition de Recommandation n'est toutefois pas clair et il est difficile de prédire son sort, sans parler du véritable impact qu'elle aura dans l'orientation des politiques des États membres. Le résultat dépendra principalement de l'agenda politique de la prochaine Commission européenne, des résultats des élections européennes de 2019 et de la situation politique et économique dans les États membres.

## Conclusions

Aujourd'hui, et notamment depuis la crise économique, les actifs indépendants ne peuvent plus être perçus comme des représentants archétypiques des professions libérales aisées. Comme décrit dans la section 1, les travailleurs indépendants ont de nombreux visages. À une extrémité du spectre se trouvent les personnes bien nanties (« entrepreneurs » et « travailleurs à leur propre compte ») travaillant dans de bonnes conditions et dans des emplois de haute qualité, mais à l'autre extrémité se trouvent les indépendants « vulnérables » et « dissimulés », qui font face à des conditions de travail précaires et n'ont que des revenus faibles. Parmi ces dernières catégories, plus des deux tiers des travailleurs sont devenus indépendants de manière involontaire, c'est-à-dire par nécessité.

En outre, comme le montre la section 2, au sein de l'UE, les travailleurs indépendants ont légalement droit à une protection sociale moindre que celle des salariés. Ils n'ont souvent pas accès à certains régimes fondés sur l'assurance : principalement les indemnités de maladie, de chômage et d'accidents et maladies du travail. En outre, ils peuvent ne pas être en mesure de se constituer des droits suffisants en raison de difficultés à satisfaire aux critères d'éligibilité, à la faible transférabilité des droits antérieurs, etc.

Les conséquences de la crise économique et sociale et l'augmentation du travail indépendant sans employés ont conduit certains pays à choisir une protection sociale différenciée (« hybride ») pour les « indépendants dépendants », leur offrant ainsi une meilleure protection que les autres indépendants. Cette approche est discutable en termes d'équité sociale, en particulier dans des contextes où il est difficile de distinguer juridiquement le « travail indépendant dépendant » du « faux travail indépendant ».

Ce contexte de diversité croissante des dispositifs de travail indépendant et de renforcement de l'écart entre l'accès formel et l'accès effectif à la protection sociale s'est progressivement accompagné d'une prise de conscience au niveau politique. L'une des principales initiatives dans ce sens a été la proposition de la Commission européenne de 2018 relative à une Recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs et les travailleurs indépendants. Cette initiative fait écho aux idées sur la protection sociale des travailleurs indépendants qui circulaient dans le discours social de l'UE au début des années 90, mais qui sont restées lettre morte depuis lors. La résistance attendue des États membres et des employeurs explique sans doute pourquoi la Commission européenne a décidé de revenir à un instrument de « gouvernance souple » (en l'occurrence une Recommandation du Conseil) plutôt qu'à une directive sur l'accès à la protection sociale. Le choix de l'instrument politique, qui dépend d'un vote à l'unanimité au sein du Conseil, illustre la difficulté de passer d'une proclamation de principes à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux « sur le terrain ».

Cette initiative devrait certainement se voir bien accueillie par certains travailleurs indépendants confrontés au pire des deux mondes : le risque de la dépendance économique et de la précarité par nécessité, sans couverture sous certains régimes de protection sociale. Ces travailleurs indépendants méritent certainement une réponse des décideurs politiques. Au-delà de la situation spécifique de certaines formes de

travail indépendant particulièrement précaire, les systèmes nationaux de protection sociale doivent continuer à suivre l'évolution du monde du travail et à s'y adapter afin d'assurer une protection sociale pour tous.

## Références

- Behling F. et Harvey M. (2015) The evolution of false self-employment in the British construction industry: A neo-Polanyian account of labour market formation, *Work, Employment and Society*, 29(6), 969–988.
- Behrendt C. et Nguyen A. (2018) Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work, ILO Future of Work Research Paper Series, Paper, 1.
- Binder M. et Coad A. (2013) Life satisfaction and self-employment: A matching approach. *Small Business Economics*, 40(4), 1009–1033.
- Bosch N., van Vuuren D., Wilkens M. et Roelofs G. (2012) De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking, CPB background document, Centraal Planbureau, Den Haag, 19 décembre 2012.
- BusinessEurope (2017) Position on first-stage consultation of the EU social partners on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights, Bruxelles, 23 juin 2017.
- BusinessEurope (2018a) Council Recommendation on access to social protection – a BusinessEurope position paper, Bruxelles, 19 avril 2018.
- BusinessEurope (2018b) Position on second-stage consultation of the EU social partners on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights, Bruxelles, 4 janvier 2018.
- CES (2017a) Position de la CES sur la consultation en première étape des partenaires sociaux de l'UE sur une éventuelle action visant à relever les défis de l'accès à la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi dans le cadre du socle européen des droits sociaux, adoptée au Comité Exécutif des 13 et 14 juin 2017.
- CES (2017b) Position de la CES sur la Deuxième phase de consultation des partenaires sociaux sur les actions possibles pour relever les défis de l'accès à la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi (dans le cadre du socle européen des droits sociaux), adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 13 et 14 décembre 2017.
- CESE (2010) Avis du Comité économique et social européen sur les nouvelles tendances du travail indépendant : le cas particulier du travail indépendant économiquement dépendant, Bruxelles, 19 avril 2010.
- CESE (2013) Avis du Comité économique et social européen sur « L'abus du statut de travailleur indépendant », Bruxelles, 21 mars 2013.
- Codagnone C. Lupiáñez-Villanueva F. Tornese P. Gaskell G., Veltri G., Vila J., Franco Y., Vitiello S. and Theben A., Ortoleva P., Cirillo V. et Fana M. (2018) Behavioural study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment, Bruxelles, Commission européenne.
- Commission européenne (2006) Livre vert Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle, COM (2006) 708, 22 novembre 2006.
- Commission européenne (2010) Self-employment in Europe, European Employment Observatory Review, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

- Commission européenne (2016) Recommandation de Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2016, COM (2016) 339 final, 18 mai 2016.
- Commission européenne (2017a) Annexe de la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, COM (2017) 677 final, 22 novembre 2017.
- Commission européenne (2017b) Analytical Document Accompanying the Consultation document. Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers, SWD (2016) 145 final, 12 juillet 2016.
- Commission européenne (2017c) Recommandation de Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2017, COM (2017) 518 final, 22 mai 2017.
- Commission européenne (2017d) Proposition de proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux, COM (2017) 251, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017e) Document de consultation, Deuxième 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, COM (2017) 7773 final, 20 novembre 2017.
- Commission européenne (2017f) Document de consultation, 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, COM (2017) 2610 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2018a) Proposition de Recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, COM (2018) 132 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018b) Commission Staff Working Document, Impact assessment, Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, SWD (2018) 132 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018c) Joint Employment Report as adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.
- Commission européenne et CPS (2018) The 2018 Pension Adequacy Report, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Bruxelles.
- Conseil des Communautés européennes (1992) Recommandation du Conseil, du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE), JO L 245, 26 août 1992, 49-52.
- Crespy A. et Schmidt V. (2017) La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité ?, in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, , ETUI et OSE, 107-123.
- De Moortel D. et Vanroelen C. (2017) Classifying self-employment and creating an empirical typology, technical report prepared for Eurofound, Dublin.
- Degryse C. (2016) Digitalisation of the economy and its impact on labour markets, Background Working Paper, 2 for the Conference 'Shaping the New World of Work', Bruxelles, ETUI.
- Dekker F. (2011) Flexible Employment, Risk and the Welfare State, Rotterdam, Erasmus University.
- Eurofound (2017) Exploring self-employment in the European Union, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

- European Centre for Liberal Professions (2014) *The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society*, Comité économique et social européen.
- Fachinger U. et Frankus A. (2015) *Freelancers, Self-Employment and the Insurance against Social Risks*, in Burcke A. (dir.) *The Handbook of Research on Freelancing and Self-Employment*, Senate Hall Ltd, 135-146.
- Fondeville N., Özdemir E., Lelkes O. et Ward T. (2015) *Recent changes in self-employment and entrepreneurship across the EU*, Research note, 6/2015, Bruxelles, Commission européenne.
- Gevaert J., De Moortel D., Wilkens M. et Vanroelen C. (2018) *What's up with the self-employed? A Cross-National Perspective on the self-employed's Work-Related Mental Well-being, SSM-Population Health*.
- Kenney M. et Zysman J. (2016) *The rise of the platform Economy'*, *Issues in Science and Technology*, XXXII(3), printemps 2016.
- Matsaganis M., Ozdemir E. Ward T. et Zvakou A. (2016) *Non-standard employment and access to social security benefits*, Research note, 8/2015, Bruxelles, Commission européenne.
- OIT (2016) *Non-standard employment around the world, Understanding challenges, shaping prospects*, Genève, Organisation internationale du travail.
- OIT (2017) *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*, Genève, Bureau international du travail.
- Parlement européen (2016) *Precarious employment in Europe: Patterns, trends and policy strategies*, Parlement européen, Bruxelles.
- Parlement européen (2017) *Un socle européen des droits sociaux, Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux, (2016/2095 (INI)), PT\_TA-PROV (2017) 0010*.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2010) *Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil, JO L 180, 15 juillet 2010, 1-6*.
- 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.
- Supiot A. *et al.* (1999) *Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport final, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Westerveld M. (2012) *The new self-employed: an issue for social policy?*, *European Journal of Social Security*, 14(3), 156-173.
- Williams C. et Lapeyre F. (2017) *Dependent self-employment: trends, challenges and policy responses in the EU*, *Employment Working Paper*, 228, Genève, Organisation internationale du travail.

## Annexe

Tableau A1 Exemples nationaux d'accès à la protection sociale pour les « indépendants dépendants »

Pays	« Indépendant dépendant »
Allemagne	Depuis 1999, les « indépendants à leur propre compte » qui dépendent d'un seul client sont soumis à une assurance obligatoire en matière de retraites, ce qui n'est pas le cas des autres catégories d'indépendants.
Italie	Une allocation de chômage a été introduite en 2015 pour les indépendants dépendants qui travaillent via des contrats de collaboration continue (co.co.pro., Collaborazioni coordinate a progetto).
Pays-Bas	Seuls les indépendants « dépendants » sont obligatoirement couverts par les régimes professionnels d'accident de travail. Les autres ne peuvent recourir qu'aux assurances privées.
Espagne	L'assurance contre les accidents de travail est obligatoire pour l'indépendant « dépendant » (« l'indépendant économiquement dépendant » – TRADE), mais volontaire pour les autres indépendants.
Portugal	Seuls les indépendants « dépendants » ont accès aux allocations de chômage.
Roumanie	Les indépendants « dépendants » bénéficient de l'assurance obligatoire en matière de santé et de retraite (qui est conditionnée à un certain niveau de revenu pour les autres indépendants). Mais contrairement aux travailleurs salariés, ils n'ont pas d'assurance obligatoire en matière de chômage.

Source : Ce tableau est basé sur une recherche antérieure (Spasova *et al.* 2017), Commission européenne (2017b et 2018b). Le tableau ne prétend pas être exhaustif.

Tableau A2 Exemples de questions liées à l'accès effectif à la protection sociale (accès optionnel et assiette de revenus)

Accès volontaire, <i>opt-outs</i> et exemptions	Bases contributives minimales faibles
<b>Roumanie</b> : seuls 10-11 % des indépendants sont couverts par les prestations de retraite, d'invalidité, de maladie ou de maternité.	<b>Lettonie</b> : 85-90 % des indépendants payent des cotisations basées sur le salaire minimal mensuel.
<b>République tchèque</b> : en septembre 2017, 15,37 % des indépendants (dont c'est l'activité économique principale) contribuent à l'assurance maladie.	<b>Espagne</b> : l'assiette moyenne mensuelle des indépendants est environ 36 % plus basse que celle des travailleurs salariés. 86,1 % des indépendants sont assurés au niveau de la base de cotisation minimale.
<b>Autriche</b> : la couverture par l'assurance chômage qui est volontaire est de 0,02 % de l'ensemble des indépendants (117 personnes en 2015).	<b>Slovénie</b> : 70 % des travailleurs indépendants payent des cotisations de sécurité sociale pour les retraites au seuil minimal.
<b>Finlande</b> : couverture de l'assurance chômage du deuxième pilier : indépendant seul : 20 % ; indépendant ayant des employés : 10 %.	<b>Estonie</b> : il existe un incitant légal à ne déclarer qu'un « revenu passif » plutôt qu'un actif » (le premier n'est pas soumis aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu). Il est estimé que les foyers disposant du revenu de leur entreprise sous-estiment de 62 % leur revenu actif.

Source : basé sur Spasova *et al.* (2017), Commission européenne (2017b et 2018b). Le tableau ne prétend pas être exhaustif.

## Chapitre 6

# Transition digitale dans l'Union européenne : quels impacts sur la qualité de l'emploi ?

Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani et Stéphanie Coster

« La crise est le moment où l'ancien ordre du monde s'estompe et où le nouveau tente de s'imposer en dépit de toutes les résistances et de toutes les contradictions. Cette phase de transition est justement marquée par de nombreuses erreurs et de nombreux tourments »

Antonio Gramsci<sup>1</sup>

### Introduction

Le terme générique de « digitalisation » est devenu ces dernières années un « mot à la mode », englobant un ensemble polymorphe de développements technologiques diversifiés, mais complémentaires (encadré 1). Cette révolution de l'économie et du travail s'inscrit dans le prolongement des changements initiés depuis les années 1970 lors de la « Troisième Révolution industrielle » par l'introduction de l'électronique et des technologies de l'information et de la communication (TIC) conduisant à de nouveaux niveaux d'automatisation des tâches et des processus complexes et une tertiarisation importante de l'économie. Si pour certains cette « révolution » ouvre la voie à un renouveau des économies européennes sur la voie d'une croissance économique accrue dans le cadre d'une mondialisation débridée (Commission européenne 2017 ; Van Ark 2014 ; Rifkin 2014), pour d'autres elle soulève de fortes interrogations et craintes quant à ses conséquences sur le futur du travail et les transformations/mutations de celui-ci, voire son étiolement (Degryse 2017a ; Méda 2016 ; ETUI 2016 ; Valenduc et Vendramin 2016 ; Dolphin 2015 ; Huws 2014). Avec cette révolution digitale, les sociétés contemporaines font face à des défis sociaux, économiques et environnementaux majeurs (Degryse 2017a ; Méda 2016). Dans ce futur mouvant, les autorités publiques ont un rôle majeur à jouer pour réguler les potentialités de croissance économique et sociale, et juguler les dérives inhérentes aux bouleversements annoncés du monde du travail, des processus productifs et de la société dans son ensemble.

Dans l'agenda de l'Union européenne (UE), la question de la transition digitale a surtout été appréhendée sous l'angle des compétences et de leur contribution au marché du travail, et de l'approfondissement du marché unique digital (voir encadré 2). La mise en œuvre de ces diverses stratégies et plans repose également sur la combinaison des divers instruments d'action de l'UE, tels que la législation, la coordination des politiques, le financement, les partenariats stratégiques et le dialogue social.

---

1. Cahiers de Prison, Paris, Éditions Gallimard, 1996.

### Encadré 1 **Les multiples facettes de la digitalisation**

La digitalisation englobe divers développements technologiques :

- l'omniprésence d'Internet à grande vitesse et de la téléphonie mobile, permettant des fonctionnalités et capacités accrues du réseau et conduisant à « l'Internet de tout et dans tout » ;
- la disponibilité d'ensembles de données trop volumineux ou complexes pour les applications traditionnelles d'analyse qui nécessitent le développement de technologies capable de les traiter et analyser (Mégadonnées ou Big Data) ;
- l'informatique en nuages (Cloud computing) démultipliant les capacités de stockage et de partage de l'information ;
- les développements de l'intelligence artificielle, des robots et de l'apprentissage-machine ;
- la fabrication additive et l'impression 3D ;
- les progrès dans les méthodes de simulation et l'intégration des systèmes.
- l'introduction des monnaies numériques (*blockchains*)

Source : Commission européenne (2016).

Par le dialogue social, les syndicats sont par définition en première ligne pour sauvegarder et améliorer la condition des travailleurs dans le contexte de la transition numérique. Inutile de préciser qu'il s'agit d'un défi important pour les syndicats, en particulier dans une période où le changement reste contraint par les impératifs européens d'austérité budgétaire et de simplification/ rationalisation de la régulation (par exemple, REFIT (Regulatory Fitness and Performance), voir Van den Abeele 2015), laissant au dialogue social une marge de manœuvre limitée, bien que son importance soit constamment réitérée (Commission européenne 2016a ; Pochet et Degryse 2016).

Il existe une littérature conséquente sur la très faible qualité des emplois créés dans le secteur des services par le développement de nouvelles formes d'organisation de l'économie et de l'emploi (uberisation, économie de plateformes, « crowdforking » et travail virtuel...), et leurs implications majeures liées à la remise en question de la forme contractuelle traditionnelle, de l'accès à la protection sociale (voir Spasova et Wilkens dans ce volume) ou de l'environnement de travail conventionnel. Bien qu'il y ait un assentiment large sur le fait que la transition numérique affecte les différentes dimensions du travail dans quasiment tous les secteurs de l'économie, l'impact de la digitalisation sur l'ensemble du spectre de la qualité de l'emploi et du travail reste encore peu étudié. Il s'agit pourtant d'une question essentielle pour le futur de l'UE. Ce chapitre s'intéresse à l'impact de la digitalisation sur les différents aspects de la qualité de l'emploi et du travail, pointant des mécanismes d'insécurité, d'intensification, de routinisation ou encore d'aliénation ou de dépersonnalisation du travail, mais aussi les conséquences pour les travailleurs, notamment en termes d'exposition aux risques psychosociaux. Le chapitre se structure autour de trois parties : il revient d'abord sur les effets de la digitalisation sur les différentes dimensions de la qualité d'emploi (section 1), avant de présenter la position des partenaires sociaux aux niveaux européen et national sur le sujet (section 2) et de dresser les enjeux de la digitalisation au sein de la société (section 3).



## Encadré 2 La question de la digitalisation dans l'agenda européen

Dans le cadre de la métastratégie Europe 2020, différentes initiatives ont été mises en œuvre en lien avec la transition digitale des économies et des sociétés européennes.

Dès 2010, l'initiative *Une stratégie numérique pour l'Europe* contient des propositions d'actions relatives aux évolutions à long terme que provoquera la numérisation croissante de l'économie et de la société en exploitant au mieux le potentiel social et économique des TIC. Les succès engrangés sont censés stimuler l'innovation, la croissance économique et améliorer la vie quotidienne des individus et des entreprises, ce qui se traduira, par exemple, par de meilleurs soins de santé, des solutions de transport plus sûres et plus efficaces, un environnement plus propre, de nouvelles possibilités de communication et un accès plus aisé aux services publics et au contenu culturel (Commission européenne 2010a).

La question des compétences, notamment numériques, est l'objet d'une attention soutenue dans le cadre de la stratégie Europe 2020. En 2010, l'initiative phare *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois* a pour objectif de relever les niveaux d'emploi en Europe en améliorant la qualité des emplois et les conditions permettant d'en créer, en combinaison avec une flexibilité et une sécurité accrues sur le marché du travail. Elle se fonde sur quatre grandes priorités : améliorer le fonctionnement des marchés du travail ; accroître les qualifications de la main-d'œuvre ; améliorer la qualité des emplois et les conditions de travail ; et renforcer les politiques destinées à favoriser la création d'emplois et à soutenir la demande de main-d'œuvre. Pour chacune de ces priorités, la Commission a établi une série d'actions clés et de mesures d'accompagnement et de préparation, qui visent à compléter les instruments utilisables au niveau des États membres (Commission européenne 2010b).

En 2016, la *Nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe* instaure 10 actions en matière d'acquisition de compétences, notamment numériques. La stratégie s'articule autour de trois axes principaux : 1) améliorer la qualité et la pertinence de la formation des compétences ; 2) renforcer la visibilité et la comparabilité des compétences et des qualifications ; et 3) améliorer la veille stratégique sur les besoins de compétences et l'information, pour des choix de carrière plus éclairés (Commission européenne 2016b). La nécessité de développer et d'actualiser les compétences, notamment numériques, est également soulignée dans le Socle européen des droits sociaux.

En lien avec la volonté d'approfondir le marché unique européen, la Commission adopte d'abord en 2015 une *Stratégie pour un marché unique numérique*. Celle-ci repose sur trois piliers : 1) améliorer l'accès aux biens et services numériques dans toute l'Europe pour les consommateurs et les entreprises (e-commerce, lutte contre le géoblocage des sites web intra-européens, modernisation des droits de copyrights, simplification des régimes de TVA) ; 2) créer un environnement propice et des conditions de concurrence équitables pour le développement des réseaux et services numériques innovants (télécommunications et médias, plateformes en ligne, sécurité et données personnelles) et 3) maximiser le potentiel de croissance de l'économie numérique (économie de données, standards, compétences, e-gouvernement) (Commission européenne 2015). La Stratégie a fait l'objet d'un examen à mi-parcours publié en mai 2017. Il ressort de cet examen que l'UE doit poursuivre son action dans trois grands domaines : l'économie fondée sur les données, la cybersécurité et les plateformes en ligne (Commission européenne 2017a). La Commission a publié le même jour l'édition de 2017 du rapport annuel sur l'état d'avancement de l'Europe numérique, qui rend compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre des politiques des États membres en matière de numérique (Commission européenne 2017b).

D'autres mesures viennent ensuite contribuer au renforcement du marché unique numérique. En 2016, la Commission adopte une *Stratégie globale sur le passage au numérique des entreprises européennes* qui englobe un éventail complet de politiques de l'UE visant à maintenir et soutenir une base concurrentielle forte et diversifiée en Europe, offrant des emplois bien payés tout en devenant plus efficace dans l'utilisation des ressources (Commission européenne 2016c). Le *Plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne* vise à accélérer et à étendre le passage au numérique des administrations publiques de façon à améliorer leur efficacité et à faciliter la libre circulation des entreprises et des citoyens. D'autres mesures comprennent la proposition d'une passerelle numérique unique et l'initiative sur les solutions numériques tout au long du cycle de vie d'une entreprise (Commission européenne 2016d). Récemment, la Commission a également pris des mesures pour *permettre la transformation numérique des services de santé et de soins dans le marché unique numérique* (Commission européenne 2018).

## 1. L'impact de la digitalisation sur la qualité de l'emploi en Europe

La question de la qualité de l'emploi et du travail, généralement appréhendée comme un concept multidimensionnel, a connu un regain d'intérêt depuis le début du millénaire. Plusieurs institutions internationales telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), la Commission européenne (CE) ou plus tardivement l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont développé des cadres conceptuels pour mesurer la qualité des emplois à l'aide d'indices agrégés (OIT 2008 ; Commission européenne 2001 et 2003 ; OCDE 2014 ; Peña-Casas 2009 ; Caillaud *et al.* 2012). Cependant, force est de constater que peu a été entrepris au niveau des États membres pour traduire concrètement cet objectif de qualité. Bien que certaines améliorations soient identifiables pour divers aspects, les défis continuent de s'intensifier (Piasna 2017 ; Bothfeld et Leschke 2012 ; Commission européenne 2014 ; CES 2015 ; OIT 2015). La dernière mouture de l'indice européen de qualité de l'emploi développé par l'Institut syndical européen (ETUI) confirme cette tendance continue de dégradation de la qualité de l'emploi en Europe (Piasna 2017).

La question de la qualité de l'emploi est sans conteste au centre des préoccupations, mais certaines difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit de trouver un consensus pour définir cette notion et les facteurs qui s'y rapportent en Europe (Davoine *et al.* 2008). Les auteurs s'accordent cependant sur une distinction fondamentale entre d'une part les aspects intrinsèques du travail : conditions de travail, organisation du travail, formation professionnelle et développement des compétences, santé et sécurité (voir Vogel dans ce volume), temps de travail ; et d'autre part les aspects extrinsèques du marché du travail dans lequel ces emplois prennent place : type de contrat, sécurité d'emploi, rémunération, protection sociale, droits des travailleurs... Dans la suite de ce chapitre, nous nous référerons à l'appellation « qualité de l'emploi » pour évoquer ces deux aspects, intrinsèques et extrinsèques.

Les impacts de la digitalisation sont perceptibles à différents niveaux. Il s'agit d'abord de retracer les effets généraux potentiels de la digitalisation sur le marché de l'emploi et les facteurs de qualité (section 1.1). Il convient ensuite de s'attarder sur les effets de cette transformation numérique sur l'organisation du travail (section 1.2) et sur les travailleurs (section 1.3).

### 1.1 Impacts généraux sur l'emploi et les facteurs de qualité

La littérature récente reconnaît largement l'existence d'un lien entre la digitalisation et la hausse de productivité. Cependant, cette affirmation continue de faire débat au sein de la communauté scientifique. Les travailleurs effectuant des activités routinières, remplacées par des machines, sont réaffectés dans des occupations où les tâches ont une productivité marginale plus élevée (Keister et Lewandowski 2016). Selon une étude menée pour la Commission européenne, les TIC augmentent la vitesse d'exécution des tâches et l'efficacité du travail, remplacent certaines tâches manuelles et donnent aux travailleurs plus d'autonomie et de flexibilité (ECORYS et Danish Technological

Institute 2016). Certains auteurs suggèrent qu'une hausse de productivité pourrait conduire à une rémunération plus élevée et à une réduction du temps de travail (Muñoz-de-Bustillo *et al.* 2017). D'autres soulignent des effets plus nuancés, comme le maintien de l'inégalité salariale, car les avantages et les inconvénients de la productivité affectent différemment les travailleurs (Stacey *et al.* 2017). L'impact général de la digitalisation sur la productivité économique est également contesté. Valenduc et Vendramin (2016) soulignent que la technologie ne mène pas toujours à une hausse de productivité immédiate, postposant les effets de plusieurs années. Les auteurs indiquent que la relation entre la technologie et la productivité reste fortement dépendante non seulement des innovations technologiques de l'entreprise, mais également des changements organisationnels mis en place, souvent sous-estimés.

De nombreuses recherches ont mis en évidence des changements dans l'offre de travail, pointant des risques de substitution du travail humain par le travail digital et robotique. Frey et Osborne (2013) soulignent la probabilité que 47% des emplois américains se retrouvent automatisés au cours des dix ans à venir. Bowles (2014) indique que, selon les mêmes calculs de probabilité, le risque de substitution des emplois est également élevé en Europe (jusqu'à 60% de probabilité). Ce risque serait plus accru pour les emplois à faibles revenus et faibles qualifications (Berger et Frey 2016 ; Bowles 2014). D'autres auteurs portent un regard plus nuancé : même si certaines tâches sont amenées à être remplacées par des machines, l'emploi ne disparaîtra pas pour autant. Ces derniers précisent que seulement 9% des emplois sont en péril dans les pays européens variant de 6% en Finlande et en Estonie à 12% en Autriche, Allemagne et Espagne (Arntz *et al.* 2016). Ces résultats divergents pourraient s'expliquer par des différences méthodologiques quant à l'importance et la combinaison des tâches et des compétences qui leur sont associées dans l'exécution du travail.

Dans une analyse des emplois européens, Eurofound (2016a) propose un cadre analytique du contenu des tâches effectuées par les travailleurs dans l'exercice de leurs professions. Les tâches sont d'abord décomposées selon leur nature (physique, intellectuelle, sociale)<sup>2</sup>. Ces tâches sont mises en œuvre et combinées à des degrés divers dans les différentes professions. En examinant la répartition des tâches entre les catégories d'emplois, Eurofound (2016a) souligne que les tâches n'existent pas isolément, mais sont spécifiquement ou systématiquement combinées dans des emplois particuliers. Cela a des implications importantes pour notre compréhension du changement structurel en général et plus particulièrement des effets des technologies (Eurofound 2016a). La digitalisation engendre l'apparition de nouveaux métiers, mais également une transformation des professions existantes.

---

2. Les tâches physiques peuvent être décomposées selon qu'elles mobilisent des compétences telles que la force (tâches nécessitant un effort physique), et la dextérité (tâches exigeant une habileté physique et une bonne coordination). Les tâches intellectuelles renvoient à des compétences relatives au traitement de l'information (numérique et/ou verbale) ou la capacité à résoudre des problèmes (collecte de l'information, créativité et résolution). Les tâches sociales sont caractérisées par des compétences impliquant l'interaction avec d'autres personnes : aider des patients ou des clients, former et encadrer les autres, vendre et influencer, gérer et superviser les autres (Eurofound 2016a).

Un autre effet de la digitalisation renvoie à une polarisation entre des emplois peu qualifiés et des emplois hautement qualifiés. Les tâches routinières, initialement exécutées par des travailleurs dotés d'un niveau de qualification faible ou intermédiaire, seraient plus facilement automatisables comparées aux tâches non routinières plus difficilement remplaçables qui se concentreraient dans des occupations à plus haut niveau de qualification (Black et Spitz-Oener 2007). Les emplois requérant des qualifications intermédiaires sont en déclin et partiellement remplacés par des emplois faiblement qualifiés alors que les emplois hautement qualifiés continuent de se développer. Dès lors, les travailleurs moyennement qualifiés s'orientent vers des emplois à moindres qualifications ou au contraire développent de nouvelles compétences pour accéder aux emplois plus qualifiés (OIT 2015). La polarisation des métiers engendrerait une polarisation accrue des salaires et renforcerait les inégalités (Autor 2015).

## 1.2 Les impacts sur l'organisation du travail

La digitalisation affecte l'environnement de travail qui devient plus flexible. Les frontières temporelles et spatiales du travail deviennent floues et la relation d'emploi traditionnelle s'en trouve ébranlée. La flexibilité engendrée par la digitalisation peut rompre l'équilibre vie privée-vie professionnelle et générer une augmentation du stress (Degryse 2017a ; Stacey *et al.* 2017 ; CESE 2017). Les travailleurs se retrouvent contraints de rester disponibles pour répondre aux sollicitations de leurs employeurs à tout moment, voire rester perpétuellement joignables et/ou connectés. Ce constat a généré une réflexion et/ou une revendication quant au « droit à la déconnexion » (voir encadré 3). Par ailleurs, la santé et la sécurité des travailleurs peuvent être mises à mal par des périodes de travail irrégulières, de délais serrés et la nécessité d'être constamment disponible (Eurofound 2016b ; EU-OSHA 2015b). Parallèlement, l'augmentation de la flexibilité laisse place à de nouveaux arrangements contractuels qui ne garantissent pas toujours un nombre minimum suffisant d'heures de travail et une rémunération fixe dans certains secteurs (For quality ! 2015). La flexibilité inhérente à la digitalisation génère des risques d'intensification du travail résultant de différents mécanismes tels que la surcharge informationnelle. Celle-ci peut être telle que les travailleurs peinent à filtrer et traiter les informations importantes (Valsamis *et al.* 2015 ; EU-OSHA 2016). Par ailleurs, les outils digitaux peuvent induire un contrôle accru réel ou perçu des travailleurs et de leurs performances (EU-OSHA 2016 ; Valenduc et Vendramin 2016 ; Degryse 2017a).

La digitalisation a entraîné de nombreux changements dans la mobilisation des compétences nécessaires et des méthodes mises en œuvre pour exécuter les tâches composant le travail, pouvant impliquer une plus grande routinisation du travail. Les TIC prennent en charge de plus en plus de tâches analytiques et plus seulement des tâches manuelles répétitives. Des tâches analytiques faisant appel à des compétences intellectuelles telles que la prise de décision, la gestion de l'information et la résolution de problèmes peuvent également être supportées par des outils digitaux capables de rassembler et de traiter un ensemble de données complexes, opérer des calculs et effectuer des tâches de planification avec rapidité et précision. À côté des tâches routinières de calculs analytiques, les TIC se présentent aussi comme soutien à la pensée

analytique plus complexe, dans certaines professions telles que la médecine (ECORYS et Danish Technological Institute 2016).

Dans le contexte d'une digitalisation croissante des économies européennes, le développement des qualifications et compétences est généralement présenté comme une nécessité pressante, notamment dans le discours européen. L'accent est mis sur l'acquisition de compétences digitales afin de répondre aux besoins présents et futurs de l'économie digitalisée. Il faut aussi faire évoluer les compétences des emplois dans l'économie plus traditionnelle, voire des demandeurs d'emploi pour les rendre plus employables (Valenduc et Vendramin 2016 ; Commission européenne 2015). Un travailleur sur deux ne disposerait pas des compétences nécessaires pour utiliser efficacement les TIC (OCDE 2016a ; CESE 2015). Trois types de compétences à promouvoir sont identifiées : les compétences spécialisées (tel le développement d'applications), les compétences génériques (telle l'utilisation des technologies dans le cadre professionnel) et les compétences complémentaires (tels le traitement de l'information et la résolution de problèmes) (OCDE 2016b). Mais il faut aussi doter les individus de compétences digitales de base pour utiliser de manière efficiente les interfaces digitales, qui s'imposent de plus en plus comme des intermédiaires privilégiés pour l'accès aux services des utilisateurs/clients de ces services.

La polarisation du marché du travail qui accompagne la digitalisation renforce la nécessité pour les travailleurs faiblement et moyennement qualifiés (les plus exposés), de renforcer leurs compétences pour prétendre à des emplois à plus hautes qualifications (Valsamis *et al.* 2015). Les systèmes éducatifs, d'apprentissage continu et de formation professionnelle, dans lesquels sont impliqués les acteurs sociaux, jouent un rôle fondamental dans l'acquisition des compétences nécessaires. La digitalisation est en elle-même porteuse d'outils et de vecteurs d'éducation et de formation à fort potentiel pour transmettre et partager les savoirs (Commission européenne 2015). Il est néanmoins difficile d'identifier clairement les compétences du futur vu la rapidité des changements technologiques (OCDE 2016b). Tout le monde ne travaillera pas dans l'économie digitale, et dans le contexte d'une substitution du travail humain par celui des machines intelligentes, les compétences sociales et émotionnelles resteront pour un temps durable l'apanage de l'humain, notamment dans le secteur des services à la personne, alors que les machines et processus numériques rempliront de plus en plus les tâches nécessitant des compétences physiques et intellectuelles. Or ces compétences sociales et émotionnelles sont difficilement transmissibles par le biais des systèmes éducatifs et d'apprentissage.

### 1.3 Impacts sur les travailleurs

La digitalisation peut avoir de sérieux impacts sur la santé mentale et physique des travailleurs. L'Agence européenne de santé et sécurité au travail a identifié des effets positifs et négatifs (EU-OSHA 2015a). D'un point de vue positif, l'utilisation des TIC permettant le télétravail réduirait les trajets et limiterait par conséquent les risques d'accident. Le recours aux nouvelles technologies permet également de réduire les risques dans des environnements dangereux ainsi que les tâches monotones répétitives.

Ils favorisent un meilleur suivi de l'état de santé des travailleurs, notamment dans l'exécution des tâches dangereuses. Les TIC constituent le vecteur privilégié d'une meilleure communication sur les pratiques de santé et sécurité au travail et les formations des responsables et des travailleurs. Au-delà de ces aspects positifs, l'Agence relève bon nombre d'effets négatifs de la digitalisation tant sur le plan physique (tels que l'inactivité physique et les troubles musculo-squelettiques) que mental (intensification des risques psychosociaux).

Les nouvelles technologies et la flexibilisation peuvent mener à un nombre excessif d'heures, une surcharge de travail, un sentiment d'isolement, augmentant la pression au travail et menant à des situations extrêmes de stress et d'épuisement professionnel (EU-OSHA 2015a). Les risques sont principalement liés à la charge émotionnelle et cognitive associée à l'obligation d'être disponible donc connecté en permanence, et la perte ou le flou des interactions avec les collègues et la hiérarchie (EU-OSHA 2016). Dans le secteur des services à la personne, un secteur au fort potentiel de croissance, peu délocalisable et relativement protégé des risques de substitution de l'emploi liés à l'automatisation, la digitalisation contribue cependant à introduire une distance voire un éloignement du travailleur par rapport à l'objet de son travail, l'utilisateur de services. Cette distanciation est potentiellement porteuse de stress et de démotivation.

La flexibilité temporelle et spatiale qu'offre la digitalisation peut être perçue comme un moyen, pour les travailleurs, de mieux concilier vie privée et vie professionnelle. Cette flexibilité, pour peu qu'elle soit souhaitée par les travailleurs, permet des arrangements de travail plus adéquats, notamment pour les femmes et les travailleurs âgés (Valsamis *et al.* 2015). Néanmoins, s'agissant des travailleuses désireuses de combiner leurs aspirations sociales et professionnelles, cette flexibilité accrue peut aggraver l'inégalité de la distribution des tâches au sein de la sphère privée, les hommes restants plus souvent sur le lieu de travail (Perez 2016 ; Valenduc et Vendramin 2016). La conciliation peut également être mise à mal par des contraintes telles que l'intensification du travail, les horaires atypiques et la nécessité d'être disponible en permanence (Degryse 2017a).

La digitalisation peut également générer un sentiment d'aliénation et de dépersonnalisation du travail. Elle peut mener à une perte de contrôle tant sur le contenu des tâches à effectuer que sur les processus et les méthodes de travail (ECORYS et Technological Danish Institute 2016 ; Eurofound 2016b). L'utilisation des outils technologiques peut également créer une barrière entre les travailleurs et les utilisateurs. Dans le secteur des services par exemple, l'utilisation accrue des TIC conduit les travailleurs à se confiner derrière leurs ordinateurs, dépourvus de tout contact social. Dans une déclaration conjointe sur les opportunités et enjeux de la digitalisation dans les administrations locales et régionales, la Fédération européenne des syndicats des services publics et le Conseil des Communes et Régions d'Europe rappellent l'enjeu important lié au phénomène de dépersonnalisation. Ils précisent l'importance de se pencher sur le ressenti des travailleurs par rapport à la perte de contact personnel avec les clients après l'introduction de nouvelles technologies (EPSU-CEMR 2015).

La formation et le développement des compétences dans un contexte de transition digitale peuvent être considérés comme des vecteurs d'inégalités. Le recours à certains



outils technologiques ou à des machines intelligentes peut en effet mener à une déqualification des travailleurs (Degryse 2016). Par ailleurs, la tendance à la polarisation du marché du travail renforce la nécessité pour les travailleurs à qualification faible ou intermédiaire de développer leurs compétences afin d'améliorer leur employabilité. Les enjeux semblent d'autant plus importants pour certaines catégories de travailleurs, tels les travailleurs âgés ou les travailleurs dont le niveau d'éducation ne dépasse pas le secondaire (Valsamis 2015). Le Comité économique et social européen (CESE 2017) rappelle à cet égard qu'il est primordial que les travailleurs âgés puissent participer aux formations afin d'éviter qu'ils ne se marginalisent sur le marché de l'emploi.

Les développements technologiques et l'avènement de nouvelles formes de travail renforcent également les inégalités de genre. Analysant le contenu des tâches des emplois, Piasna et Drahokoupil (2017) ont montré d'une part que les femmes qui exécutent déjà des tâches routinières plus régulièrement que les hommes, même dans une occupation similaire, sont aussi exposées à un risque plus élevé d'automatisation de leurs tâches. D'autre part, les formes de travail flexible et la demande croissante de disponibilité constante discriminent les travailleurs entre eux, accentuent la division inégale du travail non rémunéré et affaiblissent le pouvoir de négociation des femmes envers leur employeur. Par ailleurs, Peña-Casas et Ghailani (2011) ont montré que le déséquilibre des revenus du travail au sein d'un ménage, engendré notamment par le fait que les femmes sont plus souvent employées à temps partiel, les expose plus fortement au risque d'être des travailleuses pauvres.

## **2. Les partenaires sociaux face à la digitalisation : actions et positions**

Le Comité économique et social européen (CESE) note dans un avis rendu en septembre 2017 que la digitalisation et ses effets sur le travail doivent être une priorité au niveau européen et devenir une composante centrale du dialogue social. À cet égard, le Comité recommande, d'une part, de suivre l'évolution, les tendances, les menaces et les opportunités de la numérisation, ainsi que leur impact sur les relations professionnelles, les conditions de travail et le dialogue social ; et, d'autre part, d'améliorer l'efficacité et la pertinence du dialogue social face aux changements du monde du travail. À cet égard, les thèmes à traiter dans le cadre du dialogue social incluent l'emploi, l'apprentissage tout au long de la vie, notamment la formation professionnelle, les transitions professionnelles, les conditions de travail et de rémunération, la protection sociale et la pérennité de ses financements (CESE 2017). Cette section décrit dès lors brièvement les positions et initiatives adoptées en ce sens par les partenaires sociaux aux niveaux européen et national.

Au niveau interprofessionnel européen, employeurs et syndicats se sont prononcés à plusieurs reprises sur certaines questions liées à la digitalisation, tant séparément que conjointement. Du côté des employeurs européens, BusinessEurope souligne dans ses « recommandations pour une transformation numérique réussie en Europe » la nécessité d'adapter les marchés du travail et l'organisation du travail pour tirer le meilleur parti de la digitalisation (BusinessEurope 2015).

La Confédération européenne des syndicats (CES) a souligné dès 2015 que la numérisation n'était pas une simple question de technologie ni de marché, mais qu'il s'agissait aussi d'assurer une transition juste d'emplois traditionnels vers des emplois numériques dans le secteur industriel et les services nécessitant d'impliquer activement les syndicats dans les questions liées à la qualité du travail (CES 2015, 2016). La Confédération a proposé en 2017 de lancer une négociation sur la numérisation avec les organisations patronales européennes, soulignant la nécessité de mener des actions syndicales. Elle a également préconisé l'échange d'informations et d'expériences sur les approches connues et a fait part de son intention de créer un nouveau cadre de dialogue avec les plateformes numériques (CES 2017).

Conjointement, les partenaires sociaux européens ont adopté à l'occasion du sommet social tripartite de mars 2016 une déclaration sur la numérisation appelant « les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à différents niveaux à évaluer la meilleure façon d'adapter les politiques de compétences, les réglementations et les institutions du marché du travail, ainsi que l'organisation du travail et les procédures d'information, de consultation et de participation, afin de tirer le maximum d'avantages pour tous de la transformation numérique » (CES *et al.* 2016)<sup>3</sup>.

Au niveau sectoriel, la crainte suscitée par le développement accéléré de l'économie de plateforme et la concurrence déloyale qui en résulterait a poussé plusieurs fédérations sectorielles européennes à s'emparer de la question de la digitalisation<sup>4</sup>. Les textes adoptés dans ce cadre ne sont ni des accords-cadres ni des conventions collectives, mais plutôt de positions communes ou de déclarations d'intention qui constituent une première étape nécessaire dans la construction d'une vision partagée par les partenaires des enjeux sociaux de la digitalisation, même si les préoccupations restent différenciées entre employeurs et syndicats ainsi qu'au sein des secteurs. Les thématiques abordées reflètent un quasi-consensus sur les questions de formation professionnelle et de qualification des travailleurs.

Les partenaires sociaux nationaux se sont eux aussi emparés de la question de la digitalisation ces dernières années. Dans la plupart des États membres, les syndicats ont lancé des initiatives liées à la digitalisation sous forme d'études, d'analyses et de conférences, voire de négociation collective. Nous ne présenterons dans les lignes qui suivent que quelques exemples pour illustrer notre propos sans viser l'exhaustivité<sup>5</sup>.

En Belgique, les partenaires sociaux ont décidé, dans le cadre de l'Accord interprofessionnel 2017-2018<sup>6</sup> (conclu le 2 février 2017) d'examiner les mesures à prendre pour veiller à ce que la digitalisation et l'économie collaborative mènent à plus de croissance, d'emploi et d'entrepreneuriat, et à une sécurité sociale durable (CCE-CNT

3. Suite au Forum syndical sur la numérisation qui s'est tenu à Paris en février 2017, la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE a publié une série de recommandations pour faire face aux défis liés à la promotion de l'économie numérique, dont certaines, sur la question de la qualité de l'emploi (TUAC 2017).
4. Le transport (ETF et IRU 2014), l'hôtellerie (EFFAT et HOTREC 2015), l'assurance et les services financiers (AMICE, BIPAR, Insurance Europe, UNI-Europa Finance 2016), la métallurgie (IndustriAll et CEEMET 2016), la chimie (IndustriAll et ECEG 2016), les services publics et les collectivités locales (EPSU-CCRE 2015).
5. Pour un aperçu plus large voir Degryse (2016).
6. <http://www.cnt-nar.be/INTERP-AKKOORD/IPA-2017-2018-BIL.pdf>



2017). Au Danemark, ils ont publié des analyses et des rapports, commenté les impacts de la digitalisation dans les médias, entamé des dialogues avec des départements et des partis politiques, participé à forums européens en la matière (Ilsøe 2017). En Allemagne, le débat porte sur les droits de codétermination. Alors que les employeurs ne voient pas la nécessité de modifier la législation actuelle, les syndicats exigent une plus grande participation des employés, avec des améliorations aux droits des comités d'entreprise et davantage dans les processus de changement qui les accompagnent (Ilsøe 2017 ; Eurofound 2017).

Les partenaires sociaux de plusieurs pays européens se sont associés au dialogue amorcé par les gouvernements sur les enjeux et les défis de la numérisation. Les gouvernements allemand et suédois ont mis en place des commissions sur la digitalisation (Arbeiten 4.0 en Allemagne ou la commission sur les emplois futurs en Suède) dans lesquelles les partenaires sociaux sont parties prenantes (Ilsøe 2017). En France, cinq représentants syndicaux et patronaux ont participé à la rédaction du rapport *Mettling* qui présente les positions et revendications formulées par les partenaires sociaux ainsi que 36 recommandations couvrant des aspects comme la qualité de l'emploi, la formation, le reclassement et le droit à la déconnexion (Mettling 2015). En la République tchèque, la Confédération des syndicats de Bohême-Moravie (ČMKOS) a participé en 2016 aux débats sur la numérisation et l'automatisation au Conseil économique et social (Eurofound 2017).

Des expériences menées dans certains États membres démontrent l'évolution des mesures syndicales et l'acquisition de nouveaux droits grâce à la négociation collective dans le domaine de la digitalisation. Le droit à la déconnexion mis en place récemment grâce à la législation en France et en Italie ou dans les accords d'entreprise en Allemagne est un excellent exemple (voir encadré 3). D'autres exemples peuvent néanmoins être mentionnés. Le premier accord sur la digitalisation en Europe a été signé en France en 2016 entre les partenaires sociaux au sein d'un groupe de télécommunications, prévoyant en outre la création d'un comité avec les partenaires sociaux pour anticiper les nouvelles compétences dont les travailleurs auront besoin en raison des développements numériques (CESE 2017). En Italie, la numérisation a entraîné l'émergence de nouveaux sujets de discussion dans les négociations collectives : conciliation entre vie privée et professionnelle, stress excessif et intensification du travail dû aux dispositifs technologiques, opportunités de formation, participation au processus décisionnel. En novembre 2016, le renouvellement de la convention collective des métallurgistes a introduit un droit à la formation (CEPS 2017). En Allemagne, des conventions collectives ont été conclues principalement dans les grandes entreprises dans le cadre de « conventions collectives visant à protéger les travailleurs contre les licenciements résultant du progrès technique et de l'automatisation » (*Rationalisierungsschutzverträge*). Ainsi, le syndicat a conclu un accord avec Telekom (2015) pour résoudre les problèmes de perte d'emploi et de requalification dus à la digitalisation (Ilsøe 2017).

### Encadré 3 Le droit à la déconnexion

- En France, le droit à la déconnexion, instauré dans l'article 55 de la loi travail et entré en vigueur le 1er janvier 2017, prévoit l'obligation pour les entreprises de plus de 50 salariés de négocier avec les partenaires sociaux des « dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, en vue d'assurer le respect des temps de repos et de congé, ainsi que de la vie personnelle et familiale ». À défaut d'accord, l'employeur doit préparer une charte unilatérale (Allen & Overy 2017).
- En Italie, le droit à la déconnexion n'est pas envisagé comme un droit général, mais seulement dans le cadre plus restreint d'une modalité particulière de travail subordonné qui est celle dite du « lavoro agile » que l'on pourrait traduire par « travail flexible/souple » (loi n° 81/2017 du 10 mai 2017). Le droit à la déconnexion doit être inclus dans le cadre plus large d'un accord individuel entre l'employeur et le salarié fixant les modalités du « lavoro agile », notamment les temps de repos du salarié ainsi que les mesures techniques et les mesures d'organisation nécessaires afin d'assurer la déconnexion du salarié des instruments et outils technologiques/numériques de travail (Ludicone 2017).
- En Allemagne, des accords au niveau de l'entreprise ont été conclus entre les syndicats et les employeurs des grandes entreprises automobiles. En janvier 2014, le constructeur automobile allemand BMW a conclu un accord avec son comité d'entreprise stipulant que tous les employés peuvent enregistrer le temps passé en dehors des locaux de l'employeur comme temps de travail, ce qui ouvre la possibilité d'une rémunération des heures supplémentaires pour les employés qui répondent aux courriels après la fin de leur journée de travail. De plus, les employés sont encouragés à s'entendre sur des « heures d'accessibilité » fixes avec leurs superviseurs (Eurofound et ILO 2017).

S'agissant de l'économie de plateforme, la réponse syndicale nationale s'est orientée principalement dans trois directions : l'action juridique, la fourniture de services et la création de nouvelles formes d'organisation. À l'initiative des syndicats, des actions juridiques ont été menées au Royaume-Uni contre Uber. Les tribunaux ont requalifié en salariat une forme d'emploi que les plateformes présentaient comme un travail indépendant. Le syndicat allemand de la métallurgie, IG Metall, a créé FairCrowdWork Watch, un site d'information avec un comparateur des tarifs, une évaluation des plateformes et des informations juridiques. Le site est complété par une permanence d'aide téléphonique. Certains grands syndicats nationaux, comme General Municipal Boilermakers (GMB) au Royaume-Uni ou IG Metall et le Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) en Allemagne, ont directement pris en charge la défense des travailleurs des plateformes et parfois décidé d'accueillir dans leurs rangs des travailleuses et travailleurs juridiquement indépendants. Dans d'autres cas, ces derniers créent des organisations qui leur sont propres soit sous la forme d'un syndicat (par exemple, Independent Workers Union of Great Britain), soit sous une forme non syndicale, associative ou coopérative (Freyssinet 2017). En Belgique, Smart, la Société Mutuelle d'Artistes, est aussi active dans le secteur de la livraison et du transport de l'économie de plate-forme à la demande. Elle procure aux livreurs de Deliveroo un contrat de travail et représente leurs intérêts. Elle a signé un accord avec Deliveroo et négocié avec la plateforme pour que les livreurs obtiennent de meilleurs salaires<sup>7</sup> (Vandaele 2017).

---

7. Pourtant, ce protocole conjoint est devenu nul et non avenu lorsque Deliveroo a unilatéralement changé le statut d'emploi des courriers en « entrepreneurs indépendants ». En conséquence, un certain nombre de livreurs explorent le potentiel de la mise en place d'une coopérative de plate-forme (Vandaele 2017).

Par ailleurs, un nombre croissant de syndicats réussissent à faire entrer les plateformes du travail numérique dans le cadre de véritables relations de travail, avec une représentation collective et une négociation collective. Ainsi à Vienne, les livreurs de Foodora ont mis en place un comité d'entreprise avec le soutien du syndicat Vida. En Allemagne, Delivery Hero, un service de livraison de repas en ligne contrôlant, entre autres, Foodora, a signé un accord avec la Fédération européenne de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT) en avril 2018 établissant une participation du conseil et des salariés à son conseil de surveillance. Au Danemark, le syndicat 3F affirmait avoir conclu la première convention collective mondiale dans l'économie de plateforme avec Hilfr.dk, une plateforme pour le nettoyage dans les maisons privées (Vandaele 2018).

## Remarques conclusives : quelques enjeux d'avenir

Les changements de la qualité du travail et de l'emploi consécutifs à l'irruption sans cesse croissante d'outils et de méthodes numériques décrits dans ce chapitre soulignent que des évolutions majeures sont en cours. Ces transformations structureront en partie le monde du travail à venir et sont porteuses tant de risques que de progrès potentiels pour la qualité des emplois. Nous reviendrons sur deux de ces changements sur lesquels un consensus semble établi tant au niveau des académiques que des acteurs sociaux.

Premièrement, la digitalisation, au-delà de ses apports potentiellement bénéfiques, contribue à l'augmentation continue de l'exposition des travailleurs européens à des risques psychosociaux en favorisant tant la flexibilisation que l'intensification du travail. Elle est aussi en elle-même porteuse de risques supplémentaires. Des phénomènes négatifs comme le stress ou le burn-out peuvent être accrus du fait que l'utilisation d'outils numériques développe la nécessité d'être toujours connecté et disponible, et l'apparition/revendication d'un nouveau droit des travailleurs, celui de pouvoir se déconnecter, est à cet égard significative. Un récent document de l'OCDE insiste sur l'importance majeure de la qualité de l'emploi et son influence positive sur la santé des travailleurs comme étant un facteur central dans l'accroissement de la productivité, et donc de la nécessité de mettre l'amélioration de la qualité de l'emploi au cœur des politiques européennes (Arends *et al.* 2017). Des travailleurs en bonne santé sont non seulement plus productifs, ils représentent aussi une charge moindre pour les systèmes de protection sociale, durant et après leur vie au travail.

Deuxièmement, l'UE promeut essentiellement comme meilleur moyen de se préparer aux changements à venir le développement des compétences numériques dans l'enseignement et la formation, et leur contribution à l'amélioration de la qualité et l'adaptabilité de l'offre de la main d'œuvre, *mais est-ce suffisant ?* Rien n'est moins sûr dans le contexte d'une concurrence accrue dans le futur entre humains et « machines apprenantes ». Nous avons souligné préalablement que la question de l'impact de la digitalisation sur le travail et la qualité de l'emploi doit être appréhendée au niveau des compétences mises en œuvre pour exécuter les tâches d'une occupation. Pour bon nombre de celles-ci, ce sont non seulement des compétences physiques et intellectuelles, mais aussi sociales en termes d'interaction, qui sont mobilisées transversalement par les travailleurs qui

permettent la réalisation des tâches, notamment pour les services aux personnes. Développer et exploiter cette transversalité des compétences pourraient s'avérer crucial pour le futur, car c'est probablement à ce niveau que se situera la démarcation entre humains et machines intelligentes dans le travail.

Il est indispensable que l'ensemble des acteurs sociaux convergent pour que l'utilisation de la digitalisation dans les processus de travail soit mise au service de l'amélioration de la qualité de l'emploi et non pas la conditionne ou la réduise. Celle-ci reste clairement inscrite en tant que telle à l'agenda des politiques et partenaires sociaux européens et nationaux. Le Socle européen des droits sociaux, qui a été approuvé conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017 (voir Sabato et Corti dans ce volume), reprend dans ses principes fondamentaux l'essentiel des dimensions de la qualité de l'emploi. Les récentes initiatives de la Commission sur l'extension de la protection sociale à un plus grand nombre de travailleurs afin de notamment pouvoir inclure les « nouvelles formes d'emploi » générées par l'économie digitale vont aussi dans le sens d'une amélioration souhaitée de la qualité de l'emploi (Commission européenne 2018). L'outil législatif, aux niveaux européen et national, a un rôle majeur à jouer pour réglementer les dérives potentielles et avérées de l'économie digitale, mais aussi pour protéger et développer la qualité des emplois. Les diverses dimensions de la qualité de l'emploi sont également au cœur du dialogue social et il apparaît indispensable que les partenaires sociaux intègrent un narratif partagé sur les effets positifs et négatifs de la digitalisation afin d'en maîtriser les conséquences sur la qualité des emplois et du travail.

Mais cette réflexion critique partagée doit aussi s'étendre à l'ensemble des acteurs sociaux et de la société pour mieux comprendre et contrôler les changements futurs. De manière connexe à la digitalisation des économies et du monde, d'autres questions nécessitent des réponses concertées quant à la remise en cause des paradigmes établis. Si les processus digitaux et les machines intelligentes s'imposent dans un futur plus ou moins proche pour remplacer la part humaine du travail, il faut sans doute repenser une idée couramment qualifiée par certains de passéiste, celle du partage généralisé et équitable du travail (De Spiegelaere et Piasna 2017 ; Méda 2016). Si tous travaillent moins, alors se pose aussi la question de comment assurer à tous un revenu permettant de vivre décemment tout en continuant à consommer massivement les biens et services produits par l'économie. L'idée d'une taxation globale de l'économie non productive, autrement dit de l'économie financière, ou des outils digitaux (par exemple la taxe robot) est bien entendu avancée, mais la perspective en semble encore éloignée en Europe, si l'on en juge par exemple par les difficultés des quelques États membres péniblement engagés depuis plus de sept ans dans une « coopération renforcée » à s'accorder sur une taxe somme toute très modeste (0,1 % pour les actions et les obligations et 0,01 % pour les produits dérivés) (*Toute l'Europe* 2017). Si la proposition de la Commission européenne n'a toujours pas abouti, elle devait à l'origine uniquement servir à financer le coût de la transition climatique, l'idée d'une taxe sur la digitalisation n'étant même pas à l'ordre du jour.

Les transitions digitale et climatique (voir Koch dans ce volume) seront sans aucun doute les deux tendances structurantes majeures du futur, ainsi que le souligne une récente note de prospective de l'Institut syndical européen (Pochet 2017). L'auteur y souligne la

nécessité de développer un narratif critique commun afin de rapprocher les conceptions et modes cognitifs jusqu'ici séparés entre les acteurs de ces deux tendances, et consolider une réflexion sur le long terme autour de l'idée d'une « société inclusive, où l'économie est un instrument et non une fin, où le travail et l'emploi visent le développement et l'épanouissement humain, où les inégalités sont réduites, et où les risques sociaux et environnementaux sont pris en charge collectivement » (*ibid.* : 10). La question de la redistribution équitable des ressources et des richesses doit être remise au cœur des politiques pour faire face aux défis du futur.

L'astrophysicien Stephen Hawking allait dans le même sens en réponse à une interrogation sur le devenir de l'homme dans une société future où les machines intelligentes assureraient l'essentiel du travail : « Si les machines produisent l'ensemble des biens dont nous avons besoin, le résultat dépendra de la répartition. Chacun pourra vivre une voluptueuse existence de loisirs si les richesses produites par les machines sont réparties, ou bien la majorité des gens vivront dans la misère si les propriétaires de ces machines parviennent à annuler la redistribution des richesses. Jusqu'ici, la tendance semble être la seconde option, et la technologie creuse toujours plus les inégalités »<sup>8</sup>.

## Références

- Allen & Overy (2017) The new 'right to disconnect' in France, 21 février. [www.allenoverly.com/publications/en-gb/Pages/The-new-right-to-disconnect-in-France.aspx](http://www.allenoverly.com/publications/en-gb/Pages/The-new-right-to-disconnect-in-France.aspx)
- Arends I., Prinz C. et Abma F. (2017) Job quality, health and at-work productivity, Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, 195, Paris, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/43ff6bdc-en>
- 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, Paris, Éditions OCDE.
- Autor D. (2015) Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation, *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3), Summer 2015, 3-30.
- Berger T. et Frey C. (2016) Structural Transformation in the OECD: Digitalisation, Deindustrialisation and the Future of Work, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 193, Paris, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlr068802f7-en>
- Black S. et Spitz-Oener A. (2007) Explaining Women's Success: Technological Change and the Skill Content of Women's Work, IZA Discussion Paper, 2803, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Bothfeld S. et Leschke J. (2012) More and better jobs: is quality of work still an issue – and was it ever?, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(3), 337-353.
- Bowles J. (2014) Chart of the Week: 54% of EU jobs at risk of computerisation, Blog of the Bruegel Foundation. <http://bruegel.org/2014/07/chart-of-the-week-54-of-eu-jobs-at-risk-of-computerisation/>

8. Notre traduction, du New Reddit Journal of Science: Science AMA Series, 8/10/2015. [https://www.reddit.com/r/science/comments/3nyn5i/science\\_ama\\_series\\_stephen\\_hawking\\_ama\\_answers/cvsdmkv/?st=jerj1dt1&sh=120ac55f](https://www.reddit.com/r/science/comments/3nyn5i/science_ama_series_stephen_hawking_ama_answers/cvsdmkv/?st=jerj1dt1&sh=120ac55f)

- BusinessEurope (2015) BusinessEurope Recommendations for a successful digital transformation in Europe, Position paper, 18 décembre 2015. [https://www.busesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/internal\\_market/2015-12-18\\_digital\\_transformation.pdf](https://www.busesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/internal_market/2015-12-18_digital_transformation.pdf)
- Caillaud P., Ghailani D. et Peña-Casas R. (2012) Conceptual and legal frameworks for quality of work and employment in international institutions, in Borelli S. et Vielle P. (dir.) Quality of Employment in Europe. Legal and Normative Perspectives, Brussels, Peter Lang, 33-68.
- CCE-CNT (2017) Diagnostic des partenaires sociaux concernant la digitalisation et l'économie collaborative – Exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018. <http://www.cnt-nar.be/RAPPORT/rapport-107-FR.pdf>
- CEPS (2017b) Impact of digitalisation and the on-demand economy on labour Allenmarkets and the consequences for employment and industrial relations, Final Study prepared for the Employers' Group of the European Economic and Social Committee, Bruxelles.
- CES (2015) L'agenda numérique de la Commission européenne : évaluation préliminaire de la CES approuvée par le Comité exécutif lors de la réunion des 17-18 juin 2015.
- CES (2016) Résolution CES sur la numérisation : « vers un travail numérique équitable » adoptée lors du Comité exécutif des 8-9 juin 2016.
- CES (2017) ETUC Resolution on tackling new digital challenges to the world of labour, in particular crowdwork, adopted at the Executive Committee Meeting of 25-26 October 2017.
- CES, BusinessEurope, UEAPM et CEEP (2016) Statement of the European social partners on digitalisation, Tripartite Social Summit, 16 mars 2016.
- CESE (2015) Effets de la numérisation sur le secteur des services et l'emploi dans le cadre des mutations industrielles (avis d'initiative), 16 septembre 2015. <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/effets-de-la-numerisation-sur-le-secteur-des-services-et-lemploi-avis-dinitiative>
- CESE (2017a) Rôle et perspectives des partenaires sociaux et autres organisations de la société civile dans le contexte des nouvelles formes de travail (avis exploratoire à la demande de la présidence estonienne), Bruxelles, Comité économique et social européen.
- Commission européenne (2001) Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité, COM (2001) 313 final, 20 juin 2001.
- Commission européenne (2003) Amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des derniers progrès accomplis, COM (2003) 728 final, 26 novembre 2003.
- Commission européenne (2010a) Une stratégie numérique pour l'Europe, COM (2010) 245 final, 19 mai 2010.
- Commission européenne (2010b) Une stratégie pour les compétences nouvelles et des emplois : une contribution européenne au plein emploi, COM (2010) 682 final, 23 novembre 2010.
- Commission européenne (2014) Employment and social developments in Europe 2014, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2015) Stratégie pour un marché unique numérique en Europe, COM (2015) 192 final, 6 mai 2015.
- Commission européenne (2016a) Un nouveau départ pour le dialogue social, Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2016b) Une Nouvelle Stratégie en Matière de Compétences pour l'Europe - Travailler ensemble pour renforcer le capital humain et améliorer l'employabilité et la compétitivité, COM (2016) 381 final, 10 juin 2016.
- Commission européenne (2016c) Passage au numérique des entreprises européennes Tirer tous les avantages du marché unique numérique, COM (2016) 180 final, 19 avril 2016.

- Commission européenne (2016d) Plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne Accélérer la mutation numérique des administrations publiques, COM (2016) 179 final, 19 avril 2016.
- Commission européenne (2017a) Communication de la Commission sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre de la stratégie pour le marché unique numérique - Un marché unique numérique connecté pour tous, COM (2017) 228 final, 10 mai 2017.
- Commission européenne (2017b) Europe's Digital Progress Report 2017, Commission Staff Working Document, SWD (2017) 160 final, 10 mai 2017.
- Commission européenne (2018) Permettre la transformation numérique des services de santé et de soins dans le marché unique numérique ; donner aux citoyens les moyens d'agir et construire une société plus saine, COM (2018) 233 final, 25 avril 2018.
- Davoine L., Erhel C. et Guergoat-Larivière M. (2008) Monitoring Employment Quality in Europe: European Employment Strategy Indicators and Beyond, *International Labour Review*, 147 (2-3), September, 163-198.
- De Spiegelaere S. et Piasna A. (2017) The why and how of working time reduction, Bruxelles, ETUI.
- Degrype C. (2016) Les impacts sociaux de la digitalisation de l'économie, WP 2016.02, Bruxelles, ETUI.
- Degrype C. (2017a) Façonner le monde du travail dans l'économie digitale, Notes de Prospective, 1, Bruxelles, ETUI.
- Degrype C. (2017b) Relance du dialogue social européen : quels accomplissements ?, in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 125-144.
- Dolphin T. (2015) Technology, globalisation and the future of work in Europe: Essays on employment in a digitised economy, Londres, Institute for Public Policy Research (IPPR).
- ECORYS et Danish Technological Institute (2016) The impact of ICT on job quality: evidence from 12 job profiles, Report for the European Commission - DG Communications Networks, Content & Technology, Bruxelles.
- EPSU et CEMR (2015) EPSU-CEMR Joint Declaration on the opportunities and challenges of digitalisation in local and regional administration, European Public Service Union and Council of European Municipalities and Regions, 11 décembre 2015.
- ETUI (2016) Shaping the new world of work. The impacts of digitalisation and robotisation, Conference report, Bruxelles, 27-29 juin 2016.
- EU-OSHA (2015a) Review of and trends and drivers of change in information and communication technologies and work location, European Agency for Safety and Health at Work, Bilbao.
- EU-OSHA (2015b) A review on the future of work: online labour exchanges, or 'crowdsourcing': Implications for occupational safety and health, European Agency for Safety and Health at Work. <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/future-workcrowdsourcing/>
- EU-OSHA (2016) Review of drivers and trends of change in information and communication technologies and work location, European Agency for Safety and Health at Work, Bilbao.
- Eurofound (2016a) What do Europeans do at work? A task-based analysis: European Jobs Monitor 2016, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Eurofound (2016b) Foundation Seminar Series 2016: The impact of digitalisation on work, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Eurofound (2017) Addressing digital and technological change through social dialogue, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.



- Eurofound et ILO (2017) Working anytime, anywhere: The effects on the world of work, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions and International Labour Office, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- For quality! (2015) Quality of jobs and services in the Personal care and Household Services sector, General Report of the EU funded project For quality!, décembre 2015.
- Frey C.B. et Osborne M.A. (2013) The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?, Oxford Martin School Working paper, Oxford, Oxford University Press.
- Freysinet J. (2017) Le dialogue social : nouveaux enjeux, nouveaux défis, BIT, Département de la gouvernance et du tripartisme, Genève.
- Huws U. (2014) Labor in the Global Digital Economy: The Cybertariat Comes of Age, New York, Monthly Review Press.
- Ilsøe A. (2017) The digitalisation of service work – social partner responses in Denmark, Sweden and Germany, TRANSFER - European Review of Labour and Research, 23(3), 333-348.
- Keister R. et Lewandowski P. (2016) A routine transition? Causes and consequences of the changing job content of jobs in central and Eastern Europe, ISB Policy Paper, 05/2016, Institute for Structural Research, Varsovie, juin.
- Ludicone F. (2017) Italy: New rules to protect self-employed workers and regulate ICT-based mobile work, EurWork, Eurofound, Dublin. <https://www.eurofound.europa.eu/de/observatories/eurwork/articles/italy-new-rules-to-protect-self-employed-workers-and-regulate-ict-based-mobile-work>
- Méda D. (2016) L'avenir du travail : sens et valeur du travail en Europe, Document de recherche de l'OIT, 18, Organisation Internationale du Travail, Genève, décembre.
- Mettling B. (2015) Transformation numérique et vie au travail, Rapport établi à l'attention de Mme Myriam El Khomri, Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social, septembre 2015. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000646.pdf>
- Muñoz de Bustillo R., Fernández-Macías E., Antón J. et Estevez F. (2011) Measuring More than Money: The Social Economics of Job Quality, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- OCDE (2014) How good is your job? A Framework for measuring and assessing job quality, OECD Employment Outlook 2014, Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2016a) New skills for the digital economy measuring the demand and the supply of ICT skills at work, 2016 Ministerial meeting on the digital economy, Technical report, OECD Digital Economy Papers, 258, Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2016b) Skills for a digital world, 2016 Ministerial meeting on the digital economy Background report, OECD Digital Economy Papers, 250, Paris, Éditions OCDE.
- OIT (2008) Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, Organisation Internationale du Travail, Genève.
- OIT (2015) World employment and social outlook 2015: The changing nature of jobs, Organisation Internationale du Travail, Genève, 19 mai 2015. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_368640.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_368640.pdf)
- OIT (2016) Plan de l'OIT pour la mise en oeuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, Organisation Internationale du Travail, Genève.
- Peña-Casas R. (2009) Monitoring quality of work and employment in the European Union. Conceptual frameworks and indicators, in Guillén Ana M. et Dahl S-Å. (dir.) Quality of Work in the European Union. Concept, Data and Debates from a Transnational Perspective, Bruxelles, Peter Lang, 41-85.



- Peña-Casas R. et Ghailani D. (2011) Towards individualizing gender in-work poverty risks, in Frazer N., Gutiérrez R. et Peña-Casas R. (dir.) *Working Poverty in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 202-231.
- Perez A. (2016) Smart work: can digitalisation help reconcile work and family life?, COFACE Policy brief, octobre.
- Piasna A. (2017) 'Bad jobs' recovery? European Job Quality Index 2005-2015, Working Paper 2017.06, Bruxelles, ETUI.
- Piasna A. et Drahokoupil J. (2017) Gender inequalities in the new world of work. Transfer: European Review of Labour and Research, 23(3), 313-332.
- Pochet P. (2017) Concilier deux futurs, Notes de Prospective de l'ETUI, 03, novembre, ETUI, Bruxelles.
- Pochet P. et Degryse C. (2016) Dialogue social européen : une relance « de la dernière chance » ?, OSE Paper Series, Opinion Paper, 17, décembre.
- Rifkin J. (2000) *L'Âge de l'accès : La Révolution de la nouvelle économie*, Paris, La Découverte.
- Rifkin J. (2014) *La Nouvelle Société du coût marginal zéro : L'internet des objets, l'émergence des communaux collaboratifs et l'éclipse du capitalisme*, Paris, Les liens qui libèrent.
- Stacey N., Ellwood P., Bradbrook S., Reynolds J. et Williams H. (2017) Key trends and drivers of change in information and communication technologies and work location. Foresight on new and emerging risks, OSH Working report, Report commissioned by the European Agency for Safety and Health at Work, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Toute l'Europe (2017) Le projet de taxe sur les transactions financières, Synthèse 21 décembre 2017. <https://www.touteurope.eu/actualite/le-projet-de-taxe-sur-les-transactions-financieres.html>
- TUAC (2017) Digitalisation and the Digital Economy, Trade union key messages, Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, février 2017.
- Valenduc G. et Vendramin P. (2016) Le travail dans l'économie digitale : continuités et ruptures, Working Paper 2016.03, Bruxelles, ETUI.
- Valsamis D., de Coen A., Vanoeteren V. et Van der Beken W. (2015) Employment and skills aspects of the digital single market strategy, Parlement européen. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569967/IPOL\\_STU\(2015\)569967\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569967/IPOL_STU(2015)569967_EN.pdf)
- van Ark B. (2014) Productivity and Digitalisation in Europe: Paving the Road to Faster Growth, Lisbon Council Policy Brief, 8(1).
- Van den Abeele E. (2015) 'Mieux légiférer' : une simplification bureaucratique à visée politique, Working Paper, 2015/04, Bruxelles, ETUI.
- Vandaele K. (2017) Le soutien des syndicats aux travailleurs des plateformes, Chronique internationale de l'IRES, 160, décembre.
- Vandaele K. (2018) Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers' collective representation and voice, Working paper 2015.05, Bruxelles, ETUI.

Tous les liens ont été vérifiés le 23.10.2018.



# Chapitre 7

## Une hirondelle fera-t-elle le printemps ? La politique européenne de santé au travail à la croisée des chemins

Laurent Vogel

### Introduction

L'activité législative de l'Union européenne concernant la santé et la sécurité des travailleurs a subi une longue éclipse à partir du début du XXI<sup>e</sup> siècle. Le facteur principal n'est pas spécifique à la santé au travail. Il concerne un affaiblissement des politiques sociales dans l'Union européenne qui s'est affirmé de manière assez nette lors du recentrage de la stratégie de Lisbonne en 2004-2005. Il est également lié à la mise en place progressive de « Better Regulation » qui déplace la légitimité des règles juridiques vers leur impact supposé sur l'économie. On peut suivre le processus d'affaiblissement de la politique communautaire de santé au travail au fil des différentes stratégies qui ont été établies pour la période 2002-2006, pour la période 2007-2012 et finalement pour la période 2014-2020. Dans le domaine législatif, le contraste est saisissant entre la production très abondante qui a suivi l'adoption de l'Acte unique européen (1986) et des interventions beaucoup moins nombreuses à partir de 2002. On trouvera une vue d'ensemble de cette production dans le tableau en annexe. Mais cette dimension quantitative ne rend que partiellement compte de l'involution qui s'est produite. De manière qualitative, les quelques directives dont l'iter législatif s'est poursuivi après 2002 ont fait l'objet d'âpres négociations et n'ont apporté que des réponses partielles et souvent insuffisantes aux besoins qu'elles étaient supposées rencontrer<sup>1</sup>.

En mai 2016, une brèche s'est ouverte avec le lancement de la révision de la directive sur les agents cancérogènes au travail. *Ce tournant permettra-t-il de revitaliser la politique communautaire ou restera-t-il un développement isolé ?* Ce chapitre s'interroge sur la dynamique de la régulation européenne dans ce domaine au cours de ces vingt dernières années. Après une réflexion sur les besoins auxquels elle répond et sur le fait que la législation communautaire est un outil essentiel dans ce domaine si l'on veut réaliser une harmonisation dans le progrès des conditions de vie et de travail en Europe (section 1), nous abordons l'impact de « Better Regulation » (section 2). Le processus de révision de la directive sur les agents cancérogènes au travail (section 3) pose des questions particulièrement stimulantes. Il apparaît comme une contre-tendance dans un cycle peu favorable au développement de règles pour la protection de la vie et de la santé des travailleurs. Il s'agit donc de comprendre comment des facteurs multiples et complexes ont pu, à un moment donné, créer une fenêtre d'opportunité que rien n'annonçait. La

---

1. Pour des raisons d'espace, ce chapitre ne couvre pas les développements concernant la régulation du temps de travail.

section 4 indique que la nouvelle dynamique concernant les cancers n'a pas permis jusqu'à présent de revitaliser les politiques communautaires dans d'autres dossiers prioritaires en santé au travail. À cet égard, les défis restent importants : le maintien à un niveau inquiétant des troubles musculo-squelettiques et l'émergence marquée des risques psychosociaux imposent une approche de la santé au travail qui n'est pas limitée à des risques matériels. Ce sont toutes les composantes de l'organisation du travail qu'il faut réguler de manière à développer des contre-pouvoirs par rapport aux prérogatives patronales.

Nous concluons sur la nécessité de désenclaver les questions de santé et sécurité dans une approche large qui lie les enjeux sociétaux avec la démocratie au travail. En effet, nous pensons qu'une approche purement technique des règles de santé au travail est inefficace et qu'elle contribue généralement à légitimer des doubles standards où la santé des personnes au travail est nettement moins bien protégée que la santé des personnes dans d'autres contextes (régulation de la mise sur le marché d'aliments, de médicaments, de cosmétiques, règles pour la sécurité des transports, qualité de l'air et de l'eau, etc.).

## **1. Des besoins législatifs incontournables**

Les conditions d'emploi et de travail déterminent une part importante des inégalités sociales de santé et ces inégalités s'accroissent en Europe comme dans le reste du monde (Benach *et al.* 2013). Qu'il s'agisse de l'espérance de vie, de l'espérance de vie en bonne santé, de la mortalité cardio-vasculaire, des cancers, de la santé mentale, des handicaps apparus ou aggravés à l'âge adulte, il existe des corrélations très fortes entre les différents groupes socioprofessionnels et leur état de santé. Différentes disciplines (sociologie, épidémiologie, statistique, toxicologie, ergonomie, etc.) établissent des rapports de causalité souvent complexes dont l'analyse doit tenir compte des effets tout au long de la vie professionnelle de cumuls de facteurs nocifs (Thébaud-Mony *et al.* 2015). Les risques sont matériels (substances chimiques toxiques, équipements de travail inadéquats) et immatériels (absence de démocratie au travail, déséquilibre entre le travail exigé et les moyens permettant de le réaliser, rythmes intensifs de travail, discrimination et harcèlement, etc.). Les cumuls d'expositions nocives tendent à s'accroître à mesure que l'on descend dans la hiérarchie sociale. Sur la base des enquêtes européennes, on peut observer deux lignes de clivage. Pour les risques matériels et les postures fatigantes ou pénibles, les professions ouvrières sont nettement plus menacées. Pour la plupart des risques immatériels (faible autonomie, absence de formation, précarité de l'emploi, etc.), c'est l'opposition exécutants/concepteurs qui rend le mieux compte de la distribution inégale des risques (Amossé 2015). Lorsqu'elles sont chroniques ou graves, les atteintes à la santé causées par de mauvaises conditions d'emploi et de travail contribuent à une mobilité professionnelle et sociale descendante vers des emplois moins qualifiés, moins bien rémunérés ou plus précaires.

Si l'on examine les données des enquêtes sur les conditions de travail tant nationales qu'européennes<sup>2</sup>, on observe quelques caractéristiques générales :

- de très fortes inégalités, non seulement entre les groupes professionnels, mais aussi entre les hommes et les femmes, en fonction de l'emploi (précarité) et de la taille des entreprises. D'autres facteurs interagissent avec ces inégalités : statut d'immigrant et ethnicité, âge, place de l'entreprise dans des chaînes de sous-traitance, impact aggravé des politiques d'austérité dans certains secteurs (services publics, santé et services sociaux, éducation, etc.) ;
- le maintien à un niveau élevé de la plupart des risques sur de longues périodes. Des risques connus de longue date ne font pas l'objet de mesures de prévention primaire. Leur maintien est banalisé par une résignation passive devant les « risques du métier » à laquelle les stéréotypes de genre contribuent fortement. Si quelques améliorations apparaissent dans les statistiques sur les accidents du travail, on n'observe pas d'amélioration significative dans le domaine de la santé. Les données elles-mêmes ne sont pas collectées de manière systématique. La plupart des statistiques de santé publique ignorent l'activité professionnelle des personnes dont la santé est affectée ;
- l'objectif posé par le traité de Rome (1957) d'une harmonisation des conditions de travail dans le progrès est loin d'avoir été atteint<sup>3</sup>. Les différences entre États membres en termes de qualité des conditions d'emploi et de travail restent énormes et, à certains égards, elles se creusent. Ainsi, la ségrégation d'une partie importante des femmes dans des emplois à temps partiel s'est accentuée dans certains États membres au point de constituer une sorte de norme de l'emploi pour une majorité de travailleuses (Pays-Bas, par exemple). D'autre part, dans chaque pays de l'Union européenne, des écarts très importants se maintiennent ou s'aggravent entre différents groupes socioprofessionnels ;
- l'impact cumulé des mauvaises conditions de travail aboutit souvent à une exclusion du marché du travail bien avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite (Volkoff et Gaudart 2015 ; Vendramin et Valenduc 2014). Les problèmes de santé au travail jouent un rôle important dans la réduction des taux d'emploi après l'âge de 50 ans. Travailler dans la construction, dans le nettoyage ou en tant qu'infirmière hospitalière signifie souvent devoir renoncer à une carrière professionnelle complète ;
- la répartition inégale entre hommes et femmes du travail non rémunéré reste une caractéristique fondamentale de nos sociétés. Ses conséquences interagissent

---

2. Au niveau communautaire, l'enquête la plus importante sur les conditions de travail est organisée tous les cinq ans par la Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound). La première enquête remonte à 1990-1991 et la sixième enquête a été menée en 2015. On dispose ainsi d'un ensemble de données concernant l'évolution des conditions de travail en Europe sur une période de 25 ans.

3. L'article 117 du traité de Rome indiquait « Les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès ». Cet objectif est repris, avec une formulation différente, dans l'actuel article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

fortement avec les conditions du travail rémunéré. Ainsi, les enquêtes de santé publique menées en Catalogne montrent un impact particulièrement négatif d'une lourde charge du travail domestique pour les travailleuses les moins qualifiées (Borrell *et al.* 2004). Les facteurs d'explication sont multiples : possibilité réduite d'avoir recours à une aide domestique rémunérée ; la dévalorisation du travail entraîne une dévalorisation sociale qui rend plus difficile la lutte contre l'inégalité de la structure familiale ; le travail peu qualifié s'inscrit dans une certaine continuité par rapport au travail domestique et cette monotonie est un facteur délétère pour la santé.

Dès l'époque de préparation du marché unique (deuxième moitié des années quatre-vingt), l'amélioration des conditions de travail avec l'objectif de garantir la santé et la sécurité des travailleurs est apparue comme un volet essentiel des politiques sociales communautaires. Plusieurs arguments forts justifiaient ce choix. Leur validité reste entière.

La réalisation du marché unique impliquait un renforcement de la concurrence entre entreprises à l'échelle de l'Europe. Il s'agissait donc d'éviter que l'absence de prévention et des mauvaises conditions de travail ne puissent se transformer en avantage compétitif créant une spirale de dégradation des conditions de travail. Les débats qui ont précédé l'adoption de la stratégie de Lisbonne en 2000 montrent qu'à cette époque une grande partie du monde patronal admettait qu'il était illusoire de fonder la compétitivité de l'Europe sur une faible qualité du travail et reconnaissait la corrélation entre la qualité du travail considérée sous l'angle de l'efficacité productive et la qualité des conditions de travail. Du point de vue social et politique, l'adhésion des classes populaires au projet européen passait nécessairement par la perception d'un impact positif que celui-ci pouvait avoir sur les conditions de vie et de travail.

Le marché unique impliquait des mesures d'harmonisation dans la régulation des marchés (notamment en ce qui concerne les machines et les produits chimiques). Une harmonisation des règles du marché ne pouvait être effective que s'il se produisait en parallèle une harmonisation partielle de la régulation des conditions de travail. Ce lien s'est traduit par la mise en place d'un double régime d'harmonisation. En ce qui concerne les règles du marché, l'harmonisation est en principe totale et la marge de manœuvre des États membres pour aller au-delà des prescriptions communautaires est réduite. Pour les règles sociales, l'harmonisation est minimale. Les règles nationales peuvent assurer un niveau de protection plus élevé des travailleurs par rapport aux prescriptions minimales des directives. C'est même un des moteurs de l'évolution de la législation communautaire en tant que telle. C'est souvent parce que des règles plus efficaces ont déjà été adoptées dans un certain nombre d'États membres que la législation européenne peut évoluer.

L'activité législative dans le domaine de la santé au travail a été très féconde pendant une dizaine d'années à partir de l'Acte unique européen de 1986. Elle a permis une réforme profonde des règles nationales de la santé au travail dans de nombreux États membres.

L'Acte unique européen introduisit l'article 118A dans le traité de Rome (article 153 TFUE). C'est grâce à cette base juridique que l'activité législative communautaire en santé au travail, amorcée dès 1978 de manière dispersée et peu cohérente, a pu devenir systématique. La négociation de la directive-cadre de 1989<sup>4</sup> s'est faite en parallèle avec la négociation de la directive-machines<sup>5</sup>. La régulation des risques chimiques au travail est en étroite relation avec la régulation de la production et de la mise sur le marché des produits chimiques. Si le lien entre régulation économique et régulation de la santé au travail est fondamental, il ne constitue pas pour autant une condition de l'intervention législative communautaire. L'objectif est de protéger la santé des travailleurs en intervenant sur tous les facteurs susceptibles d'avoir une influence sur celle-ci. Ce principe a été dégagé nettement par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt du 12 novembre 1996 concernant le recours en annulation de la directive sur le temps de travail introduit par le Royaume-Uni<sup>6</sup>.

## **2. Better Regulation : révision silencieuse des traités et bureaucratisation du processus de décision depuis 2004**

Le patronat européen n'avait guère manifesté d'opposition systématique à l'activité législative communautaire en santé au travail entre 1989 et 1995. Il la considérait comme un complément de l'harmonisation des règles du marché qu'il soutenait. Seules deux initiatives spécifiques se heurtèrent à une opposition patronale pendant cette période : la directive sur l'organisation du temps de travail de 1993<sup>7</sup> et la directive de 1989 sur les équipements de travail<sup>8</sup> dans la mesure où elle imposait de mettre en conformité les équipements existants. Dans les deux cas, l'opposition reflétait la position particulière d'un patronat national : la Confédération of British Industry (CBI, confédération des employeurs britanniques) en ce qui concerne le temps de travail et l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM, fédération patronale de la métallurgie en France) en ce qui concerne la mise en conformité des équipements de travail. L'Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE, devenue BusinessEurope) ne fit que soutenir ces organisations nationales sans beaucoup s'investir dans les débats. La stratégie de la CBI reposait sur le gouvernement britannique (qui demanda à la Cour de justice d'annuler la directive et s'engagea ensuite dans une transposition purement formelle qui ne serait pas assortie de sanctions). La campagne de l'UIMM portait d'une dénonciation dramatique des coûts supposés de la mise en conformité, estimés à 30 milliards d'euros dans le seul secteur de la métallurgie en France (Cornudet 1995). La

---

4. Directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, JO L 183, 29 juin 1989, pp.1-8.

5. Directive 89/392/CEE du Conseil, du 14 juin 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux machines, JO L 183, 29 juin 1989, pp.9-32.

6. Arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, affaire C-84/94, Rec. I-05755.

7. Directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 307, 13 décembre 1993, pp.18-24.

8. Directive 89/655/CEE du Conseil, du 30 novembre 1989, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail (deuxième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE), JO L 393, 30 décembre 1989, pp.13-17. Cette directive concerne les obligations des employeurs en ce qui concerne les équipements de travail tandis que la directive machines concerne les obligations des fabricants et importateurs qui procèdent à la mise sur le marché de machines. Les deux textes sont complémentaires.

réalité a ensuite démenti cette évaluation. À notre connaissance, c'était la première fois qu'un argument économique était brandi contre une mesure législative communautaire destinée à garantir la vie et la santé des travailleurs. La campagne de l'UIMM a eu quelques effets dans la mesure où la révision adoptée en 1995 de la directive sur les équipements de travail était moins ambitieuse que la proposition initiale. Cependant, l'objectif principal et les résultats restaient avant tout nationaux. Il s'agissait d'écarter certaines dispositions de la réglementation française et de pousser le gouvernement à freiner les mesures de contrôle et les sanctions éventuelles de l'inspection du travail.

L'attitude de la Commission européenne fut ambiguë dans ce premier débat sur le prétendu fardeau que représenterait la législation sur la santé au travail. Elle défendit la législation comme un élément de l'équilibre entre « le social » et « l'économique » évoqué régulièrement dans le discours communautaire. Cependant, dès septembre 1994, la Commission créa un groupe de différents experts – le groupe Molitor – chargé d'évaluer l'impact des législations communautaires et nationales sur l'emploi et la compétitivité (Vogel 1995). Avec le recul, on ne peut qu'être frappé par cette apparition précoce d'un discours communautaire subordonnant la défense de la vie et de la santé des travailleurs à des considérations économiques.

Les principes de « Better Regulation<sup>9</sup>» se sont affirmés progressivement à partir de la fin des années 1990 (Vogel et Van den Abeele 2010 ; Van den Abeele 2014 et 2015 ; Alemanno 2015). Ils apparaissent initialement comme un simple prolongement pratique des principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité. Dès 1997-1998, la Commission le transforme en un principe autonome. Elle développe des positions axées sur la recherche de voies alternatives à la législation et sur l'introduction du principe d'une évaluation coûts-bénéfices pour légitimer une règle juridique. Elle développe une conception du droit basée sur un « totalitarisme du marché » suivant l'expression heureuse du juriste français Alain Supiot (2010).

« Better Regulation » a entraîné un dépérissement de l'activité communautaire en santé au travail sans passer par la moindre modification juridique du traité (Vogel 2015b). Des critères de plus en plus formalisés ont pour effet de soumettre toute production législative nouvelle à des études d'impact centrées sur un calcul coûts-bénéfices et de proposer une révision globale de l'acquis législatif en fonction des charges administratives qu'il est supposé faire peser sur les entreprises. Il y a donc un contraste entre la stabilité des formulations retenues par le traité et l'exercice concret de cette compétence normative. Celui-ci est entravé par le déplacement du critère principal de légitimité : de la protection de la vie des travailleurs vers une prétendue efficacité économique.

La vision instrumentale qui apprécie toute règle juridique en fonction de « dividendes » économiques a profondément affecté les mécanismes de prise de décision au sein de

---

9. Suivant ses promoteurs, le programme « Better Regulation » consisterait à élaborer et évaluer les politiques et les législations de l'UE de manière transparente, en se fondant sur des données probantes et en tenant compte des avis des citoyens et des parties intéressées. Il viserait à obtenir une réglementation ciblée n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs et apporter des avantages au moindre coût. Une analyse critique montre qu'il s'agit essentiellement de privilégier les intérêts patronaux.



l'Union européenne. Sur le plan formel, des consultations tripartites continuent à être organisées de manière régulière sur la base du traité. Leur impact réel s'est fortement réduit. La Commission européenne utilise le monopole de l'initiative législative comme un privilège. Elle refuse de soumettre des propositions de directive et empêche ainsi le Conseil et le Parlement européen d'en débattre. L'exemple le plus frappant de cette involution est donné par l'accord sur la santé et la sécurité issu du dialogue social dans le secteur de la coiffure conclu en 2012 (Vogel 2018). Dans cette affaire, les procédures bureaucratiques ont vidé de leur substance les dispositions du traité concernant l'autonomie des partenaires sociaux et la possibilité de mettre en œuvre par voie de directive un accord issu du dialogue social européen.

Les deux mandats de la Commission Barroso (2004-2014) ont été caractérisés par un double processus : effacement politique d'une Commission de plus en plus réticente à définir des projets ambitieux et montée en puissance au sein de la Commission d'une bureaucratie regroupée autour de son Président et chargée de contrôler les autres services dans le cadre de « Better Regulation » (Van den Abeele 2015). Cela a développé un marché lucratif de consultants privés dont l'indépendance est illusoire. Leur accès à ce marché dépend aussi de la souplesse avec laquelle ils accueillent les recommandations de la Commission qui intervient tout au long du processus des études d'impact.

La crise de la régulation communautaire s'est aggravée avec l'initiative REFIT (Regulatory Fitness and Performance) qui a été lancée en décembre 2012. Ce programme vise à évaluer l'ensemble de la législation existante (« l'acquis communautaire ») et à rendre plus difficile toute nouvelle législation dans le domaine social, environnemental ou pour la protection des consommateurs. Dans le domaine spécifique de la santé et sécurité, dès 2013, la Commission a suspendu les initiatives législatives en cours. Le processus d'évaluation de l'acquis législatif a servi de prétexte à ce blocage. Dans un premier temps, le moratoire était prévu pour une période allant jusqu'à la fin du mandat de la deuxième commission Barroso (1<sup>er</sup> novembre 2014) (Commission européenne 2013). La Commission Juncker a étendu ce moratoire pour toute l'année 2015. Sous la pression de différents facteurs, le moratoire a été abandonné en mai 2016 dans le contexte de la présidence néerlandaise.

La Commission européenne utilise REFIT pour que les États membres revoient leur propre législation vers le bas (Tansey 2014). Le terme péjoratif de « goldplating » (« plaqué or ») est utilisé pour caractériser les législations nationales qui assurent un niveau de protection plus élevé aux travailleurs (ou à d'autres bénéficiaires de législation). Cette pression vise à transformer les prescriptions minimales des directives en des règles d'harmonisation totale.

En ce qui concerne les politiques de santé au travail, on pouvait estimer fin 2014 que leur avenir était fortement compromis au niveau européen. En juin 2014, la Commission avait adopté un « cadre stratégique sur la santé et la sécurité au travail » (Commission européenne 2014). Aucune initiative législative n'y figurait. Pour l'essentiel, la Commission se limitait à inviter d'autres acteurs (les États membres, les organisations syndicales et patronales, etc.) à assurer un service minimum en son absence. À partir de 2015, une inflexion s'est amorcée dans un domaine spécifique : les cancers au travail.

### **3. La révision de la directive sur les agents cancérigènes (2015-2017)**

Nous examinerons la révision de la directive 2004/37/CE<sup>10</sup> sur les agents cancérigènes et mutagènes au travail (dans la suite du texte : DCM) de manière synthétique avec comme axe central la volonté d'élucider ce qui a permis une rupture avec des politiques antérieures<sup>11</sup>. Il s'est produit une combinaison entre des facteurs endogènes (propres à la question des cancers professionnels) et des facteurs exogènes, très différents les uns des autres, qui ont en commun de refléter l'extrême instabilité de l'Union européenne aujourd'hui.

Les facteurs endogènes les plus importants peuvent se résumer de la manière suivante.

Avec plus de 100.000 morts par an, les cancers constituent la première cause de mortalité liée à de mauvaises conditions de travail en Europe (Takala 2015). Dans les années 1980 et 1990, les mobilisations pour l'interdiction de l'amiante ont été fortes. Cette bataille a abouti en 1999 à une interdiction dans l'Union européenne à partir du premier janvier 2005. Tout s'est passé comme si, avec l'amiante, une page avait été tournée et les cancers au travail avaient cessé d'être une question politique.

Entre 1990 et le début du XXI<sup>e</sup> siècle, la perspective partagée par la plupart des acteurs européens – non sans nuance – était celle d'une amélioration continue de la directive adoptée en 1990 et de la mise en place de politiques publiques nationales permettant une véritable mise en œuvre de celle-ci. Un des enjeux politiques importants était l'extension du champ d'application de la directive aux substances toxiques pour la reproduction.

Les débats prioritaires se sont progressivement déplacés vers la régulation du marché avec REACH<sup>12</sup> comme élément central. La négociation de REACH a pris une dizaine d'années et elle a été considérée – y compris en dehors de l'Union européenne – comme un enjeu majeur. Si les débats sur la DCM ont pu, dans le meilleur des cas, susciter l'intérêt de quelques centaines de personnes, ceux sur REACH ont eu un caractère massif et intensément conflictuel en dépit de leur extrême complexité technique.

REACH est entré en application en 2007. Le monde patronal a d'abord présenté REACH comme un cataclysme pour l'industrie chimique européenne. La mise en œuvre du nouveau règlement a, au contraire, été envisagée comme une manière de restaurer la confiance des consommateurs et de l'opinion publique envers les produits chimiques

---

10. Directive 2004/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE du Conseil, JO L 158, 30 avril 2004, pp.50-76.

11. On trouvera des analyses détaillées de l'ensemble des questions soulevées par la révision de la directive dans différentes publications de l'Institut syndical européen et notamment dans un livre collectif qui paraîtra au deuxième semestre 2018 sur le cancer et le travail.

12. REACH est l'acronyme utilisé pour désigner le règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals).

et de peser – avec une efficacité incontestable – sur la prise de décision. Le discours patronal majoritaire a considéré REACH comme la question décisive et la législation spécifique sur les cancérigènes au travail comme une sorte de complément secondaire, presque résiduel.

Une partie des États membres étaient favorables à la révision de la DCM pour différentes raisons. L'augmentation des coûts des cancers pour les systèmes de protection sociale ne pouvait que les préoccuper (RIVM 2016 ; Vencovsky *et al.* 2017). Dans un certain nombre de pays, les législations concernant le cancer et les risques reproductifs au travail étaient nettement plus avancées que la DCM.

Une jonction s'est opérée entre ces États et une partie croissante du monde patronal. Pour les confédérations patronales des pays où la législation était plus avancée, les conditions politiques ne permettaient pas un retour en arrière<sup>13</sup>. Dès lors, elles percevaient l'inertie de la Commission comme un encouragement à la concurrence déloyale de pays où la lutte contre les cancers au travail est négligée. L'autre élément provient de l'inquiétude d'organisations patronales sectorielles qui craignent que les procédures d'autorisation dans le cadre de REACH ne les obligent à abandonner la production ou à réduire les utilisations de substances particulièrement préoccupantes, notamment en raison de leur impact sur les travailleurs. Ces organisations considèrent une amélioration de la DCM comme un moindre mal.

L'année 2015 a été une année cruciale pour préparer le lancement de la révision de la directive. La formation de la Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker en novembre 2014 n'incitait pas à l'optimisme. Lors de son audition par le Parlement européen le 1<sup>er</sup> octobre 2014<sup>14</sup>, Marianne Thyssen – désignée pour le portefeuille de l'emploi et des affaires sociales – mentionna quatre priorités pour son action. La santé et la sécurité des travailleurs n'y figuraient pas. Le mot « cancer » ne fut pas une seule fois mentionné au cours de cette longue audition.

Interpelée de nombreuses parts, la Commission européenne répétait que tant que l'évaluation de l'acquis législatif en santé au travail n'aurait pas été terminée, aucune révision de la directive ne pourrait être lancée.

Au sein du Parlement européen, il existait depuis des années un accord assez large sur la nécessité de réviser la directive et, en particulier, d'y intégrer les substances toxiques pour la reproduction. Cette position s'est raffermie avec les scandales sanitaires dont il sera question plus loin. À partir de juin 2016, l'analyse des résultats du referendum sur le Brexit au Royaume-Uni a renforcé la tendance. Pour le Parlement, il était temps que l'Union européenne se réinvestisse dans des initiatives législatives répondant aux

---

13. À notre connaissance, seuls les milieux patronaux autrichiens ont proposé en 2018, avec la formation d'un gouvernement entre l'extrême-droite et la démocratie chrétienne, que l'Autriche se limite désormais aux prescriptions minimales des directives communautaires en santé au travail et renonce au « goldplating » (c'est-à-dire à un niveau renforcé de la protection de la vie des travailleurs). Jusqu'à présent, il s'agit de déclarations d'un caractère très général et vague. Aucune mesure concrète n'a été proposée.

14. Cette audition se trouve sur : <http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/library/media/20141022RES75837/20141022RES75837.pdf>

attentes des populations (Ulvskog 2016). La question des cancers au travail présentait l'avantage de répondre à des besoins incontestables sans porter explicitement sur les relations collectives entre travailleurs et employeurs. Sa légitimité était renforcée par son imbrication étroite avec la santé publique et l'environnement.

Le 25 février 2015, une coalition de 31 organisations patronales s'est adressée à la Commission européenne. Tout en rappelant son soutien idéologique aux principes de « Better regulation », la lettre demandait de débloquer la révision de la DCM. Elle était signée par des associations de branches très diverses : production automobile, technologie médicale, sidérurgie, industrie minière, aluminium, etc. Elle était également appuyée par la Chambre américaine de commerce en Europe qui représente les multinationales des États-Unis. Les signataires s'inquiétaient parce que l'immobilisme législatif dans ce domaine pouvait déboucher sur des mesures d'interdiction ou de restriction dans le cadre de REACH. Cette préoccupation amenait d'importantes organisations patronales sectorielles à rompre avec l'idéologie purement dérégulationniste de la confédération du patronat européen BusinessEurope.

Le 9 mars 2015, le Conseil des ministres Affaires sociales exigeait de la Commission de lancer la révision de la DCM. Cette intervention avait été préparée dès 2014 par des initiatives conjointes des ministères du Travail de quatre États (Pays-Bas, Belgique, Allemagne, Autriche). Les Pays-Bas, qui devaient assurer la présidence du Conseil des ministres pendant le premier semestre 2016, mirent – sans trop de précautions diplomatiques – la Commission européenne au pied du mur. Ils exigeaient une proposition législative sur les cancers durant leur présidence. À la Commission de se débrouiller avec ses procédures pour atteindre ce résultat.

Du côté syndical, l'année 2015 fut celle du 13<sup>ème</sup> Congrès de la Confédération européenne des syndicats (CES) à Paris (septembre). Dans les débats préparatoires et au cours du congrès, l'élimination des cancers professionnels a été définie comme campagne prioritaire en santé au travail de manière à faire converger des mobilisations sur ce point dans différents pays et différents secteurs<sup>15</sup>. Cet accord reposait sur un consensus large alors que dans la décennie précédente, de fortes divergences étaient apparues au sujet de REACH.

Les facteurs endogènes que nous venons de mentionner n'auraient vraisemblablement pas abouti au même résultat sans des éléments qui relèvent d'un contexte plus large. Trois scandales sanitaires d'envergure ont fait surface au cours des cinq dernières années. Ils relèvent principalement de la santé publique et de l'environnement tout en comportant une dimension importante pour la santé au travail. Ils concernent les perturbateurs endocriniens (Horel 2015), le renouvellement de l'autorisation du glyphosate (Foucart et Horel 2017) et les normes concernant les moteurs diesel des véhicules (Neslen 2016). Ils ont en commun de jeter une lumière crue sur le fonctionnement des institutions communautaires. « Better Regulation » est supposé dépolitiser la prise de décision en privilégiant le recours à des expertises techniques,

---

15. Voir notamment la motion d'urgence adoptée le 2 octobre 2015 par le 13<sup>ème</sup> congrès de la CES sur les questions de santé et sécurité au travail.

scientifiques et à des calculs coûts-bénéfices (Marcilly et Touillon 2015). Ces trois scandales montrent à quel point l'expertise scientifique et les études d'impact socio-économique peuvent être manipulées pour légitimer des options politiques qui ne sont pas assumées en tant que telles et qui sont présentées comme la résultante naturelle de « données neutres ». La mainmise de l'industrie sur des pans entiers de la réglementation européenne a pu être démontrée à travers des exemples concrets et parlants pour des millions de personnes.

La négociation sur la révision de la directive sur les travailleurs détachés a aussi joué un rôle. Tout au long de l'année 2016, le risque de blocage semblait important. Du coup, la révision de la DCM apparaissait comme une alternative moins problématique si la Commission voulait revendiquer une quelconque amélioration de la législation sociale avant la fin de son mandat en 2019.

Finalement, en mai 2016, la Commission a adopté la première proposition de révision qui a abouti à la directive du 12 décembre 2017 (Commission européenne 2016). Toute l'argumentation antérieure selon laquelle il était indispensable d'attendre l'évaluation de l'acquis législatif était enterrée sans cérémonie.

La révision de la directive se fait en plusieurs phases. Cela implique un chevauchement des débats. Le processus législatif lié à chaque proposition peut s'étendre sur une assez longue période et il n'est pas achevé alors que la proposition suivante est déjà soumise au Parlement européen et au Conseil des ministres. Ainsi, la proposition de la première phase de la révision a été présentée en mai 2016 et a abouti à l'adoption d'une directive en décembre 2017. Entre-temps, la deuxième phase avait été lancée (janvier 2017). Les amendements du Parlement européen concernant cette deuxième phase ont été votés en mars 2018 et la négociation entre le Parlement et le Conseil aboutira vraisemblablement au cours du deuxième semestre 2018. La troisième phase, entamée en avril 2018, devrait s'achever en 2019 tandis que la quatrième phase sera probablement lancée après les élections européennes de mai 2019.

Le Parlement a joué un rôle dynamique dans ce processus. Ses amendements – soutenus par environ 85 % des parlementaires<sup>16</sup> – ont permis d'améliorer des propositions minimalistes de la Commission.

Pour la négociation de la première phase dans le cadre du « trilogue », les États membres étaient divisés globalement en trois blocs<sup>17</sup>. Un groupe significatif d'États soutenait la volonté du Parlement de dépasser l'approche minimaliste de la Commission. Les États les plus actifs dans ce groupe étaient la Suède, la France, l'Allemagne et la Belgique, mais, sur certaines questions, il pouvait s'étendre à une dizaine d'États. Deux États (le Royaume-Uni et la Pologne) voulaient s'en tenir aux propositions minimalistes de la Commission et rejetaient les amendements substantiels du Parlement. Ils bénéficiaient

---

16. Seuls deux groupes, l'extrême-droite (ENL) et les conservateurs nationalistes (ECR) n'ont pas voté en faveur de la plupart des amendements.

17. Entretiens de l'auteur avec des membres du Comité de Représentants Permanents (COREPER) de différents États membres entre janvier et juillet 2017. Ces blocs n'étaient pas statiques. Suivant la question abordée, certains États pouvaient avoir des positions plus ou moins favorables à l'égard des amendements du Parlement.

généralement du soutien de la Roumanie et de la Finlande. Les autres États occupaient des positions intermédiaires ou n'avaient pas défini de position claire. Après une série de réunions infructueuses, un compromis a été trouvé. Il a débouché sur la directive adoptée en décembre 2017.

Le texte final est nettement meilleur que la proposition initiale. L'inclusion des substances toxiques pour la reproduction dans le champ d'application de la directive constitue un enjeu central. Le compromis final impose à la Commission d'évaluer les conséquences de cette mesure au plus tard pour le premier trimestre 2019 de manière à envisager une révision de la législation sur ce point. Grâce au Parlement, la directive impose aux États membres d'organiser une surveillance de la santé des travailleurs exposés qui se poursuive au-delà de la période d'exposition. Pour le chrome hexavalent<sup>18</sup> et les poussières de bois, le Parlement a obtenu des valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) assurant un niveau de protection plus élevé contre les cancers. Par contre, pour la silice cristalline<sup>19</sup>, l'amendement du Parlement n'a pas été adopté. La VLEP européenne laisse subsister un risque considérable.

Pour la deuxième phase, le débat le plus important portait sur les émissions des moteurs diesel. Environ 3 millions de travailleurs en Europe sont concernés par ce risque. Le Parlement a voté des amendements qui font entrer ces émissions dans le champ d'application de la directive et fixent des VLEP pour deux composantes de ces émissions (le carbone élémentaire et le dioxyde de carbone). Il est trop tôt pour savoir quelle sera la position majoritaire au Conseil des ministres.

Si l'on tire un bilan provisoire, 21 VLEP devraient être adoptées avant la fin du mandat de la Commission actuelle en 2019. C'est un progrès réel par rapport aux trois VLEP adoptées entre 1990 et 1999. C'est peu si l'on tient compte de la réalité des lieux de travail. L'objectif annoncé par la commissaire Marianne Thyssen en mai 2016 d'adopter 50 VLEP pour 2020 ne sera pas atteint. Les VLEP définies offrent des niveaux de protection très variés suivant les substances. Il y a un manque de cohérence aggravé par un problème de transparence dans la mesure où la directive ne fournit aucune information sur les risques résiduels qui subsistent si une VLEP est respectée. Les autres questions soulevées concernent principalement le champ d'application de la directive. La Commission devra indiquer dès le premier trimestre 2019 quelles sont ses propositions en ce qui concerne une inclusion des substances toxiques pour la reproduction. L'inclusion des émissions de moteur diesel dépendra du compromis qui sera négocié entre le Parlement et le Conseil au cours du deuxième semestre 2018.

---

**18.** Le chrome hexavalent est un état d'oxydation du chrome. Il est hautement toxique. Utilisé dans de nombreuses applications industrielles, on estime qu'environ un million de travailleurs y seraient exposés dans leur activité professionnelle en Europe.

**19.** La silice cristalline est un agent cancérigène lorsqu'elle est inhalée. Elle est la matière première de certains procédés industriels comme la fabrication du verre. L'exposition professionnelle résulte le plus souvent de la transformation de matériaux qui la contiennent. On estime que 5,3 millions de travailleurs y sont exposés en Europe. 70% d'entre eux travaillent dans le secteur du bâtiment.

#### **4. Au-delà des cancers : vers une revitalisation des politiques de santé au travail ?**

La prévention des cancers causés par le travail est considérée à juste titre comme une priorité essentielle. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure la brèche ouverte sur la question des cancers pourrait contribuer à revitaliser les politiques de santé au travail dans leur ensemble.

La réponse doit être prudente. La Confédération européenne des syndicats (CES) et BusinessEurope ont des positions diamétralement opposées sur cette question. Pour l'organisation syndicale, d'autres chantiers prioritaires demandent des initiatives législatives. C'est principalement le cas des risques psychosociaux (RPS) où la législation existante manque de dispositions spécifiques même si les principes généraux de prévention s'appliquent évidemment à l'ensemble des risques. C'est aussi le cas des troubles musculo-squelettiques (TMS) qui apparaissent dans les enquêtes européennes et nationales comme la plainte la plus répandue parmi les travailleurs en ce qui concerne l'impact négatif du travail sur leur santé. Pour BusinessEurope, au contraire, toute initiative législative concernant ces questions serait inopportune. L'opposition très ferme du monde patronal s'explique par le fait que ces deux catégories de risques sont principalement déterminées par l'organisation du travail prise dans un sens large (intensité du travail, parcellisation des tâches, méthodes de management, subordination des travailleurs à la hiérarchie). Une approche technique n'a aucun sens en matière de RPS et elle n'a qu'une portée très limitée pour les TMS. Dès lors, toute initiative législative est de nature à mettre en débat l'organisation du travail à travers les procédures habituelles reconnues dans les autres domaines de la prévention : évaluation des risques, consultation et participation des travailleurs, possibilité d'intervention de la part de l'inspection du travail, intervention de services de prévention dont l'indépendance doit être garantie.

Si le Parlement européen est globalement favorable à une politique communautaire plus ambitieuse qui aborde également ces deux domaines, les États membres sont fortement divisés et les législations nationales divergent de manière considérable d'un pays à l'autre<sup>20</sup>. La pression qui s'exerce sur la Commission est beaucoup moins intense que dans le domaine des cancers et les liens avec la régulation du marché sont pratiquement inexistantes.

L'inertie de la DG Emploi sur la question des RPS a ouvert la voie à des initiatives contestables axées sur le maintien ou le retour au travail des personnes affectées par des problèmes de santé mentale (Scandella 2017). Au sein de la Commission, elles sont pilotées par la DG Santé. L'industrie pharmaceutique sponsorise la plupart des initiatives menées dans cette direction, car elle y voit des opportunités de développer de nouveaux marchés. La question de l'organisation du travail est contournée au profit

---

**20.** Dans le domaine des risques psychosociaux, certains pays disposent de législations spécifiques relativement détaillées (Suède, France, Belgique, notamment) tandis que d'autres ne vont guère au-delà de l'application des mesures générales de prévention et de dispositions fragmentaires (par exemple, en ce qui concerne la protection contre le harcèlement) qui ne favorisent pas une approche de prévention primaire.



d'une approche centrée sur des individus « problématiques » avec tous les risques de stigmatisation qu'une telle vision comporte.

La justification principale de l'inaction communautaire était la nécessité d'évaluer entièrement l'acquis législatif. Ce long processus entamé en 2013 est enfin arrivé à son terme. Il a débouché sur l'adoption le 10 janvier 2017 par la Commission de documents d'orientation qui révisent ou actualisent partiellement la stratégie définie pour la période 2013-2020 (Commission européenne 2017a et 2017b).

Comme c'est souvent le cas dans les textes communautaires, la communication du 10 janvier 2017 est rédigée de manière éclectique. Elle contient des affirmations destinées à satisfaire toutes les parties. Il est vraisemblable que, sur de nombreux points, rien n'a encore été décidé et que le document pourrait justifier a posteriori des politiques très divergentes.

Le bilan global que tire la Commission est que l'acquis législatif doit être préservé. Il n'est donc plus question de réviser la directive-cadre de 1989, d'alléger les obligations de prévention des petites et moyennes entreprises ou de transformer certaines directives en des documents d'orientation non contraignants. Par contre, la modernisation de cet acquis et l'adoption de textes spécifiques dans les domaines où il se révèle insuffisant sont abordées avec beaucoup de réticence. La Commission confirme l'importance de la révision des règles concernant la protection des travailleurs contre les cancers. Par contre, la section de la communication du 10 janvier 2017 qui concerne les RPS et les TMS est intitulée « Aider les entreprises à faire face à l'augmentation rapide des risques pour la sécurité et la santé au travail ». L'essentiel resterait l'autorégulation discrétionnaire par le patronat complétée par quelques instruments de conseil et des outils pratiques. Cette orientation est confirmée par l'absence totale d'analyse du rôle des représentants des travailleurs parmi les acteurs de la prévention.

Si l'on tient compte du calendrier institutionnel (avant des élections européennes et une nouvelle Commission en 2019), il faudra attendre 2020 pour envisager d'éventuelles actions.

La contribution du dialogue social sectoriel n'a pas débouché sur de nouveaux accords formels concernant la santé et la sécurité en 2017. Il est vraisemblable que le refus de la Commission de mettre en œuvre par voie de directive l'accord qui avait été conclu en 2012 dans le secteur de la coiffure a contribué à un certain découragement des comités sectoriels de dialogue social. Par contre, ceux-ci restent actifs dans un ensemble d'initiatives qui relèvent de la *soft law*. La révision de la directive sur les agents cancérigènes a intensifié les contacts entre organisations syndicales et organisations patronales sur les questions sectorielles spécifiques. C'est dans ce contexte qu'une lettre commune a été signée par des organisations patronales sectorielles et la CES le 16 juillet 2016 pour demander qu'une VLEP soit définie pour le formaldéhyde<sup>21</sup>. La Commission a repris cette proposition dans la 3<sup>ème</sup> phase de la révision de la directive.

---

21. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-171/feedback/F11816\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-171/feedback/F11816_en)



Bien que la communication du 10 janvier 2017 s'éloigne du ton dérégulationniste du passé, elle reste très vague en termes d'initiatives au-delà de la révision de la directive sur les agents cancérigènes. Elle n'envisage plus que les petites et moyennes entreprises pourraient être exemptées d'un certain nombre de règles de santé au travail. La communication annonce des adaptations au progrès technique pour six directives existantes<sup>22</sup>. Cette procédure permet à la Commission de réviser des dispositions techniques sans passer par la procédure législative ordinaire. En principe, le processus devrait être achevé avant la fin du mandat de la Commission actuelle en 2019 en ce qui concerne quatre d'entre elles<sup>23</sup>.

## Conclusions

Les évolutions récentes concernant la santé au travail montrent que, même dans un contexte globalement défavorable pour les droits sociaux, des fenêtres d'opportunité peuvent apparaître. Elles sont liées à un enchaînement complexe où des intérêts de nature différente convergent à un moment donné. De notre point de vue, un désenclavement des questions de santé au travail par rapport à un ensemble d'autres politiques est de nature à favoriser de telles opportunités. Qu'il s'agisse des questions liées au vieillissement, d'une meilleure affectation des dépenses de santé publique (avec une priorité majeure accordée à la prévention et à la réduction des inégalités sociales de santé), des questions d'égalité entre les femmes et les hommes, les liens avec la santé au travail sont nombreux et justifieraient des politiques communautaires beaucoup plus ambitieuses. Par ailleurs, l'analyse de la dynamique sociale de la prévention suggère que l'existence d'une représentation active des travailleurs est souvent le facteur décisif pour passer d'une prévention « sur papier » à une activité réelle d'élimination des risques (Walters et Nichols 2007).

L'absence d'une telle représentation est une entrave importante à la prévention dans les petites entreprises ou dans les emplois les plus précaires. Reconnaître cela débouche sur un élargissement du débat. Il ne s'agit pas seulement d'un problème de santé au travail. Le déficit démocratique en Europe se situe, à notre avis, d'abord dans l'absence de démocratie au travail. Environ la moitié des travailleurs est privée de toute forme de représentation collective en Europe. Un pourcentage croissant de travailleurs n'est plus couvert par des conventions collectives. La sous-traitance aggrave cette situation en déplaçant une partie importante du pouvoir réel vers les donneurs d'ordre. Cette situation a un triple impact. Elle contribue à entraver toute prévention réelle sur les lieux de travail et constitue à ce titre un facteur central dans les atteintes à la santé. Elle empêche la mise en place de mécanismes de contre-pouvoir dans les entreprises. Cela pèse directement sur l'évolution des conditions de travail, mais aussi sur l'impact plus global de l'activité des entreprises dans la société. Les questions d'environnement, les problèmes posés par la qualité du travail, des arbitrages indispensables concernant l'utilité sociale de productions déterminées ne peuvent être abordés sans un exercice quotidien de ce contre-pouvoir

---

22. Voir le tableau en annexe. Les directives concernées sont accompagnées de la mention APT (adaptation au progrès technique).

23. Pour deux directives, les États membres ont fait valoir que les changements iraient au-delà d'une simple adaptation au progrès technique et rendaient indispensable le recours à la procédure législative ordinaire. Cette position est soutenue par le Comité consultatif tripartite sur la santé et la sécurité.

remettant en cause le monopole de décision des employeurs. Au niveau macro-politique, l'absence de démocratie au travail nourrit la passivité, l'abstentionnisme, la vulnérabilité face à des campagnes démagogiques, l'apparition de mouvements construits autour de leaders providentiels (Coutrot 2018).

La crise de la régulation de la santé au travail s'inscrit dans une crise plus profonde de l'ensemble de la régulation communautaire. Elle offre une opportunité de relancer des mobilisations plus globales pour une autre Europe. C'est sans doute sur ce terrain que les organisations syndicales ont intérêt à se battre. Il s'agit de montrer les liens étroits entre santé au travail, choix industriels, environnement, qualité de l'emploi et démocratie au travail et de construire des alliances autour de ces besoins.

## Références

- Alemanno A. (2015) How Much Better is Better Regulation?: Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda, *European Journal of Risk Regulation*, 6(3), 344-356.
- Amossé T. (2015) Les conditions de travail en Europe dans les années 2000 : de fortes inégalités sociales, in Thébaud-Mony *et al.* (dir.) *Les risques du travail. Pour ne pas perdre sa vie à la gagner*, Paris, La Découverte, 66-79.
- Benach J. et Muntaner C. (2013) *Employment, Work, and Health inequalities: a Global Perspective*, Barcelone, Icaria.
- Borrell C., Muntaner C., Benach J. et Artazcoz L. (2004) Social class and self-reported health status among men and women: what is the role of work organisation, household material standards and household labour?, *Social science & medicine*, 58(10), 1869-87.
- Commission européenne (2013) *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*, COM (2013) 685 final du 2 octobre 2013.
- Commission européenne (2014), *Communication relative à un cadre stratégique de l'Union européenne en matière de santé et sécurité au travail*, COM (2014) 332 final du 6 juin 2014.
- Commission européenne (2016) *Proposal for a directive amending Directive 2004/37/EC on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens or mutagens at work*, COM (2016) 248 final du 13 mai 2016.
- Commission européenne (2017a) *Safer and healthier work for all. Modernization of the EU Occupational Safety and Health Legislation and Policy Commission*, COM (2017) 12 final du 10 janvier 2017.
- Commission européenne (2017b) *Commission Staff Working Document, Ex-post evaluation of the occupational safety and health directives (REFIT evaluation)*, SWD (2017) 10 final du 10 janvier 2017.
- Cornudet C. (1995) *Sécurité: la mise en conformité des machines sera étalée sur cinq ans*, *Les Echos*, 12 mai 1995. [https://www.lesechos.fr/12/05/1995/LesEchos/16897-008-ECH\\_securite--la-mise-en-conformite-des-machines-sera-etalee-sur-cinq-ans.htm](https://www.lesechos.fr/12/05/1995/LesEchos/16897-008-ECH_securite--la-mise-en-conformite-des-machines-sera-etalee-sur-cinq-ans.htm)
- Coutrot T. (2018) *Libérer le travail : Pourquoi la gauche s'en moque et pourquoi ça doit changer*, Paris, Le Seuil.
- Foucart S. et Horel S. (2017) *Glyphosate : révélations sur les failles de l'expertise européenne*, *Le Monde*, 26 novembre 2017.

- Horel S. (2015) Intoxication. Perturbateurs endocriniens, lobbyistes et eurocrates: une bataille d'influence contre la santé, Paris, La Découverte.
- Marcilly C. et Touillon M. (2015) Programme « Mieux légiférer » : l'expertise surpasse-t-elle le politique ?; Question d'Europe, 370, 9 novembre 2015.
- Mengeot M.A. en collaboration avec Musi T. et Vogel L. (2016) Les perturbateurs endocriniens : un risque professionnel à reconnaître, Bruxelles, ETUI.
- Meyer F. et Kessler F. (1992) La dynamique de l'article 118A du Traité de Rome, Revue internationale de droit économique, 6(2), 129-148.
- Neslen (2016) European commission guilty of 'negligence' over diesel defeat devices, says draft report, The Guardian, 20 décembre 2016.
- RIVM (Institut national de santé publique -Pays-Bas) (2016) Burden of disease and societal costs of work-related cancer in the European Union.
- Scandella F. (2017) Europe : vers une éclipse des risques psychosociaux au travail, HesaMag, #16, 6-9.
- Supiot A. (2010) L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total, Paris, Seuil.
- Takala J. (2015) Eliminating occupational cancer in Europe and globally, Bruxelles, ETUI.
- Tansey R. (2014) The crusade against 'red tape': How the European Commission and big business push for deregulation, Corporate European Observatory et Friends of the Earth Europe. [https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/red\\_tape\\_crusade.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/red_tape_crusade.pdf)
- Thébaud-Mony A., Davezies Ph., Vogel L., Volkoff S. (dir.) (2015) Les risques du travail. Ne pas perdre sa vie à la gagner, Paris, La Découverte.
- Ulvsog M. (2016) Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2004/37/EC on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens or mutagens at work, Document du Parlement européen 2016/0130 (COD) du 22 novembre 2016.
- Van den Abeele E. (2014) La réglementation « intelligente, affûtée et performante » de l'UE : une nouvelle bureaucratie au service de la compétitivité ?, Bruxelles, ETUI.
- Van den Abeele E. (2015) « Mieux légiférer »: une simplification bureaucratique à visée politique, Bruxelles, ETUI.
- Vencovsky D., Postle M., Kalberlah F., Vencovska J., Fenn T., Daly E., Hanlon J. et Osborne K. (2017) The cost of occupational cancer in the EU-28, Bruxelles, ETUI.
- Vendramin P. et Valenduc G. (2012) Métiers et vieillissement au travail. Une analyse des résultats de la cinquième enquête européenne sur les conditions de travail, Bruxelles, ETUI.
- Vendramin P. et Valenduc G. (2014) Perspectives de genre sur l'emploi et les conditions de travail des seniors, Bruxelles, ETUI.
- Vogel L. (1995) Le rapport Molitor: banc d'essai de la dérégulation, Nota Bene, 90, 11-15.
- Vogel L. (2015a) Les rouages de la politique de santé et sécurité dans l'Union européenne. Histoire, institutions et acteurs, Bruxelles, ETUI.
- Vogel L. (2015b) La dérégulation continue de tuer, HesaMag, #11, 6-9.
- Vogel L. (2016) Cancer au travail: chantier ouvert pour une meilleure législation, HesaMag, #14, 6-9.
- Vogel L. (2018) Santé des coiffeurs: les dessous d'un désaccord, HesaMag, #17, 12-15.
- Vogel L. et Van den Abeele E. (2010) Better regulation : perspectives critiques, Bruxelles, ETUI.
- Volkoff S. et Gaudart C. (2015) « Conditions de travail et soutenabilité » : des connaissances à l'action, Centre d'études de l'emploi, Paris.
- Walters D.R. et Nichols T. (2007) Worker Representation and Workplace Health and Safety, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Tous les liens ont été vérifiés le 1.7.2018.

## Annexe : Directives communautaires sur la santé et la sécurité en vigueur

### Encadré 1 Directive-cadre 89/391/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail

#### Lieu de travail

##### 89/654/CEE

Lieu de travail (\*1) (APT en cours)

##### 92/57/CEE

Chantiers temporaires ou mobiles (\*8)

##### 92/58/CEE

Signalisation de sécurité et/ou de santé (\*9)  
(APT en cours)

##### 1999/92/CE

Atmosphères explosives (\*15)

#### Utilisation des équipements de travail

##### 2009/104/CE

(codification de la directive 89/655/CEE et de ses amendements ultérieurs) (\*2)

#### Protection individuelle

##### 89/656/CEE (\*3)

Utilisation des équipements de protection individuelle (APT en cours)

#### Activités spécifiques

##### 92/29/CE

Assistance médicale à bord des navires  
(APT en cours)

##### 92/91/CEE

Extraction par forage (\*11)

##### 92/104/CEE (\*12)

Industries extractives à ciel ouvert ou souterraines

##### 93/103/CE (\*13)

+ 2017/159/UE  
(DS) Navires de pêche

##### 92/104/CEE

Industries extractives à ciel ouvert ou souterraines

##### 2010/32/UE

(DS) Prévention des accidents par piqûre dans le secteur sanitaire

#### Exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques

##### 2004/37/CE

(codification de la directive 90/394/CE et de ses amendements ultérieurs) (\*6)

Agents cancérigènes et mutagènes  
Amendée par directive 2017/2398

Deux autres directives amendant cette directive devraient être adoptées avant la fin du mandat de l'actuelle Commission

##### 2000/54/CE

codification de la directive 90/679/CE et de ses amendements ultérieurs Agents biologiques (\*7)  
(APT en cours)

##### 98/24/CE

Agents chimiques

2000/39/CE

2006/15/CE

2009/161/UE

2017/164/UE

Valeurs limites  
indicatives  
d'exposition  
professionnelle

##### 2009/148/CE

(codification de la directive 1983/477/CE et de ses amendements ultérieurs)  
Amiante (\*14)

##### 2002/44/CE

Vibrations (\*16)

##### 2003/10/CE

Bruit (\*17)

##### 2006/25/CE

Rayonnements optiques artificiels (\*19)

##### 2013/59/Euratom

(modifie des directives antérieures)  
Rayonnements ionisants

##### 2013/35/UE

(modifie une directive antérieure de 2004)  
Champs électromagnétiques (\*18)

### Conditions d'emploi précaires

**91/383/CEE**

Travailleurs intérimaires et contrats à durée déterminée

### Temps de travail

**2003/88/CE**

(codification de la directive 93/104/CE et de ses amendements ultérieurs)

Temps de travail

+ directives concernant des secteurs spécifiques :

**1999/63/CE**

(DS) temps de travail pour les gens de mer (modifiée par la directive 2009/13/UE)

**2000/79**

(DS) navigation aérienne

**2002/15/CE**

temps de travail dans le transport routier

**2005/47/CE**

travailleurs mobiles des chemins de fer affectés à des services d'interopérabilité transfrontalière (DS)

**2014/112/UE**

(DS) navigation intérieure

### Catégories spécifiques de travailleurs

**92/85/CEE**

Travailleuses enceintes, allaitantes ou ayant récemment accouché (\*10)

**94/33/CE**

Jeunes au travail

### Facteurs ergonomiques

**90/269/CEE**

Manutention manuelle de charges (\*4)

**90/270/CEE**

Équipements à écran de visualisation(\*5)

Notes : les directives particulières de la directive-cadre sont indiquées avec une \* suivie par un chiffre. Par exemple, \*10 signifie « dixième directive particulière de la directive-cadre ».

La mention « APT en cours » signifie que la Commission est en train d'élaborer des modifications qui constituent des adaptations au progrès technique. Ces modifications ne passent pas par la procédure législative ordinaire. Il s'agit de directives de la Commission. En principe, les textes devraient être adoptés avant la fin du mandat de la Commission actuelle.

La mention « DS » signifie qu'il s'agit d'une directive du Conseil pour la mise en œuvre d'un accord conclu dans le cadre du dialogue social. Dans ce cas, le Parlement européen ne participe pas à l'adoption de la législation. On constatera que la majorité de ces directives concerne le temps de travail. Elles concernent des secteurs ou des activités qui étaient exclus du champ d'application de la directive initiale de 1993.

Ne sont pas reprises dans ce tableau deux autres directives issues du dialogue social dans le secteur maritime que l'on peut considérer comme des directives « mixtes » dans la mesure où elles portent sur un ensemble de dispositions incluant quelques aspects de santé et sécurité au travail. Ces deux directives permettent la mise en œuvre d'accords européens destinés à appliquer une convention de l'OIT. Il s'agit de la directive 2009/13/CE modifiée par la directive 2018/131.

Ce tableau est basé sur Vogel (2015a). Il a été mis à jour au premier juin 2018.



# Conclusions

## Le socle européen des droits sociaux comme tournant majeur

Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Dalila Ghailani

### Introduction<sup>1</sup>

Un aspect dominant de cet examen annuel de la politique sociale dans l'Union européenne (UE) réside dans la manière dont le socle européen des droits sociaux (SEDS) a commencé à influencer sur l'élaboration des politiques de l'UE, bien avant son approbation politique lors du Sommet social de Göteborg de novembre 2017. La nouvelle « approche d'investissement social fondée sur les droits » du SEDS a laissé sa marque sur le Semestre européen 2018 et a déjà déclenché deux séries d'initiatives de mise en œuvre : le « paquet socle » (avril 2017) et le « paquet équité sociale » (mars 2018). Celles-ci comprennent des initiatives législatives et non législatives ambitieuses dans le domaine de la politique sociale. Les initiatives entourant le SEDS font l'objet d'un examen critique dans le présent volume, qui analyse à la fois leurs résultats positifs et négatifs, ainsi que leur potentiel à servir de tremplins vers une « Union sociale européenne » (USE) tant attendue.

Les chapitres de ce livre montrent que le SEDS peut très bien constituer plus qu'une proclamation formelle (comprendre : symbolique) de principes formulés comme des droits. En effet, à la suite de la « repolitisation » des politiques sociales de l'UE qu'il a rapidement enclenchée, le SEDS a la capacité à devenir un tournant véritablement majeur. Plus particulièrement, il est susceptible d'être utilisé comme un levier doté d'autorité pour revendiquer davantage de droits sociaux en faveur des citoyens. *Mais pourrait-il également orienter les politiques macroéconomiques des États membres et, à terme, de l'UE ?* Dans ce dernier chapitre, nous défendrons l'idée que des initiatives plus ambitieuses, dont une feuille de route pour la mise en œuvre du socle et une participation accrue des parties prenantes, seront nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Dans un monde caractérisé par des modifications de l'essence même du travail dictées en grande partie par de nouveaux processus régis par les technologies de l'information, le présent volume examine également la politique sociale à travers les initiatives de plus en plus nombreuses que l'UE promet en matière de travail indépendant, et fournit des

---

1. Les auteurs souhaitent remercier Slavina Spasova pour ses suggestions généreuses concernant la mise en récit et certains des concepts clés qui guident ce chapitre. Nous remercions Maria Jepsen et Philippe Pochet pour leurs commentaires utiles, ainsi que Richard Lomax et Taylor Wilhoit (Brigham Young University) pour leurs suggestions de fond et de forme. L'avertissement habituel en matière de responsabilité est d'application.

réflexions approfondies sur les nombreuses facettes (positives ou négatives) du travail indépendant et sur les lacunes importantes en matière de protection sociale pour cette catégorie de travailleurs. Si la recommandation du Conseil proposée par la Commission en la matière n'est pas contraignante, elle peut néanmoins être considérée comme une étape importante dans ce domaine politique régi par l'unanimité et la subsidiarité. S'agissant de la santé et de la sécurité, l'ouvrage examine de manière critique si les progrès récents en matière de prévention des cancers professionnels sont bien plus que l'hirondelle proverbiale pour le printemps de la santé et de la sécurité au travail, un domaine dans lequel les intérêts des travailleurs continuent d'être largement subordonnés à ceux des entreprises.

Mais cet examen de la politique de « haut niveau » de l'UE, ainsi que de l'élaboration quotidienne des politiques sociales, ne se contente pas d'offrir un état des lieux en 2017. Il observe également les menaces qui se dessinent à l'horizon, remettant en question la durabilité des politiques et programmes sociaux face aux défis environnementaux. Ces menaces nous obligent à réfléchir à des approches alternatives, telles que la « croissance verte » et le « bien-être social durable » (ou même la si controversée notion de « décroissance »). De telles politiques éco-sociales doivent être d'urgence mises à l'ordre du jour — mais aux dépens de qui.

Compte tenu des formidables défis sociaux — anciens et nouveaux — auxquels l'UE et les États membres ont été confrontés en cette « période post-crise et pré-Brexit », 2017 a été une année charnière pour le développement d'une convergence de vues autour de la nécessité de renforcer les systèmes de protection sociale. Ce n'est pas un hasard si le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker (2017), a appelé à une « Union européenne des normes sociales » dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2017.

Les élections au Parlement européen sont prévues du 23 au 26 mai 2019. Les taux de participation aux dernières élections européennes ont diminué. Au niveau national, les partis établis (pro-UE) sont en train de perdre du terrain (le centre-gauche s'est effondré dans de nombreux pays) au profit de partis nourrissant une rhétorique populiste, anti-immigration et de plus en plus anti-UE<sup>2</sup>. Si les élections européennes devaient suivre ces tendances nationales, les perspectives d'initiatives de politique « sociale » pourraient se détériorer. Les défis restent toutefois considérables en matière sociale : en 2016, on estimait que 23,5 % de la population de l'UE était menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale ; le chômage des jeunes, qui avait culminé à 23,7 % en 2013, est en baisse, mais reste supérieur au niveau observé en 2008 (15,6 %) ; et les disparités entre les genres sur le marché du travail demeurent un défi majeur.

---

2. En Autriche, le parti populaire autrichien nouvellement formé par Sebastian Kurz est le premier parti en sièges. En Allemagne, Angela Merkel est restée chancelière, mais a subi un coup dur avec les gains du parti de droite, Alternative pour l'Allemagne. Aux Pays-Bas également, le soutien aux partis nationalistes s'est accru tandis que les partis centristes perdaient des sièges. En Italie, un parti d'extrême droite souverainiste et eurosceptique — la Ligue du Nord — fait partie du gouvernement. Des partis eurosceptiques d'extrême droite aux credo démocratiques limités sont au pouvoir en Hongrie et en Pologne.



Avant la fin de son mandat, le Parlement actuel devrait superviser l'achèvement du retrait officiel du Royaume-Uni, avec ou sans accord. Le président Jean-Claude Juncker ne souhaite pas être réélu. Il reste donc à voir si son successeur acceptera la création d'une Europe sociale plus forte et la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Soixante ans plus tard, comme le montre cette 19<sup>e</sup> édition du Bilan social de l'UE, la dimension sociale de l'UE est véritablement à la croisée des chemins.

Les débats sur l'avenir de l'Europe (sociale) qui ont caractérisé l'année écoulée sont discutés dans la section 1, qui souligne le renforcement considérable de la visibilité de la dimension sociale de l'UE en 2017. La section 2 indique, que comme premier pas vers une « Union sociale européenne » (USE), les initiatives existantes dans le domaine social devraient être regroupées de manière créative (et visible). La section 3 aborde la question de savoir comment le SEDS pourrait contribuer à l'USE, par *l'empowerment* des citoyens qui recevraient un accès à des ressources instrumentales et symboliques. Cette question répond également à la question suivante : *pourquoi en irait-il autrement cette fois-ci ?* La section 4 examine si le socle, considéré comme le nouveau cadre de la politique sociale de l'UE, a déjà influencé l'élaboration de la politique sociale de l'UE en 2017. Certaines propositions visant à renforcer la dimension sociale de l'UE — notamment une assurance-chômage paneuropéenne, un nouvel équilibre entre les dimensions sociale et économique et la prise au sérieux de l'Agenda pour le développement durable — sont présentées à la section 5.

## 1. Débattre de l'avenir de l'Europe (sociale)

Les ondes de choc créées par la sortie britannique de l'Union européenne — prévue pour le 29 mars 2019 — ont continué de peser lourd en 2017. La décision historique du Brexit a clairement montré que le maintien du *statu quo* n'était pas une option. Cependant, la direction à suivre est incertaine, les États membres étant profondément divisés sur le sujet.

Certains observateurs ont exprimé l'espoir que le Brexit et la crise de légitimité et d'identité de l'UE qui en résulterait conduiraient enfin à un bond en avant du processus d'intégration, par exemple par la revitalisation d'une coopération renforcée (Telò 2017). Cependant, dans la pratique, l'idée d'une telle « coalition des volontaires » semble susciter très peu d'enthousiasme. D'autres observateurs ont émis l'hypothèse que le Brexit stimulerait une dynamique de désintégration plus poussée, spéculant sur ce à quoi pourrait ressembler une Europe complètement désintégrée (Rosamond 2016). Comme le montrent les chapitres de ce livre, les évolutions intervenues dans l'UE en 2017 renvoient à un troisième scénario (moins dramatique) : l'incrémentalisme — ce sont des étapes modestes, mais significatives qui pilotent l'intégration européenne pour le moment.

La déclaration de Rome, signée le 25 mars 2017 par les dirigeants de l'UE27 à l'occasion du soixantième anniversaire du traité de Rome, constitue une première étape clé dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne. La déclaration identifie quatre domaines, certes non conflictuels, dans lesquels les dirigeants s'engagent à travailler ensemble :

a) une Europe sûre et sécurisée ; b) une Europe prospère et durable ; c) une Europe sociale ; et d) une Europe plus forte sur la scène mondiale. Dans le même temps, la déclaration de Rome évite de reconnaître les erreurs du passé ou d'expliquer pourquoi l'UE a perdu son élan et pourquoi les populistes sont en hausse dans des pays clés.

La Commission européenne a également alimenté le débat sur l'avenir de l'Europe grâce à un livre blanc (Commission européenne 2017a) présentant cinq scénarios pour le futur processus d'intégration : ceux-ci vont du scénario minimaliste (« rien que le marché unique ») à une option très ambitieuse dans laquelle les 27 progressent ensemble dans le processus d'intégration dans des domaines politiques spécifiques (« faire beaucoup plus ensemble »). Entre ces extrêmes, la Commission envisage un scénario qui voit un nombre restreint de pays approfondir leur intégration dans certains domaines, éventuellement rejoints par d'autres ultérieurement (« ceux qui en veulent davantage en font plus »).

La dimension sociale de l'Union européenne a été l'un des thèmes clés des débats de haut niveau qui ont dominé l'agenda de l'Union européenne tout au long de 2017. En plus de figurer parmi les priorités de la déclaration de Rome susmentionnée et du Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe, elle est également au centre d'un document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (Commission européenne 2017b<sup>3</sup>) publié par la Commission le 26 avril 2017. À l'instar des scénarios du Livre blanc, le document de réflexion envisage trois options pour la dimension sociale : l'UE se retire de la politique sociale (à l'exception des aspects liés à la libre circulation) ; les progrès supplémentaires sont limités aux membres de la zone euro ; ou les droits des citoyens sont pleinement harmonisés dans certains domaines de la politique sociale dans l'ensemble de l'UE<sup>27</sup>.

Le même jour, la Commission a publié sa recommandation attendue depuis longtemps sur le socle européen des droits sociaux (SEDS) (Commission européenne 2017c). Destiné à promouvoir la « convergence sociale ascendante » dans la zone euro, le SEDS a été publié dans le cadre d'un « paquet socle » plus large et a été suivi d'un deuxième paquet de mise en œuvre « équité sociale » en mars 2018 (voir section 4.1).

Autrement dit : au moins en termes de discours, « l'élaboration de la politique sociale de l'UE » était de retour en 2017, ce qui jette les bases d'une future « Union sociale européenne ».

## **2. Une « Union sociale européenne » : assembler le puzzle de l'Europe sociale**

Il est clair que l'Union européenne ne part pas de rien pour aller de l'avant, dans le sens de ses ambitions sociales renouvelées. Vandenbroucke et Vanhercke (2014) soutiennent

---

3. D'autres documents de réflexion publiés en 2017 par la Commission européenne dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Europe en 2017 portaient sur : a) l'avenir des finances de l'UE ; b) la maîtrise de la mondialisation ; c) l'avenir de la défense européenne ; et d) l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

qu'au cours des cinquante dernières années, une dimension sociale européenne a été activement recherchée, donnant lieu à un acquis social considérable, y compris dans les domaines de l'emploi et de la non-discrimination. Les auteurs font valoir que l'acquis social positif de l'UE devrait être développé plus avant en une « Union sociale européenne » (USE<sup>4</sup>). L'UES ne serait pas un État social européen, mais « une Union d'États sociaux » (*ibid.* : 103) dans laquelle les États membres continueraient à assumer les principales responsabilités en matière de politique sociale. Le rôle principal de l'UE serait de fixer des objectifs communs, de coordonner et soutenir le travail de ses États membres et, de promouvoir l'analyse comparative et l'échange de bonnes pratiques. Toutefois, une UES à part entière nécessiterait également des initiatives plus ambitieuses de l'UE, telles qu'un mécanisme de stabilisation de l'Union économique et monétaire (UEM) (voir section 4).

On pourrait affirmer que, dans les débats universitaires, l'USE « existe déjà ». Selon Hemerijck (2013), il s'agirait d'un « environnement de soutien », c'est-à-dire d'une « zone de résilience fondée sur des valeurs partagées et un objectif commun, assortie d'institutions compétentes, en période d'adaptation douloureuse ». Sa fonction serait « [...] d'atténuer les tensions et de préserver ainsi l'intégrité des États-providence nationaux, mais également de maintenir la pression en faveur de la mobilisation plutôt que de submerger les réformes internes sous rien d'autre que de l'intrusion disciplinaire » (*ibid.*).

Pour tenter d'illustrer cette notion, Maurizio Ferrera (dans ce volume) identifie cinq composantes qui constituent déjà les premiers blocs de construction (mais largement séparés) d'une UES à part entière :

- les « espaces sociaux nationaux » : l'ensemble des systèmes nationaux de protection sociale, tous fondés sur les traditions communes d'une « économie sociale de marché » ;
- les « espaces sociaux transnationaux » : l'ensemble de régimes et de politiques sociales caractérisés par un élément transfrontalier (par exemple, des régimes d'assurance professionnelle transfrontaliers) ;
- l'« espace de mobilité de l'UE » : la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres et de la mobilité transfrontalière des patients ;
- la « politique sociale de l'UE » stricto sensu : l'ensemble des politiques supranationales — régulatrices et (re)distributives — ayant un objectif social explicite et éventuellement financées par le budget de l'UE ;
- les « principes sociaux fondamentaux de l'UE » : l'ensemble des objectifs à caractère social contenus dans le traité de Lisbonne, y compris ceux qui répartissent les responsabilités entre les niveaux de gouvernement et définissent les procédures de prise de décision dans ce domaine.

4. Cette notion a été introduite pour la première fois par Vandembroucke (2013) et développée plus avant par Vandembroucke avec Vanhercke (2014) dans le cadre du Groupe de haut niveau sur l'Union sociale 2015 de Friends of Europe.

Dans un premier temps, une USE ne serait pas beaucoup plus qu'un réassemblage formel de ces éléments déjà existants. Cependant, comme le fait valoir Ferrera, le simple discours sur l'USE, le seul acte de « désignation » et la présentation intelligente de ses premières mesures pourraient avoir un impact significatif. Deux questions se posent alors : a) *comment exploiter au mieux les composantes distinctes déjà en place et créer des synergies<sup>5</sup> entre elles, de manière à donner une colonne vertébrale, de la chair et un sens spécifique à la notion d'USE ?* Et b) *quel rôle le socle européen des droits sociaux peut-il jouer dans la création d'une USE à part entière ?*

### **3. Le socle comme élément clé de l'Union sociale européenne**

#### 3.1 Le socle européen des droits sociaux : qu'est-ce qu'un nom ?

Selon Maurizio Ferrera (ce volume), l'USE inclut le SEDS, mais ne coïncide pas avec lui. Le SEDS peut se comprendre comme un « bras opérationnel de principes sociaux fondamentaux », qui donne des moyens d'agir aux citoyens en leur fournissant des ressources à la fois normatives/symboliques et plus orientées vers les politiques/instrumentales.

Le socle pourrait tout d'abord être considéré comme un symbole montrant l'engagement renouvelé de l'Union européenne en faveur de la protection des droits sociaux de ses citoyens. S'il est clair que les symboles sont importants en politique, ils doivent être approuvés et soutenus par les dirigeants politiques nationaux, ouvrant ainsi la voie à des initiatives substantielles au niveau de l'UE et des États membres. La mesure dans laquelle c'est le cas pour le SEDS est discutable. Certes l'adhésion à l'unanimité au SEDS par l'UE28 lui confère une couverture géographique beaucoup plus étendue que prévu : l'instrument était essentiellement proposé pour la zone euro. Cela signifie également que le socle a été approuvé par les chefs d'État ou de gouvernement qui s'opposent ouvertement à toute nouvelle avancée vers une Europe plus sociale, ainsi que, paradoxalement, par Theresa May, Première ministre d'un pays sur le départ de l'UE. Malgré l'engagement explicite pris par certains dirigeants européens (par exemple le président français Macron) en faveur du socle, plusieurs États membres semblent soutenir le socle de manière seulement rhétorique.

Une interprétation plus optimiste donne aux acteurs « à vocation sociale » la possibilité d'utiliser la proclamation interinstitutionnelle solennelle du socle par le Parlement européen, la Commission et le Conseil de l'UE comme un moyen puissant pour exiger des comptes de la part des décideurs nationaux et des institutions de l'UE pour toutes les initiatives (y compris les politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE) allant à l'encontre des principes/droits qu'elles ont endossés au plus haut niveau politique. Ils pourraient également l'utiliser pour faire pression en faveur de nouvelles initiatives politiques visant à promouvoir des principes du socle. Comme nous le verrons plus loin, le socle a déjà influencé les initiatives en cours dans le domaine de la politique

---

5. Ferrera (ce volume) parle de « [...] réassemblage créatif des cinq composantes [nécessitant un] exercice exigeant d'imagination politique et institutionnelle ».

sociale (y compris le Semestre européen) et en a suscité de nouvelles (consultations des partenaires sociaux et projet de législation), ce qui suggère que ses engagements pourraient être plus fermement institutionnalisés que les exemples précédents de gouvernance souple.

Pour que cet « usage » du socle par les acteurs sociaux soit efficace, il doit être visible pour les acteurs susceptibles de s’y référer. S’il est vrai que la « première ébauche préliminaire » du socle de mars 2016 a fait l’objet d’une vaste consultation publique<sup>6</sup>, qui a sans doute amélioré sa visibilité et son appropriation, il semble probable que cette appropriation se soit principalement limitée au mouvement syndical européen et aux ONG sociales actives au niveau européen (Sabato et Corti, ce volume ; Carella 2017). On sait peu de choses de la visibilité du socle au niveau national ou de la mesure dans laquelle il a été discuté dans les médias de masse nationaux.

La question est donc : *quel type de « droits » le socle pourrait-il contribuer à faire respecter ?* Sabato et Corti (ce volume) soutiennent que les principes du socle indiquent des moyens d’appliquer certains droits. Selon les auteurs, le socle introduit une nouvelle « approche d’investissement social fondée sur les droits » dans les politiques européennes de protection sociale et d’inclusion. Une telle approche relierait la mise en œuvre des droits aux idées formulées dans le précédent paquet d’investissement social (PIS). La question se pose cependant : *y a-t-il une raison de croire que, cette fois, les choses seront différentes ?*

### 3.2 Pourquoi le socle pourrait-il faire la différence : la politisation des politiques sociales de l’UE

*Est-il naïf de supposer que les vingt « principes » et « droits » consacrés dans le SEDS et structurés en trois grands chapitres (égalité des chances et accès au marché du travail, conditions de travail équitables, protection sociale et inclusion sociale) seront rendus opérationnels ?*

Il y a des motifs de scepticisme. Le premier est un point juridique : malgré la rhétorique du « droit » présente dans le socle, il n’est pas précisé quel organisme accordera ces droits ou qui les fera respecter. Alors que le socle sera mis en œuvre par le biais de divers instruments de l’UE, y compris la législation, la Commission semble être déterminée à s’appuyer fortement, à l’instar de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie Europe 2020, sur des instruments non contraignants tels que la méthode ouverte de coordination (MOC) et le Semestre européen.

Cet argument néglige cependant un élément clé : le socle a très rapidement conduit à une « repolitisation » des politiques sociales de l’UE. Selon Sabato et Corti (ce volume), le SEDS est en réalité un instrument véritablement « politique », contrairement aux précédents cadres de politique sociale de l’UE, essentiellement « techniques », tels que

6. La consultation publique a impliqué les autorités publiques européennes et nationales, les partenaires sociaux et les ONG (pour une discussion plus approfondie, voir Sabato et Vanhercke 2017).

la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), la Méthode ouverte sociale de coordination (MOC sociale) et le paquet sur l'investissement social (PIS). Alors que ces outils de gouvernance souple ont eu un impact évident tant sur le fond que sur la procédure d'élaboration des politiques sociales nationales et européennes (Vanhercke 2016), les débats sur les politiques sociales (de l'UE) ont tendance à constituer des discussions hautement spécialisées au sein d'un cercle restreint d'acteurs sociaux.

L'effet de cette « repolitisation » est que, s'appuyant sur la « socialisation » en cours du Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2017), les politiques sociales de l'UE ne sont plus confinées à une position relativement isolée au sein du cercle des initiés. Elles sont maintenant associées aux politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE, qui sont au cœur du débat politique.

Il y a quelques bonnes raisons pour expliquer le « tournant politique » du socle :

- premièrement, le *contexte politique* : le socle a été adopté à une époque de grand intérêt pour les politiques sociales de l'UE, dans le cadre du débat plus large sur l'avenir de l'Europe lancé à la suite de la décision du Brexit ;
- deuxièmement, ses *origines* : l'initiative a été proposée par le président de la Commission européenne lui-même, un rôle clé étant joué, dans la définition du contenu, par le secrétariat général de la Commission et le cabinet du président ;
- troisièmement, son *développement* : comme expliqué ci-dessus, le projet de socle de la Commission a fait l'objet d'une vaste consultation publique. Au cours de cette consultation, les acteurs politiques de l'UE, en particulier le Parlement européen, ont été très actifs (Vesan et Corti 2018) ;
- quatrièmement, son *approbation* : comme énoncé ci-dessus, le socle a été solennellement proclamé par la Commission européenne, le Parlement européen et (à l'unanimité) par le Conseil de l'UE, reconnaissant sans équivoque l'importance de « l'Europe sociale » ;
- cinquièmement, le *langage fondé sur les droits* utilisé dans le SEDS témoigne de sa nature politique. En effet, comme le note Ferrera (ce volume), les droits peuvent être compris comme des sources de pouvoir, et le pouvoir est l'un des ingrédients essentiels de la politique.

Bien que cette théorie de la politisation et ses implications doivent faire l'objet d'un examen approfondi, le SEDS pourrait représenter une avancée vers un avenir où la politique sociale de l'UE ne sera plus laissée « aux juges et aux marchés » (Leibfried 2015). Il semblerait en effet que, grâce à l'approche susmentionnée de « l'investissement social fondé sur les droits » en matière de protection sociale et d'inclusion sociale, la politique soit de retour. La question qui se pose alors est la suivante : *qu'est-ce que le socle a réalisé jusqu'à présent ?*

## 4. Des débats à l'action : le socle comme nouveau cadre de politique sociale de l'UE

*Le nouveau socle a-t-il déjà influencé l'élaboration des politiques sociales de l'UE en 2017 ?* Nous répondons à cette question en considérant le socle comme un nouveau « cadre de politique sociale pour l'UE » (Sabato et Corti, ce volume), c'est-à-dire une infrastructure politique combinant les divers éléments de la politique publique, depuis la définition de l'agenda jusqu'à la mise en œuvre. Les auteurs font valoir qu'un tel cadre de politique sociale pour l'UE pourrait remplir trois fonctions. Son efficacité est évaluée en tenant compte de sa capacité à remplir ces fonctions : a) revitaliser la scène de la politique sociale de l'UE et réorganiser l'agenda législatif social de l'UE ; b) influencer les politiques (sociales) des États membres tout au long du Semestre ; et c) influencer les politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE, afin de trouver un nouvel équilibre entre les dimensions sociale et économique de l'UE. Nous aborderons ces trois fonctions l'une après l'autre, en nous appuyant sur les éléments présentés dans les chapitres du présent volume.

### 4.1 Réorganisation de l'agenda de la politique sociale de l'UE

Nous avons défendu l'idée que la préparation du SEDS avait revitalisé le champ de la politique sociale de l'UE, notamment par le biais de la vaste consultation publique (évoquée plus haut) tout au long de l'année 2016 (Sabato et Vanhercke 2017). La consultation a en effet rassemblé les avis d'un large éventail de parties prenantes nationales et européennes sur la proposition de socle, ce qui a permis un riche débat quant aux modalités pratiques de sa mise en œuvre.

Selon Clauwaert (ce volume), les deux paquets de mesures susmentionnés pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux ont fait plus que revitaliser les débats et responsabiliser les acteurs : ils ont relancé un nouvel agenda législatif européen en matière de politique sociale, mettant ainsi « la chair sur les os » de l'engagement que le SEDS apporte des résultats concrets. Ainsi, le « paquet socle européen » a proposé une révision de la directive sur la déclaration écrite, la proposition de directive relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et aidants, les consultations sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants, ainsi que l'orientation interprétative sur la directive sur le temps de travail. Le « paquet équité sociale » comprend la création d'une autorité européenne du travail (AET) et une proposition de recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants à la protection sociale. En outre, la Commission a annoncé une proposition législative concernant un numéro européen de sécurité sociale et un compromis attendu depuis longtemps a été atteint concernant la révision de la directive sur le détachement de travailleurs<sup>7</sup>.

7. Bien qu'étroitement liés à l'AET, l'engagement de réviser la directive sur le détachement de travailleurs (directive 96/71/CE) a été annoncé dans le programme de travail de la Commission européenne pour 2016 et était donc antérieur au SEDS.



Trois mises en garde principales peuvent être identifiées à propos de ces initiatives, rendant difficile la prévision de leur valeur ajoutée future en matière de protection des droits des travailleurs :

- premièrement, le niveau élevé d'antagonisme entre les partenaires sociaux européens les empêche de participer à des négociations formelles sur ces initiatives et sur d'autres. Cela pourrait sérieusement limiter l'efficacité future du SEDS, car les partenaires sociaux (européens et nationaux) ont toujours été considérés comme des acteurs clés de sa mise en œuvre ;
- deuxièmement, des désaccords entre les États membres pourraient signifier que, pour la plupart de ces initiatives, les objectifs des propositions de la Commission seront affaiblis et réduits au plus petit dénominateur commun au cours du processus législatif, ce processus pouvant s'avérer long et « cahoteux » (l'exemple plus frappant concerne la proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée) ;
- troisièmement, la Commission européenne est redevenue active dans le domaine social : elle a été à la pointe de ces initiatives (législatives et non législatives) en dépit de la résistance prévisible des partenaires sociaux de l'UE et du Conseil.

La publication du SEDS a également donné l'impulsion nécessaire pour aborder la question de la protection sociale des travailleurs indépendants et des travailleurs atypiques au niveau européen<sup>8</sup>. Spasova et Wilkens (ce volume) décrivent que, dans un marché du travail européen en mutation, des formes hybrides d'emploi — telles que le travail indépendant « dépendant » et le « faux » travail indépendant — sont apparues, en particulier dans le secteur de l'économie de plateformes. Ces formes d'emploi hybrides ont augmenté à un point tel qu'elles représentent un défi pour les législations nationales du travail et les législations sociales, ainsi que pour le financement des systèmes de sécurité sociale. Il est essentiel de comprendre que la situation des travailleurs indépendants varie beaucoup : cette catégorie de travailleurs présente « de nombreux visages » en termes d'esprit d'entreprise, de dépendance économique et de précarité.

Les indépendants ne peuvent plus être perçus comme des représentants archétypiques des professions libérales aisées disposant de bonnes conditions de travail (seuls 8 % d'entre eux appartiennent à ce groupe). Nombre d'entre eux sont des travailleurs « vulnérables » et « cachés » aux prises avec des conditions de travail précaires et des revenus faibles. Bien que leur situation varie considérablement d'un État membre à l'autre, ils n'ont souvent pas accès à certains régimes fondés sur l'assurance : principalement en matière de maladie, de chômage, de maladie professionnelle et d'accident du travail. Seuls douze États membres de l'UE offrent un accès complet, c'est-à-dire une assurance obligatoire ou volontaire à tous les régimes légaux de protection sociale. Le chapitre aborde également la prise de conscience politique croissante et les initiatives concernant ces problèmes, en particulier au niveau européen. Dans le sillage du SEDS, la Commission européenne a lancé une consultation en deux étapes

---

8. Le principe 12 du SEDS stipule que « quels que soient le type et la durée de leur relation de travail, les travailleurs, et dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale adéquate » (Commission européenne 2017c).



(avril 2017– janvier 2018) avec les partenaires sociaux européens sur une éventuelle initiative de l’UE (législative ou non législative) quant à l’accès à la protection sociale pour tous les types d’emploi.

Les partenaires sociaux n’ayant pas pu se mettre d’accord pour entamer des négociations – principalement en raison de la position négative de BusinessEurope –, la Commission a décidé de recourir à une initiative non législative, en présentant une proposition de recommandation du Conseil définissant un ensemble commun d’éléments constitutifs pour la conception des systèmes de protection sociale des États membres. Malgré son caractère non contraignant, le niveau d’ambition de la future recommandation reste incertain compte tenu de la résistance des États membres. Néanmoins, comme l’affirment Spasova et Wilkens, la proposition de la Commission représente une étape importante dans le discours et l’action de l’UE dans ce domaine politique extrêmement sensible.

Le cadre réglementaire de l’UE en matière de santé et de sécurité est au cœur du chapitre de Vogel (le présent volume). En mettant l’accent sur la révision de la directive sur la protection des travailleurs contre les risques liés à l’exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail, l’auteur explique que l’adoption de l’Acte unique européen en 1986 a été suivie d’une dizaine d’années d’activités législatives très productives sur les questions de santé au travail, qui ont conduit à une refonte radicale des règles nationales en la matière dans de nombreux États membres. L’auteur adopte une perspective historique, identifiant deux périodes (« législation » et « bureaucratisation ») et discutant de la possibilité d’une troisième période (« relance »).

Selon son analyse, au cours des années 90, l’approche est passée de la priorité à l’amélioration des conditions de travail en matière de santé et de sécurité des travailleurs à la priorité aux objectifs de croissance économique et d’amélioration de la compétitivité, notamment dans le contexte de l’initiative renforcée par l’initiative REFIT. Cette décision a bloqué de facto de nouvelles initiatives législatives dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Selon Vogel, la directive sur les substances cancérigènes au travail adoptée en décembre 2017 pourrait représenter un changement de cap en ce qu’elle met à nouveau l’accent sur le droit des travailleurs à un environnement de travail sain et sûr. Cependant, nous ne savons toujours pas à quel point ces « souffles de changement » en matière de prévention des cancers professionnels peuvent aider à relancer les politiques de l’UE dans d’autres domaines prioritaires de la santé au travail : comme le dit Vogel, une hirondelle ne fait pas le printemps.

En résumé, l’agenda des politiques sociales de l’UE, qu’il soit législatif ou non, a été repensé tout au long de 2017, le SEDS ouvrant une fenêtre d’opportunité immédiatement après son adoption officielle. Cependant, le sort politique des nouvelles initiatives reste incertain. En outre, comme l’a souligné Clauwaert (ce volume), les refus répétés des partenaires sociaux d’engager très rapidement des négociations ont peut-être causé de graves dommages collatéraux au dialogue social européen. L’auteur se demande même comment le dialogue social européen, déjà affaibli, pourra surmonter ce grave revers. Le prochain programme de travail des partenaires sociaux européens sera l’épreuve de vérité : *les partenaires sociaux sont-ils toujours désireux et capables de s’attaquer aux problèmes clés du marché du travail, comme les conséquences de la digitalisation ?*

## 4.2 Orienter les politiques des États membres tout au long du Semestre européen

La deuxième fonction du SEDS devrait être d'orienter les politiques des États membres dans la direction des orientations communes de l'UE, notamment par le biais du Semestre européen. Sabato et Corti (ce volume) soutiennent que la Commission n'a pas réussi jusqu'à présent à créer des liens et des synergies entre le socle et d'autres instruments et processus de l'« Europe sociale », tels que la MOC sociale et le PIS.

Les dispositions en matière de gouvernance pour la mise en œuvre du SEDS ont été clarifiées dans une certaine mesure en mars 2018 (Commission européenne 2018c) : les principes et droits du socle seront pris en compte tout au long du Semestre européen pour le suivi, la comparaison et l'évaluation des progrès réalisés (*ibid.* : 10). Une approche thématique sera adoptée : certains thèmes spécifiques seront mis en évidence pour une évaluation détaillée dans les rapports par pays (RP). Les États membres seront invités à définir, dans leurs programmes nationaux de réforme (PNR), des priorités et des actions concrètes pour la mise en œuvre du socle au niveau national.

Bien que les modalités de mise en œuvre du socle tout au long du Semestre n'aient été spécifiées que début 2018, Sabato et Corti démontrent que le SEDS a déjà eu un impact sur les premières étapes du cycle du Semestre européen 2018, notamment sur l'examen annuel de la croissance (EAC), le projet de rapport conjoint sur l'emploi (qui utilisait, dans son analyse, les indicateurs clés du tableau de bord social du socle) et la proposition de la Commission relative aux nouvelles lignes directrices pour l'emploi, qui ont toutes été adoptées en novembre 2017. En d'autres termes : la Commission européenne n'a même pas attendu la proclamation officielle du SEDS pour commencer à intégrer son langage dans ses publications principales. Il reste à déterminer dans quelle mesure les principes et les droits du socle seront pris en compte au niveau national dans les programmes nationaux de réforme.

La participation des parties prenantes est un levier essentiel permettant à l'UE de guider les politiques des États membres, y compris dans le cadre du SEDS. Les partenaires sociaux (syndicats et employeurs) ainsi que les organisations de la société civile doivent être considérés comme des acteurs essentiels de l'emploi et de l'élaboration de la politique sociale et devraient être mieux impliqués dans la gouvernance socio-économique de l'UE. Les mécanismes initiaux d'implication des parties prenantes sociales étaient faibles et ne permettaient aucune implication significative dans le Semestre (Sabato et Vanhercke 2017). Depuis lors, et en particulier à partir de 2014, leur implication dans la gouvernance socio-économique de l'UE s'est accrue, dans le contexte de la « socialisation » en cours du Semestre. La situation au niveau national est cependant plus variée.

En résumé, il reste à voir si le SEDS et d'autres initiatives sociales récentes permettront un pilotage plus efficace des politiques des États membres. Le fait que la Commission ait finalement opté pour une recommandation, plutôt qu'une directive, sur la protection sociale de tous les types de travailleurs constitue une déception à cet égard. La mesure dans laquelle les propositions de législation sociale (par exemple en ce qui concerne

la conciliation vie professionnelle-vie privée) auront l'influence nécessaire pour orienter les législations nationales dépendra de manière cruciale de la capacité de la Commission à maintenir ses ambitions initiales au cours du processus législatif. Bien que les dispositions précises en matière de gouvernance pour le socle (en particulier les synergies avec d'autres processus) restent floues, le SEDS a déjà influencé l'approche adoptée au cours du Semestre 2018.

#### 4.3 Le talon d'Achille : réconcilier les politiques sociales, économiques et environnementales de l'UE

Une dernière fonction — un test décisif pour l'efficacité du SEDS — réside dans sa capacité à influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE afin de garantir que les États membres disposent de ressources budgétaires suffisantes pour mettre en œuvre des initiatives liées au socle. La mise en pratique du socle ne sera pas bon marché. Étant donné que la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) et la procédure de déficit excessif (PDE) reposent sur de solides indicateurs, Sabato et Corti (ce volume) sont plutôt sceptiques quant à la capacité du SEDS à réaliser efficacement cette fonction de « réconciliation » ; s'il n'y parvient pas, il sera peut-être difficile d'appliquer les 20 droits et principes au niveau national.

Les auteurs soulignent en particulier que : a) le tableau de bord social accompagnant le SEDS est encore incomplet, car il ne reflète pas tous les principes et droits énoncés dans le socle ; b) sa fonction devrait être mieux définie et la manière dont elle est liée aux tableaux de bord de l'UE sur l'emploi et la protection sociale<sup>9</sup> devrait être précisée ; et c) son « poids » et sa fonction par rapport aux tableaux de bord du PDM et du PDE devraient être clarifiés. Des efforts supplémentaires seront donc nécessaires pour veiller à ce que les politiques économiques et sociales de l'UE soient cohérentes, complémentaires et se renforcent mutuellement.

Analysée par Peña-Casas, Ghailani et Coster (ce volume), la réconciliation des politiques économiques et sociales est au cœur de l'enjeu de la digitalisation et de son impact sur l'emploi et le contenu du travail. Bien que la digitalisation puisse apporter certaines améliorations aux conditions de travail, les auteurs identifient un certain nombre de risques graves. Ceux-ci sont principalement liés à l'emploi et aux conditions de travail et d'emploi (impact sur la disponibilité et les types d'emplois et sur la qualité des emplois), à l'organisation du travail (dynamique de flexibilisation, rythme de travail et conséquences en termes d'équilibre vie professionnelle-vie privée), ainsi qu'aux risques pour la santé physique et mentale des travailleurs (stress, fatigue mentale, aliénation et dépersonnalisation des tâches, par exemple). Les partenaires sociaux et l'UE ont tous deux un rôle clé à jouer pour faire face aux conséquences de la digitalisation, tirer le meilleur parti de ses possibilités et en atténuer les risques.

9. Notamment le relevé des résultats en matière d'emploi (*Employment Performance Monitor – EPM*) et le relevé des résultats en matière de protection sociale (*Social Protection Performance Monitor – SPPM*).

En tête des priorités des partenaires sociaux, l'avenir du travail dans l'économie numérique a fait l'objet d'un dialogue social au niveau européen et au niveau national. Il en a découlé, par exemple, un nouveau droit social à l'ère de la digitalisation : le « droit à la déconnexion ». En France et en Italie, des accords ont été conclus sur ce sujet. Peña-Casas *et al.* notent que, jusqu'à présent, l'UE a principalement abordé la question de la transition numérique en prenant en compte les compétences requises dans ce nouveau contexte et en développant un marché numérique unique. Une compréhension plus complète du phénomène est nécessaire, y compris ses conséquences sur les conditions de travail et la santé physique et mentale.

Cela dit, si la réconciliation des politiques économiques et sociales de l'UE constitue une tâche ardue en tant que telle, il convient de tenir compte d'une troisième dimension : les politiques environnementales et, en particulier, les politiques de lutte contre le changement climatique. Comme le montre Koch (ce volume), les politiques dans ce domaine sont urgentes au regard de la menace que représente le changement climatique pour la durabilité des politiques sociales dans leur forme actuelle. Alors que les préoccupations environnementales restent largement ignorées dans les débats sur les politiques sociales, les deux types de préoccupations sont de plus en plus imbriqués. Les impacts directs et indirects du changement climatique nécessiteront des investissements publics et une reconfiguration des politiques, tandis que les politiques sociales traditionnelles seront probablement confrontées à une concurrence budgétaire croissante de la part de politiques environnementales prioritaires, telles que le renforcement des défenses côtières ou la production d'énergie verte. Cela se déroulera dans un contexte international de double injustice où a) les groupes les plus touchés par le changement climatique sont ceux qui en sont le moins responsables ; et b) les pauvres sont les moins armés pour supporter le fardeau financier des politiques climatiques (*ibidem*).

Ian Gough (2011) identifie trois stratégies possibles pour lutter contre le changement climatique :

- la première, l'« optimisme irrationnel », est fondée sur l'idée que croissance plus rapide et progrès technologique permettront aux générations futures de faire face au changement climatique, principalement par le biais de l'adaptation ;
- qualifiée de « croissance verte »<sup>10</sup>, la deuxième stratégie (dominante) postule la possibilité de réaliser des synergies entre les objectifs économiques, écologiques et de protection sociale via la réduction de la consommation d'énergie et de matières premières ainsi que de la dépendance de l'UE pour l'approvisionnement, géopolitiquement sensible, en énergie fossile. Cela permettrait de développer le secteur « vert » et d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de carbone ;
- la troisième stratégie, appelée « bien-être durable », aborde spécifiquement le rôle de la politique sociale dans une transition écologique et sociale allant au-delà de l'impératif de croissance. Selon cette stratégie, nous devrions aller au-delà de ce

---

10. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ainsi que l'UE et ses États membres ont activement encouragé cette stratégie.

que Dominique Méda (2013) appelle « la mystique de la croissance ». Récemment, 283 universitaires ont d'ailleurs appelé l'UE et ses États membres à planifier un avenir post-croissance<sup>11</sup>, plaidant en faveur de la transformation du pacte de stabilité et de croissance (PSC) en un pacte de stabilité et de bien-être (The Guardian 2018). Cette stratégie serait politiquement très exigeante, impliquant de repenser les fonctions de la protection sociale et de la croissance économique tout en nécessitant la mise en œuvre de mesures impopulaires. Au-delà des besoins humains fondamentaux, la consommation matérielle et le bien-être seraient subordonnés à la durabilité environnementale.

Dans le contexte de l'UE, la perspective de « croissance verte » a inspiré un certain nombre d'initiatives, dont certaines dans le contexte de la Stratégie Europe 2020. Cette dernière, avec son objectif de poursuivre une croissance intelligente, durable et inclusive, comprend des objectifs concernant les dimensions économiques, sociales et liées au changement climatique. Cela dit, le potentiel de création de liens et de synergies entre ces trois dimensions a été considérablement réduit par la décision de supprimer les objectifs environnementaux du Semestre européen. Les dispositifs de coordination spécifiques annoncés, conçus pour relier les politiques socio-économiques du Semestre aux stratégies existantes dans le domaine de l'environnement, ne sont visibles qu'à un œil aguerri. Comme le soutient Koch (ce volume), dans la pratique, la création de synergies entre les priorités économiques, sociales et environnementales pour atteindre les objectifs définis au niveau européen incombe en grande partie aux États membres. Le principal instrument politique utilisé par l'UE pour atteindre ses objectifs en matière de climat, le système européen d'échange de quotas d'émission (UE SEQE), n'a jusqu'à présent pratiquement eu aucun effet sur la réduction des émissions.

Une réflexion en profondeur et des choix politiques difficiles en ce qui concerne la relation entre les objectifs de croissance économique et de compétitivité (élevés), de normes sociales (élevées) et de protection (élevée) de l'environnement sont plus qu'urgents. Ensemble, ils représentent un trilemme parfait : une valeur maximale ne peut être atteinte dans les trois dimensions. Les tentatives visant à résoudre ce trilemme ne peuvent plus être différées.

## 5. Vers une Europe sociale plus forte : propositions pour l'avenir

Dans cette section, nous présentons quelques propositions de politiques visant à contribuer au large débat démocratique sur l'avenir d'une Europe plus sociale. Certes, certaines d'entre elles seront difficiles à mettre en œuvre dans le contexte politique actuel. C'est cependant le moment d'être ambitieux et créatif. Après tout, l'enjeu n'est rien de moins que l'avenir (lire : la survie) du projet européen après le Brexit, son premier revers sérieux.

11. Au sein de la société civile et du monde universitaire, « un mouvement post-croissance est apparu. Il porte différents noms à différents endroits : décroissance, *Postwachstum*, économie stationnaire, prospérité sans croissance, pour n'en nommer que quelques-uns. Depuis 2008, des conférences régulières sur la décroissance ont réuni des milliers de participants » (The Guardian 2018).

## 5.1 Une feuille de route pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux

La proclamation du socle européen des droits sociaux ne s'est pas accompagnée d'une feuille de route pour sa mise en œuvre. Il s'agissait d'un choix délibéré de la Commission, fondé sur le réalisme politique. Il serait meilleur, a-t-on pensé, de mettre l'accent sur la mise en œuvre, avant la fin du mandat de Juncker, des initiatives déjà proposées, sans dépenser trop d'énergie pour une myriade d'initiatives impossibles à accomplir à court terme.

Nous maintenons qu'une approche stratégique globale de la mise en œuvre du socle nécessite une feuille de route précise définissant les actions à court, moyen et long terme. Une telle feuille de route constituerait un héritage important pour le prochain Parlement et la prochaine Commission, qui pourraient être moins enclins à approfondir le processus d'intégration européenne, y compris sa dimension sociale.

L'établissement de cette feuille de route devrait, dans la mesure du possible, résulter d'un processus participatif impliquant les institutions et les parties prenantes de l'UE et des États membres. C'est de cette manière qu'un impact réel sur le prochain leadership de l'UE pourrait être garanti : le prochain Parlement et la prochaine Commission pourraient ne pas être d'accord avec une feuille de route (sociale) partagée et forte, mais pourraient difficilement l'ignorer.

La feuille de route du socle devrait inclure des initiatives réalistes, mais ambitieuses, conçues pour être mises en œuvre progressivement. Le tableau 1 ci-dessous illustre quelques exemples d'initiatives qui pourraient être incluses et développées.

Tableau 1 Éléments pour une feuille de route pour la mise en œuvre du SEDS

Initiatives à court terme
Adoption de la directive sur l'équilibre vie professionnelle-vie privée
Approbation de la recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la protection sociale
Adoption de la directive sur les conditions de travail transparentes et prévisible <sup>12</sup>
Benchmarking et exercices d'apprentissage mutuel dans le but de fixer des seuils de salaire sous la forme d'un salaire minimum national
Décision sur l'Autorité européenne du travail
Révision du tableau de bord social pour mieux refléter le socle
Affecter un niveau adéquat de ressources à la mise en œuvre du socle dans le cadre financier pluriannuel post-2020 de l'UE
« Écologisation du semestre européen » par l'intégration des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre environnementale ( <i>Environmental Implementation Review</i> – EIR) dans les principaux outils du Semestre

---

12. Résultant de la révision de la directive sur la déclaration écrite.

### Initiatives à moyen terme

Intégration d'un pilier environnemental dans la stratégie globale de l'UE pour l'après-2020 visant à coordonner les politiques économiques, sociales et environnementales nationales

Mise en place d'un « régime européen de réassurance chômage »

Directive-cadre sur les régimes de revenu minimum<sup>13</sup>

Échange de bonnes pratiques concernant le calcul des pensions minimales

Étude de la faisabilité d'une garantie européenne pour l'enfance

Directive sur le respect effectif des droits des travailleurs

### Initiatives à long terme

Dispositions pour lier le socle et la stratégie globale de l'UE pour l'après-2020 à l'Agenda pour le développement durable

Intégration d'un protocole de progrès social dans une future modification du traité

Un test des droits sociaux pour toutes les nouvelles politiques de l'UE

Élaboration d'une procédure de déséquilibre social

Source : adapté de Sabato *et al.* 2018 : 34.

## 5.2 Trouver un nouvel équilibre entre les politiques économiques et sociales de l'UE en renforçant la dimension sociale de l'UEM

Au fil des ans, la gouvernance de l'UEM a suscité de plus en plus de critiques tant en ce qui concerne sa non-durabilité économique que politique. Un débat a été lancé sur la possibilité de la réformer, notamment en renforçant sa dimension sociale. En ce qui concerne cet aspect, les politiques macroéconomiques et budgétaires adoptées par l'UE — notamment dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance — ont souvent entravé le développement de politiques sociales efficaces. Dans ce contexte, les politiques macroéconomiques ne devraient pas seulement viser à la convergence économique entre les États membres, mais également — conformément aux objectifs du SEDS — à la convergence sociale. Deux propositions spécifiques se dégagent pour les pays de la zone euro : un budget pour la zone euro et un nouvel équilibre entre les dimensions sociale et économique de la zone euro.

La possibilité de créer un budget pour la zone euro, éventuellement accompagné de la nomination d'un ministre européen des Finances, a été au centre des débats politiques de ces dernières années. Le président français Macron a poussé cette idée depuis son élection en 2017 dans le cadre d'une réforme plus globale de la gouvernance de la zone euro, soutenue dans une certaine mesure<sup>13</sup> par la chancelière allemande Angela Merkel.

13. Cet accord a cependant provoqué des tensions importantes dans la coalition gouvernementale allemande (<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/strong-reactions-in-germany-against-eurozone-reform/>).



Selon la déclaration franco-allemande de juin 2018<sup>14</sup>, un tel budget offrirait un moyen d'assurer la convergence et la stabilisation de l'UEM et devrait être financé par des contributions nationales, l'allocation de recettes fiscales et des ressources européennes. Cependant, la déclaration reste vague et ne donne aucune précision sur la taille d'un tel budget pour la zone euro. Il n'est pas clair non plus si et dans quelle mesure le budget serait utilisé (également) à des fins sociales. La seule référence spécifique à la politique sociale est l'idée d'un instrument de stabilisation macroéconomique, sous la forme d'un régime commun d'assurance ou de réassurance chômage<sup>15</sup>.

La proposition de futur budget de la zone euro devrait être plus ambitieuse en termes de taille et de fonctions : elle devrait notamment viser à remédier aux situations sociales critiques dans les pays de la zone euro, au-delà de la question du chômage. Un tel budget devrait inclure la création d'un fonds pour stimuler les investissements dans les infrastructures sociales, comme le propose le groupe de travail de haut niveau sur les investissements dans les infrastructures sociales en Europe présidé par Romano Prodi (Fransen *et al.* 2018). Selon cette proposition, le fonds devrait viser à combler le déficit d'infrastructures sociales dans un certain nombre de domaines politiques tels que l'éducation. Ferrera (ce volume) parle d'un soutien populaire considérable (peut-être même d'une « majorité silencieuse ») dans plusieurs pays de l'UE pour un budget européen plus important de ce type. Les fonctions d'investissement de la politique sociale devraient être renforcées et plus étroitement liées aux investissements environnementaux.

La deuxième proposition consisterait à ajuster l'équilibre entre les dimensions sociale et économique de la zone euro en mettant en place un mécanisme visant à contrebalancer le poids des procédures économiques, notamment la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et la procédure concernant les déficits excessifs, et à renforcer l'importance des aspects sociaux. Nous proposons notamment la mise en place d'une « procédure de déséquilibre social » (*PDS*). À notre avis, une telle procédure aurait deux composantes : une composante de surveillance et une composante orientée vers l'action. La fonction de la première serait d'identifier les « déséquilibres sociaux excessifs »<sup>16</sup>. Ce suivi est déjà partiellement effectué par le biais des tableaux de bord sociaux du SEDS, qui fournissent un aperçu de la situation sociale et de l'évolution de la situation dans les États membres. Les performances sociales en termes de niveaux (situation actuelle) et d'évolution (par rapport à l'année précédente) sont combinées (à l'aide d'une matrice prédéfinie) afin que chaque pays de l'UE soit classé dans l'une

---

14. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>

15. L'expression utilisée dans la déclaration franco-allemande est « Fonds européen de stabilisation du chômage ». Dans le document de réflexion de la Commission sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (Commission européenne 2017d: 26), il est également fait mention de la possibilité de créer un « régime européen de réassurance chômage ». Le ministre allemand des Finances, Olaf Scholz, serait disposé à proposer une *europäische Arbeitslosenversicherung* au Conseil ECOFIN. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/vertrauliches-papier-das-sind-die-details-zu-scholz-plaenen-fuer-eine-europaeische-arbeitslosen-versicherung/23192280.html?share=twitter>

16. Vandenbroucke *et al.* (2013 : 5) définissent les déséquilibres sociaux excessifs comme « [...] un ensemble de problèmes sociaux qui affectent les États membres de manière très différente (créant ainsi des « déséquilibres »), mais qui devraient constituer une préoccupation commune à tous les membres de la zone euro ». Le chômage des jeunes et la pauvreté infantile en sont des exemples.



des sept catégories<sup>17</sup>. Cela dit, certaines lacunes du tableau de bord social doivent être résorbées pour lui permettre de s'acquitter plus efficacement de cette fonction (voir Sabato et Corti, ce volume), y compris dans le contexte du cadre de suivi des Objectifs de développement durable (ODD) (voir section 5.3).

La deuxième composante d'une future PDS serait orientée vers l'action. Une fois qu'une situation critique a été identifiée dans un État membre, le gouvernement concerné et la Commission élaborent un plan stratégique pluriannuel obligatoire définissant les mesures à prendre. Pour mettre en œuvre ces plans, tous les instruments de l'UE disponibles seraient utilisés de manière cohérente, en se renforçant mutuellement : les fonds de l'UE (y compris le plan d'investissement de la Commission pour l'Europe et le fonds proposé pour les infrastructures sociales évoqué ci-dessus), les instruments du Semestre européen (en particulier les recommandations spécifiques par pays (RS)P et les PNR), mais aussi des instruments de « gouvernance souple », tels que les exercices d'apprentissage mutuel de la MOC sociale. Il est important de noter que les politiques macroéconomiques et budgétaires devraient également prendre en compte la nécessité de remédier aux déséquilibres sociaux identifiés, ce qui permettrait aux gouvernements nationaux de combiner la conditionnalité (c'est-à-dire la nécessité de suivre les orientations et recommandations de l'UE) et la subsidiarité (c'est-à-dire l'autonomie des gouvernements nationaux dans la définition de leurs politiques sociales).

À notre avis, une telle procédure en matière de déséquilibre social ne nécessiterait pas de modification du traité : conformément à la nature politique du SEDS, il s'agirait d'un engagement politique de la part de la Commission et des États membres. À l'avenir, les procédures de gouvernance des politiques sociales et macroéconomiques pourraient être intégrées rationnellement, via une modification du traité, dans une « procédure de déséquilibre économique et social » unique (PDES).

### 5.3 Prendre l'Agenda de développement durable au sérieux

Le 25 septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a officiellement adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, assorti d'un ensemble de 17 objectifs de développement durable (ODD) et de 169 cibles associées (Nations Unies 2015). Le Programme ODD promeut une notion intégrée de développement visant à créer des synergies entre les politiques et les objectifs économiques, environnementaux (y compris le changement climatique) et sociaux. En ce qui concerne les aspects sociaux, au moins sept objectifs de développement durable sont liés aux principes et droits énoncés dans le SEDS : mettre fin à la pauvreté ; faim zéro ; bonne santé et bien-être ; éducation de qualité ; égalité des sexes ; travail décent et croissance économique ; réduction des inégalités.

L'UE s'est engagée à mettre en œuvre les ODD dans ses politiques internes et externes. Cependant, comme nous l'avons montré à la section 5.2, elle rencontre de fortes

17. Ces catégories sont les suivantes : « meilleur résultat », « meilleur que la moyenne », « bon, mais à surveiller », « moyen/neutre », « faible, mais en amélioration », « à surveiller » et « situation critique ».

difficultés pour intégrer les politiques économiques, sociales et environnementales de manière cohérente et créer des synergies entre elles. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies et les objectifs de développement durable, dûment adaptés au contexte de l'UE, devraient constituer le cadre de la prochaine grande stratégie de l'UE pour l'après-2020. L'objectif serait la poursuite du développement durable, objectif déjà inscrit dans le traité et qui est beaucoup plus large que l'idée de croissance durable sur laquelle repose la Stratégie Europe 2020. À cet égard, l'approche intégrée du Programme 2030 devrait servir d'exemple pour les politiques de l'UE formulées dans le cadre du Semestre européen. Ce dernier est incomplet, car il ignore la dimension environnementale du développement. Les politiques et les objectifs de lutte contre le changement climatique devraient être rapatriés au sein du Semestre, et des synergies devraient être développées avec les politiques économiques et sociales. Une telle « opération de mise en cohérence des politiques » est difficile, mais nécessaire, et des propositions de l'UE sont attendues d'ici décembre 2018, avec la publication du document de réflexion « Vers une Europe durable à l'horizon 2030 ».

#### 5.4 Renforcer la participation des parties prenantes

Le rôle et l'autonomie des partenaires sociaux dans les relations de travail et le dialogue social européen sont reconnus dans le traité sur l'Union européenne (article 152 du TFUE). Cependant, la contribution des organisations de la société civile à la gouvernance socio-économique de l'UE est beaucoup moins clairement établie.

Et pourtant, nous soutenons que les partenaires sociaux et la société civile (les « acteurs sociaux ») pourraient remplir au moins trois fonctions dans la mise en œuvre du SEDS, notamment par le biais du Semestre européen :

- premièrement, ils pourraient travailler avec la Commission et servir de « mécanismes d'alerte précoce » pour surveiller la situation sociale dans les États membres. En travaillant « sur le terrain », les acteurs sociaux sont en mesure de détecter les changements dans la situation sociale avant que ceux-ci ne soient révélés par la recherche et les statistiques officielles. La Commission devrait en profiter ;
- deuxièmement, les acteurs sociaux devraient être considérés comme des partenaires clés pour la mise en œuvre du socle. Ils pourraient remplir cette fonction à la fois directement et indirectement. D'une part, ils sont souvent directement impliqués dans la mise en œuvre des politiques sociales, y compris les plus innovantes (Sabato et Verschraegen 2016). De plus, les acteurs sociaux peuvent pousser les gouvernements nationaux à mettre en œuvre le socle (y compris lors des prochaines élections européennes), en leur demandant de respecter les principes solennellement proclamés ;
- troisièmement, les acteurs sociaux peuvent contribuer au débat sur le socle parmi leurs membres et le grand public : une sensibilisation accrue est fondamentale pour renforcer la légitimité de l'initiative et montrer que l'idée d'une « UE solidaire » n'est pas insaisissable (Friends of Europe 2015).

Si les partenaires sociaux européens et les organisations de la société civile au plus haut niveau assument déjà ces trois fonctions, des efforts supplémentaires sont nécessaires, en particulier au niveau national. La Commission devrait doter ces organisations de ressources suffisantes et veiller à ce qu'elles ne soient pas simplement « écoutées », mais également « entendues ».

## Références

- Carella B. (2018) Towards a More Protective Union? The Impact of the Public Consultation on the Design of the European Pillar of Social Rights, unpublished master's thesis, Università Commerciale Luigi Bocconi.
- Commission européenne (2017a) Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025, COM (2017) 2025 du 1<sup>er</sup> mars 2017.
- Commission européenne (2017b) Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, COM (2017) 206 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017c) Commission Recommendation of 26 April 2017 on the European Pillar of Social Rights, C(2017) 2600 final du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017d) Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, COM (2017) 291 du 31 mai 2017.
- Commission européenne (2018) Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, COM (2018) 130 final du 13 mars 2018.
- Fransen L., del Bufalo G. et Reviglio E. (2018) Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe, Discussion Paper 074, janvier. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp074\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp074_en.pdf)
- Friends of Europe (2015) Unequal Europe. Recommendations for a more caring EU. Final report of the High-level group on 'Social Union', Bruxelles, Friends of Europe. <https://www.friendsofeurope.org/sites/default/files/media/uploads/2015/02/Social-Report-2015-FINAL-WEB.pdf>
- Gough I. (2011) Climate Change and Public Policy Futures, Londres, British Academy.
- Hemerijck A. (2013) Changing Welfare States, Oxford, Oxford University Press.
- Juncker J.-C. (2017) L'état de l'Union en 2017, par Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, 13 septembre 2017. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_fr.pdf).
- Leibfried S. (2015) Social Policy: Left to the Judges and the Markets?, in Wallace H., Pollack M.A. et Young A. R. (dir.) Policy-Making in the European Union, Seventh edition, Oxford, Oxford University Press, 263-292.
- Méda D. (2013) La Mystique de la Croissance, Paris, Flammarion.
- Nations Unies (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Seventieth session, Agenda items 15 and 116.
- Rosamond B. (2016) Brexit and the Problem of European Disintegration, Journal of Contemporary European Research, 12 (4). <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/807>
- Sabato S. et Vanhercke B. (2017) Le socle européen des droits sociaux : d'une première ébauche à une Recommandation de la Commission européenne in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 77-103.

- Sabato S., Ghailani D., Peña-Casas R., Spasova S., Corti F. et Vanhercke B. (2018) Implementing the European Pillar of Social Rights: what is needed to guarantee a positive social impact, Bruxelles, Comité économique et social. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-18-612-en-n.pdf>
- Sabato S. et Verschaegen G. (2016) The usage of EU resources in local social innovation, ImPROvE Working Paper, 16/03, Anvers, Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp, février. [http://improve-research.eu/?page\\_id=37](http://improve-research.eu/?page_id=37)
- 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.
- Telò M. (2017) Présent et futur de l'Union européenne entre urgence démocratique et intégration différenciée, in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 15-32.
- The Guardian (2018) The EU needs a stability and wellbeing pact, not more growth, 16 septembre. <https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/16/the-eu-needs-a-stability-and-wellbeing-pact-not-more-growth>
- Vandenbroucke F. (2013) A European Social Union: a political necessity and an urgent research programme, Progressive Economy Journal, 1<sup>st</sup> issue, novembre, 45-49.
- Vandenbroucke F., Diris R. et Verbist G. (2013) Excessive Social Imbalances and the Performance of Welfare States in the EU, KULeuven, Euroforum, avril.
- Vandenbroucke F. avec Vanhercke B. (2014) A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union', Bruxelles, Friends of Europe. [https://pure.uva.nl/ws/files/2554065/161167\\_475562.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2554065/161167_475562.pdf).
- Vanhercke B. (2016) Inside the Social Open Method of Coordination: the Hard Politics of 'Soft' Governance, Doctoral thesis, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), University of Amsterdam. <http://dare.uva.nl/search?metis.record.id=525946>
- Vesan P. et Corti F. (2018) New tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament, Journal Common Market Studies, à paraître.
- 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, 25(2), 149-174. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2017.1363269>

Tous les liens ont été vérifiés le 29.10.2018.

# L'Union européenne en 2017 : les faits marquants

Cécile Barbier

Janvier

**1<sup>er</sup> janvier** : Malte succède à la Slovaquie à la présidence du Conseil de l'Union européenne (UE). Les priorités de son programme sont la migration, la sécurité, l'inclusion sociale, le marché unique ainsi que les politiques maritime et de voisinage de l'UE.

**5 janvier** : évaluation du Fonds social européen (FSE). La Commission européenne publie un rapport d'évaluation sur les investissements réalisés au titre du Fonds social européen (FSE) au cours de la période 2007-2013, ainsi que des rapports spécifiques pour chaque État membre, IP-16-3984.

**10 janvier** : marché intérieur/services. Dans le cadre de la feuille de route définie dans la stratégie pour le marché unique, la Commission européenne présente des propositions en vue « d'exploiter le plein potentiel du marché unique et d'en faire le tremplin permettant aux entreprises européennes de prospérer dans l'économie mondiale », IP-17-23.

**10 janvier** : initiative citoyenne/interdiction du glyphosate. La Commission européenne décide d'enregistrer une initiative citoyenne européenne (ICE) l'invitant « à proposer aux États membres une interdiction du glyphosate, à réformer la procédure d'approbation des pesticides et à fixer des objectifs obligatoires à l'échelle de l'UE en ce qui concerne la réduction de l'utilisation des pesticides », IP-17-28.

**10 janvier** : santé/sécurité des travailleurs. Dans le cadre de ses travaux sur la mise en place d'un socle européen des droits sociaux (SEDS), la Commission européenne propose un réexamen de la législation de l'UE en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail, en suggérant des modifications relatives à la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes. La communication s'inscrit aussi dans le cadre d'une évaluation globale de l'« acquis » existant, conformément au programme pour une réglementation affûtée et performante, IP-17-2.

**12 janvier** : investissements directs étrangers. Selon les chiffres publiés par Eurostat, l'UE demeure un investisseur net dans le reste du monde avec un solde de 1 000 milliards d'euros. Les stocks d'investissements directs étrangers détenus par l'Union européenne dans le reste du monde s'élèvent à 6 894 milliards d'euros fin 2015, ceux détenus par

le reste du monde dans l'UE à 5842 milliards d'euros. 6/2017. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7788292/2-12012017-BP-FR.pdf/18018ecc-ob3e-4b95-ac33-7d290f661ef7>

**17 janvier** : financement de l'UE. Mario Monti présente le rapport du groupe de réflexion sur les ressources au collège des commissaires européens, réuni à Strasbourg. Le texte se prononce en faveur d'une « réforme substantielle » du budget européen, notamment pour que « l'Europe » se dote de revenus propres et pas seulement sur les contributions directes des États membres. <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-press-release-20170113.pdf>

**17 janvier** : Brexit. La Première ministre britannique, Theresa May, détaille le plan de sortie du Royaume-Uni de l'UE, sept mois après le référendum du 23 juin 2016 en faveur du Brexit. Le plan en 12 points prévoit un « *hard Brexit* ». Selon Theresa May, « Il n'y aura pas d'adhésion partielle à l'UE, d'association avec l'UE, ni rien qui nous laisse un pied dedans et un pied dehors ». <https://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/theresa-may-choisit-le-hard-brexit-630857.html>

**17 janvier** : présidence du Parlement européen. Les députés européens élisent Antonio Tajani (PPE, IT) au poste de président du Parlement européen avec 351 voix face à Gianni Pittella (S&D, IT) qui en a obtenu 282.

**18 janvier** : forum économique mondial de Davos. Selon les propos du ministre des Finances italien, Pier Carlo Padoan, « le problème de l'Europe, c'est l'euro ». <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2017/01/18/97002-20170118FILWWW00196-le-probleme-de-l-europe-c-est-l-euro-italie.php>

**19 janvier** : Parlement européen/socle des droits sociaux. Le Parlement européen adopte une résolution non contraignante sur un socle européen des droits sociaux. La résolution est adoptée par 396 voix pour, 180 contre et 68 abstentions. <https://bit.ly/2ID2bpg>

**23 janvier** : vers un socle européen des droits sociaux. La Commission européenne organise une conférence de haut niveau en vue de détailler ses futures propositions. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr)

**24 janvier** : citoyenneté européenne. La Commission européenne publie son troisième rapport sur la citoyenneté de l'Union. Le rapport insiste sur quatre domaines d'action : 1) promouvoir les droits liés à la citoyenneté européenne et les valeurs communes de l'UE ; 2) promouvoir et renforcer la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union ; 3) simplifier la vie quotidienne des citoyens ; 4) renforcer la sécurité et promouvoir l'égalité, IP-17-118.

**27 janvier** : Semestre européen/perspectives de croissance. Le Conseil « affaires économiques et financières » (ECOFIN) adopte des conclusions sur l'examen annuel de la croissance et sur le rapport sur le mécanisme d'alerte, le point de départ de la

procédure annuelle concernant les déséquilibres macroéconomiques. Il approuve un projet de recommandation portant sur la politique économique de la zone euro. Ce dernier porte sur la politique budgétaire, la compétitivité et la productivité, le marché du travail et les questions sociales, l'Union bancaire de l'UE et le renforcement de l'Union économique et monétaire (UEM). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-5194-2017-init/fr/pdf>

## Février

**3 février** : sommet informel sur les migrations. Les chefs d'État et de gouvernement de l'UE se réunissent à Malte pour un sommet informel sur la dimension extérieure des migrations. Une discussion plus générale sur l'avenir de l'Union dans la perspective du 60<sup>ème</sup> anniversaire des traités de Rome s'est tenue à 27, et non 28, puisqu'à la date de cette célébration, le Royaume-Uni devrait déjà avoir activé l'article 50 en vue de sa sortie de l'UE (voir 29 mars 2017).

**3 février** : initiative citoyenne européenne/protection des minorités nationales et linguistiques. Le Tribunal de l'UE annule la décision C(2013) 5969 final de la Commission, du 13 septembre 2013, rejetant la demande d'enregistrement de la proposition d'initiative citoyenne européenne intitulée *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, T-646/13.

**15 février** : politique commerciale. Le Parlement européen approuve par 408 voix en faveur, 254 voix contre et 33 abstentions l'accord économique et commercial global (AECG ou CETA selon l'acronyme anglais) entre l'UE et le Canada. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20170209IPR61728/ceta-le-parlement-adopte-l-accord-commercial-ue-canada>

**22 février** : Semestre européen/« paquet hiver ». La Commission européenne publie son analyse annuelle de la situation économique et sociale dans les États membres, ainsi qu'un rapport sur la mise en œuvre du pacte budgétaire. Selon la Commission, les États membres progressent dans la mise en œuvre des différentes orientations politiques reçues en 2016 au sujet du « triangle vertueux » (investissement, réformes structurelles et politiques budgétaires responsables), IP-17-308. Communication et rapport sur le pacte budgétaire : COM(2017) 1200 et COM(2017) 1201. [https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-compact-taking-stock\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-compact-taking-stock_en)

**22 février** : France/Accord économique et commercial global (AECG/, CETA selon l'acronyme anglais) entre le Canada et l'UE et ses États membres. En France, plus de 150 députés ont saisi le Conseil constitutionnel pour vérifier la compatibilité du traité avec la Constitution française. Le secrétariat général du Conseil constitutionnel enregistre la saisine, qui, pour être enregistrée, devait être présentée par au moins 60 députés, Affaire 2017-749 DC. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/actualites/2017/instruction-de-l-affaire-2017-749-dc.148838.html>



## Mars

**1<sup>er</sup> mars** : avenir de « l'Europe ». Le président de la Commission européenne présente son « Livre blanc sur l'avenir de l'Europe ». Il dessine cinq scénarios possibles dans la perspective d'un sommet qui se tiendra à Rome le 25 mars pour célébrer le 60<sup>ème</sup> anniversaire des traités de Rome, IP-17-385 et COM (2017) 2025. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre\\_blanc\\_sur\\_lavenir\\_de\\_leurope\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf)

**9 mars** : politique monétaire non conventionnelle. La Banque centrale européenne (BCE) annonce la diminution des montants de son programme d'achats. Le Conseil des gouverneurs de la BCE « confirme, d'une part, qu'il poursuivra ses achats au titre du programme d'achats d'actifs (Asset Purchase Programme, APP) au rythme mensuel actuel de 80 milliards d'euros jusqu'à la fin du mois ». À partir d'avril 2017, le programme sera poursuivi à hauteur de 60 milliards d'euros par mois jusqu'à la fin de l'année ou au-delà, si nécessaire, en fonction d'un ajustement durable de l'évolution de l'inflation conforme à l'objectif du Conseil. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170309.fr.html> ; <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170309.en.html>

**9 mars** : Conseil européen/reconduction de Donald Tusk au poste de président du Conseil européen pour un nouveau mandat de 2,5 ans. La réélection du président du Conseil européen est un acte distinct des Conclusions du Conseil européen (adoptées à l'unanimité), qui ne nécessite que 21 votes favorables. Donald Tusk en a obtenu 27 sur 28, le gouvernement polonais s'étant opposé à cette décision.

**10 mars** : préparation des 60 ans des traités de Rome. Réunion du Conseil européen sans le Royaume-Uni : les 27 insistent sur leur volonté de renforcer la confiance mutuelle et de maintenir entre eux leur unité politique.

**15 mars** : élections législatives/Pays-Bas. Les résultats des élections législatives aux Pays-Bas, du 15 mars 2017 confortent les élites européennes sur la capacité des électeurs néerlandais à résister à la tentation du vote « populiste ». Le parti VVD (droite libérale) du Premier ministre, Mark Rutte, reste la première force politique du pays (21,3 % des suffrages, en déclin par rapport à 2012). Le parti travailliste, le PvdA, enregistre son pire score historique et passe de 24,8 % en 2012 à 5,7 %. La poussée du PVV, le parti raciste et xénophobe en faveur du « Nexit » (la sortie des Pays-Bas de l'UE) de Geert Wilders, a atteint un plafond avec 13,1 % des voix.

**25 mars** : adoption de la Déclaration de Rome. Les 27 dirigeants de l'UE se réunissent pour célébrer le 60<sup>ème</sup> anniversaire de la signature des traités de Rome. La « Déclaration de Rome » évoque les réussites passées de l'UE, présente les défis à venir et s'engage à œuvrer pour l'unité entre les 27 États membres, ainsi qu'à renforcer l'action commune dans des domaines essentiels. La Déclaration envisage « une Union qui, en s'appuyant sur une croissance durable, favorise le progrès économique et social ainsi que la cohésion et la convergence, tout en veillant à l'intégrité du marché intérieur », Doc. 149/17. <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>



**29 mars :** Brexit. Le Premier ministre du Royaume-Uni, Theresa May, notifie au Conseil européen l'intention du Royaume-Uni de quitter l'UE. L'activation de l'article 50 du TUE fait suite au référendum du 23 juin 2016 et lance la procédure de retrait du Royaume-Uni de l'UE. *Prime Minister Letter to the President of The European Council, 29 March 2017.* [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/604079/Prime\\_Ministers\\_letter\\_to\\_European\\_Council\\_President\\_Donald\\_Tusk.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf)

## Avril

**18 avril :** Royaume-Uni/convocation d'élections législatives anticipées. À la surprise générale et en dépit de sa promesse de ne pas organiser d'élections anticipées, Theresa May annonce sa décision de convoquer des élections législatives le 8 juin 2017, l'objectif étant de conforter sa position en faveur d'un « *hard Brexit* » à l'issue du scrutin.

**17-23 avril :** réunion de printemps des institutions financières internationales à Washington. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale réitèrent leurs inquiétudes à l'égard des tendances protectionnistes, défavorables à la croissance. Les responsables des institutions financières mondiales délivrent à cette occasion un nouveau réquisitoire contre le protectionnisme doublé d'un plaidoyer en faveur du commerce international, fragilisé par les critiques de l'administration Trump et par l'impact du Brexit. Le FMI a publié le 18 avril ses prévisions pour la croissance de l'économie mondiale en 2017. FMI, *Perspectives de l'économie mondiale : un nouvel élan ?*, 17 avril 2017.

**26 avril :** dimension sociale de l'UE. La Commission européenne publie un document de réflexion sur la « dimension sociale de l'Europe à l'horizon 2025 ». Ce document entend marquer le début d'un processus de réflexion avec les citoyens, les partenaires sociaux, les institutions européennes et les autorités nationales, IP-17-1008 et COM (2017) 206.

**26 avril :** socle européen des droits sociaux. Un an après le lancement de la consultation sur le « socle européen des droits sociaux » (mars 2016), la Commission européenne présente ses propositions sous la forme de 20 principes fondamentaux et d'une recommandation, ainsi qu'une proposition de proclamation conjointe du Parlement, du Conseil et de la Commission. Selon la Commission, les principes mettent l'accent sur la manière de réaliser la promesse inscrite dans les traités d'une « économie sociale de marché hautement compétitive, visant le plein emploi et le progrès social », MEMO 17-1004 et COM (2017) 0250.

**26 avril :** équilibre vie professionnelle vie privée. Le même jour, dans le « paquet SEDS », la Commission européenne fait une proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants Cette proposition abrogerait et remplacerait la directive 2010/18/UE du Conseil, COM (2017) 253 final.

**27 avril** : programme d'appui à la réforme structurelle. La Commission européenne se félicite du vote du Parlement européen au programme d'appui à la réforme structurelle, un nouveau programme mis en place par l'Union pour apporter un appui technique aux États membres. Le programme est doté d'une enveloppe financière de 142,8 millions d'euros pour la période 2017-2020 et ne nécessitera pas de cofinancement de la part des États membres, IP 17/1122.

**27 avril** : l'Organisation pour la Coopération et le Développement économiques (OCDE) veut réparer la mondialisation. Publié en pleine campagne en vue de l'élection présidentielle française, un rapport de l'OCDE entend « apporter son concours aux autorités nationales et soutenir le dialogue international sur les politiques à suivre en vue d'œuvrer à une mondialisation plus juste et plus inclusive, et de veiller à ce que ses bienfaits soient plus largement partagés et à ce que les règles du jeu soient plus ambitieuses au plan économique, social et environnemental, mais aussi plus faciles à faire respecter ».

**27 avril** : Cour de justice de l'UE (CJUE)/sécurité sociale. La CJUE rend un arrêt en faveur du croisiériste allemand A-Rosa qui (via sa succursale suisse) employait de 2005 à 2007 quelques 90 salariés saisonniers sous contrat suisse sur deux navires exploités sur des fleuves français. Ces salariés n'étaient donc pas rattachés à la sécurité sociale française ainsi que le permet le règlement européen n° 1408/71. La compagnie *low cost* Ryanair a salué cet arrêt dans un communiqué. Elle y mentionne qu'elle va réclamer 15 millions d'euros aux autorités françaises. L'arrêt met en évidence l'ampleur des défis que comporte la révision de la directive sur le détachement des travailleurs en termes de lutte contre le dumping social et de concurrence déloyale entre pays au sein de l'UE, mais aussi de l'Espace économique européen, C-620/15.

**29 avril** : Brexit. Orientations du Conseil européen à 27 (article 50) à la suite de la notification par le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du TUE. EUCO XT 20004/17. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/fr/pdf>

## Mai

**3 mai** : Brexit. La Commission européenne transmet au Conseil sa Recommandation de Décision autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union européenne, COM (2017) 218.

**7 mai** : France/élection présidentielle. Emmanuel Macron est élu 25<sup>ème</sup> Président de la République française avec une majorité de 66,1 % des voix, contre 33,9 % à Marine Le Pen. Cependant, l'élection est aussi marquée par un taux record d'abstention (25,38 % des inscrits), par un nombre record de bulletins blancs ou nuls (plus de 4 millions des électeurs qui se sont déplacés) et pour la première fois depuis 1969, par une participation au second tour (74,6 %) plus faible qu'au premier (77,8 %). <https://lemde.fr/2qR6jZc>

**11 mai** : programme d'appui à la réforme structurelle. Le Conseil « Agriculture et pêche » approuve sans débat le règlement portant sur un programme d'appui à la réforme structurelle doté d'un montant de 142,8 millions d'euros. JO L 129 du 19 mai 2017.

**16 mai** : politique commerciale/avis de la CJUE. À la suite de la saisine de la Cour de justice sur le traité UE/Singapour par la Commission européenne, l'avocate générale de la Cour, avait considéré le 21 décembre 2016 que certaines parties de l'accord ne relevaient pas de la compétence exclusive de l'Union et devaient être ratifiées par l'ensemble des parlements nationaux. Dans son avis, la CJUE opine que l'accord en question était un accord mixte, nécessitant la ratification des parlements nationaux pour les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive des États, à savoir les investissements étrangers non directs et le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États. Dans cet avis, la Cour étend donc les compétences relevant de la compétence exclusive de l'UE dans de vastes domaines, et ce contrairement aux conclusions de l'avocate générale du 21 décembre 2016, qui avait inclus parmi les dispositions relevant d'un accord mixte, celles fixant des normes de base en matière de travail et d'environnement, relevant, selon elle, du champ d'application soit de la politique sociale soit de la politique de l'environnement, Avis 2/15.

**22 mai** : Brexit. Le Conseil européen autorise l'ouverture de négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 et désigne la Commission en tant que négociateur de l'Union. La Commission européenne salue l'adoption de la première série de directives de négociation qui lui confèrent le mandat politique et juridique nécessaire pour négocier avec le Royaume-Uni au nom de l'UE-27.

**22 mai** : Semestre européen. La Commission européenne présente ses recommandations par pays pour 2017, dans lesquelles elle décrit ses orientations économiques adressées aux États membres pour les 12 à 18 prochains mois. Une attention particulière est accordée aux priorités et défis recensés pour la zone euro, IP-17-1311.

**24 mai** : sommet UE/États-Unis. Lors d'un sommet organisé à Bruxelles, les dirigeants de l'UE et le président américain, Donald Trump, débattent de la politique étrangère, de la sécurité, de la lutte contre le changement climatique et des relations commerciales.

**31 mai** : Commission européenne/approfondissement de l'UEM. La Commission formule des pistes possibles pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire de l'Europe. Tenant dûment compte des débats en cours dans les États membres et de l'avis des autres institutions de l'UE, ce document décrit des mesures concrètes qui pourraient être prises avant les élections européennes de 2019, ainsi qu'une série d'options pour les années suivantes, une fois l'architecture de l'UEM parachevée, IP-17-2401. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fr.pdf)

## Juin

**14 juin** : Relocalisation des demandeurs d'asile. La Commission européenne annonce l'ouverture d'une procédure d'infraction à l'encontre de la République tchèque, de la Pologne et de la Hongrie en raison de leur refus de participer au programme de relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile arrivés en Italie et en Grèce, programme décidé en septembre 2015, IP-17-1607.

**15 juin** : Grèce/UE. Déblocage par l'Eurogroupe d'une tranche de prêt à la Grèce. À la suite des nouvelles mesures d'austérité adoptées par le Parlement grec en mai, l'Eurogroupe réuni à Luxembourg approuve le déblocage d'une tranche de prêt de 8,5 milliards d'euros à la Grèce, qui doit notamment permettre à Athènes d'honorer les créances dues en juillet à la Banque centrale européenne (BCE). Les ministres de la zone euro s'engagent en outre à envisager l'allègement de la dette publique grecque — 320 milliards d'euros — à la fin de l'application de ce plan d'aide, si celle-ci se révélait « insoutenable ».

**15-16 juin** : recommandations sur les programmes nationaux de réforme (PNR). Le Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO) approuve les volets portant sur l'emploi et la politique sociale des projets de recommandations sur les programmes nationaux de réforme 2017 (PNR) de chaque État membre, en vue du Conseil européen des 22 et 23 juin. Selon le communiqué, l'objectif global des recommandations pour la période 2017-2018 « consiste à créer plus d'emplois et à générer une croissance plus rapide, tout en tenant mieux compte de l'équité sociale ». Pour cette année, « un accent particulier a été mis sur la reconnaissance du rôle crucial que jouent les partenaires sociaux, notamment dans les négociations collectives, dans le respect des pratiques nationales », Doc. 10 376/17.

**16 juin** : Décès de l'ancien chancelier allemand Helmut Kohl. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, déclare que « Helmut Kohl ne fut pas seulement l'architecte de l'unité allemande. Il a contribué de façon essentielle — et plus que d'autres — à la réconciliation entre l'histoire européenne et la géographie européenne ».

**19 juin** : Brexit. Lancement du premier cycle de négociations au titre de l'article 50 entre la Commission européenne et le Royaume-Uni.

**28 juin** : un budget de l'UE adapté aux défis de demain. La Commission lance le débat sur le cadre financier pluriannuel post-2020. Les questions soulevées dans ce cinquième et dernier document de la série sur l'avenir de l'UE se trouvent au centre du débat engagé le 1er mars avec le Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe. Le document de réflexion expose les conséquences budgétaires possibles des choix que nous pouvons opérer, IP-17-1795.

## Juillet

**1<sup>er</sup> juillet** : l'Estonie succède à Malte à la présidence du Conseil de l'Union européenne. Avec pour slogan « l'unité par l'équilibre », ses quatre priorités sont : une économie européenne ouverte et innovante, une Europe sûre et protégée, une Europe numérique et la libre circulation des données, et une Europe durable et ouverte à tous. <https://www.eu2017.ee/fr/les-priorites-de-la-presidence-estonienne> ; <https://www.eu2017.ee/priorities-estonian-presidency>

**4 juillet** : politique commerciale/enregistrement de l'initiative citoyenne d'annulation du mandat de négociation TTIP. La Commission européenne décide de procéder à l'enregistrement d'une initiative citoyenne européenne (ICE) qu'il invite à « recommander au Conseil d'annuler le mandat de négociation pour le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) » et de « ne pas conclure l'accord économique et commercial global (AECG) » (initiative « Stop TTIP »). L'enregistrement formel de cette initiative, le 10 juillet 2017, marquera le début d'un processus de douze mois au cours duquel les signatures de soutien seront recueillies par ses organisateurs. Cet enregistrement fait suite à l'annulation, le 10 mai 2017, par le Tribunal de l'Union européenne, de la décision initiale de la Commission du 10 septembre 2014 rejetant la demande d'enregistrement de l'initiative « Stop TTIP », IP-17-1872.

**6 juillet** : commerce extérieur/relations UE/Japon. Les dirigeants européens et japonais annoncent un accord politique concernant l'accord de libre-échange entre l'UE et le Japon (*Japan-EU Free Trade Agreement*, JEFTA selon l'acronyme anglais). Selon la Commission, il s'agit de l'accord commercial bilatéral le plus important jamais conclu par l'UE et du premier à inclure un engagement spécifique à l'égard de l'accord de Paris sur le climat, IP-17-1902.

**7/8 juillet** : les dirigeants du G20 se réunissent à Hambourg. Le thème du sommet de cette année était « Formons un monde interconnecté ». Le G20 adopte également un plan pour lutter contre le terrorisme. En marge du G20, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, et le Premier ministre canadien, Justin Trudeau, annoncent la date du 21 septembre 2017 pour l'application provisoire du traité CETA, à savoir toutes ses dispositions à l'exception du mécanisme controversé d'arbitrage des investissements. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/07/07-08/>

**11 juillet** : économie/euro. Le Conseil approuve un plan d'action pour résoudre le problème des prêts improductifs (Non-performing loans - NPL) dans le secteur bancaire. Les ministres ont également adopté des conclusions sur l'examen par la Commission européenne du plan d'action de l'UE pour l'Union des marchés de capitaux.

**11 juillet** : économie/développement régional. Le groupe d'experts indépendants chargé de la politique de cohésion et présidé par Siim Kallas, ancien vice-président de la Commission européenne (de 2004 à 2014), présente son rapport relatif à un cadre simplifié pour la gestion des fonds de l'UE après 2020, IP-17-1921.

**11 juillet** : accord d'association UE/Ukraine. L'UE annonce l'adoption définitive du traité d'association signé en mars 2014 avec l'Ukraine, qui doit entrer en vigueur le 1er septembre 2017. En avril 2016, la loi autorisant la ratification de ce traité avait été rejetée par les électeurs néerlandais consultés par référendum. En décembre 2016, La Haye a obtenu de ses partenaires européens des assurances sur les limites de l'accord, notamment en matière d'établissement des travailleurs ukrainiens dans l'Union et de l'assistance militaire ou financière à Kiev, ainsi que la garantie que ce traité ne conférerait pas à l'Ukraine le statut de candidat à l'entrée dans l'UE. En mai, le Parlement néerlandais a ratifié le traité.

**12/13 juillet** : élargissement, relations et commerce extérieurs. Réunis à Kiev, les dirigeants européens et ukrainiens célèbrent la ratification de l'accord d'association et la récente entrée en vigueur de l'exemption de visa pour les Ukrainiens voyageant dans l'UE.

**13 juillet** : règles budgétaires/transposition de la directive 2011/85/UE. La Commission européenne a décidé de saisir la CJUE d'un recours contre la Slovaquie pour défaut partiel de communication des mesures de transposition de la directive 2011/85/UE, qui établit des exigences pour les budgets des États membres. Il s'agit de l'unique directive *Six-Pack*, les cinq autres mesures étant des règlements directement applicables dans les États membres, IP-17-1956.

**13 juillet** : détachement des travailleurs/procédure d'infraction contre la Croatie. La Commission européenne saisit la CJUE d'un recours contre la Croatie au motif que celle-ci a omis de notifier les mesures adoptées pour la transposition en droit national de la législation de l'UE relative à l'exécution de la directive sur le détachement de travailleurs (directive 2014/67/UE, également connue sous le nom de « directive d'exécution »), alors que le délai fixé pour la transposition est dépassé de près d'un an, IP-17-1947.

**17 juillet** : emploi et droits sociaux. La Commission publie l'édition 2017 de son rapport annuel sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe (*Employment and Social Developments in Europe 2017 – ESDE*). Le rapport 2017 montre des tendances positives, mais souligne la charge élevée qui pèse sur les jeunes, IP-17-1988.

**18 juillet** : mondialisation/développement régional. Selon la Commission européenne, la mondialisation a apporté d'énormes avantages aux économies moins développées de la planète et offert de nombreuses opportunités aux Européens. Toutefois, si les bénéfices sont largement répandus, les coûts, eux, sont souvent supportés de manière inégale, ainsi que l'a souligné la Commission dans son document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation, IP-17-1995 et COM(2017) 376.

**25 juillet** : consultation du Fonds monétaire international (FMI) sur les politiques de la zone euro. Selon le FMI, « la reprise économique plus vigoureuse dans la zone euro cette dernière année a été porteuse d'emplois et d'opportunités. Sur le plan institutionnel, le FMI soutient que « la création d'une capacité budgétaire centralisée pour la zone euro donnerait la possibilité aux pays en grande difficulté d'absorber des chocs même lorsque

leurs propres budgets sont fortement sollicités. Ce mécanisme pourrait se conjuguer à la réforme du cadre budgétaire afin d'en simplifier les règles et d'en automatiser les procédures d'exécution ». <http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/25/pr17297-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation-on-euro-area-policies>

**26 juillet** : état de droit/Pologne. Dans la recommandation concernant l'état de droit adressée aux autorités polonaises, la Commission européenne considère que, « la réforme du système judiciaire prévue en Pologne accroît la menace systémique pesant sur l'état de droit en Pologne, menace déjà constatée dans le cadre de la procédure de sauvegarde de l'état de droit engagée par la Commission en janvier 2016 [...] ». La Commission demande aux autorités polonaises de remédier à ces problèmes dans un délai d'un mois. Elle les invite notamment à ne prendre aucune mesure de révocation ou de mise à la retraite forcée des juges de la Cour suprême du pays. En cas de mesure en ce sens, la Commission est prête à déclencher sans délai la procédure prévue à l'article 7§ 1, qui permet à l'UE d'émettre un avertissement formel voté à la majorité des quatre cinquièmes de ses États membres au sein du Conseil des ministres, IP-17-2161.

**26 juillet** : UE/Canada. Invalidation par la CJUE de l'accord sur les données des passagers aériens. La Cour, saisie par le Parlement européen, rend un avis négatif au sujet de l'accord signé en juin 2014 entre l'UE et le Canada sur le transfert des données des dossiers de passagers aériens à des fins de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale. La Cour estime que ces procédures « comportent une ingérence dans le droit fondamental au respect de la vie privée », Avis 1/15.

**31 juillet** : compatibilité du CETA avec la Constitution française. Le Conseil constitutionnel français considère que le CETA est compatible avec la Constitution française. Pour une large partie, l'accord « relève de la compétence exclusive de l'UE », et « n'implique pas de révision de la Constitution ». Même s'il doit encore être ratifié par les 38 parlements nationaux et régionaux des pays membres pour entrer pleinement en vigueur, le Conseil constitutionnel ne conteste pas l'application partielle à partir du 21 septembre 2017 du CETA. Cependant, il considère que l'accord n'est pas « irrévocable » *et qu'il est possible* « d'interrompre cette application provisoire en cas d'impossibilité d'une partie de le ratifier », Décision n° 2017-749 DC.

## Août

**9 août** : reprise après la crise. Dix ans après le début de la crise financière mondiale, la Commission européenne considère que « la reprise est là grâce à des mesures décisives ». Ces mesures ont, selon la Commission, permis de « remédier aux défaillances liées à la mise en place initiale de l'Union économique et monétaire », IP-17-2401.

**31 août** : Chômage/statistiques. Le taux de chômage est à 9,1 % dans la zone euro et 7,7 % dans l'UE28 en juillet.



## Septembre

**6 septembre** : arrêt de la CJUE/plan de relocalisation des migrants/Hongrie et Slovaquie. La Cour estime que la Hongrie et la Slovaquie, qui l'avaient saisie, ne peuvent refuser d'appliquer le plan de relocalisation de 120 000 migrants arrivés en Italie ou en Grèce, adopté par la Commission européenne en septembre 2015. Ce plan programmé sur deux ans a permis la relocalisation de moins de 28 000 migrants. L'accord migratoire avec la Turquie conclu en mars 2016 a tari l'afflux de migrants et les demandes de relocalisation ont été moins nombreuses que prévu, Affaires jointes C-643/15 et C-647/15.

**6 septembre** : Espagne/indépendance de la Catalogne. Au terme d'un débat houleux, le parlement de Catalogne adopte une loi autorisant l'organisation d'un référendum sur l'indépendance de la région le 1er octobre. Les indépendantistes font valoir que la Catalogne, qui possède sa langue et sa culture, est une « nation », et non une « nationalité » comme l'affirme la Constitution espagnole de 1978. Ils déplorent aussi que l'« Estatut », le pacte d'autonomie conclu en 2006 entre Madrid et Barcelone, ait été « liquidé » quatre ans plus tard par le Tribunal constitutionnel du pays.

**13 septembre** : Commission européenne/discours sur l'état de l'Union. Le président de la Commission européenne expose devant le Parlement européen la manière dont l'UE pourrait évoluer d'ici à 2025. Au sommet des priorités, figure la poursuite du déploiement de la politique commerciale, le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne, la lutte contre le changement climatique, l'accroissement de la protection des citoyens à l'ère digitale ainsi que la gestion plus efficace des frontières extérieures et celle des flux migratoires.

**14 septembre** : état de l'Union 2017/« paquet commerce ». La Commission européenne dévoile plusieurs initiatives en faveur d'une politique commerciale « équilibrée et novatrice », IP-17-3182.

**21 septembre** : entrée en vigueur provisoire du CETA. L'accord économique et commercial global (AECG/CETA) conclu par l'UE et le Canada entre provisoirement en vigueur : il déploiera ses effets pleinement et définitivement dès que tous les États membres de l'UE l'auront ratifié.

**23 septembre** : élections législatives en Allemagne. À l'issue des élections législatives, les autorités allemandes se félicitent du fait que les réels vainqueurs soient les électeurs eux-mêmes en raison de la hausse du taux de participation (76,2 %, soit 5 points de plus qu'en 2013, moment où le niveau d'abstention avait presque atteint 30 %). À l'issue du scrutin, l'alliance entre la CDU d'Angela Merkel et son parti de coalition bavaroise, la CSU, remporte les élections législatives avec 33 % des voix, le SPD atteint son record historique le plus bas avec 20,5 % des voix et l'AfD (Alternative pour l'Allemagne, parti politique eurosceptique) enregistre une percée historique et devient la troisième force du pays en recueillant plus de 12,6 % des suffrages. [http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/06\\_\\_Foreign\\_\\_Policy\\_\\_State/02\\_\\_Foreign\\_\\_Policy/00/Elections2017.html](http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/06__Foreign__Policy__State/02__Foreign__Policy/00/Elections2017.html)



**27 septembre** : asile et migration/sécurité et défense. La Commission européenne propose d'actualiser le code des frontières Schengen afin que les règles de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières soient adaptées à la nécessité de réagir à l'évolution et à la persistance de menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, IP-17-3407 et COM (2017) 570.

## Octobre

**1<sup>er</sup> octobre** : Espagne/référendum d'autodétermination en Catalogne. Le référendum d'autodétermination se déroule sous tension et débouche sur une victoire du « oui » avec 90,18 % des suffrages exprimés contre 7,83 % pour le « non ». La participation s'élève à près de 2,3 millions d'électeurs, soit environ 43 % des inscrits, selon la Généralité de Catalogne. Près de 850 personnes sont blessées par les forces de l'ordre, selon le bilan communiqué par le gouvernement régional.

**2 octobre** : Espagne/référendum d'autodétermination en Catalogne. Carles Puigdemont demande une médiation internationale et en appelle à l'UE. Bruxelles juge qu'il s'agit d'un problème intérieur et qu'il doit être réglé conformément à l'ordre constitutionnel espagnol.

**4 octobre** : vers l'intégration du traité établissant le Mécanisme européen de stabilité (MES) et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG ou Pacte budgétaire) dans le droit de l'Union. Le vice-président de la Commission européenne, Valdis Dombrovskis, défend devant le Parlement européen l'insertion du traité MES et du TSCG dans le droit de l'Union en considérant que « leur incorporation au droit de l'Union apporterait une plus grande responsabilité et légitimité démocratique à travers l'Union ». [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/dombrovskis/announcements/european-parliament-topical-debate-fiscal-compact-and-its-incorporation-eu-legal-framework\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/dombrovskis/announcements/european-parliament-topical-debate-fiscal-compact-and-its-incorporation-eu-legal-framework_en)

**5 octobre** : emploi/situation sociale. Selon le rapport trimestriel — Automne 2017 — sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe (*ESDE Quartely Review*, Autumn 2017) « l'Union européenne progresse toujours avec détermination vers plus d'emploi et de croissance », IP-17-3664.

**10 octobre** : Espagne/référendum d'autodétermination en Catalogne. À la tribune du Parlement de Catalogne, Carles Puigdemont proclame le droit de la région à devenir un État indépendant tout en suspendant la mise en œuvre du processus afin de permettre un dialogue avec Madrid : « J'assume le mandat selon lequel la Catalogne doit devenir un État indépendant sous la forme d'une République », dit-il. « Je propose de suspendre la mise en œuvre de cette déclaration d'indépendance pour entamer des discussions afin de parvenir à une solution négociée ».

**16 octobre** : Eurostat/pauvreté. L'office européen des statistiques souligne une tendance à la baisse pour la proportion de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE. En 2016, 117,5 millions de personnes, soit 23,4 % de la

population, étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE. La réduction du nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est l'un des objectifs clés de la stratégie Europe 2020, STAT-17-3963.

**18 octobre** : Sommet social tripartite. Cette réunion du sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi avait pour thème principal : « Façonner l'avenir de l'Europe : renforcer la résilience et promouvoir le progrès économique et social pour tous ». Selon le président du Conseil européen, Donald Tusk, « Aujourd'hui, nous avons débattu des moyens de mieux associer les partenaires sociaux à l'élaboration des politiques nationales. Je reste convaincu que ce n'est qu'en tenant compte de leur point de vue que nous pourrions réellement progresser. Cela est particulièrement important aujourd'hui, à l'ère numérique, où les citoyens, qu'ils soient jeunes ou plus âgés, doivent posséder les compétences appropriées pour s'épanouir ». <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2017/10/18/>

**19/20 octobre** : Conseil européen. Les dirigeants européens conviennent de consolider l'actuelle stratégie de contrôle des flux migratoires. Ils ont également déclaré qu'ils étaient « prêts à faire le nécessaire pour que l'Europe passe au numérique ». Le 20 octobre, ils approuvent le Programme des dirigeants et conviennent d'entamer les préparatifs internes pour la deuxième phase des pourparlers sur le Brexit. Conclusions du Conseil européen (article 50), EUCO XT 2001 4 /17. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20014-2017-INIT/fr/pdf>

**21 octobre** : Espagne/référendum d'autodétermination en Catalogne. À l'issue d'un conseil extraordinaire des ministres à Madrid, le Premier ministre Mariano Rajoy annonce, en vertu de l'article 155 de la Constitution, le limogeage du gouvernement régional et l'encadrement du Parlement de Catalogne et dit souhaiter la tenue aussi vite que possible d'élections régionales anticipées. Article 155 de la Constitution espagnole. <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>

**23 octobre** : révision de la directive sur le travail détaché. Le Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO) conclut un accord sur la révision de la directive de décembre 1996 sur les travailleurs détachés. La réforme limite la durée du détachement à 12 mois, pouvant être étendue de 6 mois supplémentaires. Elle consacre le principe du salaire égal pour un même poste sur un même lieu — alors que le salaire de référence est le salaire minimum du pays d'accueil pour la directive de 1996. Selon l'accord, la directive révisée ne doit pas s'appliquer au secteur des transports qui doit faire l'objet d'un texte spécifique. Sur la base de cet accord, le Conseil peut entamer les négociations avec le Parlement européen. Elle entrera en vigueur quatre ans après son adoption par les instances européennes. Les ministres polonais, hongrois, lituaniens et lettons s'y sont opposés. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/23/epsco-posting-of-workers/>

**26 octobre** : politique monétaire : confirmation de la réduction des montants du programme d'achat. Le Conseil des gouverneurs de la BCE décide que « les achats au titre du programme d'achats d'actifs (Asset Purchase Programme, APP) se poursuivront au rythme mensuel actuel de 60 milliards d'euros jusque fin décembre 2017 ». À partir de

janvier 2018, les achats devraient continuer à un rythme mensuel de 30 milliards d'euros, jusque fin septembre 2018. Le Conseil des gouverneurs pourrait accroître le volume et/ou allonger la durée de l'APP dans le cas où il jugerait les perspectives de l'inflation défavorables. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ecb.mp171026.fr.html> ; <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ecb.mp171026.en.html>

**27 octobre** : Espagne/indépendance de la Catalogne. Le Parlement de Barcelone adopte une déclaration unilatérale d'indépendance et se prononce en faveur d'un « processus constituant » afin de séparer la Catalogne du reste de l'Espagne. Avec l'accord du Sénat espagnol, le Premier ministre Mariano Rajoy annonce la destitution de l'exécutif autonome de Catalogne, la dissolution du Parlement régional et la tenue d'élections anticipées le 21 décembre.

**27 octobre** : Espagne/référendum d'autodétermination de la Catalogne. Le président du Conseil européen déclare sur Twitter : « L'Espagne est notre seul interlocuteur. J'espère que le gouvernement espagnol favorisera la force des arguments au lieu de l'argument de la force ».

## Novembre

**2 novembre** : Espagne/référendum d'autodétermination en Catalogne. Un mandat d'arrêt européen vise Carles Puigdemont, le président catalan destitué par Madrid, qui a gagné la Belgique le 30 octobre pour « placer la question catalane au cœur de l'Union européenne ».

**13 novembre** : Défense/coopération permanente structurée. Les représentants de 25 États membres de l'Union européenne signent un document qui instaure entre eux une « coopération structurée permanente » (CSP) en matière de défense. La CSP prévoit dans un premier temps le développement de matériels militaires communs. Elle est destinée à encadrer d'autres types de projets : centre de crise européen, réseau de plateformes logistiques, formation commune, voire interventions extérieures communes. Les signataires s'engagent également à augmenter leur budget de défense.

**17 novembre** : Droits sociaux. Le socle européen des droits sociaux est proclamé et signé par le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission européenne lors du sommet social de Göteborg pour une croissance et des emplois équitables. Il représentera le moteur de la dimension sociale du Semestre européen, Communiqué 673/17.

**22 novembre** : Semestre européen. La Commission européenne présente son « paquet automne », ouvrant le cycle de coordination des politiques économiques, budgétaires et sociales du Semestre européen 2018. L'ensemble des documents comprend : l'examen annuel de la croissance 2018 ; le rapport 2018 sur le mécanisme d'alerte ; la recommandation pour la zone euro 2018, le projet de rapport conjoint sur l'emploi 2018 ; la proposition de modification des lignes directrices sur l'emploi et la communication sur les projets de plan budgétaire de la zone euro, IP-17-4681.

**30 novembre** : taux de chômage - Eurostat. Dans la zone euro (ZE19), le taux de chômage corrigé des variations saisonnières s'est établi à 8,8 % en octobre 2017, en baisse par rapport au taux de 8,9 % de septembre 2017 et de 9,8 % d'octobre 2016. Il s'agit du taux le plus faible enregistré dans la zone euro depuis janvier 2009. Dans l'UE28, le taux de chômage s'est établi à 7,4 % en octobre 2017, en baisse par rapport au taux de 7,5 % de septembre 2017 et de 8,3 % d'octobre 2016. Il s'agit du taux le plus faible enregistré dans l'UE28 depuis novembre 2008, STAT-17-5043.

## Décembre

**4 décembre** : présidence de l'Eurogroupe. Les ministres des Finances de la zone euro élisent leur collègue portugais Mário Centeno à la présidence de l'Eurogroupe. Celui-ci doit remplacer le Néerlandais Jeroen Dijsselbloem en janvier 2018.

**5 décembre** : Espagne/autodétermination de la Catalogne. Le Tribunal suprême espagnol annonce le retrait du mandat d'arrêt international visant l'ex-président de Catalogne Carles Puigdemont et quatre membres de son ancien gouvernement, expliquant qu'ils ont manifesté leur intention de rentrer en Espagne pour participer aux élections catalanes du 21 décembre. Les cinq responsables catalans sont poursuivis pour sédition, rébellion et détournement de fonds publics.

**6 décembre** : la Commission européenne présente un « paquet » sur la l'UEM. Au sein de ce « paquet », figurent a) la transformation du mécanisme européen de stabilité (traité MES) en un Fonds monétaire européen ; et b) la création d'une ligne budgétaire européenne dans le budget de l'Union remplissant quatre fonctions : l'assistance aux réformes structurelles, une fonction de stabilisation pour l'Union bancaire et un instrument destiné à l'aide à la pré-accession des États non membres de la zone euro ; l'intégration de la « substance » du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans l'Union économique et monétaire dans le droit de l'Union ; ainsi que la création d'un ministre européen de l'Économie et des finances à double casquette. S'agissant de l'intégration du Traité MES et du TSCG dans le droit de l'Union, le recours à l'article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union (TFEU) est préconisé pour le premier et, pour le second, le recours à l'article 126.14 du TFUE. Ces deux solutions évitent la révision des Traités européens et prévoient une implication du Parlement européen, son approbation dans le premier cas et sa simple consultation dans le second, MEMO-17-5006.

**11 décembre** : coopération structurée permanente dans le domaine de la défense. Le Conseil adopte une décision établissant la coopération structurée permanente (CSP), moins d'un mois après avoir reçu des États membres une notification conjointe quant à leur intention de participer. Les 25 États membres participant à la CSP sont les suivants : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède, JO L 331 du 14 décembre 2017.

**12 décembre** : glyphosate/initiative citoyenne. En réponse à l'initiative citoyenne européenne (ICE) « Interdire le glyphosate et protéger la population et l'environnement contre les pesticides toxiques », la Commission européenne s'engage à présenter une proposition législative en 2018 et annonce des mesures visant à rendre plus transparent à l'avenir le processus d'autorisation, de restriction ou d'interdiction de l'utilisation de pesticides, IP-17-5191.

**13 décembre** : politique migratoire. Des organisations non gouvernementales (ONG) demandent une politique migratoire respectant les droits de l'Homme. Plus de 30 associations de la société civile, y compris l'Association européenne pour la défense des Droits de l'Homme (AEDH), se sont mobilisées pour demander au Conseil de mettre en place un véritable mécanisme de solidarité au sein de la politique migratoire de l'UE, respectant les droits et la dignité de tous les demandeurs d'asile. <http://www.aedh.eu/wp-content/uploads/2018/01/Statement-EU-Council-Migration-December-FINAL.pdf?x51973>

**13 décembre** : réarmement/Allemagne. Face à une politique dangereuse de réarmement et de militarisation externe et interne annoncée par le gouvernement fédéral allemand, la Ligue internationale des droits de l'Homme (ILHR) lance un appel urgent au désarmement. La Ligue demande notamment la fin des exportations d'armes allemandes dans les zones de crise. <http://www.aedh.eu/en/international-league-for-human-rights-ilhr-germany-call-for-disarmament/>

**14 décembre** : déclaration commune des institutions européennes sur les priorités législatives de l'UE pour 2018-2019. Signée par les présidents de la Commission européenne, du Parlement européen et de la présidence tournante du Conseil, la déclaration énonce 31 nouvelles propositions législatives présentées par la Commission, que le Parlement et le Conseil traiteront en priorité en vue de leur adoption ou de progrès substantiels avant les élections au Parlement européen de 2019, IP-17-5266. <https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declar>

**14 décembre** : Conseil européen/défense/droits sociaux. Le Conseil européen examine les « progrès » réalisés dans les domaines de la sécurité et de la défense. S'agissant de la dimension sociale, de l'éducation et de la culture, les dirigeants soulignent leur importance pour ce qui est de rapprocher les « Européens » et de construire « notre avenir commun ». En vertu des traités, les États membres demeurent compétents au premier chef dans ces domaines, mais « il est possible d'obtenir des résultats importants en œuvrant ensemble, tout en respectant pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité », EUCO 19/1/17 REV1.

**15 décembre** : Brexit/confirmation de progrès accomplis. Le Conseil européen dans sa formation « article 50 » (les dirigeants de l'UE27) confirment l'accomplissement de progrès suffisants sur les questions des droits des citoyens, de l'Irlande et du règlement financier. Les dirigeants ont adopté des orientations en vue de passer à la deuxième phase des négociations, EUCO XT 20011/17. <http://www.consilium.europa.eu/media/32244/15-euco-art50-guidelines-fr.pdf>

**15 décembre** : la Confédération européenne des Syndicats (CES) à propos du Sommet et du Socle social. Le Secrétaire général de la CES, Luca Visentini, a déclaré : « Le Socle européen des droits sociaux doit maintenant être mis en œuvre. Il a été adopté en novembre et est aujourd'hui approuvé par les dirigeants nationaux. Les travailleurs réclament un avenir meilleur. Un bien trop grand nombre d'entre eux doivent se battre pour joindre les deux bouts. Le phénomène des travailleurs pauvres est le scandale de notre temps et jette une ombre sur la reprise du marché de l'emploi. » Selon Luca Visentini : « Rien ne peut autant désenchanter les citoyens – et renforcer le populisme et l'euro-scepticisme – que des promesses creuses ou non tenues de la part de l'UE. Tous les dirigeants ont le devoir de faire en sorte que le Socle européen des droits sociaux produise des améliorations réelles dans la vie des travailleurs en Europe ». <https://www.etuc.org/fr/pressrelease/la-ces-propos-du-sommet-et-du-socle-social>

**20 décembre** : CJUE/Uber. Le service de mise en relation avec des chauffeurs non professionnels fourni par Uber relève des services dans le domaine des transports. Les États membres peuvent par conséquent réglementer les conditions de prestation de ce service, C-434/15.

**20 décembre** : état de droit/Pologne. La Commission européenne prend des mesures pour défendre l'indépendance de la justice en Pologne, IP-17-5367.

**21 décembre** : conditions de travail. La Commission présente une proposition de directive révisant la directive 91/533/CEE relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (la « directive relative à la déclaration écrite »). Inscrivant cette initiative dans le cadre du socle européen des droits sociaux, la Commission européenne propose de nouvelles normes minimales incluant également les travailleurs qui relèvent de contrats atypiques, IP-17-5285 et COM (2017) 797.

**21 décembre** : Espagne/élections en Catalogne. Les partis séparatistes conservent leur majorité aux élections régionales. Après dépouillement de la quasi-totalité des bulletins de vote, les trois listes indépendantistes ont obtenu 70 sièges sur 135, soit deux de plus que la majorité absolue.

Tous les liens ont été vérifiés le 23.10.2018.

## Liste des abréviations

<b>AET</b>	Autorité européenne du travail
<b>APP</b>	Programme d'achats d'actifs ( <i>Asset Purchase Programme</i> )
<b>BCE</b>	Banque centrale européenne
<b>CEEP</b>	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général
<b>CES</b>	Confédération européenne des syndicats
<b>CESE</b>	Comité économique et social européen
<b>CETA</b>	Accord économique et commercial global ( <i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i> )
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne
<b>CSP</b>	Coopération structurée permanente
<b>DG</b>	Direction générale
<b>EAC</b>	Examen annuel de la croissance
<b>EPSCO</b>	(Conseil) Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (de l'UE)
<b>ETUI</b>	Institut syndical européen ( <i>European Trade Union Institute</i> )
<b>EU-OSHA</b>	Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail ( <i>European Agency for Safety and Health at Work</i> )
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FSE</b>	Fonds social européen
<b>GIEC</b>	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
<b>ICE</b>	Initiative citoyenne européenne
<b>JO</b>	Journal officiel (de l'Union européenne)
<b>MES</b>	Mécanisme européen de stabilité
<b>MOC</b>	Méthode ouverte de coordination
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale

<b>OSE</b>	Observatoire social européen
<b>PE</b>	Parlement européen
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIS</b>	Paquet « investissement » social ( <i>Social Investment Package</i> )
<b>REACH</b>	Règlement concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ( <i>Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals</i> )
<b>REFIT</b>	Programme pour une réglementation affûtée et performante ( <i>Regulatory Fitness and Performance Programme</i> )
<b>SCEQE</b>	Système communautaire d'échange de quotas d'émissions de l'UE
<b>SEDS</b>	Socle européen des droits sociaux
<b>TFUE</b>	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>TSCG</b>	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
<b>TTIP</b>	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement ( <i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i> )
<b>TUE</b>	Traité sur l'Union européenne
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UEAPME</b>	Union européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises
<b>UEM</b>	Union économique et monétaire
<b>UES</b>	Union européenne sociale ( <i>European Social Union</i> )



## Codes de pays de l'UE

<b>AT</b>	Autriche
<b>BE</b>	Belgique
<b>BG</b>	Bulgarie
<b>CY</b>	Chypre
<b>CZ</b>	République tchèque
<b>DE</b>	Allemagne
<b>DK</b>	Danemark
<b>EE</b>	Estonie
<b>EL</b>	Grèce
<b>ES</b>	Espagne
<b>FI</b>	Finlande
<b>FR</b>	France
<b>HR</b>	Croatie
<b>HU</b>	Hongrie
<b>IE</b>	Irlande
<b>IT</b>	Italie
<b>LT</b>	Lituanie
<b>LU</b>	Luxembourg
<b>LV</b>	Lettonie
<b>MT</b>	Malte
<b>NL</b>	Pays-Bas
<b>PL</b>	Pologne
<b>PT</b>	Portugal
<b>RO</b>	Roumanie
<b>SE</b>	Suède
<b>SI</b>	Slovénie
<b>SK</b>	Slovaquie
<b>UK</b>	Royaume-Uni



## Liste des auteurs

**Cécile Barbier** est politologue et chercheuse senior à l'Observatoire social européen (OSE). Depuis 1992, elle suit les débats institutionnels et les conséquences de l'intégration européenne dans une perspective de citoyenneté. Elle suit attentivement la gouvernance économique de l'UE et la légitimité démocratique de son nouveau cadre. Elle est également responsable du *Digest* international de la *Revue Belge de Sécurité Sociale*. En 2017, elle est devenue chercheuse associée à l'Institut d'études européennes de l'Université Saint-Louis (Bruxelles). Adresse de correspondance : cbarbiero810@gmail.com

**Stefan Clauwaert** est chercheur senior à l'ETUI. Ses principaux domaines de recherche sont le droit du travail européen/comparé, la protection des droits de l'homme/sociaux/syndicaux et le dialogue social européen. Il représente la CES au Conseil de l'Europe, notamment lors des réunions du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et des organes/mécanismes de suivi de la Charte sociale européenne. Il coopère et a coopéré comme conseiller avec plusieurs réseaux et institutions universitaires et syndicaux. Adresse de correspondance : sclauwaert@etui.org

**Francesco Corti** poursuit un doctorat en sciences politiques au Réseau pour la promotion des études sociales et politiques (NASP) de Milan. Il participe à un projet quinquennal financé par l'ERC portant sur la réconciliation de l'Europe économique et sociale (REScEU). Il a travaillé comme stagiaire et prestataire de services pour un député européen au sein des comités CULT et ECON. Ses recherches actuelles portent principalement sur le socle européen des droits sociaux. Ses intérêts de recherche concernent les politiques sociales de l'UE, la gouvernance économique de l'UE et le processus décisionnel au sein de l'UE. Adresse de correspondance : francesco.corti2@unimi.it

**Stéphanie Coster** a rejoint l'équipe de l'OSE en décembre 2017. Elle est titulaire d'un doctorat en économie et en sciences de gestion. Son expertise se situe dans les domaines des relations industrielles et de la gestion des ressources humaines. Ses recherches portent principalement sur l'exclusion sociale, la précarité, la qualité de l'emploi, les inégalités et le chômage. Stéphanie est également chargée de cours à l'Université Saint-Louis (Bruxelles) et à l'Université Catholique de Louvain (UCL). Adresse de correspondance : coster@ose.be

**Maurizio Ferrera** est professeur de sciences politiques à l'Université de Milan. Ses recherches ont principalement porté sur la politique comparée et les politiques publiques, l'État providence et l'intégration européenne. Il est actuellement président du Réseau pour la promotion des études sociales et politiques (NASP), qui regroupe les universités de Lombardie et du Piémont, et membre du conseil d'administration du Centre de recherche et de documentation Luigi Einaudi à Turin. En 2013, il a reçu une subvention avancée de l'ERC pour réaliser un projet quinquennal sur la réconciliation de l'Europe économique et sociale (REScEU). Adresse de correspondance : maurizio.ferrera@unimi.it

**Dalila Ghailani** est chercheuse senior à l'OSE. Depuis 2001, elle a progressivement étendu son bagage académique en droit européen pour inclure des questions aussi diverses que l'emploi, l'inclusion sociale, l'égalité des genres et la jurisprudence de la CJUE. Elle a mené plusieurs études pour les institutions de l'UE, notamment sur la portée de la coordination de l'UE dans le domaine des retraites, l'impact de la crise sur les droits sociaux fondamentaux, les instruments politiques disponibles pour assurer l'égalité des genres et le cadre juridique du revenu minimum européen. Adresse de correspondance : ghailani@ose.be

**Max Koch** est professeur de politique sociale à l'université de Lund en Suède. Ses recherches se concentrent sur la manière dont les transformations politiques et économiques se reflètent dans la structure sociale. Il y insiste sur la protection sociale et les relations d'emploi dans une perspective comparée. Plus récemment, il a commencé à combiner ces intérêts de recherche avec des questions de durabilité écologique, en particulier le changement climatique, le « bien-être durable » ainsi que les sociétés post-croissance ou de décroissance. Il mène également des recherches comparatives sur les synergies et les conflits entre politiques environnementales et sociales. Adresse de correspondance : max.koch@soch.lu.se

**Ramón Peña-Casas** est un sociologue qui a rejoint l'OSE en 2000. Chercheur senior, ses principaux domaines d'intérêt portent sur le monitoring transnational et l'analyse des questions économiques et sociales discutées sur la scène politique européenne. Son expertise porte sur les relations complexes entre le travail, l'État-providence et la protection sociale, ainsi que leur interprétation au sein de la coordination des politiques dans les domaines de l'inclusion sociale, de la protection sociale, des relations industrielles et de l'emploi. Il est membre de la Plateforme belge sur l'inclusion sociale. Adresse de correspondance : penacasas@ose.be

**Sebastiano Sabato** est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM) de Florence. Il a travaillé comme chercheur post-doctoral à l'Université de Milan avant de rejoindre le Département de sociologie de l'Université d'Anvers. Depuis février 2014, il travaille comme 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. Il est le coordinateur scientifique du projet INVOTUNES financé par la Commission. Adresse de correspondance : sabato@ose.be

---

**Slavina Spasova** est chercheuse à l'OSE. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences politiques. Son programme de recherche est axé 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, l'équilibre entre vie privée et professionnelle, les prestations de maladie et le dialogue social. Elle est la chercheuse principale de l'OSE au sein du Réseau européen de politique sociale (ESPN). Slavina est chercheuse associée au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Adresse de correspondance : [spasova@ose.be](mailto:spasova@ose.be)

**Bart Vanhercke**, docteur en sciences sociales (Université d'Amsterdam, 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, des sujets sur lesquels il travaille également en tant que membre associé du personnel académique à l'Institut de recherche sur le travail et la société (HIVA) de la KULeuven. Il est devenu chercheur associé de l'Institut d'études du travail (Berlin) en 2015. Il a co-écrit plusieurs études pour le Réseau européen de politique sociale (ESPN), dont il est le responsable en matière de protection sociale. Ses recherches antérieures portaient sur l'eupéanisation des politiques sociales. Adresse de correspondance : [vanhercke@ose.be](mailto:vanhercke@ose.be)

**Laurent Vogel** est chercheur senior à l'ETUI. Après avoir travaillé onze ans en Amérique latine et en Italie, il a rejoint l'Institut en 1990 où il a été responsable de la création de l'Observatoire syndical pour la mise en œuvre des directives communautaires. Il a été directeur du département des conditions de travail, de la santé et de la sécurité de l'ETUI de 2008 à 2013. Au niveau international, il participe à la campagne mondiale d'éradication de l'amiante et au réseau Femmes, santé et travail. Adresse de correspondance : [lvogel@etui.org](mailto:lvogel@etui.org)

**Mathijn Wilkens** est chargé de recherche à Eurofound, qu'il a rejoint en 2015. Il travaille sur des projets concernant la qualité de l'emploi et ses effets sur la santé et le bien-être, en utilisant souvent l'enquête européenne sur les conditions de travail. Auparavant, il était chercheur aux Pays-Bas et se concentrait sur le travail, les revenus et la politique sociale. Adresse de correspondance : [mathijn.wilkens@eurofound.europa.eu](mailto:mathijn.wilkens@eurofound.europa.eu)

## **Bilan social de l'Union européenne 2018**

Sous la direction de Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Sebastiano Sabato

La caractéristique dominante de cet examen annuel de la politique sociale au sein de l'Union européenne réside dans la manière dont le socle européen des droits sociaux (SEDS) a commencé, lentement mais régulièrement, à influencer l'élaboration des politiques européennes bien avant son approbation politique en novembre 2017. La nouvelle « approche d'investissement social fondée sur les droits » qui est propre au socle marque actuellement le Semestre européen 2018 et a déclenché deux séries de législations : le « Paquet socle » et le « Paquet pour l'équité sociale ».

Ces évolutions font l'objet d'un examen critique dans la dix-neuvième édition de ce volume, qui analyse leurs résultats à la fois positifs et négatifs, ainsi que leur potentiel à nous emmener vers une « Union européenne sociale » à part entière. Au-delà des progrès récents en matière de prévention des cancers professionnels, le SEDS marquera-t-il également de son empreinte la santé et la sécurité au travail, domaine dans lequel les intérêts des travailleurs continuent à être largement subordonnés à ceux des entreprises ? Et le socle sera-t-il capable d'orienter les politiques des États membres et, en fin de compte, les politiques macroéconomiques de l'UE ?

Dans un monde caractérisé par les transformations de l'essence même du travail, dictées dans une large mesure par les nouveaux processus régis par les technologies de l'information, ce volume étudie également les initiatives de plus en plus nombreuses et promues par l'UE en matière de travail indépendant. Il offre ainsi des réflexions approfondies et inédites sur les nombreuses facettes du travail indépendant et de la protection sociale, qu'elles soient positives ou négatives.

Mais cette analyse de la politique « de haut niveau » de l'UE ainsi que de l'élaboration des politiques sociales au quotidien ne se limite pas à la situation actuelle. Elle se penche également sur l'avenir, remet en question la durabilité même de la politique et des programmes sociaux face aux problèmes environnementaux. Elle nous oblige donc à réfléchir à des approches alternatives telles que la décroissance et la « protection sociale durable ». Il apparaît de plus en plus évident que les politiques éco-sociales doivent être mises à l'ordre du jour de toute urgence, mais aux dépens de qui ?

