

Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse



Sous la direction de
Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Slavina Spasova
avec **Philippe Pochet**

Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse

Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse

Sous la direction de

**Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Slavina Spasova
avec Philippe Pochet**

Citer cette publication : Vanhercke B., Ghailani D. et Spasova S., avec Pochet P. (dir.) (2020) Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 248 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, 2020

© Editeur : ETUI asbl, Bruxelles

Tous droits de reproduction réservés

Impression : imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2020/10.574/03

ISBN : 978-2-87452-551-3 (version papier)

ISBN : 978-2-87452-552-0 (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
Philippe Pochet	
Chapitre 1	
Vingt ans de politiques sociales à la lumière du « Bilan social de l'Union européenne ».....	13
Introduction.....	13
1. Du traité d'Amsterdam aux méthodes ouvertes de coordination : le « moment social » (1997-2005).....	15
2. De l'élargissement à la crise : d'une absence de dimension sociale européenne à une remise en cause des politiques sociales européennes (2005-2015).....	18
3. Un nouveau départ pour la dimension sociale de l'UE? (2015-...)	24
Conclusion.....	28
Annexes.....	34
Amy Verdun et Valerie D'Erman	
Chapitre 2	
Deux décennies de changement en Europe : les politiques sociales d'après-crise au sein de l'UE.....	37
Introduction.....	37
1. Élaboration de la politique sociale dans l'UE : étapes et débats clés.....	41
2. L'architecture institutionnelle de l'UE après vingt ans d'UEM.....	44
3. Défis actuels pour l'« Europe sociale »	47
Conclusion.....	50
Sacha Garben	
Chapitre 3	
Équilibrer les droits fondamentaux sociaux et économiques au sein de l'UE : à la recherche d'une meilleure méthode.....	59
Introduction.....	59
1. « Points sociaux sensibles » : conflits entre droits sociaux et droits économiques.....	61
2. Vers un meilleur équilibre des droits sociaux et des droits économiques fondamentaux.....	68
Conclusion et perspectives.....	71

Jean-Paul Tricart

Chapitre 4

Il était une fois le dialogue social européen	75
Introduction.....	75
1. Sous les Commissions Delors (1985-1995) : la création d'un espace de relations conventionnelles au niveau européen.....	78
2. Sous les Commissions Santer et Prodi (1995-2004) : l'affirmation du dialogue social européen par la négociation collective et la concertation à haut niveau : avancées et désillusions.....	82
3. Sous les Commissions Barroso (2005-2014) : des tensions à l'exaspération	88
4. Sous la Commission Juncker (2014-2019) : les temps incertains – attentes, espoirs et déceptions	93
Conclusion.....	98

Bart Vanhercke

Chapitre 5

De la stratégie de Lisbonne au socle européen des droits sociaux : les nombreuses vies de la méthode ouverte de coordination en matière sociale	105
Introduction.....	105
1. L'expérimentation : une prolifération de MOC après Lisbonne (2000-2004).....	107
2. Rationalisation : recul et renforcement de la MOC sociale (2005-2006).....	112
3. Renforcement des capacités : améliorer les outils d'apprentissage de la MOC dans un complet isolement (2007-2009)	114
4. Marginalisation face à la stratégie Europe 2020 et au Semestre européen (2010-2011).....	117
5. Redynamisation : le Comité de protection sociale «sauve» son processus – vers une première socialisation (2011-2014).....	119
6. Maturité : socialiser davantage le Semestre européen grâce à la boîte à outils de la MOC (2015-2019).....	122
Analyse et conclusions	124

Roberta Guerrina

Chapitre 6

D'Amsterdam à Lisbonne et au-delà : réflexions sur vingt ans d'intégration de la dimension de genre dans l'Union européenne	133
Introduction.....	133
1. Intégration de la dimension de genre : un guide pratique	135
2. L'approche de l'UE en matière d'intégration de la dimension de genre.....	136
3. La recherche sur l'intégration de la dimension de genre dans l'UE : vingt années d'engagement et de critique.....	142
4. L'intégration de la dimension de genre dans la pratique : où est-elle en période de « crise » ? ...	143
Conclusions.....	147

Rob Cornelissen et Frederic De Wispelaere

Chapitre 7

Soixante ans de coordination européenne de la sécurité sociale : réalisations,

controverses et défis	153
Introduction	153
1. Réalisations : un « État social européen » caché	157
2. Controverses et défis	165
Conclusions	174

Paolo Graziano et Laura Polverari

Chapitre 8

L'impact social de la politique de cohésion de l'UE

Introduction	179
1. La politique de cohésion : de quoi s'agit-il?	181
2. L'impact économique de la politique de cohésion	185
3. L'impact de la politique de cohésion sur l'emploi et l'inclusion sociale	187
Conclusion	192

Bart Vanhercke, Slavina Spasova, Dalila Ghailani et Philippe Pochet

Conclusions : les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE

Introduction	197
1. La dimension sociale de l'UE : vingt ans de vicissitudes	197
2. Évolution des principaux domaines de la politique sociale au cours des deux dernières décennies	205
3. Les trois transitions et la poursuite du renforcement de la dimension sociale de l'UE	209
4. Messages clés et recommandations	214

Boris Fronteddu et Denis Bouget

Vingt ans de politique sociale européenne : les faits marquants de 1999 à 2018

Liste des abréviations	243
Liste des auteurs	245

Remerciements

Ce livre est le fruit d'un effort collectif. Nous sommes reconnaissants à Denis Bouget, Rob Cornelissen, Valerie D'Erman, Frederic De Wispelaere, Boris Fronteddu, Sacha Garben, Paolo Graziano, Roberta Guerrina, Philippe Pochet, Laura Polverari, Jean-Paul Tricart et Amy Verdun d'avoir proposé des textes de haute qualité et d'avoir accepté plusieurs tours de commentaires détaillés dans des délais serrés.

Francesco Corti, Amandine Crespy, Denis Crowley, Christophe Degryse, Sophie Dura, Loris Di Pietrantonio, Mariely Lopez-Santana, Christos Louvaris, Jill Rubery, Zane Rasnača, Paul Schoukens, Luc Tholoniati, Herwig Verschueren et Jonathan Zeitlin ont apporté des contributions importantes par leur examen critique, mais constructif des projets de chapitres. Les excellentes suggestions de Boris Fronteddu et Richard Lomax, tant sur la forme que sur le fond, ont été essentielles pour améliorer la cohérence et la lisibilité des textes. Les auteurs des chapitres respectifs assument naturellement l'entière responsabilité de toute erreur restante ainsi que des opinions exprimées dans ce volume.

En termes d'organisation, nous sommes redevables à Valérie Cotulelli et Eric Van Heymbeeck pour la mise en forme et la production finale du texte. Eric après avoir travaillé à la mise en page finale du bilan depuis le début prend sa pension cette année. Nous le remercions chaleureusement et lui souhaitons le meilleur dans cette nouvelle étape de sa vie.

Nous tenons également à remercier notre équipe de traducteurs et d'éditeurs pour leur travail exceptionnel : Rachel Cowler, qui était à nouveau responsable des traductions du français vers l'anglais ; Richard Lomax pour l'édition en anglais de tous les chapitres ; et Edgar Szoc pour les traductions de l'anglais vers le français ainsi que l'édition des textes en français. Un grand merci également à Madeleine Read et Edgar Szoc pour la révision des manuscrits finaux, respectivement en anglais et en français.

Maria Jepsen et Philippe Pochet, de l'Institut syndical européen, ont apporté leur contribution aux différentes étapes de ce *Bilan social*. Nous les remercions de leur soutien indéfectible, qui a conduit à la publication de ce 20^e rapport annuel, cerise sur le gâteau d'une collaboration de longue date. Nous souhaitons à Maria un bel avenir à Dublin et espérons que nos chemins se croiseront à nouveau !

Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Slavina Spasova

Préface

Ce volume marque le 20^e anniversaire du *Bilan social de l'Union européenne*. Coordonnée par Cécile Barbier et Philippe Pochet, la première édition couvrait l'année 1999 et a été publiée en 2000 dans le cadre d'un projet de collaboration entre l'Observatoire social européen (OSE) et l'Institut syndical européen (ETUI). Christophe Degryse a pris la direction de la rédaction du *Bilan social* en 2000, le plus souvent en tandem avec Philippe Pochet. Pendant la décennie où il a été rédacteur en chef, Christophe a été responsable de la chronologie annuelle. Celle-ci a été reprise par Cécile Barbier entre 2010 et 2017, année à partir de laquelle Denis Bouget a pris la relève. En 2010, Christophe a été remplacé par deux coéditeurs : David Natali et Bart Vanhercke. Bart est rédacteur en chef depuis 2016, tandis que Denis Bouget, Dalila Ghailani et Sebastiano Sabato ont été des corédacteurs plus occasionnels au cours de la période plus récente. Durant de nombreuses années, Birgit Buggel-Asmus, Valérie Cotulelli, Eric Van Heymbeeck et Françoise Verri ont été chargés de la mise en page et de la production du texte, tandis que Janet Altman (disparue précocement en 2012), Rachel Cowler, Richard Lomax et Edgar Szoc se sont occupés de la révision et des traductions. Nous sommes reconnaissants à ces collègues qui ont contribué, par leur sagesse, leurs idées et leur persévérance, à rendre possible cette édition anniversaire. Ce fut un voyage aussi long que passionnant.

Dès sa création, l'objectif du *Bilan social* était de contribuer au débat sur les évolutions importantes de la politique sociale de l'UE entre les décideurs politiques, les acteurs sociaux et la communauté des chercheurs, tout en offrant des informations et des analyses accessibles aux praticiens et, plus largement, au public qu'intéressait l'aspect social de l'intégration européenne. Cette édition anniversaire revient sur les principales évolutions de la politique sociale de l'UE au cours des deux dernières décennies. Parmi les questions clés abordées dans ce volume, citons les suivantes : *quelle a été la place de la dimension sociale au cours de la crise financière et économique ? Qui a conduit et qui a freiné l'élaboration des politiques sociales de l'UE ? De quels instruments l'UE dispose-t-elle pour les politiques de « correction du marché » ? Enfin, quelles sont les prochaines étapes de la mise en œuvre de la dimension sociale de l'UE, en particulier dans le contexte du socle européen des droits sociaux ?*

La première partie de l'ouvrage aborde certaines des évolutions plus générales des dernières décennies : a) en clarifiant les principales étapes de l'évolution de la politique sociale européenne au cours des vingt dernières années, b) en évaluant la place de la politique sociale dans l'architecture institutionnelle et le régime politique de l'UE,

et c) en analysant si la Cour de justice de l'UE s'est montrée capable d'équilibrer les droits sociaux et économiques. La deuxième partie du livre analyse les évolutions à long terme dans les domaines clés de la politique sociale de l'UE, notamment les relations industrielles, la protection sociale et l'inclusion sociale, la coordination de la sécurité sociale et l'égalité des genres. Elle décrit comment l'UE a géré ses principales politiques sociales au moyen de divers instruments politiques : la législation européenne, le dialogue social, la coordination des politiques et le financement. La chronologie de Boris Fronteddu et Denis Bouget résume les principaux événements des vingt dernières années dans le domaine des politiques sociales, économiques et — pour la première fois dans cette série de *Bilans* — environnementales. Une chronologie distincte couvrant l'année 2018 a été produite par les mêmes auteurs et est disponible en ligne.

Dans le premier chapitre, Philippe Pochet analyse le contenu de vingt éditions du *Bilan social* et offre ainsi un aperçu de deux décennies d'élaboration de politiques sociales par l'UE. Il identifie trois grandes périodes dans l'évolution de la politique sociale européenne au cours de cette période. La « période sociale » (1997-2005) se caractérise par une nouvelle approche des questions sociales, basée sur la convergence autour des meilleures pratiques et l'abandon de la pression en faveur de l'harmonisation législative. La deuxième période (2005-2015) est décrite comme celle de la remise en question de la dimension sociale de l'UE. La troisième période (2015 -aujourd'hui) est caractérisée par la relance de la dimension sociale de l'UE sous la Commission Juncker et l'introduction du socle européen des droits sociaux.

Dans le chapitre 2, Amy Verdun et Valerie D'Erman défendent l'idée que les deux décennies d'Union économique et monétaire (UEM) ont à la fois favorisé et entravé l'élaboration des politiques sociales, un domaine éclipsé par le paradigme économique qui domine l'intégration européenne. La crise de la dette souveraine, qui s'est rapidement transformée en crise économique et sociale, a renforcé les tensions entre les politiques économiques et sociales, tout en faisant mieux connaître ces dernières. Le chapitre se poursuit par une analyse de l'impact des tendances récentes — notamment la montée du nationalisme, le Brexit et la crise migratoire — sur le renouvellement du débat autour de l'« Europe sociale ». Les conclusions du chapitre portent sur les défis et opportunités futurs de la dimension sociale de l'UE.

Les principaux conflits entre les droits sociaux et économiques (ou « libertés économiques fondamentales ») dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE sont examinés dans le chapitre 3 par Sacha Garben. Tout en soutenant que la jurisprudence dans ce domaine n'accorde pas une protection suffisante aux droits sociaux et favorise plutôt les intérêts économiques, le chapitre propose en fin de compte une autre approche pour conceptualiser et équilibrer les intérêts économiques et sociaux en termes juridiques. À un niveau fondamental, il plaide pour qu'un rôle plus important soit attribué au processus de décision démocratique au niveau de l'UE et des États membres dans la résolution des questions socio-économiques, plutôt qu'à l'imposition (judiciaire) de résultats qui seraient, en tant que tels, de nature plus sociale ou plus économique.

Dans le chapitre 4, Jean-Paul Tricart commence par décrire le contexte dans lequel le dialogue social européen a été instauré sous les Commissions Delors (1985-1994). Il examine ensuite la manière dont ce dialogue a évolué au cours des deux dernières décennies, en faisant valoir que cette évolution a été très inégale et souvent contradictoire : des progrès ont été réalisés, mais il y a eu aussi des revers et, dans l'ensemble, le dialogue s'est lentement détérioré. Cela a été le cas sous les Commissions Barroso (2005-2014), en particulier lors du début de la crise de la zone euro en 2009. Si la Commission Juncker (2015-2019) a sans doute permis de relancer la concertation sociale au niveau européen, les effets de cette concertation et de la réorientation des politiques européennes sont, à ce jour, incertains.

La méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC sociale) est au cœur du chapitre 5. Bart Vanhercke distingue six étapes (ou « vies ») dans l'élaboration de cet instrument politique en constante métamorphose, qui commence par l'*expérimentation* (la prolifération des MOC, après l'invention de la méthode par le Conseil européen de Lisbonne en 2000) et se termine par la *maturité* : la poursuite de la « socialisation » du Semestre sous la Commission Juncker. Le chapitre conclut que la question de savoir si la MOC continuera à jouer un rôle significatif dans la gouvernance socio-économique de l'UE après 2020 ne dépendra pas en fin de compte de sa rigidité ou de sa souplesse, mais de la question de savoir si les principaux acteurs nationaux et européens continueront à l'utiliser de manière stratégique pour faire avancer leurs ambitions.

Dans le chapitre 6, Roberta Guerrina explique que l'introduction de l'intégration de la dimension de genre (*Gender mainstreaming* – GM) dans le traité d'Amsterdam (1997) a offert un espace permettant de garantir que le genre, l'égalité et la diversité soient intégrés dans tous les domaines politiques. Toutefois, l'incapacité des décideurs politiques à déployer les outils les plus fondamentaux associés à cette approche (par exemple, les évaluations d'impact en matière de genre) en temps de crise met en évidence certaines des limites du GM. Néanmoins, le principe de l'égalité des genres a été intégré dans le discours de communication publique de l'UE et fait désormais partie de la manière dont elle se présente. Plus de vingt ans après l'inclusion de ce principe dans l'acquis communautaire, les preuves sont rares qu'en matière d'égalité l'UE ait dépassé l'approche « ajouter des femmes et attendre ».

L'horizon temporel du chapitre 7 de Rob Cornelissen et Frederic De Wispelaere va bien au-delà de la portée de ce livre : les auteurs discutent des réalisations, des controverses et des défis de 60 ans de coordination européenne de la sécurité sociale. Les chiffres du nombre de personnes bénéficiant des règlements européens de coordination révèlent un « État-providence européen » caché. Il est intéressant de noter que, sous certains aspects, les règlements de coordination assurent une protection sociale qui va au-delà de la simple coordination et créent certains droits dont les citoyens ne bénéficieraient pas autrement. Cependant, au cours des vingt dernières années, et surtout depuis la crise de 2008, certaines de ces dispositions ont été remises en question par crainte du « tourisme social » et du « dumping social ».

Au chapitre 8, Paolo Graziano et Laura Polverari dressent un bilan critique de l'importance globale, de l'impact économique et en matière d'emplois (directs) ainsi que de l'impact social de la politique de cohésion de l'UE. Cette dernière peut être considérée comme ce qui se rapproche le plus d'une politique active de l'Union en matière sociale et d'emploi. Les auteurs affirment que les fonds de cohésion devraient devenir un facteur financier important dans la réorientation des politiques de l'UE vers une « Europe sociale ». À cette fin, il faudrait consacrer davantage de ressources aux mesures d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, soutenir davantage les capacités administratives des institutions nationales et régionales, et s'efforcer d'évaluer plus systématiquement les impacts sociaux de cette politique.

Le dernier chapitre fournit une chronologie analytique des principales évolutions de la dimension sociale de l'UE au cours des vingt dernières années et résume les messages clés identifiés par les auteurs des chapitres dans les principaux domaines de la politique sociale de l'UE. Le chapitre aborde également certains des débats récents sur l'agenda social de l'UE sous la nouvelle Commission von der Leyen, tout en fournissant des recommandations politiques qui s'appuient sur les analyses présentées dans cet ouvrage.

Lorsque Paul McCartney a écrit son tube « The long and winding road » en 1969, il avait évidemment d'autres idées en tête que la politique sociale européenne. Mais la métaphore constitue une description appropriée de l'évolution de la politique sociale européenne au cours des vingt dernières années. Elle reflète fidèlement les tours et détours d'un paradigme de politique sociale constamment éclipsé par des considérations financières et de marché. Malgré les nombreuses déclarations optimistes des dirigeants européens, la politique sociale reste un « luxe » (à s'offrir si et quand le contexte économique et politique le permet) et non une « nécessité ».

À la merci des coalitions d'acteurs changeantes, le développement de la politique sociale se fait par le biais de divers instruments politiques qu'aborde cet ouvrage. Elle est également façonnée par des défis en constante évolution : la numérisation, l'évolution démographique et, de plus en plus, le changement climatique. Néanmoins, comme le montre cet ouvrage, les progrès et les luttes politiques pour une véritable « Europe sociale » ont été et continuent d'être à l'ordre du jour de divers acteurs. Mais le passé nous apprend que nous ne devons pas nous attendre à ce que les progrès soient rapides ou linéaires : la route sera longue et sinueuse. Ce livre vous emmène dans ce voyage passionnant.

Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova (tous les trois OSE)
et Philippe Pochet (ETUI)

Chapitre 1

Vingt ans de politiques sociales à la lumière du « Bilan social de l'Union européenne »

Philippe Pochet

Introduction

Cette introduction à la 20^e édition du *Bilan social de l'Union européenne* (ci-après « *Bilan social* ») est un peu particulière. Elle présente une analyse des grandes évolutions de la politique sociale européenne ces vingt dernières années et tente d'en faire une brève synthèse. Dans un espace limité comme celui de ce chapitre, il faut bien entendu faire des choix dans les thèmes couverts et les chapitres du *Bilan social* cités.

J'ai développé une approche qui met en évidence les logiques sous-jacentes des différentes époques de la politique sociale européenne en soulignant le rôle des acteurs (Pochet 2005a ; voir aussi Hemerijck 2014). Celle-ci prend en compte quatre facteurs : les équilibres politiques (gauche droite) nationaux et européens qui y sont liés, les contours (principaux domaines) de ce qu'on appelle la politique sociale à chaque période, le mode de gouvernance dominant, et finalement la diversité en termes de régimes de protection sociale. J'ai actualisé cette approche dans un livre récent (Pochet 2019) et elle structure largement les développements présentés ci-dessous. À noter qu'en partant d'une analyse assez différente (soulignant davantage les éléments structurels que les acteurs), Wolfgang Streeck aboutit à une périodisation très semblable (Streeck 2018).

Pour sa part, le *Bilan social* est une publication annuelle qui vise à présenter les évolutions de l'année écoulée en matière sociale. Elle n'a pas vocation de synthèse, mais bien de faire le point sur différents développements en matière sociale ce qui se traduit aussi par une chronologie annuelle des principaux événements écrite par Christophe Degryse de 2001 à 2009 et par Cécile Barbier de 2010 à 2017. Sa lecture, ou ici sa relecture au fil de 19 éditions, constitue ainsi un catalogue de ce qui s'est passé, de ce que les éditeurs ont considéré alors comme important, des questions qui se posaient au moment de la parution. Par exemple, on constate que la gouvernance économique prend à partir de la crise de 2008 une place prépondérante tandis que les articles sur le social *stricto sensu* se raréfient avec la Commission Barroso et son absence de programme social européen. Outre la richesse des analyses, le *Bilan social* est aussi un marqueur des évolutions de la politique sociale européenne. Marqueur dans le sens que les choix de priorités éditoriales annuelles sont le reflet de ce qui était considéré comme important à l'époque.

Cette lecture conjointe est bien entendu frappée en partie d'endogamie puisque j'ai été l'un des éditeurs du *Bilan social* puis l'un de ses lecteurs attentifs comme

commanditaire. En effet, le *Bilan social* a depuis son origine été une publication commune de l'Observatoire social européen (OSE) et de l'Institut syndical européen (ETUI).

C'est par exemple le cas en ce qui concerne le rôle des acteurs et particulièrement les tensions entre ce qu'on a qualifié de « groupe social » *versus* « groupe économique ». Cette approche centrée sur les acteurs a été de manière constante développée dans les différentes éditions du *Bilan social* ainsi que dans mes propres publications. Mais cette relecture n'est pas simplement une illustration d'un texte déjà écrit (Pochet 2019). Elle essaye de mettre en évidence non seulement des analyses communes, mais aussi des différences. Pour rester sur le rôle des acteurs, j'en suis arrivé à mettre davantage en évidence l'importance des rapports de force politiques (au niveau national et européen) pour comprendre les politiques publiques menées au plan européen. Ce facteur explicatif ne se retrouve pas ou peu dans le *Bilan social*. Tout ceci est évidemment la résultante de choix d'analyse qui peuvent être partagés ou différents. Par exemple, le livre récent d'Amandine Crespy (2019) s'intéresse également au rôle des acteurs. Toutefois elle présente de manière un peu différente les grands domaines de la politique sociale européenne en mettant davantage l'accent sur les impacts du marché intérieur, mais moins sur les questions de santé/sécurité au travail ou celles liées à l'égalité hommes/femmes.

Ce chapitre introductif a donc un double objectif : proposer une lecture globale cohérente des vingt dernières années qui s'accompagne d'une relecture de vingt ans de *Bilan social* et d'un dialogue entre ces deux approches. Le reste du chapitre est divisé en trois parties qui correspondent à trois périodes. Celles-ci sont très succinctement décrites ci-dessous. Dans l'analyse que j'ai développée, on peut distinguer depuis la fin des années 1990 trois grandes phases de développement de la politique sociale européenne.

La première que j'appelle le « moment social » débute avec le traité d'Amsterdam (1997) et la mise en place de son chapitre sur l'emploi au travers de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Elle se termine vers 2005 avec la révision des méthodes ouvertes de coordination (MOC). Cette date coïncide avec l'élargissement de l'UE d'une part, et d'autre part avec une domination au niveau national des gouvernements de centre droit et de droite. L'objectif est d'arriver à une convergence plutôt qu'à une harmonisation législative.

La deuxième période est caractérisée par l'absence de politique sociale européenne qui disparaît progressivement de l'agenda politique (pour une analyse quantitative voir le graphique 1 en annexe, Degryse et Pochet 2018). La crise de 2008 renforce des tendances présentes auparavant (voir Pochet 2019) et, à partir de 2010, il se met en place difficilement une nouvelle gouvernance économique qui passe par une remise en cause des politiques sociales nationales dans une grande majorité des pays de l'UE. C'est le règne de l'austérité généralisée dans un contexte de domination absolue des partis de centre droit et de droite au niveau national (voir Tableau 1 en annexe). Ceci n'est pas sans conséquence sur le soutien au projet d'intégration européenne qui est de plus en plus critiqué (menant aussi indirectement au Brexit). Il s'agit de défaire le social national pour l'adapter aux contraintes de l'Union économique et monétaire (UEM).

C'est dans ce contexte que le nouveau Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker (2014-2019), tente de relancer la construction européenne et en particulier sa dimension sociale. Cette troisième phase aboutit, fin 2017, à l'adoption du Socle européen des droits sociaux. Elle est toujours en cours et le programme de travail de la nouvelle Commission et du nouveau Parlement européen indiquera dans quelle mesure cet élan se poursuivra, s'accélélera ou s'éteindra.

1. Du traité d'Amsterdam aux méthodes ouvertes de coordination : le « moment social » (1997-2005)

Ce qu'on pourrait appeler le « moment social » (1997-2005) résulte d'une critique du traité de Maastricht entré en vigueur fin 1993, jugé déséquilibré par beaucoup (partis de gauche, syndicats, ONGs, académiques) en matière d'emploi et de politique sociale par rapport aux aspects plus développés de l'union monétaire. Ceci s'accompagne du retour au pouvoir des partis sociaux-démocrates et socialistes au Royaume-Uni, en France et puis en Allemagne (1998). Ces développements politiques font partie d'un phénomène plus général en Europe. Entre 1997 et 2003, les gouvernements sociaux-démocrates ou socialistes, seuls ou en coalition, sont largement dominants en Europe (Manow *et al.* 2004, voir Tableau 1 en annexe pour les résultats électoraux agrégés jusqu'à aujourd'hui). Il émerge une toute nouvelle approche en matière sociale en termes de convergence sur les meilleures pratiques et non plus en termes d'harmonisation législative.

La victoire en 1997 du *New Labour* de Tony Blair au Royaume-Uni et celle du Parti socialiste de Lionel Jospin en France permettent l'introduction d'un chapitre « Emploi » dans le traité d'Amsterdam (inspiré par les dispositions de l'UEM). L'Accord social de Maastricht est également intégré dans le nouveau traité suite aux élections au Royaume-Uni, ainsi qu'une série de modifications en matière de vote à la majorité qualifiée. Un article spécifique est dédié à la non-discrimination en fonction du sexe, de la race ou l'origine ethnique, de la religion ou la croyance, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle. Un facteur important pour comprendre les évolutions de la période 1997-2005 est que pour la première fois en 1995, des pays (l'Autriche, la Finlande et la Suède) dont le produit intérieur brut (PIB) est supérieur à la moyenne européenne entrent dans l'UE. Leurs modèles sociaux sont très développés, et ils sont dotés d'un système de négociation collective élaboré avec des syndicats forts.

Dans les années 1990, et dans le contexte de la préparation de l'union monétaire, une série d'acteurs politiques, sociaux et syndicaux, conscients du risque de transformation de la fonction des politiques sociales en variable d'ajustement aux chocs économiques dans la zone euro, tentent de développer une véritable dimension sociale de l'intégration économique et monétaire (Goetschy 2005; Pochet 2006). Ceci explique pourquoi les premières années de l'intégration monétaire (1995-2005) ont donné lieu à des développements inattendus en matière sociale, surtout lorsqu'on considère le poids et la cohérence du groupe « économique » soutenant la dérégulation sociale (Serrano Pascual 2009). Au niveau européen, ce « moment social » débute donc avec le traité d'Amsterdam (1997) et la Stratégie européenne pour l'emploi qu'il initie.

Le premier *Bilan social* publié il y a 20 ans indique bien cette priorité à l'emploi (Degryse et Pochet 2000), mais aussi la nouveauté de la place de la protection sociale dans l'agenda européen : le rôle de la *soft law* comme l'indique le titre du chapitre de Caroline de la Porte (2000). Mais le *Bilan social* ne se limite pas à ces nouveautés et Christophe Degryse (2000) juge déjà le bilan du dialogue social européen comme étant en demi-teinte. Ce bilan régulier et nuancé du dialogue social interprofessionnel ou sectoriel européen est d'ailleurs une des spécificités des *Bilans sociaux* (voir infra).

Le Conseil européen de Lisbonne (2000) constitue le moment clé de cette période. Il marque le lancement de la stratégie de Lisbonne et le développement des méthodes ouvertes de coordination¹ dans une série de domaines sociaux (emploi, pauvreté, pensions, soins de santé, éducation, migration, etc.) (de la Porte et Pochet 2002 ; Dehousse 2004 ; Pochet 2005b ; Vanhercke 2016, et ce volume). Le questionnement dans la seconde édition du *Bilan social* (2000) porte notamment sur l'impact du Conseil européen de Lisbonne et de cette nouvelle méthode de gouvernance, la MOC. Cette réflexion sur le sens et les effets des MOCs se poursuit et s'approfondit dans chaque *Bilan social* de la première moitié des années 2000.

En matière sociale, il se produit donc un extraordinaire élargissement des thématiques abordées : pensions, soins de santé, pauvreté/exclusion, éducation, etc. Avant l'émergence des MOCs, le consensus politique et académique considérait que le cœur de l'État-providence — les systèmes de pensions et de soins de santé — ainsi que l'éducation étaient des éléments fondateurs du contrat social national et ne pouvaient faire l'objet de discussions sérieuses au niveau européen (au-delà de petits programmes d'échanges aux montants financiers symboliques tels les programmes européens « Pauvreté »). La question de la pauvreté et de l'inclusion sociale sera particulièrement bien suivie dans le *Bilan social* de l'UE par Ramón Peña-Casas qui n'y consacre pas moins de quatre articles (2004, 2010, 2012, 2014²).

Comme l'indique Rita Baeten dans le premier chapitre sur les soins de santé dans le *Bilan social* de 2003, « (...) les États membres, traditionnellement très réservés face à une intervention européenne dans leurs politiques nationales des soins de santé, ont été contraints de réagir aux situations créées par l'application des principes du marché unique aux services nationaux de soins de santé, ainsi qu'aux évolutions dans d'autres domaines, comme la politique économique » (Baeten 2003 : 149). Ces évolutions, pas nécessairement positives, ont forcé les ministres sociaux à agir au niveau européen ajoute-t-elle. Nous avons là un bon résumé des motivations des acteurs sociaux : contrecarrer des évolutions dans la sphère économique plutôt que de dégager une vision sociale commune.

1. Pour rappel, la MOC est une manière flexible d'essayer d'atteindre des objectifs chiffrés européens, définis en commun par les ministres nationaux au sein de leur Conseil respectif, au travers de plans nationaux, et dont les résultats sont évalués selon des indicateurs conjoints. L'objectif est celui de la convergence des « performances » sociales des États membres par l'amélioration des politiques nationales résultant d'un processus d'apprentissage mutuel constant.
2. Le chapitre intitulé « Vers un revenu minimum européen ? Débats, enjeux et perspectives » a été co-écrit avec Denis Bouget.

Dans ce cadre, le recours à la méthode ouverte de coordination comme instrument de gouvernance dominant constitue la nouvelle tentative de (re)définir la dimension sociale européenne. L'ambition n'est donc plus de créer un ensemble (plus ou moins cohérent) de règles européennes qui s'appliqueraient à tous, mais de promouvoir l'interaction entre les différents niveaux. La MOC mobilise l'idée de la diversité comme atout et comme opportunité pour améliorer les pratiques et les standards nationaux en convergeant vers les meilleurs résultats. Ce processus est basé sur l'apprentissage et l'échange d'informations/idées qui sont censées améliorer les politiques publiques nationales. Les publications académiques sur les MOCs sont extrêmement nombreuses tant sur leurs potentiels que leurs limites (pour une synthèse voir de la Porte et Pochet 2012 ; Vanhercke 2016 et dans ce volume). Presque vingt ans après son émergence, il est pourtant toujours difficile d'avoir un jugement définitif.

Si, durant cette période, l'intérêt académique et politique porte quasi exclusivement sur les potentialités et limites des MOCs, d'autres développements se produisent qui n'attirent pas la même attention académique (Pochet et Degryse 2017). Par exemple, la Charte des droits fondamentaux de l'UE est proclamée en 2000 lors de l'adoption du traité de Nice et est intégrée par la suite dans le traité de Lisbonne (2009). Deux directives sur la non-discrimination sont adoptées en 2000 à l'unanimité suite aux événements politiques en Autriche (entrée au gouvernement du FPÖ, parti d'extrême droite de Jörg Haider). Il se produit aussi certaines avancées dans le dialogue social sectoriel européen (en termes de documents plus contraignants pour les partenaires signataires), tandis que les résultats du dialogue interprofessionnel prennent la forme d'accords dits « autonomes » c'est-à-dire qu'ils sont mis en œuvre par les partenaires sociaux nationaux. Ils portent sur le télétravail, le stress et la violence au travail (Dufresne *et al.* 2006). Le *Bilan social* en fait une évaluation régulière qui souligne les avancées, mais insiste sur les lacunes et risques quant à la mise en œuvre.

En 2008, la révision du règlement n° 1408/71 sur la coordination des régimes de sécurité sociale et la libre-circulation et son extension aux migrants non communautaires est réalisée après plusieurs années de négociation (voir De Wispelaere et Cornelissen, ce volume). Par ailleurs, les thèmes sociaux traités dans les années 1960 et 1970 (santé/sécurité, égalité hommes/femmes) n'ont pas disparu de l'agenda européen (Ferrera 2005), mais n'en constituent plus le cœur. La santé/sécurité sur les lieux du travail est marginalisée dans l'agenda social et la nouvelle approche en termes de « gender mainstreaming » lancée en 1997 a du mal à se concrétiser. La question de l'égalité hommes/femmes n'a pas été traitée dans les *Bilans sociaux* (sauf dans la rubrique des arrêts de la Cour de justice) et ne sera finalement abordée par Dalila Ghailani que dans le *Bilan social* de 2013 (Ghailani 2014, voir aussi Guerrina, ce volume).

Enfin, dans le cadre de la réflexion sur le rôle des salaires dans une union monétaire, différentes formes de coordination salariale ont émergé au niveau européen. Le processus de Cologne (regroupant la Banque centrale européenne, la Commission, les États membres et les partenaires sociaux) qualifié de « rêve d'Oscar Lafontaine » par Anne Dufresne (2002) est le premier (et en réalité le dernier) essai au niveau européen. Au plan interprofessionnel, la Confédération européenne des syndicats (CES) crée un groupe de travail sur la coordination salariale en 1999. Au niveau sectoriel, la Fédération

européenne des métallurgistes et celle du textile, de l'habillement et du cuir adoptent des lignes directrices pour les négociateurs nationaux à la fin des années 1990 (FEM 1998). Au niveau transnational, le « groupe de Doorn », comprenant des syndicalistes allemands et du Benelux (par la suite les syndicalistes français s'y sont joints), tient des réunions annuelles pour évaluer les résultats de leurs négociations collectives nationales/sectorielles au regard de la formule agréée – inflation plus productivité nationale (Pochet 1999 ; Glassner et Pochet 2011). Certains auteurs y voient l'émergence d'un système multiniveau de relations industrielles (Marginson et Sisson 2004).

2. De l'élargissement à la crise : d'une absence de dimension sociale européenne à une remise en cause des politiques sociales européennes (2005-2015)

À partir de 2005, une nouvelle phase de la politique sociale européenne s'ouvre : celle de l'immobilisme et de la remise en cause des avancées de la période précédente (1995-2005). Je prends 2005 comme point de départ de cette période, car c'est à ce moment-là qu'une série de bouleversements se passent : élargissement, large majorité de gouvernements de droite, Commission de droite, etc. (Pochet 2019) dont la crise financière quelques années plus tard va accélérer les changements et constituera une fenêtre d'opportunité pour les mettre en œuvre.

2.1. Trois facteurs qui expliquent la remise en cause de la dimension sociale de l'UE

La période 2005-2015 est caractérisée par trois facteurs principaux : a) l'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et orientale ; b) le tournant politique vers le centre droit ou la droite des gouvernements ; et c) la remise en question par la Cour de Justice de l'Union européenne d'un de ces grands principes.

2.1.1. L'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et orientale

Un premier facteur est l'élargissement en trois étapes (2004³, 2007⁴ et 2013⁵) à treize nouveaux États membres sans budget supplémentaire pour assurer la convergence économique, sociale et territoriale. Il s'est accompagné de la volonté de la Commission européenne et du Conseil « emploi et politique sociale » (EPSCO) de « faire une pause » pour permettre aux nouveaux entrants de « digérer » l'acquis communautaire. Dès 2001 Caroline de la Porte s'interroge sur la prise en compte de la dimension sociale dans le processus d'élargissement de l'Union européenne (de la Porte 2001). Cinq ans plus tard, la réponse à cette question est clairement non, la dimension sociale a été absente.

3. Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

4. Bulgarie et Roumanie.

5. Croatie.

Les gouvernements de presque tous les nouveaux pays membres indiquent clairement qu'ils ne sont pas intéressés par des normes sociales européennes contraignantes. Au niveau national, il manque dans ces pays (sortant d'un système communiste) des acteurs sociaux structurés, particulièrement du côté employeurs. Les institutions y compris tripartites sont faibles voire de façade (Ost 2000). Dix ans après l'élargissement (2014), c'est toujours le cas (numéro spécial de *Transfer* 2015/3). Par ailleurs, leur participation aux processus souples (*soft law*) et aux diverses méthodes ouvertes de coordination est relativement passive. Après la décennie 1990 de transition rapide vers le capitalisme, les années 2000-2008 semblent être celles du rattrapage économique, alimenté par d'importants investissements étrangers, essentiellement allemands.

Contrairement aux Espagnols et aux Portugais qui ont vu dans l'adoption d'un modèle social européen une source de modernisation après les années de dictature et de régimes autoritaires, les pays sortis de 40 années de communisme ne partagent pas cette vision et cette ambition sociale, bien que les situations nationales puissent différer (Bohle et Greskovits 2012). Il n'y a pas d'échange politique global comme lors de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal (1985). L'ouverture des marchés, la privatisation et la domination de l'économie de marché sont données pour acquises et ne font pas l'objet d'une compensation par des transferts financiers conséquents de la part du budget européen. Au contraire, le montant de ceux-ci est plafonné en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). De nombreux gouvernements de l'Ouest acceptent l'élargissement à reculons, n'ont aucune vision globale et ne considèrent pas le social comme une priorité. En l'absence d'accord global, chacun essaie de maximiser ses intérêts. L'émigration devient alors un moyen d'ajustement économique pour certains pays (Pays baltes, Pologne, Roumanie et Bulgarie), ce qui renforce la crainte de dumping social (voir le débat sur le fameux « plombier polonais » en France) ou de shopping des prestations sociales d'États-providence plus généreux à l'Ouest (le prétendu « tourisme social ») (Kvist 2004)⁶. Ces États vantent la flexibilité de leur marché du travail et la simplicité de leur système fiscal (la plupart ayant introduit un système d'imposition standard – *flat tax* – pour tous types d'impôts et de taxes).

Comme le souligne Guglielmo Meardi (2012), ils constituent un défi pour le modèle social européen. Selon lui, il ne leur manque pas seulement l'un ou l'autre élément du modèle social européen, c'est toute sa structure qui fait défaut. Les syndicats héritiers de la période communiste ou créés lors de la transition, peinent à se trouver un nouveau rôle. Lorsqu'elle existe, la négociation entre partenaires sociaux aux niveaux sectoriel ou interprofessionnel n'a rien à voir avec ce qui se passe à l'Ouest, la protection sociale ne protège pas les travailleurs et le droit du travail n'est pas appliqué sérieusement. Et le même auteur souligne : « Les travailleurs sont laissés dans une situation de vulnérabilité maximale et manquent de possibilité de se faire entendre [...]. Les inégalités croissantes et le déficit démocratique sont éclipsés par les succès économiques apparents » (Meardi 2012 : 10). Un bémol ici pour le *Bilan social* : les enjeux de l'élargissement n'y ont que peu été traités (mais voir de la Porte 2001 et Ghailani 2006).

6. Dans le cadre du Brexit, ce débat fut alimenté par le gouvernement conservateur britannique de David Cameron à l'égard des citoyens bulgares, polonais ou roumains.

2.1.2. Un tournant politique vers la droite

Le deuxième facteur est le tournant vers le centre droit ou la droite de quasi l'ensemble des gouvernements. 2005 constitue, en effet, un tournant politique : Angela Merkel remporte les élections législatives en Allemagne, Silvio Berlusconi est au pouvoir en Italie, et Jacques Chirac en France, bientôt remplacé par Nicolas Sarkozy. De manière plus générale, entre 2005 et 2010, l'équilibre des forces dans les États membres penche très nettement en faveur de la droite et du centre droit. Les États membres sont également largement dominés par des gouvernements conservateurs/libéraux/nationalistes (voir Tableau 1 en annexe). Les partis sociaux-démocrates y sont le plus souvent très modérés, menant des politiques qu'on peut difficilement qualifier de sociales.

Aux élections européennes de 2004, la droite regroupée au sein du parti populaire européen (PPE) remporte une très large victoire sur les sociaux-démocrates/socialistes (S&D), en net recul. De 34,9 % de suffrages en 1994, ces derniers tombent à 27,3 % en 2004, puis à 25 % en 2009. En l'espace de quinze ans, les socialistes européens ont perdu près de 10 %. Les partis politiques libéraux progressent eux fortement. La Commission européenne est dirigée à partir de 2005 par une large majorité de commissaires de centre droit avec, à sa tête, le Portugais José Manuel Barroso.

2.1.3. Une réorientation importante par la Cour de Justice

Le troisième facteur est la remise en question par la Cour de justice de l'UE (CJUE) du principe d'égalité entre les travailleurs sur un même territoire (arrêts *Laval* et *Viking* en 2007, *Rüffert* et Luxembourg en 2008). La Cour de justice remet en cause l'un des principes fondamentaux sur lequel avait été fondée la politique sociale européenne, celui de l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et européens dans chaque pays (sur le rôle politique de la CJUE, voir Garben ce volume). Ceci est aussi l'objectif de la proposition de directive « services », dite Bolkestein (Commission européenne 2006) sur la libre circulation des services (voir Van den Abeele 2007; Crespy 2019). Le *Bilan social a*, par ailleurs, analysé les enjeux de la libre circulation des services sous l'aspect de son impact sur les soins de santé (voir Baeten 2007).

Ce principe de l'égalité de traitement avait été acquis à un moment où les migrations signifiaient une installation réelle dans le pays d'accueil. À partir des années 1980, un autre type de migration temporaire s'était développé : celui du détachement permettant d'effectuer un travail ponctuel dans le cadre d'un contrat de service ou de sous-traitance dans un autre État membre. Après un jugement de la Cour de justice sur des travailleurs portugais travaillant sur le chantier du TGV ouest-français avant l'ouverture des frontières aux travailleurs espagnols et portugais (arrêt *Rush Portuguesa* 1990), l'Union européenne avait adopté une directive en 1996 fixant les règles impératives applicables aux travailleurs détachés. Par règles impératives, il faut entendre celles qui s'appliquent à tous ou à un grand nombre de travailleurs (pour une analyse de cette question complexe voir Picard et Pochet 2018). Un certain nombre de pays, dont le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Italie, l'Autriche et l'Allemagne (cela a changé en Allemagne en 2015) ne disposent pas de salaires minimums légaux ou négociés conventionnellement

étendus ensuite *erga omnes*. Dès lors, pour les travailleurs détachés dans ces pays, les entreprises qui les emploient ne sont pas obligées de respecter un quelconque salaire minimum.

On peut faire des analyses juridiques subtiles, mais ce qui apparaît comme essentiel est que la Cour de justice de l'Union européenne dans ses différents jugements *Laval* (2007), *Viking* (2007), *Rüffert* (2008), Luxembourg (2008), a accepté qu'il y ait une concurrence des normes sociales (salaires, temps de travail, conditions de travail...) sur un même territoire (voir les chapitres de Dalila Ghailani en 2008 et 2009 et Garben, ce volume). En d'autres termes, elle a permis que le dumping social ne se fasse pas entre pays ayant des normes et des protections différentes, mais qu'il puisse avoir lieu à l'intérieur d'un même pays entre travailleurs de nationalités différentes et ayant un statut différent. Les abus les plus criants ont été adressés par l'accord du Conseil de décembre 2013 en permettant aux États membres de mieux contrôler les conditions du travail détaché. Beaucoup de gouvernements (par exemple belge et français) ont jugé que ce n'était pas assez et les débats se sont poursuivis (voir infra). Comme l'illustrent ces arrêts, le social (ou le non social) a souvent été le fait des juges de Luxembourg, raison pour laquelle, la jurisprudence de la CJUE a été suivie systématiquement par Dalila Ghailani depuis l'édition 2001 du *Bilan social* (voir aussi Garben, ce volume).

Au point de vue institutionnel, le traité de Lisbonne (2009) ne rétablit pas l'équilibre et ne contient pas grand-chose en matière sociale. La rhétorique sociale se renforce en partie par la reconnaissance de l'économie sociale de marché, d'une clause sociale transversale (jamais vraiment appliquée), tandis que le dialogue social doit maintenant être officiellement soutenu par l'ensemble des institutions, et non plus seulement par la Commission. Ces dispositions ne sont toutefois pas soutenues par une coalition d'acteurs suffisamment forte pour les faire vivre. La Charte des droits fondamentaux de l'UE déjà proclamée à Nice en 2000 (voir infra) est à nouveau proclamée lors de l'adoption du traité de Lisbonne (2009), mais avec de fortes réticences des gouvernements britannique et polonais qui s'en soustraient voulant éviter à tout prix un quelconque impact national de celle-ci.

2.2. La crise économique et financière : vers un changement de paradigme

Tous ces éléments sont le terreau sur lequel la crise va se greffer et engendrer par la suite des réformes nationales radicales. Comme nous l'observons dans l'édition 2008 du *Bilan social de l'Union européenne*, la crise de 2007 invite à changer de paradigme. Dans notre introduction (Degryse et Pochet 2008), nous distinguons deux crises majeures. D'une part, la remise en cause fondamentale des modes de production, de transport et de consommation qui résulte des nouveaux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). D'autre part, la faillite du mode de gouvernance et du système économique-financier et l'augmentation des inégalités. En conséquence, la croissance du PIB ne fait plus aujourd'hui croître le bien-être collectif (voir aussi les chapitres de van Ypersele 2008 et de Begg 2008). Ces considérations font partie intégrante de la réflexion proposée par l'OSE et l'ETUI de faire le lien entre les questions sociales et environnementales dans les éditions successives du *Bilan social*

(voir entre autres le *Bilan social* 2013 s'interrogeant sur le PIB, Feigl *et al.* 2013). En 2018, un article est dédié à la question de la décroissance et des politiques éco-sociales en Europe (Koch 2018). En ceci le *Bilan social* a été pionnier, car ces préoccupations ont été pour la première fois réellement portées ensemble lors des élections du PE en 2019.

Par ailleurs, la crise financière et économique de 2008 relance pendant une courte période le débat social au niveau national. Les pays ayant des institutions de négociation collective articulées avec les systèmes d'emploi/chômage (par exemple, l'Allemagne ou la Belgique) réussissent, grâce à des mécanismes de réduction compensée du temps de travail, à réduire l'impact de la crise et à limiter l'augmentation du chômage. Néanmoins, une lecture des éditions 2008-2015 du *Bilan social* laisse apparaître une disparition progressive du social. Ainsi, David Natali s'interroge sur la disparition du modèle social (2012) alors que son coéditeur Bart Vanhercke se demande si « la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » est un « oxymoron » (2011). Par la suite, la stratégie Europe 2020 disparaît de la liste des thématiques traitées. Le centre des préoccupations au niveau européen et dans les *Bilans sociaux* devient alors la gouvernance économique, ses limites et faiblesses, mais surtout ses implications sociales. La stratégie Europe 2020 ne réapparaît que cinq ans plus tard, en 2015, sous le titre « La gouvernance économique au sein d'Europe 2020 : socialiser le semestre européen contre toute attente » (Zeitlin et Vanhercke 2015) (nous verrons cela plus en détail dans la section suivante).

En matière politique, l'équilibre gauche/droite se dégrade. En 2011, la gauche devient ultra-minoritaire et n'est présente que dans six gouvernements nationaux. Au début du printemps 2012, trois États membres sur 27 sont gouvernés par la gauche (Autriche, Chypre, Danemark) et un, la Belgique, en coalition gauche-droite est dirigée par un Premier ministre socialiste (voir Tableau 1 en annexe). Le S&D connaît une défaite historique lors des élections au Parlement européen de 2009 et la Commission Barroso II penche de manière disproportionnée à droite avec seulement six Commissaires sociaux-démocrates sur 27 membres.

À partir de 2010, la crise bancaire se transforme en une crise de la dette souveraine. La gouvernance économique et monétaire telle que mise en œuvre jusque-là dans la zone euro est remise en question. L'urgence d'éviter l'éclatement de la zone euro tient lieu de politique étant donné que le gouvernement allemand refuse de s'engager sur des changements importants tant que des mesures radicales en matière budgétaire et sociale ne sont pas prises par les gouvernements des pays en difficulté. Dans ce cadre, un acteur émerge comme étant au centre du sauvetage de l'euro : la Banque centrale européenne (BCE). La Troïka formée de la Commission, de la BCE et du Fonds monétaire international (FMI) impose son ordre aux pays menacés de faillite (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande, Chypre, voir Degryse 2012). Moins visibles médiatiquement sont les cas de la Lettonie et de la Hongrie et le soutien conditionnel au rétablissement de leur balance des paiements. C'est ainsi que se met en place une nouvelle gouvernance jugée par certains non démocratique, voire antidémocratique (Scharpf 2014 ; Streeck 2014). Le *Bilan social* change aussi. D'un suivi minutieux à l'origine des politiques sociales européennes, il prend acte que celles-ci disparaissent et se concentre entre 2010 et 2015 sur les grands enjeux macro-économiques. Dès le *Bilan social* 2012, Christophe

Degryse et Philippe Pochet (2012) soulignent les inquiétants chemins de la gouvernance européenne. L'intérêt pour les enjeux de gouvernance de l'UEM et ses implications sociales est devenu l'une des marques de fabrique du *Bilan social* qui y consacre un chapitre presque chaque année.

2.3. La nouvelle gouvernance économique et l'absence de la dimension sociale

Dans la mise en œuvre chaotique de la nouvelle gouvernance économique (Degryse 2012) pour faire face aux limitations de l'Union monétaire telle qu'élaborée dans le traité de Maastricht (1992), le principal problème est celui de l'absence de dimension sociale (pas de transferts directs, pas d'ébauche d'assurance chômage...) ainsi que l'absence de mutualisation des dettes. Pour les pays sous assistance financière de l'UE, cette gouvernance conduit à une série de régressions sociales et de mises en cause des syndicats et des structures de négociations collectives (Degryse et Pochet 2012 ; Degryse *et al.* 2013). Aux yeux de la BCE, le social et en particulier les salaires au niveau national doivent constituer la variable d'ajustement d'une union monétaire sans budget propre, et surtout sans solidarité (système de chômage européen ou Eurobond par exemple). C'est ce qui sera mis en évidence par Müller et Schulten (2013) dans le *Bilan social 2012* à propos des salaires et pour ce qui est d'une assurance chômage européenne par Fichtner (2014) l'année suivante. L'Union européenne est coupée en deux entre les pays qui traversent relativement bien la crise et subissent peu de changements (Allemagne, Autriche, Benelux, pays scandinaves, Pologne) et ceux dont le chômage explose et qui adoptent (ou sont fortement incités par la Commission, la BCE et/ou le Conseil) des réformes radicales : outre la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, les pays baltes, la Roumanie, la Bulgarie...

C'est aussi le rééquilibrage et ensuite le progressif effacement des MOCs qui résulte du changement d'équilibre politique à partir de 2005. La dynamique « sociale » des MOCs est remise en question, avec notamment la publication du rapport Kok intitulé « *Jobs, Jobs, Jobs* » (Kok 2004), réalisé à la demande de la Commission. Celui-ci recentre tout le discours sur la croissance, la compétitivité et la flexibilisation. Les différentes méthodes ouvertes de coordination sont rationalisées d'abord autour de deux grands ensembles : économiques et emploi d'un côté, et protection sociale (pensions, soins de santé, pauvreté) de l'autre. Elles sont finalement fusionnées en dix lignes directrices et sept initiatives phares dans la nouvelle stratégie « Europe 2020 ». Mais celle-ci ne prend pas vraiment forme et reste un exercice marginal dans le système du Semestre européen qui met en avant la nécessité de flexibiliser les salaires et d'augmenter l'âge de la pension (en la liant à l'espérance de vie).

Autre bouleversement par rapport aux périodes précédentes, le dialogue social européen est en panne, et plus aucun accord n'est signé entre les partenaires sociaux européens entre 2010 et 2016 (voir Tricart, ce volume).

Depuis 2005, l'Europe non seulement n'a plus de paradigme central en matière de politique sociale, mais remet en cause quelques-uns des principes fondamentaux sur lesquels les différentes versions des politiques sociales s'étaient bâties, notamment sur

l'égalité entre travailleurs sur un même territoire. Par ailleurs, il existait à l'origine de la construction européenne une sorte de division de tâches implicites : au niveau européen l'efficacité du marché et au niveau national la légitimité de la redistribution, une division des tâches résumée en une formule par David Natali (2012) : « *Adam Smith au niveau européen et Keynes au niveau national* ». Or maintenant cela ressemble plus à Adam Smith si pas Hayek à tous les niveaux (Höpner et Schäfer 2012, sur ce point voir aussi Streeck 2018).

Comme l'indiquent Brigitte Favarel-Dapas et Odile Quintin (2007 : 166)⁷ « (...) l'éventail des moyens s'est élargi et (...) il manque à la fois la volonté politique et une vision claire de ce que doit être la politique sociale communautaire ». S'il y a crise du social, c'est aussi parce qu'aucun nouveau concept fédérateur ne remplace celui de la convergence souple des MOCs dont les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances de ceux qui soutenaient cette nouvelle approche (de la Porte et Pochet 2012).

Seul point positif, la garantie pour la jeunesse est mise en place en 2013. Elle vise à garantir l'offre d'un stage, d'une formation ou d'un travail après six mois de chômage, et est dotée d'un budget de six milliards d'euros. C'est la reconnaissance que la crise a touché dans la très large majorité des pays les jeunes de manière disproportionnée. Beaucoup de pays en particulier du Sud (Grèce, Espagne, Italie) comptent un nombre inquiétant de jeunes qui n'ont pas d'emploi, ne suivent pas d'études ni de formation.

En parallèle, à partir de 2013, il se produit un début de rééquilibrage entre la gauche et la droite. La gauche remporte des victoires en France, en Italie et au Danemark, et un gouvernement de coalition est formé en Allemagne en 2014. Mais cela n'implique pas, comme on le remarque pour la France, un changement radical d'agenda en matière sociale. C'est dans ce contexte que quelques nouveaux thèmes émergent après les élections européennes de 2014 et la mise en place d'une nouvelle Commission présidée par le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker.

3. Un nouveau départ pour la dimension sociale de l'UE? (2015-...)

Dès 2015, la situation politique est marquée par le débat sur le Brexit et, par le vote à une courte majorité des électeurs britanniques en faveur d'une sortie de l'UE en juin 2016. Pour la première fois de son histoire, l'UE pourrait rétrécir et non plus s'élargir. Le Brexit est aussi un vote de rejet de l'Europe non sociale et des règles de libre circulation jugées trop laxistes. En ce sens, le rétrécissement est bel et bien lié à l'élargissement (Clegg 2017).

Le vote populiste de refus tant de l'UE que des migrants prend une forte ampleur. Certains partis populistes entrent au gouvernement comme en Autriche ou en Italie. En Europe centrale, le parti politique PiS de Lech Kaczyński en Pologne est en même temps anti-européen, anti-migrant, sans respect pour la démocratie libérale, mais aussi social du moins pour les nationaux. C'est une nouvelle donne, de nombreux mouvements

7. Ancienne directrice générale à la DG Emploi de 2000 à 2005.

populistes et d'extrême droite deviennent du moins dans leurs discours prosociaux. La crise de la gestion des flux migratoires indique à nouveau une forte division au sein de l'UE (Krastev 2018). Si le refus des pays d'Europe centrale et orientale de prendre leur part de réfugiés a été le plus médiatisé, ils n'ont pas été les seuls, loin de là (par exemple la France ou le Danemark).

En termes politiques, on assiste sur le plan national à un effondrement sans précédent de la social-démocratie, notamment en Allemagne, en Autriche, en France, en Italie, aux Pays-Bas, et en Tchéquie. Seuls les socialistes au Portugal et le Labour au Royaume-Uni s'en sortent mieux à l'heure d'écrire.

Au niveau européen, la Commission européenne sous Jean-Claude Juncker reste toujours déséquilibrée avec seulement huit commissaires sociaux-démocrates sur 28 membres. Quant au Parlement européen, le PPE gagne les élections de 2014 et reste le premier groupe politique, mais perd beaucoup de sièges. Le S&D est à son minimum historique. Par contre, les partis anti-européens progressent. Dans un contexte politique qui n'a pas fondamentalement changé (majorité de gouvernements à droite), des doutes émergent et des craintes se multiplient à propos du futur de la construction européenne. Cela conduit le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker à lancer l'idée d'une Europe sociale « triple A » (et à se démultiplier) pour montrer que l'ère Barroso et l'austérité aveugle sont terminées.

Cette situation particulièrement difficile a pour conséquence paradoxale de relancer les débats sur le futur de l'Europe et en particulier sa dimension sociale avec la publication en 2018 par la Commission de plusieurs scénarii et de cinq documents sur différents enjeux (sociaux, monétaires, militaires, de cohésion, financement). Il ne s'agit en aucun cas d'un plan structuré visant à développer une dimension sociale forte, mais plutôt d'une analyse du risque de naufrage du projet européen sans dimension sociale et des ravages dans les opinions publiques de la période d'austérité et de remise en cause du social au plan national (qui se mesure aussi aux votes pour des partis populistes). Au départ, ce projet du socle social n'est pas appuyé ni par l'ensemble de la Commission ni par beaucoup de gouvernements au-delà d'un acte à portée symbolique au niveau européen (en d'autres termes sans conséquence au plan national).

À partir de 2017, le discours très pro-européen du nouveau Président français Emmanuel Macron rompt avec une tradition bien ancrée de blâmer l'UE pour tous les problèmes. Il présente une vision positive d'une intégration plus poussée sans pour autant arriver à créer une dynamique positive générale pro-européenne. Toutefois une participation accrue aux élections européennes ainsi qu'une opinion publique soutenant davantage l'intégration européenne peuvent constituer des indices d'un possible changement. Une chose semble sûre : la phase précédente qualifiée par Richard Hyman dans le *Bilan social* comme celle de l'« austéritarisme » (Hyman 2015) est dépassée et les débats prennent forme sur le pourtour de l'« au-delà de l'austérité » (Crespy et Schmidt 2017).

Contrairement aux relances précédentes du débat social européen, celle-ci est jusqu'à présent confuse, non articulée et surtout elle manque d'un concept central fédérateur. La notion d'investissement social tente de se frayer un chemin dans le débat public.

Cette idée est partiellement reprise en 2013 par la Commission avec un paquet « investissement social ». Elle est promue et soutenue par une série d'intellectuels proches des *think tanks* de centre gauche, tels Anton Hemerijck, Bruno Palier, Frank Vandembroucke (Vandembroucke *et al.* 2011) ou encore Gøsta Esping-Andersen (pour une vue d'ensemble voir Hemerijck 2017; pour une présentation critique voir Nolan 2013). Toutefois, la lecture des 20 années de *Bilan social* permet de trouver seulement trois chapitres traitant en partie de l'investissement social (Hemerijck 2014; Vandembroucke *et al.* 2014; Sabato et Corti 2018). Une des idées-clés est que le social est un investissement, particulièrement si on poursuit des politiques préventives plutôt que réparatrices. Le cas le plus emblématique est celui de la petite enfance : des investissements massifs pourraient augmenter le capital humain, réduire les inégalités ou encore les violences interpersonnelles.

On assiste dès lors à des initiatives politiques qui vont dans différentes directions. Comme il n'y a pas de principe directeur, c'est une série de développements sans grande cohérence entre eux dont nous résumons les grandes lignes ci-dessous.

Cette relance passe en premier lieu par l'adoption en novembre 2017 d'un socle social européen rassemblant un ensemble de droits et de principes distribués en 20 domaines (Sabato et Corti 2018; Ferrera 2018). Selon les termes de la Commission, « l'objectif du socle européen des droits sociaux est de conférer aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces ». Il repose sur 20 principes clés qui se déclinent autour de trois thèmes : égalité des chances et accès au marché du travail; conditions de travail équitables; protection et insertion sociales. L'ensemble est touffu comportant une quinzaine de documents, peu hiérarchisés, peu clairs.

Quelques propositions de directives comme celle sur la conciliation vie familiale et de travail ou celle relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles, la proposition d'un règlement instituant une Autorité européenne du travail, et la proposition de recommandation relative à l'accès à la protection sociale constituent l'ébauche d'un programme de travail (Clauwaert 2018). On peut lire la directive sur les conditions de travail transparentes et prévisibles et la recommandation sur l'accès à la protection sociale comme visant à assurer un minimum de droits aux travailleurs — notamment, mais pas uniquement — de l'économie numérique. C'est en tout cas le début d'une réflexion sur le travail et les contrats de travail dans une économie digitalisée qui recourt souvent aux faux indépendants.

Par ailleurs, la Commission Juncker décida de présenter une proposition de directive modifiée sur le détachement des travailleurs. Cette proposition suscita une forte tension entre les États membres réticents à toute modification sauf mineure et les autres, plus enclins aux améliorations. Finalement à la surprise générale, une directive modifiée répondant à la plupart des critiques antérieures a été adoptée en juin 2018 (Picard et Pochet 2018).

Un second axe au bilan plus mitigé est celui du dialogue social européen (voir aussi Tricart, ce volume). La Commission et le Conseil affirment vouloir le relancer. En mars 2015, une conférence de haut niveau intitulée « ensemble pour un nouveau

départ » se tient à Bruxelles et a comme retombée quelques mois plus tard l'adoption d'un document de relance quadripartite (les partenaires sociaux, la Commission et le Conseil). Les partenaires sociaux européens parviennent à signer un accord autonome sur le vieillissement actif et la solidarité interprofessionnelle, mais celui-ci n'a guère de visibilité.

Cependant, le refus de BusinessEurope de négocier de bonne foi les principales propositions de la Commission (voir supra) dans le cadre du socle des droits sociaux⁸ met un terme aux négociations entre partenaires sociaux. La CES choisit alors de faire pression sur la Commission afin d'enregistrer le maximum de législation avant la fin de la législature (mai 2019). Elle parvient à influencer dans son sens nombre de propositions tandis que l'attitude radicale du patronat le marginalise complètement dans les discussions sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

A contrario, le dialogue social sectoriel produit de moins en moins de documents et ceux-ci ne sont pas contraignants. De plus, l'accord-cadre sur la protection de la santé et de la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure (2012 et 2016) et celui sur l'information et la consultation des fonctionnaires et employés des administrations des gouvernements centraux (2015) n'ont pas été proposés au Conseil pour une extension *erga omnes* (c'est-à-dire afin d'être transformés en directives applicables à tous, employeurs et employés du secteur). En mai 2018, la Fédération européenne des services publics (EPSU) a introduit un recours devant le Tribunal de l'UE contre la Commission pour avoir refusé de mettre en œuvre par la voie législative l'accord signé par les partenaires sociaux sectoriels⁹ (voir Tricart 2019).

La question de la libre circulation, dans son volet « mobilité de la main-d'œuvre », revient au centre de l'actualité (et ceci avant les vagues de réfugiés de l'été 2015). Dans ce cadre, la Commission propose plusieurs directives sur les travailleurs saisonniers, sur les travailleurs qualifiés (*green card*), sur les personnes travaillant à l'intérieur de groupes multinationaux. Clairement, la mobilité de la main-d'œuvre est envisagée comme une des solutions à la crise de l'emploi. C'est cependant l'échec d'une politique d'accueil européenne des réfugiés et des migrants qui fracture l'Europe et met en évidence les différentes visions et approches au sein des États membres. *Le Bilan social* a couvert la question migratoire dans différents chapitres (Hassel et Wagner 2017 et Ghailani 2018).

Enfin, le thème de la santé/sécurité semble sortir du frigo comme le souligne Laurent Vogel (2018), de même que la question de l'égalité hommes/femmes ou plutôt des disparités persistantes en ce qui concerne les salaires et les pensions.

Une chose est claire, il y a de nouveau des propositions législatives en matière sociale et la plupart d'entre elles ont été adoptées au cours du premier semestre 2019. Ceci fait

8. Allant jusqu'à prétendre que la proposition de directive sur le congé parental risquait de mettre à mal les finances publiques nationales au point de ne pas respecter le pacte de stabilité et de croissance.

9. TUE, *EPSU et Willem Goudriaan contre Commission*, Affaire T-310/18.

dire à la Commission Juncker qu'elle a été l'une des plus sociales si pas la plus sociale depuis le début des années 1990.

L'autre pan d'action concerne les enjeux sociaux de l'intégration économique et vise à influencer sur les règles concernant l'UEM. Ceci passe au travers d'un tableau de bord social (couvrant douze domaines qui devraient donner une coloration plus sociale à l'UEM). Toutefois, le tableau de bord proposé n'est finalement que le 5^e ensemble d'indicateurs après ceux d'Europe 2020, de la procédure sur les déséquilibres macro-économiques (MIP), des indicateurs liés à l'emploi et ceux liés à la protection sociale (exclusion, pensions, santé). Difficile dans cette configuration d'avoir une idée précise de l'impact de cette nouvelle proposition (ETUI 2017). De façon plus générale, il se produit certainement une « socialisation » du semestre européen (dans le sens de rendre plus social ce semestre, selon les termes de Jonathan Zeitlin et Bart Vanhercke 2015). Comme indiqué en introduction, l'OSE a toujours porté une grande attention aux acteurs. Ainsi dès 2012 Bart Vanhercke (2013) décelait dans le *Bilan social* une activité sociale « souterraine », c'est-à-dire portée à l'intérieur des institutions et en particulier la Commission par des fonctionnaires européens. Il s'agit du premier article soulignant le retour progressif de la question sociale dans une période encore largement dominée par l'austérité.

De manière complémentaire, un plan d'investissement européen qui se veut ambitieux est adopté en 2015 et prolongé par la suite. Au-delà du message positif que la Commission veut donner, il reste très peu clair si *in fine* il s'agit de « vrais » nouveaux investissements (voir par exemple le point 81 du rapport spécial de la Cour des comptes européenne de 2019). De plus, les pays qui en ont le moins besoin sont ceux qui en bénéficient le plus (Myant 2015).

Conclusion

Cette relecture de vingt années de politique sociale européenne a mis en lumière différentes phases. La phase actuelle (depuis 2015) est encore difficile à interpréter. En effet une série d'initiatives en matière sociale ont été adoptées, mais sans plan d'ensemble. On peut se demander si le socle européen des droits sociaux est susceptible de devenir la structure intellectuelle et stratégique d'une nouvelle phase ascendante de la dimension sociale de l'UE. Toutefois sa complexité et son mélange d'initiatives contraignantes, non contraignantes, indicatives, financières ainsi que le jargon lié en partie à la technicité des dossiers et en partie à la façon dont la « bulle » européenne présente les dossiers en font un candidat assez faible.

L'autre candidat est le concept d'investissement social, mais cela fait plus de dix années que ce concept tente de se frayer un chemin au-delà d'un cercle de convaincus.

Une idée proposée par l'auteur de cette introduction est d'ajuster et de repenser le social à la double transition climatique et digitale. Ceci pourrait devenir le nouveau paradigme dominant et l'idée d'assurer une juste transition par notamment la réduction des inégalités pourrait peut-être devenir l'idée structurante pour l'avenir. Mais il faut bien

reconnaître que cela paraît encore flou et qu'on ne voit pas clairement quelle pourrait être la coalition d'acteurs pour porter un tel changement (Pochet 2019).

Nous avons aussi montré que la politique sociale européenne est liée aux rapports de force nationaux et à l'équilibre gauche-droite, même si parfois la différence devient ténue entre ces deux pôles. Ce facteur de base de la science politique a souvent été oublié ou marginalisé dans les études sur les politiques sociales européennes. Le fait qu'en 2019, les gouvernements nationaux se divisent presque à parts égales entre conservateurs, libéraux et socialistes a des implications évidentes en termes de répartition de postes (Commission, Parlement, Conseil européen, BCE). Mais cela aura aussi des impacts sur la nature des politiques sociales européennes qui se développeront ou pas durant cette nouvelle législature.

Mais la plus importante conclusion est que l'objectif du *Bilan social* a toujours été de retracer strictement les événements qui se sont déroulés au cours de l'année précédente et de constituer ainsi une connaissance cumulative et une compréhension des différentes dynamiques sociales et économiques. C'est une réussite. Cette relecture de vingt années du *Bilan social* indique la richesse de matériel accumulé et l'importance de le lire ou relire afin de saisir historiquement et dynamiquement les évolutions sociales européennes¹⁰.

Références

- Baeten R. (2003) Les soins de santé à l'agenda politique européen, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2002, Bruxelles, ETUI et OSE, 149-183.
- Baeten R. (2007) La santé et les services sociaux dans le marché intérieur européen, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2006, Bruxelles, ETUI-REHS, OSE et Saltsa, 165-191.
- Begg I. (2008) La gouvernance pour le développement durable, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 43-63.
- Bohle D. et Greskovits B. (2012) Capitalist diversity on Europe's periphery, Ithaca, Cornell University Press.
- Clauwaert S. (2018) Un nouveau programme législatif pour l'UE : du concret malgré tout ? in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 77-102.
- Clegg D. (2017) Le Brexit, le marché du travail britannique et les leçons pour l'Europe sociale, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 53-75.
- Commission européenne (2006) Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376 du 27 décembre 2006, 36-68.
- Crespy A. (2019) L'Europe sociale : acteurs, politiques, débats, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles.

10. L'ensemble des articles de la collection sera disponible sur le site internet de l'Institut syndical européen.

- Crespy A. et Schmidt V. (2017) La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité? in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 99-114.
- de la Porte C. (2000) La nouveauté de la place de la protection sociale dans l'agenda européen en 1999 : le rôle de la «soft law», in Barbier C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999, Bruxelles, ETUI et OSE, 31-47.
- de la Porte C. (2001) La dimension sociale de l'élargissement est-elle suffisamment prise en compte? in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2000, Bruxelles, ETUI et OSE, 83-104.
- de la Porte C. et Pochet P. (2002) Building social Europe through the open method of co-ordination, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.
- de la Porte C. et Pochet P. (2012) Why and how (still) study the open method of co-ordination (OMC)? *Journal of European Social Policy*, 22 (3), 336-349.
- Degryse C. (2000) Dialogue social européen : bilan en demi-teinte, in Barbier C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999, Bruxelles, ETUI et OSE, 49-63.
- Degryse C. (2012) La nouvelle gouvernance économique européenne, *Courrier hebdomadaire* 2148-2149, Bruxelles, CRISP, 2148-2149.
- Degryse C. (2020) Base de données du droit social européen, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C. et Pochet P. (2000) La politique européenne de l'emploi en 1999, in Barbier C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999, Bruxelles, ETUI et OSE, 17-29.
- Degryse C. et Pochet P. (2008) Avant-propos, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 11-25.
- Degryse C. et Pochet P. (2012) Les inquiétants chemins de la nouvelle gouvernance européenne, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2011, Bruxelles, ETUI et OSE, 87-117.
- Degryse C. et Pochet P. (2018) European social dynamics: a quantitative approach, Working paper 2018.02, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C., Jepsen M. et Pochet P. (2013) The Euro crisis and its impact on national and European social policies, Working Papers 05.2013, Bruxelles, ETUI.
- Dehousse R. (dir.) (2004) L'Europe sans Bruxelles? Une analyse de la méthode ouverte de coordination, Paris, L'Harmattan.
- Dufresne A. (2002) Le rêve d'Oskar Lafontaine : une occasion pour la coordination des politiques économiques?, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2001, Bruxelles, ETUI et OSE, 85-113.
- Dufresne A., Degryse C. et Pochet P. (dir.) (2006) The European sectoral social dialogue: actors, development and challenges, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- ETUI (2017) The Social Scoreboard revisited, Background analysis 2017.03, Bruxelles, ETUI.
- Favarel-Dapas B. et Quintin O. (2007) L'Europe sociale, 2^{ème} édition, Paris, La Documentation française.
- Feigl G., Hergovich S. et Rehm M. (2013) Au-delà du PIB : est-il possible de recentrer le débat? in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2012, Bruxelles, ETUI et OSE, 65-94.
- Ferrera M. (2005) The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera M. (2018) The European Social Union: how to piece it together, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETU et OSE, 17-34.

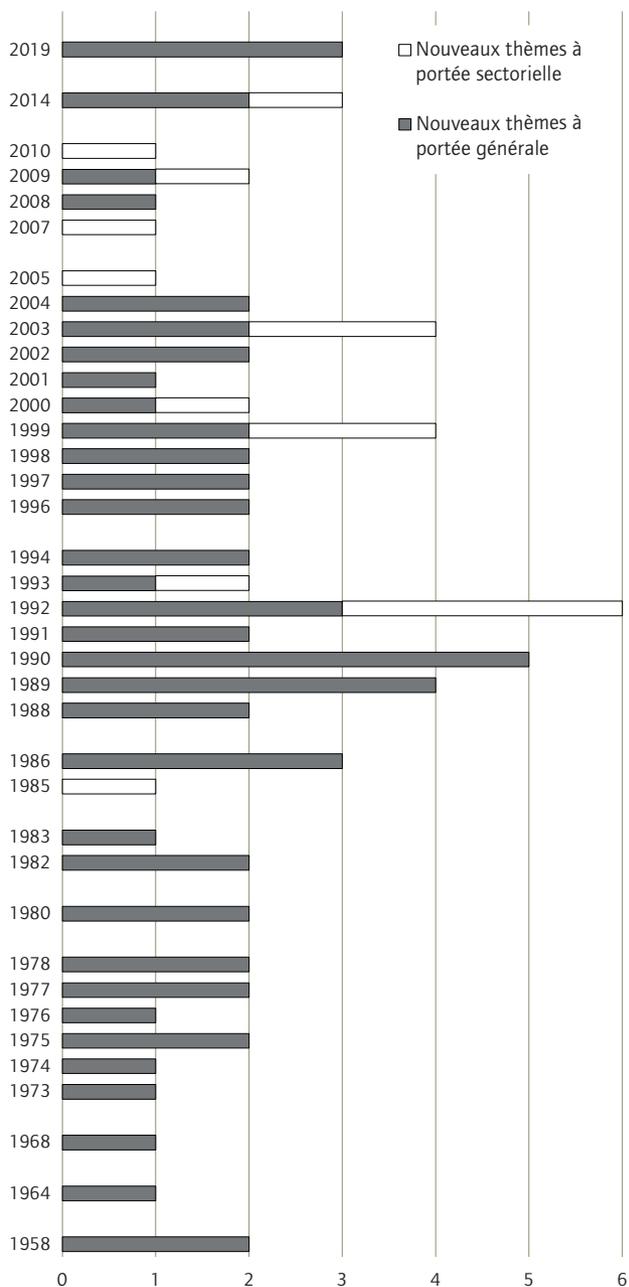
- Fichtner F. (2014) Assurance chômage sur l'ensemble de la zone euro : projet inutile, souhaitable ou indispensable? in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 121-139.
- Ghailani D. (2006) Elargissement de l'Union : de l'Europe centrale et orientale à la Turquie, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2005, Bruxelles, ETUI et OSE, SALTSA, 107-131.
- Ghailani D. (2008) Droits syndicaux et libertés économiques dans l'UE : quelle conciliation? Les cas Laval et Viking, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 249-260.
- Ghailani D. (2009) Affaires « Ruffert » et « Luxembourg » : vers un recul de la dimension sociale européenne ? in Degryse C. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2008, Bruxelles, ETUI et OSE, 213-231.
- Ghailani D. (2014) L'égalité des genres du traité de Rome au débat sur les quotas : entre mythes et réalités, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 169-200.
- Ghailani D. (2018) L'Europe face à la crise migratoire : les droits des migrants sacrifiés sur l'autel de la sécurité? in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 53-75.
- Glassner V. et Pochet P. (2011) Why trade unions seek to coordinate wages and collective bargaining in the Eurozone: past developments and future prospects, Working paper 2011-3, Bruxelles, ETUI.
- Goetschy J. (2005) The open method of coordination and the Lisbon strategy: the difficult road from potential to results, *Transfer*, 11 (1), 64-80.
- Hassel A. et Wagner B. (2017) La « crise migratoire » européenne : défi, menace ou opportunité? in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2016, Bruxelles, ETUI et OSE, 63-96.
- Hemerijck A. (2014) Failles et rares lueurs d'espoir au sein de l'économie sociale de marché européenne, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 31-61.
- Hemerijck A. (dir.) (2017) *The uses of social investment*, New York, Oxford University Press.
- Höpner M. et Schäfer A. (2012) Embeddedness and regional integration: waiting for Polanyi in a Hayekian setting, *International Organization*, 66 (3), 429-455.
- Hyman R. (2015) Austérianisme en Europe : quelles options pour la résistance? in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2015, Bruxelles, ETUI, OSE, 107-138.
- Koch M. (2018) Bien-être durable, décroissance et politiques éco-sociales en Europe, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 35-52.
- Kok W. (2004) Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Krastev I. (2018) *Le destin de l'Europe*, Paris, Première Parallèle.
- Kvist J. (2004) Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy, *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 301-318.
- Manow P., Schäfer A. et Zorn H. (2004) European social policy and Europe's party-political center of gravity 1957-2003, MPIFG Discussion Paper, 04/6, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.

- Marginson P. et Sisson K. (2004) *European integration and industrial relations, Multi-level governance in the making*, New York, Palgrave Macmillan.
- Meardi G. (2012) *Social failures of EU enlargement: a case of workers voting with their feet*, New York, Routledge.
- Müller T. et Schulten T. (2013) *Un nouvel interventionnisme européen? L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur les salaires et la négociation collective*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI et OSE, 189-223.
- Myant M. (2015) *Le plan d'investissement de la Commission européenne : évaluation critique et alternatives*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2015*, Bruxelles, ETUI et OSE, 139-167.
- Natali D. (2012) *Perspectives – Le modèle social européen a-t-il réellement disparu?* in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Bruxelles, ETUI et OSE, 251-267.
- Nolan B. (2013) *What use is 'social investment'?*, *Journal of European Social Policy*, 23 (5): 459-468.
- Ost D. (2000) *Illusory corporatism in Eastern Europe: neoliberal tripartism and postcommunist class identities*, *Politics & Society*, 28 (4), 503-530.
- Peña-Casas R. (2004) *Seconde phase de la méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale*, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2003*, Bruxelles, OSE, ETUI et SALTSA, 97-121.
- Peña-Casas R. (2010) *Les politiques européennes pour l'emploi et l'inclusion sociale dans la crise : une opportunité pour l'avenir*, in Degryse C. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2009*, Bruxelles, ETUI et OSE, 98-123.
- Peña-Casas R. (2012) *Europe 2020 et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un mariage de dupes?* in Natali D. and Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Bruxelles, ETUI et OSE, 171-198.
- Peña-Casas R. et Bouget D. (2014) *Vers un revenu minimum européen? Débats, enjeux et perspectives*, in Natali D. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2013*, Bruxelles, ETUI et OSE, 139-168.
- Picard S. et Pochet P. (2018) *La saga du détachement des travailleurs : un concentré d'enjeux de l'Europe sociale*, *Policy Brief 6/2018*, Bruxelles, ETUI.
- Pochet P. (1999) *Monetary Union and collective bargaining in Europe*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Pochet P. (2003) *La stratégie européenne pour l'emploi à la croisée des chemins*, in Degryse C. et Pochet P. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Bruxelles, ETUI, OSE et Saltsa, 61-97.
- Pochet P. (2005a) *Sectoral social dialogue? A quantitative analysis*, *Transfer*, 11 (3), 313-332.
- Pochet P. (2005b) *The open method of co-ordination and the construction of social Europe. A historical perspective*, in Zeitlin J. et Pochet P. (dir.) *The open method of coordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Bruxelles, PIE/Peter Lang, 37-82.
- Pochet P. (2006) *Union européenne. Le dialogue social interprofessionnel, une analyse quantitative*, *Chronique Internationale de l'IRES*, (98), 43-53.
- Pochet P. (2019) *A la recherche de l'Europe sociale*, Paris, PUF.
- Pochet P. et Degryse C. (2017) *The European social dialogue: what is the role of employers and what are the hopes for the future?* in Vandenbroucke F., Barnard C. et De Baere G. (dir.) *A European Social Union after the crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 238-250.

- Pochet P. et Degryse C. (2018) European social dynamics: a quantitative approach, Working Paper 2018.02, Bruxelles, ETUI.
- Sabato S. et Corti F. (2018) « The times they are a-changin' ? » Le socle européen des droits sociaux : des débats à la confrontation avec le réel, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 53-73.
- Scharpf F. (2014) After the crash: a perspective on multilevel European democracy, MPIfG Discussion Paper 14/21, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Serrano Pascual A. (2009) The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name, *Transfer*, 15 (1), 53-70.
- Streeck W. (2014) Du temps acheté : la crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique, Paris, Gallimard.
- Streeck W. (2018) European social policy: progressive regression, MPIfG Discussion Paper 18/11, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Tricart J.P. (2019) La mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens : défis et débats, Working Paper 2019.09, Bruxelles, ETUI.
- Van den Abeele E. (2007) Adoption de la directive « services » : big bang communautaire ou réforme de velours? in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2006, Bruxelles, ETUI et OSE, 131-164.
- van Ypersele J.-P. (2008) L'injustice fondamentale du changement climatique, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 27-42.
- Vandenbroucke F., Vanhercke, B. et Morley J. (2014) Une « Union sociale » européenne : questions clé, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 89-120.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. et Palier B. (2011) The EU Needs a Social Investment Pact, Opinion paper, 5, Bruxelles, OSE.
- 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, 153-189.
- Vanhercke B. (2013) Souterraine? La politique sociale de l'UE par temps d'austérité, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2012, Bruxelles, ETUI et OSE, 95-127.
- Vanhercke B. (2016) Inside the Social Open Method of Coordination: the hard politics of 'soft' governance, Doctoral thesis, Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), University of Amsterdam.
- Vanhercke B., Sabato S. et Ghailani D. (2018) Conclusions. Le socle européen des droits sociaux comme tournant majeur, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 165-186.
- Vogel L. (2018) L'hirondelle fera-t-elle le printemps? La politique européenne de santé au travail à la croisée des chemins, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 145-165.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2015) La gouvernance économique au sein d'Europe 2020 : socialiser le Semestre européen contre toute attente? in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2015, Bruxelles, ETUI et OSE, 73-106.

Annexes

Graphique 1 Comparaison entre les nouvelles directives à portée générale et sectorielle



Source : Degryse 2020.

Tableau 1 Nombre de gouvernements de centre gauche (en mars de chaque année) entre 1994 et 2014 et nombre de pays membres de l'UE

Année	Gouvernements de centre gauche	Pays membres de l'UE
1995	7	15
1996	7	15
1997	6*	15
1998	8	15
1999	11	15
2000	9	15
2001	9	15
2002	7	15
2003	4	15
2004	9	15
2005	9	25
2006	9	25
2007	10	25
2008	10	27
2009	9	27
2010	9	27
2011	6**	27
2012	4***	27
2013	8	27
2014	11	28

Notes: * Le Royaume-Uni et la France passent à gauche en avril et mai.

** Autriche, Chypre, Espagne, Grèce, Portugal, Slovénie. ***Autriche, Belgique, Danemark, Chypre.

Source : Pochet 2019.

Chapitre 2

Deux décennies de changement en Europe : les politiques sociales d'après-crise au sein de l'UE

Amy Verdun et Valerie D'Erman

Introduction

L'Union européenne (UE) inscrit contextuellement la « politique sociale » dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales. L'élaboration des politiques sociales est dès lors fondamentalement liée aux opportunités et perspectives d'emploi des personnes vivant et travaillant dans les États membres (Cram 1993, 1997; Hantrais 2007; Daly 2019). Cette conception de la politique sociale — qui lie fortement les droits sociaux à l'éducation, à la formation et aux opportunités sur le marché du travail — découle en partie du caractère mixte des compétences de l'UE dans ce domaine, les États membres étant responsables de la plupart des politiques de protection sociale archétypiques telles que l'assistance sociale, les allocations de chômage, les pensions, les soins de santé et l'éducation. L'UE, en revanche, est principalement impliquée dans les dimensions de la politique sociale qui ont une incidence sur le fonctionnement du marché unique, notamment dans le domaine de l'emploi (Gold 1993; Rhodes 2010). Ces dimensions incluent la santé et la sécurité au travail, la coordination des systèmes de sécurité sociale et les droits des travailleurs mobiles sur un marché de l'emploi mobile, toutes motivées d'abord par la volonté d'intégrer le marché, puis par la nécessité de créer des fondements communs pour soutenir la libre circulation des travailleurs dans un marché unique en expansion (Falkner 1998; Anderson 2015).

Si cette répartition générale des compétences entre les niveaux national et européen laisse largement aux États membres les aspects les plus visibles de la politique sociale — à savoir, la fourniture de prestations ou de services directs —, l'interaction entre les niveaux de compétence national et supranational est devenue de plus en plus floue suite à l'approfondissement de l'intégration qu'a déclenché l'Union économique et monétaire (UEM). Les politiques budgétaires des États, qui reposent de manière cruciale sur des décisions en matière de fiscalité et de dépenses, ont fait l'objet de plus d'attention à mesure que l'UE mettait en place de nouvelles formes de gouvernance économique dans le sillage de la crise financière (Verdun 2015; Chang 2016). La nouvelle ère de la gouvernance économique de l'UE a attribué aux institutions supranationales (Commission européenne, Conseil de l'UE et Conseil européen, Banque centrale européenne) des pouvoirs de contrôle renforcés et la possibilité d'effectuer des recommandations à propos des budgets nationaux, ainsi que d'émettre des avertissements et d'imposer des sanctions plus dures à l'encontre des membres de l'UEM en infraction par rapport au niveau d'endettement et de déficit fixés par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) (Savage et Verdun 2016; Savage et Howarth 2018). Les effets de l'UEM sont

donc indirects, mais puissants : alors que les recommandations supranationales en matière de décisions budgétaires nationales ont pour objectif de maintenir la stabilité de l'euro, les débats politiques internes sur la manière de se conformer aux critères du PSC impliquent presque toujours des débats sur les moyens de réduire les dépenses publiques, les politiques de protection sociale constituant fréquemment une source de débats (Heipertz et Verdun 2010 ; Blyth 2013 ; Schiek 2013)¹.

La portée de la politique sociale de l'UE a d'abord été strictement limitée (Collins 1975). Les concepteurs de l'intégration européenne, fortement préoccupés par la reconstruction de l'après-guerre, supposaient que le progrès social et l'amélioration constante du niveau de vie pouvaient être réalisés par la coopération économique supranationale (Vandenbroucke et Vanhercke 2014). L'article 2 du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) considérait la politique sociale comme un sous-produit de l'intégration économique dont le double objectif était de maintenir des conditions de concurrence équitables pour les employeurs et d'éviter le dumping social. Les décisions prises au sein de la CEE ont créé des précédents institutionnels pour la dimension sociale de la construction européenne qui se sont révélés difficiles à ajuster (Falkner 2013). L'hypothèse était que la croissance économique conduirait à la cohésion sociale, les réglementations au niveau communautaire favorisant l'harmonisation des politiques sociales en matière de conditions de travail afin de créer un marché du travail cohérent. Dans le même temps, les outils concrets que sont les prestations sociales directes et les conditions d'accès à celles-ci devaient rester fermement sous contrôle national. Cette manière d'envisager les politiques sociales a été maintenue au fil des ans de sorte que la gouvernance de l'UE a accumulé un ensemble considérable de règlements et de directives, tandis que les États membres continuaient à présenter de nombreuses différences, tant en termes de systèmes d'État-providence que d'application de la législation sociale de l'UE (Hemerijck 2002 ; Scharpf 2002).

Depuis l'introduction de l'euro comme monnaie unique de la zone euro et la mise en place en 1999 d'une politique monétaire unique régie par la Banque centrale européenne (BCE), le caractère fédéral incomplet de l'Union européenne comme entité politique de gouvernement est toutefois devenu de plus en plus apparent². Cela tient en grande partie à la nature « asymétrique » de l'UEM (Verdun 1996, 2000, 2003, 2013a) où la politique monétaire relève de la compétence du niveau supranational, tandis que la politique budgétaire reste de la compétence des États membres et que les politiques économiques sont placées de manière floue entre les deux. La tension inhérente à cette asymétrie s'est manifestée pendant et après la crise financière. Les gouvernements de la

1. Même au cours des années qui ont précédé la crise financière, le Pacte de stabilité et de croissance et sa procédure concernant les déficits excessifs constituaient une source majeure de discordance (voir Heipertz et Verdun 2004).
2. Les chercheurs et les mandataires politiques débattent depuis longtemps du caractère fédéral de l'UE : certains affirment que la portée des politiques de l'UE et la séparation claire des responsabilités entre les niveaux communautaire et national relèvent essentiellement d'une conception fédérale sous une forme politique non conventionnelle (Burgess 2000 ; Kelemen 2003 ; Verdun 2016) ; d'autres affirment que les États membres sont toujours légalement des États au sein du système international et que l'UE n'a pas la compétence exclusive sur des domaines politiques clés (tels que la sécurité et la défense), normalement du ressort du gouvernement central dans une fédération. Dans cette mesure, la caractérisation de l'UE comme « fédérale » serait insuffisamment précise et trop politique pour qualifier ce qu'est l'UE et ce qu'elle devrait être (Burgess 2000 ; Kelemen 2003 ; Verdun 2016).

zone euro, tout en étant entièrement responsables des décisions de politique budgétaire en matière de fiscalité, de dépenses publiques et de prestations de protection sociale, n'exercent aucun contrôle sur la politique monétaire, ce qui conduit à la contestation de l'expertise prépondérante dans les décisions relatives au niveau de la dette intérieure et du déficit. Les recommandations de la BCE en matière d'austérité budgétaire vont souvent à l'encontre des besoins nationaux en matière de dépenses publiques consacrées aux programmes sociaux. En ce sens, il est raisonnable d'affirmer que la politique monétaire est incontestablement devenue l'un des domaines les plus visibles et les plus politisés, reliant les deux dimensions de la politique économique et sociale (Scharpf 2009).

L'évolution de la politique sociale dans le contexte de l'intégration européenne a été analysée par des chercheurs sous différents angles théoriques. Une perspective néo-fonctionnaliste, selon laquelle les pressions résultant des efforts d'intégration couronnés de succès encouragent les retombées dans d'autres domaines, soutient que l'évolution de la dimension sociale de l'UE est en grande partie le produit de la nécessité, les questions sociales devenant de plus en plus difficiles à éviter dans un marché unique (Leibfried et Pierson 1992 ; Jensen 2000). L'approche intergouvernementale identifie en revanche le niveau national comme le lieu de prise de décision en matière de politique sociale, et fait des évolutions au niveau supranational le produit de négociations et d'arrangements délibérés plutôt que le résultat de simples retombées. Cette perspective contredit fondamentalement le principe néo-fonctionnaliste selon lequel l'intégration pourrait mener à une fédération européenne à part entière — ou un État-providence européen à part entière (Cram 1993 ; Streeck 1995 ; Graziano et Hartlapp 2019). En outre, la politique sociale de l'UE a été présentée comme n'étant que partiellement comprise sous ces deux angles, avec la nécessité de la compléter par une dimension cognitive (Falkner 1998), comme l'avaient déjà préconisé, entre autres, les pères fondateurs du néo-fonctionnalisme (Haas 1964 ; Lindberg et Scheingold 1970).

Compte tenu de ce qui précède, la politique sociale de l'UE est également le résultat de nouvelles idées qui gagnent en importance dans les enceintes de discussion internationales. Dans le domaine de la politique sociale de l'UE, le partenariat social — la coopération institutionnalisée fondée sur le traité entre les associations coupoles au niveau de l'UE de syndicats et d'entreprises — constitue un élément essentiel. Le dialogue social européen, dont l'institutionnalisation a été approfondie sous la Commission Delors, englobe désormais un dialogue tripartite associant les pouvoirs publics, ainsi qu'un dialogue bipartite entre employeurs et syndicats, tant au niveau sectoriel qu'intersectoriel (pour un débat critique sur l'état d'avancement du dialogue social européen, voir Tricart, ce volume). Ces dialogues s'appuient sur une compétence, prévue par le traité, à adopter des accords qui sont ensuite mis en œuvre de manière contraignante par le biais de la législation sur ou concernant les relations industrielles, mais n'ont jusqu'à présent que peu d'effet concret sur les questions relatives à une protection sociale plus générale au niveau supranational (Ferrera 2003). Dans le contexte de l'UE, la politique sociale pénètre dans les domaines de compétence nationaux par le biais de « nouveaux modes de gouvernance », qui comprennent des instruments de pilotage (tels que la méthode ouverte de coordination (MOC), reposant sur le partage des bonnes pratiques et la diffusion des connaissances par la publication et

l'évaluation systématique des résultats des politiques) et des instruments interprétatifs et décisionnels susceptibles d'être généralisés comme la forme de fixation quasi légale de *benchmarks* sans force contraignante (de la Porte et Pochet 2002; Jacobsson 2004; Trubek et Trubek 2005; Dawson 2009; MacRae et Wood 2018).

Dans une certaine mesure, de nombreux chercheurs estiment que la politique sociale de l'UE est insuffisamment progressiste, soit parce que l'intégration européenne est dominée par des incitations de marché, soit en raison des limites institutionnelles de la gouvernance de l'UE et de ses compétences divisées et mixtes, soit parce que les évaluations comparent (même si elles le font à leur insu) l'acquis social de l'UE avec des États-providence établis (Cram 1994; de la Porte *et al.* 2001; Daly 2006; Daly 2012; Vanhercke *et al.* 2017). En outre, les critiques persistantes à l'égard du caractère technocratique (Radaelli 1999) et des déficits démocratiques perçus (Schmitter 2000; Hurrelmann 2018) ont parfois renforcé les arguments politiques de différentes parties prenantes quant à savoir si le niveau supranational devrait être considéré comme le forum approprié pour évaluer les évolutions dans le domaine social et y appliquer des solutions (Crum 2015). Au-delà des analyses des forces et faiblesses de la gouvernance de l'UE en matière d'élaboration de politiques sociales et de réglementations relatives à la dimension sociale, d'autres facteurs influencent l'élaboration des politiques sociales, notamment les questions communes à de nombreuses régions du monde : les changements démographiques (baisse du taux de natalité, vieillissement de la population, augmentation des migrations), les changements sur le marché de l'emploi (baisse du nombre d'emplois dans le secteur manufacturier, augmentation dans les services et numérisation de l'économie) et les changements dans les relations industrielles (diminution du nombre de travailleurs syndiqués dans le monde industrialisé). Tous ces facteurs soulignent simultanément la nécessité de politiques sociales globales tout en exacerbant les pressions économiques qui les minent.

Au cours des vingt dernières années, divers types de « crises » plus spécifiques à l'UE ont eu une incidence sur la durabilité et la nature de l'intégration européenne. Il existe une abondante littérature pour expliquer la déclaration souvent citée de Jean Monnet selon laquelle l'Europe sera forgée en réponse à une crise – soit parce qu'une crise offre une fenêtre d'opportunité politique pour s'appuyer sur les mécanismes d'intégration existants, soit parce qu'il existe un point de vue largement partagé selon lequel une structure supranationale offrirait une solution viable au risque encouru (D'Erman et Verdun 2018). Les travaux portant sur des événements spécifiques, qualifiés de crises, illustrent en particulier les constructions sociales à l'œuvre aux niveaux national et supranational pour façonner la perception du risque (environnemental, économique, politique, de sécurité, etc.) et son impact potentiel sur les États membres de l'UE. Ce corpus comprend non seulement la récente crise de la dette souveraine résultant de la crise financière mondiale de 2007 et la crise migratoire, qui a atteint son apogée en 2015 (D'Erman et Verdun 2018; Fabbrini 2016), mais également, plus anciennement, la « Crise de la chaise vide » de 1965, ou la crise de l'échec du traité constitutionnel de 2005 (Ludlow 1999; De Witte 2005).

En intégrant ce contexte de « crise » au débat sur l'« Europe sociale », le reste de ce chapitre décrit les effets des crises récentes sur le paysage institutionnel des politiques

sociales dans l'Union européenne, en vue de mettre en évidence le fait que le domaine social est simultanément imbriqué dans, et soumis aux forces de la gouvernance économique de l'UE. La section 1 offre un aperçu de l'élaboration des politiques sociales dans l'UE. On y trouvera une présentation résumée des institutions et acteurs principaux du domaine social ainsi qu'une analyse de l'impact de la crise de la zone euro sur les questions de politique sociale et son rôle dans la formation du paysage décisionnel institutionnel de la gouvernance européenne. La section 2 résume les modifications les plus récentes de la gouvernance économique de l'UE afin d'illustrer la manière dont le domaine social se situe dans le cadre institutionnel. La section 3 examine les défis auxquels l'Europe sociale est confrontée, y compris les crises multiples auxquelles l'UE est confrontée. La dernière section conclut et propose des recommandations provisoires sur la manière dont la dimension sociale de l'UE pourrait être mieux exploitée dans le cadre institutionnel existant.

1. **Élaboration de la politique sociale dans l'UE : étapes et débats clés**

Les origines et l'évolution de la politique sociale au niveau européen sont enracinées dans la notion de correction de marché, comme l'illustrent les trois exemples suivants tirés d'articles du traité. Premièrement, l'article 2 du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) de 1957, ou traité de Rome, définit l'objectif de « progrès social » comme un sous-produit des politiques économiques — à la fois dans le sens de la nécessité de réduire les obstacles à l'intégration économique et dans le sens d'une croissance du marché permettant d'améliorer le niveau de vie. Les mesures concrètes découlant du traité CEE dans le domaine de la politique sociale ne visaient qu'à éviter le « dumping social » causé par des normes de travail nationales disparates, et à promouvoir la libre circulation des travailleurs ainsi que des mesures de non-discrimination (Hoskyns 1996)³. Tandis que les États membres conservaient le contrôle de leurs politiques nationales de protection sociale, la responsabilité de la coordination et de l'harmonisation — dans un souci d'intégration des marchés — des incompatibilités liées à la main-d'oeuvre incombaît au niveau européen (Collins 1975 ; voir aussi Cornelissen et De Wispelaere, ce volume, pour une analyse de soixante années de coordination de sécurité sociale). Deuxièmement, la Commission Delors a élaboré la Charte sociale de 1989 et l'Accord sur la politique sociale de 1992, tous deux annexés au Protocole sur la politique sociale du traité de Maastricht de 1992, entré en vigueur en novembre 1993. Ces évolutions ont constitué les premiers exemples de politique sociale menée indépendamment de l'intégration économique. De plus, bien que la Charte sociale soit restée initialement non contraignante, son incorporation dans le traité de Maastricht a donné à la politique sociale une base juridique plus solide (MacRae et Wood 2018). Troisièmement, le traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009 a étendu la dimension sociale de l'Union européenne en termes de portée et d'objectifs, tout en laissant la compétence pour la plupart des politiques aux États membres. Le traité (voir article 6) a donné à la Charte des droits fondamentaux l'assise juridique nécessaire pour garantir le respect

3. Voir également Guerrina (ce volume), qui analyse de manière critique les rationalités du marché pour intégrer le principe d'égalité dans le droit européen.

des droits sociaux par les juges nationaux, et a établi l'exigence que les politiques et activités de l'Union européenne correspondent aux objectifs généraux d'un taux d'emploi élevé, de la garantie d'une protection sociale adéquate, de l'inclusion sociale et de niveaux élevés de formation, d'éducation et de santé (TFUE 2007). Parmi les exemples de directives proposées par les partenaires sociaux dans leurs rôles prévus par le traité, on peut citer notamment les directives sur le temps de travail, l'égalité de rémunération pour un travail égal, la non-discrimination des travailleurs, les exigences en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail, le congé parental et le droit à l'information et à la consultation des travailleurs (MacRae 2010 ; Bekker 2014 ; Dawson 2015).

Plus récemment, la Commission Juncker a proposé le Socle européen des droits sociaux en avril 2017, un cadre non contraignant de vingt principes relatifs aux droits effectifs des citoyens dans les domaines de l'égalité des chances et de l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables, de la protection sociale et de l'inclusion. Proclamé par le Conseil européen et le Parlement européen en novembre 2017 (Commission européenne 2018), l'objectif déclaré du Socle était de placer la discussion sur l'avenir de l'Europe sociale au centre du Livre blanc plus large de la Commission sur l'avenir de l'Europe, en vue de développer une réponse collective cohérente à la transformation des sociétés européennes et du monde du travail (*ibid.*). La motivation sous-jacente au Socle demeure néanmoins ancrée dans le paradigme de la croissance économique : « La dimension sociale de l'UEM est considérée comme un détail technique bien plus que comme une valeur et un principe fondateur de l'Union européenne, en particulier lorsqu'il s'agit de réaliser le progrès social, le plein emploi et un niveau élevé de protection. Les mots de la Commission sont clairs : le Socle est une nécessité économique (et non un impératif politique ou social!) » (Lörcher et Schömann 2016 : 6).

Si les institutions centrales jouent un rôle clé dans la conception et la législation de la dimension sociale de l'UE — c'est-à-dire là où les directives et la mise en œuvre renforcent la politique concernée —, une grande partie de sa dimension non législative est gérée par des acteurs sociaux et dans le cadre d'instruments de pilotage (Senden 2005). La Commission, le Conseil, le Parlement ainsi que les comités et groupes intégrés à chacune des institutions traitant des affaires sociales et de l'emploi, sont tous des acteurs clés en matière de proposition et de formulation de politiques, aux côtés des gouvernements nationaux et régionaux des États membres de l'UE. La Cour de justice de l'UE a également joué un rôle important dans la clarification et l'application de la législation sociale (Leibfried 2010, voir aussi Garben, ce volume, Cornelissen et De Wispelaere, ce volume), comme en témoignent les domaines de la non-discrimination (Conant 2002 ; Cichowski 2009), du droit du travail (Ashiagbor 2001), de la mobilité des droits sociaux tels que l'assurance maladie et les retraites (Greer 2008) et des droits des employés et des employeurs lors d'actions collectives transfrontalières (Feenstra 2017). Le domaine de la politique sociale a toutefois mis en avant d'autres modes de gouvernance pour aborder des questions pour lesquelles l'UE n'a pas de compétence directe ou n'est pas directement impliquée (Tömmel et Verdun 2008). Intégrés au niveau de l'UE et des États membres, les partenaires sociaux, comprenant les syndicats (ou d'autres groupes représentant les salariés) et les organisations et associations professionnelles et/ou d'employeurs, ont des caractéristiques à la fois sectorielles et intersectorielles. Le traité de Maastricht a conféré un rôle décisif aux partenaires

sociaux au niveau de l'UE en procédant à la formalisation du dialogue social — un rôle auquel recourent les partenaires sociaux pour faire avancer des dossiers et construire une communauté de politique sociale forte (Falkner 1998 ; pour une évaluation critique du dialogue social européen, voir Tricart, ce volume).

L'approche quelque peu indirecte du développement de la dimension sociale à l'appui du projet plus vaste d'intégration européenne a donné naissance à d'importantes formes de gouvernance « souple », qui font progresser la politique sociale grâce à des mécanismes d'analyses comparatives et de bonnes pratiques. Celles-ci incluent la Méthode ouverte de coordination (MOC) et son prédécesseur, la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), dont l'efficacité n'est pas claire, car elles reposent sur des systèmes d'auto-rapportage et de « *name and shame* » (Pochet 2005 ; Zeitlin 2010 ; de la Porte et Pochet 2012 ; Copeland et Ter Haar 2013). Bien que la contribution du dialogue social et de la MOC à l'intégration de la dimension sociale dans l'élaboration des politiques économiques soit importante et ne puisse être sous-estimée, son utilité est sans doute sapée par l'absence de mécanismes de suivi formels et d'application pour de nombreuses questions. C'est pourquoi l'intégration des politiques sociales a souvent été qualifiée de « retardataire », en raison du fait que les questions non directement liées à l'emploi ou aux marchés du travail relèvent encore largement de la compétence des États membres (Falkner 1998 : 198 ; Anderson 2015).

La crise de la dette souveraine des membres de l'UEM, survenue fin 2008 dans le sillage de la crise financière mondiale de 2007, a incité les mandataires et décideurs politiques européens à se concentrer sur la stabilité économique et la gestion de crise. La crise a en effet entraîné une augmentation du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Schimmelfennig 2018), ce qui a induit un accroissement de la pression sur les dépenses sociales dans plusieurs pays. La crise s'est donc transformée, fût-ce indirectement, en une crise dérivée de la politique sociale. L'UE se heurtait à un double défi : *la crise a-t-elle été l'occasion de viser un objectif plus ambitieux pour l'Europe sociale, avec une intégration et un développement plus complets des politiques de protection sociale au sein de la communauté ?* Ou bien *la crise a-t-elle nécessité une réévaluation et une restructuration brutales de la zone euro pour maintenir la compétitivité économique et la stabilité financière dans un marché mondial concurrentiel ?* Certaines recherches ont montré que la crise avait eu non seulement un impact négatif sur la perspective de développement d'une Europe sociale plus forte, mais aussi entraîné une dégradation du niveau existant de droits sociaux des travailleurs et des citoyens (Crespy 2015 ; Crespy et Menz 2015a, 2015 b, 2015c ; de la Porte et Heins 2016 ; pour un point de vue différent, voir Bekker 2014). D'autres soulignent que les initiatives phares préexistantes ont contribué à réduire à néant la possibilité d'une adoption progressive de l'Europe sociale de l'après-crise, car des instruments non législatifs, tels qu'Europe 2020, étaient déjà en place et pouvaient facilement être intégrés dans de nouveaux mécanismes de coordination visant au renforcement de la gouvernance économique de l'UE (Armstrong 2012). Un exemple frappant (cf. Chung *et al.* 2012) concerne la question de l'emploi des jeunes sur des marchés du travail de plus en plus flexibles, où les auteurs ont constaté que les politiques « axées sur l'offre » de la stratégie Europe 2020 avaient pour objectif de répondre aux mesures de création d'emplois de l'UE, mais n'avaient guère d'impact sur les niveaux élevés d'exclusion sociale des jeunes qui cherchent un premier emploi

ou un emploi durable dans un contexte économique caractérisé par la réduction des aides publiques.

Dans l'ensemble, une évaluation générale des travaux scientifiques sur la nature sociale de l'Union européenne d'après crise reflète une préoccupation de longue date dans la littérature selon laquelle l'UEM entraînerait un dumping social et à un nivellement par le bas des normes de protection sociale (Verdun 2000). Les injonctions politiques immédiates d'austérité prescrites aux États membres bénéficiant d'un sauvetage financier ont renforcé cette préoccupation, ainsi qu'une perception plus large de l'agenda « néolibéral » de l'UE (Blyth 2013 ; Verdun 2013b). Jusqu'à ce jour, les études analysant le rôle de l'UEM dans le soutien ou l'affaiblissement potentiel de la dimension sociale de l'UE se concentrent principalement sur les prescriptions formulées dans le cadre du nouveau mécanisme de coordination du Semestre européen (abordé plus en détail ci-dessous) et sont nuancées dans leurs conclusions. Ce corpus de recherches ne montre pas que l'UE et ses institutions imposent, de manière indifférenciée à tous les États membres, une approche plus axée sur le marché. En effet, de nombreuses recommandations impliquent des réformes structurelles liées au niveau de dépenses sociales et aux objectifs d'inclusion sociale. Dans le même temps, ces recherches n'attestent pas non plus de l'existence d'une insistance ou d'une ambition nouvelle au niveau supranational pour saisir l'opportunité d'un engagement fort en faveur de la dimension sociale de l'UE (Crespy et Vanheuverzwijn 2019 ; Estathiou et Wolff 2018 ; D'Erman *et al.* 2019 ; Haas *et al.* 2020).

2. L'architecture institutionnelle de l'UE après vingt ans d'UEM

De manière générale, l'architecture institutionnelle de l'UE a subi des changements importants au cours des vingt dernières années (Enderlein et Verdun 2010 ; Verdun 2018 ; Howarth et Verdun 2019). La présente contribution se concentre uniquement sur les changements de régime liés à l'UEM et à la zone euro dans son ensemble, et illustre comment l'évolution de l'intégration économique affecte nécessairement le caractère du domaine social de l'UE. Bien qu'il existe de nombreuses possibilités d'analyse à cet égard, nous décrirons ici l'évolution du Mécanisme européen de stabilité (MES), du Semestre européen et les rôles respectifs des directions générales (DG) des Affaires économiques et financières (ECFIN) et de l'Emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (EMPL). Ces trois facettes de l'architecture institutionnelle actuelle de l'UE permettent de comprendre en quoi le rôle que jouent les politiques sociales dans l'UE est secondaire et/ou subordonné au paradigme économique encore dominant.

En 2010, le Conseil européen a approuvé un programme d'assistance financière d'urgence aux États membres de la zone euro en difficulté financière. Appelé Fonds européen de stabilité financière (FESF), ce véhicule *ad hoc* a été conçu à l'origine comme un mécanisme temporaire dans le contexte d'un potentiel défaut de la Grèce et a été conçu sur le modèle du programme d'aide financière connu sous le nom de facilité de prêt à la Grèce conclu en mai 2010 (Verdun 2015). En 2011, le Mécanisme européen de stabilité (MES) a été introduit pour remplacer le FESF par une institution permanente tout en continuant à fournir une assistance financière aux États membres.

Solidement ancré en dehors des traités de l'UE, ce traité intergouvernemental a été ratifié par les États membres de la zone euro en 2012 pour servir de pare-feu permanent, susceptible de fournir, le cas échéant, de quoi renflouer les membres de la zone euro. Le MES illustre l'histoire constante de l'UE qui a vu les acteurs prendre des mesures partielles pour approfondir l'intégration en réponse à une crise. Il illustre également la capacité des États membres à parvenir à un consensus sur des questions stratégiques, mais controversées tout en maintenant une autorité intergouvernementale. Le MES institutionnalise la compétence des gouvernements nationaux en matière de décisions financières plutôt que de déléguer des compétences à la Commission ou à d'autres institutions supranationales. Dans un style semblable à celui qui préside à la juxtaposition d'une politique monétaire unique déléguée au niveau supranational avec des politiques budgétaires demeurant bien ancrées au niveau national, l'évolution du MES reflète les mêmes forces jumelles d'un approfondissement de l'intégration et d'un renforcement des compétences nationales en matière de finances publiques. Ce type de réponse à la crise, qui voit des désaccords sur les préférences mener à des solutions de plus petit dénominateur commun qui maintiennent ouverte la probabilité de crises futures – ce que Jones *et al.* (2016) décrivent comme un processus « d'échec en avant » – a des implications importantes pour expliquer l'évolution des politiques sociales, en particulier pour ce qui concerne la dimension sociale de l'emploi (par exemple, la non-discrimination, le temps de travail, la santé et la sécurité) par rapport à d'autres formes de protection sociale (par exemple, les soins de santé et les pensions de retraite).

Dans son orientation globale, le Semestre européen (SE) présente au contraire une certaine ressemblance avec la MOC et son analyse comparative des bonnes pratiques dans le but de mieux coordonner les pratiques budgétaires et économiques des États membres (Verdun et Zeitlin 2018). Formalisé en 2011 comme un élément clé de la stratégie Europe 2020, le Semestre constitue un mécanisme de coordination utilisé pour fournir régulièrement des recommandations aux États membres en matière de politique macroéconomique, budgétaire et structurelle. Il intègre également des outils de suivi des réponses aux recommandations. Si les outils et la capacité de suivi du Semestre sont sans doute plus développés (les recommandations spécifiques par pays – RSP – adressées annuellement par la Commission aux États membres et adoptées en fin de processus par le Conseil de l'UE en constituent un exemple central⁴) que l'approche « *soft law* » inhérente à la MOC, les deux mécanismes sont similaires dans leur insistance sur la recommandation et la distance à l'autorité directe. Ces approches réglementaires mettent en évidence l'utilisation des contextes nationaux pour répondre aux recommandations favorables à un système d'adoption uniforme (de Búrca et Scott 2006). Si les prescriptions budgétaires et économiques sont assurément dominantes au sein du Semestre, les RSP incluent également des prescriptions en matière de politiques sociales, par exemple sur les retraites, les soins de santé, le soutien aux chômeurs, les politiques actives du marché de l'emploi, la garde d'enfants, l'éducation, les soins de longue durée et le renforcement de la protection pour les plus vulnérables.

4. Cela inclut des outils liés à la procédure de déséquilibre macroéconomique, entre autres les mécanismes d'alerte, les tableaux de bord ainsi que la procédure de déficit excessif et sa possibilité d'imposer des sanctions ou des amendes.

Le Semestre constitue-t-il un exemple d'outil macroéconomique « socialisé » (Zeitlin et Vanhercke 2018) ou simplement un exemple d'intégration économique furtive (Schmidt 2016)? La question doit encore être débattue. Outre ce débat, l'accent mis, tant dans le Semestre que dans la MOC, sur le caractère volontaire des rapports nationaux et la responsabilité des États envers eux-mêmes au regard des bonnes pratiques perçues au niveau de l'UE, est tel que la conception du Semestre semble institutionnaliser une approche moins normative de la réglementation de la politique sociale par l'UE, même dans des domaines aussi sensibles que les soins de santé (Dawson 2015). L'accent mis sur l'auto-rapportage volontaire met également en évidence les efforts de l'UE pour combattre la perception publique/politique du Semestre comme processus trop centralisé et bureaucratique, en soulignant son « appropriation » par les États membres (Vanheuverzwijn et Crespy 2018). Les premières recherches sur le Semestre européen et les RSP normatives laissent toutefois penser que, malgré l'ampleur des recommandations politiques et l'attention portée à la dimension sociale, ce sont dans la plupart des cas les recommandations relatives aux politiques budgétaires des États membres qui pèsent le plus (Copeland et Daly 2018). Ce constat offre un autre champ de comparaison à l'analyse (menée ci-dessus) des crises ayant récemment affecté l'UE. L'appel à l'action collective lancé par les États membres en réponse à la crise financière diffère énormément des réponses plus protectionnistes à la crise des migrants (Schimmelfennig 2018). Il serait peut-être trop simpliste d'affirmer que ces réponses ne sont que le produit des pressions inhérentes au système capitaliste mondial, mais il convient de noter que la crise migratoire n'a pas suscité, aux niveaux national ou supranational, autant de réactions ni des réactions aussi fortes, que la crise des dettes souveraines au sein de la zone euro.

Une troisième évaluation de l'impact de l'architecture institutionnelle de l'UE sur le domaine social porte sur la composition et le statut des différentes directions générales au sein de la Commission. L'idée selon laquelle certains portefeuilles politiques sont considérés comme plus importants que d'autres est bien connue des États membres eux-mêmes. La comparaison des changements intervenus dans les directions générales au cours des vingt dernières années — en particulier dans le contraste entre la DG ECFIN et la DG EMPL — met en évidence l'impact du comportement institutionnel de l'UE sur la capacité des décideurs à rendre les affaires sociales plus visibles. ECFIN et EMPL ont toutes deux accru leurs capacités de surveillance pendant et après la crise de la dette souveraine; de plus, elles ont toutes les deux reçu davantage de personnel, réaménagé leurs structures organisationnelles et approfondi leurs efforts de coordination horizontale et verticale avec d'autres DG (Savage et Verdun 2016). En regardant le *volume* du changement et de la croissance, on pourrait conclure que la DG EMPL a gagné davantage en termes de croissance de ses responsabilités en matière de surveillance renforcée (*ibid.*). Bien qu'ils soient réels en termes quantitatifs, ces changements substantiels en termes de capacité signalent une refonte intentionnelle de la DG EMPL (en même temps que d'autres DG) entreprise pour soutenir les procédures globales de coordination macroéconomique du Semestre européen; en d'autres termes, si le volume des changements au sein de la DG EMPL est notable, la plupart de ces changements visaient à rendre la DG plus pertinente et compatible avec les objectifs macroéconomiques. ECFIN demeure le principal service de la Commission, chargé du contrôle de la zone euro, des questions budgétaires et de la stabilité économique.

En tant que telle, elle jouit d'une position centrale pour développer les activités de surveillance en réponse aux crises. La mise en route du Semestre européen a permis à la DG EMPL de disposer de bureaux nationaux chargés du suivi et de la surveillance de toutes les questions relatives à l'emploi et aux affaires sociales (Savage et Verdun 2016). La principale motivation de ce changement était toutefois de faire face à la crise financière et de mettre en place des systèmes permettant de prévenir (ou du moins de mieux gérer) l'instabilité économique future.

3. Défis actuels pour l'« Europe sociale »

Si la politique sociale a toujours été au cœur des politiques et des évolutions de l'UE, les événements de ces dix dernières années ont suscité de nombreux travaux sur la nature de certaines crises, leurs effets sur les politiques de l'UE et le respect des règles par les États membres, ainsi que sur les fondements idéologiques de l'intégration européenne (Börzel 2016 ; Dinan *et al.* 2016 ; Vandenbroucke *et al.* 2017). La crise financière, la crise des migrants, le Brexit et la montée du sentiment nationaliste dans de nombreux États membres constituent autant d'exemples des événements évoqués. Nous présentons ci-dessous un résumé rapide de chacun d'entre eux afin de définir les défis — et, dans certains cas, les opportunités — pour le cadre existant de la politique sociale de l'UE.

La crise financière mondiale qui a débuté en 2007-2008 et s'est rapidement transformée en crise de la dette souveraine dans de nombreux États membres de l'UE est sans doute l'un des événements de grande ampleur les plus visibles et les plus importants à avoir influencé le cadre institutionnel de la dimension sociale de l'UE. Le type d'effet qu'a eu cette crise s'explique partiellement par le fait que l'intégration économique était depuis longtemps l'un des piliers fondateurs de la Communauté européenne, en grande partie à cause des caractéristiques spécifiques du marché unique et des conséquences de l'UEM. Une fois que les pays de l'Union européenne ont été touchés par la crise financière, l'ensemble de la zone euro était menacé. Il est rapidement devenu évident que le niveau supranational — malgré l'autorité et le leadership de la BCE et la réalité d'une politique monétaire commune — ne disposait pas d'outils tout prêts pour faire face à la crise, ou même pour enrayer sa contagion. En lieu et place, les États membres ont pris collectivement, via le Conseil de l'UE (ainsi que la BCE et le FMI), des mesures palliatives visant à éviter la faillite à court terme des États membres, notamment de la Grèce. La BCE est revenue à une politique d'assouplissement monétaire et a déclaré qu'elle ferait « tout ce qu'il faut » pour soutenir l'euro (Verdun 2015). À plus long terme, l'UE a mis au point de nouveaux outils au niveau supranational qui, sans s'attaquer fondamentalement à l'asymétrie de l'UEM, ont au moins fourni des mécanismes de coordination plus complets pour éviter que ne se reproduisent les déséquilibres financiers les plus graves qui avaient laissé la zone euro tellement vulnérable en 2007. À sa manière, l'UE a quelque peu élargi le rôle de la coordination économique supranationale par le développement du Semestre européen, du Mécanisme européen de stabilité et de l'Union bancaire (Bauer et Becker 2014 ; Savage et Verdun 2016).

Les effets de la crise de la dette souveraine sur la politique sociale ont été triples. Premièrement, les mesures d'austérité prescrites par la « Troïka » ont suscité des réactions

publiques et politiques contre ce qui était perçu comme la domination économique et le caractère technocratique de la gouvernance de la zone euro. Prescrites pour les pays soumis à un programme d'ajustement économique, ces mesures ont entraîné une réduction de la protection sociale ainsi que des baisses brutales du taux d'emploi, qui ont été particulièrement sévères en Grèce et en Espagne. La capacité de l'UE à émettre des recommandations sur la qualité des dépenses publiques nationales (ce qui impliquait dans certains de prescrire l'austérité) par le biais de plans de sauvetage financier, et la volonté des États membres de tenter de les mettre en œuvre, soulignent la vision commune quant à l'importance de maintenir la crédibilité de l'euro (et, indirectement, le rôle clé de l'intégration économique), même au prix de prestations de protection sociale essentielles. Deuxièmement, parallèlement aux mesures d'austérité mises en place, l'UE a lancé le Semestre européen comme mécanisme de coordination servant à surveiller les économies des États membres de l'UE. En effet, le SE surveille désormais également les dépenses des États en matière de politiques sociales (voir Graziano et Polverari, ce volume). Ces dépenses comprennent des contributions aux pensions et aux soins de santé, ainsi que des mesures visant l'inclusion sociale. Le troisième résultat de l'instabilité financière de la zone euro est particulièrement visible lorsqu'il est mis en contraste avec la crise migratoire : la réponse collective des membres de l'UE a été rétrospectivement relativement rapide et unifiée, elle a reconnu les dangers liés à la crise et a attesté d'une volonté d'y réagir par des mesures communautaires (Lavenex 2018; Schimmelfennig 2018).

L'afflux de réfugiés du Moyen-Orient via la Méditerranée et par voie terrestre a été baptisé comme crise en 2015 lorsque le nombre de personnes entrant dans l'UE a suscité une augmentation de 100 à 800 % des demandes d'asile par rapport à l'année précédente (Eurostat 2016). La libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen avait comme conséquence que les personnes entrant dans l'UE étaient libres de quitter le pays de traitement de la demande d'asile. Les perceptions de la crise, l'utilisation du terme « migrant » plutôt que « réfugié » et les réponses à la situation ont énormément varié d'un État membre à l'autre. Certains pays de l'UE se sont montrés plus accueillants que d'autres pour les réfugiés et les migrants (comme l'illustre le « Wir schaffen das » de la chancelière Merkel en 2015) (Mushaben 2017). Certains étaient favorables à la proposition de la Commission d'introduire un système de quotas pour répartir le nombre élevé de demandeurs d'asile, tandis que d'autres ont rapidement réagi en rétablissant la protection des frontières nationales. La diversité de ces réactions illustre le lien inextricable entre les préoccupations économiques et humanitaires et la politisation des différentes perspectives quant aux réponses potentielles à ces préoccupations.

Dit de façon simpliste, un point de vue sur la crise migratoire mettait en évidence le coût économique pour les États membres de l'accueil d'un nombre élevé de migrants (Poddar 2016). Ce constat plaçait les politiques sociales nationales au premier plan de toute argumentation sur le coût et les avantages de l'accueil des migrants (en particulier des demandeurs d'asile), en particulier dans des États comme la Grèce où les dépenses publiques avaient déjà été fortement réduites en raison des mesures d'austérité. L'argument politique lié à cette ligne de pensée était que l'accueil des réfugiés mettait à rude épreuve les dispositifs de l'État-providence et renforçait ainsi l'idée que la protection sociale et les services sociaux relevaient de la compétence nationale. Certains

États membres ont vu au contraire l'intérêt d'accueillir un nombre suffisant de jeunes travailleurs pour faire face à la pénurie croissante de main-d'œuvre dans leur pays, tandis qu'une perspective plus humanitaire présidait indirectement à la politique sociale en mettant en exergue le concept de responsabilité sociale fondamentale ainsi que les conditions de vie de personnes séjournant sur le sol européen. Un autre effet de la crise migratoire indirectement lié au domaine social de l'UE a consisté en l'émergence du nationalisme dans les débats politiques, soit par le biais de la politique identitaire, soit par celui d'opinions anti-européennes suscitées par la proposition de système de quotas.

La mesure dans laquelle la montée des discours nationalistes et des stratégies populistes constitue une crise, plutôt qu'une tendance électorale éphémère, demeure à déterminer (Copeland 2015; Müller 2016; Zielonka 2017). Quoi qu'il en soit, de nombreux partis politiques nationalistes et/ou d'extrême droite des États membres de l'UE se caractérisent par leur volonté de maintenir un État social fort. Contrairement aux partis conservateurs plus conventionnels de centre droit, de nombreux partis d'extrême droite nationaliste ont développé de manière agressive des programmes politiques promettant des avantages sociaux accrus et rejetant les mesures d'austérité, tout en déclarant fréquemment que les bienfaits de l'État-providence devaient se limiter aux personnes « appartenant » au pays⁵.

Indépendamment des ravages qu'il pourrait entraîner à court et à moyen terme, le Brexit — qui n'a pas encore été réalisé à ce jour — pourrait offrir des opportunités à la fois au Royaume-Uni et à l'UE (Cini et Verdun 2018). Le rôle d'État membre eurosceptique joué de longue date par le Royaume-Uni — comme en témoignent par exemple l'*opt-out* en matière de politique sociale dans la période comprise entre le traité de Maastricht de 1992 et le traité d'Amsterdam de 1997 ainsi que son rejet de la monnaie unique — a utilement servi de bouclier aux autres pays qui résistaient à l'intégration politique tout en applaudissant l'approfondissement de l'intégration économique. Souvent considéré comme une crise, le vote du Brexit pourrait plutôt être présenté comme un « choc » dans la mesure où le référendum de 2016 constitue le premier coup dur porté à l'élargissement dans l'histoire de l'intégration européenne d'après-guerre (Cini et Verdun 2018). En fonction du moment et des conditions de sortie définitive du Royaume-Uni, des possibilités de changement tant en termes de forme que de fond de la gouvernance supranationale pourraient être envisagées. En ce qui concerne la politique sociale, dans laquelle le Royaume-Uni a historiquement opposé une résistance constante aux réglementations de l'UE sur le temps de travail ainsi que dans d'autres domaines de gouvernance liés à l'emploi et aux affaires sociales, le Brexit pourrait ouvrir des possibilités de négociation politique après le divorce du Royaume-Uni avec l'UE (Hantrais *et al.* 2019). À tout le moins, le Brexit a permis de mettre en évidence les racines sociales du mécontentement politique vis-à-vis de l'UE (Clegg 2017). À l'avenir, si le Brexit devait finalement avoir lieu, il pourrait également avoir des conséquences imprévues sur l'évolution de la politique sociale dans l'UE, les États membres de l'UE et le Royaume-Uni (Hantrais 2019). En fait, au moment de la

5. La recherche sur l'idée de « chauvinisme de l'État-providence » est pertinente en l'occurrence ; voir par exemple Finnsdottir et Hallgrímsson (2019) sur le Parti du peuple danois, le Parti norvégien du progrès et les démocrates suédois.

rédaction du présent chapitre, certains rapports⁶ ont rapidement évoqué la possibilité que le gouvernement conservateur dégrade les normes sociales au Royaume-Uni peu après avoir quitté l'UE, malgré ses promesses (Financial Times 2019).

Pris ensemble, les événements ci-dessus sont souvent qualifiés de « crises », mais pourraient être plus précisément décrits historiquement comme des « moments cruciaux⁷ » pour l'orientation et la portée plus générales de la construction européenne (Natali et Vanhercke 2013; D'Erman et Verdun 2018). Dans le contexte de la dimension sociale de l'UE, qui n'a en grande partie regroupé que les politiques les plus pertinentes pour le marché unique (c'est-à-dire celles qui sont influencées par des facteurs qui affectent la libre circulation des travailleurs), ces moments cruciaux soulignent l'association du « social » et du « politique » pour de nombreux acteurs de l'UE. Cette association a été particulièrement visible au lendemain de la crise de la dette souveraine, lorsque les débats sur les mesures d'austérité ont politisé la question des dépenses publiques en matière sociale. Mais elle concerne également les débats autour de l'acceptation et de l'intégration des migrants, ainsi que de la conception nationaliste d'extrême droite de ce qui constitue une communauté sociale. Elle a posé la question du type d'union que devrait devenir l'UE, tout en mettant davantage l'accent sur la question de l'investissement social dans les travaux universitaires sur l'intégration européenne (Vandenbroucke *et al.* 2011; Commission européenne 2013; de la Porte et Natali 2018). Les réponses de l'UE aux crises ont toutes été conçues (dans une certaine mesure) comme des outils partiels pour faire face aux aspects les plus saillants de ces différentes crises. L'absence d'intégration politique, que ce soit en raison de la non-existence d'une union budgétaire, d'un manque de sentiments partagés sur la question des demandeurs d'asile ou de l'absence d'une conception solidaire de la place des politiques sociales dans le champ des compétences réglementaires de l'UE, a des implications importantes pour le développement du domaine social dans l'architecture institutionnelle globale de l'UE.

Conclusion

Les vingt dernières années ont apporté de nouveaux défis en matière de politique sociale et d'élaboration des politiques publiques dans une UE toujours dominée par des considérations économiques. L'UEM, l'expansion de la zone euro et la crise de la dette souveraine ont accéléré la formation de nouvelles structures institutionnelles qui ont à la fois renforcé certains domaines de l'architecture intergouvernementale existante et créé de nouvelles compétences au niveau supranational. Cependant, ces évolutions n'ont pas inclus l'expérimentation plus complète d'un modèle social européen — alors même qu'elle était attendue et défendue par des universitaires, des syndicalistes et des décideurs politiques que préoccupait la faible empreinte sociale de l'UE (voir par

6. L'un de ces rapports est un document intitulé « Mise à jour à destination de l'EPSPG (*Economic Partnership Steering Group*) sur des négociations équitables » qui, selon le Financial Times, indique que le Royaume-Uni « était ouvert à des écarts significatifs » (Financial Times 2019).

7. Ce terme provient de la perspective institutionnaliste historique du développement politique. Les acteurs politiques sont ancrés dans des trajectoires institutionnalistes en tant que produit des circonstances historiques et du concept de « rendements croissants ». Des moments cruciaux, prévus ou non, peuvent parfois servir à orienter les chemins institutionnels dans des directions non voulues (Pierson 2000).

exemple Verdun 2000 ; Magnusson et Stråth 2001 ; Martin et Ross 2004 ; Jepsen et Serrano Pascual 2005 ; Vandembroucke 2013 ; Schiek 2013). Compte tenu en particulier des effets très visibles de la crise financière et des mesures d'austérité sur le taux de chômage et les services publics dans les États membres de l'UEM les plus durement touchés par la crise de la dette souveraine, certains de ces défenseurs espéraient des actions plus fortes de l'UE pour investir dans le modèle social européen et le développer davantage. Toutefois, les nouveaux cadres institutionnels mis en place pendant la crise, notamment les procédures de surveillance et de recommandation du Semestre européen, ont naturellement mis en évidence davantage de domaines de la politique sociale, notamment ceux liés à l'inclusion sociale, à la participation au marché du travail et à l'adéquation des prestations de protection sociale. Ces changements ont été en grande partie effectués dans le but de maintenir la force du marché unique de l'UE et d'affirmer sa crédibilité financière auprès des marchés globaux. En revanche, la crise migratoire de 2015 n'a pas suscité le même degré de changements institutionnels de cette nature, pas plus qu'elle n'a accru de manière significative la place de l'inclusion sociale au sein de la Commission ou d'autres organes de décision. D'autres défis qui se sont récemment posés à l'UE, tels que le Brexit et la montée du sentiment nationaliste dans les débats politiques, devraient avoir un impact mitigé sur la dimension sociale du processus décisionnel de l'UE, dans la mesure où le degré d'approfondissement des débats que pourrait laisser présager chacun de ces défis est lié aux tensions inhérentes au style de gouvernance de l'UE. Si le Royaume-Uni quitte effectivement l'UE, cela marquera aussi le départ d'une puissante voix (historiquement) d'opposition. Cette situation peut faciliter l'élaboration d'ensembles de mesures sociales acceptables par tous.

Les perspectives en ce qui concerne la dimension sociale de l'UE dépendent, comme toujours, des négociations politiques et des évolutions sous-jacentes à l'intégration (Bailey 2017). Étant donné que les politiques de protection sociale varient considérablement d'un État membre à l'autre, les propositions d'intégration plus poussée dans le domaine social (par exemple, une « Union européenne sociale ») nécessitent une action politique délibérée (Ferrera 2018 ; Hemerijck 2018). Malgré le plaidoyer et l'utilité d'un dialogue social entre partenaires sociaux au niveau de l'UE pour soutenir la dimension sociale de l'élaboration des politiques, la crise de la dette souveraine a engendré de nouveaux mécanismes conçus pour la stabilité financière, mais sans amélioration correspondante du statut ou de la responsabilité du partenariat social (Pochet et Degryse 2013). Les origines et l'évolution de la politique sociale de l'UE démontrent que l'intégration économique a souvent, sinon toujours, constitué la motivation des évolutions politiques réussies — l'accent étant mis sur l'harmonisation des opportunités d'emploi et des marchés du travail au sein du marché unique. Il est peut-être raisonnable d'avancer que les perspectives pour la dimension sociale de l'UE dépendent actuellement de l'avenir de l'UEM, de l'intégration de la zone euro et de l'issue du Brexit. Un changement de leadership politique ouvre la porte à un changement d'agenda politique et à un engagement plus fort à atteindre des objectifs audacieux. L'UE a généralement eu besoin du leadership du tandem franco-allemand ainsi que de la Commission européenne. Les mécanismes de réaction aux crises ont montré que la nécessité de maintenir la stabilité financière de la monnaie unique pouvait conduire au développement de politiques structurelles (y compris des politiques sociales) dans les États membres, encore davantage axées sur l'approfondissement de l'intégration

économique. La dimension sociale de l'UEM a donc toujours été et continue d'être, à ce jour, un moteur important de l'évolution future de la politique sociale. Les prochaines années se révéleront déterminantes pour le type de régime politique que l'UE souhaite devenir et pour déterminer si cette vision englobera plus ou moins d'Europe sociale. Pour ceux d'entre nous qui souhaitent voir l'Union européenne sociale se développer davantage, il faut espérer qu'au moment où l'Union européenne entrera dans une nouvelle mandature, avec une nouvelle Commission, un nouveau Parlement et un président français désireux de promouvoir un agenda d'intégration fort, les initiatives en faveur de l'Europe sociale pourront se développer plus vite et plus loin dans les années à venir.

Références

- Anderson K. M. (2015) *Social Policy in the European Union*, New York, Palgrave MacMillan.
- Armstrong K. A. (2012) EU social policy and the governance architecture of Europe 2020, *Transfer*, 18 (3), 285–300. DOI: 10.1177/1024258912448600
- Ashiagbor D. (2001) EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From 'Social Policy' to 'Employment Policy', *European Law Journal*, 7 (3), 311–330. <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00132>.
- Bailey D. (2017) Obstacles to 'Social Europe', in Kennett P. and Lendvai-Bainton N. (dir.) *Handbook of European Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 108–125.
- Bauer M. W. et Becker S. (2014) The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance, *Journal of European Integration*, 36 (3), 213–229. DOI: 10.1080/07036337.2014.885750
- Bekker S. (2014) EU coordination of welfare states after the crisis: further interconnecting soft and hard law, *International Review of Public Administration*, 19 (3), 296–307. DOI: 10.1080/12294659.2014.966891
- Blyth M. (2013) *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.
- Börzel T. A. (2016) From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics, *Journal of Common Market Studies*, 54 (8), 8–31.
- Burgess M. (2000) *Federalism and the European Union: The Building of Europe, 1950–2000*, Londres, Routledge.
- Chang M. (2016) The (Ever) Incomplete Story of Economic and Monetary Union, *Journal of Contemporary European Research*, 12 (1), 486–501.
- Chung H., Bekker S. et Houwing H. (2012) Young people and the post-recession labour market in the context of Europe 2020, *Transfer*, 18 (3), 301–317.
- Cichowski R. A. (2009). *The European Court and Civil Society. Litigation, Mobilization and Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cini M. et Verdun A. (2018) The Implications of Brexit for the Future of Europe, in Martill B. and Staiger U. (dir.) *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, Londres, CL Press, 63–71. DOI 10.14324/111.9781787352759
- Clegg D. (2017) Le Brexit, le marché du travail britannique et les leçons pour l'Europe sociale, in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2017*, Bruxelles, ETUI et OSE, 33–52.
- Collins D. (1975) *The European Communities: The Social Policy of the First Phase, Vol. 2, The European Economic Community 1958–1972*, Londres, Martin Robertson.

- Commission européenne (2013) Social Investment through the European Social Fund, Commission Staff Working Document, SWD (2013) 44 final du 20 février 2013.
- Commission européenne (2018) Socle européen des droits sociaux. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr
- Conant L. (2002) *Justice Contained: Law and Politics in the European Union*, Ithaca, Cornell University Press.
- Copeland P. (2015) 'The European Union and the Social Deficit' Representation, *Journal of Representative Democracy*, 51 (1), 93–106.
- Copeland P. et Daly M. (2018) The European Semester and EU social policy, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56 (5), 1001–1018.
- Copeland P. et ter Haar B. (2013) A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool, *Journal of European Social Policy*, 23 (1), 21–36. DOI: 10.1177/0958928712463157
- Cram L. (1993) Calling the Tune Without Paying the Piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Community social policy, *Policy and Politics*, 21 (2), 135–146. DOI: 10.1332/030557393782453899.
- Cram L. (1994) The European commission as a multi-organization: Social policy and IT policy in the EU, *Journal of European Public Policy*, 1 (2), 195–217.
- Cram L. (1997) *Policy-Making in the European Union Conceptual Lenses and the Integration Process*, Londres, Routledge.
- Crespy A. (2015) The Vanishing Promise of a More 'Social' Europe; Public Services Before and After the Debt Crisis, in Crespy A. et Menz G. (dir.) *Social Policy and the Eurocrisis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 114–139.
- Crespy A. et Menz G. (2015a) Commission entrepreneurship and the debasing of social Europe before and after the Eurocrisis, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 753–768.
- Crespy A. et Menz G. (dir.) (2015b) *Social Policy and the Eurocrisis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Crespy A. et Menz G. (2015c) Conclusion: Social Europe is Dead. What's Next?, in Crespy A. et Menz G. (dir.) *Social Policy and the Eurocrisis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 182–210.
- Crespy A. et Vanheuverzwijn P. (2019) What 'Brussels' means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?, *Comparative European Politics*, 17 (1), 92–111.
- Crum B. (2015) A Multi-Layered Social Europe? Three Emerging Transnational Social Duties in the EU, in Crespy A. et Menz G. (dir.) *Social Policy and the Eurocrisis: Quo Vadis Social Europe?*, Palgrave MacMillan, 161–181.
- Daly M. (2006) EU Social Policy after Lisbon, *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), 461–481.
- Daly M. (2012) Paradigms in EU social policy: A critical account of Europe 2020, *Transfer*, 18 (3), 273–284.
- Daly M. (2019) *Social Policy and European Union Politics*, Oxford Research Encyclopedia, août 2019.
- Dawson M. (2009) The Ambiguity of Social Europe in the Open Method of Coordination, *European Law Review* 34 (1), 55–79. <https://ssrn.com/abstract=1350367>
- Dawson M. (2015) The Legal and Political Accountability Structure of Post-Crisis EU Economic Governance, *Journal of Common Market Studies*, 53 (5), 976–993. <https://doi.org/10.1111/jcms.12248>

- D'Erman V. et Verdun A. (2018) Introduction: integration through crises, *Review of European and Russian Affairs*, 12 (1), ISSN 1718–4835.
- D'Erman V., Haas J., Schulz D. et Verdun A. (2019) Measuring Economic Reform Recommendations under the European Semester: 'One Size Fits All' or Tailoring to Member States?, *Journal of Contemporary European Research*, 15 (2), 194–211. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.999> et www.jcer.net
- de Búrca G. et Scott J. (2006) *Law and New Governance in the EU and the US*, Oxford et Portland, Hart Publishing.
- de la Porte C. et Pochet P. (dir.) (2002) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.
- de la Porte C. et Pochet P. (2012) Why and How (still) Study the Open Method of Co-ordination (OMC)?, *Journal of Social Policy*, 22 (3), 336–349.
- de la Porte C., Pochet P. et Room B. G. (2001) Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU, *Journal of European Social Policy*, 11 (4), 291–307.
- de la Porte C. et Heins E. (2016) A new era of European integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis, *Comparative European Politics*, 13 (1), 8–28. DOI: 10.1057/cep.2014.39
- de la Porte C. et Natali D. (2018) Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment, *Journal of European Public Policy*, 25 (6), 828–843. DOI: 10.1080/13501763.2017.1401110
- De Witte B. (2005) The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options: A Legal Perspective, in Curtin D., Kellermann A. E. et Blockmans S. (dir.), *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, La Haye, T.M.C. Asser Press, 21–38.
- Dinan D., Nugent N. et Paterson W. E. (dir.) (2016) *The European Union in Crisis*, Londres, Red Globe Press.
- Enderlein H. et Verdun A. (dir.) (2010) *EMU and Political Science: What Have We Learnt*, Londres, Routledge.
- Estathiou K. et Wolff G. (2018) Is the European Semester effective and useful?, *Policy Contribution*, 9, Bruxelles, Bruegel.
- Eurostat (2016) Communiqué de presse : Demandes d'asile dans les États membres de l'UE, 4 mars 2016. <http://bit.ly/2YUODPE>
- Fabbrini S. (2016) Au-delà de la désintégration : perspectives politiques et institutionnelles de l'UE, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) (2016) *Bilan social de l'Union européenne 2016*, Bruxelles, ETUI et OSE, 13-32.
- Falkner G. (1998) *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, Londres, Routledge.
- Falkner G. (2013) The European Union's social dimension, in Cini M. et Pérez– Solórzano Borragán N. (dir.) *European Union Politics*, 4th edition, Oxford, Oxford University Press, 268–280.
- Feenstra S. (2017) How Can the Viking/Laval Conundrum Be Resolved? Balancing the Economic and the Social: One Bed for Two Dreams?, in Vandenbroucke F., Barnard C. et de Baere G. (dir.) *A European Social Union After the Crisis UK*, Cambridge, Cambridge University Press, 309–343.
- Ferrera M. (2003) Reforming the European Social Model: Dilemmas and Perspectives, *European Legacy*, 8 (5), 587–598.

- Ferrera M. (2018) L'Union sociale européenne : comment la reconstituer?, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 17-34.
- Financial Times (2019) Fears rise over post-Brexit workers' rights and regulations: UK considers diverging on rules despite 'level playing field' promises to EU, 25 octobre 2019. <https://www.ft.com/content/5eb0944e-f67c-11e9-9ef3-eca8fc8f2d65>
- Finnsdottir M. et Hallgrimsdottir H. K. (2019) Welfare State Chauvinists? Gender, Citizenship, and Anti-democratic Politics in the Welfare State Paradise, Lausanne, *Frontiers in Sociology*. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2018.00046>
- Gold M. (dir.) (1993) *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*, Londres, Macmillan.
- Graziano P. et Hartlapp M. (2019) The end of Social Europe? Understanding EU social policy change, *Journal of European Public Policy*, 26 (10), 1484–1501. DOI: 10.1080/13501763.2018.1531911
- Greer S. (2008) *Becoming European: How France, Germany, Spain and UK Engage with European Union Health Policy*, Research report, Londres, Nuffield Trust.
- Haas J., D'Erman V., Schulz D. et Verdun A. (2020) Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention?, *Journal of European Integration* 42(3).
- Haas E.B. (1964) *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*, Stanford, Stanford University Press.
- Hantrais L. (2007) *Social Policy in the European Union*, 3ème édition, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hantrais L. (2019) *What Brexit Means for EU and UK Social Policy*, Bristol, Bristol University Press.
- Hantrais L., Stewart K. et Cooper K. (2019) Making sense of the social policy impacts of Brexit, *Contemporary Social Science*, 14 (2), 242–255. DOI: 10.1080/21582041.2019.1572217
- Heipertz M. et Verdun A. (2004) The dog that would never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact, *Journal of European Public Policy*, 11 (5), 765–780. DOI: 10.1080/1350176042000273522
- Heipertz M. et Verdun A. (2010) *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hemerijck A. (2002) The Self-transformation of the European Social Model(s), in Esping-Anderson G. (dir.) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 173–214.
- Hemerijck A. (2018) Who's afraid of the European Social Union? A contribution to the ESU debate, *EU Visions*, 3 décembre 2018.
- Hoskyns C. (1996) *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*, Londres, Verso.
- Howarth D. et Verdun A. (dir.) (2019) *Economic and Monetary Union at Twenty: A Stocktaking of a Tumultuous Second Decade*, mimeo.
- Hurrelmann A. (2018) Democracy in the European Union, in Verdun A., Brunet-Jailly E. et Hurrelmann A. (dir.) *European Union Governance and Policy-making: A Canadian Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 341–360.
- Jacobsson K. (2004) Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy, *Journal of European Social Policy*, 14 (4), 355–70.

- Jensen C. S. (2000) Neofunctionalist theories and the development of European social and labour market policy, *Journal of Common Market Studies*, 38 (1), 71–92.
- Jepsen M. et Serrano Pascual A. (2005) The European Social Model: An exercise in deconstruction, *Journal of European Social Policy*, 15 (3), 231–245.
- Jones E., Kelemen D. et Meunier S. (2016) Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration, *Comparative Political Studies*, 49 (7), 1010–1034.
- Kelemen D. (2003) The structure and dynamics of EU federalism, *Comparative Political Studies*, 36 (1–2), 184–208.
- Lavenex S. (2018) Failing Forward Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, *Journal of Common Market Studies*, 56 (5), 1195–1212. <https://doi.org/10.1111/jcms.12739>
- Leibfried S. (2010) Social policy left to the judges and the markets?, in Wallace H., Pollack M. et Young A. R. (dir.) *Policy-making in the European Union*, 6th edition, Oxford, Oxford University Press, 253–281.
- Leibfried S. et Pierson P. (1992) Prospects for Social Europe, *Politics & Society*, 20 (3), 333–366.
- Lindberg L. N. et Scheingold S. A. (dir.) (1970) *Europe's Would Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Lörcher K. et Schömann I. (2016) The European Pillar of Social Rights: Critical Legal Analysis and Proposals, Report 139, Bruxelles, ETUI. <https://ssrn.com/abstract=2859976> et <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2859976>
- Ludlow N. P. (1999) Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965–1966, *Contemporary European History*, 8 (2), 231–248.
- MacRae H. (2010) The EU as a Gender Equal Polity: Myths and Realities, *Journal of Common Market Studies*, 48, 155–174.
- MacRae H. et Wood D. E. (2018) The Social Dimension of the European Union, in Verdun A., Brunet-Jailly E. and Hurrelmann A. (dir.) *European Union Governance and Policy-making: A Canadian Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 271–297.
- Magnusson L. et Stråth B. (dir.) (2001) *From the Werner Plan to the EMU, in Search of a Political Economy for Europe*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang.
- Martin A. et Ross G. (2004) *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Müller J.-W. (2016) *What is Populism?*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Mushaben J. M. (2017) *Wir schaffen das! Angela Merkel and the European Refugee Crisis*, *German Politics*, 26 (4), 516–533.
- Natali D. et Vanhercke B. (dir.) (2013) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI et OSE.
- Pierson P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94 (2), 251–267.
- Pochet P. (2005) The Open Method of Coordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective, in Pochet P. et Zeitlin J. (dir.) *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 37–82.
- Pochet P. et Degryse C. (2013) Monetary union and the stakes for democracy and social policy, *Transfer, European Review of Labour and Research*, 19 (1), 103–116.
- Poddar S. (2016) European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?, *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 43. <http://repository.upenn.edu/sire/43>

- Radaelli C. M. (1999) *Technocracy in the European Union*, Londres, Routledge.
- Rhodes M. (2010) *Employment policy: Between efficacy and experimentation*, in Wallace H., Pollack M. et Young A. R. (dir.) *Policy-making in the European Union*, 6ème édition, Oxford, Oxford University Press, 283–306.
- Savage J. et Verdun A. (2016) *Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the euro area crisis: a study of five Directorates-General*, *Journal of Economic Public Policy*, 23 (1), 101–118.
- Savage J. et Howarth D. (2018) *Enforcing the European Semester: the politics of asymmetric information in the excessive deficit and macroeconomic imbalance procedures*, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 212–230. DOI: 10.1080/13501763.2017.1363268
- Scharpf F. W. (2009) *The Asymmetry of European Integration or why the EU cannot be a 'Social Market Economy'*, Working Paper Series, 6, Berlin, Kolleg-Forscherguppe (KFG) 'The Transformative Power of Europe', Free University Berlin.
- Scharpf F. W. (2002) *The European social model: coping with the challenges of diversity*, *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 645–670.
- Schiek D. (dir.) (2013) *The EU Economic and Social Model in the Global Crisis*, Londres, Routledge.
- Schimmelfennig F. (2018) *European Integration (Theory) in Times of Crisis: A Comparison of the Euro and Schengen Crises*, *Journal of European Public Policy*, 25 (7), 969–989.
- Schmidt V. A. (2016). *Reinterpreting the Rules By Stealth*, in *Times of Crisis: A Discursive Institutional Analysis of the European Central Bank and the European Commission*, *West European Politics*, 39 (5), 1032–1052.
- Schmitter P. C. (2000) *How to Democratize the European Union... And why bother?*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Senden L. (2005) *Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet?*, *Electronic Journal of Comparative Law*, 9 (1). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=943063
- Streck W. (1995) *Neo-voluntarism: A new European social policy regime*, *European Law Journal*, 1 (1), 31–59.
- TFUE (2007) *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007*, Luxembourg, Journal officiel de l'Union européenne, (2007/C 306/01), 17 décembre 2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=FR>
- Tömmel I. et Verdun A. (dir.) (2008) *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, Lynne Rienner Publishing.
- Trubek D. M. et Trubek L. G. (2005) *Hard and soft law in the construction of social Europe: The role of the Open Method of Co-ordination*, *European Law Journal* 11 (3), 343–364.
- Vandenbroucke F. (2013) *Why we need a European Social Union, Reflets et Perspectives*, LII, 2013 (2–3), 97–112. DOI: 10.3917/rpve.522.0097
- Vandenbroucke F. et Vanhercke B. (2014) *A European Social Union: 10 tough nuts to crack*, Brussels, Friends of Europe. https://pure.uva.nl/ws/files/2554065/161167_475562.pdf
- Vandenbroucke F., Barnard C. et de Baere G. (dir.) (2017) *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. et Palier B. (2011) *The EU Needs a Social Investment Pact*, Paper series, Opinion paper 5, Bruxelles, Observatoire social européen (OSE). http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijck-Palier_2011.pdf

- Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) (2017) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE.
- Vanheuverzwijn P. et Crespy A. (2018) Macro-economic coordination and elusive ownership in the European Union, *Public Administration*, 96 (3), 578–593.
- Verdun A. (1996) An Asymmetrical Economic and Monetary Union in the EU: Perceptions of Monetary Authorities and Social Partners, *Revue d'intégration européenne, Journal of European Integration*, 20 (1), 59-81.
- Verdun A. (2000) *European Responses to Globalization and Financial Market Integration, Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, New York, St. Martin's Press.
- Verdun A. (2003) La nécessité d'un «gouvernement économique» dans une UEM asymétrique. Les préoccupations françaises sont-elles justifiées? *Politique Européenne*, 10, 11-32.
- Verdun A. (2013a) The building of economic governance in the European Union, *Transfer, European Review of Labour and Research*, 19 (1), 23–35.
- Verdun A. (2013b) The European Currency in Turbulent Times – Austerity policy made in Brussels the only way out?, in Schiek D. (dir.) *The EU Economic and Social Model in the Global Crisis, Interdisciplinary Perspectives*, Londres, Routledge, 45–70.
- Verdun A. (2015) A Historical Institutionalist Explanation of the EU's Responses to the Euro Area Financial Crisis, *Journal of European Public Policy*, 22 (2), 219–237.
- Verdun A. (2016) The Federal Features of the EU: Lessons from Canada, *Politics and Governance* 4 (3). <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.598>
- Verdun A. (2018) Institutional Architecture of the Euro Area, *Journal of Common Market Studies*, 56 (S1), 74–84. <https://doi.org/10.1111/jcms.12773>
- Verdun A. et Zeitlin J. (2018) Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice, *Journal of European Public Policy*, 25 (S2), 137–148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>
- Zeitlin J. (2010) Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination, in Marlier E., Natali D. avec Van Dam R. (dir.) *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 253–274.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2018) 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://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>
- Zielonka J. (2017) The remaking of the EU's borders and the images of European architecture, *Journal of European Integration*, 39 (5), 641–656.

Tous les liens ont été vérifiés le 28 novembre 2019.

Chapitre 3

Équilibrer les droits fondamentaux sociaux et économiques au sein de l'UE : à la recherche d'une meilleure méthode

Sacha Garben

Introduction

Les droits sociaux sont à la mode. En novembre 2017, les présidents des institutions européennes ont solennellement proclamé le Socle européen des droits sociaux (SEDS). Plusieurs actes législatifs, dont une directive relative aux conditions de travail transparentes et prévisibles et une autre concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, ont déjà été adoptés dans le cadre de la mise en œuvre en cours du SEDS (Garben 2019a ; Sabato *et al.* 2018). Loin de se dissiper, l'élan en faveur d'une Europe des droits sociaux continue à se renforcer. Lors de son discours devant le Parlement européen, la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a annoncé un « plan d'action pour donner vie à notre socle des droits sociaux », comprenant un salaire minimum, un régime de réassurance chômage, une garantie pour l'enfance et des investissements dans l'éducation (von der Leyen 2019).

Si les droits sociaux sont politiquement à la mode à Bruxelles et au-delà, ils ne sont bien sûr pas nouveaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne (UE). Il y a vingt ans, au moment de la publication de la première édition du « Bilan social de l'Union européenne » (Degryse et Pochet 2000), l'ordre juridique de l'UE comportait une Charte dotée des mêmes droits sociaux que ceux récemment réaffirmés dans le SEDS, auxquels tous les États membres avaient souscrit à l'époque : la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (ci-après « Charte communautaire¹ »). Tout comme le SEDS, la Charte communautaire n'était pas juridiquement contraignante et n'offrait donc, en tant que telle, aucun droit opposable aux particuliers. En lieu et place, elle constituait un plan d'action qui a mené à l'adoption d'une série de mesures législatives conférant aux travailleurs des droits sociaux concrets. Une grande partie de l'acquis social actuel résulte de la Charte communautaire et de son programme d'action : les directives sur la santé et la sécurité au travail, la déclaration écrite, le détachement des travailleurs, le temps de travail, les travailleuses enceintes et les jeunes au travail. À bien des égards, on peut considérer que le SEDS reprend la formule gagnante de la Charte communautaire dans le but de revigorer la dimension sociale de l'intégration européenne.

1. La Charte communautaire a été adoptée en 1989, mais initialement sans le Royaume-Uni, qui a adhéré en 1997 suite à un changement de gouvernement.

On peut s'interroger sur la nécessité d'une réaffirmation des droits sociaux pour relancer l'Europe sociale, sachant qu'avec le traité de Lisbonne, encore relativement récent, les droits sociaux avaient acquis une place encore plus importante dans la construction juridique européenne : ils font en effet partie intégrante de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (ci-après « Charte de l'UE »), qui est contraignante et possède le même statut juridique que les traités². La période comprise entre le traité de Lisbonne et le SEDS a cependant été marquée par une grave crise économique et financière, caractérisée par de sévères mesures d'austérité ayant profondément affecté le contexte social de millions de citoyens européens. À la sortie de la crise, l'Europe se devait de reconstruire son credo social et le SEDS offre une plate-forme politique appropriée à cet effet. Mais il ne s'agit pas que de politique ; par le biais des « mesures de mise en œuvre » du SEDS telles que les nouvelles directives sociales susmentionnées, il apporte une valeur ajoutée concrète sur le plan juridique (Garben 2019a ; Clauwaert 2018).

Bien que la Charte de l'UE soit juridiquement contraignante et possède un statut de droit primaire, elle s'applique principalement aux institutions de l'UE et aux États membres uniquement lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union. Autrement dit, les droits sociaux qui y sont contenus requièrent en réalité des mesures législatives de l'UE pour être vraiment utiles aux travailleurs dans leur vie quotidienne. Le SEDS peut être considéré comme un catalyseur en faveur de l'adoption de telles mesures de « mise en œuvre » des droits sociaux énoncés dans la Charte de l'UE (et dans le SEDS lui-même).

Je considère donc que la réaffirmation des droits sociaux par le SEDS constitue un ajout utile au droit social européen quand bien même l'essentiel de son contenu figurait déjà dans la Charte communautaire et la Charte de l'UE (sans mentionner une série d'instruments internationaux, voir Garben 2018). Le SEDS ne résout pourtant pas un problème fondamental en matière de droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne : la question de savoir comment les équilibrer par rapport aux droits économiques en cas de conflit. La tension entre les libertés du marché intérieur et les droits sociaux est devenue un élément majeur de l'histoire de l'Europe sociale de la décennie écoulée : les arrêts *Viking* et *Laval* ont par exemple joui d'une notoriété dépassant largement le cadre des cercles traditionnels du droit européen. Plus récemment, la liberté d'entreprise telle que décrite dans la Charte de l'UE s'est révélée constituer un nouveau facteur de remise en question des droits sociaux.

Ce chapitre examine les conflits les plus importants entre les droits sociaux et économiques dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (section 1). Tout en étant favorable à l'argument selon lequel ces arrêts ne protègent pas suffisamment les droits sociaux, mais favorisent plutôt les intérêts économiques, le chapitre propose finalement une autre approche pour conceptualiser et équilibrer les intérêts économiques et sociaux en termes juridiques. Cette approche met davantage l'accent sur le caractère démocratique du processus décisionnel au niveau de l'UE et des

2. La Charte de l'Union européenne avait été adoptée à Nice en décembre 2000, mais n'avait aucun effet juridique jusqu'au traité de Lisbonne.

États membres (section 2), plutôt que sur l'imposition d'un résultat « plus social » en tant que tel. La dernière section propose des conclusions et des perspectives d'avenir.

1. « Points sociaux sensibles » : conflits entre droits sociaux et droits économiques

1.1. Le marché intérieur et les droits sociaux

Comme on le sait, au cours du processus d'intégration européenne, la CJUE a donné une interprétation très large des libertés du marché intérieur, ce qui a contribué de manière importante à son approfondissement. Elle a défini comme restriction toute règle nationale empêchant, réellement ou potentiellement, les activités économiques transfrontalières. Ces restrictions peuvent être maintenues lorsqu'elles sont considérées comme justifiées par la poursuite d'un intérêt public légitime, mais uniquement lorsqu'elles se limitent à ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Dans ce cadre, la liberté économique est érigée en règle et tout autre intérêt public, y compris les droits sociaux fondamentaux, en exception. Plus la portée des libertés du marché intérieur s'étend, plus le conflit se déploie, car ces libertés risquent de « couvrir » toute règle nationale de protection des travailleurs. Bien entendu, les conflits ne sont pas toujours résolus en faveur de ces droits économiques très largement interprétés. De nombreuses mesures nationales poursuivant des objectifs sociaux ont été et sont toujours considérées comme justifiées. Mais les arrêts décisifs de la CJUE dans les affaires *Viking*, *Laval* et *Rüffert*³ ont fondamentalement modifié l'équilibre au détriment des droits sociaux.

L'affaire *Laval* concernait une entreprise de construction lettone qui avait remporté un contrat public de rénovation d'une école en Suède, où elle affectait certains de ses travailleurs lettons. Le syndicat suédois de la construction a entamé des négociations avec la filiale suédoise de Laval pour étendre la convention collective sectorielle aux travailleurs détachés et négocier leurs salaires. Lorsque Laval a refusé, le syndicat a bloqué les chantiers de construction, entraînant la faillite de la filiale. La CJUE a estimé que la directive 96/71/CE sur le détachement de travailleurs n'autorisait pas l'imposition à un prestataire de services étranger de l'obligation de mener des négociations sur place avec les syndicats afin de déterminer les taux de rémunération. Elle n'autorisait pas non plus les syndicats à contraindre un prestataire de services étranger à accepter de meilleures conditions que la norme minimale imposée par la directive et réglementée par l'État. La Cour a fondamentalement considéré que la libre prestation de services (article 56 du TFUE) s'appliquait aux actions des syndicats. Invoquant la Charte de l'UE (qui n'était pas contraignante à l'époque), la CJUE a considéré que le droit de grève était un principe général du droit de l'Union, mais elle a également estimé que son exercice pouvait être soumis à des restrictions. Comme l'écrit Hinarejos (2008 : 717) : « Cela a amené la Cour à réaffirmer sa position antérieure sur les droits fondamentaux

3. Affaire C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, ECLI:EU :C:2007:809 ; C-438/05, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:772 ; Affaire C-346/06, *Dirk Rüffert v Land Niedersachsen*, ECLI:EU:C:2008:189.

et les libertés fondamentales de la Communauté européenne : la protection des droits fondamentaux est un intérêt légitime qui peut justifier une restriction des obligations imposées par le droit communautaire. L'exercice du droit fondamental en cause doit cependant 'être concilié avec les exigences relatives aux droits protégés par le traité et conformément au principe de proportionnalité'. Le droit à l'action collective a donc sa place dans le droit communautaire et peut prévoir une exception, mais elle doit être dûment justifiée ».

La Cour a toutefois précisé que la tentative syndicale de faire accepter à Laval des conditions de travail (autres que la rémunération) dépassant le minimum fixé dans la directive sur le détachement des travailleurs ne pouvait être justifiée au regard de l'objectif de protection des travailleurs, puisque la directive répondait déjà suffisamment à cet objectif. S'agissant des négociations salariales, la Cour a expliqué que si un État membre souhaitait protéger les travailleurs, il lui suffisait d'imposer un taux de rémunération minimal au moyen d'une législation ou d'une convention collective universelle. La grève était donc illégale, ce qui a entraîné le versement de dommages et intérêts par le syndicat.

L'affaire *Viking* concernait le ferry-boat Rosella opérant entre la Finlande et l'Estonie sous pavillon finlandais. Viking était propriétaire du Rosella, qui fonctionnait à perte. Le déficit était manifestement dû au fait que Viking était tenu de verser des salaires finlandais, tandis que les ferries estoniens concurrents encouraient des coûts salariaux moins élevés. Viking souhaitait renvoyer le ferry sous pavillon estonien afin de pouvoir payer des salaires inférieurs. Le syndicat finlandais des marins, dont faisait partie l'équipage du Rosella, s'est associé à la Fédération internationale des ouvriers du transport qui a publié, dans le cadre d'une action contre les pavillons de complaisance, une circulaire enjoignant à toutes ses filiales de ne pas négocier avec Viking, empêchant ainsi la société de constituer un équipage estonien. Dans sa décision, la CJUE a confirmé sa position dans l'affaire *Laval* : les dispositions relatives au marché intérieur (cette fois en matière de liberté d'établissement) peuvent être directement invoquées à l'encontre d'une entité privée, telle qu'un syndicat. Contrairement à l'arrêt *Laval*, la Cour a laissé aux juridictions nationales le soin de décider si les objectifs poursuivis par les syndicats au moyen de l'action collective « concernaient la protection des travailleurs », mais elle a également indiqué qu'une telle action ne pourrait plus être considérée comme découlant d'un objectif de protection des travailleurs s'il pouvait être démontré que les emplois ou les conditions de travail en cause n'étaient pas sérieusement menacés (par exemple, lorsque l'employeur a pris l'engagement contraignant de conserver les emplois et les conditions de travail de l'équipage actuel). En outre, les juridictions nationales devraient vérifier si le syndicat ne disposait pas d'autres moyens moins restrictifs de la liberté d'établissement et s'il avait déjà épuisé ces moyens au préalable. S'agissant de la politique de la Fédération internationale des ouvriers du transport contre les pavillons de complaisance, la CJUE a estimé qu'elle ne pouvait être justifiée, car la restriction à la liberté d'établissement était générale, dans la mesure où elle s'appliquerait même si le ferry devait être à nouveau immatriculé dans un État membre offrant de meilleures normes d'emploi à ses travailleurs.

Les arrêts *Laval* et *Viking* ont été suivis, et leurs effets renforcés, par un troisième cas historique. Dans l'affaire *Rüffert*, la Cour a estimé que le droit de l'Union empêchait les États membres d'exiger que, dans les marchés publics, les prestataires versent à leurs employés la rémunération prévue par la convention collective en vigueur sur le lieu où ces services sont rendus. Le raisonnement de la Cour était particulièrement frappant en ce qui concerne la possibilité de justification par des motifs de protection du travailleur : l'exigence d'un niveau de rémunération supérieur au taux de salaire minimum applicable en vertu de la législation nationale ne peut être nécessaire pour la protection des travailleurs — sinon, le même niveau de salaire serait nécessaire au niveau national et/ou de l'ensemble du secteur. Ces trois arrêts ont ainsi simultanément élargi la définition déjà étendue des restrictions potentielles aux dispositions relatives à la libre circulation, et donné l'impression d'adopter une perspective de marché complètement dérégulé. Cette approche revient à considérer toutes les législations nationales applicables aux sociétés étrangères (ainsi que les conventions collectives et les actions collectives menées par les travailleurs en vue d'obtenir ces conventions) comme des restrictions *prima facie*, tout en restreignant les possibilités de justification pour des motifs sociaux (Barnard 2009).

Des bibliothèques sont remplies d'analyses et de commentaires de ces jugements (Joerges et Rodl 2009 ; De Schutter 2011 ; Bücker et Warneck 2011 ; Davies 2008). La majorité s'accorde à dire que, par ces arrêts, la CJUE donne la priorité aux libertés du marché par rapport aux objectifs sociaux. Les commentateurs soulignent en effet l'application horizontale des dispositions du marché intérieur aux organisations de travailleurs, la définition extensive des restrictions à la liberté économique et la priorité accordée à cette liberté par rapport au droit de mener des actions collectives et de faire grève. Préalablement à ces arrêts, la CJUE avait déjà jugé que des normes sociales, telles que certaines règles en matière de travail, pouvaient impliquer une restriction au droit de libre circulation des entreprises. Toutefois, la Cour avait jusque-là mené un contrôle de proportionnalité relativement souple, et confirmé que la plupart des mesures étaient justifiées. De même, lorsqu'elle avait estimé que la liberté d'association pouvait restreindre le marché intérieur, elle en avait tenu les autorités nationales pour responsables, et non les manifestants — tout en laissant une marge d'appréciation à ces autorités nationales⁴. Les arrêts *Laval*, *Viking* et *Rüffert* ont bouleversé la situation : la CJUE a fondamentalement modifié l'équilibre entre les droits économiques et sociaux, entraînant des conséquences réelles et non négligeables.

Ces cas ont changé la donne. Les arrêts ont influencé les procédures d'infraction ultérieures introduites par la Commission, non seulement à l'encontre du pays concerné par l'arrêt, mais également à l'encontre d'autres États membres. Ils ont aussi influencé les autorités et tribunaux nationaux, qui ont adapté leurs actions en conséquence dans les domaines concernés et au-delà. Cela signifie que ce petit nombre de jugements est devenu la norme absolue pour tous les standards de rémunération dans les marchés publics en Europe, pour tous les standards de travail imposés dans la fourniture (potentielle) temporaire de services transfrontaliers et pour toutes les actions collectives engagées contre les libertés du marché dont disposent les

4. Affaire C-112/00, *Eugen Schmidberger v Autriche* [2003] ECR I-5659.

entreprises. Au niveau européen, ces arrêts ont modifié les termes du débat relatif à l'équilibre entre le marché et le social en conférant aux défenseurs d'une des parties un poids considérable sur l'autre, au sein des institutions de l'UE et entre celles-ci, ainsi qu'à l'égard des acteurs nationaux. Les acteurs économiques ont cherché à exploiter au maximum ce nouveau paysage juridique par l'introduction de nouvelles plaintes auprès des tribunaux nationaux, ce qui a débouché sur un renforcement de l'expansion de ces doctrines favorables au marché (Scharpf 2010).

C'est peut-être en réponse aux critiques formulées à l'encontre de cette position endurcie à l'égard des normes en matière de travail⁵ que la CJUE a réajusté sa jurisprudence au bénéfice de l'autonomie de la régulation sociale nationale dans deux arrêts plus récents. Dans l'affaire *Elektrobudowa*⁶, il lui a de nouveau été demandé d'interpréter la directive sur le détachement de travailleurs. Elle concernait 186 travailleurs polonais détachés en Finlande qui estimaient ne pas avoir reçu un salaire suffisant. Ils ont confié leur plainte à un syndicat finlandais, qui a saisi un tribunal national. Ce dernier a ensuite demandé à la CJUE de lui indiquer ce que l'employeur pourrait être obligé de payer aux travailleurs en vertu des règles du pays d'accueil. La Cour s'est rangée du côté syndical, donnant une interprétation étendue de ce que les pays d'accueil pouvaient considérer comme constitutif d'un « niveau de rémunération minimal » obligatoire en vertu de l'article 3 (1) de la directive. Contrairement à l'avocat général, la Cour a estimé qu'il était possible de calculer un salaire minimum en catégorisant les travailleurs par groupes de rémunération sur la base de critères tels que les qualifications, la formation, l'expérience et le type de travail (pour autant que cela soit effectué de manière transparente), et que ce salaire pouvait inclure une indemnité journalière forfaitaire spécifique au détachement, applicable pour toute sa durée, ainsi qu'une indemnisation du temps quotidien consacré au déplacement. La Cour a également estimé que le coût du logement fourni par l'employeur et des titres-repas ne pouvait être déduit des taux de rémunération minimaux payables aux travailleurs. Ce changement important a été suivi dans la décision *Regiopost*⁷. Contrairement à la position de la Commission, la Cour a estimé que l'attribution de marchés publics pouvait être assujettie, en vertu de la loi, à un salaire minimum. Comme le montrent également les différences de positions entre l'avocat général et la Commission européenne, l'application intégrale des doctrines *Laval* et *Rüffert* aurait débouché sur un résultat plus dur que celui atteint par la CJUE. Bien que ces jugements ultérieurs résolvent certaines préoccupations sociales importantes concernant les marchés publics et les travailleurs détachés, ils ne modifient en rien le principe selon lequel l'action collective entreprise par les travailleurs doit respecter les droits de libre circulation des entreprises dans le marché intérieur.

5. Un autre facteur tient peut-être au fait que dans l'affaire *Elektrobudowa*, les travailleurs détachés ont eux-mêmes déposé la plainte, contrairement à *Laval* où la protection des travailleurs était invoquée d'une manière générale, mais pas nécessairement avec l'accord/dans l'intérêt des travailleurs détachés. Dans le cas d'*Elektrobudowa*, les travailleurs finlandais et polonais se sont montrés solidaires, ce qui a pu rendre la CJUE plus réceptive aux arguments syndicaux.

6. Affaire C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto ry v Elektrobudowa Spółka Akcyjna*, ECLI:EU:C:2015:86.

7. Affaire C-115/14, *RegioPost GmbH & Co. KG v Stadt Landau*, ECLI:EU:C:2015:760.

1.2. *Liberté d'entreprise versus protection sociale des travailleurs*

L'article 16 de la Charte de l'UE stipule que « la liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales ». Le libellé indique que cette liberté est intrinsèquement relative et peut être limitée à la fois par des réglementations et des pratiques, ce qui laisse penser qu'il s'agit d'un des droits les plus « faibles » de la Charte de l'UE (Groussot *et al.* 2017) et qu'elle pourrait être considérée comme un principe plutôt que comme un droit (Veneziani 2019; Deakin 2019). L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA 2015 : 3) la considère comme « un des droits les moins traditionnels », qui n'est généralement pas protégé par les instruments internationaux relatifs aux droits humains, et qui n'est pas universellement présent dans le droit constitutionnel des États membres, dont beaucoup n'ont reconnu que très récemment des variantes de ce droit, et certains pas comme un droit constitutionnel (opposable)⁸. Lorsque le droit constitutionnel national reconnaît la liberté d'entreprise, il tend à permettre un champ de limitation relativement large dans l'intérêt général et le conçoit généralement comme un droit des individus à créer une activité économique ou exercer une profession, et non pas un droit relatif à l'exercice général des activités économiques.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA 2015 : 7) considère que « la liberté d'entreprise consiste à permettre l'épanouissement des aspirations et de l'expression individuelles, l'encouragement de l'esprit d'entreprise et de l'innovation et le développement social et économique » et relie dès lors cette liberté à l'agenda politique actuel en matière de croissance. En fonction de la théorie générale de la démocratie constitutionnelle (Tully 2002), on pourrait dire que la dimension constitutionnelle des droits de l'homme consiste à garantir les conditions préalables et le bon fonctionnement d'une démocratie solide (Gearty 2004), et à corriger les résultats décidés à la majorité dans les cas exceptionnels où ces résultats portent injustement atteinte à l'essence de la dignité humaine, de l'égalité et de la liberté. Cela signifie que le contenu (protégé) des droits de l'homme doit être interprété en fonction de ces finalités. La liberté d'entreprise joue un rôle dans la mise en place d'une démocratie solide dans la mesure où elle contribue à autonomiser les individus — en particulier les défavorisés — par le biais de l'activité économique, à prévenir la concentration du pouvoir (économique) et à réduire les inégalités sociales. Cela suggérerait une interprétation selon laquelle le droit vise à encourager la possibilité d'entreprendre une activité individuelle, c'est-à-dire de permettre aux citoyens de créer une activité économique ou d'accéder à un métier, dans le cadre plus large d'un progrès socio-économique et de l'égalité dans la société. Ce droit humain ne constituerait pas, dans une telle interprétation démocratique de la Constitution, une « épée » au service des entreprises dans l'exercice de leurs activités commerciales au détriment des travailleurs, des citoyens et des normes d'intérêt général. Avec le temps, la CJUE semble toutefois développer une interprétation beaucoup plus ferme de la liberté d'entreprise. Comme le note l'Agence des droits fondamentaux de

8. En Belgique, en Grèce, en Lettonie et aux Pays-Bas, les constitutions ne contiennent que des références générales ou vagues. À Malte, la liberté d'entreprise n'est pas un droit opposable devant les tribunaux. Le Royaume-Uni, qui n'a pas de constitution écrite, ne dispose pas de ce droit constitutionnel (pour un aperçu général, voir FRA 2015 : 27).

l'UE (FRA 2015 : 9) : « La Charte devenant juridiquement contraignante en 2009, le droit en est venu à occuper un rôle plus proéminent. Il est utilisé avec plus de vigueur pour équilibrer d'autres droits et étayer les tests de proportionnalité de diverses mesures intrusives. [...] La CJUE a même eu recours à l'article 16 pour équilibrer les droits des travailleurs ».

À cet égard, les arrêts de la CJUE dans *Alemo-Herron*⁹ et *AGET*¹⁰ constituent des évolutions cruciales. Dans l'affaire *Alemo-Herron*, la CJUE a été invitée à interpréter l'article 3 de la directive 2001/23/CE sur le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise. Celui-ci prévoit que les droits et obligations du cédant découlant d'une relation de travail existant à la date du transfert sont transférés au cessionnaire. La directive constitue une harmonisation minimale en ce sens qu'elle n'affecte pas le droit des États membres d'appliquer ou d'introduire des dispositions législatives, réglementaires ou administratives plus favorables aux employés, ni de promouvoir ou d'autoriser des conventions collectives ou des accords entre partenaires sociaux également plus favorables aux travailleurs (article 8). L'affaire concernait la question de savoir si les clauses dynamiques faisant référence à des conventions collectives négociées et convenues après la date du transfert étaient opposables au cessionnaire. La Cour a reconnu que de telles clauses étaient plus favorables pour les travailleurs (par. 24), mais que la directive ne visait pas uniquement à protéger les intérêts des travailleurs, mais plutôt à assurer un juste équilibre entre leurs intérêts et ceux des employeurs (par. 25). La Cour a considéré que les clauses dynamiques ne constituaient pas un juste équilibre, car elles « limitent considérablement la marge de manœuvre nécessaire pour permettre à un cessionnaire privé d'apporter [des] ajustements et des modifications » après le transfert. La Cour a ensuite interprété largement et appliqué avec force la liberté d'entreprise au sens de l'article 16 de la Charte de l'Union européenne, en précisant qu'elle couvrait notamment la liberté de contracter, liberté qu'elle considérait sérieusement réduite par les clauses dynamiques « au point qu'une telle limitation est susceptible de porter atteinte à l'essence même de la liberté d'entreprise » (par. 35). Il en découle qu'en fonction de cette directive d'harmonisation minimale, l'article 16 de la Charte annule le droit des États membres de prendre des mesures plus favorables aux travailleurs.

L'arrêt a fait l'objet de critiques (Prassl 2013 ; Groussout *et al.* 2017). En ce qui concerne l'équilibre du social et de l'économique, la Cour « a sérieusement omis, en l'occurrence, de considérer les droits fondamentaux en lien avec leur fonction sociale » (Prassl 2013). La Cour accorde un très haut niveau de protection à la liberté d'entreprise, droit non traditionnel et supposément faible, tout en ne tenant pas correctement compte de l'intérêt social d'un niveau élevé de protection des travailleurs (Groussout *et al.* 2017). En outre, en ce qui concerne le champ d'application de l'article 16 de la Charte de l'UE, il pourrait être allégué que, dans la mesure où les règles en question n'étaient pas couvertes par la directive (il s'agissait de règles nationales fixant des niveaux de

9. Affaire C426/11, *Mark Alemo-Herron and Others v. Parkwood Leisure Ltd*, ECLI:EU:C:2013:521.

10. Affaire C201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) v. Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, ECLI:EU:C:2016:972.

protection des travailleurs supérieurs à ceux prévus dans l'harmonisation minimale de l'UE), elles n'entraient pas dans le champ d'application du droit de l'Union et que la Charte ne s'appliquait donc pas. Si le champ d'application du droit de l'Union considéré en l'occurrence était celui du marché intérieur, il aurait fallu établir l'existence d'une restriction *prima facie* de l'un des droits du marché intérieur, ce que la Cour n'a pas fait. Cette question soulève de profonds problèmes constitutionnels quant à la nature de l'harmonisation minimale par rapport au champ d'application du droit de l'Union et à l'applicabilité de la Charte, compte tenu notamment du principe d'attribution, qui implique que l'UE doit agir dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés.

L'arrêt *AGET*, qui concerne la législation grecque relative aux licenciements collectifs est également controversé. Il stipule que les protections accordées par la Grèce face aux licenciements collectifs, qui impliquaient la nécessité d'obtenir une autorisation préalable auprès d'une autorité grecque avant l'exécution de ces licenciements, étaient contraires à la liberté d'établissement prévue à l'article 49 TFUE, interprété à la lumière de l'article 16 de la Charte. Après avoir établi une restriction *prima facie* à la liberté d'établissement, la Cour a envisagé la possibilité d'une justification objective des règles nationales en matière de protection des travailleurs et de protection de l'emploi – ce qui était en principe possible « puisque l'Union européenne [...] poursuit un objectif non seulement économique, mais aussi social » (par. 77). Elle a constaté une interférence avec l'article 16 de la Charte. Tout en reconnaissant que l'article 16 pourrait être limité et en notant que « la liberté d'entreprise peut être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique » (par. 85 et 86), la Cour a conclu que les détails du dispositif grec ne respectaient pas la proportionnalité, et enfreignaient dès lors les articles 49 TFUE et 16 de la Charte. L'autorité nationale chargée de se prononcer sur le licenciement collectif prévu disposait d'un trop grand pouvoir discrétionnaire pour interpréter la « situation de l'entreprise » et la « situation du marché du travail » comme des motifs d'opposition aux licenciements.

Ce jugement peut lui aussi être considéré comme favorisant les intérêts économiques par rapport aux intérêts sociaux. Si le ton de la Cour dans l'arrêt *AGET* se montre plus conciliant que dans *Viking*, *Laval*, *Rüffert* et même *Alemo-Herron* (Markakis 2017), il n'en reste pas moins que la liberté économique des entreprises est à nouveau privilégiée par rapport à un système de protection des travailleurs contre les licenciements collectifs. La décision peut être considérée comme politiquement controversée, vu a) le contexte de crise générale en Grèce; et b) le fait que ces règles s'appliquent indistinctement aux entreprises nationales et aux entreprises européennes. S'il est vrai que la Cour indique comment un système national d'examen des licenciements collectifs pourrait être conforme au droit de l'Union¹¹, il est difficile de voir en quoi un système conforme aux critères suggérés par la Cour pourrait s'avérer aussi protecteur que le système grec qu'elle condamne. Bien que ce résultat puisse sans doute être considéré comme

11. La Cour estime que les motifs de refus d'un licenciement collectif ne peuvent pas inclure les « intérêts de l'économie nationale » et que, même si ces motifs peuvent toucher à la « situation de l'entreprise » et aux « conditions du marché du travail », il convient de clarifier les règles indiquant aux entreprises comment ces critères seront appliqués par l'autorité en question, voir par. 96-102 de l'arrêt.

un compromis nécessaire entre les droits sociaux et économiques — le résultat d'un travail d'équilibrage —, le fondement légal de l'application de ces droits économiques à la situation donnée n'en demeure pas moins juridiquement contestable. Appliquées sans discrimination, les règles n'imposent en aucun cas un fardeau supplémentaire aux entreprises étrangères et ne désavantagent même pas les « nouveaux » opérateurs par rapport aux opérateurs établis. Il n'est donc pas certain que la liberté d'établissement prévue à l'article 49 du TFUE trouve à s'appliquer. Deuxièmement, en ce qui concerne l'article 16 de la Charte de l'UE, bien que la Cour utilise un langage « plus doux », elle applique néanmoins une interprétation forte à un droit traditionnellement considéré comme faible. Le texte même de l'article 16 de la Charte stipule que cette liberté (et non ce droit) est subordonnée au respect du droit de l'Union et des législations et pratiques nationales : il ne s'agit donc pas d'un droit qui peut être limité par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales, mais seulement d'une liberté qui peut être reconnue dans la mesure où elle est conforme au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales. Il est donc, dans un premier temps, extrêmement discutable de déterminer s'il s'agit d'un droit qui peut faire l'objet d'une action juridique. Cela suggère, dans un second temps, que la marge d'atténuation au nom de l'intérêt public pourrait être beaucoup plus large que ne le permet la CJUE.

2. Vers un meilleur équilibre des droits sociaux et des droits économiques fondamentaux

L'évaluation qui précède, ainsi que la CJUE elle-même et les commentateurs en général, a mis l'accent sur l'équilibre entre les droits sociaux et les droits économiques, entre les intérêts des travailleurs et ceux des employeurs. Ainsi, pour déterminer si un équilibre correct a été atteint, le critère utilisé consiste à évaluer si les résultats sont suffisamment « sociaux » ou si l'équilibre entre travailleurs et employeurs est suffisamment « juste ». Je soutiens que cette manière de faire doit être modifiée de deux manières importantes.

Premièrement, il faut reconnaître plus clairement que la question de fond portant sur l'équilibre adéquat entre valeurs sociales et économiques est intrinsèquement politique et subjective, contestable et controversée. Dans cette mesure, il n'appartient donc pas au pouvoir judiciaire de rechercher cet équilibre, mais au législateur. On pourrait en effet soutenir que le problème fondamental concernant *Viking* et *Laval*, ainsi que la jurisprudence de la CJUE sur le marché intérieur en général, ne réside pas dans le résultat en lui-même et dans son caractère suffisamment ou insuffisamment social, mais qu'il se situe dans le déficit démocratique qu'il implique (Garben 2017). Cette jurisprudence opère des choix politiques très sensibles sur des questions socio-économiques qui devraient être la pierre angulaire des politiques européenne et nationale, et donc faire l'objet de décisions par le biais du processus législatif. Si, dans toute démocratie constitutionnelle, le mode de décision à la majorité doit se voir circonscrit par certaines valeurs constitutionnelles telles que, en premier lieu, les droits fondamentaux à faire respecter par le pouvoir judiciaire via un contrôle juridictionnel, ce contrôle devrait toutefois être effectué avec autant de retenue que possible : il devrait seulement circonscrire la démocratie — et pas la remplacer par une législation judiciaire. Au cours des dernières décennies, les préoccupations économiques et sociales sont peut-être

devenues trop fermement ancrées dans le constitutionnalisme européen. Plutôt que de constituer le cœur du champ de bataille politico-idéologique qu'elles incarnaient jadis, elles sont devenues des « droits fondamentaux » qui ne relèvent pas du processus décisionnel démocratique, mais servent de base à un contrôle juridictionnel. Bien que ces droits sociaux et économiques soient également protégés par le droit constitutionnel de nombreux États membres, le pouvoir judiciaire tend, dans les ordres juridiques nationaux, à laisser plus de marge au processus législatif pour limiter ces droits dans l'intérêt public, en particulier lorsqu'ils doivent être équilibrés avec d'autres droits fondamentaux.

Deuxièmement, et parallèlement, dans le processus extrêmement délicat de contrôle juridictionnel, le pouvoir judiciaire devrait être guidé non seulement par une démarche de retenue, mais également par un cadre normatif clair dans lequel les valeurs fondamentales qu'il est chargé de défendre doivent être respectées et qui indique comment ces valeurs fondamentales sont liées les unes aux autres, en particulier en cas de conflit. Cela rendrait plus prévisible le processus consistant à statuer sur ces valeurs et droits (la prévisibilité constituant une pierre angulaire de l'État de droit) et fournirait un cadre plus légitime à l'équilibrage que celui guidé par ce qui ne pourra jamais être autre chose qu'une vision subjective de la justice socio-économique. En d'autres termes, un méta-cadre idéologique est nécessaire pour un contrôle constitutionnel au sein de l'ordre juridique de l'UE. Cette idéologie ne devrait toutefois pas relever de l'économie politique, mais de la démocratie constitutionnelle. Dans l'idéal, la CJUE, en tant que cour constitutionnelle de l'Union européenne, pourrait développer une telle théorie, même de manière implicite, comme l'a fait par exemple la Cour constitutionnelle allemande. Le droit primaire de l'UE contient suffisamment de méta-valeurs pour ancrer une telle démarche (voir Garben 2019b).

Certains principes pourraient être élaborés sur la base de la théorie de la démocratie constitutionnelle pour nous éclairer sur la manière dont le pouvoir judiciaire devrait interpréter les normes minimales pour les droits économiques et sociaux en question lors de l'examen des législations nationale et européenne. L'idée centrale est que les droits fondamentaux visent principalement à garantir les conditions nécessaires à une démocratie solide et durable, garantissant ainsi l'égalité (par la mobilité sociale, l'inclusion et l'émancipation, ainsi que la non-discrimination et la correction des asymétries de pouvoir), et à corriger les cas graves d'injustice découlant de décisions prises par une majorité, garantissant ainsi la dignité et la liberté individuelles. En recourant à un tel cadre, il nous est possible de développer plus concrètement la manière dont chaque droit fondamental devrait être interprété, dont il se rapporte à d'autres droits fondamentaux et dans quelle mesure il devrait être appliqué par le pouvoir judiciaire.

Les points suivants constituent une première tentative préliminaire à cet égard, destinée à susciter un débat plus poussé dans ce sens (voir plus loin Garben 2019b).

a) Comme indiqué ci-dessus, la liberté d'entreprise a un rôle à jouer pour assurer une démocratie solide, dans la mesure où elle contribue à autonomiser les individus — en particulier ceux qui sont défavorisés — par le biais de l'activité économique, qu'elle

prévient la concentration des pouvoirs (économiques) et réduit les asymétries sociétales. En tant que droit humain, elle ne devrait pas, selon une interprétation démocratique constitutionnelle, servir d'« épée » aux entreprises à l'encontre des travailleurs, des citoyens et des normes d'intérêt général : cela serait contre-productif.

b) Dans cette perspective démocratique constitutionnelle, les droits du marché intérieur servent, à compenser les manquements des démocraties nationales à tenir dûment compte de l'impact de leurs décisions au-delà des frontières, ou leur volonté délibérée d'avoir un impact négatif sur les autres juridictions à leur propre avantage, et devraient donc être interprétés comme visant spécifiquement à examiner les discriminations directes et indirectes claires — et non à la liberté économique générale des entreprises. Dans cet examen, un conflit entre les « droits à l'égalité transnationale » découlant du marché intérieur, d'une part, et les droits sociaux fondamentaux, d'autre part, doit être analysé dans le respect du processus démocratique tant au niveau national qu'au niveau de l'UE.

c) C'est le processus démocratique qui doit donner corps aux droits ou intérêts des travailleurs, tels que le droit d'être protégé contre le licenciement collectif et les conséquences négatives d'une restructuration et il semblerait qu'en l'occurrence il soit possible de les contrebalancer de manière significative par d'autres droits et intérêts tels que ceux des employeurs ou de l'économie. De manière générale, une protection solide devrait être assurée contre le licenciement injuste, car l'absence de cette protection compromet l'application de tout autre droit dans le contexte de l'emploi et enracine une asymétrie de pouvoir entre l'employeur et le travailleur, à la fois inacceptable et injustifiable dans une société démocratique. Les possibilités de licenciement (collectif) pour des raisons économiques ne doivent toutefois pas être déterminées *a priori* par le pouvoir judiciaire ou la constitution, mais constituent plutôt un champ de bataille essentiel pour le processus politique.

d) Les droits de grève et de négociation collective ont un rôle important à jouer dans la création et le maintien des conditions d'une démocratie solide. Ce sont des droits « procéduraux » plutôt que des droits établissant certains résultats socio-économiques. Comme l'a dit le Rapporteur spécial des Nations Unies : « La protection du droit de grève ne consiste pas simplement à permettre aux États de s'acquitter de leurs obligations juridiques. Il s'agit également de créer des sociétés démocratiques, équitables et durables à long terme. La concentration du pouvoir dans un secteur — que ce soit entre les mains du gouvernement ou des entreprises — conduit inévitablement à l'érosion de la démocratie et à une augmentation des inégalités et de la marginalisation, avec toutes les conséquences qui en découlent. Le droit de grève est un frein à cette concentration de pouvoir » (Kiai 2017). Ce droit devrait donc, en principe, être vigoureusement protégé par le pouvoir judiciaire.

Il devrait être clair que l'approche actuelle du droit de l'Union ne correspond pas à la méthode d'interprétation proposée, faite d'équilibre et de mise en œuvre des droits fondamentaux. Pour en revenir aux quatre cas abordés dans ce chapitre, nombreux sont ceux qui conviendront que dans les affaires *Viking* et *Laval*, les droits économiques fondamentaux ont été poussés trop loin. Les principes énoncés ci-dessus soutiendraient

cette critique, en soulignant que le droit de grève devrait faire l'objet d'une interprétation large, tandis que les dispositions du marché intérieur devraient viser à lutter contre la discrimination injustifiée (indirecte), qui ne semble pas avoir caractérisé les cas *Viking* et *Laval*. Certes, l'intérêt social en jeu dans les affaires *Alemo-Herron* et *AGET* devrait, selon les principes d'interprétation susmentionnés, être ouvert à un contrepoids (économique) important. Mais c'est le processus politique qui aurait dû en décider dans cette affaire, car l'intérêt antagoniste qu'est la « liberté d'entreprise » devrait également constituer un droit plus faible, ouvert à un contrepoids (social) important. Dans les directives en cause, le législateur européen n'a pas décidé de cet équilibre en ce qui concerne les cas d'espèce, ceux-ci n'entrant pas dans le champ d'application des directives. Cette décision aurait donc dû être laissée au processus démocratique national : les règles britanniques et grecques auraient dû être respectées jusqu'à ce que le législateur européen ait agi pour établir un équilibre différent au niveau de l'UE sur ces questions spécifiques. En lieu et place, le pouvoir judiciaire européen a interprété de manière trop énergique la liberté d'entreprise, constitutionnalisant ainsi un certain point de vue quant au juste équilibre socio-économique, qu'il n'était pas nécessaire d'établir pour une société démocratique.

Conclusion et perspectives

Au cours des vingt dernières années, l'équilibre entre « le marché » et « le social » dans l'ordre juridique et politique de l'UE est devenu une question de plus en plus controversée tant sur le plan politique que juridique. Ce chapitre a défendu l'idée que la manière dont le pouvoir judiciaire établissait un équilibre entre les droits sociaux et les droits économiques fondamentaux dans l'ordre juridique de l'UE constitue un élément clé de la détermination de cet équilibre. Le chapitre a toutefois également fait valoir qu'il était nécessaire de sortir du cadre restreint consistant à analyser l'UE en fonction du caractère « suffisant » de son équilibre, du caractère adéquatement ou excessivement « social » ou « économique » de ses résultats politiques et de sa configuration constitutionnelle : la réponse est inévitablement fonction de la vision de l'analyste et se montre dès lors trop politique et subjective pour avoir un sens en termes analytiques. Au contraire, la communauté juridique européenne devrait entamer un processus de réflexion plus approfondi, allant au-delà de la « bataille des droits fondamentaux » actuellement menée afin d'examiner de manière critique ce que devraient être, de manière plus générale, les positions des droits et du système juridique — en particulier dans leurs liens avec la démocratie. Il est important de noter que cela pourrait fournir à la CJUE un cadre plus légitime pour trancher les situations inévitablement épineuses dans lesquelles les droits sociaux et les droits économiques fondamentaux semblent entrer en contradiction, sans donner la priorité ni à l'économique ni au social.

S'il peut être tentant pour les spécialistes et les praticiens du droit social européen de consacrer actuellement leur temps et leurs réflexions aux nouvelles évolutions passionnantes en matière de droits sociaux dans le sillage du SEDS, il reste néanmoins également un important travail de fondation à effectuer. Les nouvelles mesures juridiques donnant corps aux droits sociaux adoptés dans la mise en œuvre du Socle devront inévitablement être interprétées par la CJUE à un moment donné, et de

nouvelles situations de conflit entre les droits et les intérêts sociaux et économiques apparaîtront certainement. Pour aller de l'avant, il nous faut une meilleure boussole et une feuille de route pour nous guider. Dans un premier temps, cela devrait être défini par le biais de réflexions et de débats universitaires et publics. *Quel est le rôle des droits sociaux dans l'UE? Quel est le rôle des droits économiques? Dans quelle mesure sont-ils et devraient-ils être «fondamentaux», et quels sont les rôles respectifs du pouvoir judiciaire et du législateur dans la détermination de leur contenu, de leur mise en œuvre et de leur interaction?* Quand bien même on ne trouverait jamais de réponses concluantes à ces questions constitutionnelles qui font également l'objet de discussions vivaces au niveau national, il est important de définir au moins les termes du débat.

Références

- Barnard C. (2009) Restricting Restrictions: Lessons for the EU from the US? *Cambridge Law Journal*, 68 (3), 574–606.
- Bücker A. et Warneck W. (2011) Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking, Laval and Rüffert, Baden-Baden, Nomos.
- Clauwaert S. (2018) Un nouveau programme législatif pour l'UE : du concret malgré tout? in Vanhercke B., Ghailani D. et Sebastiano S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 73-96.
- Davies A. (2008) One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ, *Industrial Law Journal*, 37 (2), 126-148.
- Deakin S. (2019) In Search of the EU's Social Constitution: Using the Charter to Recalibrate Social and Economic Rights, in Dorsemont F., Lörcher K., Clauwaert S. et Schmitt M. (dir.) *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing.
- Degryse C. et Pochet P. (dir.) (2000) Bilan social de l'Union européenne 1999, Bruxelles, ETUI et OSE.
- De Schutter O. (2011) Transborder provision of Services and 'Social dumping': Rights-Based Mutual Trust in the Establishment of the Internal Market, in Lianos I. et Odudun O. (dir.) *Regulating Trade in Services in the EU and the WTO. Trust Distrust and Economic Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 346-380.
- FRA (2015) Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Garben S. (2017) The Constitutional (Im)balance between 'the Market' and 'the Social' in the European Union, *European Constitutional Law Review*, 13 (1), 23-61.
- Garben S. (2018) The Problematic Interaction between EU and International Law in the Area of Social Rights, *Cambridge International Law Journal*, 7 (1), 77-98.
- Garben S. (2019a) The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Garben S. (2019b) The Principle of Legality and the EU's Legitimacy as a Constitutional Democracy: A Research Agenda, in Garben S., Govaere I. et Nemitz P. (dir.), *The Future of Constitutional Democracy in the EU: a Legal Assessment*, Oxford, Hart Publishing.
- Gearty C. (2004) *Principles of Human Rights Adjudication*, Oxford, Oxford University Press.

- Grousot X., Pétursson G. et Pierce J. (2017) Weak right, strong Court – The freedom to conduct business and the EU charter of fundamental rights, in Douglas-Scott S. et Hatzis N. (dir.) *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Hinarejos A. (2008) Laval and Viking: The Right to Collective Action versus EU Fundamental Freedoms, *Human Rights Law Review*, 8 (4), 714-729.
- Joerges C. et Rodl F. (2009) Informal Politics, Formalised Law and the 'Social Deficit' of European integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval, *European Law Journal*, 15 (1), 1-19.
- Kiai M. (2017) Statement of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 9 mars 2017. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21328>
- Markakis M. (2017) Can Governments Control Mass Layoffs by Employers? Economic Freedoms vs Labour Rights, in Case C., 201/15 AGET Iraklis, *European Constitutional Law Review*, 13 (4), 724-743.
- Prassl J. (2013) Freedom of contract as a general principle of EU law? Transfers of undertakings and the protection rights in EU labour law, *Industrial Law Journal*, 42 (4), 440-446.
- 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/sites/default/files/files/qe-01-18-612-en-n.pdf>
- Scharpf F. (2010) The Socio-Economic Asymmetries of European Integration or Why the EU cannot be a 'Social Market Economy', 1, Stockholm, SIEPS.
- Tully J. (2002) The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy, *Modern Law Review*, 65 (2), 204-228.
- Veneziani B. (2019) Article 16 – Freedom to Conduct a Business, in Dorssemont F., Lörcher K., Clauwaert S. et Schmitt M. (dir.) *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing.
- von der Leyen U. (2019) Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 16 juillet 2019. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_en_2.pdf

Tous les liens ont été vérifiés le 24 novembre 2019.

Chapitre 4

Il était une fois le dialogue social européen

Jean-Paul Tricart

Introduction¹

Ce chapitre porte sur ce que l'on appelle le « dialogue social européen ». Ce sont les dispositions institutionnelles et le système d'action et de relations au travers desquels les organisations d'employeurs, les syndicats de salariés et les institutions européennes interagissent au niveau européen dans la production des normes de travail et dans les politiques et initiatives qui concernent les développements économiques et sociaux de l'Union européenne. Cette interaction peut s'effectuer dans un contexte tripartite ou bipartite, relever de processus formels ou informels, et se développer sous la forme de la concertation, la négociation et/ou l'action commune (Commission européenne 2012).

Pour contribuer à la vue d'ensemble de vingt ans d'Europe sociale que propose cette édition du *Bilan social de l'Union européenne* (ci-après dénommé « *Bilan social* »), ce chapitre adopte une perspective historique. Il rappelle d'abord les conditions dans lesquelles le dialogue social européen s'est construit, et les enjeux et les ambitions autour desquels cette construction s'est faite. Ensuite, il examine ses développements effectifs au cours des deux dernières décennies à la lumière de ces conditions et de ces enjeux et ambitions.

Une telle approche suppose que l'on organise la présentation de l'analyse selon une périodisation d'ensemble de ces développements. Nous proposons ici d'examiner les développements du dialogue social européen en référence aux étapes successives de l'intégration européenne qu'illustrent les Commissions européennes depuis 1985. La périodisation ainsi proposée est seulement indicative, mais elle n'est pas sans raison : elle traduit en effet la nature fondamentalement tripartite du dialogue social européen, tel qu'il s'est constitué, c'est-à-dire comme une invention conjointe de la Commission européenne (ci-après dénommée « la Commission ») et des partenaires sociaux interprofessionnels européens. Même si les partenaires sociaux européens ont

1. Le présent texte s'inscrit dans une recherche plus large qui porte sur les transformations de la politique sociale européenne au cours des années 1985-2020. Il reflète exclusivement les vues de son auteur et il n'engage en rien les institutions au sein desquelles il a travaillé antérieurement, et en particulier la Commission européenne. L'auteur remercie les divers experts de la politique sociale européenne, et notamment les chercheurs de l'Observatoire social européen et de l'Institut syndical européen, qui ont accepté de commenter les premières versions de ce texte et qui lui ont ainsi permis de l'améliorer. Il remercie d'avance les lecteurs qui voudront bien lui faire part de leurs observations et critiques (jptricart@gmail.com).

progressivement développé des formes de dialogue bipartite et sectoriel, c'est le dialogue social tripartite au niveau interprofessionnel qui a donné sa spécificité au dialogue social européen, et qui a permis son institutionnalisation dans les traités européens. Au sein de ce dialogue social européen, la Commission a joué un rôle décisif. Lors de son invention sous les Commissions Delors (1985-1995), cela est largement reconnu (Didry et Mias 2005) ; mais aussi ensuite, parce que la concertation sociale implique à la fois les partenaires sociaux et la Commission, et parce que la dynamique institutionnelle de l'intégration européenne repose largement sur le pouvoir d'initiative de la Commission.

Structurer la présentation de l'histoire du dialogue social européen en référence aux Commissions européennes successives ne signifie nullement que l'on sous-estimerait la capacité des partenaires sociaux à être proactifs, et à développer leurs propres initiatives ni que l'on ne retiendrait de cette histoire que les impulsions qu'elle a reçues de la part de ces Commissions successives. Il faut plutôt considérer ces dernières comme des reflets des différentes phases du processus d'intégration européenne, avec leurs paradigmes-clés qui traduisent à la fois les équilibres politiques au sein de l'Union et aussi les enjeux majeurs autour desquels chacune de ces étapes politiques prend son sens.

Pour l'essentiel, le dialogue social européen a été « inventé » dans le contexte de la relance de la construction européenne autour de la perspective de réalisation du Marché intérieur portée par les Commissions Delors, et de ce qui est alors apparu comme la nécessité politique de donner à ce Marché intérieur une « dimension sociale » qui le rendrait acceptable et possible. L'invention du dialogue social européen – une notion emblématique en elle-même² – a permis d'associer les partenaires sociaux à la construction européenne, notamment par l'instauration de modalités de concertation sociale et par la mise en place d'un espace de relations conventionnelles au niveau européen, selon une dynamique de coopération tripartite affirmée qui s'est poursuivie, même si l'histoire ici est loin d'être linéaire, sous les Commissions Santer (1995-1999) et Prodi (1999-2004).

Les développements du dialogue social européen au cours des deux dernières décennies sont très inégaux et souvent contradictoires : des avancées sans doute, mais aussi des reculs, et de façon générale une lente détérioration, qui s'est opérée en deux temps. Au début des années 2000, alors que la nécessité politique de développer la « dimension sociale » de l'intégration européenne était encore largement reconnue et gardait ses promoteurs et ses soutiens, il y a eu l'affirmation progressive de nouveaux paradigmes au sein des politiques sociales et des politiques de l'emploi. Ces paradigmes délaissaient l'instrument législatif et privilégiaient des formes souples de coordination politique (voir Vanhercke, ce volume). Au regard de ces développements, le dialogue social européen a pu certes préserver sa dimension de concertation sociale. En revanche, sa fonction de négociation, historiquement liée à l'existence de mécanismes d'extension législative des

2. La tradition des sciences sociales considère les relations entre les organisations d'employeurs et les organisations de salariés, et entre ces organisations et les autorités publiques, dans le cadre analytique des « relations industrielles ». La notion de dialogue social n'est pas issue de cette tradition analytique, et elle relève d'une démarche politique, normative ou prescriptive, qui tend à promouvoir les formes consensuelles et apaisées de ces relations, et à euphémiser, voire déconsidérer, leurs formes conflictuelles. La notion de dialogue social européen apparaît dans le vocabulaire usuel officiel des institutions européennes en 1984. Elle sera ensuite utilisée systématiquement par la Commission Delors et les Commissions suivantes.

accords collectifs, a souffert de la délégitimation de la législation sociale, même s'il a pu développer d'autres formes d'accords, dits « autonomes ».

Mais sous les Commissions Barroso (2005-2014), et notamment à partir de la crise de la zone euro de la fin des années 2000, il y a eu une détérioration sensible de l'ensemble du dialogue social européen, parce que celui-ci n'a alors plus guère eu sa place dans la politique économique et sociale européenne et dans sa gouvernance. Alors que l'Union développait les politiques d'austérité que lui dictait son interprétation des causes de la crise, qu'elle renforçait la coordination européenne des politiques budgétaires et des réformes structurelles, et qu'elle encourageait résolument la décentralisation du dialogue social au niveau de l'entreprise, la concertation sociale au niveau européen sur les développements économiques et sociaux a progressivement tourné au dialogue de sourds³. Et la négociation collective européenne a été fondamentalement mise en cause par la défiance sinon l'hostilité croissante de la Commission à l'égard du développement de la législation sociale résultant des accords entre les partenaires sociaux européens⁴ (Bandasz 2014 ; Degryse 2015 ; Dorssemont *et al.* 2018 ; Vogel 2018 ; Tricart 2019).

C'est le constat de cette détérioration qui a conduit la Commission Juncker (2015-2019) à engager dès son entrée en fonction une « relance » du dialogue social européen, en l'inscrivant dans sa volonté affirmée de restauration de la dimension sociale des politiques de l'Union. Ce faisant, elle a assurément rétabli les conditions de la concertation sociale au niveau européen, même si les effets de cette concertation et de la réorientation des politiques de l'Union sont à ce jour encore incertains. Toutefois, la Commission Juncker a poursuivi l'approche dissuasive de la Commission Barroso 2 à l'égard de la mise en œuvre législative des accords issus de la négociation collective au niveau européen, et cela a conduit la Fédération syndicale européenne du service public (FSES/EPSP) à engager un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)⁵, ce qui ternit évidemment le bilan de la relance du dialogue social européen effectuée en 2015.

En concluant le livre qu'il a consacré au dialogue social européen des années 1985-2003, Jean Lapeyre pose la question suivante : « Faut-il être nostalgique de la période de construction historique du dialogue social européen ? » (Lapeyre 2017 : 259). C'est là une question récurrente chez nombre d'acteurs et d'observateurs du dialogue social européen, d'autant que les années d'invention de ce dialogue social européen sont généralement considérées comme son « âge d'or » (Pochet et Degryse 2016).

3. Si les présidents Delors et Santer réunissaient périodiquement les partenaires sociaux et la Commission dans des « sommets du dialogue social », une concertation sociale européenne informelle à haut niveau impliquant également la présidence du Conseil a été établie à partir de 1997. Cette concertation informelle a été institutionnalisée en 2003, sous la forme d'un « Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi » (SST). Sous la Commission Barroso 2, les réunions du SST sont devenues éminemment conflictuelles et extrêmement tendues.
4. Dans les années 2010, le dialogue social sectoriel européen conduit à la conclusion de plusieurs accords dont les signataires ont demandé la mise en œuvre législative. La Commission, engagée dans un ambitieux programme de simplification et de réduction de la législation européenne, et entre autres de la législation sociale, a accueilli ces demandes avec beaucoup de réserves et parfois même avec hostilité, ce qui a conduit à des tensions croissantes avec les signataires des accords.
5. Affaire T-310/18. Ce recours a été introduit par la Fédération syndicale européenne du service public (FESP) suite à la décision de la Commission, en mars 2019, de ne pas proposer au Conseil la mise en œuvre législative d'un accord conclu en décembre 2015 dans le cadre du secteur des administrations centrales.

Le fait même que cette notion d'âge d'or soit ainsi évoquée signale que l'histoire du dialogue social européen est à la fois celle de ses développements effectifs et celle du « récit » qui accompagne ces développements effectifs, celle d'une histoire réelle et celle d'une histoire mythique. Un récit qui est nourri par les organisations de partenaires sociaux européens, mais aussi par les institutions européennes et notamment la Commission : entre 1993 et 2004, celle-ci a consacré cinq communications au dialogue social européen (Commission européenne 1993, 1996, 1998, 2002 et 2004), et elle a régulièrement organisé avec les partenaires sociaux européens des manifestations de commémoration des moments-clés de son histoire. Et quand la Commission Juncker a voulu « relancer » le dialogue social européen en 2015, elle a inscrit son initiative dans le récit de l'âge d'or en la liant à la commémoration de la réunion que le président Delors avait organisée en 1985 pour fonder le dialogue social européen⁶. Ce récit, avec sa dimension mythique, fait partie intégrante de l'histoire que nous examinons ici.

1. Sous les Commissions Delors (1985-1995) : la création d'un espace de relations conventionnelles au niveau européen

La relance de la construction européenne portée par les Commissions Delors (1985-1995) passait par l'impulsion décisive donnée à la réalisation du Marché intérieur (« l'objectif 92 »), puis la préparation de l'Union économique et monétaire (UEM). Mais elle supposait le rassemblement le plus large possible des forces politiques, économiques et sociales pro-européennes : car si la perspective du Marché intérieur était de nature à mobiliser les États membres en vue de sortir la Communauté d'alors de sa léthargie, son contenu précis donnait lieu à bien des divergences et des oppositions, lesquelles fragilisaient le projet lui-même. Les forces politiques étaient divisées quant à la nature et quant au degré de l'intégration européenne à construire, et les milieux économiques et les organisations syndicales l'étaient quant à la gestion des conséquences économiques et sociales de l'ouverture des marchés. Le président Delors était convaincu que le Marché intérieur ne pourrait se réaliser sans un renforcement de la cohésion sociale et que le soutien des employeurs et des syndicats était indispensable à la réussite du projet⁷ : d'où l'effort continu des Commissions Delors pour associer les partenaires sociaux aux progrès de l'intégration européenne, selon une stratégie qui visait à appuyer la dynamique de transformation économique inhérente au projet de Marché intérieur en offrant à cette occasion aux syndicats d'abord, mais aussi aux employeurs, la perspective d'une « dimension sociale » à construire avec eux (Commission des Communautés européennes 1988 ; Venturini 1988). La mise en place du dialogue social européen est ainsi l'une des composantes, mais aussi l'un des moyens du développement de la « dimension sociale du Marché intérieur » : celle-ci est à la fois un programme concret de promotion de droits sociaux et de politiques sociales de nature et de portée proprement européennes, et une rhétorique politique de légitimation de l'intégration européenne — comme l'étaient aussi, à la même époque, la notion ou le « récit » de « l'Europe sociale », et du « modèle social européen ». L'adoption de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989) et la présentation par la Commission d'un

6. Réunion du 31 janvier 1985 au château de Val Duchesse (à Bruxelles).

7. Voir par exemple, le témoignage de J.-M. Baer, conseiller de J. Delors, cité par Lapeyre (2017 : 30).

ambitieux programme de mise en œuvre de ladite Charte⁸ concrétisent l'accent mis sur cette dimension sociale (Commission des Communautés européennes 1989).

L'invention du dialogue social européen et les efforts de promotion de la dimension sociale du Marché intérieur au cours des années 1985-1995 peuvent être considérés comme le lent processus d'élaboration, de négociation et de mise en œuvre d'une forme de coopération et d'interaction continue entre la Commission – et à travers elle les institutions européennes et les États membres engagés dans la construction du Marché intérieur – et les partenaires sociaux, employeurs et syndicats, dont le degré d'organisation au niveau européen était alors très limité et dont les intérêts et les vues sur la construction européenne divergeaient sur bien des points, mais qui avaient en commun d'être largement favorables au développement de l'intégration européenne. Cette forme de coopération est aussi un *deal* politique entre la Commission, les employeurs et les syndicats : s'il n'a pas nécessairement été formulé comme tel et si sa conclusion s'est étalée sur plusieurs années et est passée par des moments de tensions et d'incertitudes, c'est ce *deal* qui a assuré le soutien des partenaires sociaux, et notamment des syndicats, au projet de Marché intérieur⁹.

La nécessité d'un *deal* autour de la dimension sociale du Marché intérieur résultait surtout des réticences et de la capacité de résistance qui pouvaient exister du côté syndical, et notamment du côté des organisations des secteurs qui allaient être les plus directement bouleversés par la perspective du Marché intérieur : les secteurs de l'énergie, des transports ferroviaires et aériens, les services postaux, et plus largement, l'ensemble des secteurs promis à une logique de privatisation et à la redéfinition des statuts publics de leurs personnels, autant de secteurs marqués par un taux élevé de syndicalisation et par une forte capacité de résistance collective via des mouvements sociaux massifs. D'où, pour la Commission, la nécessité de n'ouvrir ces secteurs à la concurrence que de façon progressive et négociée, et surtout de manifester à l'attention de l'ensemble des syndicats, et ce par des initiatives concrètes, la volonté de prendre en considération, dans le processus d'intégration, les conséquences sociales de l'ouverture des marchés, les droits des travailleurs et le dialogue social (Didry et Mias 2005).

Les années 1985-1995 sont ainsi les années au cours desquelles ce *deal* entre forces politiques, économiques et sociales s'élabore, se négocie et se met en place concrètement. À mesure que l'ensemble des acteurs impliqués identifient les enjeux sociaux liés au Marché intérieur et à l'intégration européenne, et discutent des mécanismes institutionnels et des réponses politiques qu'appellent ces enjeux sociaux — cela prend du temps, cela donne lieu à des divergences de vues, et les résultats des confrontations sont souvent incertains. À mesure aussi que les organisations de partenaires sociaux se structurent et s'unifient ou s'allient au niveau européen, tant du côté des employeurs que du côté des syndicats — ici aussi, cela prend du temps et cela donne lieu à des conflits. À mesure enfin que les attentes des uns et des autres à l'égard du dialogue social

8. Le programme d'action présente 47 initiatives, dont 18 initiatives législatives (droit du travail, conditions d'emploi et santé et sécurité au travail).

9. Un bon exemple des conditions du ralliement syndical à la perspective du Marché intérieur est fourni par l'évolution du Trade Union Congress (TUC) britannique, à compter de 1988 (Lapeyre 2017 : 58-62).

européen se rapprochent (et ici le rôle de la Commission sera décisif) : car globalement, les syndicats souhaitent que le dialogue social conduise à une reconnaissance des droits sociaux au niveau européen qui forme un cadre pour la mise en œuvre de ces droits dans les États membres, alors que les employeurs souhaitent limiter le dialogue social européen à un forum de consultation et d'échange qui ne débouche pas sur des obligations contraignantes. Il n'est pas étonnant que les témoignages des acteurs qui ont participé à ce processus d'invention du dialogue social européen évoquent à cet égard la notion d'innovation sociale (Lapeyre 2017) et soulignent la ténacité que requérait leur combat politique au quotidien tout au long de ces années.

Dès son entrée en fonction, en janvier 1985, le président Delors a convié les leaders des organisations de partenaires sociaux nationaux à une concertation sur le Marché intérieur. C'est ce que l'on a appelé « le dialogue social Val Duchesse », du nom du lieu où se tenait la réunion. Mais s'il s'agissait d'abord d'une *concertation* entre la Commission et les partenaires sociaux, il était clair que l'enjeu de ce dialogue Val Duchesse allait bien au-delà de cette concertation : d'abord parce qu'il existait déjà des instances de concertation sociale au niveau européen [dont le bilan était au demeurant très inégal et plutôt décevant (Lapeyre 2017 : 19-23)] et surtout parce que le président Delors avait déjà évoqué dans des déclarations antérieures la perspective d'un *espace de relations conventionnelles au niveau européen*¹⁰, une perspective qui rejoignait les attentes de la Confédération européenne des syndicats (CES), mais à laquelle les employeurs (réunis notamment au sein de l'Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe — UNICE¹¹) n'étaient guère favorables¹².

Cet enjeu apparaît clairement dans le texte de l'article 118B de l'Acte unique européen, que la Commission Delors propose quelques mois plus tard, précisément pour favoriser la mise en œuvre du projet de Marché intérieur. Adopté en 1986, l'Acte unique dispose que « la Commission s'efforce de développer le dialogue social entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles ». Si la formulation est très prudente — et laisse aux partenaires sociaux la liberté de développer effectivement ou non des relations conventionnelles —, elle indique clairement une direction dans laquelle le dialogue social européen peut se développer. Et en même temps, autre signe de grande prudence, cette formulation ne précise pas ce que pourrait être le résultat de ces relations conventionnelles (c'est-à-dire des accords), et ne précise pas quel en serait le statut : mais elle ouvre la possibilité concrète de telles relations conventionnelles.

En pratique, l'Acte unique a essentiellement conduit les partenaires sociaux européens à élaborer des « avis communs » dont la portée restait très générale. Si la perspective d'un

10. Dans son discours au Parlement européen le 14 janvier 1985, le président Delors pose la question « à quand la première convention collective européenne ? » (Didry et Mias 2005 ; Lapeyre 2017).

11. L'UNICE devient BusinessEurope en 2007.

12. L'autre organisation d'employeurs impliquée dans la construction du dialogue social européen est le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP), directement concerné par la perspective du Marché intérieur et l'ouverture à la concurrence des secteurs dominés par ces entreprises en situation de monopole. L'Union européenne des associations de petites et moyennes entreprises (UEAPME), pour sa part, a refusé de participer à la création du dialogue social européen et introduira une action auprès de la Cour de Justice de l'UE. Elle sera déboutée et rejoindra ensuite le dialogue social européen dans le cadre de la délégation de l'UNICE.

espace de relations conventionnelles au niveau européen s'est progressivement imposée — c'est-à-dire s'est imposée au sein des employeurs, car les syndicats y étaient déjà acquis —, c'est parce que la Commission et le Conseil ont affirmé clairement, notamment avec la Charte de 1989 et le programme d'action pour sa mise en œuvre, leur volonté de promouvoir une législation sociale et de reconnaître au niveau européen des droits aux travailleurs. Les employeurs ont alors considéré que le dialogue social européen pouvait les aider à optimiser les évolutions législatives envisagées¹³. Retenons ici l'étape-clé que constitue l'Accord du 31 octobre 1991 conclu par la CES, l'UNICE et le CEEP, mais préparé avec le concours actif des services de la Commission, et qui constitue la contribution des partenaires sociaux européens à la Conférence intergouvernementale en charge de la préparation du traité de Maastricht. Cet Accord est considéré à juste titre comme l'un des textes fondateurs les plus importants du dialogue social européen, sinon le plus important. L'incorporation de ses dispositions dans l'Accord sur la politique sociale (APS) attaché au traité de Maastricht marque en effet la reconnaissance de la négociation collective au niveau européen, et de la capacité des partenaires sociaux de conclure des accords à ce niveau, accords qui sont mis en œuvre, à leur demande, et sur proposition de la Commission, via une législation européenne (et c'est cette forme de mise en œuvre qui est à l'époque privilégiée) ou qui sont mis en œuvre par leurs organisations affiliées conformément aux pratiques nationales¹⁴.

Même si le Royaume-Uni est resté à l'écart de l'APS attaché au traité de Maastricht, ces nouvelles dispositions des traités relatives à la négociation collective européenne soulignent alors le rôle que les partenaires sociaux peuvent jouer en tant qu'acteurs à part entière — et non pas seulement en tant que lobbyistes ou groupes de pression — dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique sociale et de la législation sociale européenne¹⁵.

La Commission associera les partenaires sociaux européens à la définition des modalités de mise en œuvre des nouvelles dispositions des traités issues de leur Accord de 1991. Le processus d'incorporation de cet Accord dans les traités et dans la pratique de l'action législative de la Commission confirme que l'invention du dialogue social européen résulte d'initiatives convergentes des partenaires sociaux européens, employeurs et syndicats, et de la Commission (et à travers elle le Conseil et les États membres). Il faut même parler ici d'une forme d'action conjointe : certes, il n'y a pas eu de coordination délibérée ou explicite entre les acteurs à chaque moment de leurs interactions, mais il y a eu une histoire collective et une coopération de fait à travers les ajustements successifs des positions et initiatives des uns et des autres. Si l'on a pu dire que le dialogue social européen est un « marqueur » de l'identité européenne (Pochet et Degryse 2016), c'est

13. La nécessité de l'unanimité au sein du Conseil pour l'adoption de la législation sociale a longtemps permis aux employeurs et aux gouvernements libéraux (et notamment le gouvernement britannique) de s'y opposer. Le passage à la majorité qualifiée change la donne et impose aux employeurs de se préparer à l'extension de la législation sociale.
14. Cette autre voie de mise en œuvre, dite autonome, a été introduite dans l'Accord du 31 octobre 1991 à la demande des partenaires sociaux danois. Ce mécanisme ne sera pas utilisé dans le cadre du dialogue social interprofessionnel avant 2002. Les employeurs proposeront de l'utiliser lors de la négociation sur le télétravail, et à cet effet, la portée de ses dispositions sera réinterprétée (Lapeyre 2017 ; Tricart 2019).
15. Sur la terminologie lobbyistes/groupe de pression, voir Lapeyre (2017) et son chapitre 4 « De lobbyistes à acteurs ».

précisément parce qu'il est le produit de cette histoire collective et de cette coopération de fait entre la Commission et les partenaires sociaux européens, coopération marquée par les relations de confiance entre les acteurs et entretenue par la recherche permanente de modalités de convergence de leurs intérêts.

La construction du dialogue social européen sous les Commissions Delors traduit ainsi la confiance des institutions européennes d'alors en la légitimité, la responsabilité et la capacité des partenaires sociaux à contribuer à l'intégration européenne par la négociation collective, à combiner justice et efficacité dans la modernisation du marché du travail, et plus largement à contribuer à forger la dimension sociale de l'Union. Et ce message de confiance de la Commission en direction des partenaires sociaux trouve un écho dans un message de confiance de leur part à son égard, précisément parce que la Commission a pour mission de promouvoir le dialogue social européen, d'assurer aux parties un soutien équilibré, et donc de prendre en considération à la fois les intérêts économiques et les intérêts sociaux dans ses initiatives relatives à l'intégration européenne.

Ce n'est évidemment pas une confiance aveugle, ni de la part des partenaires sociaux ni de la part de la Commission : chacune des parties est consciente des divergences de vues entre les uns et les autres, des différences entre les responsabilités des uns et des autres, et même des « lignes rouges » qui peuvent bloquer à tout moment les relations entre les acteurs¹⁶. Mais les conditions mêmes de l'invention du dialogue social européen montrent qu'il y a eu une confiance partagée de l'ensemble des acteurs dans la valeur ajoutée du dialogue social en tant qu'instrument de gouvernance et de gestion des changements liés au processus d'intégration européenne. Et c'est aussi parce que cette confiance mutuelle s'est établie de façon durable au cours des années Delors que chacune des parties en présence a pu développer et structurer ses moyens de participer à ce système d'interaction entre la Commission et les partenaires sociaux européens : les secrétariats européens des organisations ont commencé à se structurer pour faire vivre l'espace de relations conventionnelles mis en place au niveau européen, et les services de la Commission ont développé une expertise et un savoir-faire dans la promotion du dialogue social européen et élaboré progressivement les modalités pratiques du soutien logistique et financier de la Commission à ce dialogue social européen.

2. Sous les Commissions Santer et Prodi (1995-2004) : l'affirmation du dialogue social européen par la négociation collective et la concertation à haut niveau : avancées et désillusions

La dynamique engagée sous les Commissions Delors va se consolider et se diversifier sous les Commissions Santer (1995-1999) et Prodi (1999-2004), contribuant ainsi à forger l'image d'un « âge d'or » du dialogue social européen. Pourtant, celui-ci a été confronté

16. Ces « lignes rouges » sont particulièrement importantes pour les employeurs, notamment sur les questions de gestion de restructurations et d'information-consultation des travailleurs.

à des difficultés diverses au cours de la période 1995-2004 : l'« âge d'or » est déjà aussi celui des incertitudes, et parfois des désillusions.

Examinons en premier lieu les développements qui témoignent de la dynamique du dialogue social européen au cours des années 1995-2004. Il y a d'abord la mise en œuvre effective des dispositions relatives à la consultation et à la négociation établies dans l'APS attaché au traité de Maastricht, qui conduit notamment à trois accords majeurs conclus par les partenaires sociaux interprofessionnels : le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997) et les contrats de travail à durée déterminée (1999), trois accords qui seront mis en œuvre sous la forme de directives européennes (Conseil de l'UE 1996, 1997 et 1999). Le succès rapide de la négociation sur le congé parental et la transposition législative tout aussi rapide de l'accord conclu soulignent qu'il y avait alors un très large consensus entre les partenaires sociaux européens et les institutions européennes pour démontrer par les faits la valeur ajoutée des dispositions de l'APS et ainsi encourager leur incorporation dans le texte du traité d'Amsterdam en préparation. La conclusion des deux autres négociations consolide cette forme d'implication des partenaires sociaux dans la production de la législation sociale européenne et manifeste leur capacité à aborder et réguler les formes flexibles et « atypiques » d'emploi.

La communication de la Commission de 1998 sur le dialogue social confirme ce large consensus et la volonté de la Commission d'encourager résolument la négociation collective au niveau européen (Commission européenne 1998). Elle est accompagnée d'une Décision qui établit un nouveau cadre formel pour le développement du dialogue social sectoriel (*ibid.*), lequel reçoit alors une impulsion significative, comme en témoignent la création de nouveaux comités sectoriels, mais aussi la réussite — certes inégale, mais significative — de négociations d'accords sectoriels sur le temps de travail dans certains secteurs des transports (accords qui seront mis en œuvre par la voie législative).

Au cours de la décennie 1995-2004, le dialogue social européen ne se développe pas seulement dans le cadre des procédures formelles de consultation et de négociation établies dans le traité. Il prend également la forme de diverses concertations d'ordre technique ou politique en lien avec les politiques économiques et sociales menées. Les « comités de dialogue social sectoriel¹⁷ » sont le lieu privilégié de la concertation sur les politiques sectorielles de la Commission, et notamment sur leurs effets sur l'emploi et les conditions de travail. En ce qui concerne le dialogue social interprofessionnel, le lieu privilégié de concertation est depuis 1992 le « Comité du dialogue social », qui réunit trois fois par an avec la Commission, les représentants des organisations nationales et européennes de partenaires sociaux. Mais d'autres formes de concertation techniques vont se développer, par exemple le « dialogue macro-économique », qui permet aux partenaires sociaux européens de discuter de la modération salariale et des questions relatives à la préparation de l'UEM. La diversité des lieux de concertation s'accompagne

17. Ces comités sont créés par la Commission sur la base d'une demande conjointe des partenaires sociaux européens de ces secteurs, et de la vérification de la représentativité de ceux-ci. En 2019, il y a 43 comités sectoriels, et le dialogue social sectoriel couvre plus de 80 % de l'emploi salarié en Europe. Pour une vue d'ensemble, voir Commission européenne (2010).

d'une diversité des produits de cette concertation, c'est-à-dire des documents qui sont agréés par les partenaires sociaux dans le cadre de ces concertations ou dans le cadre de leurs relations bipartites : pour clarifier le vocabulaire relatif à ces documents et favoriser leur enregistrement et leur suivi, la Commission proposera une typologie de ces divers produits du dialogue social européen¹⁸.

Cette décennie 1995-2004 est, dans l'ensemble, une décennie favorable à des avancées de l'Europe sociale, et ce surtout après 1997, l'année des succès électoraux de Tony Blair au Royaume-Uni et de Lionel Jospin en France, ainsi que de l'élargissement de l'Union à la Suède, la Finlande et l'Autriche, trois pays qui ont développé de longue date un modèle social fort et souvent cité en exemple : à la fin des années 1990, les deux tiers des 15 États membres de l'Union d'alors sont dirigés par des gouvernements sociaux-démocrates ou des coalitions de centre gauche, et le Conseil est ainsi favorable à un rééquilibrage social de la politique européenne autant qu'à une réflexion sur la modernisation de la politique sociale européenne. De fait, l'année 1997 voit l'approbation du traité d'Amsterdam, qui incorpore les dispositions de l'Accord sur la politique sociale du traité de Maastricht et qui étend la capacité d'action de l'Union dans les domaines de l'emploi et de la discrimination. Suite au succès de la mise en place de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997, les coopérations européennes dans les domaines de la protection sociale et de la lutte contre l'exclusion sociale, restées limitées et parfois contestées jusqu'alors reçoivent une nouvelle impulsion en 1999¹⁹ : les travaux initiés dans ce cadre avec les États membres contribueront directement à la préparation de la « Stratégie de Lisbonne » que le Conseil européen adoptera en 2000.

Précisément, cette Stratégie de Lisbonne illustre le rééquilibrage évoqué ci-dessus et il permet la formalisation de ce qui sera appelé la « méthode ouverte de coordination », une coordination souple des politiques nationales relatives à l'emploi, la protection sociale et la lutte contre l'exclusion sociale, qui est basée sur la définition d'objectifs communs et le suivi d'indicateurs²⁰. Les Comités qui sont mis en place pour le pilotage de cette coordination souple impliquent essentiellement les autorités nationales, mais ils accordent une place aux partenaires sociaux européens.

18. En 2002, la Commission souligne, dans une communication, la nécessité de clarifier les termes utilisés pour décrire la nature et la portée des textes agréés par les partenaires sociaux, en particulier le terme d'« accord » (Commission européenne 2002). En 2004, la Commission propose, dans une autre communication, une typologie selon laquelle classer les divers produits du dialogue social européen dans une base de données (Commission européenne 2004). Entre 2000 et 2014, la Commission a présenté tous les deux ans un Rapport sur les relations industrielles en Europe, dont un chapitre décrit les développements récents du dialogue social européen (à partir de 2015, ce Rapport bisannuel a été remplacé par un chapitre thématique du Rapport annuel *Employment and Social developments in Europe*).

19. En 1992, le Conseil adopte une recommandation relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (Conseil de l'Union européenne 1992). Au cours des années 1990, cette coopération se limite pratiquement à la production par la Commission de documents de portée analytique plutôt que politique (le rapport bisannuel « Social protection in Europe » et les communications de la Commission relatives au futur de la protection sociale dans l'UE (Commission européenne 1995 et 1997). Le contexte politique de la fin des années 1990 permettra à cette coopération dans le domaine de la protection sociale de recevoir une impulsion décisive, avec la constitution au sein du Conseil d'un groupe de travail chargé de la préparation de modalités de coopération inspirées de la Stratégie européenne de l'emploi.

20. Pour aller plus loin, voir Vanhercke (2016).

En outre, le poids que prend la méthode ouverte de coordination dans la politique sociale européenne conduit la Commission à initier des travaux sur l'avenir des instruments traditionnels de cette politique sociale, en suscitant notamment des travaux de groupes d'experts sur l'avenir du droit du travail européen et aussi sur l'avenir des relations industrielles²¹.

À l'occasion de ces divers développements, la Commission et les présidences successives du Conseil avaient instauré, dès 1997, la pratique d'une rencontre informelle à haut niveau avec une délégation de partenaires sociaux européens, qui avait lieu tous les six mois à la veille d'une réunion du Conseil européen. Dans le cadre du suivi par le Conseil européen de la Stratégie de Lisbonne, avec en particulier la décision de consacrer à ce suivi la réunion du Conseil européen de printemps, la question d'une concertation au plus haut niveau entre les institutions européennes et les partenaires sociaux européens est donc soulevée.

Le 13 décembre 2001, les partenaires sociaux européens soumettent au Conseil européen leur « Déclaration de Laeken » qui présente leurs propositions quant à leur place dans les nouvelles formes de gouvernance résultant de la Stratégie européenne de l'emploi et de la Stratégie de Lisbonne (CES *et al.* 2001). Les propositions de cette Déclaration seront à la base de la formalisation de la tenue régulière d'un « Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi » (SST), qui fait l'objet d'une proposition de la Commission en 2002 et d'une décision du Conseil en 2003²². Pour les partenaires sociaux, cette institutionnalisation du SST est une reconnaissance par les institutions européennes de leur implication active dans la conception et le suivi des politiques économiques et sociales – sous réserve évidemment que leurs propositions lors de ce SST soient dûment écoutées et prises en considération. La mise en place de cette concertation au plus haut niveau traduit ainsi la volonté des acteurs, institutions européennes et partenaires sociaux, de conclure des « pactes » en vue d'atteindre des objectifs communs, comme cela existe dans certains États membres. Cette concertation à haut niveau apparaît aussi comme une garantie que la participation des partenaires sociaux à des instances de concertation plus techniques sera suivie de la prise en considération de leurs propositions.

La préparation du projet de traité constitutionnel, à partir de 2003, est l'occasion d'une réaffirmation de l'importance que l'Union entend accorder au dialogue social européen. Mais à côté de ces manifestations du dynamisme du dialogue social européen, il y a aussi, au cours de la période 1995-2004, des signes de fragilité, résultant des divergences de vues entre les acteurs et aussi, dès la fin des années 1990, d'une forme d'essoufflement

21. Voir le rapport préparé sous la direction d'Alain Supiot (1999) et le rapport du groupe de haut niveau présidé par Maria João Rodrigues (Rodrigues *et al.* 2002). La communication de la Commission sur le dialogue social (2002) s'appuie sur ce dernier rapport ainsi que sur la « Déclaration de Laeken » des partenaires sociaux (CES *et al.* 2001).

22. L'institutionnalisation du SST est proposée par les partenaires sociaux à Laeken (2001) et fait l'objet d'une proposition de la Commission (2002). Le Conseil adopte la décision instaurant formellement le SST le 6 mars 2003. Il était prévu d'inclure une référence au TSS dans le Traité à l'occasion de sa révision, et cette référence avait été introduite dans le projet de traité constitutionnel ; mais la ratification de celui-ci ayant échoué, cette référence au SST ne sera introduite formellement dans le traité qu'avec le traité de Lisbonne en 2007.

de la dynamique initiale : à bien des égards, l'âge d'or ne dure guère, ou plutôt il connaît aussi des déceptions.

Tel qu'il s'était construit sous les Commissions Delors, le dialogue social européen était plus proche des attentes des syndicats que de celles des employeurs : ceux-ci n'avaient jamais caché qu'ils préféreraient que le dialogue social européen soit essentiellement un forum d'échanges sur les transformations du marché du travail, sans légitimité normative ni visée législative.

Il n'est donc pas étonnant que les employeurs aient toujours été très circonspects et sélectifs quant à l'engagement de négociations d'accords qui seraient mis en œuvre par la voie législative. Certains sujets étaient trop sensibles parmi les employeurs pour qu'un consensus puisse émerger (les « lignes rouges » évoquées ci-dessus, comme l'information et la consultation des travailleurs, ou la gestion des restructurations industrielles). Et plus généralement, les organisations nationales d'employeurs étaient attentives aux réactions de leurs membres quant aux négociations passées et se montraient donc réservées quant à une nouvelle négociation si leurs membres avaient critiqué la précédente. Ainsi, la négociation sur le travail intérimaire, engagée après bien des hésitations, a finalement échoué (2001). Et, plus important encore, à compter de ces difficultés du début des années 2000, les employeurs se sont, de fait, détournés de l'idée même de négociations conduisant à des accords qui seraient mis en œuvre par la voie législative. En 2001, à l'occasion des échanges avec les syndicats sur la question du télétravail, ils ont donc proposé la négociation d'un accord « volontaire », c'est-à-dire d'un engagement solennel qui ne serait pas juridiquement contraignant et dont le suivi serait assuré par leurs membres, et ils ont suggéré d'interpréter en ce sens la possibilité d'une mise en œuvre des accords « selon les pratiques nationales » qui avait été prévue par l'Accord des partenaires sociaux du 31 octobre 1991 et qui avait donc été reprise comme telle dans le texte même du traité (aujourd'hui, l'article 155 TFUE). C'était une réinterprétation totale de cette disposition, dont la signification initiale était tout autre. Mais les syndicats l'ont acceptée comme une expérience à tenter ainsi que comme un moyen de préserver la possibilité d'une négociation sur le télétravail.

Après le télétravail (2002), les partenaires sociaux européens ont conclu un autre accord « autonome », cette fois sur le stress (2004), un sujet sur lequel les employeurs souhaitaient éviter à tout prix une législation, car ils redoutaient que les incertitudes quant à la définition du stress n'engendrent de l'insécurité juridique. La négociation d'un accord autonome leur permettait d'éviter cette législation et d'éviter aussi tout engagement contraignant. Là aussi, les syndicats ont accepté cette forme d'accord, car ils n'étaient pas certains d'obtenir davantage de protection via une initiative législative de la Commission. Bien entendu, certaines discussions entre les partenaires sociaux n'aboutiront pas à des accords, fussent-ils « autonomes », en raison de la sensibilité du sujet (les restructurations, par exemple, qui sont par excellence « le sujet qui fâche » tout au long de l'histoire du dialogue social européen).

Les réticences habituelles des employeurs à l'égard de la législation sociale ont été confortées par l'évolution progressive des paradigmes de la politique sociale européenne au tournant des années 1990 et 2000. Sous l'influence grandissante des

thèses néolibérales, y compris au sein de la social-démocratie, le paradigme qui s'impose progressivement alors est de faire de la politique sociale un « facteur productif », de privilégier les mesures qui peuvent apparaître comme des incitations à une « adaptation » et une « activation » du « modèle social européen », et d'encourager les politiques dites « intégrées » parce qu'on espère qu'elles permettront un « renforcement mutuel » des objectifs économiques et des objectifs sociaux. Il est aussi de privilégier les instruments « *soft* », l'incitation plutôt que l'obligation, la gouvernance par objectifs plutôt que la gouvernance par la législation. En adoptant cette orientation, la Commission a évidemment délivré un message qui encourageait les employeurs — et les États membres — à la circonspection quant à la législation sociale européenne.

Si les syndicats européens ont accepté de conclure des accords autonomes, c'est sans doute parce qu'ils préféraient de tels accords à l'absence de négociation (et parce qu'ils n'espéraient pas, ou qu'ils n'espéraient plus, en l'absence de négociation, une proposition législative ambitieuse de la Commission). Mais c'est aussi parce qu'à partir de la fin des années 1990, ils ont souhaité examiner avec les employeurs la possibilité d'agréer des « programmes de travail autonomes », c'est-à-dire des programmes de travail indépendants des initiatives de la Commission (même s'ils peuvent évidemment compléter ces initiatives).

Exprimée entre autres dans leur « Déclaration de Laeken » (CES *et al.* 2001), cette affirmation d'autonomie des partenaires sociaux européens peut être lue de plusieurs façons. Elle reflète évidemment l'expérience du dialogue social dans de nombreux États membres, où le dialogue « bipartite » est souvent autant développé, sinon davantage, que le dialogue « tripartite ». Elle reflète aussi une volonté de distanciation à l'égard des priorités que se donne la Commission et plus encore à l'égard de l'autorité tutélaire de ladite Commission — comme cela a pu être dit, une volonté de passer à un dialogue social à l'âge « adulte », libéré de cette tutelle²³. Cela traduit aussi le souci de préserver autant que possible le potentiel de la négociation collective au niveau européen, au moment où la politique sociale européenne s'oriente vers les instruments *soft* et où le soutien de la Commission à des initiatives législatives est moins assuré. Mais eu égard aux hésitations de la majorité des employeurs quant à la construction d'un programme autonome substantiel, et quant à des engagements crédibles sur la mise en œuvre effective de ces instruments autonomes, il s'agit aussi, à certains égards, d'un recul des syndicats quant à leur ambition normative initiale, au risque d'accepter de fait une moindre portée du dialogue social européen.

En pratique, l'orientation du dialogue social européen vers les instruments mis en œuvre de façon autonome n'a conduit à aucun « produit » de portée aussi significative que ceux dont la mise en œuvre passait par la législation : ce n'est pas ici la qualité des accords autonomes qui est en cause, mais leur mise en œuvre, qui est souvent restée partielle, inégale ou limitée. Et ce non sans effets pervers : l'existence d'un accord autonome sur une question peut ainsi donner l'illusion qu'une solution lui est trouvée au niveau

23. Luca Visentini, secrétaire général de la CES, insiste sur les résultats obtenus par le dialogue social autonome, sous la forme d'accords-cadres, de cadres d'action et de programmes de travail établis « par les partenaires sociaux et pour les partenaires sociaux » (Lapeyre 2017 : 263-265).

européen, et donner aux institutions européennes (et aux employeurs) un argument pour ne pas s'en préoccuper davantage et pour récuser toute initiative législative, alors que la mise en œuvre de la protection minimale attendue de cet accord n'est pas du tout assurée dans l'ensemble de l'Union, et que rien n'interdit même à certaines organisations nationales de refuser obstinément cette mise en œuvre. Cela conduira à des déceptions et des désillusions, surtout après les élargissements de 2004 et 2007 : car c'est surtout dans les nouveaux États membres que les accords autonomes conclus au niveau européen ne seront guère appliqués ou ne le seront que très inégalement²⁴.

Le dialogue social européen connaîtra d'autres difficultés au cours de la période, par exemple avec l'échec du Centre d'études des relations industrielles (CERI) à la fin des années 1990, qui viendra aussi rappeler les limites du soutien du Parlement européen au dialogue social européen²⁵. Mais il est remarquable que les diverses difficultés relevées ci-dessus n'aient pas affecté l'image globalement positive que les acteurs ont retenue de cette période ; il est vrai que, à côté des échecs, il y a eu tout au long de ces années des succès importants à leurs yeux, pour le dialogue social ainsi que pour la politique sociale européenne : le traité d'Amsterdam, les directives basées sur les accords des partenaires sociaux interprofessionnels (voir *supra*), la Stratégie de Lisbonne, la promotion de politiques « intégrées », l'institutionnalisation du SST et le développement de la politique sociale européenne sur les questions d'emploi, de protection sociale, et de discrimination.

C'est plutôt du côté des observateurs du dialogue social que l'on trouve des doutes et des remarques critiques, comme le suggèrent par exemple les titres des chapitres que le *Bilan social* consacre au dialogue social en 2002 « Essoufflement et hésitations » (Degryse 2002) et en 2004 « Transition ou stagnation ? » (Degryse 2004).

3. Sous les Commissions Barroso (2005-2014) : des tensions à l'exaspération

Au regard de ce qui continue d'être perçu comme un « âge d'or » du dialogue social européen, les années 2005-2014 apparaissent comme celles des tensions croissantes. De la part des acteurs du dialogue social européen autant que des observateurs de son évolution, les appréciations sur la période sont au demeurant souvent abruptes : ainsi, côté syndical, Jean Lapeyre parle des années Barroso comme d'une « catastrophe » (Lapeyre 2017 : 202) ; quant au chapitre sur le dialogue social du *Bilan social* en 2012 (Degryse et Clauwaert 2012), il a pour titre « Inventaire avant liquidation ou transformation ? ». Et du côté de la Commission, l'annonce par le président Juncker,

24. Les évaluations, par la Commission, des accords sur le télétravail et le stress ont mis en évidence l'inégale mise en œuvre de ces accords (Commission européenne 2008 et 2011), en raison notamment des faiblesses des organisations des partenaires sociaux dans certains pays, et notamment certains nouveaux États membres, et aussi en raison de la fréquence, chez les employeurs, de la perception des accords autonomes comme étant des accords sans obligation de mise en œuvre.

25. L'objectif du CERI était de promouvoir une même culture de dialogue social européen au sein des organisations nationales d'employeurs et syndicales. L'idée n'a pas réellement convaincu ces organisations nationales et le Parlement européen a imposé au CERI de parvenir à un autofinancement à court terme, ce qui lui était impossible.

fin 2014, de son intention de « relancer » le dialogue social européen apparaît comme un aveu au moins implicite, au plus haut niveau de la Commission, de la profonde détérioration dudit dialogue social européen sous les mandats de son prédécesseur.

Il faut évidemment nuancer le tableau négatif que suggèrent ces appréciations : au cours de ces années 2005-2014, le dialogue social européen obtient certains résultats et conduit à certains accords qui démontrent que son potentiel reste important. Ceux-ci méritent d'autant plus d'être relevés que, pour l'Union et les partenaires sociaux européens, cette période est une période de défis majeurs, en raison d'abord de la transformation d'ensemble de l'Union qui résulte de l'élargissement à 25 puis 27 États membres, et ensuite de l'enchaînement de la crise économique internationale puis de la crise de la zone euro, et des controverses auxquelles donnent lieu les réponses politiques données à ces crises (le retour de coalitions de droite ou de centre droit dans la plupart des États membres favorisant l'affirmation de réponses politiques d'inspiration néolibérale). Mais sur l'ensemble de la période, la tendance est clairement à l'essoufflement de la dynamique consensuelle du dialogue social européen, et à son remplacement par une dynamique de plus en plus conflictuelle.

Les premières années de la Commission Barroso 1 (2005-2009) restent marquées par la dynamique consensuelle antérieure : la Stratégie de Lisbonne et son Agenda social et, du côté du dialogue social interprofessionnel, l'affirmation de programmes de travail autonomes. Elles voient les partenaires sociaux européens conduire une analyse conjointe des transformations du marché du travail (2007) et explorer ensemble les conditions de mise en œuvre des principes de flexicurité proposés par la Commission et le Conseil²⁶. Elles voient aussi les partenaires sociaux européens soutenir, lors de la première phase de la crise économique internationale de 2007-2008, les plans de relance et de soutien à l'emploi reposant sur la mobilisation de la flexibilité interne aux entreprises.

La tendance est aussi à la continuité en ce qui concerne la négociation collective européenne au niveau interprofessionnel, dont on a vu qu'elle s'était orientée, au début des années 2000, en raison notamment de l'attitude des employeurs, vers les accords dits « autonomes » : cela se traduit par la conclusion d'accords autonomes relatifs au harcèlement au travail (2007) puis aux marchés du travail inclusifs (2010) ; il y a aussi, après bien des hésitations, la négociation d'un nouvel accord sur le congé parental (qui par nature ne peut être mis en œuvre que par la voie législative²⁷). Le dialogue social sectoriel, quant à lui, manifeste un réel dynamisme de négociation, signe de maturité pour les secteurs concernés, qui conduit à des accords négociés en vue d'une mise en œuvre législative : il y a ainsi des accords sur l'adaptation du droit du travail européen à

26. Suite à une communication de la Commission sur la « flexicurité », le Conseil adopte des « principes communs » (Commission européenne 2007; Conseil de l'UE 2007). Les partenaires sociaux européens présentent leur analyse conjointe des marchés du travail européens (CES *et al.* 2007a) et réalisent une étude conjointe sur la mise en œuvre de ces principes communs et sur la place du dialogue social dans le nouveau contexte de crise (voir ERC 2011; Voss *et al.* 2011).

27. Dans sa communication de 2004 sur le dialogue social européen, la Commission indique qu'il ne convient pas de recourir à un accord autonome pour réviser une directive existante (Commission européenne 2004).

la Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur le travail maritime (2008) et sur la santé et la sécurité au travail à l'hôpital (2009)²⁸.

Mais la plupart de ces développements n'apparaissent guère que dans les premières années de la Commission Barroso 1, celles avant la crise de la zone euro. Car dès le début de cette crise, qui met l'accent sur les faiblesses de l'architecture initiale de la zone euro, et qui pose la question de la soutenabilité de la dette publique, les divergences et les tensions se développent entre employeurs et syndicats, et entre partenaires sociaux européens et institutions européennes. Et ces tensions se développeront davantage encore sous la Commission Barroso 2.

C'est d'abord autour des réponses à la crise de la zone euro que ces tensions apparaissent. Elles sont notamment liées aux orientations adoptées par le Conseil européen et aux recommandations de la Commission en matière de gouvernance économique, de discipline budgétaire et de réformes structurelles, ainsi qu'aux conditions et aux modalités de l'assistance financière accordée aux pays de la zone euro les plus vulnérables. Si les employeurs soutiennent globalement les orientations adoptées, dont beaucoup répondent à leurs attentes de longue date, les syndicats se montrent très critiques à l'égard de ce qui leur apparaît comme des mesures d'austérité qui accroissent le chômage et les inégalités, et qui sont imposées selon des logiques technocratiques et financières. Ils appellent au contraire à prendre en considération la dimension sociale de l'Union et en particulier de l'Union économique et monétaire. Ils contestent aussi le rôle de la « Troïka » (qui réunit la Banque centrale européenne, le Fonds Monétaire International et la Commission) et celui de la Commission au sein de cette Troïka, quant au contenu des politiques imposées aux pays sous assistance, et quant aux atteintes à l'autonomie des partenaires sociaux en matière de négociation collective, y compris la négociation salariale (sur ces derniers points, les critiques des syndicats trouvent un écho chez les employeurs, toujours soucieux de réaffirmer l'autonomie de la négociation collective)²⁹.

Ces critiques sont formulées avec insistance dans les diverses instances du dialogue social européen, et notamment à l'occasion des réunions du SST, qui implique au plus haut niveau, on l'a vu, les partenaires sociaux européens et les institutions européennes. Elles sont aussi portées par les syndicats devant les instances de suivi des normes sociales établies dans le cadre des organisations internationales, OIT et Conseil de l'Europe. Mais elles ne conduisent à aucune inflexion significative des politiques menées, si ce n'est quelques adaptations de nature formelle visant à protéger la Commission de condamnations par ces instances internationales³⁰. Par là même, le

28. L'accord de mai 2008 relatif au transport maritime est mis en œuvre par la directive du Conseil 2009/13/CE. Celui de juillet 2009 relatif aux blessures par objet tranchant à l'hôpital est mis en œuvre par la directive 2010/32/UE (Conseil de l'UE 2009 et 2010).

29. L'assistance financière est conditionnée à un vaste programme de réformes structurelles et d'assainissement des finances publiques piloté et surveillé par une « Troïka » contestée pour son « manque de légitimité démocratique » et son « indifférence aux conséquences sociales » (voir par exemple Papadakis et Ghellab 2012).

30. En raison de son action au sein de la Troïka, la Commission a été accusée de ne pas respecter la Charte des droits fondamentaux et la Charte sociale européenne et de porter atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux des pays sous assistance. Lorsque le président Juncker prendra ses fonctions, il soulignera la nécessité de remplacer la Troïka par un mécanisme « plus démocratique » et de procéder à une analyse préalable de l'impact social des réformes imposées.

SST perd sa fonction de lieu de concertation sociale effective au plus haut niveau pour devenir le lieu d'un dialogue de sourds qui se reproduit de semestre en semestre, même si les apparences de la concertation sont conservées aux fins de communication externe.

Certaines initiatives de la Commission en matière d'emploi sont bien accueillies par les partenaires sociaux, en particulier celles qui concernent les jeunes (initiative pour l'emploi des jeunes, « garantie jeunes », apprentissage). Mais ces initiatives ne suffisent pas à convaincre les syndicats que la Commission reste engagée dans la promotion de la dimension sociale de l'Union : celle-ci n'est pas prise en considération dans les diverses réformes de l'architecture de la zone euro, et la Commission ne présente une communication à ce sujet que tardivement, en 2013³¹. En outre, l'orientation explicitement libérale qui est donnée aux politiques de réformes structurelles encouragées par le Conseil et la Commission a pour effet de fragiliser la participation même des syndicats à la discussion de ces politiques, et ce faisant de fragiliser aussi certaines des initiatives que les partenaires sociaux européens avaient engagées au titre de leur programme de travail commun, par exemple le difficile travail conjoint sur les principes de flexicurité. À mesure que les propositions ou recommandations européennes insistent sur la flexibilisation des marchés du travail et négligent la sécurisation des parcours professionnels, la rhétorique de la flexicurité apparaît comme un simple « habillage » en termes de « flexicurité » de mesures classiques de flexibilisation, et par là même elle perd toute crédibilité : dès lors, les syndicats se retirent *de facto* de l'agenda de la flexicurité. La Commission ne cessera de reprocher aux partenaires sociaux européens, et notamment aux syndicats, de ne pas avoir « pris leurs responsabilités » dans la promotion de la flexicurité.

De même, suite à l'échec de la négociation interprofessionnelle sur le temps de travail (2012), la Commission reprochera aux partenaires sociaux européens de ne pas avoir pris leur part des réformes structurelles qu'elle estime nécessaires, un reproche que récuseront évidemment les partenaires sociaux, qui rappelleront que l'échec de la révision de la directive sur le temps de travail était d'abord un échec du Conseil et du Parlement européen, qui n'avaient pu se mettre d'accord au milieu des années 2000 sur un texte final.

Si les relations entre la Commission et les syndicats deviennent éminemment conflictuelles sous la Commission Barroso 2, c'est aussi à cause des controverses auxquelles donnent lieu les initiatives de la Commission pour simplifier et alléger la législation européenne, et entre autres la législation sociale. Ces controverses concernent en particulier les programmes dits REFIT³² et *Smart Regulation*, la suspension des initiatives législatives relatives à la santé et la sécurité au travail dans l'attente d'une évaluation préalable de l'acquis, puis l'hostilité croissante de la Commission à l'égard de la mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux, notamment ceux

31. Les propositions de la CES (2012) et les travaux d'experts sur la dimension sociale de l'UEM ne sont pas pris en considération dans les réformes dites « Six-pack » et « Two-pack ». Cependant, suite à la multiplication d'appels en ce sens, la Commission présente en 2013 une communication visant à renforcer celle-ci notamment par la mise en place d'un « tableau de bord social » (*Social Scoreboard*) dans le cadre du Semestre européen (Commission européenne 2013a).

32. Regulatory fitness and performance (REFIT) programme.

conclus dans le cadre du dialogue social sectoriel : à partir de 2012, ces accords sont soumis à des analyses d'impact longues et suspicieuses, et les délais nécessaires à leur mise en œuvre législative passent de quelque 6 mois à quelque 30 mois, voire conduisent à un enlisement pur et simple, sur fond de défiance et d'hostilité (Tricart 2019).

Les controverses résultant de ces développements sont également portées par les syndicats au sein des instances de concertation sociale européenne, notamment le SST. Même si elles mobilisent essentiellement les organisations sectorielles, elles contribuent à détériorer l'atmosphère des échanges au sein de ces instances, où elles donnent souvent lieu à des débats houleux, en particulier à propos de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure, qui devient ainsi un symbole de l'hostilité de la Commission à l'égard des accords du dialogue social sectoriel (Vogel 2018).

Si la concertation sociale tourne ainsi au dialogue de sourds, c'est parce que le mal est profond. Ce que traduisent en effet ces controverses, c'est la dégradation de la confiance mutuelle qui existait antérieurement au sein du dialogue social européen dans sa configuration tripartite : la confiance de la Commission en la responsabilité et la légitimité des partenaires sociaux ; et la confiance des partenaires sociaux à l'égard de la Commission et de son attachement à promouvoir conjointement progrès économique et progrès social.

Cette rupture de la confiance ou, plus exactement, cette irruption de la *défi*ance, résulte aussi de changements quant au système proprement social et culturel qui avait contribué à rendre possible le dialogue social européen, c'est-à-dire l'existence, au sein des cabinets et services de la Commission comme au sein des organisations des partenaires sociaux européens, d'un capital de connaissance et de mémoire collective et d'un ensemble d'acteurs, de réseaux et de canaux d'information permettant aux parties en présence d'entretenir des relations informelles, d'explorer ainsi des voies consensuelles, d'anticiper et prévenir les conflits ou les gérer au mieux, de maintenir ouverts des lieux de débat sur les questions sensibles, et de préserver la confiance dans la durée³³. Or, cette infrastructure sociale et culturelle, cette mémoire et ce savoir collectifs se diluent tout au long de la période considérée, dans les organisations d'une part, entre autres en raison des effets de l'élargissement, mais aussi, d'autre part, au sein de la Commission, avec le renouvellement des générations et des profils de recrutement et surtout l'évolution de l'organisation des services et de la gestion de la mobilité du personnel³⁴.

33. Du côté des partenaires sociaux européens, le dialogue social repose, pour l'essentiel, sur quelques centaines de personnes qui ont développé un savoir-faire collectif, des réseaux d'échange et de coopération, et une culture de négociation européenne qui leur permettent d'agir ensemble et de faire le lien entre niveau national et niveau européen (a contrario, les élargissements successifs ont mis en évidence la nécessité d'importants efforts de « capacity building » pour favoriser la participation des nouveaux venus et prendre en considération leurs intérêts). Du côté de la Commission et de ses services, le soutien au dialogue social européen repose sur un petit nombre d'acteurs, leur savoir-faire collectif, leur mémoire institutionnelle, l'entretien de relations de confiance et le développement de modalités de communication formelles et informelles efficaces.

34. La Commission a adopté une politique de rajeunissement et de mobilité de son personnel qui fragilise les conditions d'accumulation et de transmission de l'expérience, de la mémoire institutionnelle et du travail en réseau qui jouent un rôle clé dans la promotion du dialogue social européen. L'évolution des modalités de coordination politique des services de la Commission, marquée notamment par le rôle croissant de son Secrétariat général, contribue également aux inflexions constatées.

Même si la Commission Barroso 2 prend quelques initiatives susceptibles de contribuer à renouer des relations positives avec les partenaires sociaux européens (par exemple en proposant en 2013, tardivement, d'intégrer un « tableau de bord social » dans le Semestre européen), son mandat s'achève dans un climat d'exaspération mutuelle entre les partenaires sociaux et la Commission. Celle-ci reproche aux partenaires sociaux et notamment aux syndicats de n'avoir pas pris leurs responsabilités et de ne pas avoir apporté une contribution à la mise en œuvre des réformes des marchés du travail nécessaires à la restauration de la compétitivité de l'économie de l'Union. Et les partenaires sociaux reprochent à la Commission de vouloir les instrumentaliser et leur dicter un agenda de réformes au mépris du respect de leur autonomie (et les syndicats lui reprochent plus encore d'avoir opté pour une politique néolibérale injuste et socialement destructrice).

4. Sous la Commission Juncker (2014-2019) : les temps incertains – attentes, espoirs et déceptions

Eu égard à la situation du dialogue social européen à la fin de la Commission Barroso 2, il n'est pas étonnant que ses acteurs et ses observateurs aient d'abord perçu l'installation de la Commission Juncker comme une très bonne nouvelle : « la Commission de la dernière chance » sans doute, comme l'a dit le président Juncker lui-même au début de son mandat pour souligner le « désamour » dont faisait alors l'objet le projet d'intégration européenne. Peut-être aussi l'occasion pour le dialogue social européen de sortir de la paralysie dans laquelle il était progressivement entré, et pour les partenaires sociaux européens l'occasion de ne plus être confrontés, à propos de la mise en œuvre de leurs accords, à l'hostilité plus ou moins déclarée de la part de la Commission ou du moins de certains de ses services.

L'une des premières annonces du président Juncker est de proposer une « relance » du dialogue social³⁵ européen (ce qui est une façon de prendre acte de cette détérioration), et ce en donnant aussi un nouvel élan à l'Europe sociale (une notion que l'on n'entendait plus guère à ce niveau), en mettant en avant les notions d'équité, de « triple A social » et même de droits sociaux. C'est à l'évidence une rupture avec son prédécesseur et comme un retour aux thèmes fondateurs du dialogue social européen dans les années Delors, voire comme une réhabilitation de ces années Delors que la haute administration européenne des années Barroso se plaisait à dénigrer ou enfouir dans un passé obsolète, mais que le président Juncker avait lui-même connues et appréciées³⁶. C'est aussi l'affirmation d'une volonté de répondre à la perte de confiance des citoyens et des travailleurs dans la construction européenne, en opposant aux « populismes » (une notion qui est assurément plus polémique que scientifique) l'attention à la cohésion

35. Voir le premier discours de J.C. Juncker en tant que président désigné de la Commission : « Un nouvel élan pour l'Europe » (Juncker 2014).

36. Le président Barroso ne valorisait jamais l'héritage social des Commissions Delors. Des entretiens informels avec les fonctionnaires de la Commission confirment que, sous les Commissions Barroso, la ligne de conduite était de considérer obsolètes les thématiques et « éléments de langage » de cet héritage. Au contraire, le président Juncker a revendiqué sa coopération passée avec J. Delors et ses Commissions. Il a repris une partie du vocabulaire de celles-ci, dont la notion de socle européen de droits sociaux.

sociale, et ce même si la composition de la Commission Juncker suggère que l'ensemble de ses membres ne partagent pas nécessairement les ambitions sociales affirmées par son président.

C'est au demeurant sous l'égide du trentième anniversaire de la réunion du dialogue social européen organisée par le président Delors au château de Val Duchesse en 1985 que la Commission Juncker organise, en mars 2015, la Conférence destinée à marquer ce « nouveau départ » du dialogue social européen. La préparation de la Conférence ne donne pas lieu à une analyse détaillée des raisons pour lesquelles la Commission considère qu'il est nécessaire de relancer le dialogue social européen, et de le faire à travers une impulsion de la Commission favorisant une dynamique tripartite. Une telle analyse supposerait que la Commission procède aussi à son autocritique et reconnaisse la part de responsabilité de ses politiques ou attitudes passées dans la détérioration des relations entre les partenaires sociaux et les institutions européennes, et cela n'est pas une pratique usuelle au sein de la Commission³⁷. L'enjeu de la conférence relève plutôt de la communication politique. Pour la Commission Juncker, il s'agit d'abord, avec cette conférence, de convaincre les partenaires sociaux européens que les temps ont changé avec la fin de la Commission Barroso 2, que la Commission va désormais réinvestir le champ du dialogue social, et aussi qu'elle entend mener une politique économique et sociale plus soucieuse de justice sociale. Elle espère retrouver ainsi la confiance des partenaires sociaux européens et nationaux, aux niveaux interprofessionnels et sectoriels, et donc obtenir leur soutien quant aux instruments de gouvernance de cette politique économique et sociale, en particulier le Semestre européen³⁸.

La Conférence est un succès, et elle conduit à quelques modifications concrètes du fonctionnement des instances de concertation entre la Commission et les partenaires sociaux européens, notamment le SST. Elle est également suivie d'un élargissement du champ de la consultation des partenaires sociaux, au-delà des seuls domaines de la politique sociale et de l'emploi. En outre, elle associe le Conseil et les États membres aux initiatives de relance du dialogue social européen, et notamment à la préparation d'une Déclaration quadripartite qui implique donc les partenaires sociaux interprofessionnels, la Commission et le Conseil³⁹. Comme c'est souvent le cas, cette déclaration est surtout un recueil de bonnes intentions. Mais elle favorise certainement une plus grande consultation des partenaires sociaux nationaux à l'occasion de la mise en œuvre, au niveau national, du Semestre européen (Sabato *et al.* 2017). Et elle délivre

37. La Commission fait rarement son autocritique publiquement. Le cas échéant, elle pourra dire que des erreurs ont été commises, mais sans reconnaître qu'elle a pu en être l'auteur ou y être activement impliquée. Dans son discours précité « Un nouvel élan pour l'Europe », le président Juncker évoque des erreurs du passé, mais sans mentionner ni examiner l'implication ou la responsabilité éventuelle des acteurs qui préparaient ou mettaient en œuvre ces politiques.

38. Aujourd'hui, le défi majeur de l'Union est la coordination des politiques nationales, et notamment des politiques économiques et budgétaires. L'instrument privilégié à cet égard est le Semestre européen. En parallèle, la Commission souhaite réduire l'activité législative de l'Union, entre autres dans le domaine social. C'est pourquoi elle encourage désormais l'intervention des partenaires sociaux essentiellement dans le cadre de la concertation sociale. Or, les partenaires sociaux n'ont aucune raison de renoncer à leur capacité d'intervention en matière législative en échange d'une extension des modalités de concertation sur le Semestre européen (dont les effets sur les politiques économiques et sociales nationales réduisent d'ailleurs le potentiel et le champ de la négociation collective).

39. Voir Commission européenne 2016.

un message consensuel quant à la volonté des acteurs de coopérer, au cours du mandat de la nouvelle Commission et au-delà.

Une ombre au tableau pour la Commission : celle-ci n'obtient guère, dans la déclaration, le soutien des partenaires sociaux européens aux orientations de son programme dit *Better Regulation* qu'elle avait présenté quelques mois auparavant, orientations qui affirmaient sa volonté de ne légiférer désormais que de façon restrictive et sélective, dans la continuité de l'approche développée sous la Commission Barroso 2, et qui comportaient une réinterprétation (unilatérale) des dispositions des articles 154 et 155 TFUE relatifs au dialogue social européen et notamment des conditions de mise en œuvre législative des accords de partenaires sociaux européens. Il n'est pas surprenant que la Commission n'ait pas associé les partenaires sociaux à la préparation des dispositions de *Better Regulation* relatives à ces accords : son objectif est en effet désormais d'encadrer strictement l'intervention des partenaires sociaux dans le processus législatif européen et d'affirmer qu'elle considère avoir toute latitude dans l'appréciation des demandes de mise en œuvre des accords de partenaires sociaux, et notamment qu'elle peut « rejeter » tout accord qui ne lui convient pas⁴⁰. Il s'agit d'éviter ainsi les controverses auxquelles avaient donné lieu, sous la Commission Barroso 2, les accords conclus dans le cadre du dialogue social sectoriel (notamment l'Accord « coiffure » de 2012) (Dorssemont *et al.* 2018 ; Tricart 2019).

Cet aspect passera pratiquement inaperçu lors de l'adoption de la Déclaration quadripartite. Mais il rappelle que les controverses relatives à la mise en œuvre législative des accords sectoriels ne se sont pas éteintes avec la fin de la Commission Barroso 2 et la relance du dialogue social engagée par la Commission Juncker. Elles se réveilleront d'ailleurs quelques mois plus tard sous la forme d'un contentieux majeur entre la Commission et les signataires d'un accord dans le secteur des administrations centrales, contentieux qui conduira finalement à un recours devant la Cour de Justice de l'UE (affaire T-310/18).

Pour la Commission Juncker, la relance du dialogue social européen fait partie d'une initiative plus large de renforcement de la dimension sociale de l'intégration européenne et de l'Union économique et monétaire. Cette initiative plus large inclut notamment l'affirmation d'un « socle européen de droits sociaux⁴¹ » (ci-après dénommé « socle »), une plus grande prise en considération des questions sociales dans les politiques européennes, et un objectif de promotion d'une « convergence ascendante » dans la zone euro.

Si tous les observateurs et les acteurs s'accordent quant à la portée symbolique et politique de la proclamation du socle, les avis sont divisés quant à la valeur ajoutée de son contenu (une affirmation de principes plutôt que de droits). Et surtout ces avis sont divisés quant à son impact possible, car la mise en œuvre du socle est largement renvoyée aux initiatives des autorités locales et nationales, des partenaires sociaux et de

40. La notion de rejet a une connotation passionnelle que n'a pas, par exemple, celle de refus. Elle n'apparaît dans aucune des cinq communications relatives au dialogue social européen que la Commission a présentées entre 1993 et 2004. Son utilisation récurrente à compter des controverses relatives aux accords sectoriels suggère que celles-ci ont revêtu un caractère passionnel (Tricart 2019).

41. Pour une vue d'ensemble des débats relatifs au socle européen de droits sociaux, voir Vanhercke *et al.* (2018).

la société civile, éventuellement avec un soutien de l'Union. En pratique, la Commission n'a présenté que trois propositions législatives et non législatives, modestes au demeurant, pour accompagner la présentation du socle, ce qui est bien peu au regard d'initiatives antérieures⁴².

Si l'on peut s'étonner que la Commission se prive *de facto* de l'instrument législatif pour promouvoir les droits sociaux, les partisans du socle soulignent que l'ambition est de mobiliser, pour sa mise en œuvre, le Semestre européen ainsi que les futurs fonds européens, et ce faisant l'ensemble des politiques économiques et sociales de l'Union. C'est évidemment postuler que ces instruments et ces politiques seraient les moyens les plus efficaces pour promouvoir des droits sociaux, ce qui ne va pas de soi, et c'est aussi oublier que les logiques à l'œuvre dans ces politiques et ces instruments peuvent, au contraire, contrarier la promotion de ces droits sociaux, et ne réduire en rien les inégalités et les disparités dans l'Union. Mais il est trop tôt pour apprécier l'impact du socle, de même qu'il est trop tôt pour apprécier l'impact de l'ensemble des diverses initiatives sociales de la Commission Juncker.

En ce qui concerne plus spécifiquement le dialogue social européen, la Commission Juncker a certainement créé des conditions favorables à une plus grande consultation des partenaires sociaux, et d'abord des organisations interprofessionnelles, dans la définition des politiques européennes. En se présentant comme étant à l'écoute des partenaires sociaux, la Commission Juncker les a aussi encouragés à rechercher des positions communes sur diverses questions relatives au marché du travail. Au niveau interprofessionnel, ils ont mené une nouvelle analyse conjointe des défis des marchés du travail, ils ont agréé des positions communes sur des sujets tels que l'apprentissage, la politique industrielle, la digitalisation, l'intégration des réfugiés, la formation professionnelle, et le cadre financier pluriannuel du budget européen et ils ont conclu un accord autonome sur le vieillissement démographique (2017)⁴³. Bien entendu, ils ont évité les sujets les plus sensibles, et de façon générale tout ce qui peut conduire à de la législation sociale. Mais ces résultats montrent que la restauration des conditions du dialogue social tripartite au niveau européen peut aussi stimuler le dialogue social bipartite à ce même niveau.

Toutefois, ces développements ne sauraient faire oublier que la Commission Juncker et sa relance du dialogue social européen n'ont pas évité la persistance des tensions relatives à la mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux, que le programme *Better Regulation* a au contraire ravivées, notamment avec certaines organisations du dialogue social sectoriel, au point de fragiliser durablement la négociation collective au niveau européen.

On l'a dit, la Commission Barroso 2 avait exprimé son hostilité à la mise en œuvre législative de l'accord « coiffure », conclu en 2012. La Commission Juncker a hérité de

42. Alors que le programme d'action pour la mise en œuvre de la Charte de 1989 annonçait 47 initiatives, dont 18 législatives, la présentation du socle est accompagnée de trois initiatives. La lettre de mission du Commissaire Schmit inclut la demande d'un plan d'action pour la mise en œuvre du socle (von der Leyen 2019), ce qui peut apparaître comme la reconnaissance du fait que, deux ans après la proclamation du socle, ce plan n'est pas encore établi.

43. Au titre de leur programme de travail autonome, les partenaires sociaux interprofessionnels européens ont présenté au cours des dernières années plusieurs rapports conjoints et déclarations communes, ainsi qu'un accord autonome (voir par exemple CES *et al.* 2015, 2016, 2017a, 2017b, 2018a et 2018b).

ce dossier controversé (dont l'instruction était totalement à l'arrêt) et les partenaires sociaux ont confirmé leur demande de mise en œuvre en révisant leur accord en 2016. En outre, elle a eu à examiner la demande de mise en œuvre législative d'un accord sur l'information et la consultation des travailleurs du secteur des administrations centrales, conclu fin 2015⁴⁴. Mais ces deux dossiers se sont heurtés à l'hostilité de la Commission et de ses services, qui ne souhaitaient pas proposer de la législation sociale en la matière. Le président Juncker a dit que la Commission devait s'occuper de « plus grandes choses » que l'accord sur la santé et la sécurité au travail du secteur de la coiffure, ce qui a choqué les signataires de cet accord. Et l'instruction des dossiers s'est enlisée, tandis que les relations entre la Commission et les organisations signataires de ces accords se détérioraient, non sans quelques excès de langage et accusations rappelant les années Barroso.

Au début de l'année 2018, pour sortir de l'impasse, la Commission a proposé aux partenaires sociaux de ces deux secteurs de retirer leurs demandes de mise en œuvre législative en échange d'un soutien politique et financier à une mise en œuvre autonome de leurs accords — une proposition en contradiction avec le principe selon lequel le choix entre mise en œuvre législative et mise en œuvre autonome relève de l'autonomie des partenaires sociaux. Si les partenaires sociaux du secteur de la coiffure ont accepté d'engager avec la Commission des discussions sur cette mise en œuvre autonome, les signataires de l'accord dans le secteur des administrations centrales ont refusé la proposition de la Commission, laquelle a dès lors décidé de refuser formellement la demande des partenaires sociaux de ce secteur, une décision sans précédent, s'agissant d'un accord négocié à la suite d'une consultation formelle de la Commission qui invitait expressément les partenaires sociaux à considérer une telle négociation.

La sensibilité politique de ce contentieux et les avis contrastés des experts quant à la règle de droit en la matière ont conduit la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), la principale organisation syndicale signataire de l'accord, à engager un recours à l'encontre de la Commission devant la Cour de Justice de l'UE, une initiative elle aussi sans précédent dans le cadre du dialogue social de la part d'une organisation syndicale. L'enjeu est important pour l'ensemble du dialogue social européen, car les dispositions relatives aux accords concernent à la fois le dialogue sectoriel et le dialogue interprofessionnel. On l'a vu, du côté des partenaires sociaux interprofessionnels, la capacité à conclure des accords qui seraient mis en œuvre par voie législative était déjà bien affaiblie. Mais la décision de la Commission de subordonner la mise en œuvre des accords des partenaires sociaux à des procédures lourdes et suspicieuses et l'intensité des controverses relatives à l'article 155.2 TFUE ont pratiquement anéanti toute velléité de négociation parmi les organisations du dialogue social sectoriel⁴⁵.

44. L'accord sur les droits à l'information et à la consultation des fonctionnaires et employés des administrations centrales a été conclu le 21 décembre 2015 entre TUNED (Trade Union's National and European Delegation) et EUPAE (European Public Administration Employers).

45. Au cours de la décennie 2005-2014, le droit européen du travail s'est enrichi de sept directives contre respectivement 23 et 24 directives au cours des deux décennies précédentes (hors révisions et extensions géographiques). Parmi ces sept directives, quatre mettent en œuvre des accords de partenaires sociaux européens. Cela explique l'hostilité de la Commission, soucieuse de réduire son activité législative en matière sociale, à l'égard de ces accords. Les dispositions de *Better Regulation* et les contentieux relatifs aux accords des secteurs de la coiffure et des administrations centrales ont dissuadé les organisations sectorielles de s'engager dans cette forme de négociation collective au niveau européen.

En octobre 2019, la Cour de Justice a rejeté le recours introduit à l'encontre de la Commission⁴⁶. Mais FSESP/EPSU a fait appel de ce premier jugement. L'existence même de ce contentieux assombrit assurément le bilan de la Commission Juncker quant à la relance du dialogue social européen — et le dossier reste très sensible au sein des services de la Commission⁴⁷. Car la Commission Juncker a globalement réussi à restaurer l'image « sociale » de la Commission. Mais elle a considérablement affaibli la négociation collective au niveau européen en fragilisant les possibilités d'extension législative des accords issus de cette négociation. Au niveau interprofessionnel, le dialogue social bipartite étant limité par le refus des organisations d'employeurs de s'engager dans des accords contraignants, cela revient, pour la Commission, à réduire le champ du dialogue social européen à la seule concertation sociale, sous de multiples formes peut-être, mais sans autre impact que celui que les institutions veulent bien lui donner, et dont l'histoire récente montre qu'il se limite souvent aux seuls besoins de la communication politique. Cela peut convenir aux employeurs — dont la priorité constante est de s'opposer à toute initiative qui établirait de nouveaux droits par la législation. Cela ne satisfait certainement pas les syndicats, qui en attendent davantage, mais qui s'y résignent, faute de mieux, eu égard à l'état des forces en présence. Le risque est cependant qu'un dialogue social européen réduit à la concertation sociale tripartite, même si celle-ci est élargie, et à des actions ou déclarations bipartites sur les seuls thèmes les plus aisément consensuels a peu de chance de mobiliser durablement et fortement les organisations nationales, tant d'ailleurs du côté des employeurs que du côté des syndicats.

Conclusion

Marché commun, Marché unique, Union économique et monétaire... La dynamique de l'intégration européenne a été essentiellement fondée sur une logique économique. Mais cette intégration européenne de nature économique n'a été politiquement et socialement acceptable, et donc possible, qu'à la condition de l'accompagner d'une certaine « dimension sociale » dont le contenu et les limites ont dès lors fait l'objet de débats et de compromis permanents : l'Europe devait être, pour une part au moins, une Europe sociale, et pour certains, elle n'avait de sens que si elle était une Europe sociale, tandis que pour d'autres, cette dimension sociale ne devait exister et se développer que dans les limites du strict nécessaire au regard de l'acceptabilité de l'intégration économique européenne.

C'est en raison de ce défi consubstantiel à l'intégration européenne que le dialogue social européen a été inventé, dans le contexte historique particulier des années Delors. Pour l'essentiel, il a pris la forme d'un dialogue social tripartite au niveau interprofessionnel, reposant sur des organisations européennes d'employeurs et de salariés qui ont dû se structurer spécifiquement à cet effet, mais aussi sur la Commission, à laquelle le Traité avait expressément confié le mandat de promouvoir ce dialogue social européen.

46. CJUE, Arrêt du Tribunal du 24 octobre 2019, Affaire T-310/18. Voir la réaction de la FESP/EPSU (EPSU 2019).

47. À l'occasion de la publication de sa récente étude sur la mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens (Tricart 2019), l'auteur de ce chapitre a pu observer combien le dossier était politiquement sensible au sein des services de la Commission.

Le dialogue social européen n'est donc pas issu de la longue histoire des relations industrielles, essentiellement conflictuelles et bipartites, qui a progressivement organisé les traditions nationales de dialogue social. Il est issu de l'histoire courte de la recherche d'un consensus sur des mécanismes de concertation sociale et de relations conventionnelles au niveau européen qui pourrait appuyer le développement de l'Europe sociale, dans les limites des ambitions qui pouvaient lui être données dans une configuration historique particulière. Cette dynamique de l'invention du dialogue social européen a permis aux partenaires sociaux de devenir des acteurs-clés des débats et compromis permanents qu'impliquait la perspective de cette Europe sociale ou de cette dimension sociale de l'intégration européenne. Et depuis la réunion du « dialogue social Val Duchesse » en 1985, tous les présidents de la Commission ont affirmé sous une forme ou une autre que le dialogue social européen faisait partie de l'ADN de l'Union, contribuant ainsi à nourrir le récit des partenaires sociaux eux-mêmes quant à la nature fondamentale d'un dialogue social consubstantiel à l'intégration européenne et nécessaire à son succès.

Le dialogue social européen a fait preuve d'une grande résilience au cours de cette histoire. À ses débuts, fort du soutien qu'il a reçu des Commissions Delors, et de la plupart des États membres d'alors, qui reconnaissaient qu'il était indispensable à la construction du Marché intérieur, il a pu surmonter les divergences qui existaient entre les employeurs et les syndicats quant à la nécessité de régulations sociales et quant à sa contribution possible à la production de la législation sociale européenne. Conforté par la volonté de modernisation de la politique sociale européenne que portaient la Stratégie européenne pour l'emploi et la Stratégie de Lisbonne, il a pu développer sa fonction de concertation sociale alors même que l'évolution des paradigmes de la politique sociale tendait à réduire sa capacité de contribution à la production de normes sociales européennes ainsi que le rôle de la législation sociale. Mais il a été profondément fragilisé lorsque les institutions européennes et notamment la Commission ont de fait cessé de soutenir politiquement l'ensemble de ses fonctions, consultation, mais aussi négociation, et de n'accorder ce soutien que de façon très sélective, c'est-à-dire de ne l'accorder que là où les initiatives des partenaires sociaux ne contrariaient pas les politiques menées.

Au nom de la crise, l'Union a organisé sa gouvernance selon une logique économique néolibérale qui a progressivement réduit la concertation sociale à un exercice de façade et qui a mis en question la portée de la négociation collective au niveau européen : alors que le dialogue social européen s'était établi dans la confiance entre les partenaires sociaux et les institutions, notamment la Commission, c'est la défiance et l'exaspération qui ont pris le dessus dans ces relations. Et privé d'une réelle perspective de développement tripartite, le dialogue bipartite a vu sa portée se réduire, les syndicats ne pouvant guère en obtenir des résultats significatifs, et les employeurs pouvant escompter obtenir davantage des institutions européennes dont les vues convergeaient le plus souvent avec les leurs. Eu égard à la détérioration du dialogue social au milieu des années 2010, l'idée d'une relance du dialogue social européen est venue à point, d'autant qu'elle était accompagnée de la perspective d'une relance de la dimension sociale des politiques de l'Union : la Commission Juncker a pu ainsi restaurer de la confiance dans la concertation avec les partenaires sociaux, mais elle n'a pas rompu avec l'hostilité à l'égard de la législation issue de la négociation collective européenne qui s'était développée sous

les Commissions Barroso, et elle a ainsi fragilisé considérablement la dimension de négociation qui était au principe même de l'invention du dialogue social européen.

Références

- Bandasz K. (2014) A framework agreement in the hairdressing sector: the European social dialogue at a crossroads, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20 (4), 505–520.
- CES (2012) Un contrat social pour l'Europe, Confédération européenne des syndicats, Bruxelles, 6 juin 2012. <https://www.etuc.org/fr/un-contrat-social-pour-leurope>
- CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2001) Joint contribution by the social partners to the Laeken European Council, Bruxelles, 7 décembre 2001. http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Declaration%20-%20Laeken%20summit%20EN.pdf
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2007) Key challenges facing European labour markets, European Social partners joint analysis, Bruxelles, 18 juillet 2007. <https://www.etuc.org/en/key-challenges-facing-european-labour-markets-european-social-partners-joint-analysis>
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2015) In-depth employment analysis, Bruxelles, juillet 2015. https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/files/joint_idea_report_july_2015_final.pdf
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2016a) Statement of the European social partners on digitalisation, Bruxelles, 16 mars 2016.
- CES, BusinessEurope, UEAPME, CEEP et Eurochambres (2016b) Statement of the European Economic and Social Partners on the Refugees Crisis, Bruxelles, 16 mars 2016.
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2016c) Towards a Shared Vision of Apprenticeships, Joint statement of the European Social Partners, Bruxelles, 30 mai 2016.
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2017a) European Social Partners Statement on tapping the potential from greening the economy for jobs creation, Bruxelles, 30 mai 2017. https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/2017-05-29_kick_off_draft_declaration_eu_social_partners_on_green_jobs_final.pdf
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2017b) European Social Partners' Autonomous Framework Agreement on Active Ageing and an Inter-Generational Approach, 8 mars 2017, Bruxelles. http://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2017/03/Without-signatures_Framework-agreement-on-active-ageing.pdf
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2018a) Future European Social Fund. Better supporting capacity building of social partner organisations, Bruxelles, juin 2018. http://resourcecentre.etuc.org/ReportFile-20180711160341_Final-Joint-ESF-Report.pdf
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2018b) Promoting social partnership in employee training, Bruxelles, juin 2018. <https://www.etuc.org/en/publication/promoting-social-partnership-employee-training-joint-recommendations-and-report>
- Commission des Communautés européennes (1988) Social Dimension of the Internal Market, Commission Working Paper, SEC (88) 1148 final du 14 septembre 1988.
- Commission des Communautés européennes (1989) Communication de la Commission concernant son programme d'action relatif à la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, COM (89) 558 final du 29 novembre 1989.
- Commission européenne (1993) Communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (93) 600 final du 14 décembre 1993.

- Commission européenne (1995) L'avenir de la protection sociale : un cadre pour un débat européen, COM (1995) 466 final du 31 octobre 1995.
- Commission européenne (1996) Communication de la Commission concernant le développement du dialogue social au niveau communautaire, COM (96) 448 final du 18 septembre 1996.
- Commission européenne (1997) Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne, COM (97)102 final du 12 mars 1997.
- Commission européenne (1998) Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire, COM (98) 322 final du 20 mai 1998.
- Commission européenne (2002) Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de décision du Conseil créant un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi, COM (2002) 341 final du 26 juin 2002.
- Commission européenne (2004) Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final du 12 août 2004.
- Commission européenne (2007) Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité, COM (2007) 359 final du 26 juin 2007.
- Commission européenne (2008) Commission Staff Working Paper – Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework, SEC (2008) 2178 final du 2 juillet 2008.
- Commission européenne (2010) Commission Staff Working Document on the functioning and potential of European sectoral dialogue, SEC (2010) 964 du 22 juillet 2010.
- Commission européenne (2011) Commission Staff Working Paper – Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress, SEC (2011) 241 final du 24 février 2011.
- Commission européenne (2012) Social Dialogue, Social Europe Guide, Vol.2, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2013a) Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, COM (2013) 690 final du 2 octobre 2013.
- Commission européenne (2013b) Industrial relations in Europe 2012, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2016) A New Start for Social Dialogue, Statement of the Presidency of the Council of the European Union, the European Commission and the European Social Partners (ETUC, BusinessEurope, CEEP, UEAPME), 27 juin 2016.
- Commission européenne (2017a) 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 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017b) 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 du 21 décembre 2017.
- Commission européenne (2018) Proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, COM (2018) 132 final du 13 mars 2018.
- Conseil de l'Union européenne (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 du 26 août 1992, 49-52.
- Conseil de l'Union européenne (1996) Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, OJ L 145, 19 juin 1996, 4-9.

- Conseil de l'Union européenne (1997) Directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, OJ L 14 du 20 janvier 1998, 9–14.
- Conseil de l'Union européenne (1999) Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, OJ L 175 du 10 juillet 1999, 43–48.
- Conseil de l'Union européenne (2007) Vers des principes communs de flexicurité, Conclusions du Conseil EPSCO, Bruxelles, 6 décembre 2007.
- Conseil de l'Union européenne (2009) Directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE, JO L 124 du 20 mai 2009, 30-50.
- Conseil de l'Union européenne (2010) Directive 2010/32/UE du Conseil du 10 mai 2010 portant application de l'accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire conclu par l'HOSPEEM et la FSESP, JO L 134 du 1^{er} juin 2010, 66-72.
- Conseil de l'Union européenne (2016) Sommet social tripartite – Mercredi 16 mars 2016, Communiqué de presse. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/16/tripartite-social-summit/>
- Degimbe J. (1999) La politique sociale européenne : du traité de Rome au traité d'Amsterdam, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C. (2002) Dialogue social et processus législatif : essoufflement et hésitations in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2001, ETUI, OSE, Hans-Böckler-Stiftung, SALTSA, Bruxelles, 23-56.
- Degryse C. (2004) Dialogue social européen en 2003 : transition ou stagnation ? in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2003, ETUI et OSE, Bruxelles, 55-76.
- Degryse C. (2015) Dialogue social sectoriel : une ombre au tableau ?, Working Paper 2015.02, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C. (2018) Le dialogue social européen et les ambivalences de l'Europe sociale « triple A », La Revue de l'IREs, 2018/3, 96-97.
- Degryse C. et Clauwaert S. (2012) Dialogue social européen : inventaire avant liquidation ou transformation ?, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2011, Bruxelles, ETUI et OSE, 141-170.
- Didry C. et Mias A. (2005) Le moment Delors : les syndicats au cœur de l'Europe sociale, Bruxelles, PIE-Peter Lang.
- Dorssemont F., Lörcher K. et Schmitt M. (2018) On the duty to implement social partners'agreement concluded at Union level: lessons to be learned from the Hairdressers-case, Industrial Law Journal.
- EPSU (2019) Court case exposes how the European Commission has betrayed the social partners, 30 octobre 2019. <https://www.epsu.org/newsletter/court-case-exposes-how-european-commission-has-betrayed-social-partners>
- ERC (2011) Flexicurity – Social partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets, Bruxelles, Employers' Resource Center, février 2011. <http://erc-online.eu/previous-projects-topic/2011-study-flexicurity/>
- ETUI (2017) The Social Scoreboard revisited, Background analysis 2017.03, Bruxelles, ETUI.

- Juncker J.C. (2014) Un nouvel élan pour l'Europe, Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Commission européenne, Strasbourg, 15 juillet 2014. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_14_567
- Lapeyre J. (2017) Le dialogue social européen : histoire d'une innovation sociale (1985-2003), Bruxelles, ETUI.
- Mias A. (2004) Du dialogue social européen au travail législatif communautaire : Maastricht, ou le syndical saisi par le politique, *Droit et société*, 58 (3), 657-682.
- OSHA (2014) Occupational health and safety in the hairdressing sector, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Papadakis K. et Ghellab Y. (Ed) (2012) The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland, Genève, ILO.
- Pochet P. (2019) A la recherche de l'Europe sociale, Paris, Presses universitaires de France.
- Pochet P. et Degryse C. (2016) Dialogue social européen : une relance 'de la dernière chance' ?, *Opinion Paper*, 17, Bruxelles, Observatoire social européen, décembre.
- Rodrigues M. J. et al. (2002) Rapport du groupe de haut niveau sur les relations du travail et les mutations dans l'Union européenne, Commission européenne, DG Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, janvier 2002.
- Sabato S. et Vanhercke B. avec Spasova S. (2017) Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester', *OSE Paper Series, Research Paper*, 35, Bruxelles, OSE, mars 2017.
- Silva A. (2015) Le droit européen du travail à la croisée des chemins, in Gosseries P. et Morsa M. (dir.) *Le droit du travail au XXI^e siècle : liber amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier, 191-214.
- Supiot A. (1999) Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, Paris, Flammarion.
- Tricart J.P. (2019) La mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens : défis et débats, *Working Paper 2019.09*, Bruxelles, ETUI.
- Vanhercke B. (2016) Inside the Social Open Method of Coordination: the hard politics of 'soft' governance, University of Amsterdam.
- Vanhercke B., Sabato S. et Ghailani D. (dir.) (2018) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE.
- Venturini P. (1988) La dimension sociale du marché intérieur, *Futuribles*, décembre, 3-21.
- Vogel L. (2018) Santé des coiffeurs : les dessous d'un (dés)accord, *HesaMag* 17, 12-15.
- von der Leyen U. (2019) Lettre de mission à Monsieur Nicolas Schmit, Commissaire désigné à l'Emploi, Commission européenne, Bruxelles, 10 septembre 2019. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/president-elect_von_der_leyens_mission_letter_to_nicolas_schmit_fr.pdf
- Voss E., Dornelas A., Wild A. et Kwiatkiewicz A. (2011) Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets, Bruxelles, ERC, mai 2011.

Tous les liens ont été vérifiés le 19 décembre 2019.

Chapitre 5

De la stratégie de Lisbonne au socle européen des droits sociaux : les nombreuses vies de la méthode ouverte de coordination en matière sociale

Bart Vanhercke

Introduction¹

Cette vingtième édition du Bilan social de l'Union européenne offre une occasion opportune de réexaminer le tournant de l'UE vers une gouvernance douce (« *soft governance* ») — notamment dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale — qui a été formalisée il y a deux décennies. En juillet 1999, la Commission Santer a proposé une « stratégie concertée pour la modernisation de la protection sociale » (Commission européenne 1999). Après son adoption par le Conseil de l'UE (1999), la nouvelle stratégie a été approuvée au plus haut niveau politique, lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Les chefs d'État et de gouvernement ont donné à l'UE un mandat politique pour lancer une « nouvelle méthode ouverte de coordination » (MOC), non seulement dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, mais « à tous les niveaux » (Conseil européen 2000 : §7), en vue de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne de l'UE (visant une croissance intelligente, durable et inclusive) par l'utilisation d'outils non contraignants tels que le rapportage, le suivi, le benchmarking par rapport à une série d'éléments ayant fait l'objet d'un accord : indicateurs, objectifs et évaluations par les pairs.

Il pourrait sembler surprenant auprès des nombreux détracteurs de la MOC — qui n'est pas juridiquement contraignante et dont la réputation auprès des universitaires est donc douteuse en termes de mise en œuvre effective² — que celle-ci soit toujours bien vivante (entre autres sous la forme du Semestre européen) vingt ans après son lancement officiel, même si la coordination ouverte est aujourd'hui beaucoup moins visible dans les documents clés de la Commission européenne. Depuis 2005, celle-ci a en effet donné la priorité aux processus globaux de coordination socio-économique de l'UE — la stratégie de Lisbonne, la stratégie Europe 2020 et le Semestre européen — plutôt qu'à des stratégies sectorielles « concurrentes » comme la MOC.

1. L'auteur tient à remercier Francesco Corti, Denis Crowley, Sophie Dura, Boris Fronteddu, Dalila Ghailani, Peter Lelie, Richard Lomax, Christos Louvaris, Slavina Spasova, Luc Tholoniati et Jonathan Zeitlin pour leurs commentaires critiques et constructifs sur les versions précédentes de ce chapitre, qui ont été essentiels pour affiner les arguments et mener à bien l'analyse empirique. J'assume l'entière responsabilité des erreurs restantes et des opinions présentées dans le chapitre.
2. Comme l'explique Schäfer (2006), les éloges initiaux de la MOC, tant de la part du monde politique que scientifique, se sont rapidement transformés en scepticisme. Pour un aperçu des quatre catégories des premières recherches sur la MOC — théorique, normative, empirique et critique — voir Citi et Rhodes (2007).

Dans le même temps, au sein du Comité de l'emploi (EMCO) et du Comité de la protection sociale (CPS) — les deux organes consultatifs du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) —, les références à la MOC restent fréquentes, y compris dans les avis qu'ils publient. Les outils de base de la MOC, notamment les différents types d'examen par les pairs et les comparaisons entre États membres fondées sur des indicateurs, demeurent en effet pleinement opérationnels. Ils bénéficient d'une forte institutionnalisation, ont été considérablement renforcés au fil du temps et, comme on le verra plus loin, servent toujours d'outils d'apprentissage mutuel et de *benchmarking* au cours du Semestre européen et, depuis 2018, dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Leur rôle dans le suivi des objectifs de développement durable (ODD) est actuellement en discussion au sein des comités susmentionnés.

En d'autres termes, alors que le débat sur la prochaine « grande stratégie » de l'UE est en cours (alors que la stratégie Europe 2020 touche à sa fin), la MOC continue à fournir un modèle de coordination politique dans les domaines où l'UE a des compétences limitées ou inexistantes, permettant aux acteurs de « s'entendre sur leurs désaccords », c'est-à-dire de convenir d'une méthode de travail au niveau de l'UE tout en ayant des vues divergentes sur les priorités politiques. Cela est confirmé dans la récente évaluation conjointe EMCO/CPS de la stratégie Europe 2020 : si les deux comités reconnaissent que « l'impact global de la MOC, qui dépend de l'adoption volontaire par les États membres et les parties prenantes nationales, n'a pas été suffisamment fort, compte tenu du contexte difficile de la grande récession » (EMCO et CPS 2019 : 107), ils conviennent également que « la méthode a contribué à mettre d'importantes questions de politique sociale à l'ordre du jour au niveau de l'UE et au niveau national » (*ibid.* : 87). En conséquence, « la poursuite de la MOC est fortement soutenue, car elle permet d'atteindre une convergence sociale ascendante » (*ibid.*).

Ce chapitre vise à réexaminer l'émergence³ de la MOC dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, ainsi que son évolution au cours des deux dernières décennies, en inscrivant la discussion dans une réflexion plus large sur la gouvernance (pas si) souple de l'UE. Il décrit l'institutionnalisation de la MOC dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale au cours des deux dernières décennies, à commencer par son lancement officiel en 2000. La MOC est un outil flexible et en constante métamorphose : je distinguerai six étapes (ou « vies ») de la MOC sociale depuis que le terme a été inventé par le Conseil européen de Lisbonne. La section 1 décrit la première étape d'*expérimentation* : la prolifération des MOC après Lisbonne. La section 2, sur la *rationalisation*, décrit comment la MOC sociale a été réduite, et a gagné en puissance, en 2005-2006. La section 3, sur le *renforcement des capacités*, illustre la manière dont les outils d'apprentissage de la MOC ont été développés dans un complet isolement au cours des années 2007-2009. La section 4 traite de la *marginalisation* de la MOC sociale au début de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen. La section 5 porte sur la *redynamisation* et explique comment le Comité

3. Le fait que les chefs d'État et de gouvernement aient placé la modernisation de la protection sociale et la promotion de l'inclusion sociale en tête de l'agenda politique lors de leur rencontre à Lisbonne n'est pas venu de nulle part. Ailleurs, j'ai fait valoir que l'on peut identifier dix jalons — « milestones » ou tournants importants — qui ont conduit, sur une très longue période, au lancement officiel de la MOC sociale en 2000 (Vanhercke 2006).

de protection sociale a sauvé le processus et ainsi ouvert la voie à la « socialisation » initiale du Semestre européen. La section 6, sur la *maturité*, explique comment la MOC a fonctionné sous la Commission Juncker et examine la poursuite de la socialisation du Semestre européen grâce à la boîte à outils de la MOC⁴.

Les conclusions de ce chapitre traitent des implications des résultats empiriques présentés pour les débats (académiques) en cours sur l'Europe sociale et sur la nouvelle gouvernance de l'UE. Elles avancent l'idée que la réponse à la question de savoir si la MOC continuera à jouer un rôle significatif dans la gouvernance socio-économique de l'UE après 2020 ne dépendra, en fin de compte, pas de sa rigidité ou de sa souplesse, mais de la question de savoir si les principaux acteurs nationaux et européens continueront ou pas à l'utiliser de manière stratégique pour faire avancer leurs ambitions. Ceci dépendra à son tour de la visibilité de la MOC au sein de la boîte à outils politique de l'UE en constante expansion : une affirmation politique claire des objectifs de la MOC sociale dans le cadre de la prochaine grande stratégie de l'UE, qui clarifierait également la manière dont elle s'articule avec le socle européen des droits sociaux et les objectifs de développement durable (ODD), semble justifiée. La révision de la gouvernance économique récemment lancée (Commission européenne 2020a) offre une vaste possibilité de « socialiser » davantage la stratégie globale de l'UE en utilisant pleinement la boîte à outils de la MOC : ce n'est qu'en tant que partie intégrante de cette stratégie que la MOC peut maintenir son influence et donc sa pertinence.

1. L'expérimentation : une prolifération de MOC après Lisbonne (2000-2004)

L'histoire de la MOC a commencé bien avant son baptême à Lisbonne en 2000 : elle a été fortement influencée par l'expérience de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), dont les origines remontent au début des années 1990. Les méthodes de travail de la MOC proposées par le Conseil européen de Lisbonne s'appuyaient en effet sur la SEE ainsi que sur les grandes orientations de politiques économiques (GOPE) : ces deux documents peuvent être considérés comme des MOC avant la lettre qui ont servi de modèle institutionnel pour la coordination souple des politiques et ont été eux-mêmes largement inspirés par les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁵.

Et pourtant, le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 semble constituer un point de départ approprié pour notre récit puisqu'il a donné un large mandat pour lancer une nouvelle approche à l'échelle européenne dans divers domaines politiques : outre l'exclusion sociale, les conclusions du Conseil européen (2000) ont explicitement fait référence à l'utilisation de la MOC dans les domaines de la société de l'information et de

-
4. Certains de ces termes sont basés sur Tholoniati (2010), qui a utilement identifié trois étapes dans le développement de la MOC sociale entre 2000 et 2009 : une phase expérimentale, une rationalisation et une période de maturité.
 5. Outre les GOPE et la SEE, on pourrait également mentionner le processus de Cardiff pour les réformes économiques structurelles, le processus de Bologne pour la coopération dans l'enseignement supérieur européen et le code de conduite contre la concurrence fiscale dommageable (Zeitlin 2005 : 20).

l'e-Europe (*ibid.* : §8), de l'innovation et de la recherche et développement (*ibid.* : §13). En outre, même si le terme MOC n'était pas explicitement utilisé en ce qui concerne la protection sociale (et plus particulièrement les pensions), la promotion des entreprises, les réformes économiques et l'éducation et la formation, la formulation des conclusions du Conseil de Lisbonne était telle qu'elle soutenait *de facto* le lancement ou la poursuite de la coordination des politiques dans ces domaines et dans d'autres. Selon Rodrigues (2001), la MOC était effectivement en place dans une douzaine de domaines politiques au début des années 2000.

Même si ces MOC impliquent clairement, dans une certaine mesure, l'ensemble spécifique d'éléments définis par le Conseil européen de Lisbonne (objectifs, indicateurs, etc.), « les processus réels de la MOC, tels qu'ils ont évolué depuis Lisbonne, varient considérablement dans leurs modalités et leurs procédures, en fonction des caractéristiques spécifiques du domaine politique en question, de la base du traité sur laquelle repose la compétence de l'UE et de la volonté des États membres de prendre des mesures communes » (Zeitlin 2005). Cela n'a rien de surprenant puisque les initiatives « sont nées de contacts entre les différentes directions générales, les ministères nationaux, les acteurs économiques et/ou les ONG dans les secteurs concernés. Des arrangements *ad hoc* ont été convenus pour refléter les spécificités sectorielles et la plupart des processus ont débuté de manière informelle » (Tholoniati 2010 : 97). Comme le dit Vandembroucke (2002 : 9), les MOC qui ont été créées « constituent ensemble un livre de cuisine qui contient diverses recettes, plus ou moins riches ».

1.1 L'inclusion sociale : un sentiment d'urgence qui conduit à une véritable MOC

Grâce à un mandat fort du Conseil européen de Lisbonne⁶, à une structure institutionnelle solide⁷ et à l'action concertée d'un petit groupe d'entrepreneurs politiques⁸, la MOC pour l'inclusion sociale⁹ est passée du statut d'ébauche à celui de structure détaillée en très peu de temps (2001-2002). Son architecture englobait tous les outils idéaux typiques de la MOC : quatre objectifs communs, approuvés par le Conseil européen de Nice, 18 indicateurs définis et convenus en commun (préparés par le sous-groupe « Indicateurs » (*Indicators Sub-Group ISG*) du CPS et approuvés par le Conseil européen de Laeken), des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale, des rapports

6. Le Conseil européen de Lisbonne a stipulé que « le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et en situation d'exclusion sociale dans l'Union est inacceptable. Des mesures doivent être prises pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » (Conseil européen 2000 : §31).

7. La MOC a été mise en œuvre par le CPS et son prédécesseur, le Groupe de travail intérimaire de haut niveau sur la protection sociale. Le CPS a été créé par une décision du Conseil en 2000 qui a doté le Comité d'un mandat politique fort (Conseil de l'Union européenne 2000). Le CPS a hérité des méthodes de travail du Comité de l'emploi, notamment du fait que les fonctionnaires rendent compte directement aux ministres compétents (c'est-à-dire que les délibérations du CPS passent directement au Conseil, sans passer par le COREPER). Ultérieurement, le CPS est devenu un comité fondé sur le traité, conformément à l'article 160 du traité sur le fonctionnement de l'UE.

8. Pour une discussion détaillée, voir Vanhercke 2016.

9. À la fin des années 1990, la Commission européenne a contribué à élargir la terminologie « pauvreté » et « exclusion sociale » vers la notion plus large d'« inclusion sociale », ce qui a permis de mobiliser le soutien politique autour d'un programme politique européen positif (inclusion sociale) plutôt que négatif (pauvreté). Merci à Eric Marlier et Luc Tholoniati de l'avoir souligné.

conjointes (adoptés par la Commission et le Conseil EPSCO) et l'obligation de fixer des objectifs nationaux — et non des objectifs à l'échelle de l'UE, comme l'avait proposé la Commission — dans la lutte contre la pauvreté¹⁰.

En outre, un accord a été conclu sur un programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale qui soutiendrait explicitement la MOC sur l'inclusion sociale (Parlement européen et Conseil 2002)¹¹. Il est important de noter que les 17 et 18 octobre 2002, la première table ronde européenne sur la pauvreté et l'exclusion sociale s'est tenue à Aarhus, au Danemark. Depuis, cette table ronde a été organisée chaque année, avec le soutien de la Commission européenne, par le pays qui assure la présidence de l'UE. En d'autres termes, à la fin de 2002, toute l'infrastructure analytique de la MOC inclusion sociale était en place. En 2003, la commissaire européenne Anna Diamantopoulou et les ministres des Affaires sociales des pays adhérents ont officiellement signé dix mémorandums conjoints sur l'inclusion sociale (*Joint Memorandum on Social Inclusion – JIM*), préparant ainsi les futurs États membres à participer pleinement à la MOC Inclusion sociale dès leur adhésion en 2004, année où le deuxième rapport conjoint sur l'inclusion sociale a été adopté et où les nouveaux États membres ont soumis leur premier véritable plan d'action national sur l'inclusion sociale. En 2005, tous les États membres ont soumis des plans d'action actualisés, rendant compte de nouvelles initiatives et apportant ainsi une contribution essentielle au premier « Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale » dans le cadre de la MOC « rationalisée » dans ce domaine (voir section 2).

1.2 Pensions : une approche plus prudente, conduisant à une MOC « partielle »

Au cours de cette même période (2000-2004), et suite à un mandat beaucoup plus léger du Conseil européen de Lisbonne¹², la MOC pensions a suivi une voie de développement plus prudente, conduisant à une architecture provisoire qui n'a été approuvée qu'après la publication de plusieurs études, d'un rapport d'étape et d'une communication de la Commission sur des pensions sûres et viables (Commission européenne 2000). L'accord initial sur les objectifs et les méthodes de travail de la coopération européenne en matière de pensions — approuvé politiquement par les formations du Conseil EPSCO et du Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) sous la présidence belge en décembre 2001 — a laissé subsister de nombreux doutes quant au statut de cette MOC : *était-elle conçue comme un processus cyclique, ou plutôt comme un exercice unique à intégrer ultérieurement dans les processus de coordination existants tels que les GOPE ?*

10. Le Conseil européen de Barcelone stipule que « les États membres sont invités à fixer, dans leurs plans d'action nationaux, des objectifs visant à réduire sensiblement, d'ici 2010, le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale » (Conseil européen 2002 : 9).
11. Le programme couvrait la période de janvier 2002 à décembre 2006 et s'inscrivait dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination entre les États membres pour donner un élan décisif à l'élimination de l'exclusion sociale et de la pauvreté (Parlement européen et Conseil 2002 : 3).
12. Le Conseil européen de Lisbonne n'a pas explicitement fait référence à la MOC lorsqu'il a examiné les pensions. Plutôt que d'exiger immédiatement l'élaboration d'objectifs ou de cibles communs (comme ce fut le cas pour l'inclusion sociale), il a donné mandat au groupe de travail de haut niveau sur la protection sociale (le prédécesseur du CPS) de réaliser une étude et un rapport d'étape sur l'évolution future de la protection sociale, en accordant une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite.

L'architecture préliminaire de la MOC pour les pensions comprenait onze objectifs communs (plutôt généraux), convenus entre le CPS et le Comité de politique économique (CPE); des « rapports de stratégie nationale » (plutôt que des « plans d'action ») basés sur un schéma commun CPS-CPE; et des rapports conjoints sur les pensions qui ont été intensément négociés (en 2001 et 2003) entre la Commission européenne et les États membres. Le Conseil européen de Bruxelles a approuvé le deuxième rapport conjoint et a confirmé que la MOC était là pour durer et ne constituait pas un exercice ponctuel (Conseil européen 2003 : paragraphe 49). Les ministres des Affaires sociales ont ainsi finalement confirmé le Conseil EPSCO comme la formation légitime du Conseil pour traiter la question des pensions, tandis que les acteurs « économiques » (c'est-à-dire l'ECOFIN, le CPE et le Comité économique et financier - CEF) ont continué à évaluer les pensions — et plus largement les défis posés par le vieillissement des populations, y compris les soins de santé (voir section 1.3) — dans une perspective de viabilité financière.

Après deux ans et demi de travail au sein du CPS et en particulier de son sous-groupe « Indicateurs », un accord a été conclu en 2002 sur un nombre très limité d'indicateurs qui étaient, selon les termes du CPS, « les deuxièmes meilleurs outils de mesure du succès des systèmes de pension actuels et futurs » (CPS 2002 : 3). Le résultat est maigre quand on le compare aux 18 indicateurs de Laeken sur l'exclusion sociale, adoptés en six mois sous la présidence belge du Conseil de l'UE en 2001 (pour une discussion, voir Marlier *et al.* 2007). Il n'est pas surprenant qu'il n'y ait pas eu de référence (ni même de discussion sur) à la fixation d'objectifs nationaux (« targets ») dans le cadre de la MOC pour les pensions. Après l'achèvement du premier cycle de cette MOC, le CPS a poursuivi sur sa lancée en produisant plusieurs études, notamment sur la « promotion de l'allongement de la vie active » (CPS 2004) et sur les « régimes privés de retraite » (CPS 2005). En juillet 2005, les nouveaux États membres ont soumis leurs premiers rapports stratégiques nationaux sur les pensions, et les anciens États membres leurs seconds. L'analyse de ces rapports par la Commission européenne a principalement servi à alimenter le « Rapport sur la protection sociale et l'inclusion sociale » de 2005 dans le cadre de la MOC rationalisée (voir section 2)¹³.

1.3 Soins de santé : l'activisme de la Commission européenne face à des États membres qui traînent les pieds

Le débat sur le lancement d'une coopération européenne en matière de soins de santé n'a été entamé ni par le Conseil européen de Lisbonne¹⁴ ni par les ministres de la Santé du Conseil EPSCO. Il a été mis à l'ordre du jour par la Commission européenne, qui a utilisé avec créativité la référence¹⁵ aux « soins de santé et aux soins pour les personnes âgées » dans les conclusions du Conseil européen de Göteborg (2001a) pour s'approprier

13. Pour une analyse plus approfondie de la MOC sur les pensions, voir Natali (2008) et Vanhercke (2009).

14. Les conclusions de Lisbonne ont simplement indiqué que la protection sociale devait être adaptée pour pouvoir, entre autres, fournir des services de santé de qualité.

15. Le Conseil européen (2001a : §43) a demandé au Comité de la protection sociale et au Comité de politique économique de « préparer un premier rapport pour le Conseil européen du printemps 2002 sur les orientations dans le domaine des soins de santé et des soins pour les personnes âgées ».

ce sujet¹⁶, notamment en publiant une communication sur l'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées (Commission européenne 2001). Ce faisant, la Commission est parvenue à fixer très tôt les termes du futur débat sur les soins de santé dans l'UE, en définissant ses trois composantes : l'équilibre entre l'accès, la qualité et la viabilité financière. La Commission a également réussi à obtenir un mandat¹⁷ du Conseil européen de Laeken (2001b) pour continuer à travailler sur le sujet, malgré les réserves des États membres quant à l'idée de mener le débat sur les soins de santé au niveau de l'UE. Après un (très bref) rapport initial sur les soins de santé et les soins aux personnes âgées (rédigé par le CPS et le CPE) au début de 2002, les travaux de 2002-2003 se sont concentrés sur la collecte d'informations et l'exploration prudente des possibilités d'apprentissage mutuel et de coopération, pour aboutir à un autre rapport CPS/CPE.

Il est essentiel que la Commission ait qualifié ses projets d'analyse des réponses des États membres à un questionnaire publié en 2002 de « Proposition de rapport conjoint sur les soins de santé et les soins aux personnes âgées » (Commission européenne 2003a), reliant ainsi pour la première fois le rapport, au moins en parole, aux MOC existantes sur l'inclusion sociale et les pensions. En effet, le terme de MOC n'avait jusqu'alors pas été mentionné une seule fois dans un document officiel traitant des soins de santé. Le rapport conjoint a été adopté par les formations du Conseil ECOFIN et du Conseil Affaires sociales (Conseil de l'Union européenne 2003), mais non sans que la majorité des références aux différents États membres aient été supprimées du texte. Si ces derniers ont accepté qu'un processus d'apprentissage mutuel et de coopération en matière de soins de santé soit poursuivi, ils ont fixé des limites claires (notamment en ce qui concerne l'élaboration d'indicateurs). Cette hésitation des États membres a été confirmée en mars 2004, à l'occasion du Conseil européen de printemps, durant duquel ils ont continué à bloquer la proposition de la Commission (Commission européenne 2004a : 26) d'étendre officiellement la MOC aux soins de santé, malgré l'insistance du Parlement européen à cet égard (Parlement européen 2004 : §7).

La décision officielle de lancer une « MOC sur la santé et les soins de longue durée » n'a été prise qu'en octobre 2004 (Conseil de l'Union européenne 2004)¹⁸, suite à une autre proposition de la Commission en avril 2004 (Commission européenne 2004b). Et même alors, les ministres de la Santé ont traîné les pieds, soumettant le nouveau processus à certaines conditions¹⁹ et n'approuvant pas explicitement les objectifs communs proposés par la Commission. La MOC sur les soins de santé a donc été lancée sans qu'un ensemble d'objectifs communs n'ait été convenu ni qu'un cadre de rapport ait été établi. Les États membres ont également insisté pour faire le point sur les données déjà disponibles auprès de diverses sources, plutôt que sur les indicateurs à élaborer. Ils ont soumis des rapports nationaux préliminaires (et non des « plans d'action » ou des « rapports stratégiques ») en 2005. Ces rapports seront utilisés, tout

16. Ceci en l'absence d'une demande des chefs d'État de le faire ou, d'ailleurs, de toute référence à la MOC dans ce domaine.

17. La formulation précise du mandat a été soigneusement mise au point (au cours d'un dîner) entre la présidence belge et les fonctionnaires de la DG EMPL de la Commission européenne.

18. Ceci malgré la résistance du CPE, qui avait de forts doutes quant au lancement du processus.

19. Soulignant le besoin de flexibilité, de valeur ajoutée, de subsidiarité et de cohérence, d'éviter les chevauchements, etc.

d'abord, pour établir les objectifs communs en matière de soins de santé dans le cadre de la future MOC rationalisée et, d'autre part, pour rédiger le premier rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale (voir section 2).

La formulation accompagnant le lancement officiel de la MOC soins de santé ne relevait pas, c'est le moins qu'on puisse dire, du registre de la lune de miel. Elle reflétait plutôt le fait que les nouvelles méthodes de gouvernance pour les soins de santé étaient en effet devenues attrayantes pour les États membres à peu près au moment où les ministres de la Santé se sont rendus compte que la sanction de l'inaction serait de voir la politique de santé dictée par les décideurs économiques de l'UE (notamment l'ECOFIN, la DG ECFIN et le CPE), progressivement soumise au droit du marché intérieur et étendue de manière imprévisible, au cas par cas, par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et la DG Marché intérieur et services. La DG EMPL a convaincu les ministres de la Santé que la rationalisation prévue des MOC sociales constituait une occasion de commencer à « occuper le territoire des soins de santé », selon les termes d'un ancien président du CPS. Elle a été aidée dans cette entreprise par la publication du projet de directive sur les services dans le marché intérieur (janvier 2004), qui a alerté les ministres de la Santé de toute l'UE sur le fait que les systèmes de santé n'étaient pas à l'abri de l'application des règles du marché intérieur (Baeten 2007).

2. Rationalisation : recul et renforcement de la MOC sociale (2005-2006)

L'enthousiasme post-Lisbonne pour la coopération politique par le biais de la MOC a pris fin assez brusquement en 2004, lorsque le groupe de haut niveau dirigé par Wim Kok a évalué la stratégie globale de Lisbonne, conclu que « Lisbonne traite de tout et donc rien » (Kok 2004 : 17) et que la MOC « est loin d'avoir répondu aux attentes », et dès lors appelé à « une amélioration radicale du processus » (*ibid.* : 42). Alors que les conclusions opérationnelles du rapport Kok — y compris la nécessité supposée de « nommer, blâmer et célébrer » et la nomination d'un « M. ou Mme Lisbonne » dans chaque État membre — ont été largement rejetées par le Conseil européen, la stratégie de Lisbonne II relancée à partir de 2005 s'est concentrée sur « l'emploi » et la « croissance ». Cela impliquait d'abandonner en grande partie les piliers sociaux et environnementaux de la stratégie initiale²⁰, que Dehousse (2004) a décrite comme une « galaxie » d'initiatives, un « label » ou un « méta-instrument », plutôt qu'une « stratégie ». Les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi ont été fusionnées (ou « rationalisées » dans le jargon de l'UE) en un seul ensemble de lignes directrices intégrées. L'importante refonte de la stratégie de Lisbonne l'a effectivement transformée en une méta-MOC, qui a conduit à la création de nouveaux outils et techniques, notamment l'établissement de rapports

20. En réponse aux réactions furieuses des syndicats et des députés européens socialistes, qui ont mis en garde contre l'abandon des piliers sociaux et environnementaux lors de la relance de Lisbonne, le président de la Commission, M. Barroso, a expliqué que « c'est comme si j'avais trois enfants – l'économie, notre agenda social et l'environnement ». Comme « tout père moderne, si l'un de mes enfants est malade, je suis prêt à tout laisser tomber et à me concentrer sur lui jusqu'à ce qu'il retrouve la santé... mais cela ne signifie pas que j'aime moins les autres » (EUobserver 2005).

sur les lignes directrices intégrées par le biais de nouveaux programmes nationaux de réforme (PNR), une simplification de l'ensemble des indicateurs et un rôle plus central pour le secrétariat général de la Commission (SECGEN) dans le pilotage de la stratégie (Tholoniati 2010).

Dans le même temps, alors qu'un large éventail de processus de la MOC étaient simplifiés et supprimés²¹, la Commission européenne a décidé de réduire les MOC inclusion sociale, pensions, et santé et soins de longue durée en les déplaçant à la périphérie de la stratégie de Lisbonne II. Ce recul est allé de pair avec une deuxième rationalisation dans le cadre de Lisbonne II : la décision a été prise de fusionner ces trois MOC distinctes en une seule MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale (désormais « MOC sociale ») dotée de trois volets interconnectés pour chaque domaine politique. Comme expliqué dans la section 1.3, la proposition de rationalisation de la Commission européenne (2003b) prévoyait également un volet sur les soins de santé. La rationalisation de la MOC sociale a été formellement adoptée en 2006 : malgré les réticences initiales, les ministres des Affaires sociales ont finalement franchi le pas, car cela leur permettait de renforcer la puissance critique de leur processus favori, notamment vis-à-vis de la SEE et des GOPE.

Les États membres sont désormais chargés de traduire les objectifs communs rationalisés — contenant à la fois des objectifs spécifiques aux volets et des objectifs généraux s'appliquant aux trois volets²² — en rapports nationaux intégrés sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale (plutôt qu'en plans d'action ou rapports stratégiques portant sur des questions spécifiques). Les rapports conjoints annuels sur la protection sociale et l'inclusion sociale ont remplacé les rapports conjoints des MOC précédemment distinctes.

Sans surprise, sous la surface d'une MOC sociale rationalisée, de nombreuses différences existaient entre les trois volets (très visibles dans le premier rapport conjoint rationalisé sur la protection sociale et l'inclusion sociale), reflétant leurs caractéristiques et stades de développement divers (voir section 1). Au fil des ans, la rationalisation des trois volets a créé un fort effet de levier sur les volets « pensions » et « soins de santé », qui a comblé le fossé avec le volet « inclusion sociale » en termes de précision des objectifs communs, de qualité des indicateurs et, plus généralement, d'acceptation de l'implication de la Commission européenne dans des domaines politiques sensibles (Vanhercke 2016). De manière peut-être ironique, les volets « pensions » et « soins de santé » ont en effet commencé à gagner en puissance de la même manière que le volet « inclusion sociale » grâce à cette rationalisation même.

Il faut toutefois reconnaître que la MOC sociale rationalisée avait simultanément été réduite en pratique à un processus parallèle à la stratégie révisée de Lisbonne II, plutôt que d'en faire partie intégrante, comme c'était le cas auparavant sous Lisbonne I, au

21. L'abandon officiel de la MOC sociale aurait sans doute coûté trop cher, car elle bénéficiait d'un large soutien parmi les gouvernements sociaux-démocrates et les acteurs sociaux de l'UE.

22. Par exemple, en vertu du troisième objectif global, les États membres s'engagent à promouvoir « la bonne gouvernance, la transparence et l'implication des parties prenantes dans la conception, la mise en œuvre et le suivi » de leurs politiques d'inclusion sociale, de pensions, de soins de santé et de soins de longue durée.

moins dans la perception des acteurs des affaires sociales. Sur le papier, une relation réciproque a été créée entre les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi et la MOC sociale rationalisée, tant au niveau national qu'eupéen. La MOC sociale était en effet censée nourrir (« feeding in ») les objectifs de croissance et d'emploi, tandis que cette dernière était censée nourrir (« feeding out ») les objectifs de cohésion sociale. Mais en l'absence de mécanismes institutionnels spécifiques pour assurer une interaction de renforcement mutuel entre les dimensions sociales, économiques et d'emploi de la stratégie de Lisbonne relancée, l'efficacité pratique de cette rétroaction réciproque est restée limitée et a connu de grandes variations entre les États membres. Seule une minorité d'entre eux ont par exemple inclus des objectifs de cohésion sociale dans leurs PNR, la plupart faisant peu de références croisées à la MOC sociale. Dans le cadre de Lisbonne II, il n'existait pas non plus beaucoup de preuves d'un transfert explicite des lignes directrices intégrées et des PNR vers la MOC sociale (Zeitlin et Vanhercke 2018).

3. Renforcement des capacités : améliorer les outils d'apprentissage de la MOC dans un complet isolement (2007-2009)²³

Dans un complet isolement, les travaux menés au sein des trois volets de la MOC sociale au cours des années 2007-2009 (dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée) se sont principalement concentrés sur l'amélioration de sa boîte à outils par le développement d'indicateurs, les activités d'apprentissage mutuel et le financement de réseaux de parties prenantes.

3.1 Élaboration d'indicateurs et benchmarking

L'ensemble original d'indicateurs d'inclusion sociale de la MOC a été développé dans le contexte de l'UE15 en 2001 (voir section 1). En 2004, dix nouveaux États membres ont rejoint l'UE, suivis de deux autres pays en 2007, ce qui a entraîné un changement marqué (à la baisse) des moyennes de plusieurs indicateurs de l'UE. Certains indicateurs et concepts de base ont dès lors dû être reconsidérés. Le concept de pauvreté lui-même en constitue un exemple clé. Dans la série initiale d'indicateurs de Laeken, l'indicateur principal pour mesurer la pauvreté était le taux de risque relatif de pauvreté. Comme certains des nouveaux États membres se caractérisaient par une faible inégalité des revenus, ils figuraient parmi les meilleurs résultats mesurés à l'aide de cet indicateur, malgré le fait que leur niveau de vie général (et le niveau absolu du seuil de pauvreté relatif) était en réalité assez faible. En a découlé une pression politique considérable pour développer une image plus équilibrée de la pauvreté, afin de refléter sa dimension relative et absolue. Un accord a été conclu en 2009 sur un indicateur de privation matérielle, reflétant la part des personnes dont les conditions de vie sont gravement

23. Cette section s'inspire largement de Lelie et Vanhercke (2013). Je suis reconnaissant à mon co-auteur des échanges inspirants que nous avons eus au fil des ans, et qui ont débuté à peu près au moment de l'émergence de la MOC sociale.

limitées par un manque de ressources. Cet affinement de la mesure de la pauvreté a constitué une étape essentielle, notamment en vue de trouver un accord sur un objectif chiffré de réduction de la pauvreté et d'exclusion sociale au démarrage de la stratégie Europe 2020 en 2010 (section 4).

Après l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne en 2005 et la discussion sur le déficit de mise en œuvre, le sous-groupe « Indicateurs » du CPS a commencé à travailler sur les indicateurs d'entrée et de sortie (à l'origine, l'ensemble des indicateurs d'inclusion sociale était exclusivement axé sur les résultats) afin de faciliter l'analyse des liens entre les politiques publiques, les instruments et les résultats (*quelles politiques produisent quels résultats?*), notamment dans le domaine des pensions. Un label « indicateurs nationaux » a également été créé dans les cas où une définition commune avait été élaborée, mais où les sources de données harmonisées étaient manquantes ou difficiles à comparer entre pays en raison de différences institutionnelles majeures. Des progrès importants ont été réalisés au cours des années de rapport thématique (c'est-à-dire les années où il n'y a pas eu de rapport conjoint). Le rapport sur la pauvreté infantile, produit par un groupe de travail du sous-groupe « Indicateurs » du CPS sur la pauvreté des enfants (CPS 2008), a constitué une avancée majeure. Il a fourni un exemple de la manière dont l'analyse (exercice de benchmarking) pouvait être poussée plus loin en utilisant les indicateurs communs. Ce rapport contenait une analyse explicative en ce sens qu'il présentait non seulement un classement²⁴ des États membres en fonction des résultats en matière de pauvreté infantile, mais examinait également les principaux facteurs de causalité : le chômage, la pauvreté des travailleurs et l'inefficacité des transferts sociaux. Le travail sur la pauvreté infantile a préparé la voie à l'initiative suivante de la Commission sur une garantie pour l'enfance (section 6).

3.2 Améliorer les examens par les pairs du programme PROGRESS et du CPS

Pendant cette phase de renforcement des capacités de la MOC sociale, les États membres et la Commission ont commencé à organiser chaque année huit à dix examens par les pairs sur des questions spécifiques relatives à la protection sociale et à l'inclusion sociale dans les États membres (pays d'accueil) dans le cadre du programme pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS)²⁵. Pour ces examens par les pairs de PROGRESS²⁶, une méthodologie spécifique a été élaborée au fil des ans. Celle-ci comprend la rédaction d'un document de discussion par l'expert thématique (décrivant la politique examinée et la plaçant dans une perspective comparative internationale²⁷), des questions clés à débattre et des documents de commentaires rédigés par les pays pairs et les réseaux

24. Une échelle à six niveaux est utilisée, allant de « +++ » (les plus performants) à « - - - » (les moins performants). L'avant-propos du rapport sur la pauvreté infantile, signé par le président du CPS et le directeur général de la DG EMPL, indique que « les indicateurs n'ont pas été utilisés pour nommer et blâmer, mais pour regrouper les pays en fonction des défis communs auxquels ils sont confrontés ». Le classement des pays, bien qu'il fasse partie intégrante de la MOC sociale, reste une question sensible jusqu'à aujourd'hui.

25. On peut distinguer deux modalités d'examen par les pairs au sein de PROGRESS : les examens par les pairs des bonnes pratiques et les examens par les pairs des problèmes politiques ou des réformes politiques.

26. Un examen par les pairs typique de PROGRESS est suivi par 30 à 40 personnes. En moyenne, sept ou huit pays pairs et deux réseaux de parties prenantes de l'UE y participent.

27. Dans de nombreux cas, le pays hôte produit également un document.

de parties prenantes. La réunion elle-même combine une introduction *ex cathedra* à la politique examinée, suivie de questions et de réponses et, souvent, d'une visite sur place ou d'un échange plus pratique et interactif entre les participants ainsi que d'une séance qui permet de tirer les enseignements (discussion des avantages et des inconvénients, des possibilités d'amélioration, de la transférabilité, etc.). La Commission insiste pour que le pays d'accueil fournisse des données de suivi et d'évaluation et que les acteurs locaux (par exemple, les utilisateurs des services examinés ou les personnes faisant l'objet de la politique) soient présents et puissent être interrogés par les participants.

Au cours de la même période, la Commission européenne et le CPS ont également modifié radicalement les méthodes de travail d'un deuxième type d'examens par les pairs organisé par le CPS, pour lequel il est important de distinguer deux vagues. Les premiers examens par les pairs du CPS (organisés avant l'élargissement de l'UE en 2004) sur les plans nationaux d'inclusion sociale ont eu lieu lors de sessions plénières²⁸. Elles n'ont pas suscité beaucoup d'enthousiasme de la part des participants, pour le dire poliment. En fait, une grande partie des critiques formulées dans la littérature sur les examens par les pairs de la MOC semble faire référence à ces premiers examens, qui ont eu tendance à donner lieu à des réunions interminables et franchement fastidieuses au cours desquelles les plans nationaux d'inclusion sociale complets de tous les États membres étaient présentés les uns après les autres, sans presque aucun temps de discussion. À partir de 2005-2006, la MOC sociale rationalisée s'est de plus en plus concentrée sur des questions clés, permettant des discussions plus approfondies lors de ces examens par les pairs du CPS. Au cours des années de référence complètes (2006 et 2008), les États membres ont été invités à présenter leurs politiques sur un nombre limité de priorités politiques stratégiques dans les rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale²⁹. Entre ces années de référence complètes, les rapports se sont limités à un thème central par volet (années « thématiques » ou années de référence légères)³⁰. En conséquence, les examens par les pairs du CPS sont devenus plus ciblés, avec des groupes de travail distincts sur différents thèmes (sujets clés), et sont désormais connus sous le nom d'« examens approfondis », qui se poursuivent jusqu'à ce jour dans le cadre du Semestre (section 5).

3.3 Financement des réseaux de parties prenantes de l'UE

Afin de donner la parole aux parties prenantes, mais aussi dans le but de créer une communauté de la dimension sociale de l'UE, la Commission finance, depuis la fin des années 1990, des réseaux européens tels que le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (*European Anti-poverty Network – EAPN*). Depuis 2007, les réseaux de parties prenantes de l'UE bénéficient d'un financement de base dans le cadre du

²⁸. Toutes les délégations du CPS sont présentes, c'est-à-dire qu'il y a environ 50 à 60 participants.

²⁹. Dans le cas de l'inclusion sociale, il est suggéré que le RSN couvre au maximum quatre politiques stratégiques prioritaires. Les États membres sont invités à inclure des stratégies complètes dans une annexe à leur RSN.

³⁰. Par exemple, dans le domaine de l'inclusion sociale, les thèmes suivants ont été abordés : la pauvreté infantile (2007) ; le sans-abrisme et l'exclusion du logement (2009) ; et l'impact social de la crise financière et économique (2010). L'inclusion active a également fait l'objet d'une attention pluriannuelle.

programme PROGRESS³¹. Ces réseaux sont destinés à rassembler les parties prenantes au niveau national et à soutenir et organiser leur engagement dans le processus de la MOC sociale aux niveaux national et européen. Ils sont censés évaluer les contributions des gouvernements et participer à des consultations et activités d'évaluation comparative. En 2010, la Commission a financé douze réseaux de ce type³², spécifiquement sur le thème de l'inclusion sociale. Ces réseaux couvraient des thématiques telles que l'économie sociale, le sans-abrisme, les enfants en situation de pauvreté, les services sociaux, l'inclusion financière et la politique d'inclusion sociale dans les collectivités locales. Bon nombre de ces réseaux de la société civile ont organisé leurs propres exercices d'évaluation comparative et ont élaboré leurs propres fiches d'évaluation, en consultant leurs membres sur l'action réelle des gouvernements dans les matières spécifiquement couvertes par les trois volets de la MOC sociale.

Grâce à l'élaboration d'indicateurs, au recours à des examens approfondis du CPS et au lancement d'examens par les pairs du programme PROGRESS, le CPS a considérablement accru ses capacités de suivi et d'apprentissage mutuel au cours des années 2007-2009³³. Parallèlement, la Commission a activement encouragé le développement d'une « communauté de la MOC sociale », réunissant régulièrement toutes ces parties prenantes dans le cadre de conférences et de séminaires, mais aussi d'examens par les pairs. Néanmoins, la MOC sociale est restée largement isolée de la stratégie économique globale de l'UE (Lisbonne II).

4. Marginalisation face à la stratégie Europe 2020 et au Semestre européen (2010-2011)

La conception initiale de la stratégie Europe 2020 — qui a remplacé la stratégie de Lisbonne en 2010 et a été pensée comme une stratégie européenne de sortie de la crise économique et financière mondiale démarrée en 2008 — a tenu la promesse de corriger cette situation d'isolement de la MOC sociale. Au moment de son lancement, son agenda politique était plutôt global (ce qui constituait, dans une certaine mesure, un retour à la stratégie de Lisbonne initiale) et accordait une visibilité et une importance considérables à l'emploi et à l'inclusion sociale. Plus concrètement, Europe 2020 était organisée autour de trois piliers intégrés : a) la surveillance macroéconomique (par la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques - PDM) ; b) la surveillance budgétaire dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance ; et c) la coordination thématique et la réforme structurelle (dans des domaines tels que l'innovation, la recherche et le développement, l'emploi, l'éducation et l'inclusion sociale).

31. Le programme PROGRESS (2007-2013) était un instrument financier soutenant le développement et la coordination de la politique de l'UE dans les domaines de l'emploi, de l'inclusion sociale et de la protection sociale, des conditions de travail, de la lutte contre la discrimination et de l'égalité des sexes.

32. Les réseaux sont financés par le programme PROGRESS à des degrés divers (principe de cofinancement), allant d'une proportion très modeste du financement total pour les grandes organisations telles que CARITAS, à des moyens très importants pour des réseaux tels qu'EAPN ou la FEANTSA.

33. Parallèlement, l'EMCO est devenu de plus en plus influent dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices intégrées en coopération avec les acteurs de la politique économique de l'UE.

La « coordination thématique » prévue par la stratégie Europe 2020 initiale combinait les priorités de l'UE avec ses grands objectifs principaux et sept initiatives phares. La « croissance inclusive » constituait dès lors l'un des principaux objectifs de la stratégie Europe 2020. La coordination thématique était guidée par quatre lignes directrices intégrées sur l'emploi, dont la ligne directrice 10 sur la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté³⁴. À la suite de discussions difficiles avec les États membres, le président de la Commission, M. Barroso, a lui-même réussi à convaincre les chefs d'État et de gouvernement d'accepter le tout premier objectif chiffré de l'UE en matière de pauvreté et d'exclusion sociale³⁵ : soustraire au moins 20 millions de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion d'ici 2020, par rapport à 2008. Parmi les programmes phares, citons « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » et la plateforme européenne contre la pauvreté (*European Platform Against Poverty* – EPAP).

Alors qu'au moment de son lancement en 2010, il semblait que les questions sociales et d'emploi de la stratégie Europe 2020 jouissaient d'une certaine visibilité, les premières expériences du Semestre européen, qui a effectivement débuté en 2011 (en pleine crise financière mondiale), semblaient confirmer les pires craintes des détracteurs, à savoir que le nouveau cadre intégré de coordination des politiques de l'UE entraînerait la subordination des objectifs de cohésion sociale à la consolidation budgétaire, à l'austérité et à la réduction des prestations sociales imposée par les acteurs de la politique économique (Pochet 2010). Cette subordination était en effet frappante dans les documents politiques initiaux, produits en 2011 au cours du premier cycle du Semestre européen. Par exemple, dans le premier examen annuel de la croissance (Commission européenne 2011 : 6), les soins de santé étaient considérés comme une simple charge pour les budgets publics, les réformes visant seulement à équilibrer les budgets³⁶. Tout aussi important, la politique sociale avait été réduite à une politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la mise en place de la nouvelle stratégie. Seules trois recommandations spécifiques par pays (RSP), toutes destinées aux nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale, ont abordé les questions de pauvreté et d'inclusion sociale, en dépit de la faiblesse des objectifs nationaux qui, selon la Commission, ne permettront pas d'atteindre l'objectif européen de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale d'ici 2020 : ces objectifs ont donc rapidement perdu de leur importance politique. Les programmes nationaux de réforme étaient eux aussi largement axés sur les questions économiques (Zeitlin et Vanhercke 2018).

Dans le même temps, la Commission Barroso II a en outre retiré son soutien à la MOC sociale en tant que processus autonome. À partir de 2010, motivés par la gestion de la crise financière et la nécessité de « rester concentrés », les États membres n'ont plus été officiellement invités à produire des rapports sociaux nationaux, tandis que

34. Les six premières lignes directrices concernaient les politiques économiques des États membres et de l'UE.

35. L'objectif européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale repose sur une combinaison de trois indicateurs : le taux de risque de pauvreté, le taux de privation matérielle grave et la proportion de personnes vivant dans des ménages (quasi-)sans emploi (c'est-à-dire à très faible intensité de travail).

36. De même, les textes du début du Semestre ne traitaient l'éducation que comme un domaine de dépenses publiques à contrôler ou à réduire.

la Commission s'est également retirée de la production du rapport annuel conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Dans les deux cas, l'une des principales motivations était l'insistance de la Commission, et en particulier du SECGEN, pour qu'il n'y ait pas de processus de coordination politique parallèle en dehors d'Europe 2020 — qu'un haut fonctionnaire de la Commission a qualifié de « plate-forme unique » (« *the only game in town* ») pour l'Europe sociale — et que les rapports sociaux, tant au niveau national qu'eupéen, soient exclusivement intégrés dans les procédures du Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2014).

L'expérience de la Plate-forme européenne contre la pauvreté (EPAP), le fleuron de la politique sociale de la Commission dans le cadre du nouveau Semestre européen, a été tout aussi peu encourageante. Des entretiens de haut niveau confirment que l'EPAP a « atterri » sur les acteurs de la politique sociale — y compris la DG EMPL et le CPS — sans consultation préalable lors de la phase finale de la conception d'Europe 2020 (entretiens avec la DG EMPL, juin 2012). Au départ il n'était pas évident de déterminer si l'EPAP était censée remplacer ou compléter la MOC sociale, et la communication fondatrice, longtemps retardée, a largement reconditionné les activités et initiatives préexistantes, en rebaptisant par exemple la table ronde sur la pauvreté et l'inclusion sociale qui avait lieu chaque année depuis 2002 (voir section 1) en « Convention annuelle » de l'EPAP³⁷. En conséquence, les acteurs sociaux n'ont jamais vraiment considéré l'EPAP comme un outil stratégique (d'autres diraient qu'ils n'ont pas su saisir la fenêtre d'opportunité de l'EPAP). L'évaluation de la stratégie Europe 2020 par le CPS-EMCO (2019 : 137) confirme qu'« après un départ ambitieux, cette initiative a perdu son élan et sa pertinence politique ».

En d'autres termes, le début d'Europe 2020 et du Semestre européen a coïncidé avec le ralentissement économique et la vague d'austérité imposée depuis Bruxelles, ce qui a anéanti la vision patiemment développée de la politique sociale comme facteur productif. L'effet en a été de « priver la politique sociale de toute son énergie politique, la MOC sociale étant de fait mise en veilleuse » (Armstrong 2016 : 34)³⁸.

5. Redynamisation : le Comité de protection sociale « sauve » son processus – vers une première socialisation (2011-2014)

Dans un tel contexte, il n'est peut-être pas surprenant que les ministres des Affaires sociales des États membres — approuvant un avis du CPS, qui se montrait très actif à l'époque — aient ressenti le besoin de déclarer hardiment, en juin 2011, que la MOC sociale s'était révélée être un instrument flexible, efficace et fructueux et qu'elle serait « redynamisée » (comprendre : « relancée ») dans le cadre de la nouvelle stratégie Europe 2020 (Conseil de l'Union européenne 2011). Les objectifs politiques de la MOC sociale ont été actualisés et reconfirmés, les ministres des Affaires sociales ayant décidé

37. Après l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, la convention annuelle de l'EPAP est devenue la « Convention annuelle sur la croissance inclusive ». Voir Sabato et Vanhercke (2014) pour une première évaluation de l'EPAP.

38. Dawson (2018 : 195) va encore plus loin et affirme que « la méthode ouverte de coordination distincte pour l'inclusion sociale... a été totalement abolie ».

que la méthode continuerait à viser un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, sur la promotion de pensions adéquates et viables, et sur l'organisation de soins de santé et de soins de longue durée accessibles, de qualité et durables dans les États membres. Dans le même temps, le Conseil EPSCO a décidé de continuer à établir régulièrement des rapports stratégiques (notamment par le biais des rapports sociaux nationaux produits par la plupart des États membres, mais pas tous, en 2012 et 2014), à améliorer l'apprentissage mutuel, à renforcer la capacité d'analyse (y compris l'élaboration des indicateurs communs) et à améliorer la participation des parties prenantes (CPS 2011a et 2011b). Le CPS a également pris en charge la production des « rapports sociaux » annuels, qui remplacent le rapport social conjoint (CPS 2013 et 2014) et les rapports thématiques, de manière plus politique et plus lisible. Cette production illustre un point essentiel soulevé par Armstrong (2016 : 39) : « c'est grâce aux activités du CPS que la MOC sociale est restée analytiquement opérationnelle ».

Les ministres des Affaires sociales et le CPS, soutenus discrètement, mais efficacement par le secrétariat du CPS, qui est assuré par la DG EMPL, ont donc assumé la responsabilité principale de la relance de la MOC sociale. Ce faisant, ils ont stratégiquement confirmé sa large portée : le processus continuerait à couvrir non seulement l'inclusion sociale (comme prévu dans le cycle initial du Semestre), mais également les pensions et les soins de santé et de longue durée. J'ai par ailleurs défendu l'idée que, si les États membres ont reconnu les défauts évidents du processus de la MOC, la majorité d'entre eux ont décidé qu'ils ne pouvaient pas se permettre de la perdre dans le cadre du Semestre européen (Lelie et Vanhercke 2013). Pour être plus précis : une large coalition d'États membres a estimé qu'en l'absence de contribution de la MOC sociale en termes de capacité d'analyse et d'élaboration de consensus, les ministres des Affaires sociales seraient privés des outils nécessaires pour a) contrebalancer l'accent excessif mis sur les considérations budgétaires et économiques dans le premier cycle du Semestre européen ; b) s'attaquer à la réduction de la politique sociale à la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; et c) renverser l'insistance unilatérale mise sur la protection sociale comme facteur de coût dans le discours de l'UE, lors des premiers cycles du Semestre européen.

Si le rôle du CPS dans le suivi de la dimension sociale du Semestre européen a évolué grâce au renforcement de sa collaboration avec l'EMCO, il s'appuie aussi largement sur l'expertise de son propre sous-groupe « Indicateurs » (ISG), qui a développé un vaste éventail d'indicateurs statistiques et de sources de données pour le suivi des objectifs communs de l'UE dans les trois volets de la MOC sociale (Barcevičius *et al.* 2014 : chapitres 2-3 ; Lelie et Vanhercke 2013). À la demande du Conseil EPSCO, l'EMCO et le CPS ont élaboré, à partir de 2011, un cadre d'évaluation conjoint (*Joint Assessment Framework – JAF*) d'Europe 2020 pour le suivi des lignes directrices pour l'emploi. Les résultats produits par le JAF alimentent à leur tour le suivi des résultats en matière d'emploi (*Employment Performance Monitor – EPM*) et le suivi des performances de la protection sociale (*Social Protection Performance Monitor – SPPM*), développés par les deux comités à la demande de l'EPSCO et du Conseil européen, en 2011 et 2012 respectivement. Les deux documents de suivi comprennent des représentations visuelles des résultats comparés des États membres par rapport à un ensemble d'indicateurs globaux et contextuels, ainsi que des profils détaillés de pays, résumant les principaux

défis et les résultats positifs. Le SPPM met également en évidence les tendances sociales communes à long terme qui sont à surveiller : celles pour lesquelles les indicateurs vont dans la mauvaise direction dans un nombre important de pays par rapport aux objectifs et lignes directrices d'Europe 2020.

Avec le soutien essentiel du commissaire Andor et de son équipe, « le Comité de la protection sociale a été réintégré dans le cœur de la gouvernance du Semestre européen en 2013 et a également eu l'occasion de participer à l'examen des programmes nationaux de réforme et des RSP » (Copeland et Daly 2018 : 11). À partir de 2013, les équipes pays de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont même été chargées des premiers projets de RSP sociales (*ibid.* : 12). La même année, le sous-groupe « Indicateurs » du CPS a élaboré, en coopération avec le groupe « Santé publique » du Conseil au niveau des hauts fonctionnaires (*Working Party on Public Health at Senior Level – WPPHSL*), un cadre d'évaluation conjoint dans le domaine de la santé (dont la discussion se poursuit à ce jour au sein du CPS-ISG). En réponse au débat sur la « dimension sociale de l'UEM » lancé par le président du Conseil européen (2013), le CPS et l'EMCO ont en outre élaboré — à la demande de la Commission et du Conseil EPSCO — un tableau de bord des principaux indicateurs sociaux et de l'emploi (destiné à compléter le JAF, l'EPM et le SPPM) qui a été utilisé dans le rapport conjoint sur l'emploi.

Ce suivi approfondi des politiques sociales et d'emploi est allé de pair avec une importante intensification de la surveillance multilatérale et de l'examen par les pairs au sein de l'EMCO et du CPS, en réponse aux demandes successives du Conseil EPSCO : des examens thématiques approfondis et, fait intéressant, des examens *ex ante* des réformes sociales envisagées ont ainsi été réalisés par le CPS en 2013 et 2014. Parallèlement, l'EMCO et le CPS ont également continué à organiser un vaste programme d'examens volontaires par les pairs des bonnes pratiques nationales par le biais du programme d'apprentissage mutuel de la SEE, PROGRESS et (depuis 2014) le nouveau programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (*Employment and Social Innovation – EASI*).

La relance de la MOC sociale s'est donc révélée être un succès. Il est en effet remarquable que, dans un environnement si fortement marqué par la crise économique, le Comité de l'emploi (EMCO), le CPS et la DG EMPL aient finalement pu utiliser le mandat d'Europe 2020 (y compris l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et le contexte du Semestre européen pour intensifier encore, à partir de 2011, une surveillance mutuelle tout au long de l'année, en vue de renforcer leur propre boîte à outils analytique et, partant, leur influence globale sur le contenu des recommandations spécifiques par pays (RSP) dans les domaines de l'emploi, de la pauvreté, des pensions et (dans une moindre mesure) des soins de santé et des soins de longue durée (Zeitlin et Vanhercke 2014). Après avoir joué un rôle strictement limité dans la mise en œuvre par tâtonnements des premiers cycles du Semestre européen, le CPS s'est en effet imposé comme un acteur clé dans le suivi, l'examen et l'évaluation des réformes nationales au sein du Semestre européen, aux côtés de l'EMCO, du CPE et du CEF.

En conséquence, alors que la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro se transformait en une crise économique et de l'emploi plus large, un rééquilibrage

significatif entre les objectifs sociaux, économiques et d'emploi devint visible dans l'orientation politique des Semestres européens successifs, une tendance que Jonathan Zeitlin et moi-même avons dénommée la « socialisation » du Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2014 et 2018). Notez que Copeland et Daly (2018 : 2) affirment que la socialisation du Semestre a été « conditionnelle et contingente », entre autres parce que « la politique sociale de l'UE, telle qu'elle est énoncée dans les RSP, est beaucoup plus orientée vers le soutien au développement du marché que vers la correction des défaillances du marché ».

6. Maturité : socialiser davantage le Semestre européen grâce à la boîte à outils de la MOC (2015-2019)

Dans un discours d'octobre 2015 devant le Parlement européen, au cours duquel le président élu de la Commission, M. Juncker, a énoncé son ambition d'obtenir un « triple A social » pour l'UE, il a également déclaré que le Semestre n'était pas seulement un processus économique et financier, mais qu'il devrait nécessairement tenir compte de la dimension sociale, y compris dans les RSP (Juncker 2015). La nouvelle Commission a rapidement introduit une série d'innovations importantes dans l'organisation du Semestre, y compris un nouveau cycle de rationalisation³⁹. Le fait que, depuis le début de 2015, la DG EMPL ait été chargée de rédiger le chapitre sur la politique sociale et d'emploi dans les rapports nationaux nouvellement introduits a certainement contribué à la socialisation accrue tant du contenu politique substantiel du Semestre que de ses procédures de gouvernance, un fait qui est devenu de plus en plus visible au cours du cycle 2016. Pour cet exercice, la DG EMPL a pu s'appuyer sur une importante expertise interne en matière de politiques et de pays, acquise au cours des années précédentes, ainsi que sur des unités clés traitant de la politique du marché du travail et de la formation et des compétences. Suite à une décision de la Commission Juncker, ces unités avaient été transférées depuis, respectivement, les DG ECFIN et Éducation et Culture (EAC) (Zeitlin et Vanhercke 2018).

Au cours de la période 2015-2017, les services de la Commission ont finalisé la liste des indicateurs de santé du JAF et produit 28 analyses spécifiques par pays, en étroite collaboration avec le groupe de travail CPS-ISG. En 2017, il a également été convenu d'inclure dans les PNR des rapports sur les évolutions nationales dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale et de donner aux rapports sociaux une orientation thématique annuelle (EMCO et CPS 2019 : 76). Il convient toutefois de noter que, malgré cela, l'efficacité des rapports sociaux via les PNR a récemment été remise en question par l'EMCO et le CPS (2019 : 87), entre autres parce que la portée des rapports sociaux dans les PNR est beaucoup plus limitée que les objectifs communs de la MOC sociale (*ibid.* : 147).

39. La rationalisation du Semestre a consisté à a) intégrer les examens approfondis de la PDM et les documents de travail des services de l'UE soutenant les RSP dans un seul rapport national ; b) réviser le calendrier ; et c) produire des RSP moins nombreuses, plus stratégiques et moins prescriptives (pour une discussion plus approfondie, voir Zeitlin et Vanhercke 2018).

La proclamation officielle par le Parlement européen, les dirigeants de l'UE et la Commission⁴⁰ de l'initiative phare de Juncker, le socle européen des droits sociaux⁴¹, peut être considérée comme un véritable changement de cap dans la mesure où elle a effectivement réorganisé l'agenda de la politique sociale de l'UE et renforcé l'institutionnalisation de la MOC comme instrument politique (Vanhercke *et al.* 2018). La forte pression exercée par le cabinet Juncker pour intégrer immédiatement le socle européen des droits sociaux dans le cycle du Semestre en cours (y compris les lignes directrices pour l'emploi), a donné plus de poids aux acteurs des affaires sociales, en particulier à la DG EMPL, pour demander une plus grande prise en compte des défis sociaux et de l'emploi dans les rapports pays (RP) et pour continuer à développer la boîte à outils de suivi. Le rapport conjoint sur l'emploi (*Joint Employment Report* – JER) de 2018 a ainsi présenté pour la première fois un nouveau tableau de bord social (remplaçant le tableau de bord social 2013 mentionné à la section 5), qui suit les résultats des États membres par rapport aux principes clés du socle européen des droits sociaux au moyen de 12 indicateurs principaux. Sur la base de leurs résultats, les États membres sont classés (visuellement) en sept groupes : « les plus performants », « meilleurs que la moyenne », « bons, mais à surveiller », « moyens/neutres », « faibles, mais en amélioration », « à surveiller » et « en situation critique ».

La principale nouveauté du Semestre européen 2019 a été de renforcer les liens entre le Semestre et le financement de l'UE⁴². Les rapports nationaux de 2019 contenaient en particulier une nouvelle annexe D sur les « Orientations en matière d'investissement pour le financement de la politique de cohésion 2021-2027 ». Il s'agit d'une liste de sujets et de domaines politiques dans lesquels les États membres sont invités à accroître leurs investissements. Le point non écrit, mais clairement compris est que les États membres sont censés construire leurs futurs programmes opérationnels liés aux fonds structurels⁴³ autour de ces domaines d'investissements prioritaires. Il convient également de noter que, lorsque la Commission a signé un protocole d'accord avec la Grèce pour un nouveau programme de soutien à la stabilité, elle a publié, pour la première fois, une évaluation *ex ante* de l'impact social du nouveau programme en août 2015 (Commission européenne 2015).

En raison de l'importance accordée aux défis sociaux sous la Commission Juncker, Corti (2020) a constaté une nouvelle augmentation des RSP portant sur la « protection sociale » et l'« investissement social » ainsi qu'une baisse substantielle des recommandations de « retrait social » au cours des cycles 2018 et 2019 du Semestre.

Il convient de noter que la MOC a été présentée comme l'un des outils à utiliser pour mettre en œuvre la recommandation du Conseil⁴⁴ sur l'accès à la protection sociale (Conseil de l'Union européenne 2019), l'un des premiers résultats concrets du socle

40. Lors du tout premier sommet social du Conseil européen, qui s'est tenu à Göteborg en novembre 2017.

41. Le président Juncker a annoncé la création de ce socle pour la première fois dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2015.

42. Pour une analyse de l'interaction entre la MOC et le financement de l'UE, voir Verschraegen *et al.* (2011).

43. Le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen Plus et le Fonds de cohésion.

44. Dans le même ordre d'idées, la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne (2008) sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, ainsi que la recommandation de la Commission européenne (2013) sur l'investissement dans l'enfance, ont été suivies dans le cadre de la MOC sociale.

européen des droits sociaux : la mise en œuvre « devrait être examinée dans le contexte des outils de surveillance multilatérale conformément au Semestre européen et à la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale » (*ibid.* : §19)⁴⁵. La question de savoir comment les outils de la MOC devraient être adaptés en vue de l'intégration prévue des objectifs de développement durable (ODD) dans le cadre du Semestre européen sera au cœur des travaux de l'EMCO et du CPS en 2020.

Il est essentiel que le socle des droits sociaux ait été pleinement adopté par la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen : elle a demandé au nouveau commissaire aux Affaires sociales, Nicolas Schmit, de préparer un plan d'action pour le début 2021 afin de mettre en œuvre le socle (von der Leyen 2019 ; Commission européenne 2020c). Le programme de travail de la nouvelle Commission européenne pour 2020 fait référence à une initiative juridique sur des salaires minimums équitables pour les travailleurs (Commission européenne 2020b). Il annonce également la mise en place, d'ici 2021, d'une garantie européenne pour l'enfance qui assurerait l'accès aux droits fondamentaux pour chaque enfant menacé d'exclusion sociale, ainsi qu'une proposition de régime européen de réassurance chômage. La Commission européenne (2020c) a également annoncé, pour le premier trimestre de 2020, une nouvelle stratégie européenne en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. En outre, il n'est pas exclu que la priorité accordée par la Commission von der Leyen à l'impact du changement démographique⁴⁶ (*ibid.*) puisse créer un nouvel élan pour la DG EMPL afin d'intensifier les échanges de type MOC sur les soins de longue durée (pratiquement inexistant à ce jour), un sujet jusqu'à présent largement dominé par la DG ECFIN. Un récent rapport de synthèse du Réseau européen de politique sociale (*European Social Policy Network*, ESPN) conclut en effet que les États membres continueront à être confrontés à des défis importants en matière de systèmes de soins de longue durée, et notamment un écart croissant entre les besoins et l'offre de soins (Spasova *et al.* 2018).

Analyse et conclusions

Ce chapitre a tout d'abord montré que parler de « la MOC » constitue, inévitablement, un raccourci intellectuel. Même parmi les trois volets de la MOC sociale, apparaissent d'importantes différences : les MOC inclusion sociale, pensions et soins de santé et soins de longue durée ont suivi des calendriers de développement différents (un rythme rapide pour l'inclusion sociale, un rythme plus lent pour les pensions et encore plus lent pour les soins de santé), ce qui se traduit par des architectures institutionnelles et des degrés de « mordant » différents de leurs processus respectifs. Elles ont également été conduites par des configurations de parties prenantes diverses : les ministres des Affaires sociales ont donné le ton dans le domaine de l'inclusion sociale, tandis que les ministres de la Santé ont traîné les pieds dans le domaine des soins de santé, laissant en fait l'initiative politique à la Commission. Un absent important est à noter dans l'histoire

45. Plus généralement, la Commission européenne (2018a) considère que le Semestre européen de coordination des politiques constitue un outil approprié pour suivre les progrès réalisés dans les domaines clés couverts par le socle européen des droits sociaux.

46. La Commission européenne (2020c) a annoncé un Livre vert sur le vieillissement au quatrième trimestre de 2020.

de la MOC : le Parlement européen. Les volets ont également été créés pour des raisons très différentes : pour les pensions et les soins de santé, « occuper le territoire » vis-à-vis des acteurs économiques constituait une motivation essentielle.

Ce chapitre a également montré que la MOC s’est constamment réinventée⁴⁷, malgré les contraintes issues des choix passés. Pourtant, comme le soutient Armstrong (2016 : 3), « il serait erroné de considérer l’histoire de la MOC comme un phénomène unidirectionnel qui aurait vu son déploiement et son importance simplement s’accroître au cours du temps ». En effet, après une première phase d’expérimentation, les volets de la MOC sociale ont été rationalisés en une seule MOC sociale globale en 2006 (ce qui a permis de lancer la MOC santé, malgré la résistance des États membres). Celle-ci a été dans une large mesure mise de côté dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée (une période utilisée pour améliorer la boîte à outils de suivi et d’apprentissage de la MOC), marginalisée davantage au début de la stratégie Europe 2020 pour être ensuite redynamisée en 2011 (grâce à l’activité du CPS), et est enfin arrivée à maturité dans le cadre du Semestre européen, qu’elle a contribué à « socialiser ». Dawson (2018 : 207) souligne toutefois un paradoxe important dans la thèse de la socialisation : elle « espère sauver le Semestre européen en détournant ses processus au profit des voix sociales. Mais qu’en est-il du danger que les voix sociales soient elles-mêmes détournées, ou “intégrées” dans la logique plus large de la compétitivité et de l’adéquation au marché qui est celle du Semestre ? ».

La MOC semble faire face à ce que Tholoniati (2010) appelle le « dilemme de la *soft law* » : d’une part, la MOC doit maintenir un activisme politique au plus haut niveau politique de l’UE afin de nourrir l’agenda de l’UE. D’autre part, elle doit garantir un degré suffisant de prévisibilité institutionnelle pour permettre une mise en œuvre efficace. Les moteurs du processus, qui ont varié au fil du temps, ont en effet adapté (et parfois réinventé) de manière créative les routines procédurales à l’évolution des circonstances politiques (par exemple, la révision de la stratégie de Lisbonne sous la Commission Barroso). Les représentants des États membres au sein de l’EMCO et du CPS ont exploité l’acquis institutionnel et la flexibilité de la MOC sociale en tant que processus volontaire pour introduire — à un moment où le processus avait été mis sur la touche pendant plusieurs années et risquait même d’être abandonné — de nouvelles initiatives de rapport social au niveau national et européen, dont les examens approfondis et le lancement d’un programme novateur d’examens *ex ante* par les pairs des grandes réformes sociales (sur le mécanisme de pression par les pairs au cours du Semestre européen, voir Louvaris Fasoi 2018). Ce faisant, les acteurs sociaux ont acquis une position de plus en plus influente au sein du Semestre européen, y intégrant pleinement la boîte à outils de la MOC. L’étape la plus récente est l’utilisation de la MOC dans la mise en œuvre du socle (notamment la recommandation du Conseil sur l’accès à la protection sociale) et le débat en cours sur l’adaptation des outils de suivi en vue de l’intégration prévue des ODD dans le Semestre européen (Commission européenne 2020b). Contrairement à la

47. Mark Dawson (2018 : 194) affirme que la MOC sociale est « candidate au titre du processus politique de l’UE le plus modifié et bricolé de l’histoire », tandis que Tholoniati (2010 : 112) parle d’« inventer et réinventer » la « roue de la MOC » et Armstrong (2016) d’« une forme de gouvernance qui a été en constante évolution depuis sa création ».

plupart des prévisions, il semblerait donc que la coordination des politiques sociales se soit avérée obstinée, plutôt qu'obsoleète (Armstrong 2016).

Ce chapitre a montré que la MOC n'est pas simplement « là pour rester », autrement dit qu'elle n'existe pas sur le papier simplement parce qu'elle serait difficile à abolir⁴⁸. En effet, la MOC sociale a été institutionnalisée aux niveaux national et européen d'une manière à laquelle on ne s'attendait peut-être même pas. La MOC est devenue un modèle pour la coordination des politiques européennes, nationales et même régionales dans des domaines politiques sensibles, et pour l'obtention de meilleures pratiques en l'absence de régimes politiques centralisés (voir Greer et Vanhercke 2010 et Vanhercke 2014 pour une analyse plus détaillée). La MOC a été liée à divers instruments politiques de l'UE tels que la législation et les fonds européens, tout en devenant une ressource fiable — entre autres — pour une variété d'acteurs nationaux et européens. Par conséquent, la MOC fait bien plus que survivre : les nouveaux instruments de gouvernance font tôt ou tard référence à la MOC comme à un objectif à atteindre. Des chercheurs ont récemment fait valoir que la MOC constituerait le véhicule approprié pour promouvoir l'entreprise et les droits de l'homme⁴⁹ (Augenstein *et al.* 2018) et pourrait être utilement appliquée à la politique de sécurité et de défense commune de l'UE (Sweeny et Winn 2017). Il convient de noter que la MOC continue à fonctionner comme un processus de gouvernance autonome dans une variété d'autres domaines politiques, y compris l'éducation et la formation (Conseil de l'Union européenne 2009), la culture (Commission européenne 2018b), la jeunesse (Commission européenne 2018c), l'aquaculture (Commission européenne 2019) et même (quoique de manière « déguisée ») en matière de politique fiscale (Radaelli 2003).

Plutôt que d'abandonner les réponses législatives, les institutions de l'UE poursuivent ces modes plus traditionnels de mise en œuvre et d'application, parallèlement à l'éventail de mécanismes de gouvernance dont elles disposent. Malgré la prolifération innombrable de nouvelles formes de gouvernance (Sabel et Zeitlin 2008), il n'y a « aucune perte apparente d'appétence pour l'adoption de textes législatifs substantiels et détaillés, y compris l'utilisation de règlements directement applicables » (Armstrong 2016 : 253 ; pour un point de vue différent, voir Tricart, ce volume). Les récentes initiatives législatives dans le sillage du SEDS (pour une discussion, voir Clauwaert 2018) et les initiatives législatives annoncées dans le programme de travail de la nouvelle Commission (sur un salaire minimum équitable, la garantie pour l'enfance et un système européen de réassurance chômage) semblent confirmer cette assertion.

La discussion sur les modes de gouvernance souple ou dure doit être nuancée : des universitaires comme Trubek et Trubek (2007) ont été parmi les premiers à souligner la dépendance accrue, voire l'hybridation, des instruments politiques existants, qui ne peuvent plus être séparés de manière nette. Graziano et Halpern (2016 : 13) affirment que les pressions liées à la crise ont rendu encore plus floues les frontières entre les mécanismes de gouvernance de l'UE de droit souple et de droit dur. Le renforcement

48. Les fonctionnaires de la Commission confirment de manière informelle que des scénarios d'abandon des différents processus de la MOC ont circulé lors de la préparation du Conseil européen du printemps 2005.

49. En vue de mettre en œuvre les principes directeurs des Nations unies (ONU) dans ce domaine.

des liens entre les priorités du Semestre et le financement de l'UE (grâce à la nouvelle annexe D des rapports pays; voir section 6) illustre également ce point. Armstrong (2016 : 13) fournit plusieurs illustrations de la manière dont « les processus de la MOC peuvent être mis à profit pour élaborer et contrôler l'application d'instruments juridiques contraignants ». Pris ensemble, ces exemples appellent à une discussion nuancée sur le droit contraignant et la nouvelle gouvernance dans l'UE : les futures évaluations de l'impact de la MOC doivent reconnaître le caractère hybride des instruments.

J'ai analysé ailleurs la manière dont un processus souple, dont l'architecture a été jugée insuffisante par une grande partie de la littérature universitaire, peut plausiblement avoir un impact sur les politiques sociales « dures ». Cela tient au fait que les outils de la MOC ont été plus hybrides (liens avec d'autres instruments politiques), diversifiés (variété des outils existants) et dynamiques (innovation constante des instruments) qu'on ne le pense généralement. Dans certains cas, les outils de la MOC ont fait l'objet d'une appropriation créative par les parties prenantes et ont créé des effets cumulatifs (en combinant différents instruments de la MOC), tout en gagnant en mordant (en exerçant une pression considérable) et en s'ouvrant davantage aux différents acteurs (ce qui entraîne par capillarité des effets en dehors du cercle de la MOC) qu'on ne le pense habituellement. Cela explique pourquoi – en dépit d'analyses académiques extrêmement sceptiques et de tentatives répétées d'affaiblir le processus – la MOC continue de plaire aux acteurs européens et nationaux vingt ans après son lancement officiel. Elle est considérée comme un instrument ayant une valeur ajoutée à deux égards au moins : a) les outils dits « souples » de la MOC sont utilisés par les décideurs politiques et les parties prenantes pour évaluer les phases clés du processus d'élaboration des politiques ; et b) dans certaines conditions et dans certains pays, la MOC fonctionne comme un catalyseur ou un amplificateur sélectif des stratégies de réforme, ce qui a des effets à la fois substantiels et procéduraux sur l'élaboration des politiques nationales et européennes.

En fin de compte, ce n'est pas le caractère dur ou souple de la MOC (avec ses recommandations, ses rapports nationaux et ses indicateurs) qui importe, mais sa capacité à stimuler l'apprentissage politique et surtout l'appropriation créative et à entraîner des effets de levier pour les acteurs européens, nationaux et infranationaux.

Pour que la MOC reste pertinente dans le cadre de la prochaine stratégie globale de l'UE (post-Europe 2020), une affirmation politique claire de ses objectifs généraux, qui soient également en relation avec le socle européen des droits sociaux, pourrait être nécessaire. Cela ne devrait toutefois pas conduire à des réflexions nostalgiques sur le « retour à l'autonomie », comme ce fut le cas sous Lisbonne I : s'il « est porteur de l'espoir de sauver l'Europe sociale du discours hostile dans lequel elle doit désormais trouver place », un tel retour présente également un « risque de marginalisation et de manque de pertinence politique » (Dawson 2018). Autrement dit : le risque de redevenir une conversation fermée entre acteurs de la politique sociale de plus en plus ignorés par le principal centre de gravité politique de l'UE, qui tourne autour de la zone euro (*ibid.* : 208). Ce n'est qu'en tant que partie intégrante de la stratégie post-Europe 2020 que la MOC sociale peut maintenir son influence : en favorisant une convergence sociale ascendante et, en fin de compte, en complétant et contrebalançant la coordination

budgétaire et macro-économique. La « révision de la gouvernance économique » lancée récemment (Commission européenne 2020a) offre une opportunité à cet égard. Grâce au solide soutien du socle européen des droits sociaux, les acteurs sociaux ont une réelle opportunité de socialiser davantage la prochaine grande stratégie de l'UE.

Références

- Armstrong K. (2016) *The Open Method of Coordination – Obstinate or Obsolete?*, Research Paper 45/2016, Cambridge, University of Cambridge Faculty of Law.
- Augenstein D., Dawson M. et Thielbörger P. (2018) *The UNGPs in the European Union: The Open Coordination of Business and Human Rights?*, *Business and Human Rights Journal*, 3 (1), 1-22. doi: 10.1017/bhj.2017.30
- Baeten R. (2007) *La santé et les services sociaux dans le marché intérieur européen*, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2006*, Bruxelles, ETUI, OSE et Saltsa, 161-185.
- Barcevičius E., Weishaupt J. T. et Zeitlin J. (eds) (2014) *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Citi M. et Rhodes M. (2007) *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, Paper, N-07-01, Örebro, EUROGOV.
- Clauwaert S. (2018) *Un nouveau programme législatif pour l'UE : du concret malgré tout?*, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2018*, Bruxelles, ETUI et OSE, 73-96.
- Commission européenne (1999) *Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale*, Communication de la Commission, COM (99) 347, 14 juillet 1999.
- Commission européenne (2000) *L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme : des pensions sûres et viables*, COM (2000) 622, 11 octobre 2000.
- Commission européenne (2001) *L'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées : garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière*, COM (2001) 723, 5 décembre 2001.
- Commission européenne (2003a) *Proposition de rapport conjoint : Soins de santé et soins pour les personnes âgées : soutenir les stratégies nationales visant un degré élevé de protection sociale*, COM (2002) 774, 3 janvier 2003.
- Commission européenne (2003b) *Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne : rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale*, COM (2003) 261, 27 mai 2003.
- Commission européenne (2004a) *Réalisons Lisbonne, Réformes pour une Union élargie*, Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps, Bruxelles, COM (2004) 29, 20 février 2004.
- Commission européenne (2004b) *Moderniser la protection sociale pour le développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables : un appui aux stratégies nationales par la « méthode ouverte de coordination »*, COM (2004) 304, 20 avril 2004.
- Commission européenne (2008) *Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail*, JO L 307, 18 novembre 2008, 11-14.

- Commission européenne (2011) Examen annuel de la croissance : avancer dans la réponse globale apportée par l'UE à la crise, COM (2011) 11, 12 janvier 2011.
- Commission européenne (2013) Recommandation de la Commission du 20 février 2013 Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité, OJ L 59, 2 mars 2013, 5-16.
- Commission européenne (2015) Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece, Commission Staff Working Document, SWD (2015) 162, 19 août 2015.
- 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) Un nouvel agenda européen de la culture, COM (2018) 267, 22 mai 2018.
- Commission européenne (2018c) Results of the open method of coordination in the youth field 2010-2018, Commission Staff Working Document, SWD (2018) 168 final, 22 mai 2018.
- Commission européenne (2019) Study on an interim evaluation of the Open Method of Coordination (OMC) for the sustainable development of EU Aquaculture, Final Report.
- Commission européenne (2020a) Réexamen de la gouvernance économique, COM (2020) 55, 5 février 2020.
- Commission européenne (2020b) Programme de travail de la Commission pour 2020 : Une Union plus ambitieuse, COM (2020) 37, 29 janvier 2020.
- Commission européenne (2020c) Une Europe sociale plus forte pour des transitions justes, COM (2020) 14, 14 janvier 2020.
- Conseil de l'Union européenne (1999) Conclusions du Conseil, du 17 décembre 1999, relatives au renforcement de la coopération en vue de moderniser et d'améliorer la protection sociale, JO C8, 12 janvier 2000, 7-8.
- Conseil de l'Union européenne (2000) Décision du Conseil du 29 juin 2000 instituant un comité de la protection sociale L 173, 12 juillet 2000, 26-27.
- Conseil de l'Union européenne (2003) Soutenir les stratégies nationales pour l'avenir des soins de santé et des soins aux personnes âgées, Rapport conjoint de la Commission et du Conseil, Document 7166/03 (SOC 116), Bruxelles, 10 mars 2003.
- Conseil de l'Union européenne (2004) Communiqué de presse, Session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs, Document 12400/04 (Presse 264), Bruxelles, 4 octobre 2004.
- Conseil de l'Union européenne (2009) Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (Éducation et formation 2020), JO C 119, 28 mai 2009, 2-10.
- Conseil de l'Union européenne (2011) Approbation de l'avis du Comité de la protection sociale sur la relance de la MOC sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Document 10405/11, SOC 418, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2019) Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, 2019/C 387/01, 8 novembre 2019.
- Conseil européen (2000) Conclusions de la Présidence, Conseil européen Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.
- Conseil européen (2001a) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001.
- Conseil européen (2001b) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001.
- Conseil européen (2002) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Barcelone, Document

- SN 100/1/02 REV1, 15 et 16 mars 2002.
- Conseil européen (2003) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 20 et 21 mars 2003, Document 8410/03, 5 mai 2003.
- Copeland P. et Daly M. (2018) The European Semester and EU Social Policy, *Journal of Common Market Studies*, (56) 5, 1001-1118.
- Corti F. (2020) The Politicisation of Social Europe, Conflict dynamics in the post-crisis debate over EU social and employment policies, PhD dissertation, Milano Università degli studi di Milano (à paraître).
- CPS (2002) Common Indicators relating to National Strategies for Adequate and Sustainable Pensions, Second Progress Report of the Indicators Sub-Group of the SPC to the Social Protection Committee, Comité de protection sociale, Bruxelles.
- CPS (2004) Promoting Longer Working Lives through Better Social Protection Systems, Report by the Social Protection Committee of March 2004, Document 6506/04, Comité de protection sociale, Bruxelles, 23 février 2004.
- CPS (2005) Privately Managed Pension Provision, Rapport du Comité de protection sociale, Bruxelles, février 2005.
- CPS (2008) Child Poverty and Well-being in the EU – Current Status and Way Forward, Comité de protection sociale, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne.
- CPS (2011a) Draft background paper to the SPC from the Ad-Hoc Group on Reinvigorating the Social OMC in the Context of the Europe 2020 Strategy, SPC/201109/1, Comité de protection sociale, Bruxelles.
- CPS (2011b) Reinvigorating the Social OMC in the context of Europe 2020, SPC Opinion, Comité de protection sociale, Bruxelles, 17 mai 2011.
- CPS (2013) Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual report of the Social Protection Committee, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne, février.
- CPS (2014) Social Europe. Many ways, one objective. Annual report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union (2013), Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne.
- Dawson M. (2018) New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester, *European Constitutional Law Review*, 14 (1), 191-209.
- Dehousse R. (2004) La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique', in P. Lascombes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 331-56.
- EMCO et CPC (2019) Assessment of the Europe 2020 Strategy, Rapport conjoint du Comité de l'emploi (EMCO) et du Comité de protection sociale (CPC), Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne.
- EUObserver (2005) Lisbon relaunch sparks fierce debate, 2 février.
- Graziano P. R. et Halpern C. (2016) EU governance in times of crisis: Inclusiveness and effectiveness beyond the hard and soft law divide, *Comparative European Politics*, 14 (1), 1-19.
- Greer S. et Vanhercke B. (2010) The hard politics of soft law: the case of health, in Mossialos E., Permannand G., Baeten R. et Hervev T. (dir.), *Health Systems Governance in Europe : the role of EU law and policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 186-230.
- Juncker J.-C. (2015) Setting Europe in Motion: Main Messages, opening statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 22 octobre.

- Kok W. (2004) Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Lelie P. et Vanhercke B. (2013) Inside the Social OMC's Learning Tools: How Benchmarking Social Europe really works, Paper Series, Research Paper, 10, Bruxelles, OSE.
- Louvaris Fasois C. (2018) Mechanisms of Policy Learning in the European Semester: Pension Reforms in Belgium, in Dunlop C., Radaelli C. et Trein Ph. (dir.), Learning in Public Policy: Analysis, Modes and Outcomes, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 75-96.
- Marlier E., Atkinson A.B., Cantillon B. et Nolan B. (2007), The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges, Bristol, Policy Press.
- Natali D. (2008) Pensions in Europe, European Pensions: The Evolution of Pension Policy at National and Supranational Level, Bruxelles, Peter Lang.
- Parlement européen (2004) Proposition de résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission – Proposition de rapport conjoint – Soins de santé et soins pour les personnes âgées : soutenir les stratégies nationales visant un degré élevé de protection sociale, A5-0098/2004, 24 février 2004.
- Parlement européen et Conseil (2002) Programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale, Décision 50/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2001, JO L10, 12 janvier 2002, 1-7.
- Pochet P. (2010) What's wrong with EU2020?, Policy Brief, European Social Policy 2, Bruxelles, ETUI.
- Président du Conseil européen (2013) Elements to frame the discussions on the EMU in the Council, annex to letter from Herman Van Rompuy to Irish Presidency, 1 février 2013.
- Radaelli C. (2003) The code of conduct against harmful tax competition: open method of coordination in disguise?, Public Administration, 81 (3), 513-531.
- Rodrigues M. J. (2001) The Open Method of Co-Ordination as a New Governance Tool, in Telo M. (dir.), L'evoluzione della governance europea, Special issue of Europa/Europe, 2-3, 96-107.
- Sabato S. et Vanhercke B. (2014) About the Baby and the Bathwater: Assessing the European Platform Against Poverty, Working paper, Bruxelles, ETUI.
- Sabel C. F. et Zeitlin J. (2008) Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU, European Law Journal, 14 (3), 271-327.
- Schäfer A. (2006) A Critical Assessment the Open Method of Coordination, Unpublished Manuscript, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- Spasova S., Baeten R., Coster S., Ghailani D., Peña-Casas R. et Vanhercke B. (2018) Challenges in long-term care in Europe: A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Sweeney S. et Winn N. (2017) CSDP and the Open Method of Coordination: Developing the EU's Comprehensive Approach to Security, Journal of Regional Security, 12 (2), 95-122.
- Tholoniati L. (2010) The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument, West European Politics, 33 (1), 93-117. DOI: 10.1080/01402380903354122
- Trubek D. et Trubek L. (2007) New governance and legal regulation: complementarity, rivalry or transformation, Columbia Journal of European Law, 13 (3), 539-564.
- Vandenbroucke, F. (2002) The EU and social protection: What should the European Convention propose?, MPIfG working paper, n° 02/6, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

- Vanhercke B. (2006) Political Spill-Over, Changing Advocacy Coalition, Path Dependency or Domestic Politics?, Theorizing the Emergence of the Social Protection OMC's, Paper presented at the Conference on Governing Work and Welfare in an Enlarged Europe, University of Wisconsin – Madison, 19-20 mai.
- Vanhercke B. (2009) Against the odds: The OMC as a Selective Amplifier for Reforming Belgian Pension Policies, in Kröger S. (dir.) What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions of OMC research, European Integration online Papers (EIoP), 13 (1), (Art. 16).
- Vanhercke B. (2014) An OMC for All Policies: Is Belgium (still) the Best Pupil in the Class?, in Barcevičius E., Weishaupt T. et Zeitlin J. (dir.), Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- 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), Amsterdam, University of Amsterdam.
- Vanhercke B., Sabato S. et Ghailani D. (dir.) (2018) Conclusions : Le socle européen des droits sociaux comme tournant majeur, Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 165-186.
- Verschraegen G., Vanhercke B. et Verpoorten R. (2011) The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms, Journal of European Social Policy, 21 (1), 1-18.
- von der Leyen U. (2019) Lettre de mission à Monsieur Nicolas Schmit, Commissaire désigné à l'Emploi, Commission européenne, Bruxelles, 10 septembre 2019.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2018) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, Journal of European Public Policy, 25(2), 149-174. DOI : 10.1080/13501763.2017.1363269.
- Zeitlin J. (2005) Introduction: The Open Method of Co-ordination in Question, in Zeitlin J. et Pochet P. (dir.) with Magnusson L., The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, Bruxelles, Peter Lang, 19-33.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2014) Socializing the European Semester: Economic Governance and social policy coordination in Europe 2020, Report 7, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).

Tous les liens ont été vérifiés le 20 février 2020.

Chapitre 6

D'Amsterdam à Lisbonne et au-delà : réflexions sur vingt ans d'intégration de la dimension de genre dans l'Union européenne

Roberta Guerrina

Introduction

Vingt-deux ans après l'incorporation du principe de *gender mainstreaming* (GM) (intégration de la dimension de genre) dans le traité d'Amsterdam (1997), le moment est venu de marquer une pause et de réfléchir aux opportunités offertes par cette approche ou stratégie politique pour faire progresser l'égalité des genres au sein de l'Union européenne (UE). Beaucoup a déjà été dit au sujet du rôle de l'UE en tant qu'acteur en matière de genre, à un point tel que l'idée de l'UE comme promotrice des droits des femmes est devenue l'un de ses mythes fondateurs (Guerrina et Wright 2016 ; MacRae 2010). En dépit de la promesse faite par les institutions, selon laquelle l'égalité entre les hommes et les femmes fait partie intégrante de la structure même de l'Union européenne, un fossé important existe malheureusement entre la rhétorique et la réalité – comme l'ont souligné de nombreux spécialistes du genre (MacRae 2010 ; Kantola 2010 ; Guerrina *et al.* 2018 ; Ahrens 2018 ; Abels et Mushaben 2012 ; Woodward 2012).

Ces critiques et analyses mettent en évidence la négligence généralisée des décideurs politiques pour le genre, considéré comme une question politique transversale, au point que Jacquot (2015) affirme que nous assistons au démantèlement progressif de ce domaine politique depuis le traité de Lisbonne. L'évaluation détaillée faite par Cavaghan de la politique macroéconomique de l'UE en contexte de crise (Cavaghan 2017a) met en évidence la résistance institutionnelle généralisée au GM (Cavaghan 2017b). Cependant, les silences liés au genre ne sont pas seulement notables au sein des institutions et des programmes politiques qu'elles produisent. L'analyse académique des affaires sociales et économiques n'a guère prêté plus d'attention à la question, même dans des domaines tels que la politique sociale où l'on pouvait s'attendre à ce qu'elle prenne une place centrale (voir Ghailani 2014). Cette lacune de la littérature repousse encore la position du genre au bas de l'agenda politique (Guerrina *et al.* 2018 ; Abels 2012 ; Cavaghan 2017b).

L'intégration de la dimension de genre a été présentée comme une stratégie visant à accroître l'égalité entre hommes et femmes suite à la Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing en 1995 par les Nations Unies, sous la forme du Programme d'action de Beijing. Ce programme offre une feuille de route pour l'*empowerment* des femmes et pour leurs droits fondamentaux. En outre, il introduit le principe de GM comme une manière d'aborder les politiques publiques se concentrant sur les inégalités de genre. Il définit l'intégration comme suit :

« Pour assurer la mise en œuvre effective du Programme d'action et appuyer les activités en ce sens entreprises aux niveaux national, sous-régional, régional et international, les gouvernements, les organismes des Nations Unies et toutes les autres organisations intéressées devraient systématiquement et ostensiblement tenir compte des intérêts des femmes dans toutes leurs politiques et dans tous leurs programmes, notamment lorsqu'ils en évaluent les résultats » (Art. 292, Programme d'action de Beijing).

De nombreux défenseurs des droits des femmes et analystes des politiques ont salué cette évolution et y ont vu une occasion d'inclure le genre dans un large éventail de politiques et, plus globalement, un moyen de ramener les questions de genre des marges vers le centre, c'est-à-dire de l'« intégrer ». C'est une approche qui cherche à appliquer des « lunettes de genre » à toutes les décisions politiques – ce qui signifie que les décideurs sont censés évaluer l'impact de leurs décisions et actions politiques sur les hommes et les femmes, en vérifiant si elles ont un impact négatif sur les femmes et les autres groupes sous-représentés (Woodward 2012).

L'introduction du GM comme principe et sa mise en œuvre pratique a suscité auprès de la société civile, des praticiens et des académiques l'espoir d'instaurer un processus d'élaboration des politiques plus inclusif, dans lequel les questions de parité seraient plus visibles et donc plus susceptibles de faire l'objet de mesures concrètes. De ce point de vue, le GM devait devenir une stratégie transformatrice susceptible de mettre en cause les biais (de genre) implicites ou inconscients de toutes les politiques (Minto et Mergaert 2018 ; Rees 2005 ; Woodward 2012). Pourtant, plus de vingt ans après son introduction comme principe politique, les preuves de son impact sont au mieux mitigées ; dans le pire des cas, il a contribué à la dilution de l'égalité de genre dans toutes les institutions européennes et a légitimé la marginalisation accrue des questions de genre dans l'UE (Hubert et Stratigaki 2016). Alors que le GM requiert l'adoption de lunettes de genre tout au long du cycle politique afin de remédier aux déséquilibres de pouvoir, l'incapacité des décideurs politiques à s'intéresser pleinement à l'analyse de genre a finalement cristallisé la position marginale de la problématique dans les grands domaines politiques (Allwood 2013 ; Allwood *et al.* 2013).

Ce chapitre explore l'impact du GM en tant que principe dans le processus d'intégration européenne et offre ainsi un point de départ pour une évaluation plus détaillée des progrès réalisés dans le domaine de l'égalité de genre. Dans la mesure où le GM remet en question le cantonnement du genre aux politiques d'égalité et de diversité, le présent chapitre constitue un test utile du caractère inclusif de différents domaines politiques et donc de la « bonne santé » des programmes en faveur de l'égalité au sein de l'UE. Le chapitre commence par un bref guide sur la « manière de faire » du GM : la section 1 détaille l'approche de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (European Institute for Gender Equality – EIGE) et sa boîte à outils pour la pratique du GM. La section 2 offre un aperçu de l'évolution des politiques d'égalité des genres dans l'UE. Celui-ci fournit la toile de fond à l'inclusion du principe de GM dans le traité d'Amsterdam et explore l'impact, les opportunités et les contraintes de ce principe. La section 3 analyse la littérature portant sur le développement et la mise en œuvre de ce principe/stratégie politique, en examinant son impact sur la manière dont l'UE

promeut l'égalité des genres. La section 4 examine trois « études de cas » qui illustrent les possibilités et les contraintes offertes par le GM en tant que principe. La dernière section conclut et propose des perspectives.

1. Intégration de la dimension de genre : un guide pratique

En tant que principe, le GM souligne le fait que le genre est une question transversale et que les acteurs institutionnels doivent agir dans un large éventail de domaines de politiques/problématiques pour s'attaquer aux inégalités structurelles empêchant les hommes et les femmes de bénéficier pleinement du cadre relatif à l'égalité. En tant que stratégie politique, le GM requiert donc des décideurs qu'ils comprennent l'impact réel et potentiel sur les hommes et les femmes des objectifs politiques clés. Pour être efficace, le GM nécessite une évaluation détaillée de l'impact du genre, non pas en tant que variable mais en tant que structure de pouvoir, sur les résultats en matière d'égalité. Pour ce faire, un changement de perception du genre est requis. Cela signifie accepter que les institutions sociales, économiques et politiques ne sont pas neutres, mais ont été historiquement créées à l'image des personnes au pouvoir. Les hommes et la masculinité ont ainsi été intériorisés en tant que normes qui imprègnent tous les aspects d'une institution, y compris ses processus et ses méthodes de travail. De ce fait, les femmes sont intrinsèquement désavantagées et doivent s'inscrire dans des structures qui n'ont pas été conçues pour elles à l'origine. *Pourquoi est-ce important ?* Comme les institutions qui les ont créées, les politiques reflètent les normes et les valeurs de genre dominantes. Sans évaluation de l'impact d'une politique sur différents groupes, cet impact peut être asymétrique et reproduire des inégalités qui soutiennent les institutions politiques et les structures économiques. *Mais qu'est-ce que cela signifie exactement ?*

De l'avis de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, une stratégie de GM requiert à la fois un engagement politique et un cadre juridique, et comporte deux dimensions : a) une représentation égale dans la prise de décision ; et b) des politiques fondées sur une perspective de genre. L'EIGE présente ensuite les conditions et les méthodes nécessaires à la mise en place d'institutions et de processus politiques plus inclusifs (EIGE 2016). En termes d'outils et de processus, l'EIGE décompose l'intégration en un processus en quatre étapes : a) définir ; b) planifier ; c) agir ; et d) vérifier. Cette approche n'est pas différente de la méthodologie d'analyse des politiques de Bacchi (2009) intitulée « Comment le problème est-il représenté ? », qui requiert le diagnostic, le pronostic et l'intervention. En agissant de la sorte, les analystes et les décideurs politiques sont en mesure d'identifier les biais implicites et d'agir en conséquence.

Pour que le GM ait lieu, la première étape consiste à *définir* la nature du problème et à identifier les objectifs clés en matière d'égalité. Cette phase nécessite des données et des indicateurs ventilés par genre et susceptibles d'être utilisés pour réaliser des évaluations d'impact sur le genre, en vue d'établir l'impact de politiques spécifiques sur les hommes et les femmes. L'objectif est de générer des politiques fondées sur des données et qui reflètent les besoins des deux groupes. À ce stade initial, l'EIGE

recommande de s'appuyer sur les ressources existantes et de consulter les principales parties prenantes pour éviter les conséquences imprévues d'options et de décisions politiques. Lors de la phase de *planification*, les décideurs sont invités à envisager les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs d'égalité identifiés lors de la première phase. La budgétisation sensible au genre (*gender budgeting*) est l'un des principaux outils à déployer à ce stade. Les décideurs devraient également impliquer les utilisateurs finaux afin de s'assurer qu'ils adhèrent pleinement aux objectifs. La phase d'*action* se concentre sur la mise en œuvre de la politique ou du programme. Les principaux outils à disposition au cours de cette phase sont la formation et le renforcement des capacités, pour faire en sorte que la responsabilité de la mise en œuvre ne repose pas uniquement sur des experts. La phase finale consiste à *vérifier* l'efficacité de l'action politique mise en œuvre au cours de la troisième phase. Les praticiens sont tenus d'assurer le suivi des progrès accomplis par rapport aux objectifs énoncés dans la première phase. Des rapports réguliers sur les indicateurs clés sont les outils les plus utilisés ici.

Il est important de noter qu'il ne s'agit que d'une approche pour rendre le GM opérationnel. Comme le souligne Squires (2005), au cours des dix premières années de cette stratégie, il a été possible d'identifier une gamme d'approches différentes en matière de GM, allant de celles qui cherchent à intégrer des « lunettes de genre » à tous les niveaux, jusqu'à celles qui se concentrent sur les politiques d'égalité des chances. Squires (2005) soutient que le GM constitue une stratégie de déplacement. L'une des principales critiques à l'égard de l'approche dominante du GM porte sur sa tendance à traiter les femmes comme un groupe homogène, ignorant l'impact de la diversité des expériences sur les membres de cette catégorie.

2. L'approche de l'UE en matière d'intégration de la dimension de genre

Le parcours européen vers l'inclusion du GM dans le traité d'Amsterdam est intéressant car il met en évidence les biais implicites au cœur des institutions européennes et du processus d'intégration. Il existe de nombreux moyens de cartographier l'évolution des politiques européennes en matière d'égalité de genre. Par exemple, Rees (2005) identifie trois approches adoptées par l'UE pour la promouvoir. Il y a d'abord eu l'*égalité de traitement*, une approche visant à inclure les femmes dans les modèles existants. Largement utilisée dans les années 1970, elle est décrite par Rees comme du *bricolage*. Dans les années 1980, l'UE a privilégié les actions positives au travers d'une série de programmes visant à lutter contre les formes historiques d'inégalité. Rees décrit cette phase comme une *adaptation*. Enfin, à partir des années 1990, Rees considère que l'UE adopte une approche plus *transformatrice*, qui est incarnée par l'adoption par l'UE de l'*intégration* comme stratégie ou outil pour attirer l'attention sur les questions de genre. De même, Jacquot (2015) a identifié trois périodes distinctes basées sur différents modèles de promotion de l'égalité des genres. La première période était celle du « modèle d'exception » qui a commencé avec l'inclusion du principe de l'égalité de rémunération dans le traité de Rome et a duré jusqu'à la fin des années 1980. L'accent était mis sur l'amélioration de l'accès des femmes au marché du travail et la lutte contre les inégalités historiques. La deuxième phase a marqué le passage à

un « modèle anti-discrimination » depuis la signature du traité de Maastricht jusqu'à celle du traité de Lisbonne (2007). Le principe d'intégration ayant largement pesé sur l'attention politique au cours de cette phase, il en a résulté une pression pour considérer le genre comme une question transversale. La phase finale, ou « modèle fondé sur les droits », est encore en cours et caractérise l'approche adoptée par l'Union européenne en matière d'égalité des genres après le traité de Lisbonne. Ces deux descriptions de l'évolution historique de ce domaine politique sont importantes, dans la mesure où elles mettent en évidence les multiples façons dont les principes de GM et d'égalité ont été transformés au cours du processus politique. Trop souvent, le récit porté par l'UE en tant qu'acteur de genre, est un récit de « progrès », d'agentivité, de créativité, d'ingéniosité et d'inclusion (voir par exemple Guerrina 2005 ; Kantola 2010 ; Guerrina 2016). Le tableau est toutefois complexe et ne correspond pas nécessairement à la mythologie de l'UE comme acteur du genre (MacRae 2010). À ce stade, il est donc pertinent de passer en revue de façon assez détaillée la manière dont l'égalité de genre en est venue à être incluse dans le processus d'intégration européenne.

Le chemin de l'UE vers l'égalité a débuté par l'article 119 du traité de Rome (1957), qui pose le principe de l'égalité de rémunération pour un travail égal. Cet article a une histoire complexe. Plutôt que de représenter un engagement fort en faveur de l'égalité des droits et de l'*empowerment* des femmes par les « pères fondateurs », il s'agissait d'un compromis pour apaiser les craintes des Français face au dumping social. Le principe d'égalité en droit européen repose donc sur des rationalités de marché visant à garantir une concurrence loyale et peut donc être considéré comme une forme de débordement fonctionnel. Comme l'explique Jacquot (2015 : 20), « une véritable mythologie a été construite autour de cet article comme acte fondateur. C'est la base qui a 'tout rendu possible', mais il a également été introduit dans le traité de Rome pour les 'mauvaises raisons' ». Cette approche quant à l'intégration du genre dans ce cadre politique limite inévitablement la portée du principe, le liant aux forces du marché. Sans surprise, l'une des principales critiques de cette approche de l'égalité de genre est qu'elle est fortement marchande, l'égalité étant liée à la croissance économique et au fonctionnement du marché commun. Compte tenu de la manière dont l'article 119 est né, le développement de l'acquis en matière de genre dans les années 1970 et 1980 n'allait pas de soi. L'extension du principe « d'égalité de rémunération pour un travail égal » à celui « d'égalité de traitement » est le résultat des affaires *Defrenne* (Affaire 80/70 ; Affaire 43/75 ; Affaire 149/77¹) et du travail de fonctionnaires clés au sein de l'unité chargée de l'égalité des genres de la direction générale (DG) de l'Emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (EMPL) de la Commission européenne.

Au cours des années 1980, s'est créé un « triangle de velours » : Woodward (2015) considère les principales évolutions comme les résultats de constellations ou de

1. Les affaires *Defrenne* ont constitué des décisions historiques pour le développement postérieur du principe d'égalité. Gabrielle *Defrenne*, une hôtesse de l'air qui travaillait pour la compagnie aérienne belge *Sabena*, contestait la politique de son employeur qui permettait aux stewards masculins de percevoir une rémunération supérieure et de prendre leur retraite quinze ans plus tard que les femmes, alors que les conditions de travail étaient identiques. Les affaires sont significatives en ce qu'elles ont établi le principe de l'effet direct et réaffirmaient que l'égalité de rémunération pour un travail égal était un principe fondateur du droit de l'Union (Cichowki 2004).

coalitions féministes œuvrant pour faire avancer le programme de la Commission. Woodward a spécifiquement identifié trois types d'acteurs clés : les « féminocrates » travaillant au sein de la Commission agissent comme entrepreneurs politiques ; les communautés épistémiques d'académiques féministes, par exemple le Groupe européen d'experts européen sur le genre et l'emploi (European Expert Group on Gender and Employment – EGGE), fournit des données et des éléments de preuve à l'appui des initiatives politiques ; et des organisations féministes de la société civile, par exemple le Lobby européen des femmes (LEF), un groupe de pression militant pour le changement par la base. Leur coopération étroite a conduit au développement rapide et à l'expansion de l'agenda en faveur de l'égalité.

Cette analyse s'accorde avec l'aperçu des principales approches en matière de GM présenté par Squires (2005 : 371), dans lequel elle estime que « l'intégration a toutes les chances d'être véritablement transformatrice lorsque l'expertise technocratique, la participation des mouvements sociaux et les réseaux transnationaux sont en place ». L'institutionnalisation du cadre politique et la création d'une communauté de politique publique ont été la clé de ce succès, comme l'avait précédemment décrit Woodward (2015). Tout en offrant un espace au développement de l'acquis, la logique de marché a également limité la portée du principal point d'attention au coût de la non-égalité et à l'amélioration de l'accès des femmes à un emploi formel.

L'instauration du GM comme principe de travail au sein de la communauté internationale au sens large a donné un élan supplémentaire aux réformateurs agissant au sein des institutions et l'attention s'est déplacée de la mise en place d'une législation favorisant le droit des femmes à l'emploi vers la lutte contre la persistance des inégalités. Les années 1990 ont été marquées par des progrès significatifs dans le domaine de l'égalité des genres. Encouragée par l'élargissement aux pays nordiques et les préoccupations généralisées relatives au déclin démographique, la Commission a été en mesure d'agrandir le champ de la politique d'égalité des genres afin d'y inclure des questions relatives à l'équilibre travail-vie privée.

La communication de la Commission européenne de 1996 intitulée « Intégrer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires » décrit l'approche de l'Union européenne en matière de GM (Commission européenne 1996) Il définit spécifiquement le GM comme suit : « Il s'agit, ce faisant, de ne pas limiter les efforts de promotion de l'égalité à la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des femmes, mais de mobiliser explicitement en vue de l'égalité l'ensemble des actions et politiques générales, en introduisant dans leur conception de façon active et visible l'attention à leurs effets possibles sur les situations respectives des femmes et des hommes (*gender perspective*). Cela suppose d'interroger systématiquement ces actions et politiques et de prendre en considération ces effets possibles dans leur définition et leur mise en œuvre » (Commission européenne 1996).

Cette communication définit ainsi une approche globale quant à la manière d'intégrer et de promouvoir l'égalité de genre au niveau européen. Considéré comme l'un des jalons les plus importants en matière d'égalité des genres dans l'UE, elle a réaffirmé le rôle central de l'égalité des droits dans le projet européen, tout en reconnaissant que la

limitation des politiques d'égalité à la sphère de l'emploi ne permettrait pas à l'UE et à ses États membres de passer de l'égalité formelle à l'égalité réelle (Guerrina 2005). Malheureusement, la communication a elle-même commis un certain nombre d'erreurs stratégiques, par exemple utiliser le GM et l'égalité de genre de manière interchangeable, vidant ainsi le concept dès son lancement (Stratigaki 2005).

Le traité d'Amsterdam (1997) visait à consolider encore le principe d'égalité dans le processus d'intégration européenne. Comme l'explique Masselot (2007), le traité élargit le champ d'application de ce principe : « l'introduction de l'article 13 CE dans le traité d'Amsterdam a modifié la situation puisque la Communauté a reçu pour la première fois la compétence de prendre les mesures appropriées pour combattre les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle en dehors du domaine de l'emploi » (Masselot 2007 : 153). Plus important encore, le traité « formalise l'obligation positive incombant à la Communauté de réaliser et de promouvoir l'égalité des genres » (Masselot 2007 : 154). Par exemple, l'article 141 (anciennement article 119) est reformulé pour tenir compte de l'élargissement du principe de l'égalité par le biais du droit dérivé.

Pour de nombreux commentateurs (voir par exemple Pollack et Hafner-Burton 2000 ; Rees 2005 ; Guerrina 2003), le traité d'Amsterdam a ainsi marqué un pas en avant dans la manière dont l'égalité des genres a été reconnue comme norme fondamentale de l'intégration européenne. Vingt ans plus tard, il est maintenant clair que son opérationnalisation demeure tiraillée entre deux cadres ou logiques : la logique/cadre des droits fondamentaux et la logique/cadre fondée sur le marché (Jacquot 2015 : 97). Les deux supposent des approches clairement différentes en matière d'égalité, ce qui permet dès lors des formes d'action différentes.

Parallèlement aux changements introduits par le traité d'Amsterdam, il est également important de noter la manière dont l'égalité des genres a été incluse comme quatrième pilier de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) (Rubery 2002). Bien que cette inclusion revête une importance symbolique majeure, la SEE « s'est concentrée sur l'amélioration économique de l'offre et non sur la modification du comportement des employeurs, où se situent de nombreux obstacles à l'égalité des genres » (Rubery 2002 : 502). En a également découlé l'abandon de dispositions juridiquement contraignantes en faveur d'une gouvernance souple. La Stratégie européenne pour l'emploi et d'autres exemples de la Méthode ouverte de coordination (MOC) étaient supposés faciliter l'apprentissage politique et le partage des bonnes pratiques entre États membres et permettre ainsi un développement plus organique de domaines politiques clés tels que l'égalité. Cependant, la SEE s'est également appuyée sur le respect de leurs engagements par les États membres (Beveridge et Velluti 2008 ; Rubery 2002)².

Il existe sans aucun doute un certain degré de chevauchement et d'interaction entre les mesures politiques de gouvernance dure et souple. Le passage à ces dernières constitue l'une des raisons du manque de progrès au cours des années 2000, et peut-

2. Voir également Vanhercke (ce volume) pour une analyse plus générale du « virage vers la gouvernance souple » dans l'élaboration des politiques de l'UE.

être une des répercussions négatives du GM comme stratégie politique. Alors que l'europanisation était vue comme un moyen de garantir le transfert des politiques et le progrès en matière d'égalité des genres, la manière dont les différentes communautés politiques interagissent avec l'UE, sous une forme de gouvernance multiniveaux, soulève d'importantes questions quant au fait de savoir si le GM peut maintenir son potentiel transformateur dans différents lieux de gouvernance (Alonso 2017 ; Forest et Lombardo 2012).

La directive de 2004 sur l'égalité dans l'accès à des biens et services (2004/113/CE) et la directive refondue de 2006 sur l'égalité de traitement (2006/54/UE) ont constitué des avancées importantes sur la voie qui a mené au traité de Lisbonne (2007). La première élargit le principe d'égalité et d'égalité de traitement dans l'accès aux biens et aux services, ce qui fait d'elle la première directive à étendre le principe au-delà des droits relatifs au travail. Elle est donc considérée par beaucoup comme un tournant décisif dans le développement de l'acquis de genre, qui permet de « combler un fossé important et de renforcer le principe d'égalité en droit européen » (Caracciolo di Torella 2005 : 337). Elle constitue par excellence un exemple de compromis : un certain nombre de concessions et d'omissions ont été faites au cours de la négociation, ce qui en a fondamentalement limité l'impact (*ibid.*).

Inversement, la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil européen relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) rassemble et simplifie des dispositions historiques. Elle définit les paramètres de la discrimination directe et indirecte et regroupe des dispositions relatives au harcèlement sexuel et aux droits en matière d'emploi. Son objectif principal est d'améliorer la qualité de la législation européenne grâce à un processus de « refonte » visant à produire « un droit en matière d'égalité des genres qui soit plus facilement accessible et lisible, et qui inclut des mises à jour législatives à la lumière d'arrêts de la Cour européenne de justice » (Massetot 2007 : 161). Le texte était censé suivre des lignes directrices clés concernant les bonnes pratiques en matière d'élaboration des politiques, y compris une analyse d'impact détaillée. Le processus a toutefois été semé d'embûches qui jettent un doute sur la méthodologie adoptée et l'exactitude des résultats (Massetot 2007 : 161).

La prise de conscience grandissante de l'impact des inégalités sur le futur de la croissance économique du marché unique a fourni l'impulsion nécessaire pour soutenir les politiques visant à inciter les femmes à devenir une « armée de main-d'œuvre de réserve » à mobiliser pour combler les pénuries. Plutôt que de mettre l'accent sur l'égalité en tant que question de justice sociale, cette approche a réduit l'égalité à une question de second ordre à laquelle recourir pour répondre à des priorités (économiques) plus élevées (Guerrina 2008). Dans ce contexte, Jacquot (2015 : 135) évoque le « passage de 'l'égalité sur le marché' à 'l'égalité pour le marché' ». Cela renvoie à la tension persistante entre l'égalité en tant que question économique et l'égalité en tant que question de justice sociale, et donc aux raisonnements économiques ayant conduit initialement à l'inclusion du principe d'égalité dans le traité de Rome (Bain et Masselot 2013).

Le traité de Lisbonne a finalement été ratifié dans un contexte d'émergence de la crise financière. L'article 8 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précise que « pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes », réitérant ainsi l'engagement pris en faveur de l'intégration de la dimension de genre dans tous les domaines politiques (Bain et Masselot 2013 ; Timmer et Senden 2019 : 7). En outre, l'article 19 du TFUE interdit toutes les formes de discrimination ; l'article 157 aborde également la question de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, en incitant les États membres à veiller à ce que le principe soit appliqué. En outre, il cherche à s'attaquer aux sources historiques d'inégalité par des mesures positives. Le couplage de l'action positive et du GM est conçu pour donner un nouvel élan à l'agenda européen en matière d'égalité des genres. Pour Bain et Masselot (2013 : 108), « les traités d'Amsterdam et de Lisbonne ont clairement constitué un tournant majeur dans la mesure où l'égalité de genre n'est plus considérée comme sujet de réaction, mais, de façon plus importante encore, de pro-action ». Dans cette perspective, ces deux traités « ont enraciné » la position de l'égalité de genre en tant que principe fondamental (Bain et Masselot 2013).

Comme indiqué précédemment, Jacquot (2015) exprime un point de vue beaucoup moins positif sur l'égalité des genres dans la période post-Lisbonne. La compétence de l'égalité des genres a été transférée de la DG EMPL à la DG Justice de l'époque (désormais DG Justice et consommateurs). Cette mesure visait à rompre le lien implicite entre l'économie et l'égalité, largement critiqué comme signe de marchandisation de l'égalité des droits. À bien des égards, et de manière complexe, ce changement de domicile institutionnel au sein de la Commission européenne n'a pas seulement été symbolique : il déplaçait le centre d'attention de l'agenda à un moment marqué par une crise économique et budgétaire. Ce changement a toutefois également déstabilisé l'équilibre qui avait contribué à faire avancer l'égalité entre hommes et femmes dans l'UE. Les principaux acteurs au sein de la Commission européenne étaient devenus experts dans la mise en avant des arguments économiques en faveur de l'égalité. En attirant l'attention sur des aspects tels que l'impact des inégalités sur les tendances démographiques et le coût de la non-égalité, ces acteurs essentiels ont pu établir un cadre pour l'institutionnalisation du droit à l'égalité en matière d'emploi (Woodward 2015). L'argument de justice sociale en faveur de l'égalité s'est toutefois révélé beaucoup plus difficile à intégrer, compte tenu en particulier de l'opposition significative des États membres d'Europe centrale et orientale à cet élargissement du programme.

Il convient de noter quatre initiatives politiques qui ont donné un nouvel élan au programme européen pour l'égalité dans l'après-Lisbonne : la directive révisée de 2010 sur l'égalité des travailleurs indépendants (2010/41/UE) ; la directive révisée sur le congé parental de 2010 (2010/18/UE), conclue avec les partenaires sociaux, à l'instar de la précédente ; la directive de 2011 sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011/36/UE) et les lignes directrices du Conseil de 2012 (2012/C 11/01) pour l'application de la directive de 2004 sur l'accès aux biens et aux services, qui énoncent l'importance de l'égalité pour l'accès aux services d'assurance. Tous ces textes légaux ont remplacé les instruments juridiques antérieurs et visaient à élargir le champ d'application de la politique. On peut toutefois se demander s'ils ont répondu à l'espoir d'élargir et de consolider significativement l'acquis de genre. Ils ont été négociés dans le contexte de

la crise économique, alors que la position des États membres consistait à protéger les intérêts des employeurs plutôt que d'élargir le cadre fondé sur les droits (Jacquot 2017). Des considérations similaires ont également sous-tendu les négociations sur la révision de la directive sur les travailleuses enceintes, qui a finalement été abandonnée en raison de désaccords fondamentaux entre le Conseil et le Parlement européen (Guerrina et Masselot 2018 ; Jacquot 2017).

3. La recherche sur l'intégration de la dimension de genre dans l'UE : vingt années d'engagement et de critique

Lorsqu'il a été introduit pour la première fois dans le traité d'Amsterdam, le GM était perçu comme une étape importante dans la mise en œuvre intégrale des principes énoncés dans le traité de Rome. Beaucoup ont perçu cette évolution comme une reconnaissance du fait que le « genre » se conçoit mieux comme une structure de pouvoir qui imprègne tous les domaines politiques, par opposition à un sujet à traiter dans le silo « Égalité entre hommes et femmes ». Pour Maria Stratigaki, l'inclusion du principe de GM dans le traité d'Amsterdam a marqué la résolution du conflit entre deux approches politiques distinctes visant à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes : l'action positive d'un côté et l'intégration de la dimension de genre de l'autre. D'après elle, si la première approche (action positive) met l'accent sur le changement en profondeur, la seconde (intégration de la dimension de genre) doit s'entendre comme un outil politique (Stratigaki 2005). De ce point de vue, dans la tension entre l'intégration et l'action positive, c'est la première qui l'a emporté.

Selon Stratigaki (2005), le GM n'a pas comblé le fossé entre les politiques d'égalité des chances et les « autres » domaines politiques. Dans les domaines traditionnellement considérés comme neutres en matière de genre, un manque de sensibilisation demeure sur la manière dont le genre s'applique à ces problèmes particuliers. Jacquot (2017) critique également le GM, qui, selon elle, a contribué au démantèlement de plateformes institutionnelles et d'instruments soutenant cet ensemble de politiques. L'approche du genre adoptée dans divers programmes au cours des années 2000 est en partie responsable de ce manque de sensibilisation. Alors que les politiques d'activation visaient directement à accroître la participation des femmes au marché du travail, le langage neutre au genre adopté dans les documents a contribué à marginaliser encore davantage les préoccupations concernant la justice sociale (Jacquot 2017 ; Guerrina 2008 ; Bain et Masselot 2013).

À bien des égards, l'adoption du GM comme stratégie politique dans le traité d'Amsterdam a contribué à « faire disparaître le programme pour l'égalité des genres, malgré un environnement favorable » (Stratigaki 2005). Comme indiqué précédemment, le GM est censé « insérer le genre » dans tous les domaines politiques et évaluer l'impact des décisions clés sur différents groupes démographiques. Malheureusement, « ce processus de routinisation s'est produit dans un contexte de désintérêt (poli) plutôt que de déconstruction des normes de genre et de transformation des structures de pouvoir dominantes » (Jacquot 2017). De même, Alonso (2017) estime que le niveau de complexité et de connaissances requis pour la mise en œuvre intégrale de cette stratégie

signifie que celle-ci est souvent « perdue en cours de traduction » (Alonso 2017 : 175). C'est devenu particulièrement évident dans le contexte de la crise financière et économique, lorsque les décideurs ont continué à ignorer les avertissements concernant l'impact de l'austérité en termes de genre, malgré un nombre croissant de données (EWL 2012). Comme l'a souligné Philip Alston (Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme) à la fin de 2018, les femmes ont subi de manière disproportionnée les coupes dans les prestations sociales. De ces décisions politiques, il a résulté que les femmes doivent désormais porter un fardeau plus lourd en matière de responsabilités dans la sphère privée/domestique (Alston 2018).

La budgétisation sensible au genre (*gender budgeting* – GB) constitue sans doute la méthodologie la plus largement utilisée dans la boîte à outils du GM. Pourtant, même cette approche n'a pas été intégrée dans le contexte de la crise de l'euro. Le GB est un outil permettant d'identifier les lacunes stratégiques de la politique budgétaire qui débouchent en fin de compte sur des résultats inévitables ou asymétriques. Le GB doit se baser sur les évaluations d'impact et faire partie intégrante de la planification. Elle nécessite cependant une compréhension détaillée de la manière dont le genre façonne et est façonné par les structures socio-économiques. Comme indiqué précédemment par Jacquot (2015), un mépris poli pour la complexité de ce processus ou de cette stratégie va donc à l'encontre du développement d'une approche holistique et intersectionnelle.

4. L'intégration de la dimension de genre dans la pratique : où est-elle en période de « crise » ?

Trois domaines largement étudiés et interdépendants dans lesquels le GM aurait pu/dû être inclus au cœur des politiques sont : la crise économique et l'austérité ; la gouvernance économique et le Brexit. Chacun de ces domaines illustre les défis auxquels est confrontée l'intégration du genre et de la diversité face à des priorités économiques et politiques « supérieures » (Guerrina 2017).

4.1. Genrer la crise financière

Les faits démontrent clairement que la crise économique et financière de 2008 et les politiques d'austérité qui y sont associées ont eu des répercussions considérables sur les femmes (voir Karamessini et Rubery 2014 ; Walby 2015). Le GM n'a pratiquement pas figuré dans l'analyse de la crise économique, si ce n'est pour remarquer que les principes fondamentaux d'égalité et de genre n'étaient pas vraiment intégrés dans le développement et la mise en œuvre des politiques économiques (González Gago et Segales Kirzner 2014). Cette omission soulève d'importantes questions sur le point de savoir où et comment le genre joue un rôle dans la gouvernance économique. Elle donne plus spécifiquement des informations importantes sur les biais implicites à des processus de prise de décision qui donnent la priorité aux intérêts des hommes par rapport aux femmes. Par exemple, O'Dwyer (2018) explique en quoi les décisions de réduire les services publics au lieu d'augmenter les impôts étaient profondément genrées, dans la mesure où les femmes sont les principales utilisatrices des services publics.

En effet, là où les réductions de services publics affectent principalement les femmes, qui en dépendent pour participer au marché du travail, le fait de ne pas augmenter la charge fiscale des personnes aux revenus les plus élevés profite généralement aux hommes. Dans ce contexte, non seulement les décisions politiques n'ont-elles pas fait l'objet d'une évaluation d'impact, mais elles ont aussi cristallisé les structures de genre dominantes et l'inégalité de l'accès aux ressources. En d'autres termes, ces décisions ont renforcé les structures économiques et sociales désavantageant les femmes ou les acteurs économiques non primaires.

Dénoncer ces « silences stratégiques » (O'Dwyer 2018) est le seul moyen de montrer comment les crises actuelles façonnent le tissu social, politique et économique de l'Europe. Attirant l'attention sur la manière dont les structures et les pratiques de gouvernance ont été réalignées à la suite de la crise, Walby (2018 : 1) va jusqu'à affirmer que « l'Europe est en train d'être refaite pendant la 'crise' ». Dans ce contexte, elle note que les propositions actuelles pour l'avenir de la gouvernance économique post-Brexit sont presque totalement aveugles au genre. Son analyse pointe les discussions en cours sur l'avenir de la gouvernance économique de l'UE. Selon elle, l'architecture politique qui émergera de la crise redéfinira l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs européens. De manière plus significative, elle constate qu'il existe une tension sous-jacente à l'objectif de croissance économique de l'UE. Cet objectif peut être atteint soit par la déréglementation (modèle néolibéral), soit par le modèle social (modèle social-démocrate). Ces approches ont un impact radicalement différent sur les résultats en matière d'égalité des genres. Selon elle, le niveau et la qualité de l'institutionnalisation des projets d'égalité des genres, tant au niveau de l'UE que des États membres, détermineront les perspectives à long terme de cet agenda après la crise. Son analyse des propositions de 2017 sur l'avenir de l'UE à 27 est la suivante : « Le Livre blanc de la CE sur l'avenir de l'UE à 27 – avec ses cinq scénarios possibles – est largement présenté comme si le genre ne les concernait pas » (Walby 2018 : 316). Et pourtant, les domaines couverts – l'économie, la sécurité et la gouvernance démocratique – sont profondément genrés. Cavaghan et O'Dwyer (2018) estiment que le discours actuel de la Commission sur la reprise économique ignore en grande partie certains des groupes les plus touchés par l'austérité. Pour ces deux auteurs, le récit proposé actuellement par la Commission sur la sortie de crise de l'UE met en évidence la position marginale des intérêts des femmes dans la gouvernance économique européenne. S'appuyant sur l'économie politique féministe, leur analyse montre comment l'enracinement des « politiques économiques fondées sur des règles » s'est fait aux dépens du GM (Cavaghan et O'Dwyer 2018 : 101). Cela signifie que le caractère urgent de la « crise », et l'accent sur la réduction de la dette et les coupes dans les dépenses publiques, a conduit à des décisions importantes qui ont nui aux femmes. Par exemple, les réductions des dispositifs sociaux et de protection ont eu un impact plus important sur les femmes qui, en tant que personnes assurant principalement les responsabilités familiales, sont les principales bénéficiaires de ces services. Ces décisions tiennent pour acquis que la famille remplira la fonction sociale de garde et de soin, sans égard pour les divisions du travail entre hommes et femmes dans la sphère privée (Cavaghan et O'Dwyer 2018).

4.2. Gouvernance économique : angles morts ou indifférence négligente ?

Il est maintenant très clair que l'austérité ne s'est pas produite dans le vide. Comme le souligne O'Dwyer (2018 : 749), « les inégalités entre les hommes et les femmes ont persisté et se sont aggravées sous le nouveau régime de gouvernance économique de l'UE ». Cette constatation corrobore l'analyse détaillée des processus décisionnels de Cavaghan (2017a), qui montre que la primauté de la politique macroéconomique au niveau européen a facilité la dilution de l'acquis en matière de genre. Quand les approches en matière de gouvernance économique demeurent aveugles au genre, elles sont « en mesure de s'appuyer sur de telles hypothèses genrées sur l'économie, sans jamais les aborder explicitement » (O'Dwyer 2018 : 751). Cela signifie que les institutions sociales telles que la famille sont sorties de la sphère décisionnelle, et que leur rôle dans le soutien au modèle économique dominant est demeuré incontesté. Cet aveuglement peut être considéré soit comme le résultat d'un biais implicite dans le processus de prise de décision, soit comme profondément imbriqué dans le tissu même de la gouvernance économique. Pour revenir à la discussion précédente sur les racines de l'égalité des genres en Europe et la logique économique derrière l'inclusion et le développement de ce principe, il est maintenant clair que ce type d'approche se révèle incapable d'enraciner le principe dans le tissu même de l'organisation, au-delà de la rhétorique. Même la focalisation sur les valeurs et les droits fondamentaux ne peut résister aux pressions inhérentes à la politique de crise, poussant à se concentrer sur les domaines de la politique traditionnellement considérés comme « dénués de genre ».

La critique formulée par Emejulu et Bassel (2018) de la politique macroéconomique européenne montre à quel point la priorité accordée à l'agenda économique dominant a laissé les femmes, en particulier les femmes de couleur, gérer les conséquences de la cristallisation d'un modèle économique fondé sur un régime sexiste racialisé. Leur analyse met en évidence la manière dont les économies européennes s'appuient sur le travail sous-évalué et sous-payé des femmes, et en particulier des femmes de couleur. Seule une approche intersectionnelle permet d'exposer de tels silences dans le discours et l'approche politiques dominants (O'Dwyer 2018). La transition des régimes de genre, avec son accent mis sur l'activation des femmes européennes (blanches), en est venue à dépendre des femmes de couleur et de leur prise en charge d'une partie du travail domestique et de garde dans la sphère privée (Emejulu et Bassel 2018). Cela doit amener à s'interroger sur la profondeur de la transition vers le modèle familial du travailleur adulte³ qui se trouve au cœur de la politique sociale européenne et de son insistance sur l'activation (Giullari et Lewis 2005), ainsi que sur le potentiel de transformation du GM en tant que stratégie favorisant la justice sociale.

3. L'idée de la famille du modèle familial de travailleur adulte, telle que décrite par Giullari et Lewis (2005), renvoie à la transition des régimes de genre du modèle dans lequel seul l'homme apporte les revenus à un modèle dans lequel ce sont les deux adultes d'un ménage qui les apportent. Cela est lié aux politiques d'activation de grande envergure ratifiées par l'UE et divers États membres pour encourager l'activation économique des femmes.

4.3. Le test du Brexit

Le Brexit soulève également d'importantes questions sur l'intégration du GM. La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne en 2016 et les négociations qui ont suivi ont mis à l'épreuve les gouvernements nationaux et l'engagement de l'UE en matière de genre et de justice sociale. Le niveau élevé de pression des négociations sur le Brexit, associé aux inquiétudes généralisées du niveau européen quant aux risques de désintégration, a relégué la politique sociale, l'égalité des genres et les droits sociaux au second plan (Guerrina et Masselot 2018 ; Kantola et Lombardo 2019 ; Haastrup *et al.* 2019). À bien des égards, le Brexit a mis en lumière la manière superficielle dont le GM était jusqu'à présent inclus dans l'élaboration des politiques.

Le Brexit devrait avoir un impact négatif en matière d'égalité des genres au Royaume-Uni. Guerrina et Masselot (2018) ont cartographié l'empreinte de la législation européenne au Royaume-Uni pour les cas de droits liés à la maternité et de représentation des femmes dans les conseils d'administration. Lors des négociations sur l'amendement de la directive relative aux travailleuses enceintes, les ministres britanniques ont affirmé à plusieurs reprises que les coûts associés à ces dispositions imposeraient une charge excessive aux États membres à un moment où ils tentaient toujours de faire face à la crise financière et de mettre en œuvre des mesures d'austérité (BIS 2011). L'analyse de Guerrina et Masselot (2018 : 325) met en évidence le degré de résistance des gouvernements à l'élargissement du champ d'application des dispositions relatives à l'égalité

Les gouvernements conservateurs à l'origine du référendum et des négociations de sortie n'ont pris aucun engagement significatif en faveur de la consolidation des droits sociaux dans le contexte post-Brexit. Inversement, l'accent mis sur la compétitivité et la déréglementation devrait avoir un impact négatif sur la situation des femmes sur le marché du travail (Caracciolo di Torella 2019 ; Dustin *et al.* 2019). Cette étude sur le Brexit examine la façon dont le gouvernement britannique a négocié des politiques clés ayant un impact direct sur la participation des femmes au marché du travail. De même, Fagan et Rubery (2018 : 306) préviennent que le Brexit exposera les politiques d'égalité aux forces de la déréglementation, notamment parce que « la législation et la politique britanniques en matière d'égalité ont été façonnées par le cadre relatif à l'égalité de l'UE ».

C'est cet « angle mort » qui préoccupe les académiques féministes et les activistes des droits des femmes au Royaume-Uni et au niveau européen. Bien qu'il soit largement admis qu'en termes de droits sociaux, le Royaume-Uni a été une force de déréglementation au niveau européen et a activement privilégié les intérêts des employeurs par rapport aux droits des femmes, il y a de plus en plus de craintes que le Brexit ait un impact négatif sur les coalitions transnationales à la base de l'agenda européen pour l'égalité. En outre, en tant que processus, le Brexit a également mis en évidence à quel point le programme de l'UE en matière de genre a été écarté. L'urgence des négociations entre le Royaume-Uni et les 27 pays de l'UE, axées sur le commerce, les migrations et la frontière irlandaise, a encore davantage marginalisé les questions sociales, notamment de genre (Chilcott 2018 ; Guerrina et Masselot 2018 ; Haastrup *et al.* 2019).

Ces trois « études de cas » illustrent les schémas d'exclusion qui ont été normalisés par le déclasserement de l'expertise en matière de genre et la « diffusion » de la responsabilité de ces questions à des décideurs mal équipés pour procéder à une analyse de genre et à des évaluations d'impact. Comme l'a noté Squires (2007), sans une compréhension détaillée de la diversité, le GM laisse beaucoup à désirer. La reconnaissance de la nature intersectionnelle de l'inégalité en devient donc une condition préalable du GM, peut-être même susceptible d'induire un changement vers l'intégration de la diversité (*diversity mainstreaming*). En écho, Emejulu et Bassel (2018) ont avancé un argument convaincant pour aller au-delà des systèmes binaires qui ont dominé la politique macroéconomique et l'agenda politique. À bien des égards, il s'agit d'une critique d'une stratégie politique qui considère les structures de pouvoir comme des variables ou des catégories analytiques et n'a donc pas réussi à réaliser son potentiel transformateur. Il est à noter que le GM n'a pas réussi à garantir que l'égalité et la justice sociale restent à l'ordre du jour dans un contexte de crise. Ce constat soulève donc d'importantes questions quant à la capacité d'une stratégie « de beau temps » à traiter des problèmes complexes, multi-niveaux et intersectionnels, lorsque les décideurs sont obligés de définir des priorités et de reprendre leurs habitudes.

Conclusions

Ces vingt dernières années ont été marquées par des opportunités et des déceptions énormes pour les défenseurs de l'égalité des genres. Alors que l'introduction du GM dans le traité d'Amsterdam offrait un espace pour assurer l'intégration du genre, de l'égalité et de la diversité dans tous les domaines politiques, les décideurs n'ont pas réussi à déployer les outils les plus basiques associés à cette approche (par exemple, les études d'impact sur le genre) en temps de crise, ce qui met en évidence certaines des limites du GM. Plus important encore, le GM requiert de la volonté et de l'engagement politiques pour être efficace. D'une certaine manière, après Amsterdam, on a vu les limites d'une approche de l'égalité fondée sur des raisonnements économiques. Cette logique fonctionnaliste sépare le principe d'égalité de celui de justice sociale. Il souligne la neutralité et la nature apolitique du principe de *mainstreaming*. Cette stratégie s'est révélée très efficace en période de croissance, notamment pour soutenir les politiques classiques. Mais cette logique ne tient pas compte du fait que la stratégie s'inscrit dans un régime de genre spécifique, avec les structures et les pratiques qui y sont associées. En tant que telle, elle n'est pas transformatrice, mais reproduit les hiérarchies socio-économiques.

Cette analyse met également en évidence les limites d'une approche politique qui n'a pas encore adopté une perspective intersectionnelle et tend donc à traiter le « genre » comme une catégorie homogène. Cette tendance est encore plus évidente lorsque les principes du GM sont soumis à des tests de résistance dans un contexte de crise. Le fait que le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe (Commission européenne 2017) ne donne pas la priorité à l'égalité et au GM (Walby 2018) constitue en tant que tel une preuve supplémentaire du défi qui s'annonce. La proclamation officielle du Socle européen des droits sociaux en 2017 est une reconnaissance du fait que dix années d'austérité ont eu un impact significatif sur la cohésion sociale en Europe. Divisé en trois chapitres, il est

censé placer l'égalité à l'avant-plan et au centre de la discussion. En effet, le chapitre I, « Égalité des chances et accès au marché du travail », réitère l'engagement pris en faveur de l'égalité, de l'égalité des chances et de l'égalité d'accès au marché du travail. En outre, le chapitre II, « Conditions de travail équitables », comprend le principe de l'équilibre travail-vie personnelle pour les personnes assumant des responsabilités familiales, tandis que le chapitre III, « Protection et inclusion sociales », traite de l'accès aux services de garde. Comme les dispositions et les politiques précédentes, le Socle européen des droits sociaux représente une approche hautement marchande de l'égalité. Les chapitres II et III qui font référence au *mainstreaming* le font de manière très genrée. À cet égard, ce document/proclamation atteste d'une continuité de l'approche de l'UE en matière d'égalité des chances, centrée sur la valeur ajoutée de l'égalité pour le marché, plutôt que sur la justice sociale. Cela limite en fin de compte la portée du principe d'égalité et les possibilités pour le GM de mener à un changement transformateur.

Ces dernières évolutions mettent en évidence les limites de l'approche de l'UE en matière d'égalité des genres et d'intégration de la dimension de genre. L'adoption de l'égalité des genres par les institutions européennes pour des gains économiques illustre le biais implicite largement répandu au sein des organisations, ainsi que le fait que l'UE n'a pas été créée pour promouvoir les intérêts des groupes « sous-représentés ». Ces processus aboutissent en fin de compte à la normalisation des « angles morts » en ce qui concerne l'impact des politiques « classiques » sur les groupes sous-représentés, comme le montre une analyse féministe approfondie de la crise financière et des politiques d'austérité y associées (Cavaghan et O'Dwyer 2018). Sans changement transformateur des structures sociales et économiques, l'égalité et l'inclusion n'auront qu'un impact limité sur les résultats. Le GM appelle à l'utilisation de lunettes genrées, contraignant les praticiens à s'attaquer aux causes profondes des inégalités, par exemple l'accès à la prise de décision, plutôt que de traiter les symptômes, par exemple, les écarts de rémunération entre hommes et femmes. Ne pas répondre à ces questions fondamentales aura pour conséquence que l'égalité restera un objectif insaisissable pour l'UE.

Références

- Abels G. (2012) Research by, for and about Women: Gendering Science and Research Policy, in Abels G. et Mushaben J. (dir.) Gendering the European Union: New Approaches to Old Perspectives, Londres, Palgrave Macmillan, 187-207.
- Abels G. et Mushaben J. (2012) Introduction: Studying the EU from a Gender Perspective, in Abels G. et Mushaben J. (dir.) Gendering the European Union: New Approaches to Old Perspectives, Londres, Palgrave Macmillan, 1-19.
- Ahrens P. (2018) Actors, Institutions and the Making of Gender Equality Programmes, Londres, Palgrave Macmillan.
- Allwood G. (2013) Gender Mainstreaming and Policy Coherence for development: Unintended gender consequences and EU Policy, Women's Studies International Forum, 39, 42-52.
- Allwood G., Guerrina R. et MacRae H. (2013) Unintended Gender Consequences of EU policies: reintegrating gender in European studies, Women's Studies International Forum, 39 (juillet-août), 2-3.

- Alonso A. (2017) Who learns what from whom? Implementing gender mainstreaming in multi-level settings, *European Journal of Women's Studies*, 24 (2), 174-188.
- Alston P. (2018) Statement on visit to the United Kingdom, by Professor Philip Alston, UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Londres, OHCHR, 16 décembre 2018. https://www.ohchr.org/documents/issues/poverty/eom_gb_16nov2018.pdf
- Bacchi C. (2009) *Analysing Policy: What is the problem represented to be?*, Melbourne, Pearson.
- Bain J. et Masselot A. (2013) *Gender Equality Law and Identity Building for Europe*, Canterbury Law Review 97, Canterbury, University of Canterbury.
- Beveridge F. et Velluti S. (2008) *Gender and the Open Method of Coordination: Perspectives on Law, Governance and Equality*, Londres, Routledge.
- BIS (2011) UK Ministers lobby Europe against 'socially regressive' maternity proposals. Department for Business, Innovation and Skills. <https://www.gov.uk/government/news/uk-ministers-lobby-europe-against-socially-regressive-maternity-proposals>
- Caracciolo di Torella E. (2005) Goods and Services Directive: Limitations and Opportunities, *Feminist Legal Studies*, 13 (3), 337-347.
- Caracciolo di Torella E. (2019) The Unintended Consequences of Brexit: The Case of Work-Life Balance, in Dustin M., Ferreira N. et Millns S. (dir.) *Gender and Queer Perspectives on Brexit*, Londres, Palgrave Macmillan, 61-91.
- Cavaghan R. (2017a) The Gendered Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and Contestations before and after the Crisis, in Kantola J. et Lombardo E. (dir.) *Gender and the Economic Crisis*, Londres, Routledge, 49-71.
- Cavaghan R. (2017b) *Making Gender Equality Happen: Knowledge, Change and Resistance in EU Gender Mainstreaming*, Londres, Routledge.
- Cavaghan R. et O'Dwyer M. (2018) European Economic Governance in 2017: Recovery for Whom?, *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 56 (S1), 96-108. <https://doi.org/10.1111/jcms.12770>
- Chilcott A. (2018) *Gendering Brexit: The role and concerns of feminists and women's rights organisations*, Mill Valley, Gender Five Plus. <https://www.genderfiveplus.eu/women-and-brexit>
- Cichowski R. (2004) Women's Rights, the European Court and Supranational Constitutionalism, *Law and Society Review*, 38 (3), 489-512.
- Commission européenne (1996) Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires, COM (96) 67 final du 21 février 1996. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0067:FIN:EN:PDF>
- Commission européenne (2017) *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : Réflexions et scénarios pour l'UE-27 à l'horizon 2025*, COM (2017) 2025 du 1^{er} mars 2017. <https://ec.europa.eu/transparency/>
- Commission européenne (2017) *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : Réflexions et scénarios pour l'UE-27 à l'horizon 2025*, COM (2017) 2025 du 1^{er} mars 2017. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteld=1&year=2017&number=2025&version=ALL&language=fr>
- Dustin M., Ferreira N. et Millns S. (2019) *Gender and Queer Perspectives on Brexit*, Londres, Palgrave Macmillan.
- EIGE (2016) *What is Gender Mainstreaming?*, Vilnius, European Institute for Gender Equality. <https://eige.europa.eu/publications/what-gender-mainstreaming> et doi:10.2839/76981
- Emejulu A. et Bassel L. (2018) Austerity and the Politics of Becoming, *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 56 (S1), 109-119.

- EWL (2012) *The Price of Austerity: The Impact of Women's Rights and Gender Equality in Europe*, Bruxelles, European Women's Lobby. https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/the_price_of_austerity_-_web_edition.pdf
- Fagan C. et Rubery J. (2018) *Advancing Gender Equality through European Employment Policy: The Impact of the UK's EU Membership and the Risks of Brexit*, *Social Policy and Society*, 17 (2), 297-317.
- Forest M. et Lombardo E. (2012) *The Europeanisation of Gender Equality Policies: A Discursive Sociological Approach*, in Lombardo E. et Forest M. (dir.) *The Europeanisation of Gender Equality Policies: A Discursive Sociological Approach*, Londres, Palgrave Macmillan, 1-27.
- Ghailani D. (2014) *L'égalité des genres du traité de Rome au débat sur les quotas : entre mythes et réalités*, in Natali D. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2013*, Bruxelles, ETUI et OSE, 161-190.
- Giullari S. et Lewis J. (2005) *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care – The search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*, *Social Policy and Development Programme Paper*, 19, UN Research Institute for Social Development. <http://www.unrisd.org/>
- González Gago E. et Segales Kirzner M. (2014) *Women, gender equality and the economic crisis in Spain*, in Karamessini M. et Rubery J. (dir.) *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, Londres, Routledge, 228-247.
- Guerrina R. (2003) *Gender, Mainstreaming and the EU Charter of Fundamental Rights*, *Policy and Society*, 22 (1), 97-115. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(03\)70015-0](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(03)70015-0)
- Guerrina R. (2005) *Mothering the Union: Gender Politics in the EU*, Manchester, Manchester University Press.
- Guerrina R. (2008) *Employment policy, women's labour market activation and demographic trends*, in Beveridge F. et Velluti S. (dir.) *Gender and the Open Method of Coordination: Perspectives on Law, Governance and Equality in the EU*, Londres, Routledge.
- Guerrina R. (2016) *Gender and Brexit: moving beyond the EU's focus on women's employment rights*. Londres, London School of Economics.
- Guerrina R. (2017) *Gendering European Economic Narratives: Assessing the Cost of the Crisis to Gender Equality*, in Kantola J. et Lombardo E. (dir.) *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*, Londres, Palgrave Macmillan, 95-115.
- Guerrina R. et Masselot A. (2018) *Walking in the Footprint of EU Law: Unpacking the gendered consequences of Brexit*, *Social Policy and Society*, 17 (2), 319-330.
- Guerrina R. et Wright K. A. M. (2016) *Gendering normative power Europe: lessons of the Women, Peace and Security agenda*, *International Affairs*, 92 (2), 293-312.
- Guerrina R., Hastrup T., Wright K. A. M., Masselot A., MacRae H. et Cavaghan R. (2018) *Does EU Studies have a Gender Problem? Lessons of Researching Brexit*, *International Feminist Journal of Politics*, 20 (2), 252-257.
- Haastrup T., Wright K. A. M. et Guerrina R. (2019) *Bringing Gender In? EU Foreign and Security Policy after Brexit*, *Politics and Governance*, 7 (3). <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v7i3.2153>
- Hubert A. et Stratigaki M. (2016) *Twenty Years of EU Gender Mainstreaming: rebirth out of the ashes?*, *Femina Politica*, 20, 21-36.
- Jacquot S. (2015) *Transformations in EU Gender Equality: From emergence to dismantling*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Jacquot S. (2017) *A Policy in Crisis: The Dismantling of the EU Gender Equality Policy*, in Kantola J. et Lombardo E. (dir.) *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*, Londres, Routledge, 27-48.

- Kantola J. (2010) *Gender and the European Union*, The European Union Series, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan.
- Kantola J. et Lombardo E. (2019) Populism and feminist politics: The cases of Finland and Spain, *European Journal of Political Research*, 58 (4), 1108-1128.
- Karamessini M. et Rubery J. (2014) *Women and Austerity*, Londres, Routledge.
- MacRae H. (2010) The EU as a Gender Equality Polity: Myths and Realities, *Journal of Common Market Studies*, 48 (1), 153-172.
- MacRae H. (2013) (Re-)Gendering integration: Unintentional and unanticipated gender outcomes of EU Policy, *Women's Studies International Forum*, 39 (juillet-août), 3-11.
- Masselot A. (2007) The State of Gender Equality Law in the EU, *European Law Journal*, 13 (2), 153-168.
- Minto R. et Mergaert L. (2018) Gender Mainstreaming and Evaluation in the EU: Comparative Perspectives from feminist institutionalism, *International Feminist Journal of Politics*, 20 (2), 204-220.
- O'Dwyer M. (2018) Making sense of austerity: the gendered ideas of European economic policy, *Comparative European Politics*, 16 (5), 745-761.
- Pollack M. A. et Hafner-Burton E. (2000) Mainstreaming gender in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 7 (3), 432-456. <https://doi.org/10.1080/13501760050086116>
- Rees T. (2005) Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe, *International Feminist Journal of Politics*, 7 (4), 555-574. DOI: 10.1080/14616740500284532
- Rubery J. (2002) Gender Mainstreaming and Gender Equality in the European Employment Strategy, *Industrial Relations Journal*, 33 (5), 500-522.
- Squires J. (2005) Is Mainstreaming Transformative? Theorising Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation, *Social Politics*, 12 (3), 366-388.
- Squires J. (2007) The Challenge of Diversity: the Evolution of Women's Policy Agencies in the Britain, *Politics & Gender*, 3 (4), 513-530.
- Stratigaki M. (2005) Gender Mainstreaming vs Positive Action An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy, *European Journal of Women's Studies*, 12 (2), 165-186. <https://doi.org/10.1177/1350506805051236>
- Timmer A. et Senden L. (2019) How are EU Rules Transposed into National Law in 2018?, DG Justice and Consumers, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 8 mars 2019. doi:10.2838/179482
- Walby S. (2018) Gender in the Crisis and remaking Europe: re-gendering subsidiarity, *European Journal of Politics and Gender*, 1 (3), 307-324.
- Walby S. (2015) *Crisis*, Cambridge, Polity Press.
- Woodward A. (2012) From Equal Treatment to Gender Mainstreaming and Diversity Management, in Abels G. et Mushaben J. (dir.) *Gendering the European Union: New Approaches to Old Perspectives*, Londres, Palgrave Macmillan, 85-103.
- Woodward A. (2015) Travels, triangles and transformations. Implications for new agendas in gender equality policy, *Tijdschrift voor genderstudies*, 18 (1), 5-18.

Tous les liens ont été vérifiés le 16 décembre 2019.

Chapitre 7

Soixante ans de coordination européenne de la sécurité sociale : réalisations, controverses et défis

Rob Cornelissen et Frederic De Wispelaere

Introduction

Sous la Commission européenne Juncker, une attention renouvelée a été portée à la dimension sociale de l'Europe¹. L'Europe sociale n'en a pas moins toujours été une réalité, en particulier pour les personnes mobiles² en Europe. À partir de 1958, le traité prévoyait une base juridique solide pour la législation européenne en matière de coordination de la sécurité sociale. Désormais inscrite à l'article 48 du TFUE, cette base juridique oblige³ le législateur — le Conseil et le Parlement européen — à prendre des mesures pour assurer, dans le domaine de la sécurité sociale, une protection aux personnes qui font usage de leur droit à la libre circulation. Dans cette contribution, nous montrerons que l'Europe essaie de s'acquitter de ce devoir au mieux de ses capacités depuis soixante ans. Les règlements actuellement en vigueur sont le règlement « de base » n° 883/2004 (Parlement européen et Conseil de 2004a) et le règlement d'application n° 987/2009 (Parlement européen et Conseil de 2009) (ci-après dénommés conjointement les « règlements de coordination »). Dans les débats politiques et publics — ou d'ailleurs dans les 19 précédents numéros du *Bilan* —, on ne dit pourtant pas grand-chose de l'importance de ces règles pour la politique sociale européenne, principalement en raison, semble-t-il, du fait qu'elles sont perçues comme des incitants au « tourisme social⁴ » et au « dumping social⁵ », mais peut-être également en raison de la complexité des règlements de coordination. Il y a donc un risque que l'importance de la garantie des droits sociaux dans les situations de mobilité (des travailleurs) soit reléguée au second plan, aujourd'hui et à l'avenir.

1. Pour un aperçu complet des initiatives, nous renvoyons à une brochure récemment publiée intitulée « Placer le social au cœur de l'Europe. Comment la Commission européenne a soutenu l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs (2014-2019) » (Commission européenne 2019).
2. Les citoyens de l'UE se déplaçant entre les États membres, que ce soit pour des raisons liées au travail ou pour d'autres raisons.
3. L'article 48 du TFUE énonce : « Le Parlement européen et le Conseil... adoptent, dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs... ». Si le législateur ne prend pas les mesures requises, il ne s'acquitte pas de ses obligations en vertu de l'article 48 TFUE : C-443/93, Vougioukas, UE : C : 1995 : 394, paragraphe 34.
4. Ou encore l'hypothèse dite du « pôle d'attraction sociale », selon laquelle les migrants sont attirés vers des pays offrant une protection sociale plus généreuse (Borjas 1999).
5. Vaughan-Whitehead (2003 : 325) définit le dumping social comme « toute pratique poursuivie par une entreprise qui viole ou contourne délibérément la législation dans le domaine social ou tire parti des différences dans la pratique et/ou de la législation dans le domaine social pour obtenir un avantage économique, notamment en termes de compétitivité – l'État joue également un rôle déterminant dans ce processus ».

En 2019, nous avons célébré le 60^e anniversaire de la coordination européenne des systèmes de sécurité sociale. Prenant la forme des règlements n° 3 (Conseil des Communautés européennes 1958a) et n° 4 (Conseil des Communautés européennes 1958b), il s'est agi d'un des premiers domaines dans lequel la Communauté était active⁶. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1959, le principal objectif de cette réglementation était de protéger les droits des travailleurs migrants et de leurs familles en matière de sécurité sociale. Cette 20^e édition du *Bilan social de l'Union européenne* constitue un moment opportun pour réfléchir aux réalisations, mais aussi aux controverses et aux défis que cette législation entraîne. En ce qui concerne les réalisations, nous nous concentrerons sur les « piliers » des règlements de coordination ainsi que sur leur champ personnel et matériel (section 1). Les défis et controverses abordés dans la section 2 sont ceux qui se trouvent au premier plan du débat autour de la proposition de la Commission de 2016 visant à modifier les règlements de coordination (Commission européenne 2016a). La lutte contre le « dumping social » et le « tourisme social » (peut-être même la lutte contre la perception de son existence⁷), sous-tendue par le dénominateur commun de l'équité, a été concrétisée par la proposition de la Commission de réviser certaines dispositions des règlements de coordination. Par exemple, les dispositions sur l'exportation des prestations de chômage et des prestations familiales, sur la totalisation des périodes d'assurance chômage et sur l'accès des personnes inactives au minimum vital peuvent être reliées au débat sur le « tourisme social », tandis que certaines dispositions sur le détachement intra-UE peuvent bien sûr être reliées au débat sur le « dumping social ». La dernière section conclut et offre des perspectives.

La coordination des systèmes de sécurité sociale au cœur de l'acquis social

L'ensemble des personnes protégées par le système de coordination européen n'est certainement pas petit⁸ et ne peut être réduit aux migrants intra-européens en âge de travailler. En fait, les règlements de coordination protègent aujourd'hui, dans le domaine de la sécurité sociale, tous les citoyens de l'UE qui se déplacent entre États membres, que ce soit pour des raisons liées au travail⁹ ou pour d'autres motifs (vacances, soins de santé programmés, transfert de sa résidence dans un autre État membre comme retraité, etc.). Les règles incluses dans les règlements de coordination s'appliquent non seulement aux ressortissants de l'UE, mais également aux ressortissants norvégiens,

-
6. Le premier règlement adopté par le Conseil de la CEE (règlement n° 1 du 15 avril 1958) fixait les langues en usage au sein de la CEE. Le règlement n° 2 du 1er juillet 1958 a défini la forme du laissez-passer délivré aux membres de l'Assemblée parlementaire.
 7. Par exemple, la Commission européenne (2016b : 47) indique dans son analyse d'impact préparatoire que « le fait de ne pas entreprendre d'action dans le domaine de la totalisation pourrait renforcer le désenchantement public et exacerber les critiques et l'inquiétude relatives aux conséquences de la libre circulation. Il pourrait en résulter une situation où davantage d'États membres appliqueraient leur propre interprétation des règles actuelles de manière restrictive », réduisant ainsi la sécurité juridique avec comme risque de nuire aux droits des travailleurs mobiles de l'UE.
 8. De plus, le groupe des personnes qui ont pu bénéficier du système de coordination de l'UE a considérablement augmenté au cours des soixante dernières années, notamment en raison des élargissements importants de l'Union européenne en 2004, 2007 et 2013.
 9. Différents types de mobilité de la main-d'œuvre peuvent être définis : migration de main-d'œuvre, travail saisonnier, déplacements domicile-travail, détachement, personnes travaillant habituellement dans deux ou plusieurs États membres, etc.

islandais et liechtensteinois, grâce à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE)¹⁰, ainsi qu'aux ressortissants suisses en vertu d'un accord bilatéral sur la libre circulation des personnes¹¹. Certains chiffres illustrent la portée du système de coordination européen (tableau 1). Selon les statistiques de population d'Eurostat, on comptait en 2017 19 millions de personnes mobiles¹² au sein de l'UE/AELE¹³, dont 14 millions de personnes en âge de travailler (20 à 64 ans). Ils représentaient 3,6 % de la population totale de l'UE/AELE et 4,5 % de la population totale en âge de travailler. Si ces chiffres nous donnent une idée du contingent de personnes mobiles au sein de l'UE/AELE, ils ne disent rien des flux annuels. Par exemple, environ 2,1 millions de personnes ont migré au sein de l'UE/AELE en 2017 (données Eurostat). En outre, l'UE/AELE comptait environ 1,9 million de travailleurs frontaliers en 2017, environ 1,8 million de détachements et enfin environ 1 million de personnes qui travaillaient habituellement dans deux ou plusieurs États membres (Fries-Tersch *et al.* 2018 ; De Wispelaere et Pacolet 2018a). En outre, environ 1,8 million de citoyens de l'UE/AELE âgés de 65 ans ou plus vivaient dans un pays de l'UE/AELE autre que leur pays de citoyenneté, ce qui représente 1,8 % de la population âgée de 65 ans ou plus dans l'UE/AELE. Enfin, les résidents de l'UE/AELE ont également effectué environ 229 millions de voyages avec nuitées dans un autre pays de l'UE/AELE, soit quelque 204 millions de voyages touristiques et environ 25 millions de voyages d'affaires (données Eurostat).

Tableau 1 Composition de la mobilité intra-UE selon différents types (2017)

Type de mobilité	Étendue
Stock de personnes UE/AELE mobiles dans l'UE/AELE	19 millions
En pourcentage de la population totale de l'UE/AELE	3,6 %
Stock de personnes en âge de travailler UE/AELE mobiles dans l'UE/AELE (20 à 64 ans)	14 millions
En pourcentage de la population totale en âge de travailler dans l'UE/AELE	4,5 %
Flux de personnes UE/AELE mobiles dans l'UE/AELE	2,1 millions
Travailleurs frontaliers dans l'UE/AELE	1,9 millions
En pourcentage du total des employés dans l'UE/AELE	0,8 %
Détachements dans l'UE/AELE*	1,8 millions
En pourcentage du total des employés dans l'UE/AELE	0,8 %
Personnes ayant habituellement travaillé dans deux ou plusieurs États membres *	1 millions
En pourcentage du total des personnes employées dans l'UE/AELE	0,4 %
Stock de personnes UE/AELE mobiles dans l'UE/AELE âgées de 65 ans ou plus	1,8 millions
En proportion de la population totale âgée de 65 ans ou plus dans l'UE/AELE	1,8 %
Voyages avec nuitée dans un autre pays de l'UE/AELE	229 millions

Note : * Basé sur le nombre de documents A1 émis.

Source : données Eurostat ; Fries-Tersch *et al.* 2018 ; De Wispelaere et Pacolet 2018a.

10. L'accord a été signé à Porto le 2 mai 1992 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Toutefois, pour le Liechtenstein, l'accord EEE n'est entré en vigueur que le 1^{er} mai 1995.

11. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002.

12. L'Association européenne de libre-échange comprend l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

13. Personnes mobiles au sein de l'UE/AELE : citoyens de l'UE-28 ou de l'AELE résidant dans un pays de l'UE-28 ou de l'AELE autre que leur pays de citoyenneté.

Caractéristiques et objectifs des règlements de coordination

Le système de coordination de l'UE est unique au monde. En vertu des règles du traité, le pouvoir du législateur¹⁴ de déterminer le contenu du système de coordination est soumis au respect des objectifs de l'article 48 du TFUE sur la sécurité sociale et la libre circulation. En effet, en vertu de l'article 267 du TFUE, la CJUE est compétente pour statuer non seulement sur l'interprétation, mais également sur la validité des dispositions prévues par le droit dérivé. Dès ses premiers arrêts relatifs au règlement n° 3¹⁵, la CJUE a précisé que toutes les dispositions de ce règlement devaient être interprétées à la lumière de l'objectif poursuivi par l'article 51 du traité CEE (devenu article 48 du TFUE), à savoir : promouvoir et garantir la libre circulation des travailleurs en leur offrant une protection contre les conséquences préjudiciables qui pourraient résulter de l'application exclusive du droit national. Cela signifie qu'une disposition du règlement doit parfois être interprétée d'une manière non prévue par le législateur¹⁶. Et aussi que les réglementations fondées sur (le prédécesseur de) l'article 48 TFUE ne peuvent être appliquées de manière à priver un travailleur mobile des avantages accordés uniquement en vertu de la législation d'un seul État membre¹⁷. La conséquence ultime est qu'une disposition du règlement doit être considérée comme invalide si elle est contraire à l'objectif (des prédécesseurs) des articles 45 à 48 du TFUE. La jurisprudence abondante de la CJUE a joué un rôle essentiel dans l'évolution depuis le système de coordination mis en place par le règlement n° 3 jusqu'au système régi par le règlement n° 1408/71 (Conseil des Communautés européennes 1971) et ensuite par le règlement n° 883/2004 actuellement en vigueur.

Il en résulte un niveau élevé de protection¹⁸ pour les citoyens européens qui se déplacent entre les États membres, que ce soit pour des raisons professionnelles ou privées. Comme indiqué par Eichenhofer (2009 : 90), ces dispositions constituent « une partie importante de la législation européenne, car elles font de l'Europe un 'espace social' unique ». Il conclut en outre que « la coordination de la sécurité sociale entre les États membres a constitué jusqu'ici l'avancée la plus importante de la politique sociale au niveau européen. Son succès a été remarquable, et pourtant sa mise en œuvre a été à peine perceptible » (Eichenhofer 2000 : 231). La Commission européenne¹⁹ et les chercheurs²⁰ font sans aucun doute leur part du travail pour changer cet état de fait.

En raison de la base juridique des règlements de coordination, leur objectif est à la fois modeste et ambitieux. Ils ont un objectif modeste en ce sens qu'ils ne font que « coordonner » les différents systèmes nationaux de sécurité sociale. Plutôt que d'opter

14. Le Conseil de l'UE et le Parlement européen.

15. Affaire C-100/63, Van der Veen, UE : C : 1964 : 65 et Affaire 1/67, Ciecelski, UE : C : 1967 : 27.

16. C-205/05, Nemeč, UE : C : 2006 : 705 ; C-352/06, Bosmann, UE : C : 2008 : 290 et C-208/07, Von Chamier, UE : C : 2009 : 455.

17. Affaire C-24/75, Petroni, UE : C : 1975 : 129.

18. Basé sur un niveau élevé de techniques de coordination.

19. Par exemple, une campagne sur cinquante ans de libre circulation des travailleurs et soixante ans de coordination des systèmes de sécurité sociale a récemment été lancée par la Commission européenne. La direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL) finance également un réseau juridique (MoveS) et un réseau statistique (Network Statistics FMSSFE).

20. Les 16 et 17 mai 2019, l'Institut de recherche sur le travail et la société (HIVA), a organisé une conférence sur soixante ans de coordination de la sécurité sociale du point de vue des travailleurs.

pour une harmonisation, les auteurs du traité de Rome ont adopté la méthode de coordination, plus prudente et plus acceptable politiquement. Les États membres restent libres de décider qui doit être assuré, quelles prestations doivent être octroyées, comment les calculer et pendant combien de temps les fournir. Le règlement de coordination ne peut toucher aux disparités entre les différents systèmes de sécurité sociale. Comme l'a souligné la CJUE dans sa jurisprudence²¹, les traités n'offrent aucune garantie aux travailleurs que l'extension de leurs activités à plusieurs États membres ou leur transfert dans un autre État membre seront neutres en matière de sécurité sociale. Compte tenu des disparités qui existent dans la législation en matière de sécurité sociale des États membres, une telle extension ou un tel transfert peuvent, au gré des circonstances, se révéler avantageux ou désavantageux pour le travailleur en termes de sécurité sociale. Et pourtant, dans le débat actuel sur le « tourisme social », il est souvent supposé que cette extension ou ce transfert de travail s'avèreront essentiellement positifs pour la personne mobile.

Les règlements de coordination sont en même temps ambitieux dans la mesure où ils visent à concrétiser le droit à la libre circulation en garantissant qu'une personne ne soit pas pénalisée en termes de sécurité sociale pour avoir migré d'un État membre à un autre. La protection offerte par la coordination de la sécurité sociale est en effet un élément indispensable de la libre circulation. Conformément à la différence de leurs histoires sociales et politiques, les États membres ont délimité leurs systèmes de solidarité, parfois sur la base de la nationalité, mais le plus souvent sur la base de la territorialité (Cornelissen 1996). En général, cela signifie que chaque État limite la portée de son régime national en fixant des conditions territoriales, telles que l'obligation de travailler ou de résider dans cet État. L'ambition du système de l'UE est de renverser, du moins en partie, l'application de ces critères basés sur la nationalité et la territorialité. Sans une telle ambition, l'objectif des règles de l'UE — supprimer toutes les barrières de sécurité sociale empêchant une véritable libre circulation — ne pourrait être atteint. Cette ambition semble toutefois faire l'objet de pressions politiques résultant du fait que plusieurs États membres mettent davantage l'accent sur leur souveraineté.

1. Réalisations : un « État social européen » caché

Le fait que la législation de l'UE coordonne la législation nationale en matière de sécurité sociale depuis soixante ans constitue un exploit en soi. Au cours de cette période, plusieurs ajustements importants ont été apportés pour assurer sa durabilité. En 2016, la Commission a proposé d'autres modifications importantes, en particulier dans les domaines de détermination de la législation applicable, des prestations de chômage et des prestations de soins de longue durée. La proposition contient également une série de dispositions visant à lutter contre la fraude et les abus (Commission européenne 2016a). En mars 2019, les négociations sur cette proposition ont abouti à un accord provisoire entre le Conseil et le Parlement²². Cependant, au moment de la rédaction de ce chapitre

21. Affaire C-393/99 et Affaire C-394/99, Hervein et Hervillier, UE : C : 2002 : 182, para 50-51; Affaire C-493/04, Piatowski, UE : C : 2006 : 167, §34; Affaire C-208/07, Von Chamier, UE : C : 2009 : 455, § 85.

22. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7698-2019-ADD-1-REV-1/en/pdf>

(juillet 2019), le Conseil de l'UE ne l'avait pas approuvée. En outre, le Parlement a reporté son vote à la prochaine législature. Le résultat final n'est dès lors pas clair pour le moment. Nous y reviendrons lorsque nous discuterons des controverses et des défis connexes. Mais nous examinerons tout d'abord les réalisations de ce régime, qui attestent que la législation de l'UE a créé un type d'« État social européen », à l'abri des regards universitaires, publics et politiques.

1.1. Les piliers de la coordination européenne de la sécurité sociale

Certains principes clés protègent les droits à la sécurité sociale des personnes qui se déplacent en Europe : a) l'interdiction de la discrimination, renforcée par l'assimilation des faits et d'événements survenus dans un autre État membre ; b) la totalisation des périodes d'assurance ; c) la possibilité d'exporter des prestations ; et d) la détermination d'une législation applicable unique.

Le principe de l'égalité de traitement est l'une des pierres angulaires de l'Union. Les règles de l'UE en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale garantissent l'égalité entre les ressortissants de l'UE. Cela ne se fait pas en recherchant l'unité, mais en gérant la diversité. La CJUE a donné une interprétation large de ce principe, interdisant non seulement les discriminations directes fondées sur la nationalité, mais également les discriminations cachées qui, par l'application d'autres critères distinctifs, aboutissent *de facto* au même résultat²³. Il ressort également de la jurisprudence de la CJUE que le principe d'égalité de traitement peut imposer à l'institution de sécurité sociale d'un État membre, lorsqu'elle examine si toutes les conditions requises pour bénéficier d'une prestation sont remplies, de traiter les faits et les événements survenant dans un autre État membre comme s'il s'agissait de faits ou d'événements se déroulant sur son propre territoire²⁴.

En outre, la totalisation de toutes les périodes d'assurance, quel que soit l'État membre dans lequel elles ont été accomplies²⁵, est une technique permettant d'unifier la carrière d'un travailleur migrant en vue de l'acquisition du droit aux prestations de sécurité sociale. Le règlement garantit ainsi le maintien des droits de sécurité sociale en cours d'acquisition.

Les règlements de coordination garantissent la portabilité des droits à la sécurité sociale dans l'EEE/Suisse. Le concept de « portabilité » a été très bien développé par Holzmann *et al.* (2005) dans la littérature économique. Dans ce contexte, la « portabilité » s'entend comme la capacité de la personne mobile à préserver, conserver et transférer les droits acquis en matière de sécurité sociale, indépendamment de sa nationalité et de son pays de résidence. Selon Holzmann, le statut de protection sociale des migrants peut être classé en quatre régimes : Régime I : portabilité ; Régime II : exportabilité ; Régime III :

23. Affaire C-41/84, Pinna, UE : C : 1986 : 1 et affaire C-349/87, Paraschi, UE : C : 1991 : 372.

24. Affaire C-228/88, Bronzino, UE : C : 1990 : 85, affaire C-12/89, Gatto, UE : C : 1990 : 89 et affaire C-349/87, Paraschi, UE : C : 1991 : 372. Cette jurisprudence est désormais traduite en termes généraux dans l'article 5 du règlement n° 883/2004.

25. Article 6 du règlement n° 883/2004.

pas d'accès; Régime IV : informel²⁶. Le régime I est le plus favorable en termes de protection sociale formelle pour les migrants. Les recherches d'Avato *et al.* (2009) révèlent que seul un quart des migrants dans le monde est couvert par un tel régime. Il s'applique toutefois à tous les citoyens de l'UE/AELE qui se déplacent au sein de l'UE/AELE. C'est un bon exemple de la qualité de développement de la protection sociale que l'UE offre aux personnes mobiles, ce qui est loin d'être garanti dans le reste du monde.

Afin d'éviter que différents critères nationaux ne conduisent à des conflits de législation dans les situations transfrontalières²⁷, le règlement n° 883/2004 contient des critères uniformes pour la détermination de la législation de sécurité sociale applicable. Il s'agit d'une question importante à la fois pour la personne mobile, puisqu'elle influe sur le type de protection sociale auquel elle peut prétendre²⁸, ainsi que pour les employeurs et les États membres concernés, car elle détermine l'État membre où les cotisations de sécurité sociale doivent être payées. Les personnes qui ne sont pas économiquement actives sont soumises à la législation de l'État membre de résidence. Pour les personnes économiquement actives, la règle principale est qu'une personne est soumise à la législation de l'État membre dans lequel elle travaille, même si son lieu de résidence est situé dans un autre État membre (principe de la *lex loci laboris*)²⁹. Toutefois, pour certaines catégories de travailleurs, à savoir les travailleurs détachés³⁰ et les travailleurs habituellement employés dans deux ou plusieurs États membres³¹, des règles spéciales ont été créées.

Le règlement n° 883/2004 contient également des règles spéciales en matière de conflit de législations applicables à certaines catégories de travailleurs pour certaines prestations. Selon la règle principale (« *lex loci laboris* »), les travailleurs mobiles doivent prétendre à des prestations dans l'État membre où ils travaillent. Toutefois, pour les prestations de chômage, des règles spéciales ont été créées pour les chômeurs complets qui résident dans un État membre autre que celui du dernier emploi³². Cela signifie que les travailleurs frontaliers doivent demander des prestations de chômage — et s'inscrire en tant que demandeurs d'emploi — dans leur État membre de résidence³³. Cette règle spéciale de conflit de législation part du principe que les travailleurs frontaliers bénéficient des conditions les plus favorables pour la recherche d'un nouvel emploi dans leur pays de résidence. Les autres travailleurs au chômage résidant dans un État membre autre que celui dans lequel ils travaillent, tels que les travailleurs saisonniers, ont le droit de choisir le lieu de demande de prestations de chômage : ils peuvent soit rester dans l'État membre de la dernière activité et y bénéficier du chômage³⁴, soit rentrer dans l'État membre de résidence et y percevoir des prestations de chômage. Des

26. Pour une explication détaillée de ces régimes, voir Holzmann *et al.* (2005).

27. Un conflit négatif : une personne n'est assurée dans aucun État membre. Un conflit positif : la personne est assurée simultanément dans deux ou plusieurs États membres.

28. Par exemple, Rennyuy soutient qu'« il est difficilement défendable qu'une personne qui a vécu et travaillé toute sa vie dans un État membre soit étroitement liée à un autre État dans lequel elle a commencé à travailler à temps partiel la veille » (2017 : 251).

29. Article 11, paragraphe 3, point a) du règlement n° 883/2004.

30. Article 12 du règlement n° 883/2004.

31. Article 13 du règlement n° 883/2004.

32. Article 65 du règlement n° 883/2004.

33. Affaire C-1/85, Miethé, UE : C : 1986 : 243 et affaire C-444/98, De Laet, UE : C : 2001 : 165.

34. Pourvu qu'ils s'inscrivent en tant que personnes à la recherche d'un emploi là-bas.

règles spéciales de conflit de législations ont également été créées pour les retraités en matière d'accès aux soins de santé³⁵. Ces règles spéciales ont non seulement un impact sur les soins de santé dont peut bénéficier le retraité, mais déterminent également quel État membre doit supporter les coûts liés aux soins de santé du retraité. L'application de ces règles spéciales a des résultats parfois surprenants. Un retraité qui a par exemple travaillé un an au Portugal puis 35 ans en Allemagne et qui rentre au Portugal après sa retraite recevra deux pensions, une du Portugal³⁶ et l'autre d'Allemagne³⁷. Il a droit aux soins de santé fournis conformément à la législation portugaise, dont les coûts seront entièrement à la charge du Portugal³⁸. C'est un bon exemple des implications financières que ces dispositions sont susceptibles d'avoir pour les États membres³⁹.

1.2. Développement progressif du champ personnel : pratiquement tous les citoyens européens sont protégés

Le règlement n° 883/2004 s'applique à tous les ressortissants de l'UE assurés en vertu de la législation nationale, qu'ils soient salariés, non-salariés, étudiants, fonctionnaires, retraités ou non actifs, ainsi qu'aux membres de leur famille et aux survivants, quelle que soit leur nationalité. Cela constitue un progrès majeur par rapport aux réglementations précédentes qui ne couvraient que les personnes économiquement actives et les membres de leur famille. L'ensemble des personnes mobiles bénéficiant d'une protection sociale s'est donc considérablement développé au cours des soixante dernières années.

Pendant longtemps, les travailleurs ressortissants de pays tiers ont été exclus de la protection offerte par la réglementation de sécurité sociale de l'Union européenne, car ils n'ont pas le droit de circuler librement au sens de l'article 45 du TFUE⁴⁰. L'évolution du droit primaire au cours des deux dernières décennies a cependant ouvert la voie à l'extension des règlements de coordination aux ressortissants de pays tiers (Cornelissen 2018). Le règlement n° 1231/2010 (Parlement européen et Conseil 2010) offre désormais aux ressortissants de pays tiers la même protection, en termes de sécurité sociale, qu'aux citoyens de l'UE qui se déplacent au sein de l'UE⁴¹. Toutefois, cette extension est soumise à deux conditions : le ressortissant d'un pays tiers doit résider légalement dans un État membre⁴² et un élément transfrontalier doit exister entre au moins deux États

35. Articles 23 à 30 du règlement n° 883/2004.

36. Grâce à la disposition de totalisation mentionnée ci-dessus, la personne remplit les conditions d'octroi ; sa pension portugaise sera calculée selon la méthode du prorata définie à l'article 52, paragraphe 1, point b), du règlement n° 883/2004.

37. Comme la personne a travaillé 35 ans en Allemagne, les conditions requises pour avoir droit à une pension allemande sont remplies sans qu'il soit nécessaire de totaliser les périodes accomplies dans d'autres États membres. Sa pension allemande sera calculée conformément aux dispositions des articles 52 à 56 du règlement n° 883/2004.

38. Article 23 du règlement n° 883/2004.

39. On peut donc s'interroger sur la viabilité financière de cette disposition (voir aussi Roberts *et al.* 2009).

40. Affaire C-230/97, Awoyemi, UE : C : 1998 : 521, para 29.

41. Règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 étendant le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement sur la base de leur nationalité.

42. Affaire C-477/17, Balandin, UE : C : 2019 : 60.

membres⁴³. Par conséquent, les règlements de coordination ne s'appliquent pas aux travailleurs de pays tiers qui restent dans le même État membre.

1.3. Extension des risques sociaux couverts, mais pas du droit à l'assistance sociale

Les règlements de coordination ne peuvent être appliqués que dans le cadre de la législation concernant les prestations couvertes par le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004 tel que défini à son article 3. Il couvre les branches suivantes de la sécurité sociale : prestations de maladie, prestations de maternité et de paternité assimilées, prestations d'invalidité, prestations de vieillesse, prestations de survivants, prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, allocations de décès, prestations de chômage, de préretraite et prestations familiales⁴⁴. La liste est exhaustive : les avantages non mentionnés ici ne sont pas couverts. L'article 3 (5) exclut explicitement les régimes de prestations en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences.

Les règlements de l'UE fondés sur l'article 48 du TFUE ne s'appliquent qu'à la législation en matière de sécurité sociale (contributive ou non contributive). L'assistance sociale a toujours été explicitement exclue du champ d'application matériel des règlements de l'UE⁴⁵, bien qu'aucune définition spécifique du terme « assistance sociale » (qui la différencierait de la sécurité sociale) ne figure dans ces règlements. Un certain nombre de prestations non contributives — financées non par des contributions, mais par l'impôt — présentent les caractéristiques de la sécurité sociale et de l'assistance sociale⁴⁶. La jurisprudence abondante de la CJUE sur le règlement n° 1408/71 a statué que de nombreuses prestations considérées comme « assistance sociale » par l'État membre concerné relevaient en réalité du champ d'application matériel de la réglementation européenne en matière de sécurité sociale, avec toutes ses conséquences, telles que la levée des clauses de résidence pour le droit aux prestations en espèces. Le législateur a réagi à cette jurisprudence en créant⁴⁷ un système de coordination distinct pour les « prestations spéciales à caractère non contributif » afin d'éviter leur exportabilité. En vertu de l'article 70 (4) du règlement n° 883/2004, les « prestations spéciales à caractère non contributif » énumérées à l'annexe X sont versées exclusivement dans l'État membre de résidence des personnes concernées, conformément à la législation de cet État.

Le règlement n° 883/2004 a étendu le champ d'application matériel aux prestations de préretraite et aux prestations de paternité. L'importance de cette extension ne doit pas être surestimée, car elle ne s'applique qu'aux régimes légaux et donc pas aux nombreux régimes de préretraite basés sur des conventions collectives. Hormis l'extension aux

43. Affaire C-247/09, Xhymshiti, UE : C : 2010 : 698.

44. Les branches de la sécurité sociale énumérées dans le règlement (CE) n° 883/2004 s'inspirent clairement de la convention n° 102 de l'OIT de 1952 concernant les normes minimales en matière de sécurité sociale.

45. Article 3, § 5, du règlement n° 883/2004.

46. Parmi les exemples se retrouvent le revenu garanti pour les personnes âgées en Belgique, les allocations d'invalidité et de mobilité en Irlande, l'allocation spéciale de chômage en Estonie, les pensions sociales en Pologne, à Chypre et en Italie et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées en France.

47. Règlement n° 1247/92, JO L 136 du 19 mai 1992.

prestations de paternité et de préretraite, les branches de la sécurité sociale couvertes par le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004 sont identiques à celles du règlement 3 adopté il y a soixante ans. Néanmoins, l'expérience des dernières décennies montre que le système de coordination européen a été en grande partie capable de gérer l'introduction de nombreuses nouvelles branches de la sécurité sociale. Cela ne résulte toutefois pas du travail du législateur, mais de celui de la CJUE.

Quelques exemples permettent de l'illustrer. Face à l'évolution démographique et à la baisse des taux de fertilité, plusieurs États membres ont introduit de nouveaux types de prestations, telles que les prestations parentales. Celles-ci permettent à un parent de se consacrer à l'éducation d'un jeune enfant, atténuant ainsi le désavantage financier lié à l'abandon d'un revenu provenant d'un emploi à temps plein. Cependant, la liste des branches visées par le règlement de coordination n'a pas été adaptée en conséquence. Cela a conduit à la jurisprudence de la CJUE⁴⁸ selon laquelle ces prestations devaient être traitées comme des « prestations familiales » aux fins du système de coordination, car les prestations parentales visaient aussi à compenser les charges de la famille. En conséquence, lorsqu'une personne travaille dans un État membre alors que sa famille vit dans un autre État membre, le conjoint de cette personne est habilité, en vertu de l'article 67 du règlement n° 883/2004, à percevoir des prestations familiales (telles que des prestations parentales) du premier État. Traiter les prestations parentales exactement de la même manière que les « prestations familiales » traditionnelles pourrait toutefois entraîner, dans certaines situations, des conséquences négatives pour les personnes concernées. La CJUE a jugé⁴⁹ que, dans de telles situations, les prestations parentales devaient être considérées comme différentes des prestations familiales traditionnelles. Ces évolutions ont finalement conduit à l'intervention du législateur. Dans sa proposition de 2016 visant à modifier les règlements de coordination, la Commission a inséré dans le règlement n° 883/2004 des dispositions visant à tenir compte de la nature particulière des prestations parentales. Comme indiqué ci-dessus, cette proposition est toujours pendante devant le Conseil et le Parlement.

L'assurance soins de longue durée introduite par plusieurs États membres constitue un autre exemple. Cette assurance offre des prestations conçues pour couvrir les coûts des soins fournis à domicile par une autre personne. Bien que le champ d'application matériel des règlements de coordination n'ait pas été adapté en conséquence, la CJUE a jugé⁵⁰ que ces prestations devaient être considérées comme des « prestations de maladie en espèces » aux fins du règlement de coordination. Il en résulte que l'allocation de soins doit être payée par l'État membre où la personne est couverte par l'assurance soins⁵¹, même si le bénéficiaire réside dans un autre État membre⁵². Traiter les « allocations de soins » exactement de la même manière que les « prestations de maladie » traditionnelles pourrait toutefois entraîner dans certains cas, dans le cadre de

48. Affaire C-245/94 et C-312/94, Hoefer-Zachow, UE : C : 1996 : 379 et C-275/96, Kuusijärvi, UE : C : 1998 : 279.

49. Affaire C-347/12, Wiering, UE : C : 2014 : 300.

50. Affaire C-160/96, Molenaar, UE : C : 1998 : 84, affaire C-215/99, Jauch, UE : C : 2001 : 139 et affaire C-286/03, Hosse, UE : C : 125.

51. À condition, bien sûr, que la personne remplisse les conditions pour y avoir droit conformément à la législation de cet État membre.

52. Article 7 du règlement n° 883/2004.

l'application d'autres dispositions des règlements de l'UE, des conséquences négatives pour les personnes concernées. La CJUE a jugé⁵³ que, dans de telles situations, les autres dispositions devaient être interprétées de manière à ce que la personne concernée ne soit pas désavantagée pour avoir transféré sa résidence dans un autre État membre. Ces évolutions ont à nouveau conduit le législateur à intervenir. Dans sa proposition de 2016 visant à modifier les règlements de coordination, la Commission a inclus les prestations de soins de longue durée comme une branche distincte de la sécurité sociale et a inséré un chapitre séparé intitulé « Prestations de soins de longue durée » dans le titre III du règlement n° 883/2004.

1.4. Une partie de la protection va au-delà de la « simple » coordination

À certains égards, le règlement de coordination prévoit une protection sociale allant au-delà de la simple coordination et créant des droits que les citoyens n'auraient pas autrement. Prenons deux exemples dans le domaine des soins de santé transfrontaliers.

Une personne qui est assurée pour des soins de santé dans un État membre et qui séjourne temporairement dans un autre État membre (par exemple, pour un citytrip, une visite de famille ou des vacances) a droit à tous les soins de santé qui s'avèrent nécessaires dans cet État membre visité, comme si elle y était assurée. Afin de bénéficier de ces dispositions, il suffit à la personne de présenter sa carte européenne d'assurance maladie (CEAM) au dispensateur de soins. On estime qu'il y a actuellement plus de 236 millions de CEAM en circulation (De Wispelaere et Pacolet 2018b). Un des principes de base est que le coût des soins de santé fournis par l'État membre de séjour est intégralement remboursé par l'État membre compétent, conformément aux tarifs de l'État membre de traitement et non de l'État membre compétent. Ce mécanisme de financement évite une lourde charge financière pour un patient bénéficiant de soins de santé à l'étranger et reporte le surcoût sur l'État membre compétent. Il s'agit d'un élément particulièrement important pour les patients qui proviennent d'États membres où les tarifs sont relativement bas et qui bénéficient de soins de santé dans un État membre où les frais médicaux sont plus élevés. Cette disposition facilite par conséquent la libre circulation des personnes, renforce les droits sociaux des citoyens de l'Union et constitue un rappel visuel du caractère social des règlements de coordination.

Le règlement permet également à une personne assurée pour des soins de santé dans un État membre de se rendre dans un autre État membre pour y être soignée, aux frais de l'institution compétente, à condition de recevoir l'autorisation de cette institution. Si cette autorisation est accordée, elle bénéficiera de conditions de remboursement beaucoup plus favorables que celles contenues dans la directive dite sur la mobilité des patients⁵⁴ (directive 2011/24/UE). Comme l'a souligné la CJUE dans sa jurisprudence⁵⁵, le règlement contribue ainsi à faciliter la libre circulation des assurés sociaux et, dans

53. Affaire C-388/09, Da Silva Martins, UE : C : 2011 : 439.

54. Directive 2011/24/EE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 sur l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, JO L 88 du 4 avril 2011, 45-65.

55. Affaire C-56/01, Inizan, UE : C : 2003 : 578, §21 et affaire C-145/03, Keller, UE : C : 2005 : 211, §46.

la même mesure, la prestation de services médicaux transfrontaliers entre les États membres.

2. Controverses et défis

Au fil des ans, les règlements de l'UE sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ont été bien accueillis tant par les bénéficiaires que par les États membres. Il est vrai que les règlements de coordination sont extrêmement compliqués, mais il ne se trouve quasiment personne pour contester qu'ils offrent un niveau élevé de protection sociale aux personnes franchissant les frontières au sein de l'UE.

Pourtant, depuis toujours, des voix se sont élevées pour affirmer que la protection offerte par ces règlements de coordination, telle qu'interprétée par la CJUE, allait trop loin et que les États membres dotés du niveau de protection sociale le plus élevé devaient offrir des prestations disproportionnellement avantageuses aux personnes couvertes par ces règles de l'UE. On peut parfois avoir l'impression que cette interprétation de la CJUE peut potentiellement compromettre le haut niveau de protection offert par les régimes de sécurité sociale des « anciens » États membres.

Certaines des questions qui ont fait l'objet de controverses au cours des dernières années concernent l'exportation des prestations familiales et des prestations de chômage, la totalisation des périodes pour avoir droit aux prestations de chômage, l'accès aux indemnités de subsistance pour les inactifs et, *last but not least*, le détachement de travailleurs. Ces controverses sont brièvement décrites dans les sections ci-dessous. À l'exception du détachement, leur impact juridique et socio-économique a également fait l'objet de discussions approfondies dans l'analyse d'impact de la Commission (Commission européenne 2016b)⁵⁶, qui a abouti à la proposition susmentionnée de la Commission visant à modifier certaines dispositions.

2.1. Exportation de prestations familiales

Selon le règlement (CE) n° 883/2004, une personne qui travaille dans un État membre et dont les enfants résident dans un autre État membre a droit à des prestations familiales provenant de l'État où elle travaille (comme État membre ayant la compétence principale ou secondaire), comme si les enfants y résidaient. Un certain nombre d'« anciens » États membres ont récemment demandé une modification des règlements de coordination, pour permettre à l'État membre d'emploi d'aligner ces prestations sur le niveau de vie de l'État membre dans lequel résident les enfants. Les États membres concernés considèrent que l'accord controversé proposé au Royaume-Uni par les dirigeants de l'UE avant le référendum britannique de 2016 constituait la preuve qu'un tel alignement était juridiquement viable (Conseil européen 2016). Malgré cette pression politique, la proposition de la Commission de 2016 ne contient aucune modification des règles

56. Cependant, le phénomène a été analysé par la Commission européenne en vue de la révision de la directive sur le détachement de travailleurs (Commission européenne 2016c).

existantes de l'UE en matière d'exportation des prestations familiales (Commission européenne 2016a)⁵⁷. Les débats se poursuivent toutefois à ce sujet. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'Autriche a en effet mis en place un tel alignement dans son droit national⁵⁸. Il semble donc que la proposition controversée de l'UE au Royaume-Uni ait ouvert la boîte de Pandore. Il est également remarquable que l'accord avec le Royaume-Uni sur ce point ait été approuvé par l'UE alors même que le Royaume-Uni n'exporte que 0,2 % de son budget d'allocations familiales vers d'autres États membres (De Wispelaere et Pacolet 2018b).

2.2. Exportation des prestations de chômage

Sous des conditions strictes et pour une période limitée, un chômeur percevant des prestations de chômage dans l'État membre compétent peut se rendre dans un autre État membre pour y chercher du travail et conserver le droit à des prestations de chômage. Les chiffres montrent une relation négative entre la part des chômeurs exportant leurs prestations et le taux de chômage de l'État membre qui verse les prestations (De Wispelaere et Pacolet 2018b). En d'autres termes, les travailleurs ont probablement des raisons plus lourdes que le taux de chômage d'exporter leurs prestations de chômage. Il peut s'agir par exemple de travailleurs mobiles qui retournent dans leur pays d'origine après avoir perdu leur emploi. La préoccupation est que ce groupe n'est pas toujours à la recherche de travail. Cela peut également expliquer le faible pourcentage de chômeurs ayant trouvé un emploi à l'étranger (« taux de réussite ») au cours de la période d'exportation. Par exemple, les taux de réussite semblent faibles aux Pays-Bas, l'un des principaux États membres « exportateurs de prestations », et en Pologne, principal État membre « importateur de prestations »⁵⁹. Compte tenu de ces faibles taux de réussite, un certain nombre d'États membres, y compris les Pays-Bas, sont réticents à prolonger la période d'exportation. Cette réticence existait dès le début, rendant très difficile l'ajustement des règles de l'UE (Cornelissen 2007).

Les discussions ci-dessus détournent également l'attention du risque de non-recours aux droits sociaux. Par exemple, malgré le grand nombre de personnes en provenance de Pologne et de Roumanie, nous observons que ces États membres n'ont octroyé qu'un nombre limité d'autorisations d'exportation des prestations de chômage (De Wispelaere et Pacolet 2018b). Sur la base de l'enquête de l'UE sur les forces de travail, nous estimons qu'en 2013, plus de 90.000 personnes étaient au chômage lorsqu'elles se sont rendues dans un autre État membre. Le nombre d'autorisations accordées pour exporter les prestations de chômage est toutefois demeuré aux alentours de 30.000 (De Wispelaere et Pacolet 2018b), ce qui signifie que deux chômeurs sur trois qui se sont rendus dans un autre État membre n'ont pas eu recours à ce droit formel. En réalité,

57. La Commissaire européenne Marianne Thyssen a défendu cette idée avec le slogan « Des prestations égales pour des contributions égales au même endroit ».

58. Nous estimons que cela pourrait générer une économie d'environ 100 millions d'euros. C'est principalement dû au fait que l'Autriche exporte un nombre important d'allocations familiales en Hongrie et en Slovaquie (en tant qu'État membre secondement compétent).

59. Les Pays-Bas ont accordé quelque 4.800 autorisations en 2017 (De Wispelaere et Pacolet 2018b). La Pologne a accueilli près de 8.800 personnes exportant leurs prestations de chômage d'un autre État membre.

il est possible qu'un groupe (important) de chômeurs ait exporté ses prestations de chômage à l'étranger sans la déclarer (soit un recours informel).

2.3. Totalisation des périodes pour les prestations de chômage

Selon le règlement n° 883/2004⁶⁰, la totalisation est subordonnée à la condition que la personne qui devient chômeuse ait accompli en « dernier lieu » des périodes d'assurance ou d'emploi dans l'État membre où la demande de prestation de chômage est présentée. La philosophie de cette disposition est claire : l'État dans lequel le chômeur a travaillé ou payé ses dernières cotisations devrait supporter le fardeau de la prestation de chômage. Toutefois, l'article 61 du règlement « de base » ne précise pas combien de temps la personne doit avoir « en dernier lieu » accompli de telles périodes dans l'État membre où elle est devenue chômeuse avant de pouvoir invoquer la totalisation. Il en résulte une mise en œuvre différenciée de cette disposition au sein de l'UE. Certains États membres autorisent la totalisation après une seule journée d'assurance dans l'État membre concerné. D'autres exigent une période minimale de quatre semaines (Finlande), voire de trois mois (Danemark et Belgique).

La proposition de la Commission de 2016 comprenait une période de référence minimale de trois mois dans l'État membre de la dernière activité avant que le droit à la totalisation ne soit constitué. En vertu de l'accord provisoire conclu entre le Conseil et le Parlement en mars 2019, ce délai a été réduit à un mois. Certains États membres, en particulier la Belgique, ont estimé que cette période n'était pas assez longue pour garantir que la charge financière liée au versement des prestations de chômage ne soit pas due lorsque des travailleurs mobiles de l'Union européenne n'ont pas encore apporté de contribution significative au régime de l'État d'accueil. C'est pour cette raison que la Belgique figurait parmi les États membres opposés à l'accord provisoire de mars 2019. Sur la base des données disponibles, il apparaît toutefois que dans environ sept cas de totalisation sur dix, une période d'assurance, d'emploi ou de travail indépendant de plus de trois mois avait déjà été accomplie par le travailleur mobile au chômage dans l'État membre de la dernière activité (De Wispelaere et Pacolet 2018b). Cela indique que les migrants intra UE en âge de travailler qui se retrouvent au chômage dans leur nouveau pays d'accueil après y avoir seulement travaillé pendant une très courte période ne représentent qu'une minorité des cas.

2.4. Accès aux prestations de subsistance pour les inactifs

Une des dispositions des règlements de coordination qui a suscité le plus de controverse au cours de la dernière décennie est l'accès aux prestations de subsistance dans l'État d'accueil des personnes économiquement non actives en provenance d'autres États membres. Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'actuel règlement n° 883/2004 s'applique à tous les citoyens de l'Union assurés en vertu du droit national, qu'ils soient économiquement actifs ou non. Pour beaucoup de gens, les craintes du tourisme

60. Article 61 § 2 du règlement n° 883/2004.

social sont inextricablement liées à la libre circulation des personnes économiquement inactives. La directive 2004/38/CE spécifie les droits de séjour des citoyens de l'UE (et des membres de leur famille) qui se déplacent dans l'UE et définit certaines conditions et limitations (Parlement européen et Conseil 2004b). En vertu de l'article 7 (1) de cette directive, les personnes inactives ont le droit de séjourner plus de trois mois à condition de disposer de ressources suffisantes pour elles-mêmes et les membres de leur famille afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil et de disposer d'une assurance maladie complète⁶¹.

Comme nous l'avons vu plus haut dans la section 3, le législateur a créé un système de coordination séparé pour les « prestations spéciales à caractère non contributif » afin d'éviter leur exportabilité. Les « prestations spéciales à caractère non contributif » énumérées à l'annexe X du règlement n° 883/2004 sont versées exclusivement dans l'État membre de résidence des personnes concernées, conformément à la législation de cet État membre.

Un certain nombre d'États membres, tels que l'Autriche et le Royaume-Uni, ont imposé une condition d'octroi aux « prestations spéciales non contributives » énumérées à l'annexe X du règlement n° 883/2004 pour les personnes inactives provenant d'un autre État membre : celles-ci doivent avoir un droit de séjour conformément à la directive 2004/38/CE. Étant donné que la directive 2004/38/CE et le règlement n° 883/2004, adoptés le même jour, ne renvoient pas l'un à l'autre, la CJUE a dû se prononcer sur la relation entre les deux instruments juridiques. Dans son célèbre arrêt *Brey*⁶² et sa jurisprudence ultérieure⁶³, la CJUE a précisé que la notion d'assistance sociale au sens de la directive pouvait comprendre des prestations spéciales de sécurité sociale « non contributives » au sens du règlement n° 883/2004. Rien n'empêche que le droit à de telles prestations pour les citoyens de l'Union qui ne sont pas économiquement actifs ne soit soumis à l'obligation que ces citoyens remplissent les conditions de l'État membre d'accueil pour obtenir un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38.

2.5. Règles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale

2.5.1. Ces règles sont-elles toujours adaptées ?

Les modifications de la nature du marché du travail ont une incidence sur les règles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale. Et pourtant, ces règles n'ont pas été substantiellement modifiées au cours des soixante dernières années. Les règlements de coordination ont été adoptés à une période où il était normal que les travailleurs occupent des emplois à temps plein et permanents. Bien que cette forme d'emploi représente encore une proportion importante des emplois, nous avons assisté au cours des dernières décennies à une augmentation importante des nouveaux types

61. Ces conditions concernant le caractère suffisant des ressources et une assurance maladie complète ne s'appliquent pas aux travailleurs salariés et non-salariés.

62. Affaire C-140/12, *Brey*, UE : C : 2013 : 565.

63. Affaire C-333/12, *Dano*, UE : C : 2014 : 2358, C-67/14, *Alimanovic*, UE : C : 2015 : 597, affaire C-299/14, *Garcia-Neto*, UE : C : 2016 : 114 et affaire C-308/14, *Commission contre Royaume-Uni*, UE : C : 2016 : 436.

de travail, tels que les contrats à durée déterminée, à temps partiel, intermittents ou cadres. Le télétravail est devenu un phénomène courant. On a également assisté à une augmentation de formes de mobilité, qui ne sont pas nouvelles, mais sont devenues plus courantes, comme les transferts intra-entreprises et les personnes travaillant régulièrement dans deux ou plusieurs États membres.

Une affaire pendante devant la CJUE⁶⁴ montre bien que les règles actuelles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale ne tiennent pas suffisamment compte de ces évolutions. Comme indiqué précédemment (section 2.1.), pour les personnes économiquement actives, la règle principale est qu'une personne est soumise à la législation de l'État membre dans lequel elle travaille. Cette règle ne fait pas la différence entre un emploi à temps plein et à temps partiel⁶⁵.

L'affaire en cours concerne des personnes ayant exercé un mini-job en Allemagne tout en résidant aux Pays-Bas. Elle fait référence aux faits et événements survenus sous le régime du règlement n° 1408/71. À l'instar du règlement n° 883/2004, le règlement n° 1408/71 contenait une disposition explicite selon laquelle « les personnes auxquelles le présent règlement s'applique ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre⁶⁶ ». Le libellé de cette disposition ne saurait être plus clair. Toutefois, il ressort de la jurisprudence de la CJUE⁶⁷ qu'un État membre non désigné comme compétent par le règlement a néanmoins le « droit » d'accorder des prestations à un travailleur qui réside sur son territoire. Étant donné que les personnes concernées par l'affaire pendante exerçaient un mini-job en Allemagne, elles n'y étaient pas couvertes pour la maladie, le chômage et la vieillesse. En outre, elles ne pouvaient pas invoquer le règlement 1408/71 pour réclamer des prestations familiales allemandes, car elles étaient explicitement exclues⁶⁸ du statut de « personne salariée » au sens du règlement n° 1408/71. Selon la législation des Pays-Bas, toute personne résidant aux Pays-Bas est couverte pour les prestations familiales et de vieillesse, à l'exception des personnes soumises à la législation d'un autre État membre. Les personnes concernées ont demandé des prestations familiales et une pension de vieillesse aux Pays-Bas pour les années où elles avaient occupé un « mini-job » en Allemagne. Les institutions néerlandaises ont fondé leur refus sur le fait qu'elles étaient, au cours de ces périodes, conformément au règlement n° 1408/71, soumises à la législation allemande et donc pas à la législation néerlandaise. L'obtention d'un mini-job en Allemagne a eu pour résultat final que les personnes concernées n'étaient protégées, pour les branches des prestations familiales et de vieillesse, dans aucun État membre. Il paraît évident que ce résultat était incompatible avec les objectifs poursuivis par les articles 45 à 48 du TFUE, mais la question était — et demeure — de savoir comment éviter un tel résultat. En 2013, le tribunal néerlandais a demandé à la CJUE de rendre une décision préjudicielle⁶⁹ sur la compatibilité de l'application de la législation néerlandaise avec le droit de l'Union. L'avocat général de cette affaire⁷⁰

64. Affaire C-95/18 et affaire C-96/18, Giesen et Franzen.

65. Affaire C-2/89, Kits van Heijningen, UE : C : 1990 : 183.

66. Article 13 §1 du règlement n° 1408/71. Le libellé de l'article 11 §1 du règlement n° 883/2004 est identique.

67. Affaire C-352/06, Bosmann, UE : C : 2008 : 290 ; affaire C-611/10 et affaire C-612/10, Hudzinski et Wawrzyniak, UE : C : 2012 : 339.

68. Annexe I, rubrique E (« Allemagne ») du règlement n° 1408/71.

69. Affaire C-382/13, Franzen, UE : C : 2015 : 261.

70. Conclusions de l'avocat général Szpunar, UE : C : 2014 : 2190, §88-93.

doutait qu'il soit possible de résoudre le problème sur la base des règles du règlement n° 1408/71. Il a proposé de suspendre l'application de la législation de l'État d'emploi prévue par le règlement n° 1408/71 lorsque l'application de cette législation entraîne une absence de protection par la sécurité sociale en matière de prestations familiales ou de vieillesse. Pendant cette période de suspension, les personnes concernées devraient être soumises à la législation de l'État de résidence. Concrètement, l'avocat général a suggéré que, pendant la période de suspension susmentionnée, les personnes concernées soient soumises simultanément à la législation de deux États membres : l'État de résidence pour les branches pour lesquelles l'État d'emploi n'offrait aucune protection, et l'État d'emploi pour les branches pour lesquelles il offrait une protection suffisante (comme les accidents du travail). De toute évidence, cette suggestion soulève des questions sur la sécurité juridique et la prévisibilité des règles de coordination.

Dans son arrêt⁷¹, la CJUE n'a pas suivi l'avis de l'avocat général. En lieu et place, la CJUE s'est référée à l'arrêt *Bosmann* et a répété qu'un État membre qui n'est pas compétent selon le règlement a néanmoins le pouvoir d'accorder des prestations à ses résidents. Cependant, cet arrêt était fondé sur une incompréhension de la législation néerlandaise. En fait, le droit néerlandais n'autorisait pas les institutions néerlandaises à accorder des prestations aux personnes concernées⁷². Cela a abouti à un nouveau renvoi — actuellement pendant — du tribunal néerlandais devant la CJUE.

Dans ses conclusions sur cette nouvelle affaire⁷³, l'avocat général Sharpston a soulevé un point intéressant⁷⁴, à savoir que les règles du règlement n° 883/2004 déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale visent non seulement à protéger les travailleurs mobiles, mais également à répartir la charge financière de manière équitable entre les États membres. Une personne travaillant en Allemagne, même s'il s'agit d'un mini-job, est soumise à la législation allemande (*lex loci laboris*). Pendant cette période, les Pays-Bas, en tant qu'État membre non compétent, ne peuvent percevoir aucune contribution. Ainsi, les personnes concernées ne cotisent pas au système de sécurité sociale néerlandais. Toutefois, selon l'avocat général, le législateur néerlandais est allé au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime de protéger l'équilibre financier de son régime de sécurité sociale en excluant toute personne soumise à la législation d'un autre État membre. Une exception aurait pu être faite pour les personnes travaillant dans un autre État membre sur la base d'un emploi marginal, ouvrant la possibilité d'une assurance volontaire — et du paiement volontaire de cotisations — à ces personnes.

L'arrêt de la Cour du 19 septembre 2019 est pour le moins surprenant. La Cour réitère sa jurisprudence bien connue selon laquelle le droit primaire ne peut garantir à un travailleur que le fait de s'installer dans un État membre autre que son État membre d'origine sera neutre en termes de sécurité sociale. Compte tenu des disparités existant entre les régimes de sécurité sociale et la législation des États membres, une telle mesure

71. Affaire C-382/13, Franzen, UE : C : 2015 : 261.

72. Au moins pas pour les périodes accomplies après le 1^{er} janvier 1989.

73. Ce qui concerne les mêmes personnes que dans le cas précédent.

74. Conclusions de l'avocat général Sharpston du 26 mars 2019, UE : C : 2019 : 252, § 41-45.

pourrait se révéler avantageuse, mais aussi désavantageuse, pour la personne concernée. L'article 48 du TFUE ne prévoit qu'une coordination et non une harmonisation des systèmes de sécurité sociale des États membres. L'article 48 du TFUE ne peut être interprété comme obligeant un État membre non compétent à octroyer des prestations de sécurité sociale à ses résidents travaillant en tant que travailleur salarié dans un autre État membre. Sinon, le système de coordination et l'équilibre mis en place par le TFUE pourraient être remis en question. En fait, une telle obligation pourrait finalement conduire à des situations dans lesquelles seule la législation de l'État membre ayant le système de sécurité sociale le plus favorable serait appliquée. Concrètement, cet arrêt signifie que les personnes résidant aux Pays-Bas qui ont occupé un mini-job en Allemagne après le 1^{er} janvier 1989 ne bénéficient pas des prestations familiales et n'ont acquis de droits à la pension dans aucun État membre. Selon la Cour, ce résultat n'est pas incompatible avec les objectifs poursuivis par les articles 45 à 48 du TFUE.

Ce jugement devrait inciter le législateur à réexaminer les règles déterminant la législation applicable. *Est-il vraiment logique qu'une personne qui réside dans un État membre et qui ne travaille que marginalement dans un autre État membre soit soumise à la législation de sécurité sociale de l'État membre où le travail marginal est effectué ?*

2.5.2. Détachement intra-UE

Comme indiqué précédemment, pour les personnes économiquement actives, la règle principale est la *lex loci laboris* : une personne est soumise à la législation de l'État membre dans lequel elle travaille. Cette règle repose sur l'idée qu'un travailleur migrant devrait avoir les mêmes droits qu'un ressortissant de l'État membre d'accueil. Cette règle vise à empêcher une concurrence déloyale entre les employeurs de travailleurs migrants dans un État membre et ceux n'utilisant que des travailleurs non migrants. La différence de niveau de protection sociale entre les États membres à la suite des élargissements de 2004, 2007 et 2013 a encore renforcé cet objectif.

Néanmoins, à partir de 1959, année de l'entrée en vigueur du règlement n° 3, la loi de l'État de travail ne s'applique pas dans le cas où un travailleur est envoyé par son employeur pendant une courte période dans un autre État membre pour y travailler pour le compte de celui-ci. Les travailleurs, les employeurs et les institutions de sécurité sociale auraient à supporter une lourde charge si le travailleur devait être assuré par le système de sécurité sociale de chaque État membre dans lequel il était détaché au cours de son emploi, même si ces détachements étaient de très courte durée. Ces travailleurs continuent donc à être soumis à la législation de l'État d'envoi. Les détachements sont toutefois soumis à un certain nombre de conditions strictes⁷⁵ pour empêcher leur utilisation dans les cas où ils ne sont pas prévus.

Dès le début, la CJUE a tenu compte non seulement des intérêts du travailleur, mais également de ceux de l'employeur et des institutions de sécurité sociale. Dans un premier

75. Articles 12 du règlement n° 883/2004 et 14 du règlement n° 987/2009, précisés dans la décision A2 de la Commission administrative, JO C 106 du 24 avril 2010.

temps, la CJUE a souligné la simplification comme objectif de la disposition relative au détachement. Toutefois, dans son arrêt *Fitzwilliam*⁷⁶ de 2000, la CJUE a statué que les dispositions relatives au détachement visaient « en particulier la promotion de la libre prestation des services au profit des entreprises qui en font usage en détachant des travailleurs dans des États membres autres que celui dans lequel ils sont établis ». L'objectif de simplification n'est mentionné qu'en seconde position.

Le détachement est un sujet très sensible. Pour certains États membres, en particulier les « nouveaux » États membres d'Europe de l'Est, un resserrement supplémentaire des conditions existantes pourrait conduire à une protection du marché du travail de l'État d'accueil. Toutefois, dans plusieurs des « anciens » États membres, tels que la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, le détachement intra-UE est de plus en plus considéré comme un cheval de Troie dans la mesure où il est susceptible de déboucher sur une concurrence déloyale et une pression à la baisse sur le niveau de protection sociale de l'État d'accueil. Compte tenu de la sensibilité politique, les chiffres sur les caractéristiques, la taille et l'impact du détachement sont très utiles. Les données disponibles montrent que le nombre de travailleurs détachés et leur part dans l'emploi total de l'UE restent marginaux (De Wispelaere et Pacolet 2018a)⁷⁷, mais il est frappant de constater à quelle fréquence ce phénomène se produit dans le secteur de la construction. Par exemple, environ une personne employée sur trois dans le secteur de la construction en Belgique est un travailleur détaché⁷⁸. En termes relatifs, environ 5 % de la main-d'œuvre slovène totale, mais six personnes employées sur dix dans le secteur slovène de la construction sont détachées dans un autre État membre. Le taux de détachement en provenance de Pologne est important en termes absolus, mais beaucoup moins en termes relatifs⁷⁹. Les chiffres vont également à l'encontre de la perception commune selon laquelle le détachement intra-UE n'est réellement utilisé que pour les travailleurs détachés peu qualifiés qui passent d'États membres à bas salaires vers ceux à salaires élevés : la plupart des travailleurs détachés viennent d'un État de l'UE15 et quatre détachements sur dix ont lieu entre États membres où les salaires sont élevés (De Wispelaere et Pacolet 2018a). En dépit de ces chiffres, qui donnent une image plus nuancée du détachement, le phénomène continuera probablement à être une pomme de discorde dans l'UE.

La preuve de l'application de la législation de l'État d'envoi est fournie par un certificat (document A1) délivré par l'institution compétente de l'État membre dont la législation est applicable. Selon la jurisprudence de la CJUE⁸⁰, ce document est contraignant pour toutes les autres institutions des États membres concernés. Cela signifie que chaque fois que la décision de l'institution émettrice est contestée par l'institution de l'État où le travail est réellement effectué, un changement (rétroactif) de la législation applicable

76. Affaire C-202/97, *Fitzwilliam*, UE : C : 2000 : 75, repris dans C-404/98, *Plum*, UE : C : 2000 : 607.

77. En 2017, un équivalent de 0,4 % de l'emploi dans l'UE pourrait être lié à des affectations intra-UE.

78. Ce chiffre est cependant surestimé car l'unité de mesure du numérateur (le nombre de travailleurs détachés au cours d'une année) n'est pas la même que l'unité de mesure du dénominateur (le nombre de personnes occupées à un certain moment de l'année).

79. Environ 0,7 % de la population active polonaise « seulement » a été envoyée à l'étranger en 2017.

80. Affaire C-148/97, *Banks*, UE: C: 2000: 169 et C-2/05, *Herbosch Kiere*, UE: C: 2006: 69.

n'est pas possible sans le consentement de l'institution émettrice au retrait ou à l'invalidation du document A1 en question.

La CJUE a fondé sa jurisprudence sur le principe de coopération de bonne foi énoncé à l'article 4 (3), du TUE. D'une part, ce principe oblige l'institution d'origine à procéder à une évaluation correcte des faits et à (ré)examiner si toutes les conditions d'un détachement sont remplies. D'autre part, le document A1 établit une présomption selon laquelle le travailleur est correctement affilié au système de sécurité sociale de l'État membre d'envoi. Il est donc contraignant à la fois pour l'institution compétente et pour le pouvoir judiciaire⁸¹ de l'État membre dans lequel cette personne exerce effectivement ses activités, même en cas d'erreur manifeste d'appréciation des conditions de détachement⁸². En cas de litige entre les institutions compétentes des États membres concernés, celles-ci doivent se contacter⁸³. Toutefois, l'institution de l'État d'accueil ne peut pas soumettre les travailleurs concernés de manière unilatérale à sa propre législation en matière de sécurité sociale⁸⁴.

La procédure de dialogue doit être suivie, même si l'institution de l'État membre où le travail est presté fournit les éléments de preuve recueillis au cours d'une enquête judiciaire et permettant de conclure que le document A1 a été obtenu ou utilisé de manière frauduleuse. Ce n'est que lorsque l'institution émettrice omet de prendre en compte de tels éléments de preuve aux fins du réexamen du bien-fondé de la délivrance de ce document qu'un tribunal de l'État membre où le travail est presté peut ne pas tenir compte de ce document. Cela a été décidé par la CJUE dans son célèbre arrêt *Altun*⁸⁵, qui souligne que le principe de l'interdiction de la fraude et de l'abus de droit est un principe général du droit de l'Union auquel les individus doivent se conformer. Cependant, la Cour a précisé que seul un tribunal national, et non une institution de sécurité sociale, pouvait ignorer le document en question. Dans de tels cas, le droit à un procès équitable doit évidemment être garanti. Un tribunal national n'est autorisé à ignorer un tel document qu'en cas de fraude ou d'abus de droit. La constatation d'une fraude repose sur un faisceau concordant d'indices établissant la réunion d'un élément objectif et d'un élément subjectif. L'élément objectif consiste dans le fait que les conditions de détachement ne sont pas remplies. L'élément subjectif correspond à l'intention des parties concernées d'éluder ou de contourner les conditions de détachement en vue d'obtenir l'avantage qui s'y rattache (par exemple, en réduisant les cotisations de sécurité sociale). Dans la pratique, il ne sera pas toujours facile de fournir des preuves à l'appui du facteur subjectif, indispensable pour conclure à la fraude.

La proposition de modification du règlement de coordination de la Commission (2016a) contient une série de dispositions visant à lutter contre la fraude et les abus, ainsi qu'à renforcer la vérification du statut des travailleurs détachés en matière de sécurité sociale. Comme cela a été dit précédemment, le résultat final des négociations sur cette proposition n'est pas clair pour le moment.

81. Affaire C-2/05, *Herbosch Kiere*, UE : C : 2006 : 69.

82. Affaire C-620/15, *Rosa Flussschiff*, UE : C : 2017 : 309.

83. Dans le cadre de la procédure de dialogue et de conciliation au sens de l'article 5 du règlement n° 987/2009.

84. Affaire C-356/15, *Commission contre Belgique*, UE : C : 2018 : 555.

85. Affaire C-359/16, *Altun*, UE : C : 2018 : 63.

Conclusions

Le système de coordination européen dans son état actuel repose sur les piliers créés par le règlement n° 3 il y a soixante ans. Améliorés et renforcés au fil des ans, ces piliers subsistent jusqu'à aujourd'hui. Rennuy soutient même que le règlement « tisse un réseau homogène de protection sociale : où qu'ils se trouvent, les migrants disposent d'un accès ininterrompu à de nombreux avantages sociaux » (2017 : 248). Le concept initial était d'éviter que les travailleurs ne soient pénalisés pour avoir exercé leur droit à la libre circulation. Le système actuel reflète la transformation de la Communauté économique européenne, avec son accent sur l'économie, en une Union européenne politique au service des intérêts et du bien-être de tous ses citoyens, qu'ils soient ou non engagés dans des activités économiques. Les 236 millions de cartes européennes d'assurance maladie (CEAM) en circulation aujourd'hui illustrent l'importance des règles de coordination en vigueur pour tous les citoyens de l'Union européenne lorsqu'ils se déplacent d'un État membre à l'autre, que ce soit pour des raisons professionnelles ou privées. On pourrait même soutenir qu'il existe deux symboles européens bien connus : l'euro et la CEAM. Le premier est un symbole visuel de l'Union économique et monétaire européenne, la seconde d'une « Union européenne sociale » (voir également Ferrera 2018).

Nous ne pouvons cependant pas fermer les yeux sur certaines lacunes de la coordination en matière de protection sociale. Par exemple, l'article 64 du règlement n° 883/2004 limite en principe la période d'exportation de la prestation de chômage pour les personnes à la recherche d'un emploi dans un autre État membre à trois mois, tout en permettant aux États membres de prolonger cette période de trois mois supplémentaires. En conséquence, les chômeurs mobiles sont traités différemment selon les États membres. Un autre exemple est le libellé imprécis de l'article 61 (2) du règlement n° 883/2004, qui conduit à des mises en œuvre différentes de la disposition relative à la totalisation des droits aux prestations de chômage dans l'UE. En outre, malgré la bonne protection sociale garantie par le règlement de coordination, de nombreuses personnes mobiles n'exercent en pratique pas leurs droits sociaux (Fingarova 2019). Dans ce contexte, la fourniture d'informations sur les droits sociaux des personnes mobiles peut encore être améliorée dans la mesure où ce manque de connaissances peut constituer un obstacle majeur.

Le législateur doit également prendre davantage conscience des implications financières de certaines dispositions, principalement pour les États membres, mais également pour les particuliers et les entreprises. Nous ne devons pas oublier que l'article 48 du TFUE lui-même, tel que formulé après le traité de Lisbonne, attache de l'importance au problème des implications financières potentielles des règlements de coordination. Dans ce contexte, il est important de veiller à ce que les préoccupations relatives au « tourisme social » et au « dumping social » reposent sur des faits et des chiffres et non sur des mythes⁸⁶. C'est le seul moyen possible de répondre aux controverses et aux défis définis ci-dessus. L'analyse d'impact de la Commission et sa proposition de révision

86. L'article 91 du règlement n° 987/2009 est l'une des améliorations « cachées » de l'actuel règlement d'application par rapport au passé. Il oblige les autorités compétentes à établir des statistiques sur l'application des règlements de coordination et à les transmettre à la commission administrative. Les rapports sur les différentes données statistiques aident sans aucun doute à évaluer le fonctionnement des règlements actuels et à étayer les propositions d'améliorations possibles (voir De Wispelaere et Pacolet 2018b).

du règlement montrent clairement qu'elle en est consciente puisque l'accent y est mis davantage sur l'incidence budgétaire des règlements de coordination et la proposition de modifications étayées par les données disponibles.

Le système de coordination doit également s'adapter à toutes sortes d'évolutions pour rester en phase avec son temps. En l'occurrence, deux points sont particulièrement importants.

Premièrement, les modifications de la nature du marché du travail ont une incidence sur les règles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale. Il est temps que le législateur réfléchisse à une adaptation des règles de conflit de législation énoncées dans les règlements de coordination. De plus, avec les nouvelles formes de travail qui deviennent de plus en plus virtuelles (comme le télétravail), une adaptation de la signification du « lieu de travail » est nécessaire. En outre, la frontière entre la *lex loci laboris* et l'article 13 (personnes travaillant normalement dans deux ou plusieurs États membres) n'est pas très claire. L'accord provisoire conclu en mars 2019 entre le Conseil et le Parlement sur la proposition de la Commission de 2016 visant à modifier les règlements de coordination contient plusieurs éléments qui constituent une amélioration par rapport au texte actuel des règlements. Bien qu'il clarifie et renforce les conditions à remplir pour pouvoir invoquer l'article 12 (travailleurs détachés⁸⁷), il ne précise pas la limite entre la *lex loci laboris* et l'article 13.

Deuxièmement, les règlements de coordination n'ont pas suivi le rythme de l'introduction de nouvelles formes de sécurité sociale dans les États membres. Plusieurs nouveaux types de prestations, tels que les prestations parentales et les prestations de soins de longue durée, ont été intégrés dans le champ d'application matériel des règlements de coordination; cela ne tient pas au dynamisme du législateur, mais à celui de la CJUE. Les prestations parentales doivent être traitées comme des « prestations familiales » et les prestations de soins de longue durée comme des « prestations de maladie » aux fins du règlement de coordination. Ce n'est cependant pas une situation idéale. Il ressort de la jurisprudence ultérieure que traiter les prestations parentales de la même manière que les prestations familiales traditionnelles, et les prestations de soins de longue durée de la même manière que les prestations de maladie traditionnelles pourrait, pour l'application d'autres dispositions du règlement, avoir des conséquences préjudiciables pour les personnes impliquées.

Heureusement, le législateur intervient désormais. Dans sa proposition de 2016 visant à modifier les règlements de coordination, la Commission a proposé d'adapter la liste de l'article 3 déterminant le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004 afin d'y inclure les prestations de soins de longue durée, en fournissant une définition des « prestations de soins de longue durée » et en créant un chapitre spécifique à ce sujet dans le titre III, pour fournir une plus grande sécurité juridique au nombre croissant de citoyens de nos sociétés vieillissantes qui dépendent des soins de longue durée. Dans l'accord provisoire sur cette proposition de mars 2019, le Conseil et le Parlement ont

87. L'accord provisoire vise à remplacer les mots « détachés » et « travailleurs détachés » par « envoyés » et « travailleurs envoyés ».

supprimé la création d'un chapitre spécifique sur les « prestations de dépendance » dans le titre III du règlement n° 883/2004, comme proposé par la Commission et ont plutôt procédé à l'insertion et à la modification de plusieurs dispositions dans le chapitre 1 du titre III, intitulé « Prestations de maladie, de soins de longue durée, de maternité et de paternité assimilées », afin de préciser les cas dans lesquels les personnes mobiles peuvent demander des prestations de soins de longue durée.

En ce qui concerne les prestations parentales, l'accord provisoire de mars 2019, qui suit en général la proposition de la Commission de 2016, prévoit l'insertion de plusieurs dispositions dans le chapitre « Prestations familiales » du règlement n° 883/2004 visant à prendre en compte la nature particulière des prestations parentales. Il fait la distinction entre les prestations familiales en espèces destinées à remplacer les revenus non gagnés en raison de l'éducation des enfants (prestations parentales) et toutes les autres prestations familiales. Les prestations parentales ne peuvent pas être traitées de la même manière que les prestations familiales traditionnelles pour le calcul du complément différentiel à la famille d'une personne mobile⁸⁸. Les prestations parentales sont accordées uniquement aux personnes soumises à la législation de l'État membre compétent, sans aucun droit dérivé. En conséquence, le conjoint d'une personne travaillant dans un État membre et vivant avec sa famille dans un autre ne pourra plus prétendre à une prestation parentale du premier État.

La proposition de la Commission de 2016 visant à réviser les règles de coordination montre que l'impact des règlements de coordination fait l'objet d'un suivi régulier afin de garantir leur conformité aux exigences actuelles. L'accord provisoire de mars 2019 constitue un pas dans la bonne direction. Cependant, le résultat final des négociations sur la proposition de la Commission n'est pas clair pour le moment. Quel que soit le résultat, il ne s'agira que d'un épisode de la longue histoire, qui dure depuis soixante ans, des adaptations des règlements de coordination visant à les faire vivre avec leurs temps.

Références

- Avato J., Koettl J. et Sabates-Wheeler R. (2009) Social Security Regimes, Global estimates, and Good Practices: The Status of Social Protection for International Migrants, *World Development*, 38 (4), 455-466.
- Borjas G. (1999) Immigration and Welfare Magnets, *Journal of Labor Economics*, 17 (4), 607-637.
- Commission européenne (2016a) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004, COM (2016) 815 du 13 décembre 2016.

88. Lorsque, pendant la même période et pour les mêmes membres de la famille, des prestations familiales sont prévues par la législation de plus d'un État membre (la mère réside avec les enfants dans l'État membre A et le père travaille dans l'État membre B), des règles de priorité très détaillées sont d'application : elles sont prévues à l'article 68 du règlement n° 883/2004. Les prestations familiales sont fournies par l'État membre désigné comme prioritaire. Toutefois, l'autre État membre doit prévoir un complément différentiel si le montant prévu par la législation de ce dernier État membre est supérieur au montant dû par l'État membre désigné comme ayant la priorité.

- Commission européenne (2016b) Impact Assessment. Initiative to partially revise Regulation (EC) 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) 987/2009, SWD (2016) 0460 final du 13 décembre 2016.
- Commission européenne (2016c) Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD (2016) 52 final du 8 mars 2016.
- Commission européenne (2019) Placer le social au cœur de l'Europe. Comment la Commission européenne a soutenu l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs (2014-2019), Union européenne.
- Conseil des Communautés européennes (1958a) Règlement du Conseil n° 3 du 25 septembre 1958 relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants, JO L 3 du 16 décembre 1958, 561-596.
- Conseil des Communautés européennes (1958b) Règlement du Conseil n° 4 du 3 décembre 1958, JO L 30 du 16 décembre 1958, 597-664.
- Conseil des Communautés européennes (1971) Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JO L 149 du 5 juillet 1971, 2-50.
- Conseil européen (2016) Un Nouvel Arrangement pour Le Royaume-Uni dans l'Union européenne. Extrait des conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, JO C 69 du 23 février 2016, 1-16.
- Cornelissen R. (1996) The principle of territoriality and the Community Regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72), *Common Market Law Review*, (33) 3, 439-471.
- Cornelissen R. (2007) The new EU coordination system for workers who become unemployed, *European Journal of Social Security*, (9) 3, 187-219.
- Cornelissen R. (2018) Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: reach, limits and challenges, *EJSS* 2018, 20 (2), 86-99.
- De Wispelaere F. et Pacolet J. (2018a) Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2016, Network Statistics FMSSFE, Bruxelles, Commission européenne.
- De Wispelaere F. et Pacolet J. (2018b) Social security coordination at a glance – reference year 2017, Network Statistics FMSSFE, Bruxelles, Commission européenne.
- Eichenhofer E. (2000) How to Simplify the Co-ordination of Social Security, *European Journal of Social Security*, 2 (3), 231-240.
- Eichenhofer E. (2009) Application of the coordination regulation in the context of decentralization and regionalization in matters of social security, in Jorens Y. (dir.) 50 years of Social Security Coordination. Past – Present – Future, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Ferrera M. (2018) L'Union sociale européenne : comment la reconstituer?, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 17-33.
- Fingarova J. (2019) Portability of social security rights : barriers to mobile Bulgarians between Germany and Bulgaria, presentation at the conference '60 years of social security coordination from a workers' perspective', Louvain.
- Fries-Tersch E., Tugran T., Rossi L. et Bradley H. (2018) 2017 Annual report on intra-EU labour mobility, Network Statistics FMSSFE, Bruxelles, Commission européenne.

- Holzmann R., Koettl J. et Chernetsky T. (2005) Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices, Discussion Paper, 0519, Washington, Banque mondiale.
- Parlement européen et Conseil (2004a) Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30 avril 2004, 1-123.
- Parlement européen et Conseil (2004b) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 158 du 30 avril 2004, 77-123.
- Parlement européen et Conseil (2009) 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.
- Parlement européen et Conseil (2010) Règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité, JO L 344 du 29 décembre 2010, 1-3.
- Rennuy N. (2017) EU Social Security Law: Territoriality, Solidarity and Equality, PhD Thesis, Gand, Université de Gand.
- Roberts S. (dir.), Schulte B. (dir.), de Cortazar C., Medaiskis T. et Verschueren H. (2009) Healthcare for Pensioners – Think Tank Report 2009, trESS, Gand, Université de Gand.
- Vaughan-Whitehead V. (2003) EU Enlargement versus Social Europe ? The Uncertain Future of the European Social Model, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Chapitre 8

L'impact social de la politique de cohésion de l'UE

Paolo Graziano et Laura Polverari

Introduction

La politique de cohésion de l'UE est au menu de la politique européenne depuis plus de quarante ans, si l'on considère la création en 1975 du Fonds européen de développement régional (FEDER) comme point de départ. Alors que le traité de Rome fixait à ses pays signataires l'objectif de « renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées », les trois instruments qu'il prévoyait à cette fin — le Fonds social européen, la Banque européenne d'investissement et la section « Orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole — étaient de faible ampleur. Le Fonds social européen (FSE), en particulier, constituait à l'époque un outil visant principalement à soutenir la mobilité de la main-d'œuvre par le biais de mesures d'éducation et de formation destinées aux travailleurs des zones en déclin industriel (Brunazzo 2016 : 18).

Au cours des quatre décennies écoulées depuis 1975, plusieurs modifications ont été apportées à cette politique. La plus importante est la réforme de 1988, qui a augmenté les fonds disponibles, introduit des principes politiques spécifiques et fait de la politique de cohésion le deuxième poste budgétaire de l'UE, après l'agriculture. Au fil des ans, la politique de cohésion de l'Union européenne a gagné en importance, parallèlement à l'élargissement de l'Union européenne. Elle est devenue une politique « phare » pour l'attractivité du projet politique de l'Union européenne — les pays adhérents (en particulier les pays d'Europe centrale et orientale ayant rejoint l'Union européenne entre 2004 et 2007) identifiant ces fonds comme l'une des principales raisons de leur adhésion (Grabbe 2002). Dans le sillage de la montée récente des discours eurosceptiques, la politique de cohésion est de plus en plus considérée comme un outil politique essentiel en vue de créer et renforcer une identité européenne (Borz *et al.* 2018 ; Capello et Perucca 2019 et 2017), et comme un moyen de lutte contre la montée de l'euroscepticisme (Bachtler *et al.* 2019).

Quels sont les résultats de la politique de cohésion de l'UE après quarante ans ? Au cours des dernières décennies, plusieurs tentatives ont été menées pour évaluer l'impact de cette politique (pour un aperçu général, voir Davies 2017 et Fiaschi *et al.* 2018). Cependant, la plupart des études ont analysé son impact en termes de croissance économique régionale, plutôt que son impact social direct (par exemple en termes

de réduction du chômage, de promotion de l'emploi, de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale). Nous examinerons ces aspects dans les sections suivantes.

Depuis le début des années 1990, les fonds ont été alloués en fonction de l'identification de faiblesses en matière de structure de l'emploi. C'est le cas, par exemple, des régions de l'objectif 2 au cours des périodes 1994-1999 et 2000-2006, désignées comme zones de « déclin industriel » ou de « difficultés structurelles », notamment en raison de leur taux de chômage. En d'autres termes, le renforcement de l'enracinement social (c'est-à-dire l'accroissement de la pertinence sociale) de la politique de cohésion est devenu incontestable.

Au fil du temps, des fonctionnaires européens, des praticiens et des experts ont souligné la nécessité d'une convergence et d'une coordination politiques plus poussées entre les nouveaux objectifs de l'UE en matière sociale et d'emploi (qui revêtent une importance grandissante depuis le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997) et la politique de cohésion. Par exemple, le Fonds social européen (FSE) est devenu l'interface la plus visible entre la politique de développement régional et la politique multiniveaux de formation professionnelle. À ce jour, toutefois, seul un nombre limité de chercheurs ont essayé d'évaluer l'impact direct de la politique de cohésion sur l'emploi et la réduction de la pauvreté. Bien que nous disposions d'une estimation de l'impact global de la politique quant au nombre d'emplois bruts créés, on en sait peu sur la création d'emplois indirects et nets ; de plus, il n'existe pratiquement aucune donnée agrégée sur l'impact en termes de réduction de la pauvreté — en particulier d'un point de vue diachronique —, en partie parce que ce n'est que depuis 2010 que les indicateurs de pauvreté sont utilisés de manière systématique au niveau de l'UE. Les évaluations passées ont également apporté des preuves d'impact de la politique de cohésion en matière d'infrastructures sociales (par exemple, Applica *et al.* 2016). Toutefois, même lors des exercices d'évaluation *ex post*, la collecte et l'analyse de données tendent à être principalement axées sur l'impact économique de la politique de cohésion et moins sur ses impacts sociaux (directs et indirects). Au vu de ces lacunes, l'objectif de ce chapitre est de faire la lumière (d'un point de vue également historique) sur l'impact social de la politique de cohésion, sur les lacunes en matière de données qui entravent son évaluation et sur les enseignements à tirer pour la prochaine période de programmation, pour faire en sorte que la politique de cohésion puisse effectivement devenir un outil essentiel au service d'une Europe plus sociale.

La suite du chapitre est structurée comme suit. La section 1 présente brièvement la politique de cohésion et son importance dans le cadre global des politiques publiques de l'Union européenne. La section 2 porte sur son impact économique, tandis que la section 3 examine son impact (direct) sur l'emploi et son impact social. La section 4 se clôture par quelques recommandations politiques ainsi que des réflexions sur l'avenir de la politique de cohésion.

1. La politique de cohésion : de quoi s'agit-il ?

La politique de cohésion est l'une des politiques les plus importantes de l'UE en termes de portée, de financement et d'ambition. Si, historiquement, ses objectifs étaient principalement liés à la croissance économique, elle peut également être considérée comme ce qu'il y a de plus proche d'une politique sociale et d'une politique active d'emploi dans la mesure où « le FSE a été et demeure l'instrument financier le plus important [à cette fin] » (Graziano 2013 : 109).

1.1. Objectifs

L'objectif principal de la politique de cohésion est de soutenir la croissance et le rattrapage des régions en retard et, par là même, de parvenir à un « développement harmonieux » au sein l'Union. À l'époque du traité de Rome¹, les efforts de la Communauté en faveur de la cohésion économique et sociale demeuraient limités. Les gouvernements nationaux hésitaient à abandonner leurs compétences dans un domaine politique qui touchait à la relation délicate entre l'État et l'économie et se conformaient dans l'ensemble à une vision libérale orthodoxe, persuadés que le commerce entre les régions finirait par aplanir les déséquilibres entre économies régionales (Manzella et Mendez 2009 ; Brunazzo 2016). Cependant, au fil du temps, la politique s'est progressivement étendue à la suite des élargissements successifs² et de l'approfondissement progressif de l'intégration européenne. Dans le sillage de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en janvier 1986, l'Acte unique européen (AUE)³ a introduit l'objectif de cohésion sociale et économique en contrepoids du futur marché unique, ce qui a ouvert la voie, en 1988, à la première réforme historique de la politique. Cette réforme a considérablement accru les ressources affectées à la politique de cohésion, les amenant, pour la période 1989-1993, à environ un tiers du budget communautaire, un critère qui continue de s'appliquer *de facto* jusqu'à ce jour. Le tableau 1 ci-dessous montre les dotations financières des trois fonds de la politique de cohésion, à savoir le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC) — de 1989 à aujourd'hui⁴.

1. Communauté économique européenne, 25 mars 1957.
2. Notamment l'adhésion du Royaume-Uni en 1973, de la Grèce et des pays de la péninsule ibérique en 1981 et 1986, et du bloc de l'Est en 2004-2007.
3. JO L 169 du 29 juin 1987, 1-28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=FR>
4. Le FSE soutient l'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre, l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie, s'attaque à la pauvreté et à l'exclusion sociale et investit dans des mesures visant à renforcer les capacités institutionnelles. Le FEDER encourage le développement équilibré des régions de l'UE en investissant de manière approfondie dans l'innovation et la recherche, dans l'agenda numérique, la compétitivité des PME et une économie sobre en carbone. Le Fonds de cohésion, opérationnel depuis 1993, promeut le développement durable dans les États membres dont le revenu national brut (RNB) est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Pour la période 2014-2020, ces pays sont la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Tableau 1 **Ressources allouées à la politique de cohésion 1989-2020**
(en milliards d'euros, aux prix de 2011)

Période de programmation	FSE	FEDER	Fonds de cohésion	Total de la politique de cohésion*
1989-1993	24,0	39,0	2,2	65,2
1994-1999	67,0	119,0	20,0	206,0
2000-2006	79,0	150,0	32,0	261,0
2007-2013	78,0	205,0	71,0	354,0
2014-2020	71,0	181,0	56,0	308,0
Total 1989-2020	319,0	694,0	181,2	1194,2

Note : * Ce total n'inclut pas les fonds ruraux et de la pêche qui, lors des périodes de programmation précédentes, faisaient partie de la politique de cohésion.

Source : Commission européenne (2014 : 188).

La réforme de 1988 a également établi certains principes clés — concentration, programmation pluriannuelle, partenariat et additionnalité. Ces principes demeurent au cœur de la politique de cohésion actuelle (Piattoni et Polverari à paraître; Brunazzo 2016; Manzella et Mendez 2009; voir l'encadré 1 ci-dessous).⁵

Encadré 1 Les principes clés de la politique de cohésion de l'UE⁵

Concentration : les investissements sont concentrés dans les régions et les pays les moins développés (70 % sur la période 2014-2020) et dans certaines priorités d'investissement (en 2014-2020, les onze objectifs thématiques provenant de la stratégie Europe 2020, examinés plus loin dans cette section).

Programmation : un soutien est fourni par le biais de programmes pluriannuels basés sur des analyses *ex ante* des besoins, une planification stratégique et une évaluation.

Additionnalité : les fonds de l'UE ne doivent pas remplacer les financements nationaux. Les États membres conviennent avec la Commission européenne du niveau des dépenses publiques (ou équivalentes) éligibles à maintenir tout au long de la période de programmation. Le respect de ce principe est vérifié par la Commission au milieu (2018) et à la fin (2022) de la période.

Partenariat : l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sont entreprises avec la participation active des autorités publiques de différents niveaux de gouvernement, des partenaires sociaux et économiques et d'organisations de la société civile.

Source : Commission européenne, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/principles/

Si le volume financier (par rapport au budget de l'UE) et les principes fondamentaux sont restés essentiellement stables au fil du temps, de nombreux ajustements ont néanmoins été apportés aux objectifs et au fonctionnement de la politique au cours des décennies. Introduites au début de chaque cycle de programmation de sept ans, ces réformes ont marqué une extension progressive du champ de la cohésion (Begg 2010).

5. D'autres principes concernent la mise en œuvre, tels que le principe dit de « gestion partagée », selon lequel la mise en œuvre de la politique est partagée entre la Commission européenne et les autorités des États membres (voir https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/s/shared-management), ainsi que le caractère sain et transparent de la gestion financière (principes généraux qui s'appliquent au budget de l'UE dans son ensemble).

La dernière réforme de ce type, en 2013, introduite suite à la crise économique était particulièrement significative en ce qu'elle visait à aligner la politique de cohésion sur les objectifs de la Stratégie Europe 2020, tout en renforçant les liens avec les programmes nationaux de réforme des États membres définis dans le cadre du Semestre européen⁶ (Huguenot-Noel *et al.* 2018). À ce jour, la politique de cohésion vise à atteindre les onze « objectifs thématiques » (OT) :

- le Fonds européen de développement régional cible principalement les OT 1 à 4 (innovation et recherche, technologies de l'information et de la communication, compétitivité des PME et économie à faibles émissions de carbone) ;
- le Fonds social européen se concentre principalement sur les OT 8 à 11 (emploi et mobilité de la main-d'œuvre, inclusion sociale, y compris la lutte contre la pauvreté, capital humain et efficacité de l'administration publique) ;
- le Fonds de cohésion soutient principalement des projets d'infrastructures de transport et de protection de l'environnement (OT 5 à 7)⁷.

1.2. Structure et mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique de cohésion est assurée par la « gestion partagée » entre la Commission européenne et les États membres, la responsabilité de la gestion et de l'utilisation des fonds incombant principalement à ces derniers. Ils sont invités à établir des stratégies nationales globales, convenues avec la Commission (appelées « accords de partenariat ») et, sur la base de celles-ci, des programmes régionaux ou nationaux. Tant les accords de partenariat que les programmes individuels doivent faire preuve de cohérence et de synergie avec les autres politiques européennes et avec les politiques nationales des États membres.

La dernière réforme, pour la période de programmation 2014-2020, a également été l'occasion d'introduire d'importantes innovations opérationnelles visant à renforcer l'efficacité et la cohérence stratégique de la politique et à « déplacer l'attention en matière de programmation et de gestion des programmes depuis l'absorption financière vers la réalisation de résultats » (Bachtler *et al.* 2016b : 20). Parmi les changements apportés, citons l'introduction de « conditionnalités *ex ante* » pour garantir la mise en place des conditions nécessaires à la réussite de l'exécution des programmes ; un nouveau cadre de performance en vertu duquel les programmes sont tenus de créer des « jalons » intermédiaires mesurables et des objectifs de fin de période ; le renforcement des dispositifs d'évaluation et des systèmes de gestion ; et, comme déjà mentionné, l'amélioration de la cohérence stratégique avec la stratégie Europe 2020 par le biais

6. Le lien entre la politique de cohésion et le Semestre européen devrait être encore renforcé au cours de la période de programmation 2021-2027, dans la mesure où la Commission européenne, dans ses rapports par pays 2019, a ajouté une nouvelle annexe consacrée aux « Orientations en matière d'investissement pour le financement de la politique de cohésion 2021-2027 », qui donne un premier aperçu du point de vue des services de la Commission sur les domaines d'investissement prioritaires et les conditions-cadres pour une mise en œuvre efficace de la politique de cohésion 2021-2027 dans chaque État membre.

7. Pour la période 2014-2020, le FEDER bénéficie d'une enveloppe totale de 278,9 milliards d'euros, le FSE de 120,7 milliards d'euros (et l'Initiative pour l'emploi des jeunes de 10,3 milliards d'euros supplémentaires) et le Fonds de cohésion de 74,8 milliards d'euros. Source : <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds>

d'un cadre stratégique commun convenu au niveau de l'UE, de notes de synthèse par pays produites par la Commission (en vue de guider la préparation des accords de partenariat), ainsi que la cohérence avec les recommandations par pays applicables et programmes nationaux de réforme (Bachtler *et al.* 2016b).

1.3. Le renforcement de la dimension sociale

La dernière réforme a également marqué un élargissement du « champ social » de la politique de cohésion. La crise économique a exacerbé les disparités non seulement interrégionales, mais également interpersonnelles (disparités entre individus et groupes d'individus plutôt qu'entre régions), ce qui a permis de prendre conscience que la croissance ne suffit pas, en soi, pour lutter contre la pauvreté et la marginalisation. En outre, il a été reconnu que ces dernières peuvent être en elles-mêmes porteuses de conséquences politiques préjudiciables à l'UE et à ses États membres. En réponse (voir ci-dessous), le cadre de la politique de cohésion 2014-2020 a davantage mis en avant les objectifs d'inclusion sociale par rapport aux périodes de programmation antérieures. Au cours des cycles politiques précédents, les objectifs sociaux se limitaient en effet uniquement à la réduction du chômage et au développement du capital humain (Fargion et Profeti 2016), aspects quelque peu secondaires par rapport aux objectifs de compétitivité économique et de croissance (Begg 2010).

Le règlement de 2013 portant dispositions communes⁸ a renforcé la dimension sociale de plusieurs manières. Premièrement, comme déjà évoqué, il a introduit un objectif thématique consacré explicitement à la promotion de l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté et la discrimination (OT 9). Deuxièmement, 20 % du FSE (au minimum) ont été affectés à des initiatives d'inclusion sociale. Troisièmement, il énonçait des conditions *ex ante* spécifiques en matière de pauvreté, de soins de santé, d'intégration des Roms et de décrochage scolaire, qui obligeaient les États membres à adopter des cadres stratégiques nationaux ou régionaux sur ces thèmes⁹. Enfin, il comprenait des instruments nouveaux (ou réformés) tels que l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)¹⁰. Une plus grande attention a également été accordée à l'intégration des groupes vulnérables, en particulier des migrants, en synergie avec le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) — le FAMI visant à répondre aux besoins à court terme des migrants et des demandeurs d'asile (par

-
8. La réforme pour la période 2014-2020 repose sur un certain nombre de règlements de l'UE. Le règlement portant dispositions communes est le principal (Règlement [UE] n° 1303/2013). En outre, il existe également un règlement pour chaque fonds et des règlements supplémentaires sur la coopération territoriale européenne et le groupement européen de coopération territoriale (voir Règlement [UE] n° 1301/2013 couvrant le FEDER; Règlement [UE] n° 1304/2013 couvrant le FSE; Règlement [UE] n° 1300/2013 couvrant le Fonds de cohésion; Règlement [UE] n° 1299/2013 sur la coopération territoriale européenne et le Règlement [UE] n° 1302/2013 sur le groupement européen de coopération territoriale).
 9. Cela s'ajoute aux « conditions générales *ex ante* » relatives à la création des capacités administratives nécessaires pour appliquer la législation applicable en matière de lutte contre la discrimination, de handicap et d'égalité des sexes (voir annexe XI, partie 2, Règlement portant dispositions communes).
 10. Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été créé en 2014 pour soutenir les mesures des pays de l'UE relatives à la fourniture d'une aide alimentaire et/ou matérielle de base aux plus démunis. Pour plus de détails, voir <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089>

exemple, l'accueil) et les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) visant à leur inclusion sociale et économique à long terme (Commission européenne 2015; Polverari 2019¹¹).

La question du succès de ces réformes récentes n'est pas encore tranchée. Les propositions de la Commission pour la prochaine période de programmation (2021-2027) semblent néanmoins se poursuivre sur la voie tracée en 2013 : un nouveau FSE+ encore plus aligné sur le Semestre européen ; un renforcement de l'affectation à des mesures favorisant l'inclusion sociale (25 %) ; et des seuils minimum d'investissement pour des actions en faveur de l'emploi des jeunes et de leur activation (10 % dans les États membres qui connaissent un nombre important de jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni dans l'enseignement, ni dans la formation, communément appelés NEET) et pour les personnes les plus vulnérables (4 %). Le renforcement de la cohérence stratégique est également visé par la fusion des instruments précédemment séparés – notamment le FSE, IEJ, EaSI et FEAD, ainsi que le programme de l'UE pour la santé – dans le nouveau FSE+ (Lecerc 2019 ; Commission européenne 2018b¹²).

2. L'impact économique de la politique de cohésion

Tous les trois ans, la Commission européenne publie un rapport qui dresse le bilan des principales réalisations de la politique de cohésion, en mettant particulièrement l'accent sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif du traité concernant la réalisation de la cohésion économique et sociale. Le dernier rapport, publié en 2017, examine l'impact de la politique sur trois dimensions essentielles : a) l'objectif du traité, mentionné ci-dessus, visant à réduire les disparités régionales ; b) la création de « biens publics européens » (par exemple, différents types d'infrastructures, l'amélioration des niveaux d'éducation et de compétences, la protection de l'environnement, la réduction des risques de catastrophe et les investissements sociaux) ; et c) les retombées positives générées par l'intensification des programmes de coopération commerciale et territoriale (Commission européenne 2017a : xxiii).

La Commission fonde ses évaluations périodiques sur des études et évaluations qui sont généralement sous-traitées auprès d'experts indépendants, notamment les évaluations *ex post* entreprises à la fin de chaque cycle de programmation. La dernière évaluation de ce type, achevée en 2016, portait sur la période de programmation 2007-2013. L'évaluation du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion (Applica *et al.* 2016 ; Commission européenne 2016a) souligne en particulier l'ampleur des réalisations de la politique au cours de cette période en termes de :

11. Le FAMI comporte quatre volets : renforcement d'un système d'asile commun ; migration légale et intégration ; stratégies de retour ; actions spécifiques et assistance d'urgence. Dans le cadre du volet intégration, qui doit représenter au moins un cinquième de la dotation FAMI de chaque pays, le Fonds se concentre particulièrement sur les mesures d'intégration à court terme et vise explicitement à créer une synergie avec les Fonds ESI, en particulier avec le Fonds social européen.
12. La fusion du FSE avec une série d'instruments préalablement distincts (IEJ, EaSI, FEAD et le programme Santé de l'UE) a été considérée comme la meilleure option parmi différents scénarios possibles afin de maximiser l'utilité du soutien provenant de l'UE et d'améliorer les synergies entre instruments, notamment « dans le but de mieux respecter les principes du socle européen des droits sociaux » (Commission européenne 2018b : 10).

- *création d'emplois* : plus d'un million dans l'ensemble de l'UE ;
- *croissance* : 2,74 euros de PIB supplémentaire pour chaque euro dépensé d'ici la fin de 2023 (soit environ 950 milliards d'euros) — l'impact le plus important étant situé dans l'UE12, mais un effet positif et significatif, bien que moindre, est également observé dans les pays contributeurs nets ;
- *surcroît d'investissements public* : +6,5 % des dépenses d'investissement des administrations publiques en moyenne (UE), avec des valeurs supérieures à 50 % dans certains pays de l'UE12 ; ceci a été particulièrement crucial au cours de la crise économique récente pour permettre aux États membres de poursuivre leurs programmes d'investissement malgré une réduction des financements publics ;
- *des domaines variés d'intervention* : la modernisation et la création de différents types d'infrastructures, l'amélioration de l'environnement urbain et de la qualité de la vie en ville, les investissements dans l'environnement et l'énergie durable, les emplois dans la R&D, la création de nouvelles entreprises et bien d'autres (Commission européenne 2016a).

L'évaluation *ex post* du FSE montre quant à elle que 9,4 millions de bénéficiaires ont trouvé un emploi au cours de la période 2007-2013, 8,7 millions de personnes ont acquis de nouvelles qualifications et 13,7 millions ont bénéficié d'autres résultats positifs comme l'amélioration de leurs aptitudes et compétences (Panteia *et al.* 2016 : 50).

L'impact en termes de disparités régionales est beaucoup plus faible par rapport aux périodes précédentes, en raison des effets de la crise économique. Selon la Commission, la politique de cohésion a abouti à « un processus de convergence régulier » sur les périodes 1994-1999 et 2000-2006. Bien que la convergence ait été beaucoup moins marquée en 2007-2013, l'idée est défendue que « sans la politique de cohésion, il y aurait eu divergence » (Commission européenne 2016a : 4).

Il existe certes d'autres études que celles entreprises par ou pour la Commission européenne : la littérature sur l'impact de la politique de cohésion est vaste¹³ et les conclusions varient tellement que « l'un des principaux défis pour la politique de cohésion de l'UE est qu'après 25 ans de mise en œuvre de la politique, les preuves de son efficacité soient si peu concluantes » (Bachtler *et al.* 2016a : 11). Ces études adoptent différentes approches pour évaluer les résultats de la politique de cohésion. Les évaluations peuvent porter sur le niveau d'intervention micro, soit sur des destinataires tels que les entreprises aidées ou les personnes formées ; au niveau méso, c'est-à-dire l'impact de la politique dans une région bénéficiaire donnée (sur la croissance, l'emploi et des domaines politiques spécifiques), et au niveau macroéconomique soit la croissance à l'échelle de l'UE, l'emploi et le rattrapage régional.

Comme l'illustre une recherche qui constitue probablement la méta-évaluation la plus complète à ce jour (Davies 2017), les méthodes et les techniques varient quant à leurs

13. Pour une revue complète de cette littérature, voir Davies 2017 et Fiaschi *et al.* 2018.

niveaux d'observation et objets de recherche, de même qu'en termes de conclusions : les études macro et microéconomiques tendent à converger pour accorder à la politique un impact positif ; les études économétriques présentent une grande diversité de résultats, en grande partie en fonction des choix techniques opérés et des données utilisées¹⁴.

Bien que la politique de cohésion semble avoir permis d'améliorer les indicateurs clés et la qualité de la vie dans les régions bénéficiaires, elle n'a pas toujours aidé efficacement les régions dans leur transformation économique. Les processus de restructuration sont souvent incomplets, la fourniture d'infrastructures est parfois entravée par un manque de ressources pour les coûts de fonctionnement et de maintenance, et la création d'emplois est parfois transitoire, notamment parce que le soutien aux entreprises a permis à certaines de rester économiquement viables à court terme plutôt que d'innover à long terme (Bachtler *et al.* 2016a). La littérature la plus récente porte maintenant son attention sur les transformations structurelles, la productivité et les écosystèmes, sur la nécessité pour la politique de cohésion de tenir compte des lieux où elle s'applique et des conditions contextuelles susceptibles d'aider les politiques de développement régional à atteindre leurs objectifs (Bachtler *et al.* 2019 ; Commission européenne 2017a ; Rodríguez-Pose 2017).

3. L'impact de la politique de cohésion sur l'emploi et l'inclusion sociale

Comme indiqué dans la section précédente, la plupart des études menées au cours des dernières années sur les effets (controversés) de la politique de cohésion ont porté sur le développement économique régional et local, la dimension sociale étant rarement étudiée de manière autonome. En outre, au-delà du simple constat que la politique de cohésion de l'UE a créé des emplois, son impact sur les sous-catégories de personnes sans emploi et économiquement défavorisées n'avait jusqu'à récemment suscité que peu d'attention particulière.

Avant de commencer à analyser des sous-ensembles spécifiques de chômeurs, il convient de rappeler que la politique de cohésion découle d'une vision globale selon laquelle l'emploi et le développement économique vont de pair. La croissance économique sans emploi (c'est-à-dire une croissance économique non soutenue par une croissance similaire de l'emploi) était considérée comme très rare, voire impossible. L'attention portée aux questions sociales depuis la création du Fonds social européen (FSE) l'avait toujours été dans le contexte de la logique globale de la politique de cohésion, à savoir la réduction des disparités régionales. Le FSE visait principalement à améliorer le fonctionnement des « marchés régionaux » et à faciliter l'employabilité. Au fil des

14. Les évaluations de la croissance ou de la convergence dans ce type d'études vont de positives et statistiquement significatives (par exemple Di Cataldo et Monastiriotes 2018 ; Becker *et al.* 2010 ; Mohl et Hagen 2010) à positives, mais très faibles ou statistiquement non significatives (par exemple Esposti et Bussoletti 2008 ; Rodríguez-Pose et Fratesi 2004) et statistiquement non significatives (par exemple Breidenbach *et al.* 2016 ; Dall'erba et Le Gallo 2008 ; Boldrin et Canova 2001), ou encore conditionnées à des facteurs tels que le contexte local, la qualité institutionnelle, le type de région, la structure géographique et économique (Bachtrögler *et al.* 2019 ; Percoco 2016 ; Rodríguez-Pose et Di Cataldo 2015 ; Rodríguez-Pose et Garcilazo 2015 ; Rodríguez-Pose et Novak 2013).

années, parallèlement à l'élargissement des fonds structurels (voir section 1), le FSE s'est également développé, devenant de plus en plus important pour la politique de l'emploi aux niveaux national, régional et local. En fait, il est devenu une référence financière majeure en termes de formation professionnelle et d'aide à la recherche d'emploi pour les pays de l'UE, certaines ressources du FSE étant disponibles pour tous les États membres (dans des proportions différentes). Plus encore en 2010, à la suite de la crise économique et financière de 2008, les politiques européennes ont commencé à suivre un principe transversal de « croissance inclusive », nommée comme telle et défendue dans une communication de la Commission (Commission européenne 2010). Cela s'appliquait également à la politique de cohésion qui, à l'époque, se situait au milieu de sa période de programmation 2007-2013.

3.1. Impact substantiel

Au cours de la période de programmation 2014-2020, l'impact de la crise se faisait encore fortement sentir et faisait l'objet de nombreux débats, ce qui a conduit à des appels à une plus grande implication des ressources européennes (notamment le Fonds social européen) en faveur de la « croissance inclusive ». Comme souligné précédemment, le FSE était explicitement lié à trois objectifs thématiques : promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ; promouvoir l'inclusion sociale, lutter contre la pauvreté et toute discrimination ; et investir dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie¹⁵. Les trois objectifs étaient plus spécifiques que les précédents et prolongeaient « l'approche stratégique » déjà adoptée lors de la période de programmation précédente (2007-2013). Tous les pays étaient censés se focaliser plus spécifiquement sur les objectifs susmentionnés, avec des exercices d'évaluation à mi-parcours conduits dans plusieurs d'entre eux. Néanmoins, la plupart des évaluations ont principalement porté sur les « taux d'absorption », c'est-à-dire la capacité des pays/régions à dépenser les fonds de l'UE, et ont accordé moins d'attention à la capacité réelle de créer de nouveaux emplois (en particulier de manière indirecte) et aux types d'emplois susceptibles d'être créés.

Si l'on se base sur les données fournies par la Commission européenne, les chiffres sont impressionnants : environ 1,5 million d'emplois ont été créés entre 2007 et 2015 (en tenant compte des projets FEDER et FSE, à supposer que ces projets ne soient pas identiques), tandis que 100 millions de personnes ont participé à des activités financées par le FSE (Commission européenne 2016a ; Panteia *et al.* 2016).

Les chiffres varient clairement d'un pays à l'autre, mais le problème le plus préoccupant ne réside pas dans la *variabilité* des données, mais plutôt leur *fiabilité*. À cet égard, bien que la Commission européenne fournisse de nombreuses « données brutes », il est plus difficile de trouver des recherches fiables capables de vérifier si et comment l'interprétation quelque peu triomphaliste de la Commission peut être contestée – ou rendue plus triomphaliste encore.

15. Outre l'OT 11, qui concerne l'amélioration de l'efficacité des administrations publiques.

Se concentrant sur les données de la Commission, l'étude d'évaluation *ex post* consacrée au thème inclusion sociale du FSE (Commission européenne 2016b) fournit les résultats suivants pour la période de programmation 2007-2013 :

- 6,1 millions de « participations¹⁶ » ont été signalées, dont 53 % de femmes et 53 % avec un faible niveau d'instruction (CITE 1-2) ;
- 47 % des participants étaient au chômage – dont 22 % étaient des chômeurs de longue durée et 34 % des inactifs ;
- 24 % étaient des jeunes, 11 % étaient catégorisés comme migrants, 9 % comme issus de minorités, 16 % comme handicapés et 21 % comme souffrant d'« autres désavantages » (catégorie qui reprend un large éventail de désavantages définis au niveau national/régional) ;
- calculée en pourcentage de la population totale des groupes défavorisés dans l'UE, la couverture de cette population dans les zones prioritaires du FSE pour l'inclusion sociale variait de 2,1 % pour les chômeurs de longue durée à 0,3 % pour les personnes handicapées ;
- au moins 1,3 million de résultats positifs avaient été signalés pour des activités d'inclusion sociale du FSE menées dans les 27 États membres jusqu'en décembre 2013. Sur ce nombre, 499.000 ont obtenu un emploi et 244.000 ont obtenu un diplôme, tandis que 557.000 ont obtenu d'autres résultats positifs.

En ce qui concerne la recherche académique, l'une des études les plus intéressantes visant à évaluer l'impact des fonds structurels de l'UE sur le chômage est axée sur le chômage des jeunes (Tosun *et al.* 2017). Les auteurs étaient particulièrement intéressés par la compréhension de l'impact net de l'absorption des fonds de l'UE (en particulier du FSE et du FEDER) sur les taux de chômage des jeunes. Leurs conclusions, bien qu'exploratoires, présentent un grand intérêt, car elles « montrent que l'absorption cumulative des fonds structurels — que ce soit le FSE, le FEDER ou les fonds structurels dans leur ensemble — a effectivement un effet significatif sur le chômage des jeunes » et, intéressant à noter, qu'« en termes d'ampleur, l'effet de l'absorption du FSE est supérieur à celui du FEDER et de l'absorption des fonds dans leur ensemble » (Tosun *et al.* 2017 : 159).

Le chômage des jeunes — qui revêt une importance particulière depuis le lancement de l'Initiative pour l'emploi des jeunes en 2014 (par exemple, Cour des comptes européenne 2017) — a également été étudié par d'autres chercheurs. Cependant, l'accent y est mis sur des pays individuels et, par conséquent, bien que détaillées et informatives, ces études ne nous sont guère utiles pour tirer des conclusions générales. Par exemple, une analyse réalisée au Royaume-Uni (Sanderson *et al.* 2016) a montré qu'au niveau individuel, un système de chômage des jeunes (Talent Match) n'avait que partiellement

16. C'est le libellé utilisé par les évaluateurs pour indiquer qu'une personne aurait pu participer à plus d'une initiative financée par le FSE.

atteint les résultats escomptés. Il est clair que le chômage des jeunes est un problème extrêmement complexe dans tous les pays de l'UE et il semble particulièrement ardu d'évaluer l'impact spécifique de l'intervention de l'UE, car elle est étroitement liée à celles des gouvernements nationaux, régionaux et même locaux, ce qui rend très difficile toute évaluation.

Du point de vue méthodologique, les études les plus novatrices sont celles qui se concentrent sur le raisonnement contre-factuel — une méthodologie fortement soutenue par le Centre de recherche sur l'évaluation de l'impact de la Commission européenne (CRIE – Centre for Research on Impact Evaluation) qui fait partie du Centre de recherche commun (Joint Research Centre). Dans l'une des premières études soutenues par le Centre, huit projets pilotes ont été sélectionnés en 2013 pour une analyse contrefactuelle. Les cas sélectionnés se trouvaient dans différents pays européens où les conditions sociales étaient particulièrement problématiques — Portugal, Italie, Espagne, Estonie et Lituanie. Bien qu'assez inégaux, les résultats présentés dans le rapport de synthèse (Elia *et al.* 2015) ont montré à quel point les résultats des activités financées¹⁷ dépendaient de conditions telles que la coordination et l'intégration des politiques, la création de réseaux et la durée du programme.

3.2. Impact procédural

Jusqu'à présent, nous nous sommes principalement concentrés sur les effets *substantiels* en termes de création ou d'activation d'emplois. À l'instar d'autres domaines de recherche sur les politiques de l'emploi de l'UE (tels que la méthode ouverte de coordination — voir Zeitlin et Pochet 2005), il convient de souligner que certains des défis les plus importants sont *procéduraux*, c'est-à-dire liés à la prise de décision aux niveaux national, régional et local et — plus généralement — à la gouvernance multiniveaux de la politique de l'emploi. Catalano *et al.* (2015) montrent, par exemple, qu'en Italie l'impact limité des projets financés par le FSE au niveau local était dû au manque de capacité administrative et à la politique de « compartimentalisation » caractéristique du contexte institutionnel italien. Dans un article de recherche comparatif consacré à des exemples locaux allemands et italiens, Aurich-Beerheide *et al.* (2015) montrent que l'intégration des politiques (c'est-à-dire les liens organisationnels entre différents domaines politiques) est inégalement présente et que les échecs en matière de gouvernance sont plus nombreux en Italie qu'en Allemagne.

De manière générale, il semble que les conclusions concernant le FSE et l'impact de la politique de cohésion de l'UE sur les politiques nationales et régionales d'emploi soient conformes aux conclusions plus générales concernant l'impact de la politique de cohésion de l'UE dans son ensemble. D'après Fratesi et Wishlade (2017), celles-ci mettent en évidence « l'importance du contexte dans la détermination de l'impact de

17. Cours de formation professionnelle postsecondaire en Italie, activités de formation pour l'emploi en Espagne, activités de formation professionnelle pour adultes en Estonie, incitations à l'embauche en Italie, mesures actives du marché du travail au Portugal, vaste programme d'activation au Portugal, activité indépendante et études supérieures en Slovaquie.

la politique de cohésion, en particulier en ce qui concerne la structure économique et géographique, ainsi que la capacité administrative. De telles évaluations, qui lient l'impact de la politique de cohésion à des déterminants spécifiques, sont plus utiles que celles qui se limitent à la quantification des impacts » (Fratesi et Wislade 2017 : 820).

Enfin, si l'on considère les effets de la politique de cohésion de l'Union européenne sur la pauvreté, il est encore plus difficile d'évaluer la situation, car, à notre connaissance, aucune étude n'a été explicitement consacrée à son impact sur le taux de pauvreté. La raison peut en être l'hypothèse commune selon laquelle, si la croissance est garantie et les disparités régionales réduites grâce à la politique de cohésion de l'UE, les taux de pauvreté devraient également baisser. Mais il n'existe pratiquement aucune preuve empirique qui puisse être invoquée pour valider cette affirmation.

Une des raisons de cette lacune en matière de recherche est qu'en tant que telle, la pauvreté n'est devenue centrale qu'à la suite du lancement de la Méthode ouverte de coordination concernant l'inclusion sociale (fin des années 1990) ; ce n'est que dans la communication de la Commission européenne (2010) sur Europe 2020 que les objectifs de lutte contre la pauvreté — mesurés en termes de risque de pauvreté (*at risk of poverty* — AROPE) — ont été inclus dans la stratégie globale 2010-2020. Un des objectifs de la stratégie Europe 2020 consistait à réduire la pauvreté de 20 %, alors que les données les plus récentes montrent que la situation ne s'est pas améliorée depuis 2010 et qu'elle est au mieux demeurée inchangée (avec environ 118 millions de personnes en risque de pauvreté en 2016 et 113 millions de personnes en 2017).

En examinant de plus près les données nationales fournies par Eurostat (2019), on constate que certains des pays bénéficiant le plus de la politique de cohésion de l'UE figurent également parmi ceux où la pauvreté est particulièrement élevée (comme la Bulgarie et la Roumanie, mais aussi l'Italie). Il en va de même lorsque l'on compare les régions de l'UE par rapport à leurs performances en termes de « progrès social » mesuré par le récent indice IPS-UE¹⁸ : « le progrès social dans l'UE est le plus élevé dans les régions nordiques et néerlandaises et le plus faible dans les régions roumaines et bulgares » et semble être, en termes très généraux (et avec des exceptions), inversement proportionnel au statut d'éligibilité à la politique de cohésion des régions (Commission européenne 2017a : 91-94). Cela n'est pas surprenant, vu que la politique de cohésion de l'UE se concentre sur les pays considérés comme « pauvres » en fonction du PIB par habitant. Néanmoins, ce qui semble particulièrement frappant, c'est qu'au cours des dix dernières années, la pauvreté n'a diminué que dans une mesure limitée. Selon toute probabilité, l'objectif Europe 2020 ne sera pas atteint (Atkinson *et al.* 2017), et la politique de cohésion actuelle de l'UE semble insuffisante en elle-même pour obtenir des résultats substantiels, même dans les pays et régions particulièrement ciblés par les fonds de l'UE — comme la Roumanie, la Bulgarie, la Lituanie et l'Italie. En d'autres termes, bien que les liens entre politique de cohésion et réduction de la pauvreté nécessitent encore une analyse systématique, les données limitées dont nous disposons

18. L'IPS-UE est un indice conçu pour mesurer le progrès social plutôt que la performance économique, sur la base d'un score pour différents aspects liés à trois dimensions : les besoins humains fondamentaux, les fondements du bien-être et les opportunités (voir Commission européenne 2017a : 91-94).

actuellement (Commission européenne 2017a : 192-194) laissent penser que, jusqu'à présent, la politique de l'UE n'a eu qu'un impact négligeable sur la réduction de la pauvreté. Enfin, de nouvelles analyses spatiales de la pauvreté mettent à disposition des décideurs un certain nombre d'instruments innovants, permettant une cartographie beaucoup plus précise de celle-ci — comme le soulignent la récente publication de la Banque mondiale (Simler 2016) et ses cartes de pauvreté monétaire. Celles-ci favorisent la connaissance et l'action politique visant à réduire la pauvreté ; elles vont « au-delà des moyennes » et permettent de localiser géographiquement la pauvreté.

La relation entre la politique de cohésion et l'inclusion sociale ou la réduction de la pauvreté devrait revêtir une importance particulière dans les années à venir et nécessite par conséquent une plus grande attention. Des recherches plus ciblées sont nécessaires sur cet impact dans un avenir proche.

Conclusion

La politique de cohésion est sans doute la manifestation la plus tangible de solidarité entre les régions européennes et les États membres (et, là où ses investissements sont concentrés, elle est également reconnue et valorisée par les citoyens européens¹⁹). En ce sens, et comme indiqué précédemment, elle est également de plus en plus considérée, comme un outil politique essentiel en vue de créer et renforcer une identité européenne face à la mondialisation (Borz *et al.* 2018 ; Capello et Perucca 2019, 2017) et se voit de plus en plus envisagée comme l'un des principaux leviers pour contrer la montée de l'eurosepticisme (Bachtler *et al.* 2019).

Les études sur l'impact de la politique de cohésion, qui ont principalement porté sur la croissance régionale, ont montré des impacts généralement positifs. Il en va de même pour la création d'emplois, mais son impact direct sur l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté doit encore être clarifié. C'est pour cette raison que les institutions européennes et nationales, ainsi que les universitaires, devraient y accorder une attention plus spécifique en termes d'évaluation.

Enfin, si l'on examine les analyses d'impact, il apparaît particulièrement difficile de procéder à une évaluation globale, car les évaluations *ex post* sont entreprises de manière segmentée, en distinguant l'impact du FEDER/Fonds de cohésion et celui du FSE. À l'avenir, il conviendrait d'encourager des formes d'évaluation plus complètes en vue de dresser un tableau plus général de l'impact économique et social de la politique de cohésion de l'UE. La collecte de données plus spécifiques sur l'impact de la lutte contre la pauvreté devrait également être encouragée.

19. Plus d'un tiers des citoyens de l'UE ont entendu parler de cette politique, avec des pics de 80 % et près de 70 % en Pologne et en République tchèque, respectivement. Ceux qui en ont entendu parler considèrent dans leur grande majorité qu'elle a eu un impact positif sur le développement des villes ou des régions (78 %) (Commission européenne 2017b).

En ce qui concerne l'avenir, la proposition de la Commission européenne pour la période de programmation 2021-2027 met davantage l'accent sur l'« Europe sociale » puisqu'un des cinq nouveaux objectifs politiques consiste à soutenir la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (Commission européenne 2018a : 7²⁰). Pour obtenir un impact social plus important, il convient néanmoins de consacrer de manière directe davantage de ressources en vue de financer systématiquement des mesures d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté (systèmes de revenu de base ou de revenu minimum soigneusement conçus ou garantie européenne pour les enfants vulnérables préconisée par le Parlement européen²¹). Il conviendrait également de mettre davantage l'accent sur la « croissance inclusive », en renforçant les capacités administratives des institutions nationales et régionales afin d'accroître les taux d'absorption, la rapidité de la mise en œuvre des politiques et, surtout, l'orientation vers les résultats. La dimension sociale ne peut — et ne doit — bien entendu pas se limiter à la politique de cohésion : de nombreuses autres politiques peuvent être favorables ou préjudiciables (telles que les « plans d'austérité », c'est-à-dire des politiques visant à imposer de lourdes contraintes budgétaires aux États membres de l'UE) à l'inclusion sociale. Dans un avenir proche les fonds de la politique de cohésion de l'UE pourraient — et devraient — devenir un facteur financier important dans la réorientation des politiques de l'UE vers une « Europe sociale ».

Références

- Applica, ISMERI Europa et Cambridge Econometric Associates (2016) Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis Report.
- Atkinson A., Guio A.C. et Marlier E. (dir.) (2017) Monitoring social inclusion in Europe, Édition 2017, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Aurich-Berheide P., Catalano S.L., Graziano P.R. et Zimmermann K. (2015) Stakeholder Participation and Policy Integration in Local Social and Employment Policies: Germany and Italy Compared, *Journal of European Social Policy*, 25 (4), 379–392.
- Bachtler J., Oliveira Martins J., Wostner P. et Zuber P. (2019) Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth, *Regional Studies Policy Impact Books*, 1/2019.
- Bachtler J., Begg I., Charles D. et Polverari L. (2016a) EU Cohesion Policy in Practice: What does it Achieve? New York, Rowman and Littlefield International.
- Bachtler J., Mendez C. et Polverari L. (2016b) Ideas and Options for Cohesion Policy post 2020, IQ-Net Thematic Paper 38(2).
- Bachtrögl J., Fratesi U. et Perucca G. (2019) The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy, *Regional Studies* (Preview ahead of print: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1551615>).
- Becker S., Egger P. et von Ehrlich M. (2010) Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, *Journal of Public Economics* 94 (9-10), 578–590.

20. Pour une discussion récente, voir Sabato *et al.* (2019).

21. Pour plus de détails et de documentation sur cette nouvelle initiative, voir <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=fr>

- Begg I. (2010) Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives, *Journal of European Integration*, 32(1), 77–96.
- Boldrin M. et Canova F. (2001) Europe's regions: Income disparities and regional policies, *Economic Policy*, 32, 207–253.
- Borz G., Brandenburg H. et Mendez C. (2018) The Impact of EU Cohesion Policy on European Identity: Results from the COHESIFY Citizen Survey, Research Paper 14, Glasgow, COHESIFY.
- Breidenbach P., Mitze T. et Schmidt C. M. (2016) EU Structural Funds and Regional Income Convergence – A sobering experience, *Economic Papers*, 608, Essen, RWI.
- Brunazzo M. (2016) The history and evolution of Cohesion policy, in Piattoni S. et Polverari L. (dir.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 17-35.
- Capello R. et Perucca G. (2017) Understanding citizen perception of European Union Cohesion Policy: the role of the local context, *Regional Studies*, 52 (11), 1451-1463.
- Capello R. et Perucca G. (2019) Citizens' perception of Cohesion Policy: from theory to empirical evidence, *Regional Studies*, 53 (11), 1520-1530. DOI: 10.1080/00343404.2019.1587398
- Catalano S., Graziano P.R. et Bassoli M. (2015) Devolution and Local Cohesion Policies: Bureaucratic Obstacles to Policy Integration in Italy, *Journal of Social Policy*, 44 (4), 747-768.
- Commission européenne (2010) EUROPE 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2010) 2020 final, 3 mars 2010.
- Commission européenne (2014) Investissement dans l'emploi et la croissance. La promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE. Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2015) Synergies between the Asylum Migration and Integration Fund (AMIF) and other EU funding instruments in relation to reception and integration of asylum seekers and other migrants.
- Commission européenne (2016a) Commission Staff Working Document: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, SWD (2016) 318 final, 19 septembre 2016.
- Commission européenne (2016b) European Social Fund (ESF) 2007 – 2013 ex-post evaluation: Supporting the integration of disadvantaged groups into the labour market and society. Executive Summary, Bruxelles.
- Commission européenne (2017a) Ma région, mon Europe, notre futur. Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2017b) Citizens' awareness and perception of European regional policy, Flash Eurobaromètre 452, Briefing note.
- Commission européenne (2018a) Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile et migration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, COM(2018) 375 final, 29 mai 2018.
- Commission européenne (2018b) Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen plus (FSE+), COM (2018) 382 final, 30 mai 2018.
- Cour des comptes européenne (2017) Chômage des jeunes : les politiques de l'Union européenne ont-elles changé le cours des choses? Évaluation de la garantie pour la jeunesse et de l'initiative pour l'emploi des jeunes, Rapport spécial, 5/2017, JO C 108/06 du 6 avril 2017.

- Dall'erba S. et Le Gallo J. (2008) Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis, *Regional Science*, 87 (2), 219-244.
- Davies S. (2017) Does Cohesion policy work? Meta-Review of Research on the Effectiveness of Cohesion policy, European Policy Research paper 99, Glasgow, University of Strathclyde.
- Di Cataldo M. et Monastiriotes V. (2018) Regional needs, regional targeting and regional growth: an assessment of EU Cohesion Policy in UK regions, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1498073 (online preview ahead of print).
- Elia L., Santangelo G. et Schnepf S. V. (2015) Synthesis report on the 'Pilot projects to carry out ESF related counterfactual impact evaluations', Commission européenne, EUR27622, doi: 10.2788/263246
- Esposti R. et Bussoletti S. (2008) Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach, *Regional Studies*, 42 (2), 159-173.
- Eurostat (2019) People at risk of poverty or social cohesion, online data (online data code: ilc_peps01). https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion [Consulté le 09.08.2019]
- Fargion V. et Profeti S. (2016) The social dimension of Cohesion policy, in Piattoni S. et Polverari L. (dir.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 475-490.
- Fiaschi D., Lavessi A.M. et Parenti A. (2018) Does EU Cohesion Policy Work? Theory and Evidence, *Journal of Regional Science*, 58 (2), 386-423.
- Fratesi U. et Wishlade F.G. (2017) The Impact of European Cohesion Policy in different contexts, *Regional Studies*, 51 (6), 817-821.
- Grabbe H. (2002) European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, *International Political Science Review*, 23 (3), 249-268.
- Graziano P. R. (2013) *Europeanization and Domestic Policy Change. The case of Italy*, Abingdon, Routledge.
- Huguenot-Noel R., Hunter A. et Zuleeg F. (2018) Research for REGI Committee – Future links between structural reforms and EU cohesion policy, Bruxelles, Parlement européen, Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion.
- Lecerf M. (2019) European Social Fund Plus (ESF+) 2021–2027. EU Legislation in Progress 2021–2027 MFF, Research Service Briefing, Parlement européen.
- Manzella G. P. et Mendez C. (2009) The turning points of EU cohesion policy, Report Working Paper to Barca Report.
- Mohl P. et Hagen T. (2010) Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, *Regional Science and Urban Economics*, 40 (5), 353-365.
- Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini et Metis GmbH (2016) ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007-2013. EU synthesis report – final version Contract VC/2015/0098, Bruxelles, Commission européenne.
- Piattoni S. et Polverari L. (à paraître) Cohesion Policy and European Union Politics, in Oxford Encyclopaedia of European Union Politics, Oxford, Oxford University Press. doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1160
- Percoco M. (2016) Impact of European Cohesion Policy on regional growth: does local economic structure matter?, *Regional Studies*, 51 (6), 833-843.
- Polverari L. (2019) Migration: What Role for Regional Policy, European Policy Research Paper, 110, Glasgow, University of Strathclyde Publishing.
- Rodríguez-Pose A. (2017) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 189-209.

- Rodríguez-Pose A. et Di Cataldo M. (2015) Quality of government and innovative performance in the regions of Europe, *Journal of Economic Geography*, 15 (4), 673-706.
- Rodríguez-Pose A. et Garcilazo E. (2015) Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, *Regional Studies*, 49 (8), 1274-1290.
- Rodríguez-Pose A. et Novak K. (2013) Learning processes and economic returns in European Cohesion policy, *Investigaciones Regionales*, 25, 7-26.
- Rodríguez-Pose A. et Fratesi U. (2004) Between development and social policies: The impact of European structural funds in Objective 1 regions, *Regional Studies*, 38 (1), 97-113.
- Sabato S., Corti F., Vanhercke B. et Spasova S. (2019) Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union, Bruxelles, Comité économique et social européen.
- Sanderson E., Wells P. et Wilson I. (2016) Resilience and involvement: the role of the EU's Structural and Investment Funds in addressing youth unemployment In Bachtler, J., Berkowitz, P, Hardy, S. et Muravska T. (dir.) *EU cohesion policy: reassessing performance and direction*, Abingdon, Routledge, 127-139.
- Simler K. (2016) Pinpointing poverty in Europe: new Evidence for Policy Making, Washington, World Bank Group.
- Tosun J., Speckesser S., Jensen C. et O'Reilly J. (2017) The Absorption of Structural and Investment Funds and youth unemployment: an empirical test, in Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S. et T. Mouravska (dir.) *EU Cohesion Policy: reassessing Performance and Direction*, Abingdon, Routledge, 151-168.
- Zeitlin J. et Pochet P. avec Magnusson L. (dir.) (2005) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.

Tous les liens ont été vérifiés le 24 novembre 2019.

Conclusions : les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE

Bart Vanhercke, Slavina Spasova, Dalila Ghailani et Philippe Pochet

Introduction

Cette édition, qui célèbre le 20^e anniversaire du *Bilan social de l'Union européenne*, analyse les principales évolutions, au cours des deux dernières décennies, de ce que l'on appelle fréquemment l'« Europe sociale »¹. Parmi les questions clés abordées dans ce volume, citons les suivantes : *quelle a été la place de la dimension sociale au cours de la crise financière et économique ? Qui a conduit et qui a freiné l'élaboration des politiques sociales de l'UE ? De quels instruments l'UE dispose-t-elle pour les politiques de « correction du marché » ? Enfin, quelles sont les prochaines étapes de la mise en œuvre de la dimension sociale de l'UE, en particulier dans le contexte du socle européen des droits sociaux ?*

Ces conclusions sont structurées comme suit. La section 1 présente une chronologie analytique des principales évolutions de la dimension sociale de l'UE au cours des vingt dernières années. La section 2 rebondit sur les messages clés transmis par les auteurs des chapitres de l'ouvrage, en mettant l'accent sur les développements à long terme dans les principaux domaines de la politique sociale de l'UE : relations industrielles, protection sociale et inclusion sociale, coordination de la sécurité sociale et égalité des genres. Cette section met également en évidence la manière dont l'UE intervient de plus en plus dans le domaine social, en recourant à divers instruments politiques. La section 3 aborde certains des débats récents concernant l'agenda social de l'UE sous la nouvelle Commission von der Leyen. La section 4 propose des recommandations politiques qui s'appuient sur les analyses présentées dans l'ouvrage.

1. La dimension sociale de l'UE : vingt ans de vicissitudes

Identifier les étapes du développement de la dimension sociale de l'UE est un exercice difficile, notamment parce que cette « dimension » englobe une variété de domaines politiques² connaissant des évolutions temporelles parfois différentes³. Pour des raisons

1. Pour une analyse des concepts tels qu'« Europe sociale » et « modèle social européen », voir Pochet (2019) et Crespy (2019).
2. Y compris certains domaines politiques qui n'ont pas été abordés dans ce volume, notamment la santé et la sécurité au travail. Voir toutefois Vogel (2018).
3. Cela transparaît par exemple dans les chapitres de Tricart et Vanhercke (ce volume), qui identifient des étapes quelque peu différentes pour décrire, respectivement, l'évolution historique du dialogue social européen et de la méthode ouverte de coordination.

analytiques et pédagogiques, il nous semble utile de saisir le développement de la dimension sociale de l'UE en trois grandes périodes, en nous inspirant de Pochet (ce volume) et de Verdun et d'Erman (ce volume).

1.1. Du traité d'Amsterdam à la stratégie de Lisbonne révisée : la « période sociale » (1997-2005)

Les années 1997-2005 sont souvent qualifiées de « période sociale » (Pochet ce volume), qui résulterait des critiques formulées à l'encontre du traité de Maastricht. Cette période a été marquée par un contexte particulier. Tout d'abord, l'élargissement en 1995 à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède a vu l'adhésion à l'UE de trois pays riches dotés de modèles de protection sociale solides et contributeurs nets au budget. Ensuite, entre 1997 et 2003, la majorité des États membres de l'UE ont eu des gouvernements sociaux-démocrates ou socialistes, seuls ou en coalition avec d'autres partis : en 1999, pas moins de onze gouvernements nationaux sur quinze étaient dirigés par des partis sociaux-démocrates. La combinaison de ces deux facteurs a donné lieu à une nouvelle approche des questions sociales : une convergence autour des meilleures pratiques, plutôt qu'une pression à l'harmonisation par la législation. Simultanément, l'élargissement aux pays nordiques a permis à la Commission d'élargir le champ d'application de la politique d'égalité des genres pour y inclure les questions relatives à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (Guerrina, ce volume).

Cette période sociale peut être considérée comme une continuation de la décennie précédente : celle de la fin des années 1980 et des années 1990, marquée par « les premiers exemples de politique sociale menée indépendamment de l'intégration économique » (Verdun et d'Erman ce volume). Parmi les jalons sociaux des années 1990, on peut citer l'accord de Maastricht sur la politique sociale (1992), le traité d'Amsterdam (1997) et la mise en œuvre de son nouveau chapitre sur l'emploi via la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), qui peut être considérée comme une méthode ouverte de coordination (MOC) avant la lettre. Ces étapes ont été suivies par le lancement de la stratégie de Lisbonne (2000), qui a légitimé le lancement de MOCs dans une grande variété de domaines politiques. Dans plusieurs cas, les acteurs de la politique sociale avaient comme motivation essentielle de parvenir à une situation équitable par rapport à leurs homologues économiques (Crespy 2019 ; Vanhercke 2016).

Dans le même temps, et malgré de formidables obstacles institutionnels et politiques, l'UE a continué à accumuler des mandats réglementaires importants dans les domaines de l'emploi, de la politique sociale et de la lutte contre les discriminations (Vandenbroucke avec Vanhercke 2014). Ce fut le cas pour l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes au travail⁴ (2002/73/CE) et l'égalité en matière d'accès aux services (2004/113/CE). Ce fut également le cas de la santé et de la sécurité au travail : la directive-cadre européenne sur la sécurité et la santé au travail (89/391 CEE) a donné naissance à une série de directives sur des dangers spécifiques, tels que

4. Plus particulièrement en ce qui concerne l'accès à l'emploi, la formation et la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

l'exposition à des agents chimiques (98/24/CE), à des agents biologiques (2000/54/CE) et à des champs électromagnétiques (2004/40/CE)⁵. La Commission européenne a poussé l'interprétation de la « santé et de la sécurité » aussi loin que possible pour élaborer un programme sur les conditions de travail et les droits des travailleurs, qui a compris, au cours de cette « période sociale », la très contestée directive sur le temps de travail (2003/88/CE). En ce qui concerne l'égalité de traitement, la législation portait sur l'origine raciale ou ethnique (2000/43/CE) et sur l'emploi (2000/78/CE). Enfin, le règlement 883/2004 a étendu le champ d'application matériel de la législation européenne sur la sécurité sociale aux prestations de préretraite et de paternité (Cornelissen et De Wispelaere, ce volume).

L'« ère Delors » (1985-1994) a également constitué l'âge d'or du dialogue social européen, qui s'est traduit par plusieurs accords majeurs entre les partenaires sociaux, notamment sur le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997) et les contrats à durée déterminée (1999) — trois accords qui ont ensuite été transposés dans des directives européennes (Tricart ce volume). Le dialogue social sectoriel européen et le dialogue interprofessionnel ont également connu des avancées, qui se sont traduites par des accords « autonomes » (ou volontaires), c'est-à-dire des accords mis en œuvre par les partenaires sociaux nationaux dans des domaines tels que le télétravail (2002) et le stress (2004) (Pochet, ce volume ; Tricart, ce volume).

La proclamation (en 2000) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui a été intégrée au traité de Lisbonne en 2009, a constitué un autre événement majeur de cette période. Enfin, dans le cadre du débat sur le rôle des salaires dans une union monétaire, diverses formes de coordination salariale ont vu le jour au niveau européen. Le processus de Cologne (1999), auquel ont participé la Banque centrale européenne (BCE), la Commission, les États membres et les partenaires sociaux, a été la première (et en fait la dernière) tentative de ce type au niveau européen.

Il convient de noter que même pendant cette période « sociale », les progrès dans le développement de l'Europe sociale ont été difficiles : la santé et la sécurité au travail ont été mises à l'écart de l'agenda social, et la nouvelle approche d'« intégration de la dimension de genre » lancée en 1997 s'est avérée difficile à mettre en œuvre (voir Guerrina, ce volume et la section 2.4). Dans le même ordre d'idées, l'âge d'or du dialogue social a également été une période d'incertitudes, parfois de désillusions — par exemple, les négociations sur le travail intérimaire, qui se sont soldées par un échec en 2001 (Tricart, ce volume).

Pour diverses raisons les vents étaient devenus défavorables à la dimension sociale de l'Europe à la fin de cette période. Tout d'abord, les partis sociaux-démocrates perdaient les élections et se voyaient progressivement supplantés — dans les parlements et gouvernements des États membres et au Parlement européen — par les partis conservateurs et de droite. La machine législative de l'UE s'est également ralentie dans

5. D'autres directives concernent l'exposition aux agents cancérigènes ou mutagènes au travail (2004/37/CE), les risques liés aux atmosphères explosives (1999/92/CE), les risques liés aux vibrations (2002/44/CE) et les risques liés au bruit (2003/10/CE).

le domaine social, suite à l'élargissement de l'UE à l'Europe centrale et orientale en 2004, tandis que l'efficacité de la coordination « souple » des politiques était de plus en plus remise en question par les chercheurs et les décideurs politiques (Crespy 2019 ; Vanhercke ce volume).

1.2. Des élargissements à la crise : la dimension sociale européenne remise en question (2005-2015)

À partir de 2005, le déclin progressif de la politique sociale de l'UE a été accéléré par une série d'évolutions historiques importantes : l'élargissement à l'Europe centrale et orientale, la montée des gouvernements de droite et, plus particulièrement, la crise financière et économique de 2007-2008.

La première évolution — les élargissements successifs de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (en 2004, 2007 et 2013) — a ajouté treize nouveaux États membres, sans budget supplémentaire pour assurer la convergence économique, sociale et territoriale. De plus, les études montrent le rôle limité des questions de politique sociale lors des négociations d'élargissement (de la Porte 2001). La deuxième évolution a été constituée par le glissement politique vers des gouvernements nationaux de centre droit ou de droite : lors des élections européennes de 2004, les partis de droite regroupés au sein du Parti populaire européen (PPE) ont remporté une victoire écrasante sur les partis sociaux-démocrates et socialistes (S&D), un fait qui s'est répété en 2009. En conséquence, la deuxième Commission Barroso (2010-2014) a penché exagérément à droite, avec seulement six commissaires sociaux-démocrates sur 27.

Le troisième facteur, sans doute le plus important, est la crise financière mondiale qui a débuté en 2007-2008 et s'est rapidement transformée en une crise de la dette souveraine dans de nombreux États membres de l'UE. Les politiques budgétaires nationales — qui mettent l'accent sur les décisions en matière de recettes fiscales et de dépenses — ont fait l'objet d'un examen plus attentif, l'UE ayant mis au point de nouvelles formes de gouvernance économique pour remédier aux défaillances de l'union monétaire dans le contexte de la crise. Les effets de l'Union économique et monétaire (UEM) ont donc été indirects, mais puissants : les recommandations normatives supranationales en matière de choix budgétaires des États visaient à maintenir la stabilité de l'euro tandis que les débats politiques au sein de ces États quant à la manière de se conformer au pacte de stabilité et de croissance ont entraîné des discussions sur les domaines dans lesquels les dépenses publiques devaient être réduites — les politiques sociales étant souvent perdantes (Verdun et D'Erman ce volume). Dans ce contexte, la BCE a saisi l'occasion de jouer un rôle clé et de promouvoir des réformes structurelles. Ses recommandations ont souvent été motivées par des considérations d'austérité budgétaire et se sont fréquemment heurtées aux besoins nationaux d'une hausse des dépenses publiques en matière de programmes sociaux (*ibid.*). Les réformes promues étaient souvent liées à la libéralisation et à la déréglementation des marchés du travail (Crespy 2019).

La pire crise économique mondiale depuis la Grande Dépression a sans doute été l'un des événements les plus visibles et les plus importants qui aient influencé les dispositions

institutionnelles applicables à la dimension sociale de l'UE. La crise financière de 2007 « est ainsi devenue, bien qu'indirectement, une crise secondaire de la politique sociale » (Verdun et d'Erman ce volume), non seulement en raison des perspectives négatives en matière de renforcement de l'Europe sociale, mais aussi parce qu'elle a conduit à une dégradation du niveau des droits sociaux des travailleurs et citoyens (Crespy 2019 ; Crespy et Schmidt 2018). Alors qu'il semblait, au moment de son lancement en 2010, que les questions sociales et d'emploi avaient gagné en visibilité dans la stratégie Europe 2020, les premières expériences du Semestre européen — lancé en 2011 — ont semblé confirmer les pires craintes des détracteurs, à savoir que le nouveau cadre intégré de coordination des politiques de l'UE entraînerait un changement de paradigme : la subordination des objectifs de cohésion sociale à la consolidation budgétaire, à l'austérité et à la réduction des prestations sociales imposées par les acteurs de la politique économique (Vanhercke ce volume).

Pris ensemble, les trois évolutions historiques décrites ci-dessus ont impliqué une période de vicissitudes pour la dimension sociale de l'UE, qui a duré près d'une décennie. Ce fut notamment le cas pour le dialogue social européen : bien qu'il fasse « partie de l'ADN de l'Union » (Tricart ce volume), il s'est progressivement transformé en un « dialogue de sourds » sous la Commission Barroso (2004-2014). Cette période a été marquée par la méfiance, voire l'hostilité croissante de la Commission à l'égard des avancées de la législation sociale résultant des accords entre partenaires sociaux européens. Elle s'est ajoutée au durcissement de la position de BusinessEurope et aux difficultés rencontrées par les syndicats pour créer un rapport de force transnational favorable (voir aussi Crespy 2019). Comme le décrit Vanhercke (ce volume), un autre instrument politique de l'UE a traversé une période de turbulences sous la Commission Barroso : la méthode ouverte de coordination (MOC). En effet, suite à l'évaluation accablante portée par Wim Kok (2004) sur les premières années de la stratégie de Lisbonne, l'enthousiasme post-Lisbonne pour la MOC a connu une fin plutôt abrupte. La stratégie de Lisbonne II relancée à partir de 2005 s'est concentrée sur l'emploi et la croissance, négligeant largement les piliers sociaux et environnementaux de la stratégie initiale. Avec la simplification, voire la suppression, d'un large éventail de processus de la MOC, les MOC inclusion sociale, pensions et santé et soins de longue durée, jusqu'alors distinctes, ont été fusionnées (rationalisées dans le jargon de l'UE) en une seule MOC protection sociale et inclusion sociale (désormais « MOC sociale »), en marge de la stratégie de Lisbonne II (*ibid.*).

Il n'est peut-être pas si surprenant que, dans ce nouveau contexte économique et politique, la Cour de justice de l'UE (CJUE) ait commencé à remettre en question l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la politique sociale européenne : l'égalité de traitement (au sein d'un État membre) entre les travailleurs permanents et les travailleurs européens mobiles en provenance d'autres États membres. Quatre affaires ont changé la donne (*Laval* et *Viking* en 2007, *Rüffert* et *Luxembourg* en 2008) et élargi le champ — déjà étendu — des restrictions potentielles aux dispositions relatives à la libre circulation, en donnant l'impression d'adopter une approche de « marché sans règles ». Ce faisant, la CJUE semble avoir donné la priorité aux libertés de marché sur les objectifs sociaux (Garben ce volume ; Ghailani 2008 et 2009). Ces affaires ont *de facto* permis le dumping social, non pas entre des pays ayant des normes et des

niveaux de protection différents, mais au sein d'un même pays entre des travailleurs de différentes nationalités (Pochet 2019). Garben (ce volume) souligne que c'est peut-être « en réponse aux critiques formulées à l'encontre de cette position endurcie à l'égard des normes en matière de travail que la CJUE ait réajusté sa jurisprudence au bénéfice de l'autonomie de la régulation sociale nationale dans deux arrêts plus récents ». Cependant, ceux-ci « ne modifient pas le point de principe de *Viking* et *Laval* selon lequel les actions collectives entreprises par les travailleurs doivent respecter les droits de libre circulation des entreprises dans le marché intérieur » (*ibid.*).

Le fait qu'à partir de 2005, l'Europe n'ait plus de paradigme central en matière de politique sociale ne signifie pas que l'Europe sociale ait été complètement sacrifiée sur l'autel des politiques économiques et monétaires. En effet, comme le montrent les chapitres de ce livre, cette période a également été caractérisée par quelques avancées majeures dans le domaine social. Par exemple, en 2010, le règlement 1408/71 sur la coordination de la sécurité sociale a été étendu aux ressortissants de pays tiers, leur offrant la même protection, en termes de sécurité sociale, qu'aux citoyens de l'UE se déplaçant à l'intérieur de l'UE (Cornelissen et De Wispelaere ce volume). Même si O'Dwyer (2018 : 749) souligne que « les inégalités entre les sexes ont persisté et se sont aggravées sous le nouveau régime de gouvernance économique de l'UE », Guerrina (ce volume) attire l'attention sur pas moins de trois directives qui ont donné un nouvel élan à l'agenda européen en matière d'égalité dans la période post-Lisbonne : elles traitent de l'égalité entre les hommes et les femmes pour les travailleurs indépendants (2010/41/UE), du congé parental (2010/18/UE) et de la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes (2011/36/UE). On pourrait ajouter à cette liste la refonte de la directive sur l'égalité de traitement (2006/54/UE).

En ce qui concerne le dialogue social, l'essoufflement de la Commission Barroso n'a pas empêché certains progrès, notamment une analyse conjointe des changements sur le marché du travail (2007) et la conclusion d'accords autonomes sur le harcèlement et la violence au travail (2007) et sur les marchés du travail inclusifs (2010). Au cours de cette période, une autre avancée majeure a eu lieu dans le cadre du Semestre : Zeitlin et Vanhercke (2018) affirment qu'une « socialisation » partielle, mais progressive du Semestre s'est produite entre 2011 et 2016, ce qui a conduit à : a) mettre davantage l'accent sur les objectifs sociaux dans les priorités et les messages clés du Semestre, y compris les recommandations spécifiques par pays (RSP) ; b) intensifier le suivi social et l'examen des réformes nationales ; et c) renforcer le rôle décisionnel des acteurs européens dans le domaine social et de l'emploi. Il convient d'ajouter qu'à la suite de discussions difficiles avec les États membres, le président de la Commission, M. Barroso, a réussi en personne à convaincre les chefs d'État et de gouvernement d'accepter le tout premier objectif chiffré de l'UE en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, à savoir sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion en 2020, par rapport à 2008. Parmi les autres initiatives politiques importantes de cette période figurent le paquet d'investissement social et la garantie pour la jeunesse, tous deux lancés par le commissaire László Andor en 2013.

En ce qui concerne les fonds structurels, une réforme particulièrement importante a été introduite en 2013 : la politique de cohésion a été alignée sur les objectifs de la stratégie

Europe 2020 et du Semestre européen (Graziano et Polverari ce volume). De manière tout aussi importante, le règlement sur les dispositions communes de 2013 a renforcé la dimension sociale de plusieurs façons. Tout d'abord, il a introduit un objectif thématique consacré explicitement à la promotion de l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté et la discrimination (OT9). Deuxièmement, il a affecté un minimum de 20 % du Fonds social européen (FSE) aux initiatives d'inclusion sociale. Troisièmement, il a fixé des conditions *ex ante* spécifiques sur la pauvreté, les soins de santé, l'inclusion des Roms et le décrochage scolaire précoce, exigeant des États membres qu'ils adoptent des cadres stratégiques nationaux ou régionaux sur ces thèmes politiques (*ibid*)⁶.

En d'autres termes, malgré l'élargissement de l'UE, les gouvernements de droite d'une majorité d'États membres (favorables au recours à des politiques d'austérité et de maîtrise des coûts pour gérer la crise) et la nouvelle gouvernance économique de l'UE, les acteurs des affaires sociales ont pu faire avancer leur programme politique dans une certaine mesure. Vanhercke (2013) a fait référence à un certain nombre d'activités de politique sociale menées discrètement par les fonctionnaires européens et les acteurs sociaux, et souligné le retour progressif des questions sociales dans une période encore largement dominée par l'austérité. Malgré ces avancées dans le domaine social, l'impact des évolutions historiques décrites ci-dessus montre à quel point le domaine social est fragile : il est « simultanément imbriqué dans, et soumis aux forces de la gouvernance économique de l'UE » (Verdun et D'Erman ce volume).

1.3. La Commission Juncker : un renouveau de la politique sociale, avec quelques réserves (2015-2019)

Dans un discours au Parlement européen en octobre 2015, au cours duquel il a annoncé son ambition pour l'UE d'obtenir une note sociale « triple A », le président élu de la Commission, M. Juncker, a déclaré que le Semestre ne devrait pas être considéré comme un simple processus économique et financier, mais qu'il devrait prendre en compte la dimension sociale, y compris dans les RSP (Juncker 2015). Dans un contexte d'après-crise largement dominé par les discussions autour du Brexit, Juncker a promis une relance de la dimension sociale de l'UE, et l'a mise en place, notamment par la proclamation solennelle d'un socle européen des droits sociaux (SEDS) en novembre 2017. Le SEDS peut être considéré comme un changement de cap : même si sa motivation demeure ancrée dans le paradigme de la croissance économique, son libellé a rapidement donné à la Commission la capacité de développer un nouvel agenda social pour l'UE. En un laps de temps relativement court, cela a conduit à l'adoption (dans la plupart des cas à la suite de négociations longues et difficiles avec les États membres) de plusieurs directives (sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et sur des conditions de travail transparentes et prévisibles), à la création d'une Autorité européenne du travail et à une recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs

6. Le règlement sur les dispositions communes de 2013 comprenait également de nouveaux instruments (ou des instruments réformés) tels que l'initiative pour l'emploi des jeunes, le programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) (Graziano et Polverari ce volume).

salariés et indépendants. La section 3 ci-dessous examine comment, après son adoption politique par la nouvelle Commission von der Leyen, le SEDS continue à offrir un cadre favorable à « une Europe sociale forte pour des transitions justes ».

Comme l'explique Vanhercke (ce volume), la forte pression exercée par le cabinet Juncker pour intégrer immédiatement le socle européen des droits sociaux dans le cycle en cours du Semestre (y compris les lignes directrices pour l'emploi) a également permis aux acteurs des affaires sociales, en particulier à la DG EMPL, de demander une meilleure prise en compte des défis sociaux et de l'emploi dans le processus de coordination. Par exemple, le rapport conjoint sur l'emploi 2018 (*Joint Employment Report – JER*) a présenté un nouveau tableau de bord social pour suivre les performances des États membres par rapport aux principes clés du SEDS via douze indicateurs principaux. La Commission Juncker a également introduit une série d'innovations importantes pour : a) la conception et le calendrier des documents clés du semestre et b) l'organisation des directions générales de la Commission chargées du processus (notamment le renforcement de la DG EMPL). Ces innovations ont contribué à une plus grande socialisation du contenu politique du Semestre ainsi que de ses procédures de gouvernance. La principale nouveauté du Semestre européen 2019 a été le renforcement des liens entre le Semestre et le financement de l'UE (Vanhercke ce volume).

Sous la Commission Juncker, la question de la santé et de la sécurité, notamment en matière de cancers professionnels, semble être sortie du frigo, même si Vogel (2018) prévient qu'« une hirondelle ne fait pas le printemps ». La Commission Juncker a également relancé le dialogue social européen en 2015 et a créé les conditions pour que les partenaires sociaux soient plus étroitement impliqués dans la gouvernance du Semestre européen (Sabato *et al.* 2017). Les partenaires sociaux ont conclu un accord autonome sur le vieillissement actif (2017). En 2016, la Commission a également proposé d'autres modifications importantes de la législation européenne en matière de sécurité sociale, notamment dans les domaines de la législation applicable, du chômage et des soins de longue durée. La proposition contenait également une série de dispositions visant à lutter contre la fraude et les abus : à l'heure où nous écrivons ces lignes, la proposition reste bloquée au Conseil (Cornelissen et De Wispelaere ce volume).

Les propositions faites par la Commission Juncker pour la prochaine période de programmation (2021-2027) semblent également renforcer la dimension sociale : un nouveau FSE+ encore plus aligné sur le Semestre européen, une plus grande affectation des fonds aux mesures favorisant l'inclusion sociale (25 %) et des seuils d'investissement minimum pour les mesures soutenant l'emploi des jeunes et l'activation des jeunes et des plus vulnérables. Un des cinq nouveaux objectifs politiques consiste à soutenir la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (Graziano et Polverari ce volume).

Au vu de ces initiatives et d'autres, la Commission Juncker a expliqué qu'elle était l'une des Commissions les plus socialement engagées (si pas *la plus*) depuis le début des années 1990. Ce contraste flagrant avec les Commissions Barroso faisait-il partie d'un plan bien ficelé visant à créer une forte dimension sociale, ou s'agissait-il plutôt de la « dernière chance » de la Commission de « reconstruire son credo social » (Garben ce volume ; Pochet, ce volume) après des années de politiques d'austérité et d'agitation dans

les États membres, notamment le vote du Brexit en 2016 et la montée du nationalisme ? La question reste à trancher.

S'il est vrai que la Commission Juncker a suscité un renouveau de la politique sociale, quelques réserves s'imposent. Par exemple, certains chercheurs et acteurs sociaux sont moins optimistes quant à la socialisation en cours du Semestre : sa conception a institutionnalisé l'approche moins prescriptive (« soft ») de l'UE dans des domaines de politique sociale longtemps considérés comme des prérogatives des États membres, y compris dans des domaines sensibles comme les soins de santé. Dawson (2018 : 207) souligne un paradoxe important dans la thèse de la socialisation : elle « espère sauver le Semestre européen en détournant ses processus au profit des voix sociales. Mais qu'en est-il du danger que les voix sociales soient elles-mêmes détournées, ou « intégrées » dans la logique plus large de la compétitivité et de l'adéquation au marché qui est celle du Semestre ? ».

En outre, des questions sont soulevées quant à la pertinence du tableau de bord social du SEDS, tandis que des préoccupations légitimes sont exprimées quant à la proportion élevée de RSP portant sur la politique sociale et d'emploi émises dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et de la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM). Elles relèvent en conséquence de la compétence formelle du Conseil ECOFIN, ce qui les met hors de portée des ministres des Affaires sociales. Une autre mise en garde importante s'applique au dialogue social européen : malgré son « nouveau départ » en 2015, cette pierre angulaire de la dimension sociale de l'UE est toujours en crise dans la mesure où les employeurs refusent de plus en plus de négocier et que la Commission continue à décourager la mise en œuvre législative des accords conclus par les négociations collectives au niveau européen — l'exemple le plus récent portant sur un accord relatif au secteur de l'administration centrale (Tricart ce volume).

2. Évolution des principaux domaines de la politique sociale au cours des deux dernières décennies

Cette section présente les idées essentielles des différents chapitres du livre, en se concentrant sur la manière dont l'UE a traité ses principales politiques sociales au moyen de divers instruments politiques : la législation européenne, le dialogue social, la coordination des politiques et le financement de l'UE.

2.1. Créer des droits sociaux : coordination de la sécurité sociale et dialogue social

En écrivant sur les réalisations, les controverses et les défis de la coordination européenne de la sécurité sociale, Cornelissen et De Wispelaere (ce volume) soulignent que les chiffres sur le nombre de personnes bénéficiant des règlements de coordination européenne révèlent un « État-providence européen » caché. En effet, un système européen de protection sociale sophistiqué pour les personnes mobiles, basé sur des techniques de coordination de haute qualité, a été développé sur une période de 60 ans.

Il est intéressant de noter que, sous certains aspects, les règlements de coordination assurent une protection sociale qui va au-delà de la simple coordination, en créant certains droits dont les citoyens ne bénéficieraient pas autrement. Toutefois, au cours des 20 dernières années, et surtout depuis la crise de 2008, certaines de ces dispositions ont été remises en question par crainte du « tourisme social » et du « dumping social ».

Dans le contexte de ces débats sensibles, la Commission a présenté en 2016 une proposition pour réviser les règles de coordination. Près de quatre ans plus tard, le texte est toujours en négociation et bloqué au Conseil, ce qui montre la complexité et la sensibilité des questions en jeu. Certains des principaux défis et controverses abordés dans ce chapitre concernent l'exportation des prestations de chômage et des prestations familiales, la totalisation des périodes d'assurance pour les prestations de chômage, l'accès aux prestations minimales de subsistance pour les personnes inactives et les règles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale (y compris dans le contexte des détachements intracommunautaires). Toutefois, soulignent les auteurs, ces règlements sont encore en cours d'élaboration et, quelle qu'en soit l'issue, ils ne constitueront qu'un nouvel épisode d'une histoire faite de 60 ans d'adaptation des règlements de coordination à l'évolution du temps. Outre la question du non-recours aux droits de sécurité sociale par les travailleurs migrants, les auteurs soulèvent cette question clé : *est-il vraiment logique qu'une personne qui ne travaille que de manière marginale dans un autre État membre soit soumise à la législation de sécurité sociale de cet État membre ?*

Le dialogue social européen est un autre instrument clé pour la création de droits sociaux, notamment pour les travailleurs. Cependant, comme le montre Tricart (ce volume), depuis son âge d'or sous les Commissions Delors (1985-1994) — lorsqu'existait un accord entre les institutions de l'UE et les partenaires sociaux sur la nécessité d'un tel instrument pour achever le marché unique — le dialogue social n'a cessé de décliner. Il a atteint son point le plus bas sous les Commissions Barroso (2005-2014), une période dominée par la crise financière, durant laquelle l'UE a organisé sa gouvernance autour d'une logique économique néolibérale. La concertation sociale s'est ainsi progressivement réduite à un exercice cosmétique qui a sapé l'impact des négociations collectives au niveau européen. En fait, après avoir joué un rôle essentiel pendant de nombreuses années, la Commission offre désormais un soutien très sélectif, c'est-à-dire limité aux initiatives des partenaires sociaux en accord avec ses politiques.

Bien que Tricart apprécie positivement les développements connus sous la Commission Juncker, qui a tenté de revitaliser le dialogue, il souligne les fragilités de cette tentative : elles sont visibles, par exemple, dans les tensions entre les partenaires sociaux concernant les initiatives REFIT et « Mieux légiférer » de la Commission et les débats houleux sur de nombreuses questions, notamment l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure, qui allait devenir un symbole de l'hostilité de la Commission aux accords issus du dialogue social sectoriel (Vogel 2018). Plus généralement, selon l'auteur, la nouvelle Commission européenne devrait changer d'attitude vis-à-vis de la législation issue des négociations collectives européennes, notamment dans le but de restaurer la confiance entre les parties concernées.

2.2. La Cour de justice : trouve-t-elle encore un équilibre entre les droits économiques et sociaux ?

La prééminence de la dimension économique sur la dimension sociale — surtout pendant les années de crise — se reflète également dans le rôle joué par la CJUE au cours des vingt dernières années. Comme le montre Garben (ce volume), les droits sociaux ont régulièrement été minimisés lorsqu'ils entraient en conflit avec les droits ou libertés économiques fondamentaux du marché intérieur et de la Charte, et en particulier avec la liberté d'entreprise. Des arrêts tels que *Viking*, *Laval*, *Alemo-Herron* et *AGET* génèrent une asymétrie, donnant la priorité aux intérêts économiques sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Ces jugements sont problématiques non seulement d'un point de vue social, mais aussi parce que des décisions politiques très sensibles sont prises par le pouvoir judiciaire. Les droits économiques acquièrent ainsi un statut constitutionnel, presque complètement séparé des processus politiques, ce qui pose un sérieux problème démocratique. Dans son chapitre, l'auteure appelle à une interprétation des droits sociaux et économiques principalement orientée vers la garantie des (pré-)conditions nécessaires à une démocratie solide et saine à long terme, dans laquelle la dignité humaine est protégée de manière significative. Elle montre comment ces concepts abstraits peuvent être transposés en éléments spécifiques d'une interprétation juridique (améliorée) des droits économiques et sociaux en discussion dans les cas susmentionnés.

2.3. La gouvernance rigide de la gouvernance souple

Dans son chapitre, Vanhercke (ce volume) décrit la méthode ouverte de coordination (MOC) comme un instrument politique flexible et en constante métamorphose. Il distingue six étapes (ou « vies ») dans le développement de la MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC sociale) : a) l'expérimentation : la prolifération des MOC après que la méthode eut été inventée par le Conseil européen de Lisbonne en 2000 ; b) la rationalisation : le recul et la montée en puissance de la MOC sociale en 2005-2006 ; c) le renforcement des capacités : le développement des outils d'apprentissage de la MOC « dans un splendide isolement » par rapport à la stratégie de Lisbonne révisée ; d) la marginalisation de la MOC sociale au début de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen ; e) la redynamisation : le Comité de protection sociale « sauve » son processus, ouvrant la voie à la socialisation initiale du Semestre ; et enfin f) la maturité : l'approfondissement de la socialisation du Semestre sous la Commission Juncker.

Le chapitre conclut que la question de savoir si la MOC continuera à jouer un rôle significatif dans la gouvernance socio-économique de l'UE après 2020 ne dépendra pas, en fin de compte, de sa rigidité ou de sa souplesse, mais de la question de savoir si les principaux acteurs nationaux et européens continuent à l'utiliser de manière stratégique pour faire avancer leurs ambitions. Ce n'est qu'en tant que partie intégrante de la stratégie post-Europe 2020 que la MOC sociale pourra conserver son influence : elle favorisera alors une convergence sociale ascendante et, en définitive, complètera et contrebalancera la coordination budgétaire et macroéconomique. Une telle stratégie n'est cependant pas sans risques (*ibid.*).

2.4. Vingt ans d'intégration de la dimension de genre : « ajouter les femmes et attendre »

Dans son chapitre, Guerrina (ce volume) explique que l'introduction de l'intégration de la dimension de genre (*Gender Mainstreaming* – GM) dans le traité d'Amsterdam (1997) a offert un espace pour garantir que le genre, l'égalité et la diversité soient intégrés dans tous les domaines politiques. Toutefois, l'incapacité des décideurs politiques à déployer les outils les plus fondamentaux associés à cette approche (par exemple, les évaluations d'impact en matière de genre) en temps de crise met en évidence certaines des limites du GM. Et pourtant, le principe de l'égalité de genre a été intégré dans le discours public de l'UE et fait partie de la manière dont l'organisation se présente : malgré le fossé important entre la rhétorique et la pratique de l'UE en matière d'égalité des genres, l'idée de l'UE comme promotrice des droits des femmes est devenue l'un de ses mythes fondateurs.

Les vingt dernières années ont été marquées par d'immenses opportunités ainsi que par des déceptions pour ceux qui promeuvent l'égalité de genre. L'intégration de la dimension de genre (GM) est la stratégie et l'approche politiques privilégiées, en particulier dans le domaine de la politique de l'emploi. Toutefois, pour être efficace, l'intégration de cette dimension requiert une volonté et un engagement politiques. D'une certaine manière, l'ère post-Amsterdam a montré les limites d'une approche de l'égalité ancrée dans les rationalités économiques. Cette logique fonctionnaliste sépare le principe d'égalité de celui de la justice sociale et souligne la neutralité et la nature apolitique du principe de *mainstreaming*. Cette stratégie s'est avérée efficace en période de croissance, en particulier pour soutenir les politiques générales, mais elle alimente un régime spécifique de genre, et les structures et pratiques qui y sont associées. Bien que le principe de l'égalité de genre soit désormais ancré dans les processus et structures de l'UE, la manière dont l'intégration de la dimension de genre et l'égalité ont été interprétées par les institutions n'a entraîné aucun changement transformationnel de l'économie européenne. L'austérité et le Brexit illustrent les biais favorables à un modèle économique néo-libéral qui ne peut inclure le genre que de manière superficielle. Pour l'auteure, le socle européen des droits sociaux propose également une approche fortement marchandisée de l'égalité. Plus de vingt ans après l'inclusion de ce principe dans l'acquis communautaire, il y a encore peu de preuves que l'UE soit allée plus loin qu'une approche de type « ajouter des femmes et attendre » en matière d'égalité. Les conceptions intersectionnelles du genre, qui le traitent comme une structure de pouvoir, mettent en évidence les limites de cette approche, en particulier en temps de crise (*ibid*).

2.5. La politique de cohésion de l'UE : à la recherche de son impact social

La politique de cohésion de l'UE, et en particulier le Fonds social européen, est l'un des principaux piliers de la dimension sociale de l'UE : elle constitue sans doute la manifestation la plus tangible de la solidarité entre les régions européennes et les États membres. Là où elle concentre le plus d'investissement, elle est également reconnue et perçue comme précieuse par les citoyens européens. Comme l'expliquent Graziano

et Polverari (ce volume), depuis sa création en 1957, le FSE s'est considérablement développé, devenant la principale source de financement de la formation professionnelle et de l'aide à la recherche d'emploi. Elle est devenue encore plus essentielle à la suite de la crise économique et financière de 2008, de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen, les dépenses des fonds de l'UE étant de plus en plus subordonnées au respect des objectifs de ces cadres généraux.

Il n'existe pourtant toujours pas d'image claire de l'impact direct de la politique de cohésion sur les différentes catégories de bénéficiaires individuels. Un fossé particulièrement important demeure dans la compréhension de son impact sur la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale. C'est peut-être lié à l'hypothèse selon laquelle, si la croissance est garantie et si les disparités régionales sont réduites grâce à la politique de cohésion de l'UE, on peut s'attendre à ce que les taux de pauvreté diminuent également. Mais il n'existe pratiquement aucune preuve empirique pour étayer cette affirmation. Les auteurs demandent donc qu'une évaluation d'impact complète et systématique soit réalisée, qui aille au-delà des études de cas uniques et qui englobe tous les fonds structurels de manière intégrée. En outre, sur la base de leurs recherches, ils recommandent que les futures stratégies de l'UE, y compris la politique de cohésion, se concentrent davantage sur la « croissance inclusive » et soutiennent davantage le renforcement des capacités administratives des institutions nationales et régionales afin d'augmenter les taux d'absorption et d'encourager la rapidité de la mise en œuvre des politiques et l'orientation vers les résultats. Bien conçue, la politique de cohésion peut être considérée comme un outil politique essentiel pour créer et renforcer une identité européenne face à la mondialisation, ainsi que comme l'un des principaux leviers pour contrer la montée de l'euroscpticisme (*ibid.*).

3. Les trois transitions et la poursuite du renforcement de la dimension sociale de l'UE

3.1. Un programme de travail pour la nouvelle Commission européenne

Cette section présente brièvement quelques-uns des principaux plans et idées avancés par l'UE en ce qui concerne la dimension sociale. Cette dimension est clairement présente dans l'ambitieux programme présenté en juillet 2019 par Ursula von der Leyen (à l'époque encore candidate au poste de présidente de la Commission européenne), qui affirme que le marché et l'économie vont de pair avec l'équité sociale et la prospérité (von der Leyen 2019). Cette intégration des objectifs sociaux est également clairement visible dans la répartition des portefeuilles (en particulier « Une économie au service des personnes », « Emploi et droits sociaux » et « Démocratie et démographie ») et des services de soutien au sein de la nouvelle Commission européenne.

En janvier 2020, la nouvelle Commission von der Leyen a publié son premier document clé décrivant les principaux instruments et idées à utiliser pour travailler à « une Europe sociale forte pour des transitions justes » (Commission européenne 2020a). Ce document reconnaît que « la justice sociale est le fondement de l'économie sociale de marché européenne et s'inscrit au cœur de notre Union » (*ibid.* : 1). Le document

suggère que l'UE est confrontée à trois grandes transitions⁷ — la neutralité climatique, la numérisation et le changement démographique — auxquelles la Commission s'est engagée à s'attaquer, notamment en vue de « réaliser pleinement les objectifs de développement durable des Nations unies » (ODD) (*ibid.*). Le socle européen des droits sociaux est présenté comme le cadre général pour garantir que ces transitions soient « socialement justes et équitables » : le socle doit être mis en œuvre par le biais d'un plan d'action (qui doit être annoncé au début de 2021) qui transforme les droits et les principes du socle en réalité. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces principes continueront de faire l'objet d'un suivi tout au long du Semestre européen, qui intégrera, à partir de 2020, les ODD et sera guidé par une stratégie annuelle de croissance durable. Les deux premières transitions abordées dans la communication (neutralité climatique et numérisation) sont bien connues (voir le « Green Deal » européen proposé en décembre 2019). Toutefois, la Commission semble accorder une attention particulière à la troisième dimension concernant la démographie. Pour aborder cette troisième grande transition, les questions des pensions et des services de soins de longue durée sont prioritaires.

Quatre domaines principaux sont examinés dans la communication de la Commission intitulée « Une Europe sociale forte pour des transitions justes » : a) l'égalité des chances et des emplois pour tous ; b) des conditions de travail équitables ; c) la protection sociale et l'inclusion sociale ; et d) la promotion des valeurs sociales européennes dans le commerce international.

3.1.1. Égalité des chances et des emplois pour tous

Comment aborder *l'égalité des chances et l'emploi pour tous* dans une économie plus verte, numérisée et vieillissante ? La Commission met principalement l'accent sur le perfectionnement, la requalification et l'éducation⁸. Bien qu'il ne s'agisse pas de nouveaux points à l'ordre du jour de la Commission — et qu'ils soient parmi les moins controversés —, ils sont maintenant réexaminés à la lumière de ces trois transitions importantes. En vue de soutenir la « reconversion économique », plusieurs initiatives et instruments devraient être présentés, notamment un Fonds pour une transition équitable (dans le cadre du plan d'investissement européen du Green Deal) visant à soutenir les régions les plus touchées par la transition écologique et un Fonds de modernisation destiné à soutenir les régions dépendantes du carbone dans leur transformation sociale et de marché. En vue de créer davantage d'emplois, la Commission a également annoncé une stratégie industrielle plus complète, ainsi qu'une stratégie spécifique pour les PME (toutes deux devant être présentées au cours du premier trimestre 2020).

Le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen Plus (FSE+) et le Fonds de cohésion continuent à jouer un rôle crucial dans la proposition de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). La Commission

7. Au-delà de ces trois principaux défis et moteurs, de nombreuses autres initiatives sont annoncées dans ce document stratégique.

8. La Commission actualisera sa Stratégie pour les compétences en Europe au cours du premier trimestre 2020, établira un nouveau cadre de coopération avec les États membres en matière d'éducation et de formation et renforcera la garantie pour la jeunesse.

préconise également un programme InvestEU, notamment pour les projets d'infrastructures sociales et les investissements dans l'éducation et les compétences. La Commission a également annoncé un plan d'action pour l'économie sociale d'ici 2021. Enfin, sous la rubrique « Promouvoir l'égalité », la Commission proposera (au cours du second semestre 2020) une nouvelle stratégie européenne en matière d'égalité entre les hommes et les femmes visant à combler l'écart de rémunération et de pension entre eux ; elle favorisera également l'accès des femmes au marché du travail, y compris aux postes de direction. Dans ce cadre, la Commission a également annoncé une nouvelle législation européenne sur le handicap, tandis que des mesures sont prévues pour favoriser l'intégration économique et sociale des ressortissants de pays tiers.

3.1.2. Des conditions de travail équitables

Le deuxième domaine couvert par la communication concerne les conditions de travail équitables. Une initiative majeure annoncée par la Commission est le lancement d'une première phase de consultation des partenaires sociaux sur la manière de garantir des salaires minimums équitables pour les travailleurs. Comme l'a déclaré le commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, M. Schmit, cette idée constitue un « changement de paradigme » pour la Commission, car dans le passé, « les fonctionnaires de l'UE avaient tendance à demander aux États membres des réductions de salaires » et « maintenant, cette logique a été inversée » (Euractiv 2020). Notez que la communication de la Commission stipule que les salaires minimums « devraient être fixés conformément aux traditions nationales, par le biais de conventions collectives ou de dispositions juridiques ». En lien avec la deuxième transition mentionnée ci-dessus, la Commission a également l'intention de présenter une loi sur les services numériques et d'organiser un sommet sur le travail via les plateformes, qui devrait améliorer les règles de responsabilité et de sécurité pour les plateformes numériques et les services et produits qu'elles offrent. En lien avec les questions de numérisation, la Commission réexaminera la stratégie en matière de santé et de sécurité au travail. En outre, il convient de mentionner que la question de la fiscalité (in)équitable (en particulier la fiscalité des plateformes) figure également à l'ordre du jour de la nouvelle Commission. Toutefois, étant donné les compétences limitées de l'UE dans ce domaine sensible, aucune proposition spécifique n'a encore été annoncée. La Commission étudiera également les moyens de promouvoir le dialogue social et la négociation collective — perçus comme extrêmement importants pour la réussite des trois transitions — notamment en soutenant les capacités des syndicats et des organisations patronales au niveau de l'UE et au niveau national.

3.1.3. Protection sociale et inclusion sociale

Dans le troisième domaine couvert, la protection sociale et l'inclusion sociale, l'agenda de la Commission est également assez ambitieux et accorde une place importante à l'idée revivifiée d'un système européen de réassurance des allocations de chômage (initialement lancé en 2012 par le commissaire aux Affaires sociales László Andor sous la Commission Barroso). D'autres propositions concernent la mise en œuvre de la recommandation de 2018 sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants, ainsi qu'un plan européen de lutte contre le cancer.

La nouvelle Commission met l'accent sur l'impact du changement démographique (un rapport sur ce sujet est annoncé pour le premier trimestre 2020) et du vieillissement. Un livre vert de la Commission (prévu pour la fin de 2020) devrait lancer un débat sur les conséquences à long terme du vieillissement, notamment en matière d'accès à des soins de longue durée abordables et de qualité, et sur les moyens de favoriser le vieillissement actif. Sous le sous-titre « Pauvreté et exclusion sociale », la communication annonce l'idée d'une garantie pour l'enfance afin de s'assurer que les enfants aient accès aux services dont ils ont besoin. Il est à noter qu'en ce qui concerne le sans-abrisme, la communication se contente d'indiquer que le phénomène « est en augmentation dans la plupart des États membres ». Il est également notable que la communication ne mentionne pas la poursuite des travaux sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, question actuellement dans l'impasse au Conseil des ministres (voir section 2.1).

3.1.4. Les valeurs sociales européennes dans le commerce international

La communication de la Commission aborde également la promotion des valeurs sociales européennes dans le commerce international : la politique commerciale européenne devrait inclure davantage de « programmes de commerce équitable » et « adopter une position ferme » sur l'application des normes internationales en matière de droits du travail. La Commission va nommer un responsable de l'application des règles commerciales et propose une approche de tolérance zéro à l'égard du travail des enfants, une idée chaleureusement accueillie par la Confédération européenne des syndicats (CES 2020). La Commission renforcera également le dialogue avec les Balkans occidentaux afin de favoriser la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux dans cette région.

Comme dans le cas du socle européen des droits sociaux, la Commission a lancé une vaste et longue consultation (jusqu'en novembre 2020) ouverte aux institutions européennes et nationales, aux partenaires sociaux et aux organisations de la société civile, dans le but d'« élaborer conjointement un plan d'action qui reflète toutes les contributions et qui soit proposé pour approbation au plus haut niveau politique » (Commission européenne 2020a : 13).

3.2. Premières réactions des parties prenantes et réexamen de la gouvernance économique

Le plan ambitieux de la Commission européenne visant à développer une Europe sociale forte pour des transitions justes est particulièrement nécessaire dans le contexte actuel d'incertitude pour l'Union européenne. Ces transitions sont inévitables et doivent être gérées de manière à ce que « personne ne soit laissé pour compte » et à ce que les menaces du nationalisme puissent être contrées. Avec la confirmation du Brexit, la nouvelle Commission devra convaincre les citoyens européens restants que l'UE constitue un espace véritablement inclusif. Ce plan ambitieux devra être soutenu par les autres institutions de l'UE et, surtout, par les États membres. Comme l'a fait remarquer le nouveau commissaire aux Affaires sociales Nicolas Schmit, la politique sociale est une

« compétence partagée » : l'exécutif de l'UE « proposera des directives si nécessaire », mais il appartient également aux pays de faire avancer l'agenda (Euractiv 2020).

De plus, le résultat des nombreuses initiatives annoncées dépendra aussi en partie de l'engagement des partenaires sociaux européens à s'impliquer dans des négociations. Comme le montre clairement Tricart (ce volume), cela ne va pas de soi. Si les syndicats ont salué le plan de la Commission, ils soulignent également les initiatives « manquantes », telles qu'un engagement clair à améliorer la santé et la sécurité au travail et un statut plus clair pour les travailleurs atypiques (CES 2020). BusinessEurope soutient de son côté l'objectif d'une économie sociale de marché au service des personnes, mais estime que la voie à suivre est celle de l'amélioration de la performance des marchés du travail et des systèmes sociaux dans tous les États membres en donnant l'espace nécessaire aux solutions du dialogue social aux niveaux européen et national. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une mesure aussi concrète et sensible que le salaire minimum, la réponse est claire : les employeurs considèrent que cette question relève de la compétence nationale et sont fermement opposés à une législation européenne en la matière. Pour l'organisation patronale, le Semestre européen reste l'outil clé pour coordonner les réformes et réaliser le socle (BusinessEurope 2020). Pour sa part, le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN 2020) souligne que le Green Deal européen ne semble pas reconnaître que les entreprises qui portent la plus grande responsabilité dans la création de l'urgence climatique devraient être taxées en conséquence, selon le principe du « pollueur-payeur ». EAPN s'inquiète également du fait que les seules initiatives européennes concrètes mises en avant sont la garantie pour l'enfance et l'égalité et l'inclusion des Roms, deux éléments cruciaux, mais insuffisants : il faudrait plutôt une stratégie européenne intégrée de lutte contre la pauvreté et un nouvel objectif européen plus ambitieux en matière de réduction de la pauvreté. Dans ses premiers commentaires sur la communication de la Commission, la Plate-forme sociale (2020) stipule plusieurs conditions minimales pour un salaire minimum adéquat (notamment un seuil minimum d'au moins 60 % du salaire national médian) et exprime l'espoir que la Commission étendra sa consultation au-delà des partenaires sociaux pour inclure les points de vue des organisations de la société civile.

Dans ce contexte, une autre initiative récente devrait être suivie de près : l'examen de la gouvernance économique lancé par la Commission européenne en février 2020. Ce réexamen économique — bien qu'il souligne l'importance de la convergence économique et fiscale et le rôle du *Two-Pack* et du *Six-Pack* — reconnaît que les instruments de gouvernance économique sont imparfaits, inefficaces et trop complexes. Dans une note de bas de page, l'examen indique que « la situation sociale et de l'emploi s'est améliorée dans tous les domaines, mais n'a pas encore retrouvé les niveaux d'avant la crise dans plusieurs États membres » (Commission européenne 2020b : 5). Le rapport reconnaît le rôle essentiel des investissements publics comme condition nécessaire pour soutenir une croissance économique durable et pour atteindre la soutenabilité à long terme.

Il est important de noter que ce réexamen de la gouvernance économique s'accompagne également, pour la première fois, d'un débat public sur le cadre de surveillance économique et budgétaire de l'UE. En ce qui concerne la dimension sociale de l'UE, le réexamen établit plusieurs parallèles avec le nouveau contexte européen : le Green Deal

et la communication susmentionnée sur une Europe sociale forte pour des transitions justes. Il est important de noter que le document souligne qu'il convient d'examiner dans quelle mesure le cadre actuel de surveillance économique et fiscale « peut soutenir les besoins de politique économique, environnementale et sociale liés à la transition vers une économie européenne numérique, efficace en termes de ressources et neutre sur le plan climatique » (*ibid.* : 17). Il s'agit clairement d'une invitation pour les acteurs sociaux — y compris les représentants des États membres au sein du Comité de l'emploi, du Comité de la protection sociale et du Conseil EPSCO — à plaider pour que la dimension sociale ne soit plus considérée comme le parent pauvre de la dimension économique (en s'appuyant notamment sur les outils de surveillance disponibles tels que le Suivi des résultats en matière d'emploi et le Suivi des performances de la protection sociale).

En ce qui concerne bon nombre des initiatives citées dans cette section, y compris celles liées aux trois transitions, nous ne disposons, au moment d'écrire ces lignes, que du titre et des bonnes intentions des institutions européennes. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au prochain *Bilan social* pour une analyse approfondie de ce qui pourrait être un plan ambitieux — ou un nouvel échec — de relance de la dimension sociale.

4. Messages clés et recommandations

Sur la base des chapitres de ce volume⁹, les messages et recommandations clés suivants sont adressés aux décideurs nationaux et européens ainsi qu'aux acteurs sociaux.

4.1. Garantir des ressources appropriées

- Les perspectives de la dimension sociale de l'UE dépendent, comme toujours, des négociations politiques et des évolutions qui sous-tendent l'intégration. Toute avancée en direction d'un approfondissement de l'intégration dans le domaine social, qui aille au-delà des mécanismes de coordination en place, nécessitera une action politique délibérée et difficile. L'UE devrait **soutenir les capacités des syndicats et des employeurs** (au niveau européen et national) ainsi que d'autres acteurs sociaux.
- Le dialogue social européen fait partie de l'ADN de l'UE, et pourtant il est dans une situation difficile. La Commission européenne devrait faire preuve d'un **engagement ferme et crédible**, et investir les ressources indispensables au rétablissement de la confiance nécessaire à la relance d'un véritable dialogue entre les partenaires sociaux.
- Il est nécessaire de mener des **recherches plus ciblées** sur les différents impacts sociaux de la politique de cohésion dans le large éventail d'interventions et de bénéficiaires qu'elle soutient. Pour ce faire, des évaluations d'impact complètes et systématiques devraient être réalisées, allant au-delà des études de cas uniques et

9. Les rédacteurs sont redevables aux auteurs des chapitres respectifs de nous avoir fait part de ces idées.

englobant tous les fonds structurels. Une attention particulière devrait également être accordée à la production de données plus fines sur la pauvreté.

- Pour obtenir un impact social plus important, davantage de ressources devraient être directement utilisées pour **financer** systématiquement **des mesures d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté**. Les futures stratégies de l'UE, notamment la politique de cohésion, devraient se concentrer encore davantage sur la « croissance inclusive », en soutenant davantage le renforcement des capacités administratives des institutions nationales et régionales afin d'augmenter les taux d'absorption, la rapidité de mise en œuvre des politiques et l'orientation vers les résultats.

4.2. La dimension sociale de l'UEM

- L'histoire récente de la Grande Récession a montré que l'UE a besoin de puissants stabilisateurs macroéconomiques automatiques. L'élaboration d'une proposition détaillée de système européen de réassurance des allocations de chômage devrait être considérée comme une priorité politique afin de protéger les citoyens des chocs extérieurs et de réduire la pression sur les finances publiques lors de tels événements.
- En vue de remédier à l'asymétrie entre les dimensions économique et sociale de l'UE et de l'UEM, une **procédure relative aux déséquilibres sociaux** (PDS) devrait être lancée. Elle s'appuierait sur les outils et pratiques existants du Semestre européen et comprendrait trois étapes : l'identification des déséquilibres sociaux, un plan d'action pluriannuel (PAP) et des interventions de l'UE (soutien technique et financier ainsi qu'une interprétation souple du PSC pour les investissements sociaux).

4.3. Équilibrer les droits économiques et sociaux

- L'approche de la Cour de justice de l'UE doit changer. Mais ce changement doit être précédé d'une **discussion fondamentale** au sein de la communauté juridique sur la place respective des droits sociaux et économiques dans les traités de l'UE et sur le lien entre cette place et l'exigence de légitimité démocratique. Il nous faut parvenir à un cadre d'arbitrage cohérent, guidé par les principes du constitutionnalisme (pas principalement économique) et de la démocratie à doses égales.
- L'interprétation des droits fondamentaux, notamment sociaux et économiques, doit avant tout viser à garantir les (pré)conditions nécessaires à une démocratie solide et saine à long terme, dans laquelle la dignité humaine est protégée de manière significative. Cette intuition abstraite peut être rendue opérationnelle de manière à fournir des éléments concrets d'une **meilleure interprétation**

juridique des droits économiques et sociaux qui sous-tendent les arrêts *Viking*, *Laval*, *Alemo-Herron* et *AGET*.

4.4. Coordination de la sécurité sociale

- Des modifications substantielles des règlements de coordination ne devraient être apportées que si elles sont *réellement nécessaires*. Cela implique la réalisation d'une évaluation *ex ante* de l'impact juridique et socio-économique des règles actuelles et de leurs éventuelles modifications.
- Le système de coordination doit s'adapter, dans un avenir proche, à deux points essentiels. Premièrement, les changements dans la nature du marché du travail ont un impact sur les règles déterminant la **législation applicable en matière de sécurité sociale**. Deuxièmement, les règlements de coordination n'ont pas suffisamment suivi le rythme de l'introduction de **nouvelles formes de sécurité sociale** dans les États membres.

4.5. Égalité des genres

La prochaine stratégie européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes devrait être saisie comme une opportunité pour :

- mener des **évaluations d'impact en matière de genre**, soit l'analyse ou l'évaluation *ex ante* d'une loi, d'une politique ou d'un programme, permettant aux décideurs politiques d'identifier de manière préventive la probabilité qu'une décision donnée ait des conséquences négatives en matière d'égalité de genre ;
- effectuer une **budgétisation sensible au genre**, soit l'évaluation des budgets intégrant une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire et la restructuration des recettes et des dépenses pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.6. Coordination de la politique sociale

- Pour que la MOC sociale reste pertinente dans le cadre de la prochaine stratégie globale de l'UE (après Europe 2020), une **affirmation politique claire de ses objectifs globaux**, qui soit en lien avec le socle européen des droits sociaux et les ODD, est nécessaire. Dans le même temps, la MOC sociale doit faire partie intégrante de la stratégie post-Europe 2020 afin de maintenir son influence.
- Les acteurs des affaires sociales devraient saisir l'élan suscité par l'accent qu'a mis la nouvelle Commission européenne sur la démographie pour pousser au lancement **d'échanges de type MOC sur les soins de longue durée**, un

sujet jusqu'à présent largement dominé par la DG ECFIN et son point de vue budgétaire, qui ignore largement le problème de l'accès aux soins.

Références

- BusinessEurope (2020) EU can only deliver for people if the economy works well, communiqué de presse, 14 janvier 2020.
- CES (2020) La CES concernant la communication de la Commission sur une « Europe sociale forte », Communiqué de presse, 14 janvier 2020.
- Commission européenne (2020a) Une Europe sociale forte pour des transitions justes, COM (2020) 14, 14 janvier 2020.
- Commission européenne (2020b) Réexamen de la gouvernance économique, COM (2020) 55, 5 février 2020.
- Crespy A. (2019) L'Europe sociale : acteurs, politiques, débats, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles.
- Crespy A. et Schmidt V. (2018) La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité ?, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 107-128.
- Dawson M. (2018) New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester, *European Constitutional Law Review*, 14 (1), 191-209.
- de la Porte C. (2001) La dimension sociale de l'élargissement est-elle suffisamment prise en compte ?, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2000, Bruxelles, ETUI et OSE, 51-66.
- EAPN (2020) EAPN reaction to European Commission's Communication: A strong Social Europe for Just Transitions, European Anti-poverty network, initial reactions, 24 janvier 2020.
- Euractiv (2020) Nicolas Schmit: The first dignity of work is to pay people a fair wage, 16 janvier 2020.
- Ghailani D. (2008) Droits syndicaux et libertés économiques dans l'UE : quelle conciliation ? Les cas Laval et Viking, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 249-260.
- Ghailani D. (2009) Affaires « Ruffert » et « Luxembourg » : vers un recul de la dimension sociale européenne ?, in Degryse C. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2008, Bruxelles, ETUI et OSE, 213-232.
- Juncker J.-C. (2015) Setting Europe in Motion : Main Messages, opening statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 22 octobre 2015.
- Kok W. (2004) Relever le défi, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- O'Dwyer M. (2018) Making sense of austerity: the gendered ideas of European economic policy, *Comparative European Politics*, 16 (5), 745-761.
- Plate-forme sociale (2020) Commission européenne publie ses « premières réflexions » sur l'Europe sociale, Bruxelles, 29 janvier 2020. <https://www.socialplatform.org/news/european-commission-releases-its-first-reflections-on-social-europe/>
- Pochet P. (2019) A la recherche de l'Europe sociale, Paris, Presses universitaires de France.

- Sabato S. et Vanhercke B. avec Spasova S. (2017) *Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester*, Paper Series, Research Paper 35, Bruxelles, OSE.
- 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.
- Vanhercke B. (2013) *Souterraine ? La politique sociale de l'UE par temps d'austérité*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI et OSE, 95-128.
- Vanhercke B. (2016) *Inside the Social Open Method of Coordination: the hard politics of soft governance*, Doctoral thesis, Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), University of Amsterdam.
- Vogel L. (2018) *Une hirondelle fera-t-elle le printemps ? La politique européenne de santé au travail à la croisée des chemins*, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2018*, Bruxelles, ETUI et OSE, 145-158.
- von der Leyen U. (2019) *A Union that strives for more: My agenda for Europe*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2018) *Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 149–174. DOI: 10.1080/13501763.2017.1363269

Tous les liens ont été vérifiés le 26 février 2020.

Vingt ans de politique sociale européenne : les faits marquants de 1999 à 2018

Boris Fronteddu et Denis Bouget

Introduction : historique et sources

Pour fêter les vingt ans du *Bilan social* de l'Union européenne, nous avons regroupé et résumé la chronologie des « faits marquants » de la politique sociale de l'Union européenne de 1999 à 2018. La source principale est l'ensemble des chronologies publiées chaque année dans le Bilan depuis 2001, rédigées par Christophe Degryse directeur d'édition du *Bilan social* de l'UE jusqu'en 2009, puis par Cécile Barbier, chercheuse à l'OSE, de 2010 à 2017. Les années 1999 et 2000 ont été complétées, dans le même esprit, par Boris Fronteddu. La chronologie en 2018, résumée ici¹, a été établie par Boris Fronteddu et Denis Bouget.

Chaque année, la chronologie, dans le *Bilan*, représentait une vingtaine de pages retraçant plus d'une centaine d'événements, publications ou décisions. Pour établir la chronologie sur vingt ans (1999-2018), une sélection a été opérée en fonction des grands

Note au lecteur

Quelques informations sur la lecture de la chronologie. Sauf exception, chaque année est résumée, sans indication de la source. À partir de 2015, la chronologie des événements marquants de l'année est publiée dans le *Bilan social de l'Union européenne* de l'année suivante. Par exemple, la chronologie de l'année 2017 est publiée dans le *Bilan social 2018*. La grande majorité des directives du domaine social sont décidées par le Conseil et le Parlement européen, il n'en est donc pas fait mention lorsque c'est le cas. En revanche, les directives du Conseil seul sont identifiées comme telles.

Les dates d'adoption des directives sont celles inscrites dans leur titre. En source, est indiquée la référence au Journal officiel de l'Union européenne (acronyme simplifié « JO ») concerné, avec la date de publication. Dans le cas des accords-cadres sont identifiées la signature de ces accords par les partenaires sociaux et leur transposition en directives.

La dénomination de la Cour de justice des Communautés européennes et celle de la Commission des Communautés européennes ont été modifiées avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009). Sauf exception, les liens internet ne sont pas indiqués, la source mentionnée est suffisante pour retrouver facilement le texte concerné.

1. La chronologie complète de l'année 2018 (Fronteddu et Bouget 2019) est publiée en ligne : bit.ly/ETUIBilan1999-2019FR

textes d'orientation politique et, surtout, des textes qui constituent le cadre réglementaire social européen : règlements, directives et décisions, jurisprudence sociale de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Les « synthèses de législation » disponibles sur le site Eur-Lex (portail permettant l'accès au droit de l'Union européenne) ont également permis de remonter dans l'histoire, parfois très longue, des dossiers législatifs qui ont joué un rôle pivot dans la construction de la politique sociale européenne.

Les ouvrages d'Amandine Crespy (2019), de Philippe Pochet (2019) et de Jean Lapeyre (2017 : 169) ont également constitué des cadres de référence afin d'appréhender les tendances sur le long terme en matière de politique sociale.

1999

1^{er} janvier : dans le cadre de la troisième phase de l'Union économique et monétaire, l'euro est officiellement introduit dans onze États membres (AT, BE, DE, ES, FI, FR, IE, IT, LU, NL, PT) et les taux de conversion avec les monnaies participantes sont définitivement fixés. JO L 139 du 11 mai 1998, 1-8.

15 mars : la Commission des Communautés européennes (ci-après la Commission européenne), présidée par Jacques Santer démissionne suite à un rapport d'experts indépendants révélant des dysfonctionnements, et par crainte d'une motion de censure au Parlement européen (PE), IP/99/179.

1^{er} mai : entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Le traité intègre le Protocole social et l'égalité hommes-femmes. Les mesures pour l'égalité de traitement et de rémunération entre les hommes et les femmes sont désormais adoptées à la majorité qualifiée et en codécision. Il définit également la protection de la santé humaine comme clause transversale dans l'ensemble des politiques communautaires, JO C 340 du 10 novembre 1997, 1-144.

28 juin : le Conseil adopte la directive 1999/70/CE relative à l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, accord signé le 18 mars par les partenaires sociaux, la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe (UNICE) et le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics et des services d'intérêt général (CEEP). La directive est publiée au JO L 175 du 10 juillet 1999, 43-48. Elle vise à lutter contre les discriminations à l'égard des travailleurs sous contrat à durée déterminée et à lutter contre les renouvellements successifs abusifs de contrats à durée déterminée.

22 juillet : à l'issue des élections européennes, le Parlement européen compte 626 eurodéputés. Avec un taux de participation de 49,5 %, le Parti populaire européen (PPE) remporte 233 des sièges (37,2 % du total), le Parti socialiste européen (PSE) 180 (28,7 %) et le Parti européen des démocrates, libéraux et conservateurs (ELDR) 50 des sièges (8 %). *Résultats des élections européennes — 1999 — Union européenne*².

2. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/in-the-past/previous-elections>

16 septembre : Romano Prodi issu du parti démocrate-chrétien italien est nommé à la tête de la Commission européenne, JO L 192 du 24 juillet 1999, 53-54.

21 septembre : de l'arrêt Albany de la Cour de Justice des Communautés européennes (ci-après Cour de Justice de l'Union européenne, CJUE), il ressort que les représentants des salariés et des employeurs peuvent créer collectivement un fonds de pension sectoriel unique et demander conjointement aux autorités de rendre l'affiliation à ce fonds obligatoire pour tous les travailleurs du secteur. Affaire C-67/96.

15-16 octobre : la première Convention de la société civile au niveau européen se tient au sein du Comité économique et social européen (CESE) afin de définir la « société civile organisée ». CESE, *La société civile organisée au niveau européen. Actes de la Première Convention*, Bruxelles, 15 et 16 octobre 1999.

26 octobre : aux termes de l'arrêt Sirdar, les forces armées des États membres doivent, en général, respecter le principe d'égalité hommes-femmes. Néanmoins, « le droit communautaire prévoit des exceptions strictement limitées (...) lorsque le sexe est une condition déterminante pour l'exercice d'une activité ». Affaire C-273/97.

2000

15 février : conformément à l'arrêt Commission/France, les travailleurs salariés et indépendants travaillant dans un autre État membre que l'État de résidence ne sont pas soumis à la législation de sécurité sociale de l'État de résidence. Affaire C-34/98.

24 mars : le Conseil européen adopte la Stratégie de Lisbonne 2000-2010 dont l'objectif est de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». La stratégie fixe des objectifs politiques, économiques, sociaux, notamment dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la lutte contre le réchauffement climatique. À cette fin, le Conseil entend généraliser et renforcer la méthode ouverte de coordination (MOC). Conclusions, 24 mars 2000.

23 juin : l'UE et 77 États du groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) signent l'Accord de Cotonou (2000-2020) succédant aux Conventions de Lomé initiées en 1975 et balisant les relations UE-ACP pour les vingt prochaines années. L'accord repose sur la coopération au développement, la coopération politique et la coopération économique et commerciale. JO L 317 du 15 décembre 2000, 3-353.

28 juin : la Commission européenne adopte un nouvel Agenda social traçant des lignes directrices d'une stratégie pluriannuelle visant à « moderniser le modèle social européen ». La Commission invite les partenaires sociaux à « jouer pleinement leur rôle à tous les niveaux », COM (2000) 379 final.

29 juin : adoption de la directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Le texte proscrit toute discrimination directe ou indirecte basée sur l'origine ethnique de la personne et autorise des mesures spécifiques de discrimination positive. JO L 180 du 19 juillet 2000, 22-26.

3 octobre : aux termes de l'arrêt Simap, le temps de garde des équipes « de premiers soins » doit être considéré comme du temps de travail si la garde requiert leur présence dans un établissement de santé. En revanche, pour les médecins dont la garde requiert uniquement d'être joignable à tout moment, seul le temps effectivement passé à prester des services de premiers soins doit être considéré comme du temps de travail. Affaire C-303/98.

27 novembre : adoption de la directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Le texte établit un cadre général visant à lutter contre toute forme de discrimination dans le monde du travail et dans le cadre de l'affiliation à certains organismes. Le texte souligne l'importance du dialogue social dans la lutte contre les discriminations. JO L 303 du 2 décembre 2000, 16-22.

7-9 décembre : proclamation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE au Conseil européen de Nice. Le Conseil approuve l'Agenda social et la Conférence intergouvernementale s'accorde sur un projet pour le traité de Nice. La protection et l'inclusion sociales sont intégrées dans le dispositif de la Méthode ouverte de coordination (MOC). Conclusions, 7-9 décembre 2000.

2001

22 février : la Commission européenne adopte son premier « Tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale » listant les progrès réalisés dans le domaine de la politique sociale conformément à l'Agenda social approuvé lors du Conseil européen de Nice. COM (2001) 104 final.

26 février : signature du traité de Nice préparant l'élargissement à dix nouveaux États membres (Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie). La codécision est étendue à un large éventail de domaines tels que la lutte contre les discriminations ou la cohésion économique et sociale. Le processus de majorité qualifiée est réformé et étendu à 27 nouveaux champs politiques dont la politique commerciale commune et la coopération judiciaire civile. Le traité facilite également le recours à la coopération renforcée. JO C 80 du 10 mars 2001, 1-87.

12 juillet : dans l'arrêt Smits et Peerbooms, la CJUE réaffirme que les activités médicales relèvent du champ d'application de la libre prestation de services tout en soulignant les « incontestables particularités » de ce secteur d'activité. Ces particularités peuvent, en l'occurrence, justifier le régime d'autorisation préalable instauré par les

Pays-Bas pour la prise en charge, par la caisse maladie néerlandaise, des soins dispensés dans un établissement de santé non conventionné et situé dans un autre État membre. Affaire C-157/99.

8 octobre : à l'issue de 31 ans de négociations, la formation du Conseil des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales (EPSCO) adopte le règlement (CE) n° 2157/2001 concernant le statut de la société européenne (SE), et la directive 2001/86/CE sur la participation des travailleurs. La SE prend la forme d'une société de capitaux par actions au capital minimum de 120 000 euros. L'information et la consultation transnationales des travailleurs sont assurées au sein de cette nouvelle structure d'entreprise. JO L 294 du 10 novembre 2001, 132.

14-15 décembre : le Conseil européen réuni à Laeken sous la présidence belge du Conseil de l'Union européenne adopte la Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne, et convoque une Convention chargée de préparer la prochaine Conférence intergouvernementale, ouvrant la voie à la future grande réforme de l'UE. Conclusions, 14 et 15 décembre 2001.

2002

11 mars : adoption de la directive 2002/14/CE établissant un cadre général pour l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises. Le texte prévoit des normes procédurales minimales en ce qui concerne l'information et la consultation des travailleurs dans les domaines de l'emploi et de la conjoncture économique. JO L 80 du 23 mars 2002, 29-34.

11 mars : adoption de la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier. Le texte fixe des standards minimums en termes de santé et de sécurité pour les travailleurs du secteur. Les conducteurs « indépendants » sont exclus du champ d'application de la directive. JO L 80 du 23 mars 2002, 35-39.

16 juillet : la CES, le CEEP et l'UNICE/UEAPME³ signent un accord autonome sur le télétravail. Cet accord vise, entre autres, à définir la notion de télétravailleur, à améliorer la qualité du télétravail et à garantir les mêmes droits au télétravailleur qu'au travailleur prestant ses heures au sein de l'entreprise. L'accord souligne également le caractère volontaire du télétravail. *Framework agreement on telework*, 16 juillet 2002.

23 septembre : adoption de la directive 2002/73/CE modifiant la directive 76/207/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail. Elle définit le harcèlement sexuel et prévoit la suppression des plafonds pour les réparations et dédommagements dans la grande

3. Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises.

majorité des cas. La directive requiert des États membres de mettre en place des agences promouvant l'égalité des chances. JO L 269 du 5 octobre 2002, 15-20.

23 septembre : adoption de la directive 2002/74/CE modifiant la directive 80/987/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur. La directive adapte la définition de l'état d'insolvabilité aux nouvelles tendances législatives dans les États membres. JO L 270 du 8 octobre 2002, 10-13.

23 septembre : adoption d'un programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique (2003-2008). Doté d'un budget de 312 millions d'euros, le programme vise à améliorer l'information et les connaissances relatives à la santé publique, renforcer la capacité des pouvoirs publics et des systèmes de santé à réagir rapidement et de manière coordonnée aux menaces ainsi qu'à promouvoir la santé et la prévention des maladies. JO L 271 du 9 octobre 2002, 1-12.

6 novembre : la Commission européenne adopte le règlement (CE) n° 2204/2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne. Il s'agit d'un règlement d'exemption pour les aides d'État visant à stimuler l'emploi. Les États membres doivent vérifier la compatibilité de leurs aides d'État avec les critères et modalités définies par la Commission. JO L 337 du 13 décembre 2002, 3-14.

2003

4 mars : le Conseil adopte la décision créant un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi. « Le sommet a pour mission d'assurer de façon permanente [...] la concertation entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux. Il permettra aux partenaires sociaux au niveau européen de contribuer, dans le cadre du dialogue social, aux différentes composantes de la stratégie économique et sociale intégrée, y compris dans sa dimension de développement durable » (art. 2). JO L 70 du 14 mars 2003, 31.

27 mars : adoption de la directive 2003/18/CE modifiant la directive 83/477/CEE du Conseil concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante pendant le travail. La directive généralise l'interdiction des activités exposant les travailleurs aux fibres d'amiante et renforce les mesures de prévention pour les travailleurs *de facto* exposés au produit (travaux de démolition, désamiantage, etc.). JO L 97 du 15 avril 2003, 48.

13 mai : revenant sur sa jurisprudence antérieure (arrêt Smits du 12 juillet 2001 cité plus haut), la Cour conclut, dans son arrêt Müller-Fauré, qu'il n'est pas établi que la suppression d'une exigence d'autorisation préalable porterait atteinte aux caractéristiques essentielles des régimes néerlandais d'assurance maladie. Le principe de la libre prestation des services s'oppose à une réglementation qui exige une autorisation préalable de l'assuré, même dans le cadre d'un régime de prestations en

nature en cas de soins non hospitaliers dispensés dans un autre État membre par un prestataire non conventionné. Affaire C-385/99.

22 juillet : adoption du règlement (CE) n° 1435/2003 relatif au statut de la société coopérative européenne et de la directive 2003/72/CE concernant l'implication des travailleurs. Les sociétés coopératives opérant dans au moins deux États membres peuvent désormais souscrire à cette nouvelle entité juridique pour faciliter leur organisation administrative et bureaucratique. JO L 207 du 18 août 2003, 1-36.

24 juillet : selon l'arrêt Altmark de la CJUE, les interventions financières en faveur des services publics ne constituent pas des aides d'État au sens du droit communautaire. Affaire C-280/00.

9 octobre : selon l'arrêt Jaeger de la CJUE, le temps de garde d'un médecin, lorsque sa présence est requise au sein d'un établissement de santé, doit être considéré comme du temps de travail, même s'il est autorisé à se reposer sur son lieu de travail pendant les périodes où ses services ne sont pas requis. Affaire C-151/02.

16 octobre : les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro nomment le Français Jean-Claude Trichet à la tête de la Banque centrale européenne pour huit ans. JO L 277 du 28 octobre 2003, 16.

4 novembre : adoption de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Elle établit des normes minimales concernant le repos journalier et hebdomadaire, les temps de pause, la durée hebdomadaire maximale du travail ou encore la durée du travail de nuit, et prévoit des dérogations sous certaines conditions. JO L 299 du 18 novembre 2003, 9-19.

2004

27 janvier : la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) signent deux accords paritaires. Le premier vise notamment à faciliter l'interopérabilité des travailleurs, à garantir un niveau sécurité suffisant et à lutter contre le dumping social. Le deuxième vise à établir un « équilibre » entre la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs d'une part et la flexibilité des services de transport ferroviaire d'autre part. JO L 195 du 27 juillet 2005, 18-21.

29 avril : adoption du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Celui-ci vise à faciliter la libre circulation des personnes en garantissant la portabilité de leurs droits relatifs aux prestations de sécurité sociale. JO L 166 du 30 avril 2004, 1-123.

1^{er} mai : l'Union européenne s'élargit à dix nouveaux États membres (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Chypre, Malte) et devient l'« Europe des 25 ». JO L 168 du 1^{er} mai 2004.

1^{er} juin : entrée en vigueur de la carte européenne d'assurance maladie. Celle-ci remplace les formulaires jusque-là nécessaires pour un traitement médical dans un État membre autre que celui de la résidence. JO L 276 du 27 octobre 2003, 19-21.

20 juillet : à l'issue des élections européennes, le Parlement européen compte désormais 732 membres. Avec un taux de participation des électeurs de 45,5 %, le Parti populaire européen (PPE) remporte 268 sièges (36,6 % du total), le Parti socialiste européen (PSE) 200 (27,3 %) et l'Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ALDE) 88 (12 %). Résultats des élections européennes – 2004 – Union européenne⁴.

8 octobre : signature d'un accord autonome entre partenaires sociaux européens sur le stress au travail. Cet accord vise à outiller et sensibiliser les employeurs à la détection et la prévention du stress au travail. *Framework agreement on work-related stress*, 8 octobre 2004.

22 novembre : le Portugais José Manuel Barroso, membre du PPE, est nommé à la tête de la Commission européenne. JO L 333 du 9 novembre 2004, 12-13.

13 décembre : adoption de la directive 2004/113/CE relative à l'égalité entre les femmes et les hommes en dehors du lieu de travail. Celle-ci vise à lutter contre les discriminations genrées directes et indirectes. Les différences de traitement ne sont justifiées que si celles-ci poursuivent un objectif légitime tel que la protection contre les violences sexuelles. JO L 373 du 21 décembre 2004, 37-43.

2005

1^{er} avril : l'Institut syndical européen (ETUI⁵), l'Académie syndicale et le Bureau technique syndical (BTS) pour la santé et la sécurité fusionnent en un Institut syndical européen pour la recherche, l'éducation et la santé-sécurité.

28 juin : le Conseil adopte deux règlements (CE) n° 1055/2005 et (CE) n° 1056/2005. Ceux-ci modifient le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires et à la surveillance et la coordination des politiques économiques, ainsi que le règlement (CE) n° 1467/97 qui vise à accélérer la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Cela finalise la révision du Pacte de stabilité et de croissance en instaurant plus de flexibilité dans le cadre de cette procédure de déficit excessif. JO L 174 du 7 juillet 2005, 1-9.

18 juillet : le Conseil adopte la directive 2005/47/CE concernant l'accord entre la CER et la ETF sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire (voir 27 janvier 2004). JO L 195 du 27 juillet 2005, 15-18.

4. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/in-the-past/previous-election>

5. <https://www.etuc.org/fr/4-linstitut-syndical-europeen>

7 septembre : adoption de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette directive vise à simplifier et à automatiser la reconnaissance des qualifications d'un État membre à l'autre afin de faciliter la libre circulation des travailleurs et la prestation de services dans un autre pays que celui où les qualifications ont été acquises. JO L 255 du 30 septembre 2005, 22-142.

4 octobre : la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI) obtient le statut de partenaire social européen en raison de sa représentativité dans le secteur de l'administration publique centrale. CESI, 04-10-2005 : *La CESI est reconnue comme partenaire social européen*.

21 novembre : la Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT) et le Groupe des employeurs des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (GEOPA-COPA) signent un accord sur la réduction de l'exposition des travailleurs aux risques de troubles musculosquelettiques (TMS) d'origine professionnelle en agriculture. EFFAT et GEOPA, Accord sectoriel EA (05)220F1, 21 novembre 2005.

28 novembre : la Commission européenne adopte une décision sur les aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (tels que les établissements de santé). Ces aides d'État ne sont pas illégales tant qu'elles constituent une compensation pour cette obligation de service public. L'aide d'État ne peut pas excéder le montant nécessaire à cette compensation. JO L 312 du 29 novembre 2005, 67-73.

2006

5 avril : adoption de la directive 2006/25/CE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques. Elle prévoit des normes minimales de prévention dans la conception des lieux de travail, les équipements des travailleurs et les procédés et méthodes employés. JO L 114 du 27 avril 2006, 38-59.

25 avril : signature du premier accord « multi-secteur » européen pour la santé des travailleurs. L'accord vise à protéger les travailleurs exposés à la silice cristalline, à minimiser cette exposition ainsi qu'à approfondir les connaissances relatives aux impacts de ce produit sur la santé humaine.

4 juillet : la CJUE rend son arrêt dit Adelenner. Cet arrêt interprète l'accord-cadre du 18 mars 1999 concernant le travail à durée déterminée. Cette clause implique que le renouvellement de contrats de travail à durée déterminée successifs nécessite des « raisons objectives ». Affaire C-212/04.

1^{er} novembre : congrès fondateur de la Confédération syndicale internationale (CSI) à Vienne, qui résulte de la fusion des deux grandes internationales, la confédération

internationale des syndicats libres (CISL) et la Confédération mondiale du travail (CMT). ITUC-CSI, Programme de la CSI.

5 décembre : lancement du PROGRAMme pour l'Emploi et la Solidarité Sociale (PROGRESS), le nouveau programme intégré pour l'emploi et la solidarité sociale. Doté d'un budget de 700 millions d'euros pour la période 2007-2013, le programme vise à soutenir les objectifs fixés par l'agenda social et la stratégie générale de l'UE pour l'emploi et la croissance. JO L 315 du 15 novembre 2006, 1-8.

12 décembre : adoption de la directive 2006/123/CE dite « directive services ». Le texte a cristallisé les tensions politiques au cours des deux dernières années, car elle impliquait une mise en concurrence accrue au sein du secteur européen des services. Dans la version finale, le « principe du pays d'origine » a été remplacé par le « principe de libre prestation des services ». JO L 376 du 27 décembre 2006, 36-68.

20 décembre : création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM) visant à soutenir les travailleurs licenciés dans le cadre d'un renforcement de la concurrence économique globale. Son budget ne peut excéder 500 millions d'euros. JO L 406 du 30 décembre 2006, 1-6.

2007

1^{er} janvier : la Slovénie adopte l'euro et devient le 13^e État membre de l'Eurogroupe. JO L 195 du 15 juillet 2006, 25-27.

1^{er} mars : l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne débute ses activités. Elle a pour fonction d'apporter une expertise aux États membres et à leurs institutions en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux. JO L 53 du 22 février 2007, 1-14.

15 mars : adoption du règlement (CE) n° 561/2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route. Le règlement vise à faire converger les législations en matière de conditions de travail des chauffeurs routiers. Il impose un temps de repos obligatoire d'au moins 45 heures consécutives toutes les deux semaines et allonge la durée du repos journalier. JO L 102 du 11 avril 2006, 1-14.

19 mars : le Conseil régional paneuropéen (CRPE) de la Confédération syndicale internationale (CSI) tient son assemblée constitutive à Rome. ITUC-CSI, *Naissance du CRPE : Un nouvel espoir pour les travailleurs européens*, 20 mars 2007.

19 avril : il ressort de l'arrêt Stamatelaki qu'un État membre ne peut exclure des établissements de soins privés situés dans un autre État membre du système de remboursement des frais d'hospitalisation pris en charge par un organe national de sécurité sociale à l'égard de ses assurés. D'autres mesures telles qu'une demande

d'autorisation préalable ou la fixation de barèmes de remboursement peuvent néanmoins être envisagées. Affaire C-444/05.

26 avril : la CES, BusinessEurope, l'UEAPME et le CEEP signent un accord autonome pour lutter contre le harcèlement et la violence au travail. *Framework agreement on harassment and violence at work*, 26 avril 2007.

14 juin : dans son arrêt Commission/Royaume-Uni, la CJUE légitime l'utilisation, dans la législation britannique sur la sécurité au travail, de la clause « raisonnablement praticable » : les obligations de sécurité de l'employeur peuvent être limitées par des considérations de nature économique. Affaire C-127/05.

21-22 juin : le Conseil européen réuni à Bruxelles donne son accord à l'entrée de Chypre et Malte dans la zone euro au 1^{er} janvier 2008. Conclusions, 21-22 juin 2007.

25 juin : le Parlement européen (PE) et le Conseil signent les deux premières demandes d'aide financière du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM), pour Peugeot (PSA) et Renault. JO L 294 du 13 novembre 2007, 21-22.

15 novembre : la nouvelle société européenne BASF SE, établie à Ludwigshafen (Allemagne) conclut un accord sur la participation des travailleurs. Celui-ci constitue à ce jour une avancée significative vers une large participation obligatoire des travailleurs au sein d'une entreprise européenne, par le biais du conseil d'entreprise européen de BASF et la représentation des travailleurs dans le conseil de surveillance de la société. ETUC, *BASF SE : précurseur d'une plus grande cohésion en Europe*, 22 novembre 2007.

6 décembre : les ministres européens de l'Intérieur approuvent l'élargissement de l'espace Schengen à neuf nouveaux États membres : l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Il sera effectif à partir du 21 décembre 2007. JO L 323 du 8 décembre 2007, 34-39.

11 décembre : l'arrêt Viking de la CJUE confirme que le droit de mener une action collective est un droit fondamental, reconnu par la législation internationale et communautaire. Il peut justifier les restrictions imposées à la liberté fondamentale d'établissement garantie dans le cadre du traité de l'UE, notamment pour protéger les travailleurs et leurs conditions d'emploi. Cependant, la Cour limite le champ d'application d'une telle justification d'une manière qui pourrait faire obstacle à l'exercice du droit d'action collective, en particulier dans des situations transfrontalières. Affaire C-438/05.

12 décembre : proclamation solennelle de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Une référence à la Charte sera intégrée au « traité de Lisbonne ». JO C 303 du 14 décembre 2007, 17-35.

13 décembre : signature officielle du traité de Lisbonne. Les politiques de lutte contre les discriminations deviennent une compétence réglementaire soumise au vote à la majorité qualifiée ou au processus de codécision. La législation concernant la protection

sociale des travailleurs migrants pourra être applicable aux travailleurs salariés et non-salariés. Le rôle du PE dans sa mission de contrôle de la Commission est renforcé. JO C 306 du 17 décembre 2007.

18 décembre : dans l'arrêt Laval, la CJUE reconnaît en droit communautaire le droit fondamental des syndicats de mener des actions de grève contre le dumping social. Néanmoins, l'arrêt condamne le blocus mis en place après l'échec des négociations sur les salaires des ouvriers lettons du chantier, car cela ne constitue pas une mesure légitime pour contraindre l'entreprise à rejoindre une convention collective. Affaire C-341/05.

2008

1^{er} janvier : Chypre et Malte adoptent l'euro, qui devient la monnaie commune de 15 des 27 États membres de l'UE. IP/08/2 et IP/08/6.

12 février : dans son arrêt Bupa, le Tribunal de première instance rappelle que les États membres disposent d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne la définition des services d'intérêt économique général. Affaire T-289/03.

3 avril : la CJUE, dans l'affaire opposant le Land de Basse-Saxe à Dirk Rüffert, administrateur judiciaire de l'entreprise Objekt und Bauregie, a déterminé qu'un État membre n'est pas en droit d'imposer aux entreprises établies dans d'autres États membres une convention collective qui n'est pas d'application sur l'ensemble de son territoire. Affaire C-346/06.

15 avril : conformément à l'arrêt Impact de la CJUE, la succession injustifiée de contrats à durée déterminée est illégale. Cet arrêt offre aux travailleurs à durée déterminée une meilleure protection de leurs droits en vertu du droit européen. Affaire C-268/06.

17 juin : adoption du règlement (CE) n° 592/2008 modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Le texte actualise des dispositions annexes pour tenir compte des modifications législatives de certains États membres. JO L 177 du 4 juillet 2008, 1-5.

7 juillet : la Commission européenne adopte le règlement (CE) n° 800/2008 autorisant automatiquement les aides d'État à l'emploi et à la croissance. Ce règlement harmonise les exemptions préexistantes et étend les catégories d'aides d'État couvertes par ces exemptions. JO L 214 du 9 août 2008, 3-47.

15 septembre : la banque américaine Lehman Brothers, quatrième banque d'investissement des États-Unis, fait officiellement faillite et entraîne dans sa chute les Bourses du monde entier. La planète plonge dans l'une des pires crises financières de l'histoire. The Financial Times, *Lehman Brothers files for bankruptcy*, 16 septembre 2008.

27-28 septembre : la crise financière s'étend à l'UE. Les autorités belges, luxembourgeoises et néerlandaises organisent, par une action concertée, le sauvetage de la bancassurance belgo-néerlandaise Fortis. Commission européenne, Cas N° COMP/M.5384 – BNP Paribas/Fortis, 3 décembre 2018.

3 octobre : la Commission européenne publie la recommandation 2008/867/CE sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, structurée autour de trois objectifs complémentaires : un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. JO L 307/11 du 18 novembre 2008, 11-14.

19 novembre : adoption de la directive 2008/104/CE sur le travail intérimaire. Le texte vise à garantir l'égalité de traitement entre les travailleurs intérimaires et les travailleurs sous contrat à durée indéterminée en termes de conditions essentielles de travail, d'accès aux équipements collectifs et d'accès à la formation. JO L 327 du 5 décembre 2008, 9-14.

14 novembre : la zone euro entre en récession. Euractiv, 14 novembre 2008⁶.

12 décembre : la Suisse devient le 25^e membre de l'espace Schengen. JO L 53 du 27 février 2008, 50-79.

2009

1^{er} janvier : la Slovaquie intègre la zone euro qui regroupe 16 États membres. JO L 195 du 24 juillet 2008, 1-3.

10 mars : selon l'arrêt Hartlauer/Autriche, les régimes d'autorisation imposés par les autorités autrichiennes pour l'établissement de polycliniques indépendantes constituent une restriction à la liberté d'établissement. Affaire C-169/07.

6 mai : adoption de la directive 2009/38/CE sur l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs. La directive vise à renforcer les dispositions des comités d'entreprise européens, en particulier, lors de restructurations et/ou de fusions/acquisitions, et à augmenter le nombre de comités d'entreprise européens au sein des sociétés transnationales. JO L 122 du 16 mai 2009, 28-44.

18 juin : le Conseil adopte le règlement (CE) n° 546/2009 actualisant les règles du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation dans le contexte de la crise économique et financière. JO L 167 du 29 juin 2009, 26-29.

6. <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/eurostat-euro-zone-officially-enters-recession/> (article en anglais).

18 juin : adoption de la directive 2009/52/CE dite directive « sanctions » prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Elle impose aux employeurs des mesures pour lutter contre l'exploitation des travailleurs en séjour irrégulier. JO L 168 du 30 juin 2009, 133-141.

18 juin : la CES, BusinessEurope, l'UEAPME et le CEEP adoptent l'accord-cadre révisé sur le congé parental qui rallonge sa durée d'au moins trois à quatre mois dont une partie devient non transférable. Les travailleurs ont droit de bénéficier de conditions adaptées au retour d'un congé parental. Les partenaires sociaux ou les États membres sont libres de déterminer la durée du préavis pour notifier à l'employeur l'exercice de son droit au congé parental. *Framework Agreement on Parental Leave (revised)*, 18 juin 2009.

14 juillet : à l'issue des élections européennes, le nouveau Parlement européen compte 736 eurodéputés. Le taux de participation poursuit sa baisse et atteint 42,97 %. Le PPE remporte 265 sièges (36 % du total), les socialistes et démocrates (S&D) 184 (25 %) et l'ALDE 84 (11,4 %). Résultats des élections européennes – 2009 – Union européenne⁷.

17 juillet : l'Association européenne des employeurs hospitaliers (HOSEEP) et la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) signent un accord-cadre sur la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et de la santé. L'accord concerne tous les travailleurs du secteur en ce compris les stagiaires, les apprentis, les travailleurs de services annexes et les travailleurs intérimaires et temporaires.

16 septembre : adoption du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Le texte prévoit l'application d'une législation unique, l'égalité de traitement, la portabilité des droits et la totalisation des périodes d'assurance. JO L 284 du 30 octobre 2009, 1-42.

1^{er} décembre : entrée en vigueur du traité de Lisbonne, intitulé traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

2010

10 février : José Manuel Barroso entame un second mandat comme président de la Commission européenne. JO L 20 du 26 janvier 2010, 5-6.

8 mars : Le Conseil adopte la directive 2010/18/UE en application de 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 (voir 18 juin 2009). JO L 68 du 18 mars 2010, 13-20.

7. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/in-the-past/previous-elections>

25 mars : la CES, BusinessEurope, l'UEAPME et la CEEP signent un accord autonome sur les marchés de travail inclusifs. Cet accord vise à établir un cadre général afin de faciliter l'insertion sur le marché du travail notamment par le biais de campagnes de sensibilisation, d'une collaboration avec les systèmes éducatifs et de formation, et de plans de développement de compétences individuels. *Framework agreement on inclusive labour markets*, 25 mars 2010.

28 avril : adoption du règlement (UE) n° 437/2010 qui renforce le soutien financier du Fonds européen de développement régional (FEDER) à la rénovation et la reconstruction de logements pour les communautés marginalisées dont les communautés Roms. JO L 132 du 29 mai 2010, 1-2.

2 mai 2010 : premier plan d'assistance à la Grèce. En contrepartie d'un prêt de 110 milliards d'euros sur trois ans, la Grèce doit s'engager à des réformes structurelles : suppression d'avantages salariaux et gel des salaires pendant trois ans ; flexibilité accrue du marché du travail ; augmentation de la TVA.

10 mai : adoption de la directive 2010/32/UE portant application de l'accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire conclu par l'HOSPEEM et la FSESP. JO L 134 du 1er juin 2010, 66-72.

16 juin : adoption du règlement (UE) n° 539/2010/UE facilitant l'accès aux fonds structurels pour faire face à la crise économique. JO L 158 du 24 juin 2010, 1-6.

17 juin : le Conseil européen ouvre les négociations d'adhésion avec l'Islande. Conclusions, 17 juin 2010.

17 juin : le Conseil européen adopte la stratégie « Europe 2020 » qui donne la priorité à l'emploi, à la recherche et l'innovation, à la lutte contre le changement climatique, à l'éducation, à l'inclusion sociale, et à la lutte contre la pauvreté. Conclusions, 17 juin 2010.

7 juillet : adoption de la directive 2010/41/UE concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante. Le texte vise à offrir une meilleure protection sociale aux travailleurs indépendants via, entre autres, des prestations de maternité et de retraite. JO L 180 du 15 juillet 2010, 1-6.

7 décembre : le Conseil adopte la décision d'exécution 2011/77/UE sur l'octroi d'une assistance financière à l'Irlande. Dans le cadre d'un programme d'assistance de 85 milliards d'euros négocié avec la Troïka⁸, des prêts d'un montant de 22,5 milliards d'euros seront alloués à l'Irlande par le biais du Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). JO L 30 du 4 février 2011, 34-39.

8. La Troïka européenne est un groupe de décision constitué de la Commission européenne (CE), de la Banque centrale européenne (BCE) et du Fonds monétaire international (FMI). Il est créé dans le contexte des « plans de sauvetage » de Chypre, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, causés par la crise financière mondiale.

2011

1^{er} janvier : l'Estonie devient le 17^e pays de la zone euro. JO L 196 du 28 juillet 2010, 24-26.

12 janvier : la Commission européenne publie le premier Examen annuel de la croissance (AGS) dans le cadre du Semestre européen et, plus largement, de la stratégie Europe 2020. IP/11/22.

14 février : adoption du règlement (UE) n° 11/2011 sur l'initiative citoyenne européenne. Dès le 1^{er} avril 2014, il permettra aux citoyens de l'UE de demander que des propositions législatives sur une question précise soient présentées. JO L 65 du 11 mars 2011, 1-22.

9 mars : adoption de la directive 2011/24/UE relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers. Ce texte complète la législation en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale et définit les responsabilités des États membres en termes de dispense, de paiement et de remboursement des soins de santé transfrontaliers. JO L 88 du 4 avril 2011, 34-39.

24-25 mars : le Conseil européen adopte le « pacte Euro plus » ainsi que la révision limitée du traité TFUE pour y inscrire les conditions d'institution du Mécanisme européen de stabilité (MES). Ce dernier succède au Fonds européen de stabilité financière (FESF) et au Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Conclusions, 24 et 25 mars 2011.

13 avril : le Tribunal de l'UE annule une partie du règlement (CE) n° 983/08 relative au financement du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), attaqué par l'Allemagne au motif que ce programme ne relève plus de la politique agricole commune, mais des politiques sociales qui sont de la compétence des États membres. TUE, Affaire T-576/08.

3 mai : par décision d'exécution, le Conseil approuve le programme d'ajustement économique du Portugal. Le programme prévoit une enveloppe de prêt de 78 milliards d'euros octroyé par l'UE (par le biais du MES et du FESF) et du FMI. Les réformes conditionnelles portent sur le gel des salaires des fonctionnaires, une hausse des impôts et des privatisations. JO L 159 du 17 juin 2011, 88-92.

24 juin : le Conseil européen nomme l'Italien Mario Draghi président de la BCE pour huit ans à dater du 1^{er} novembre 2011. JO L 173 du 1^{er} juillet 2011, 8.

21 juillet : les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro s'accordent sur le deuxième plan d'assistance à la Grèce et sur l'extension du FESF. Conseil européen, Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE.

8-16 novembre : le Pacte de stabilité et de croissance est profondément réformé par le biais d'une série de cinq règlements et d'une directive⁹ constituant le « *Six-Pack* » qui entre en vigueur le 13 décembre. Ces nouvelles législations visent à renforcer le contrôle budgétaire des États membres et à s'assurer qu'ils n'affichent pas des déficits excessifs. JO L 306 du 23 novembre 2011.

20 décembre : la Commission européenne adopte la décision 2012/21/UE relative à l'application de l'article 106 § 2 TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. Ce texte élargit les critères de sélection dans le cadre de procédures publiques d'appels d'offre. JO L 7 du 11 janvier 2012, 289-296.

2012

9 janvier : la Commission européenne lève 3 milliards d'euros sur les marchés financiers par le biais du Mécanisme européen de stabilisation financière, à destination de l'Irlande et du Portugal, deux pays sous assistance financière de l'UE. MEMO /12/138.

2 février : les États membres de la zone euro signent un traité intergouvernemental instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES). Les capacités d'action du MES sont renforcées et fusionnées avec le Fonds européen de stabilisation financière créé deux ans plus tôt. Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), Union européenne, DOC 12/3, 1^{er} février 2012.

21 février : les ministres des Finances de la zone euro annoncent un nouvel accord d'assistance financière à la Grèce de 130 milliards d'euros, en contrepartie d'une baisse du salaire minimum et de la poursuite des réformes sur le marché du travail. *Eurogroup statement*, 21 février 2012.

2 mars : le Conseil européen octroie le statut de pays candidat à l'entrée dans l'UE, à la Serbie. Conclusions, 2 mars 2012.

25 avril : la Commission européenne adopte le règlement (UE) n° 360/2012 énonçant les conditions dans lesquelles le soutien accordé aux prestataires de services d'intérêt économique général ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE. JO L 114 du 26 avril 2012, 8-13.

9 juin : les pays de la zone euro décident d'une aide massive à destination finale des seules banques espagnoles pouvant aller jusqu'à 100 milliards d'euros. Déclaration du sommet de la zone euro, 9 juin 2012.

29 juin : le Conseil européen ouvre les négociations d'adhésion avec le Monténégro. Conclusions, 29 juin 2012.

9. Les règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011 et la directive 2011/85/UE.

6 septembre : la Banque centrale européenne (BCE) annonce le lancement d'un nouveau programme, *Outright Monetary Transactions* (transactions monétaires fermes) (OMT), destiné à racheter des dettes publiques d'États membres de la zone euro. BCE, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 septembre 2012.

25 octobre : adoption du règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur. Ce texte fixe les règles relatives à l'utilisation du système d'information du marché intérieur et codifie l'utilisation et l'échange entre États membres des données personnelles de citoyens européens. JO L 316 du 14 novembre 2012, 1-11.

20 novembre : le FMI publie les conclusions du 6^e examen trimestriel du Portugal, qui permet le versement d'une nouvelle tranche d'aide de 2,5 milliards d'euros dans le cadre de son plan de sauvetage international de 78 milliards d'euros. CE, *The Economic Adjustment Programme for Portugal Sixth Review – Autumn 2012*, décembre 2012.

2013

20 février : la Commission européenne publie une communication intitulée « 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 ». Ce document soumet des orientations aux États membres afin de parvenir à la réalisation des objectifs définis dans la stratégie Europe 2020 notamment par le biais du soutien financier de l'Union. COM (2013) 083 final.

21 mars : la BCE fait pression sur le gouvernement chypriote afin qu'il s'accorde sur la mise en œuvre d'un programme avec l'UE et le FMI en menaçant de couper, le 25 mars, la ligne de crédit maintenant à flot le système bancaire chypriote. BCE, *Governing Council decision on Emergency Liquidity Assistance requested by the Central Bank of Cyprus*, 21 mars 2013.

25 mars : parmi les conditions imposées à Chypre pour bénéficier du prêt de 10 milliards d'euros, l'Eurogroupe et le FMI imposent des pertes sur les dépôts non garantis, supérieurs à 100 000 euros. Il s'agit de la première mise à contribution des épargnants, le « bail-in ». *Eurogroup statement*, 25 mars 2013, uniquement en anglais.

22 avril : face à la dégradation de la situation des jeunes sur le marché du travail en Europe, le Conseil publie une recommandation sur l'établissement d'une « garantie pour la jeunesse ». 2013/C 120/01 ; JO C 120/1 du 26 avril 2013, 1-6.

21 mai : dans le cadre de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, le PE et le Conseil adoptent les règlements (UE) n° 472/12 et 473/13 constituant le *Two-Pack* qui s'ajoute au *Six-Pack*. JO L 140 du 27 mai 2013.

1^{er} juillet : la Croatie devient le 28^e État membre de l'UE. JO L 112 du 24 avril 2012.

3 juillet : selon le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe, la Suède viole la charte sociale européenne révisée, particulièrement dans le cadre des travailleurs détachés suite à l'introduction de la Loi Laval dans la foulée de l'arrêt Laval de la CJUE. CEDS, LO et TCO/Suède, réclamation n° 85/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013.

27 septembre : Chypre reçoit une tranche de crédit de 1,5 milliard d'euros par le biais du MES, prévue pour recapitaliser le secteur bancaire. JO L 250 du 20 septembre 2013, 40-44.

22 octobre : adoption de la décision relative aux menaces transfrontalières graves sur la santé et abrogeant la décision 2119/98/CE. Le texte vise à renforcer la coordination et la coopération entre les États membres en vue d'améliorer la prévention et la lutte contre les maladies graves. JO L 293 du 5 novembre 2013, 1-15.

20 novembre : adoption de la directive 2013/55/UE modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/20 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur. L'adoption de cette directive mène à la création d'une carte professionnelle européenne. JO L 354 du 28 décembre 2013, 132-170.

17 décembre : adoption de six règlements relatifs à la mise en œuvre de la politique de cohésion pour 2014-2020 (UE 1299/2013, UE 1300/2013, UE 1301/2013, UE 1302/2013, UE 1304/2013, UE 1305/2013). JO L 347, 259-548.

2014

21 janvier : lancement des négociations d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne. Conseil de l'UE, *First Accession Conference with Serbia*, 5486/14, 21 janvier 2014.

12 février : le Fonds monétaire international annonce le versement de 910 millions d'euros au Portugal portant à 25,1 milliards ses prêts accordés depuis le début de l'assistance financière en mai 2011. FMI, Press release n° 14/55, 12 février 2014.

26 février : adoption de la directive 2014/36/UE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier. JO L 94 du 28 mars 2014, 375-390.

19 mars : la Commission européenne accepte la première initiative citoyenne européenne (ICE). Les organisateurs de « Right2Water » lui demandent « de faire en sorte que tous les citoyens de l'UE jouissent du droit à l'eau et à l'assainissement, de veiller à ce que l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux règles du marché intérieur et soient exclus de la libéralisation, et d'intensifier ses efforts pour garantir l'accès universel à l'eau et à l'assainissement dans le monde entier ». COM (2014) 0177 final.

16 avril : adoption de la directive 2014/50/UE relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire. JO L 128 du 30 avril 2014, 1-7.

15 mai : directive 2014/66/UE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe. JO L 157 du 27 mai 2014, 1-22.

26-27 juin : le Conseil européen accorde le statut de pays candidat à l'Albanie. Conclusions, 26-27 juin 2014.

1^{er} juillet : à l'issue des élections européennes, 751 eurodéputés ont été élus, avec un taux de participation de 42,6 %. Le Parti populaire européen (PPE) remporte 221 sièges (29,4 % du total) et les socialistes & démocrates (S&D) 191 (25,4 %). Pour la première fois, avec 70 sièges (9,3 %), le parti des conservateurs et réformistes européens (ECR) détrône l'Alliance des libéraux et démocrates européens (ALDE) et devient le troisième plus grand parti européen. Résultats des élections européennes — 2014 — Union européenne¹⁰.

1^{er} novembre : le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker, membre du PPE, prend ses fonctions comme président de la Commission européenne. JO L 299 du 17 octobre 2014, 29-31.

11 novembre : selon la CJUE, la directive « citoyen de l'Union » et le règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui exclut les ressortissants d'autres États membres du bénéfice de certaines « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » dans la mesure où ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour dans l'État membre d'accueil. Affaire C-333/13.

2015

22 janvier : la BCE annonce un programme étendu d'achats d'actifs. Le programme, présenté comme un « assouplissement quantitatif » à l'européenne, sera effectif à partir de mars 2015 pour un montant de 60 milliards d'euros par mois d'achats de titres des secteurs privé et public. BCE, *Déclaration introductive*. Mario Draghi, *Président de la BCE*, Francfort, 22 janvier 2015.

4 février : la BCE suspend l'acceptation de la dette grecque comme garantie, forçant les banques grecques à recourir aux liquidités d'urgence pour se financer, ce qui suppose l'accord du Conseil des gouverneurs de la BCE, mais aussi à un coût de l'emprunt plus élevé. BCE, *Eligibility of Greek bonds used as collateral in Eurosystem monetary policy operations*, Communiqué de presse, 4 février 2015.

¹⁰. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/in-the-past/previous-elections>

25 juin : adoption du règlement (UE) n° 2015/1017 établissant le Fonds européen pour les investissements stratégiques, qui doit être mis en place en partenariat étroit avec la Banque européenne d'investissement (BEI). JO L 169 du 1^{er} juillet 2015, 1-38.

5 juillet : référendum en Grèce sur le projet de programme proposé par la Troïka. Le « non » l'a emporté par 61,3 % avec un taux de participation de 62 %. Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe n° 11351, 5 juillet 2015.

6 juillet : en réponse au « non » grec, la BCE maintient l'accès des banques grecques à la fourniture de liquidité d'urgence (FLU) à son niveau de 89 milliards d'euros. La BCE refuse toute augmentation demandée par la Grèce, ce qui limite fortement les relations financières entre la Grèce et les autres pays de la zone euro. BCE, Maintien de la fourniture de liquidités d'urgence en faveur des banques grecques, 6 juillet 2015.

19 août : adoption du troisième programme d'ajustement économique pour la Grèce. L'aide financière d'un montant maximal de 86 milliards d'euros émane du MES. Le programme devrait se poursuivre jusqu'au 20 août 2018. JO L 2019 du 20 août 2015, 12-16.

15 septembre : la CJUE confirme sa jurisprudence *Dano* en validant la législation allemande qui refusait l'accès à une prestation d'assistance sociale aux citoyens européens ayant circulé et séjournant dans un État membre d'accueil sans être en mesure de subvenir à leurs propres besoins. Affaire C-67/14.

2016

1^{er} janvier : le règlement (UE) n° 806/2014 relatif au Mécanisme de résolution unique (MRU) devient pleinement opérationnel. Le MRU met en œuvre la directive 2014/59/UE relative au redressement et à la résolution des établissements de crédit dans la zone euro. La directive, applicable à toute l'Union, vise à mettre un terme aux opérations de sauvetage des banques par les autorités publiques. JO L 225 du 30 juillet 2014, 1-90.

8 mars : dans le cadre du rapport des cinq présidents¹¹, la Commission européenne lance une consultation publique sur le socle européen des droits sociaux. Le socle dont la nature juridique est imprécise devrait concerner au premier chef les pays de la zone euro et est ouvert à la participation des autres États membres. COM (2016) 127 final.

10 mai : les parlements nationaux de Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Slovaquie déclenchent la procédure dite du « carton jaune » à l'égard de la proposition de la Commission européenne visant à modifier la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs. COM (2016) 505 final, 20 juillet 2016.

11. Commission européenne, *Le rapport des cinq Présidents : compléter l'Union économique et monétaire européenne*, 22 juin 2015.

12 mai : le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne adoptent un nouvel accord interinstitutionnel en vue d'améliorer la qualité et les résultats de la législation européenne, intitulé « Mieux légiférer ». L'accord établit une série d'instruments pour améliorer la qualité de la législation de l'Union : recourir à des analyses d'impact régulières ; effectuer des consultations publiques ; procéder à l'évaluation *ex post* de la législation existante pour évaluer son efficacité, sa pertinence, sa cohérence et sa valeur ajoutée. JO L 123 du 12 mai 2016, 1-14.

23 juin : Les Britanniques votent sur le maintien ou non du Royaume-Uni dans l'UE. À la question « Le Royaume-Uni doit-il rester un membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? » 51,9 % des votants répondent « Quitter l'Union européenne ». Le taux de participation est de 72,2 %. C'est le début du « Brexit » (Gov.UK, Brexit).

30 octobre : l'Union européenne et le Canada signent l'Accord économique et commercial global, le CETA. L'accord prévoit l'abaissement ou la suppression de la grande majorité des droits de douane et des barrières non tarifaires. Il est aussi un moment de fortes oppositions de nombreuses organisations à l'encontre de cet accord, pour des raisons socio-écologiques. JO L 11 du 14 janvier 2016, 23-1079.

2017

15 juin : l'Eurogroupe débloque une tranche de prêt à la Grèce. À la suite des nouvelles mesures d'austérité adoptées par le Parlement grec en mai, l'Eurogroupe envisage un allègement de la dette publique grecque au terme de ce plan d'aide, si celle-ci se révélait « insoutenable ». *Eurogroup statement on Greece*, 15 juin 2017.

17 novembre : le socle européen des droits sociaux est proclamé et signé par le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne lors du sommet social de Göteborg pour une croissance et des emplois équitables. Il devient le moteur de la dimension sociale du Semestre européen. JO C 428 du 13 décembre 2017, 10-15.

20 décembre : selon la CJUE, 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. Affaire C-434/15.

2018

21 février : la CJUE, à propos du temps de garde d'un pompier belge, confirme que ce temps doit être considéré comme un temps de travail, même si cette activité est assurée par le salarié à domicile, et ce, conformément au droit belge du travail. Affaire C-518/15.

22 février : la CJUE juge que, dans le cadre d'un licenciement collectif, la grossesse n'est pas un motif suffisant pour empêcher le licenciement. Inversement, la grossesse (ou l'accouchement récent) ne doit pas non plus devenir un critère prioritaire dans la désignation des salariés licenciés. Affaire C-103/16.

21-22 juin : l'Eurogroupe annonce la fin du 3^e plan de sauvetage financier à la Grèce et donne son accord pour lui attribuer un troisième et dernier prêt de 15 milliards d'euros. *Eurogroup statement on Greece*, 22 juin 2018.

28 juin : adoption de la directive 2018/957/UE sur le détachement des travailleurs. Le principe du « salaire égal à travail égal dans un même pays » demeure la doctrine qui fonde la nouvelle directive. Les travailleurs détachés dans un pays pourront bénéficier des mêmes primes et remboursements que les nationaux. Le détachement est limité à une année. Le secteur des transports est exclu du champ d'application. JO L 173 du 9 juillet 2018, 16-24.

28 juin : adoption de la directive 2018/958/UE relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation des professions. Le texte établit des règles pour les examens de proportionnalité réalisés par les États membres avant la création ou la modification de réglementations professionnelles. JO L 173 du 9 juillet 2018, 25-34.

6 septembre : la CJUE juge que les travailleurs détachés qui remplacent d'autres travailleurs détachés ne peuvent pas être considérés comme une exception à la règle : tout travailleur bénéficie du régime de sécurité sociale du pays où il travaille et non pas de son pays d'origine. Affaire C-527/16.

4 octobre : la CJUE juge que la durée du congé parental ne peut pas être considérée comme une période de travail qui sert de référence pour définir le nombre de jours de congé annuel d'un salarié. Affaire C-12/17.

Références

- Barbier C., Chronologie, Bilan social de l'Union européenne (éditions 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017), Bruxelles, ETUI et OSE.
- Bulletin quotidien Europe. <https://agenceurope.eu>
- Crespy A. (2019) L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats, Bruxelles, Éd. Université de Bruxelles.
- Degryse C., Chronologie, Bilan social de l'Union européenne (éditions 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009), Bruxelles, ETUI et OSE.
- Eur-Lex, traités d'adhésion. <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html?locale=fr>
- Fronteddu B. et Bouget D. (2019) L'Union européenne en 2018 : les faits marquants, in Vanhercke B., Ghailani D. et Spasova S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 (version électronique), Bruxelles, ETUI et OSE. bit.ly/ETUIBilan1999-2019FR
- Lapeyre J. (2017) Le dialogue social européen. Histoire d'une innovation sociale (1985-2003), Bruxelles, ETUI.
- Pochet P. (2019) A la recherche de l'Europe sociale, Paris, Éd. Presses universitaires de France.
- Sénat (France), Europe. <https://www.senat.fr/europe/index.html>

Tous les liens ont été vérifiés le 28 novembre 2019.

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALDE	Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe
AMIF	Fonds d'asile, de migration et d'intégration (<i>Asylum, Migration and Integration Fund</i>)
APS	Accord sur la politique sociale
BCE	Banque centrale européenne
BusinessEurope	Confédération patronale européenne
CE	Communauté européenne
CEAM	Carte européenne d'assurance maladie
CEE	Communauté économique européenne
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général
CERI	Centre européen des relations industrielles
CES	Confédération européenne des syndicats
CESI	Confédération européenne des syndicats indépendants
CSI	Confédération syndicale internationale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COP	Conférence des parties (Nations Unies)
CPE	Comité de politique économique
CPS	Comité de la protection sociale
CSI	Confédération syndicale internationale
DG	Direction générale
DG ECFIN	Direction générale des Affaires économiques et financières (Commission européenne)
DG EMPL	Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (Commission européenne)
EaSI	Programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (<i>Employment and Social Innovation</i>)
ECLI	Identifiant européen de la jurisprudence (<i>European Case Law Identifier</i>)
ECOFIN	Conseil Affaires économiques et financières (de l'UE)
EEE	Espace économique européen
EIGE	Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes
EMCO	Comité de l'emploi (<i>Employment committee</i>)
EPAP	Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (<i>European Platform Against Poverty</i>)

EPSCO	Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (de l'UE)
ESPN	Réseau européen de politique sociale (<i>European Social Policy Network</i>)
ETF	Fédération européenne des travailleurs des transports
ETUI	Institut syndical européen (<i>European Trade Union Institute</i>)
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FEDER	Fonds européen de développement régional
FME	Fonds monétaire européen
FMI	Fonds monétaire international
FSE	Fonds social européen
FSESP	Fédération syndicale européenne des services publics
GB	Budgétisation sensible au genre (<i>Gender Budgeting</i>)
GM	Intégration de la dimension de genre (<i>Gender Mainstreaming</i>)
GOPE	Grandes orientations des politiques économiques
HOSPEEM	Association européenne des employeurs des hôpitaux et des soins de santé
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
JO	Journal officiel (de l'Union européenne)
LEF	Lobby européen des femmes
MES	Mécanisme européen de stabilité
MOC	Méthode ouverte de coordination
MRU	Mécanisme de résolution unique
ODD	Objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OSE	Observatoire social européen
OT	Objectif thématique
PDM	Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques
PE	Parlement européen
PIB	Produit intérieur brut
PNR	Programme national de réforme
PPE	Parti populaire européen
PROGRESS	Programme pour l'emploi et la solidarité sociale
RSP	Recommandations spécifiques par pays
S&D	Alliance progressiste des socialistes et démocrates
SE	Semestre européen
SEDS	Socle européen des droits sociaux
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
SGI	Sous-groupe « Indicateurs »
SPPM	Relevé des résultats dans le domaine de la protection sociale (<i>Social protection performance monitor</i>)
SST	Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UEAPME	Union européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises
UEM	Union économique et monétaire
UNICE	Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe

Liste des auteurs

Denis Bouget est professeur émérite à l'Université de Nantes (FR) et chercheur associé à l'Observatoire social européen (OSE) ainsi qu'à l'Institut syndical européen (ETUI). Ses recherches récentes portent sur les soins de longue durée aux personnes âgées, la pauvreté, l'exclusion sociale et le revenu minimum, ainsi que la comparaison des systèmes nationaux de protection sociale. Il a été directeur de la Maison des Sciences de l'Homme (MSH) à Nantes (1999-2005) et coordinateur général de RECOWE, le réseau d'excellence du 6^e Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (6^e PCRD 2006-2011). Il a co-édité la série *Work and Welfare in Europe* pour Palgrave Macmillan (2011-2019). Adresse de contact : denis.bouget@univ-nantes.fr

Rob Cornelissen est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université Radboud de Nimègue (NL) (1984). Il a commencé sa carrière à la DG EMPL de la Commission européenne en 1983, où il était chef d'unité (1989-2014), responsable de la sécurité sociale des travailleurs migrants, de la protection sociale et de la lutte contre l'exclusion sociale, la lutte contre le racisme et la coordination de la sécurité sociale. Depuis 2014, il est professeur de droit européen de la sécurité sociale à la VUB (Vrije Universiteit Brussel) et professeur invité à la KU Leuven. Il est l'auteur, le co-auteur et le co-éditeur de plusieurs livres ainsi que de nombreux articles dans les domaines de la libre circulation des travailleurs et de la coordination de la sécurité sociale. Adresse de contact : rob_cornelissen@hotmail.com

Valerie D'Erman est enseignante au Département de science politique de l'Université de Victoria (UVic) en Colombie britannique (Canada). Elle est titulaire d'un doctorat en politique comparée de l'Université d'Oklahoma (2012). Elle est actuellement chercheuse junior (bourse du réseau Jean Monnet détenue par la Dre Amy Verdun) sur les enjeux politiques et les implications du Semestre européen. Ses recherches portent sur l'étude comparative des économies européennes, le commerce de l'UE (y compris l'Accord économique et commercial global [AECG] avec le Canada) et les théories de l'intégration européenne. Adresse de contact : vjderman@uvic.ca

Frederic De Wispelaere est chercheur expert à l'Institut de recherche pour le travail et la société (HIVA) de la KU Leuven. Il est titulaire d'une maîtrise en administration des affaires (EHSAL - Bruxelles) et d'un master en droit des sociétés (Université de Gand). Ses principaux domaines de recherche incluent la protection sociale, la mobilité de la main-d'œuvre intra-UE, la coordination européenne des systèmes de sécurité sociale et la fraude sociale (transfrontalière). Depuis 2013, il est membre du réseau d'experts sur les statistiques de la libre circulation des travailleurs et de la coordination de la sécurité sociale. Adresse de contact : frederic.dewispelaere@kuleuven.be

Boris Fronteddu est chercheur à l'OSE depuis avril 2019. Il est titulaire d'un master en journalisme européen et en politique et communication européennes. Il travaille actuellement sur les politiques socio-environnementales au sein de l'UE et dans le monde. Auparavant, ses contributions écrites ont essentiellement porté sur les questions de commerce international telles que le fonctionnement des entreprises multinationales et les accords de libre-échange entre l'UE et les pays tiers, et sur le détachement de travailleurs. De 2017 à 2019, Boris a travaillé sur des projets du Forum pour un contrat de génération Nord-Sud. Adresse de contact : fronteddu@ose.be

Sacha Garben est professeure de droit européen au Collège d'Europe à Bruges et en congé de la Commission européenne. Elle a récemment publié sur le droit social de l'UE et le socle européen des droits sociaux, la répartition des compétences entre l'UE et les États membres et le droit de l'enseignement supérieur de l'UE. Sacha a obtenu en 2010 son doctorat à l'Institut universitaire européen, remportant le prix Jacqueline Suter de la meilleure thèse de doctorat en droit européen 2009-2011. Avant de devenir fonctionnaire européenne, elle a travaillé à la Cour de justice de l'UE et à la London School of Economics. Adresse de contact : sacha.garben@coleurope.eu

Dalila Ghailani est chercheuse senior à l'OSE depuis 2001. Elle est titulaire d'un master en droit et d'un master avancé en droit européen des affaires. Depuis 2001, elle a progressivement étendu sa formation universitaire en droit européen pour inclure des questions dans des domaines aussi divers que l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'égalité des genres et la numérisation. Elle a mené plusieurs études pour les institutions européennes et les partenaires sociaux de l'UE et corédigé plusieurs études pour le réseau européen de politique sociale (ESPN), la plus récente portant sur la pauvreté au travail dans l'UE. Adresse de contact : ghailani@ose.be

Paolo Graziano est professeur de science politique et de politique publique à l'Université de Padoue (IT). Il est également professeur à temps partiel (2019-2021) à l'Institut universitaire européen (IUE), chercheur associé au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po-Paris, et chercheur associé à l'OSE. Il a occupé des postes d'invité dans plusieurs universités. Ses principaux thèmes de recherche portent sur l'europanisation, les politiques publiques européennes, la comparaison des débats et politiques publiques en matière d'État providence, les mouvements sociaux, le (néo) populisme et la démocratie participative au niveau local. Il est co-éditeur (depuis 2018) de *Governance*. Adresse de contact : paolo.graziano@unibocconi.it

Roberta Guerrina est professeure de sciences politiques et directrice du Centre de recherche sur le genre de l'Université de Bristol. Elle a publié de nombreux articles dans le domaine de l'intégration de la dimension de genre et des politiques européennes de genre. Son travail couvre plusieurs champs politiques, dont les femmes, la paix et la sécurité, les droits des femmes et les politiques de l'UE en matière d'égalité de genre, et plus récemment l'impact sexospécifique du Brexit. Elle est l'auteure de *Mothering the Union* (Manchester University Press, 2005). En dehors du monde académique, Roberta possède une vaste expérience de travail avec des acteurs des organisations internationales, de la société civile et des administrations. Adresse de contact : roberta.guerrina@bristol.ac.uk

Philippe Pochet est directeur général de l'Institut syndical européen (ETUI), professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) et chercheur associé au Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT, Montréal). Avant de devenir directeur de l'ETUI en 2008, il a été directeur de l'OSE pendant 16 ans. Il a publié de nombreux livres et articles sur les politiques sociales et économiques européennes, le dialogue social européen et les nouvelles formes de gouvernance. Il travaille désormais sur l'impact du changement climatique et de la numérisation sur l'emploi et cherche à articuler l'analyse des grandes tendances. Adresse de contact : ppochet@etui.org

Laura Polverari est professeure agrégée de sciences politiques à l'université de Padoue, où elle co-dirige également l'Observatoire des capacités institutionnelles et administratives. Jusqu'en octobre 2019, elle était chercheuse senior au Centre de recherche sur les politiques européennes de l'Université de Strathclyde où elle a entrepris des recherches sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, la politique de cohésion de l'UE, la politique régionale en Italie, les capacités administratives et le renforcement des capacités, la spécialisation intelligente et la responsabilisation, dirigeant souvent des équipes de recherche internationales. Elle a publié de nombreux articles et co-édité chez Edward Elgar le *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Adresse de contact : laura.polverari@unipd.it

Slavina Spasova est chercheuse à l'OSE. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences politiques (Université Libre de Bruxelles [ULB], 2015). Son programme de recherche se concentre sur diverses questions de politique sociale telles que le dialogue social et la protection sociale, notamment les réformes des retraites, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, les soins de santé, les soins de longue durée, les prestations de maladie et, plus récemment, les prestations de chômage. Elle est la coordinatrice de l'OSE au sein du réseau européen de politique sociale (ESPN) financé par la Commission européenne. Slavina est chercheuse associée au Centre d'étude de la vie politique de l'ULB (CEVIPOL). Adresse de contact : spasova@ose.be

Jean-Paul Tricart est chercheur associé à l'ETUI depuis août 2018. De 1988 à 2017, il a travaillé à la Direction générale de l'Emploi et des Affaires sociales de la Commission européenne, où, entre autres fonctions, il a été chef d'unité, responsable du dialogue social européen (2008-2014). De 1973 à 1988, il a été chercheur en sciences sociales dans un laboratoire universitaire (LABORES, UA CNRS 362, Lille) (1973-1979) puis au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) (1980-1988). Adresse de contact : jptricart@gmail.com

Bart Vanhercke, docteur en sciences sociales (Université d'Amsterdam, 2016), est directeur de l'OSE depuis 2010 et rédacteur en chef du Bilan social depuis 2016. Ses recherches actuelles portent sur la « socialisation » de la gouvernance économique de l'UE et sur le socle européen des droits sociaux, des sujets sur lesquels il travaille également comme membre associé du personnel académique à l'Institut de recherche pour le travail et la société (HIVA) de la KU Leuven. Il est chercheur associé de l'Institut d'études du travail (Berlin) depuis 2015. Il est co-auteur de plusieurs études du réseau européen de politique sociale (ESPN), dont il est le responsable pour les questions de protection

sociale. Ses recherches antérieures portaient sur l'eupéanisation des politiques sociales par le biais de la « soft governance ». Adresse de contact : vanhercke@ose.be

Amy Verdun est professeure de politique européenne et d'économie politique à l'Université de Leiden depuis juillet 2018. Elle est en congé du Département de sciences politiques de l'Université de Victoria (UVic) en Colombie-Britannique (Canada), où elle est en poste depuis 1997, et comme professeure titulaire depuis 2005. Ses recherches portent sur l'intégration européenne, la gouvernance et l'élaboration des politiques, l'économie politique, ainsi que les comparaisons entre l'UE et le Canada et, plus récemment, le Semestre européen. À ce jour, elle a publié 20 ouvrages et plus de 120 articles et chapitres dans des publications soumis à un comité de lecture. De 2010 à 2017, elle a été co-éditrice (avec Michelle Cini) du *Journal of Common Market Studies*. Adresse de contact : averdun@uvic.ca

Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse

Sous la direction de Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Slavina Spasova
avec Philippe Pochet

Lorsqu'en 1969 Paul McCartney écrit son tube « The long and winding road » (la route longue et sinueuse), il ne pense bien sûr pas à la politique sociale européenne. La métaphore peut pourtant s'appliquer à l'évolution de cette politique au cours des vingt dernières années. Le présent ouvrage marque le 20^e anniversaire du *Bilan social de l'Union européenne* et reflète avec précision les tours et détours d'un paradigme de politique sociale constamment éclipsé par des considérations économiques.

Malgré les déclarations souvent optimistes de dirigeants politiques, la politique sociale européenne reste considérée comme « accessoire » – dans le sens où elle n'est développée que si et quand le contexte économique et politique le permet – et non « nécessaire » ; ce qui peut sans doute contribuer à expliquer certains mouvements eurosceptiques ou anti-européens. Cette politique est en outre à la merci de coalitions d'acteurs et de rapports de forces changeants, entraînant un manque de visibilité sur ce que pourrait ou devrait être cette « Europe sociale » pourtant appelée de leurs vœux par les principales forces politiques.

Ce qu'on appelle l'Europe sociale se développe au moyen de divers instruments politiques abordés dans cet ouvrage. Elle est également façonnée par des défis en constante évolution : la numérisation, l'évolution démographique et, de plus en plus, le changement climatique. Mais, comme le montre cet ouvrage, les progrès de cette Europe sociale sont avant tout le résultat de la dynamique de différents acteurs. En ce sens, l'histoire nous montre que ces progrès ne sont ni rapides ni linéaires. Comme le chante Paul McCartney, la route est longue et sinueuse. Et cette 20^e édition du Bilan social en est le reflet ; elle vous propose ce voyage passionnant dans l'histoire souvent difficile d'un concept et d'un projet politique.

