

Bilan social de l'Union européenne 2021

**Les ambitions sociales
renaissantes par temps
de redressement de l'Union**

Sous la direction de
Bart Vanhercke et Slavina Spasova

Bilan social de l'Union européenne 2021

**Les ambitions sociales
renaissantes par temps de
redressement de l'Union**

22^{ème} rapport annuel

Sous la direction de

Bart Vanhercke et Slavina Spasova

Citer cette publication : Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) (2022) Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 218 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 des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'ETUI ni celles des membres de son Assemblée générale.

© Éditeur : ETUI aisbl, Bruxelles, 2022
Tous droits de reproduction réservés
Impression : imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2022/10.574/06
ISBN: 978-2-87452-619-0 (version imprimée)
ISBN: 978-2-87452-620-6 (version électronique)



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	7
----------------------	---

Michael Dauderstädt

Chapitre 1

On n'est pas (du tout) dans le même bateau : les gagnants et les perdants

du Covid-19	11
Introduction : l'impact économique et social de la pandémie.....	11
1. Les différences de croissance des États membres.....	11
2. Secteurs gagnants et perdants	16
3. L'impact limité de la pandémie sur les marchés du travail	20
4. Des sociétés plus polarisées ?.....	22
Conclusions : reconstruire une Europe plus sociale.....	28

Cinzia Alcidi et Francesco Corti

Chapitre 2

La réponse de l'Union européenne au Covid-19 : briser les vieux tabous ?..... 41 | | | | |--|----| | Introduction..... | 41 | | 1. La réponse de l'UE à la crise de la pandémie..... | 42 | | 2. Comprendre le « policy learning » | 56 | | 3. Vers une UE plus solidaire ?..... | 59 |

Hans Bruyninckx, Gülçin Karadeniz et Jock Martin

Chapitre 3

Le Green Deal européen : opportunités et perspectives après la crise du Covid-19..... 65 | | | | |--|----| | Introduction..... | 65 | | 1. Des transitions fondamentales sont nécessaires pour parvenir à la durabilité | 66 | | 2. Le Green Deal européen : la réponse de l'Europe aux défis environnementaux, climatiques et sociétaux..... | 69 | | 3. Le Covid-19, l'environnement et le changement climatique | 77 | | 4. L'avenir : de la vulnérabilité et de l'incertitude à la reprise et à la résilience | 82 | | Conclusion..... | 83 |

Aída Ponce Del Castillo

Chapitre 4

La stratégie numérique de l'Europe : centrée sur les personnes, sur les données ou sur les deux ?..... 89 | | | | |--|-----| | Introduction..... | 89 | | 1. Une plongée en profondeur dans le paquet numérique de la CE : une description des principales initiatives réglementaires | 91 | | 2. À la recherche du « social » dans l'agenda numérique de la CE : perspectives critiques des organisations de la société civile et des partenaires sociaux..... | 99 | | Conclusion : enseignements et défis à relever pour construire une Europe numérique sociale..... | 107 |

Amy Verdun et Bart Vanhercke

Chapitre 5

Le Semestre permet-il à certains acteurs sociaux d'entrer subrepticement

Le Semestre permet-il à certains acteurs sociaux d'entrer subrepticement dans la relance européenne ?	115
Introduction.....	115
1. Le Semestre européen, un mode de gouvernance « Boucles d'or » pour la facilité de reprise	116
2. Adaptations temporaires du Semestre européen à la FRR : la gouvernance économique de l'UE « en pause » ?.....	120
3. La facilité de reprise : des acteurs sociaux en quête stratégique d'une place à la table des négociations	124
4. Carottes et bâtons : durcir le Semestre ?.....	131
Conclusion.....	133

Thibaud Deruelle

Chapitre 6

Le Covid-19 comme catalyseur d'une Union européenne de la santé :

évolutions récentes en matière de gestion des menaces sanitaires	143
Introduction : la dynamique en faveur de l'Union européenne de la santé	143
1. La gouvernance de la gestion des menaces sanitaires dans l'UE : la crise du Covid-19 comme changement de paradigme.....	145
2. Les instruments politiques solidaires et leurs limites.....	151
Conclusion : la solidarité et la légitimation d'une Union européenne de la santé.....	155

Bart Vanhercke et Slavina Spasova

Conclusions

Faire face à la pandémie : les ambitions sociales renaissantes par temps de

redressement de l'Union	163
Introduction.....	163
1. Gagnants et perdants de la pandémie	165
2. Mettre en œuvre la relance de l'UE et le Green Deal européen et contenir la pandémie	167
3. Réémergence des ambitions sociales de l'UE en 2021	173
4. Regarder vers l'avenir : un agenda social européen revigoré pour 2022 ?.....	182
Conclusion.....	185

Angelina Atanasova, Boris Fronteddu et Denis Bouget

L'Union européenne en 2020 : les faits marquants	193
---	-----

Liste des auteurs	213
-------------------------	-----

Liste des acronymes.....	217
--------------------------	-----

Préface

L'Union européenne mène des combats actuellement sur deux fronts principaux, le Covid-19 et le changement climatique, même si des escarmouches ont lieu ailleurs – notamment en matière de migration et d'État de droit. Malgré des revers comme le variant Omicron, la science semble prendre lentement le dessus dans la lutte contre la pandémie, mais la pandémie continue de tenir la société mondiale sous son emprise. Le second problème est toutefois encore plus difficile à résoudre : le changement climatique déploie ses forces, sous forme d'inondations, de sécheresses, de tornades et d'ouragans, et sévit de manière indiscriminée.

C'est dans ce contexte que les premiers chapitres du *Bilan social* de cette année analysent l'impact de la pandémie sur les différents groupes socio-économiques et secteurs d'activité : comme ce fut le cas dans l'édition de l'année dernière, tous les chapitres sont à nouveau consacrés, dans une mesure plus ou moins grande, aux conséquences de la crise de santé publique en cours. Nous avons demandé aux contributeurs, non seulement d'analyser les principales évolutions de l'agenda social de l'UE au cours de l'année 2020, mais aussi de décrire les politiques européennes et nationales entre janvier et juillet 2021. Nous sommes profondément redevables aux auteurs, qui ont tous réussi à combiner ces deux aspects et ont travaillé assidûment dans des circonstances à la fois difficiles et extraordinaires.

Qui sont les gagnants et les perdants du Covid-19 ? Voilà la question posée au premier chapitre par Michael Dauderstädt, qui analyse les inégalités économiques, sociales et en matière de marché du travail, qui résultent de la crise. La société européenne est examinée sous différents angles : l'UE dans son ensemble, les pays, les régions, les secteurs, les catégories de travailleurs, les jeunes par rapport aux plus âgés, les femmes par rapport aux hommes et les groupes vulnérables. D'une manière générale, les répercussions de la crise du Covid-19 ont été moins catastrophiques que ce que l'on craignait grâce à la rapidité et à l'ampleur des contre-mesures. Les politiques et leurs résultats laissent néanmoins beaucoup à désirer.

L'analyse de la réponse apportée par l'Union au Covid-19 – en comparaison à celle apportée à la grande récession et au débat politique qui s'en est suivi sur les réformes de l'UEM – est au cœur du chapitre 2 de Cinzia Alcidi et Francesco Corti : l'action au niveau européen a été importante, concentrée autour des politiques monétaires et bancaires, des aides d'État et des règles budgétaires, ainsi que des mesures de soutien budgétaire et financier (financement). Plus important encore, la réponse de l'UE au Covid-19 a brisé un tabou majeur : celui de l'émission d'une dette européenne commune. Le chapitre tire des conclusions sur la nature de la pandémie actuelle et

explique pourquoi elle devrait être considérée comme une étape menant à un surcroît de solidarité au sein de l'Union.

La menace du changement climatique est toutefois plus insidieuse et exigera des transformations des modes de production, de consommation et d'organisation de nos sociétés, non pas seulement pour quelques années comme ce fut le cas avec le Covid-19, mais de manière plus permanente. Dans la seconde moitié de l'ouvrage, sont analysées les nouvelles initiatives qui apportent des réponses à ces questions, ainsi que des briques supplémentaires à la construction de l'agenda social, numérique et climatique de l'UE (post-Covid).

Les réponses de l'Union au changement climatique et à l'inévitable transition écologique tiennent dans le *Green Deal* européen (EGD). Le chapitre 3, rédigé par Hans Bruyninckx, Gülçin Karadeniz et Jock Martin, examine les principales initiatives qui en découlent, ainsi que la manière dont sa feuille de route peut permettre d'atteindre les objectifs climatiques ambitieux mais nécessaires de l'UE. Les sociétés européennes peuvent-elles croître en qualité, plutôt qu'en quantité, et de manière plus équitable ? Les auteurs affirment que des fonds considérablement plus importants seront nécessaires pour financer le Green Deal : les estimations proposées dans les textes actuels liés à l'EGD ne représentent qu'une fraction des montants nécessaires à la transition. En outre, les gagnants et les perdants de la transition n'ont pas encore été clairement identifiés.

Comment la numérisation peut-elle être mise au service du climat et de la société, et non des grandes entreprises technologiques ? C'est une des questions clés posées au chapitre 4 par Aída Ponce Del Castillo. Elle démontre que la pandémie de Covid-19 a mis encore un peu plus en évidence l'importance de la numérisation et stimulé de nombreuses évolutions dans ce domaine – non sans conséquences importantes en matière de travail et de politiques sociales, qui ont suscité des réponses de la part de divers acteurs sociaux. Ces évolutions font l'objet d'un examen critique. Deux de ses conclusions sont que les « nouveaux » mouvements et acteurs dans le domaine du numérique ont leur mot à dire dans le processus et que leur influence est parfois plus grande que celle des syndicats.

Le chapitre 5, rédigé par Amy Verdun et Bart Vanhercke, pose la question de savoir dans quelle mesure la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a modifié l'équilibre des pouvoirs entre les principaux acteurs. Si le point de départ était prometteur – le règlement relatif à la FRR prévoit une consultation accrue des parties prenantes –, les auteurs constatent que l'implication des acteurs sociaux dans la FRR s'est avérée problématique et que la logique a consisté à agir d'abord et consulter ensuite. Et pourtant, même si, au plus fort de la crise, les acteurs sociaux institutionnels de l'Union ont perdu une grande partie de l'influence qu'ils avaient acquise dans les négociations de Semestre au fil des ans, ils ont été en mesure de regagner progressivement leur position quand l'urgence de la crise s'est atténuée.

La crise du Covid-19 a entraîné rien de moins qu'un « changement de paradigme » dans le domaine des politiques de la santé dans la mesure où les États membres sont désormais disposés à coordonner leurs actions face aux menaces sanitaires, affirme

Thibaud Deruelle au chapitre 6. L'auteur décrit les évolutions institutionnelles récentes en matière de gouvernance de cette « l'Union européenne de la santé plus forte » que défend la Commission européenne, et examine le défi posé à la solidarité par des instruments solidaires, tels que l'achat de vaccins et le récent programme EU4Health. *La pandémie servira-t-elle de levier pour légitimer une intégration européenne plus poussée en matière de santé, voire un changement de traité ?*

Le dernier chapitre, rédigé par Bart Vanhercke et Slavina Spasova, résume les principaux apports des chapitres et offre, là où c'est pertinent, une mise à jour des initiatives récentes en matière de politique sociale (jusqu'en décembre 2021), ainsi que les perspectives d'avenir. En raison de la pandémie, les initiatives de « politique sociale » ont été reléguées au second plan en 2020 – ce qui contraste avec l'ampleur du plan de relance de l'Union –, tandis que 2021 a vu la réapparition des ambitions sociales de l'UE. En 2022 également, plusieurs propositions législatives sont à venir : une importante initiative en matière de dialogue social et le renouvellement de la « gouvernance souple » de l'Union figureront au sommet de l'agenda de la présidence française du Conseil de l'UE.

La Chronologie de l'année 2020, rédigée par Angelina Atanasova, Boris Fronteddu et Denis Bouget, résume les événements marquants dans les affaires sociales, écologiques et économiques de l'UE, en commençant par la prise en charge de la présidence du Conseil par la Croatie (pour la première fois depuis son adhésion à l'UE en 2013) et en terminant par la conclusion des négociations sur les accords commerciaux entre le Royaume-Uni et l'UE, qui marque la fin de la période du Brexit.

L'Observatoire social européen (OSE) a de nouveau travaillé en étroite collaboration avec l'Institut syndical européen (ETUI) et des chercheurs extérieurs de renom pour rédiger l'édition de cette année. Grâce à cette publication collaborative, nous souhaitons contribuer au débat entre les décideurs politiques, les acteurs sociaux et la communauté des chercheurs, tout en fournissant des informations et analyses accessibles aux praticiens de l'intégration européenne et à ceux qui l'étudient. Cette année encore, le *Bilan social* complète à bien des égards l'édition du *Benchmarking Working Europe* publié par l'ETUI, qui fournit une analyse pointue de l'impact de la pandémie sur le monde du travail ¹.

Nous nous réjouissons d'engager avec vous un dialogue sur les questions cruciales abordées dans ce volume.

Bart Vanhercke et Slavina Spasova (OSE)
Nicola Countouris et Philippe Pochet (ETUI)

¹ ETUI et CES (2021) *Benchmarking Working Europe 2021*. Unequal Europe, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/publications/benchmarking-working-europe-2021>

Remerciements

Le Bilan social de l'Union européenne 2021 est une fois encore le fruit d'un effort collectif. Nous sommes reconnaissants à Cinzia Alcidi, Angelina Atanasova, Denis Bouget, Hans Bruyninckx, Francesco Corti, Michael Dauderstädt, Thibaud Deruelle, Boris Fronteddu, Gülçin Karadeniz, Jock Martin, Aída Ponce Del Castillo et Amy Verdun d'avoir produit des chapitres de grande qualité et accepté plusieurs séries de commentaires malgré le contexte difficile de persistance de la pandémie et les délais serrés qu'impose une édition annuelle.

Rita Baeten, Tom Bevers, David Bokhorst, Christof Cesnovar, Amandine Crespy, Edgars Eihmanis, Béla Galgóczi, Jeroen Jutte, Peter Lelie, Luc Tholoniati, Sebastiano Sabato, Sotiria Theodoropoulou, Rudi Van Dam, Robin Williams, Jonathan Zeitlin et Wouter Zwysen ont soutenu les auteurs en relisant les chapitres de manière critique et constructive en tant que réviseurs externes. Les suggestions de forme et de fond de Richard Lomax ont été essentielles pour améliorer la cohérence et la lisibilité. Les auteurs des chapitres respectifs assument naturellement l'entière responsabilité de toute erreur restante et des opinions exprimées dans ce volume.

Sur le plan organisationnel, nous sommes redevables à Birgit Buggel-Asmus, Géraldine Hofmann, Elodie Kibendo et Aymone Lamborelle pour la mise en forme et la production finale du texte. Merci à Mehmet Koksal et au département ComPub de l'ETUI pour la diffusion de ce *Bilan* à un public toujours plus large. Ce fut un plaisir de travailler avec toi tout au long de ces années, Birgit. Ton professionnalisme et tes rappels courtois (la plupart du temps) nous manqueront grandement, tant que se poursuivra la longue – nous l'espérons – et sinueuse route du *Bilan social*.

Nous tenons également à remercier Rachel Cowler, qui a de nouveau été chargée de la première révision du texte anglais, Richard Lomax pour la révision finale en anglais, et Edgar Szoc pour la traduction de l'ensemble du volume de l'anglais au français. Un grand merci également à Valérie Cotulelli et Borys Biedroń pour avoir soigneusement révisé la version finale du manuscrit français.

Nicola Countouris et Philippe Pochet de l'Institut syndical européen ont apporté une contribution essentielle, ainsi que des encouragements, aux différentes étapes de cette publication. Nous les remercions de leur soutien constant, qui a permis la publication de ce 22^e rapport annuel sur la politique sociale dans l'Union européenne.

Bart Vanhercke et Slavina Spasova
Éditeurs

Chapitre 1

On n'est pas (du tout) dans le même bateau : les gagnants et les perdants du Covid-19

Michael Dauderstädt

Introduction : l'impact économique et social de la pandémie¹

La pandémie de Covid-19 a mis en évidence des inégalités à la fois existantes et nouvelles dans une UE déjà marquée par des disparités considérables en matière de revenus et de protection sociale. L'objectif de ce chapitre est d'analyser les inégalités économiques, sociales et sur le marché du travail qui résultent de la crise, en observant la société européenne sous différents angles : l'UE dans son ensemble, les pays, les secteurs économiques, les catégories de travailleurs, les jeunes par rapport aux plus âgés, les femmes par rapport aux hommes, ainsi que les autres groupes vulnérables. En outre, le chapitre met en lumière les disparités entre régions et entre pays, pour soulever finalement la question suivante : *qui sont les gagnants et les perdants du Covid-19 ?*

Le chapitre s'appuie sur des recherches antérieures, en particulier celles menées par l'OCDE, et poursuit le travail de l'édition précédente du *Bilan social de l'UE* (Vanhercke *et al.* 2020, en particulier Myant 2020). Pour présenter la situation actuelle, sont principalement utilisées les dernières données disponibles en provenance d'Eurostat, d'Eurofound, de l'OIT, du FMI et de l'OCDE. Dans certains cas (Allemagne, Italie), des sources nationales sont aussi prises en compte. Malheureusement, des données sont encore manquantes pour 2020, et encore plus pour 2021.

Les sections 1 à 4 offrent un aperçu statistique des principaux indicateurs sociaux portant sur les disparités régionales et sectorielles, le chômage, les inégalités de revenus et la pauvreté. La section 1 compare les performances macroéconomiques des États membres ; la section 2 étudie les différences d'évolution des secteurs économiques ; la section 3 décrit l'impact de la pandémie sur les marchés du travail ; la section 4 analyse enfin la situation sociale au sein des pays. Les conclusions résument les principaux résultats du chapitre et fournissent quelques recommandations politiques quant à la manière dont l'UE et les États membres peuvent et doivent s'attaquer au problème des inégalités consécutives au Covid-19.

1. Les différences de croissance des États membres

La pandémie a frappé l'UE à un moment où sa croissance économique avait quelque peu ralenti (de 2,7 % en 2017 à 1,5 % en 2019), où le chômage avait atteint son plus

1. L'auteur tient à remercier les éditeurs et deux réviseurs externes anonymes pour leurs commentaires constructifs sur les versions précédentes de ce chapitre. L'avertissement habituel est d'application.

bas niveau depuis des années (6,3 %), tandis que l'inflation demeurait obstinément inférieure à son objectif de 2 %. Les inégalités, telles qu'elles seront définies plus précisément ci-dessous, avaient également diminué. Tous ces accomplissements ont souffert de l'énorme choc économique qui a frappé à la fois l'offre et la demande lorsque les économies des États membres sont entrées en confinement.

Zone économique à croissance lente, l'UE a beaucoup plus souffert que la plupart des autres grands groupes de pays. Selon le FMI, son produit intérieur brut (PIB) a baissé de plus de 6 % en 2020, pour une moyenne mondiale de 3,2 % et de 4,7 % pour le G7. Le PIB des économies émergentes de l'Asie, dont la Chine, n'a diminué que d'environ 1 %. Le seul continent plus touché que l'Europe est l'Amérique latine, qui a connu une baisse de 7 % de son PIB. En 2021, la reprise de l'économie européenne (+4,3 %) devrait également être plus faible que celle de l'économie mondiale (+ 6 %), sans parler des économies émergentes de l'Asie (8,5 %). L'Europe a probablement choisi une dangereuse voie médiane pour contenir la pandémie : trop faible pour atteindre les succès asiatiques, mais suffisamment forte pour nuire à la croissance plus qu'aux États-Unis ou en Afrique.

Le choc économique a eu un impact différencié sur les économies des États membres en raison de leur situation pré-pandémique et de leur structure économique (Myant 2020). Certains pays pouvaient se prévaloir d'une économie florissante et d'une dette publique relativement faible en 2019 (par exemple, l'Allemagne et de nombreux pays d'Europe centrale et orientale), tandis que d'autres souffraient déjà de stagnation et d'un haut niveau d'endettement (l'Italie, notamment). Ces conditions préalables ont déterminé leur capacité à réagir par le biais d'un ensemble de politiques visant à atténuer l'impact de la pandémie. Tous les États membres ont néanmoins adopté des combinaisons de politiques similaires, bien qu'à des degrés différents.

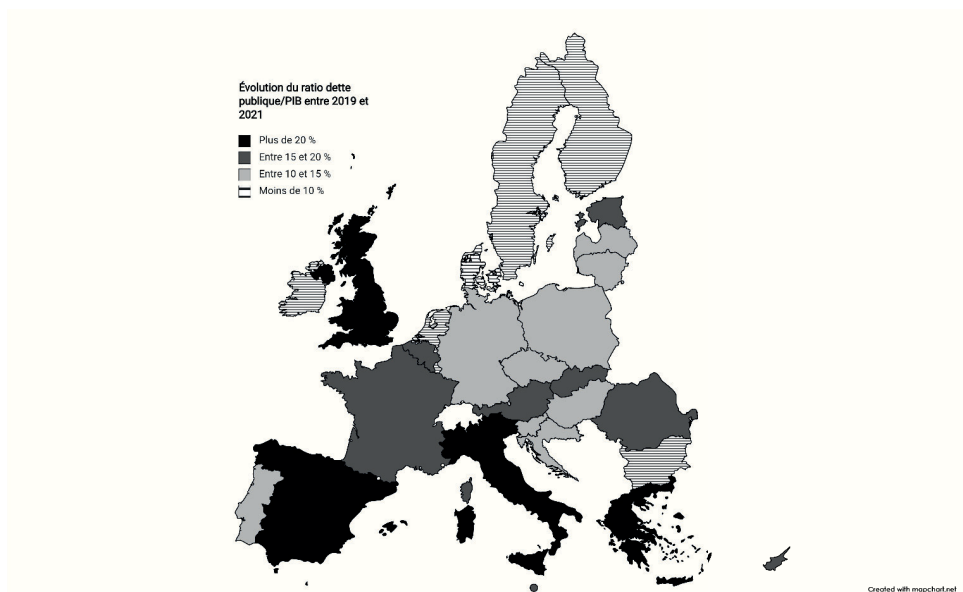
La politique monétaire s'est considérablement assouplie. Les taux d'intérêt ont été ramenés à un niveau proche de zéro (zéro pour la zone euro), voire inférieur (par exemple, au Danemark). La BCE a gonflé son bilan en achetant des obligations pour des centaines de milliards d'euros. Cet « assouplissement quantitatif » a entraîné une reprise rapide des marchés boursiers après leur effondrement du printemps 2020. Le marché haussier qui en a découlé ², associé à la hausse des prix de l'immobilier, a considérablement augmenté la richesse des propriétaires d'actifs, un phénomène qui sera examiné plus en détail ci-dessous.

La politique budgétaire a également été très expansionniste. Les déficits budgétaires et la dette publique ont augmenté dans tous les États membres (voir le graphique 1 et le tableau A1 en annexe ³) sans qu'il n'y ait de corrélation claire entre les niveaux d'endettement en 2019 et les taux de croissance de la dette entre 2019 et 2021. Il en va largement de même pour les déficits budgétaires, même si leur augmentation a eu tendance à être légèrement inférieure pour les pays connaissant un déficit plus faible en

2. Un « marché haussier » caractérise une période de hausse des prix des actions sur le marché boursier.

3. Il convient toutefois de souligner que la hausse présentée dans le tableau A1 est en partie due à la baisse du PIB (voir graphique 1), qui fait baisser le numérateur et gonfle donc le pourcentage. La reprise attendue du PIB en 2021-2022 inversera cet effet mathématique.

Graphique 1 Évolution de la dette publique (en pourcentage du PIB) entre 2019 et 2021



Source : Base de données WEO du FMI (consulté en avril 2021) et calculs de l'auteur.

2019, ce qui laisse penser que les pays peu dépensiers le sont restés face à la pandémie. Pour l'UE dans son ensemble, le total des dépenses publiques a augmenté de 9,2 % (les dépenses sociales représentant 40 % des dépenses supplémentaires), tandis que les recettes ont diminué de 3,8 % entre 2019 et 2020. En conséquence, le déficit budgétaire a été multiplié par onze et la dette totale a crû de 11,4 %.

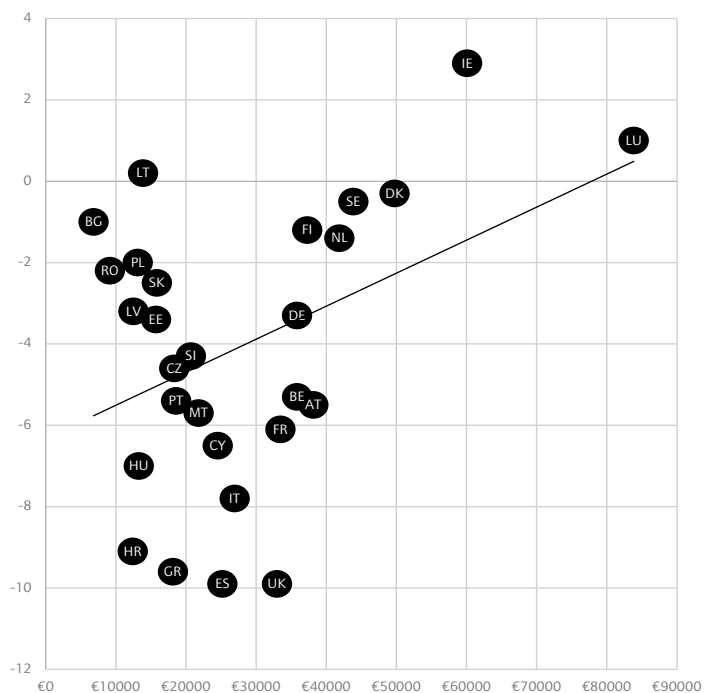
Si cette évolution reflète en partie une baisse des recettes, attribuable également à des réductions d'impôts généralisées (par exemple la TVA en Allemagne) ou à des allègements ou moratoires fiscaux spécifiques (par exemple pour les entreprises en difficulté), elle est surtout due à des dépenses supplémentaires à grande échelle destinées à soutenir les revenus et sauver des entreprises en danger dans les secteurs durement touchés par la pandémie, comme les compagnies aériennes. De nombreux pays ont adopté d'autres mesures que le soutien au revenu pour stimuler la croissance via des programmes d'investissement public (voir Dauderstädt 2021a). Les politiques du marché du travail ont représenté une part importante de ces dépenses publiques, la plupart des pays ayant mis en place des régimes de maintien dans l'emploi, de chômage partiel ou de chômage temporaire. Les questions relatives au marché du travail sont examinées plus en détail dans la section 3.

En suivant les recettes keynésiennes (souvent négligées autrefois), les mesures fortes en matière de politique économique ont considérablement atténué la récession, pour lui donner quasiment une forme en « V ». Au troisième trimestre de 2020, le produit

intérieur brut de l'UE-27 n'était inférieur que de 5 % à son niveau du dernier trimestre de 2019 (avant la pandémie), bien qu'il ait reculé de 16 % au cours du printemps 2020 (voir le tableau A2 en annexe). Sur l'ensemble de l'année, le PIB de l'UE-27 a été inférieur de 4,7 % à celui de 2019. De 2019 à 2020, le PIB moyen par habitant a baissé de 31 591 à 30 540 euros tandis que son écart type du PIB a augmenté de 20 857 à 20 994 euros.

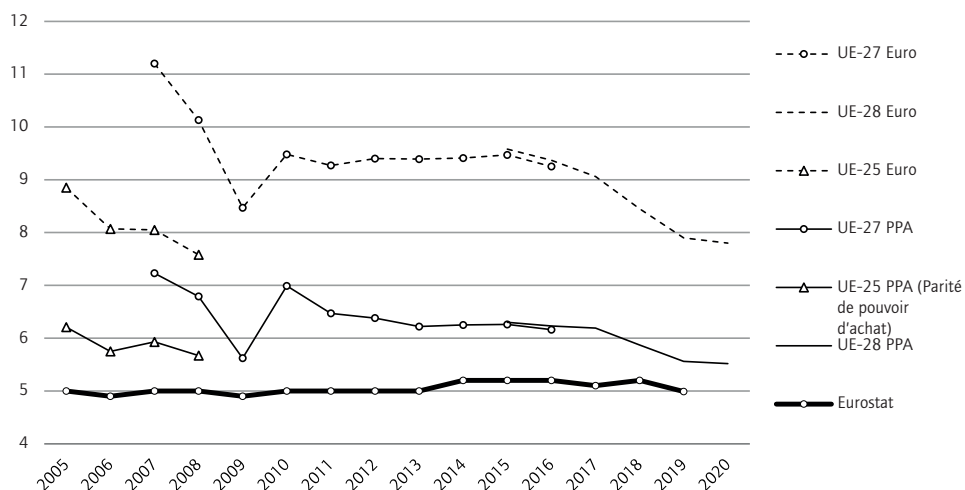
Les taux de croissance de chaque pays ont évidemment connu des variations considérables. Le graphique 2 montre l'évolution du PIB entre 2019 et 2020 pour tous les États membres, classés selon leur PIB par habitant de 2019. Seuls trois pays ont échappé à la récession : l'Irlande, la Lituanie et le Luxembourg (voir graphique 2). Parmi les autres États membres, certains (les pays nordiques, principalement) ont connu une baisse relativement modeste du PIB, inférieure à 2 %, tandis que dans d'autres, il a chuté de plus de 6 %. Comme le montre la ligne de tendance du graphique 2, les pays les plus pauvres ont été plus susceptibles de connaître des récessions plus fortes que les pays les plus riches. Mais les pays de la périphérie orientale pauvre ont connu de bons résultats (à l'exception de la Croatie et de la Hongrie), tandis que des pays relativement riches comme le Royaume-Uni, l'Italie ou la France ont subi des baisses drastiques. La périphérie méridionale de l'UE (Chypre, Grèce, Italie, Portugal, Espagne) a été la plus touchée, ce qui a aggravé les problèmes préexistants, qui résultaient de la grande récession de 2009, de la panique sur la dette souveraine qui a suivi, et des défauts de

Graphique 2 Taux de croissance du PIB (2019-2020) en pourcentage par rapport au PIB par habitant en 2019 (en euros)



Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

Graphique 3 Inégalité à l'échelle de l'UE 2005-2020 (rapport S80/S20 ou interquintile)



Source : Dauderstädt (2021c).

conception des politiques d'austérité. La pandémie a renforcé la distribution régionale préexistante de croissance de rattrapage au sein de l'UE (Dauderstädt 2021b).

En ce qui concerne l'inégalité à l'échelle de l'UE, il faut tenir compte de leur évolution entre les pays eux-mêmes et au sein de chacun d'entre eux (Dauderstädt 2020). L'évolution de la répartition des revenus au sein de chaque pays est traitée ci-dessous dans la section 4 (voir également le tableau A6 en annexe). En général, les inégalités intranationales contribuent à hauteur d'environ 80 % à l'inégalité à l'échelle de l'UE, le reste étant dû aux différences de revenus entre les pays. Mais l'évolution de l'inégalité à l'échelle de l'UE est déterminée par les inégalités entre les États membres, car les inégalités intranationales n'ont, en moyenne, pas beaucoup changé depuis 2005. Comme le montre la courbe la plus basse du graphique 3, les inégalités moyennes, mesurée par le rapport interquintile ⁴, sont demeurées autour de 5 (aucune donnée n'est encore disponible pour 2020). Cette courbe la plus basse (appelée « Eurostat » dans la légende) est la valeur européenne donnée par Eurostat comme la moyenne pondérée (par la population) des valeurs nationales. Elle est toutefois trompeuse car elle néglige les disparités de revenus entre les pays (Atkinson *et al.* 2010 ; Dauderstädt 2020). Par conséquent, les changements qui apparaissent dans le graphique 3 résultent principalement des différences de taux de croissance des économies nationales et de l'effet des élargissements à l'Est. Par exemple, l'inégalité à l'échelle de l'UE a bondi en 2007 lorsque la Bulgarie et la Roumanie, deux grands pays pauvres, ont rejoint l'UE. Elle a ensuite diminué (comme précédemment entre 2005 et 2007) en raison de la forte

4. Le rapport interquintile, souvent appelé rapport S80/S20, est le rapport entre les revenus du cinquième le plus riche et ceux du cinquième le plus pauvre d'une population donnée.

croissance en Europe de l'Est. La crise financière a arrêté et partiellement inversé cette baisse. Après une décennie de stagnation, la croissance cohésive a repris en 2017.

L'impact de la pandémie sur l'inégalité à l'échelle de l'UE, mesurée par le rapport S80/S20, a été faible jusqu'à présent (Dauderstädt 2021c) car les inégalités intranationales et internationales n'ont pas beaucoup évolué (comme c'est expliqué ci-dessus et dans la section 4 ci-dessous). La valeur pour l'année 2020 dans le graphique 3 suppose par conséquent qu'il n'y a pas de changement dans la distribution intranationale des revenus. L'effet des différences entre les taux de croissance nationaux a été faible, car la périphérie méridionale, qui a été la plus touchée, constitue le groupe à revenu moyen inférieur de l'UE (avec des revenus moyens par habitant d'environ 20 000 euros). Le groupe à faible revenu de la périphérie orientale (avec des revenus inférieurs à 20 000 euros) et le groupe à revenu élevé du centre nord-ouest (avec des revenus supérieurs à 30 000 euros) ont tous deux moins souffert en moyenne, même si les performances nationales y sont très diverses (voir graphique 2). En fin de compte, la pandémie semble avoir seulement ralenti la baisse antérieure (depuis 2017) de l'inégalité à l'échelle de l'UE.

2. Secteurs gagnants et perdants

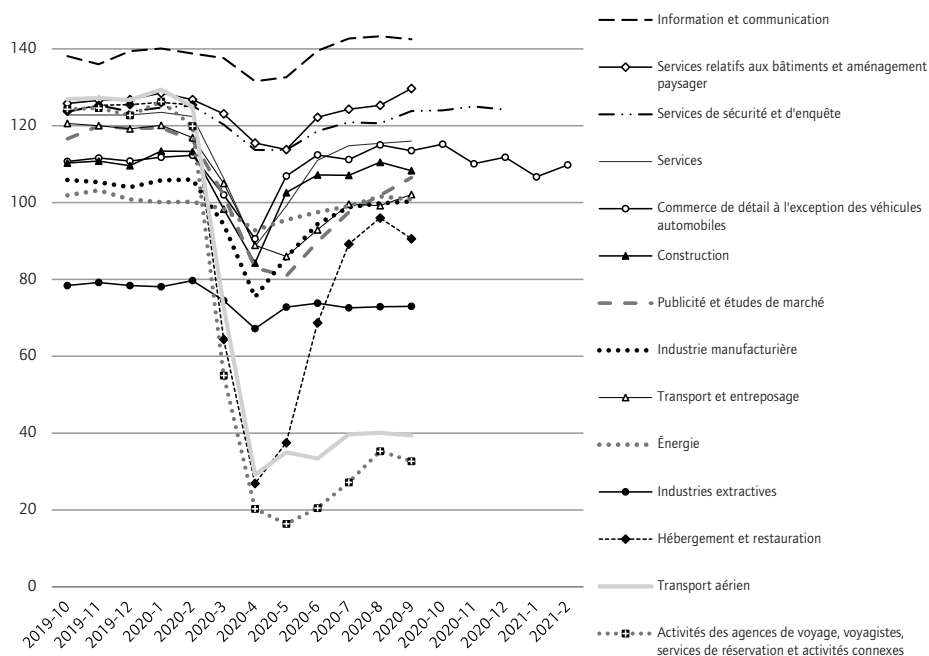
Cette section fournit une image plus fine de l'impact de la pandémie au niveau des secteurs économiques. Un examen plus approfondi des effets de la récession au niveau régional, à l'intérieur des États membres, qui serait également intéressant, n'est malheureusement pas possible en raison du manque de données d'Eurostat.

Le Covid-19 et les confinements qui en ont découlé ont affecté les secteurs économiques à des degrés différents. Le sort inégal qu'ont connu ces différents secteurs explique en partie la diversité des performances nationales (Myant 2020 : 56-57). De toute évidence, certains secteurs spécifiques tels que les compagnies aériennes ou les croisières en mer, les restaurants et les hôtels ont été confrontés à des difficultés extrêmes en raison de l'effondrement du tourisme, tandis que d'autres, comme le commerce de détail en ligne, les logiciels de communication (Zoom) ou certaines branches du secteur de la santé, ont bénéficié d'une demande excédentaire⁵.

Le graphique 4 montre l'évolution de certains secteurs. Tous ont connu des ralentissements au cours du printemps 2020, mais dans des mesures très différentes. Le transport aérien, l'hébergement et la restauration ont reculé d'environ 80 % et ne se sont guère redressés depuis, à l'exception d'un bref boom estival dans l'hébergement et la restauration. Dans nombre d'autres secteurs importants, les niveaux de production et de vente sont revenus en automne à leur situation d'avant la crise. Sans surprise, les meilleures performances sont à trouver dans le secteur de l'information et de la communication.

5. La disponibilité globale des données de production et de vente au niveau des secteurs économiques pour 2020 et 2021 est beaucoup plus faible que pour les données générales du PIB utilisées dans la section précédente.

Graphique 4 Performances de certains secteurs en 2019-2021 (UE-27 ; 100 = 2015)



Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

Comme on pouvait s'y attendre au vu de la diversité des performances de croissance (voir le graphique 2 et le tableau A2 en annexe), le tableau général pour l'UE-27 cache des différences substantielles entre pays. Le tableau 1 présente les changements intervenus entre l'automne 2019 et l'hiver 2020-2021 (les dernières données disponibles au moment de la rédaction à l'été 2021) dans quatre secteurs d'activité : l'industrie manufacturière, la construction, le commerce de détail et, pour une période légèrement différente, l'hébergement et la restauration. Si l'on considère tout d'abord l'industrie manufacturière, l'Europe centrale et orientale a obtenu de bons résultats (en particulier la Pologne), alors que la production a diminué dans presque tous les États membres plus riches (le plus fortement en France). Dans le secteur de la construction, la situation est très différente, avec des baisses importantes (supérieures à 19 %) de la production en Tchéquie, en Espagne, en Slovaquie et en Pologne, mais de bonnes performances en Allemagne et en Roumanie. En ce qui concerne le commerce de détail, la Belgique, l'Estonie, l'Irlande, la France, la Pologne et la Roumanie ont connu des résultats nettement meilleurs que les autres. L'hébergement et la restauration ont été sévèrement touchés dans tous les pays. Mais un même déclin relatif compte beaucoup plus dans des pays comme l'Espagne, le Portugal ou la Croatie, où ces services représentent une part importante du PIB et de l'emploi.

Il est également important d'examiner le secteur public, y compris l'éducation, la santé et l'administration publique : dans la mesure où ces secteurs ont dû et doivent encore

Tableau 1 Performances nationales dans certains secteurs*

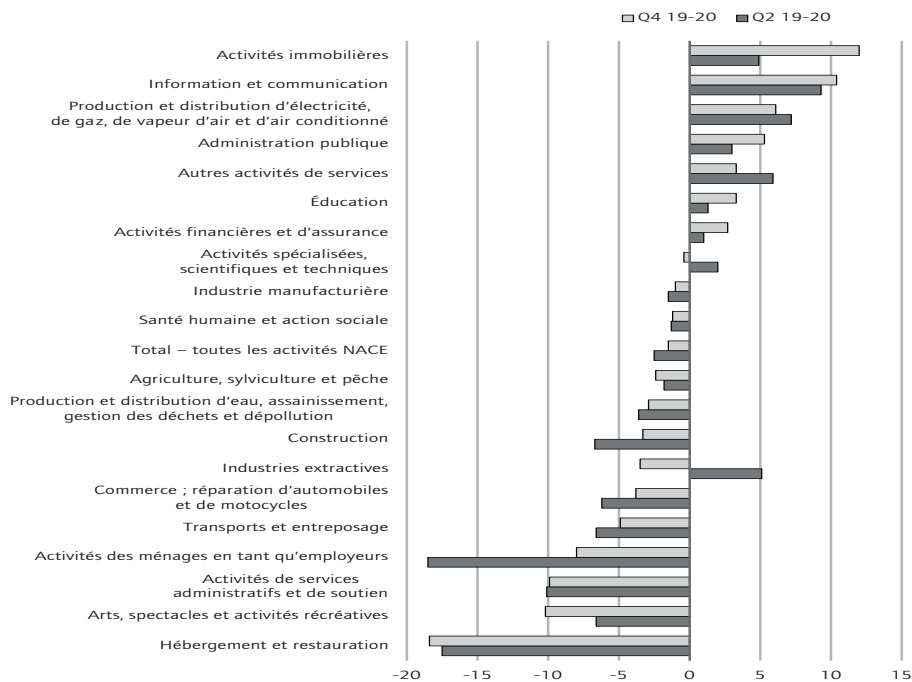
Zone/Pays	Industries manufacturières	Construction	Commerce	Hébergement et restauration
	Automne 2019 vs. hiver 2020-2021			Automne 2019 vs. automne 2020
Union européenne – 27	-0.9	n.d.	0	n.d.
Eurozone	-2.2	n.d.	-1.1	n.d.
Belgique	-4.4	-11.2	11.5	n.d.
Bulgarie	-4	-9.9	-15.2	-51.3
Tchéquie	2.1	-20.8	-3.5	-56.3
Danemark	-1.9	n.d.	-1.9	-36
Allemagne	-6	7.4	-2.9	-52.3
Estonie	0.1	n.d.	16.4	n.d.
Irlande	n.d.	n.d.	15.7	n.d.
Grèce	1.4	n.d.	n.d.	n.d.
Espagne	-7.8	-20.5	-6.5	-61.8
France	-12.3	-14.2	10.5	-45.3
Croatie	5.3	n.d.	6.5	-69.8
Italie	-5.2	n.d.	-10.4	n.d.
Chypre	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lettonie	5.8	n.d.	-7.3	-61.9
Lituanie	7.3	n.d.	2.3	n.d.
Luxembourg	-9.3	n.d.	1.6	-34.9
Hongrie	5.9	-18.2	-6.1	-65.5
Malte	-8.1	n.d.	-12	n.d.
Pays-Bas	-4.3	-3.9	-11	n.d.
Autriche	n.d.	0.5	8	n.d.
Pologne	21.3	-19.5	17.7	n.d.
Portugal	-4.1	-7.8	-12.1	-55.3
Roumanie	0.7	37.3	12.3	-63.3
Slovénie	2.8	5.7	-13.1	-61.2
Slovaquie	3.8	-23.3	-11.1	-34.5
Finlande	-3.4	-5.4	9.7	-39.9
Suède	4.6	2.2	2.5	n.d.
Royaume-Uni	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Note: * Changement en point de pourcentage entre les valeurs (2015=100).

Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

assumer l'essentiel de la lutte contre le Covid-19, leur part dans le PIB et l'emploi a probablement augmenté du fait d'importantes dépenses supplémentaires (voir le tableau A1 en annexe).

Graphique 5 Évolution de l'emploi dans certains secteurs d'activité dans l'UE-27 entre les 4e trimestres de 2019 et 2020 (en pourcentage)



Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

Pour évaluer l'évolution de ces secteurs au cours de la pandémie, nous utilisons les chiffres en matière d'emploi (voir le graphique 5 et le tableau A4 en annexe). L'emploi total a diminué de 2,5 % en glissement annuel entre les 2e trimestres de 2019 et 2020 et un peu moins (1,5 %) entre les 4e trimestres de 2019 et 2020. Comme on pouvait s'y attendre, les secteurs les plus durement touchés ont été l'hébergement et la restauration, les services administratifs et de soutien, les arts, spectacles et activités récréatives et les services domestiques, avec des baisses de plus de 10 %. L'emploi a augmenté dans l'information et la communication, l'immobilier, la finance et l'assurance. L'évolution dans ces deux derniers secteurs pourrait traduire l'inflation des actifs consécutive à l'assouplissement déjà évoqué des politiques monétaires⁶. L'emploi dans le secteur public (administration publique et défense, sécurité sociale et enseignement) a légèrement augmenté, mais étonnamment pas dans le secteur de la santé humaine et de l'action sociale. Cela pourrait être dû au fait que ce secteur comprend de nombreuses

6. Une politique monétaire souple (ou accommodante) entraîne une hausse du prix des actifs de trois manières spécifiques : premièrement, la baisse des taux d'intérêt rend le crédit moins cher pour acheter des actifs, ce qui augmente la demande ; deuxièmement, la baisse des taux d'intérêt augmente la valeur actuelle nette d'un actif, car le taux d'actualisation interne utilisé est plus faible (à un taux d'actualisation de zéro, un flux de revenu constant donne théoriquement une valeur actualisée infinie) ; troisièmement, la demande d'actifs par les banques centrales (bons du Trésor, obligations d'entreprises) augmente leur prix alors que le rendement du capital diminue.

activités qui nécessitent un contact personnel sans pour autant relever de la lutte contre la pandémie elle-même.

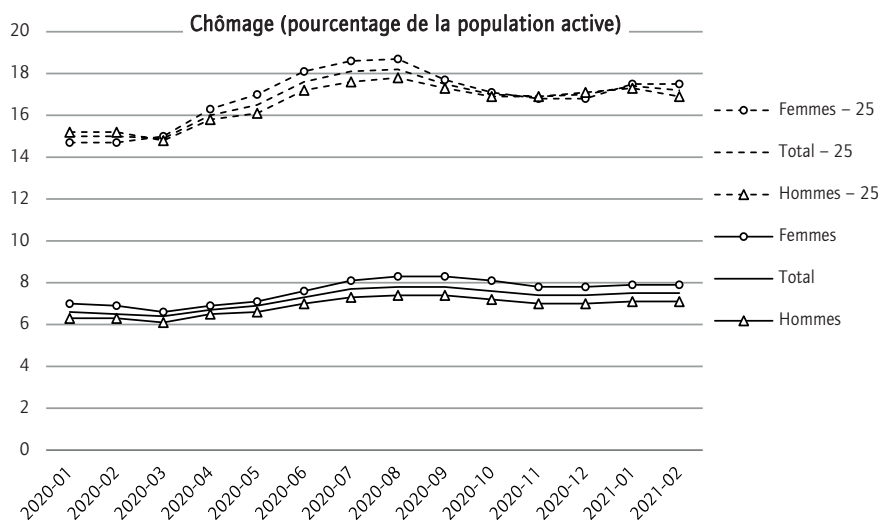
La baisse globale relativement faible de l'emploi s'explique a) par le fait que les secteurs d'activité ayant enregistré des pertes plus importantes ne représentent que 10 % de l'emploi total, et b) par la généralisation des régimes de maintien dans l'emploi. Au premier trimestre de 2020, plus de 30 % de l'ensemble des salariés bénéficiaient de plans de maintien dans l'emploi dans plusieurs pays européens tels que le Royaume-Uni, la France, l'Italie et le Portugal (OCDE 2021a : graphique 2). L'impact de ces politiques devient visible si l'on examine le nombre réel d'heures travaillées dans l'emploi principal. L'indice (2006 = 100) mesurant le facteur travail dans l'économie est passé de 101,8 au quatrième trimestre 2019 à 97,1 au premier trimestre 2020 et à 85,9 au deuxième. Cette baisse de 15 % est largement plus importante que les variations de l'emploi présentées dans le graphique 5 et le tableau A3 en annexe.

3. L'impact limité de la pandémie sur les marchés du travail

L'augmentation du chômage a été limitée parce que les personnes étaient protégées par des régimes de chômage partiel/congé. Même si le chômage a augmenté après mars 2020 lors de l'entrée en vigueur des mesures de confinement (voir graphique 6), la hausse a été relativement modeste : le chômage a augmenté de 1,4 point de pourcentage pour la population active totale, pour passer de 6,4 % (mars 2020) à 7,8 % (août 2020). Les femmes ont souffert un peu plus : leur taux de chômage, déjà plus élevé au début de 2020, a augmenté de 0,3 point de plus que celui des hommes, passant de 6,6 % (mars 2020) à 8,3 % (août 2020). Tous les taux ont légèrement diminué à l'automne 2020 mais sont restés plus élevés qu'avant la pandémie. Une enquête de Eurofound (2021) a révélé qu'au printemps 2021, 10 % des personnes interrogées qui avaient un emploi avant la pandémie l'avaient perdu (soit le double du chiffre au printemps 2020).

Comme le montre le graphique 6, la situation est plus dramatique pour les jeunes (moins de 25 ans), dont le taux de chômage était beaucoup plus élevé au départ : de 14,9 % en mars 2020, il a fortement augmenté pour atteindre 18,2 % en août 2020. Les jeunes femmes ont également souffert davantage. Bien que leur taux de chômage ait été légèrement inférieur avant les confinements, il a augmenté plus rapidement (de 4 points de pourcentage contre 3,3 pour les hommes). La cause de cette évolution réside probablement dans la part plus importante de femmes salariées dans les secteurs durement touchés par les confinements. Par exemple, dans l'hébergement et la restauration, où la part des femmes est de 54 %, l'emploi a diminué de 19,3 % entre les 2^e trimestres 2019 et 2020. De même, dans les services domestiques et les activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre, où la part des femmes est de 89 %, l'emploi a diminué de 18 % (EIGE 2021 : tableau 2). Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à travailler comme indépendantes, à durée déterminée, à temps partiel ou dans le secteur informel, ce qui explique qu'elles représentent 69 % des pertes d'emploi parmi les travailleurs à temps partiel (EIGE 2021 : 50).

Graphique 6 Chômage total et chômage des jeunes dans l'UE-27 en 2020-2021 (en pourcentage de la population active)

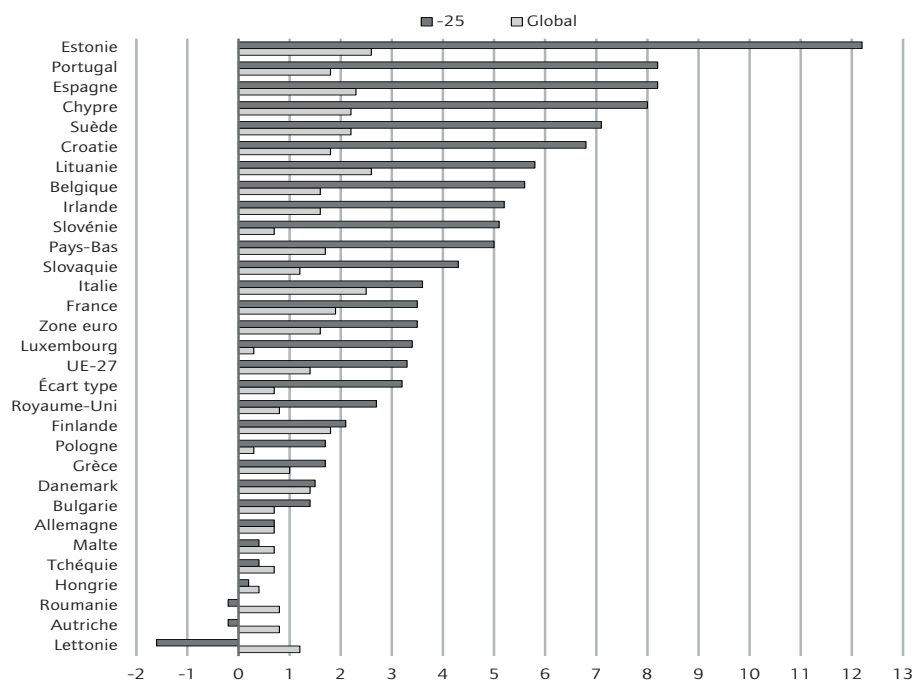


Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

La situation globale de l'UE-27 cache de fortes disparités entre les pays. Le graphique 7 et le tableau A4 de l'annexe donnent une image plus détaillée par pays. Avant même la pandémie, le chômage était déjà beaucoup plus élevé en Grèce et en Espagne et, plus particulièrement, le chômage des jeunes atteignait des niveaux supérieurs à 33 %. Ce n'est que dans quelques pays que le chômage des jeunes était inférieur à 10 %, notamment en Allemagne (5,8 %), aux Pays-Bas (6,3 %), en Tchéquie (7,2 %) et en Pologne (9,5 %). L'écart des taux de chômage dans l'ensemble de l'UE-28 (y compris le Royaume-Uni) a augmenté entre mars et août 2020 pour les deux groupes d'âge (voir la dernière ligne du tableau A4 en annexe), même s'il était déjà plus élevé et qu'il a augmenté davantage pour les moins de 25 ans.

La hausse du chômage entre mars 2020 (point bas avant la pandémie) et août 2020 (maximum) a été la plus forte en Estonie (2,6 points de pourcentage). Quant au chômage des jeunes, les taux ont augmenté davantage et varié davantage entre les pays. Certains pays (Autriche, Lettonie, Roumanie) ont même réussi à réduire le chômage des jeunes pendant la pandémie, alors qu'il a augmenté de plus de 5 points de pourcentage en Croatie, en Estonie, en Lituanie, au Portugal, en Espagne et en Suède. La part des jeunes (15-29 ans) qui ne sont ni à l'emploi, ni en enseignement, ni en formation (NEET) a également augmenté, le taux de l'UE-27 passant à 13,7 % en 2020, pour 12,6 % en 2019. C'est en Italie qu'elle était la plus élevée (sans y avoir connu la plus forte hausse), passant de 22,2 % à 23,3 %. L'emploi intérimaire ou précaire n'a pas augmenté au sein de l'UE-27 entre 2019 et 2020. Quant au nombre de travailleurs indépendants, il a diminué de moins de 2 %.

Graphique 7 Taux de chômage par pays et par groupe d'âge (variation en pourcentage entre mars et août 2020)



Source: Eurostat et calculs de l'auteur.

Eurostat a publié une étude sur les effets du Covid-19 en termes d'emploi en fonction des niveaux de revenus (Eurostat 2020). Elle montre que les travailleurs à bas salaire ont été plus susceptibles que les travailleurs mieux payés de perdre leur emploi ou de voir leur horaire réduit. Ce constat est confirmé par une étude allemande (Herzog-Stein *et al.* 2021) qui compare la grande récession et la pandémie. Alors qu'en 2009, les travailleurs de l'industrie manufacturière ont été les principaux touchés, les confinements ont interrompu le travail dans de nombreux secteurs où la part de la main-d'œuvre précaire était beaucoup plus élevée et l'effet des paiements compensatoires plus faible. Le risque de perdre son emploi était particulièrement important pour les travailleurs sous contrat à durée déterminée et pour les groupes à faible revenu. La part des travailleurs touchés par les licenciements et le chômage partiel a été la plus élevée dans les pays méditerranéens et en Irlande.

4. Des sociétés plus polarisées ?

Après avoir comparé les États membres et les secteurs d'activité et examiné les caractéristiques de l'emploi et du sous-emploi, cette section se concentre sur l'évolution de la répartition des revenus et d'autres mesures du bien-être au sein des États membres. Malheureusement, les sources de données habituelles, à savoir les enquêtes sur les

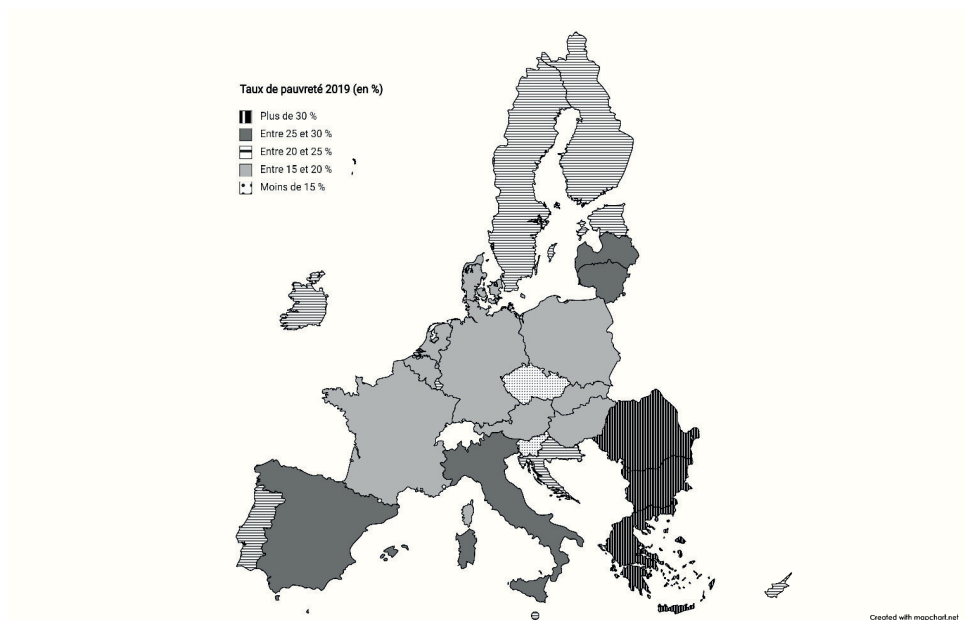
ménages (dans le cas de l'UE, les statistiques de l'Union européenne sur les conditions de vie et de revenu – EU-SILC), ne sont pas encore disponibles pour 2020 (sauf pour la Bulgarie, les Pays-Bas et la Finlande), et *a fortiori* pour 2021.

Une approche plus accessible s'appuie sur la répartition fonctionnelle des revenus entre les salaires et les bénéfices. La part du travail ou des salaires représente le pourcentage du revenu total d'une économie qui revient aux salariés. Historiquement, la part des salaires est passée d'un niveau d'environ 70 % dans les années 1970 à moins de 60 % après 1990. Les récessions importantes ont pour effet collatéral d'augmenter – même si c'est seulement à court terme – la part salariale, car les salaires continuent à être versés alors que les bénéfices s'effondrent. On a pu l'observer en 2009 lors de la grande récession consécutive à la crise financière, mais aussi en 2020 (voir le tableau A5 en annexe), lorsque la part salariale au sein de l'UE a augmenté de 1,3 point de pourcentage. En 2021, la hausse des bénéfices a immédiatement inversé cette tendance.

La répartition fonctionnelle des revenus ne fournit que peu d'indices sur la répartition personnelle des revenus (comme l'atteste une comparaison des données des tableaux A5 et A6 en annexe), car les salaires et les bénéfices sont – souvent très – inégalement répartis. Si l'on examine la répartition personnelle des revenus, il s'agit de différencier revenu de marché et revenu disponible (revenu de marché moins les impôts plus les transferts reçus (par exemple, les pensions)). En général, la répartition du revenu disponible est moins inégale que celle du revenu de marché, car l'État redistribue les revenus des ménages riches vers les ménages pauvres. Ces revenus sont ajustés en fonction du type et de la taille du ménage et deviennent ainsi des « revenus disponibles équivalents ». Les valeurs fournies par les enquêtes sur les ménages sont notoirement peu fiables et approximatives dans le haut et le bas de la distribution des revenus (OCDE 2013 : 137). Ainsi, tous les résultats basés sur ces enquêtes sont susceptibles de sous-estimer l'inégalité réelle.

Pour mesurer les inégalités, plusieurs indicateurs sont utilisés, notamment le coefficient de Gini (allant de 0 pour une égalité totale à 1 (ou 100 %) pour une inégalité totale) et le rapport S80/S20 ou interquintile, qui est le rapport entre le revenu du quintile (20 %) le plus pauvre et celui du quintile le plus riche de la population. En 2019, les valeurs du rapport interquintile étaient de 8,43 pour le revenu de marché net et de 5,09 pour le revenu disponible en moyenne pour les 28 États membres (voir le tableau A6 en annexe). Les valeurs nationales variaient considérablement, allant de plus de 10 (pour la Bulgarie, l'Irlande et la Suède) à 5 et moins (pour la Tchéquie, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovaquie) pour le revenu de marché. En ce qui concerne le revenu disponible, le rapport interquintile se situe entre des valeurs inférieures à 4 (à nouveau pour l'Europe centrale et orientale) et supérieures à 7 (pour la Bulgarie et la Roumanie). La différence entre ces deux valeurs indique l'efficacité de la redistribution. Par rapport à une moyenne européenne de 3,34, elle est la plus élevée en Irlande et dans les pays scandinaves (7,9 en Irlande, 6,6 en Suède et 5,4 au Danemark), alors qu'elle est relativement faible dans les pays d'Europe centrale et orientale, pourtant plus égalitaires. Le risque de pauvreté est défini comme un revenu inférieur à 60 % du revenu disponible équivalent médian après transferts sociaux. Le taux de pauvreté indiqué dans le graphique 8 correspond au pourcentage de la population à risque. Ce pourcentage est de 21,4 % en moyenne

Graphique 8 Taux de pauvreté 2019 (en %)



Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

pour tous les pays, ce qui recouvre des valeurs supérieures à 30 % pour la Bulgarie, la Grèce et la Roumanie et des valeurs inférieures à 20 % pour de nombreux pays d'Europe centrale.

La richesse est beaucoup plus concentrée que les revenus. Le quintile supérieur possède généralement plus de 50 % de la richesse totale, tandis que le quintile inférieur en détient moins de 1 % (dans de nombreux cas, la richesse nette est négative dans les ménages pauvres car le passif est supérieur à l'actif). Il en résulte un rapport S80/S20 d'au moins 50 (souvent plus) dans la plupart des pays.

Comment les inégalités ont-elles évolué au cours de la pandémie ? En l'absence de données disponibles de qualité au moment de la rédaction (printemps 2021), l'effet de la crise ne peut être estimé qu'en analysant les éventuels moteurs de changement. La récession, profonde bien que courte (voir le tableau A2 en annexe), a affecté les revenus de marché, en particulier pour les ménages dépendant d'emplois (ou d'investissements) dans les secteurs les plus durement touchés (voir les tableaux A3 et A4). Mais quel que soit le secteur d'activité, les ménages les plus riches comme les plus pauvres souffrent de la crise, ce qui signifie que les modifications finales en termes de répartition des revenus entre les groupes de revenus (dans tous les secteurs d'activité) pourraient ne pas être si importantes. En outre, les efforts considérables déployés par les gouvernements pour stimuler la demande et compenser les pertes de revenus des ménages ont augmenté les revenus disponibles là où les revenus de marché ont chuté. Cet effet a été renforcé par les régimes de chômage partiel et les régimes de chômage traditionnels.

Tableau 2 Inégalités de revenu disponible et pauvreté en 2019 et 2020 dans certains pays

Pays	Rapport S80/S20		Taux de pauvreté	
	2019	2020	2019	2020
Belgique	3.61	3.65	19.5	18.9
Bulgarie	8.10	8.01	32.8	32.1
Danemark	4.09	4.00	16.3	15.9
Estonie	5.08	5.03	24.3	23.3
Grèce	5.11	5.15	30.0	28.9
Hongrie	4.23	4.30	18.9	17.8
Pays-Bas	3.94	4.04	16.5	16.3
Autriche	4.17	4.11	16.9	17.5
Roumanie	7.08	6.62	31.2	30.4
Slovénie	3.39	3.32	14.4	15.0
Finlande	3.69	3.72	15.6	16.0

Source : Eurostat TESS180 et ILC_PEPS01.

Sur la base du peu de données disponibles sur les revenus, les chiffres d'Eurostat en ce qui concerne les 11 pays qui ont déjà fourni des données pour 2020 (voir tableau 2) ne laissent pas voir de changements majeurs. Les inégalités de revenu de marché et de revenu disponible n'ont que légèrement évolué dans tous ces pays : seuls quatre d'entre eux affichent une légère hausse (en gris dans le tableau 2). Les taux de pauvreté ont en fait diminué dans tous les pays sauf deux (en gris dans le tableau 2), mais de moins d'un point de pourcentage. Le rapport du printemps 2021 des Comités de l'emploi et de la protection sociale de l'UE (Commission européenne 2021) a montré que le revenu disponible brut des ménages était supérieur de 1,3 % au troisième trimestre de 2020 par rapport au même trimestre de 2019. La part des ménages du quartile de revenu le plus bas ayant connu des difficultés financières a légèrement augmenté, passant de 23,1 % en janvier 2020 à 23,7 % en février 2021.

Si l'on considère spécifiquement l'Italie, une étude réalisée par des chercheurs de la Banca d'Italia à propos de l'impact de la pandémie sur les revenus du travail montre que les revenus de marché des travailleurs à bas salaires ont davantage diminué que ceux des travailleurs à hauts revenus. Toutefois, grâce aux programmes d'aide de l'État, la répartition du revenu net disponible n'a pratiquement pas changé (Carta et De Philippis 2021). Quant à l'Espagne, une étude a montré une augmentation de l'inégalité en février/mars 2020 qui s'est partiellement inversée au cours des mois suivants (Aspachs *et al.* 2020). En France, les ménages pauvres étaient beaucoup plus susceptibles (34,8 %) que les ménages plus riches (moins de 20 %) de se plaindre de la dégradation de leur situation financière (Barhouni *et al.* 2020). Mais ces résultats sont basés sur une enquête menée en mai 2020 et non sur des données de répartition des revenus. Une enquête plus vaste (Cantó Sánchez *et al.* 2021) portant sur quatre pays (Belgique, Italie, Espagne, Royaume-Uni) n'a décelé une augmentation des inégalités (Gini) qu'en

Italie. Les couches de revenus inférieures ont été relativement moins touchées que les plus riches, en raison des programmes de protection sociale.

Pour ce qui est de l'Allemagne⁷, il existe plusieurs études : selon Hövermann et Kohlrausch (2020), les personnes à faibles revenus ont enregistré des pertes de revenus plus importantes que celles à revenus plus élevés. Sur la base d'une analyse du secteur des bas salaires en Allemagne, Schulten (2020) s'attend à une augmentation de la pauvreté. Ces auteurs se demandent si les indemnités de chômage partiel versées par l'État (et les employeurs) permettront de stabiliser suffisamment les revenus. Les recherches de l'Institut de recherche sur l'emploi (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*) montrent que les bas salaires sont plus touchés par le chômage que les autres catégories salariales (Buch *et al.* 2021). D'autres études ne prévoient aucun changement dans la répartition des revenus. Les résultats d'une simulation menée par Bruckmeier *et al.* (2020 : figure 1) indiquent une baisse des revenus bruts de 3 % en moyenne et, pour les différents déciles de revenus, entre 4,3 % pour le 1er décile et 2,8 % pour le 10e décile, ce qui implique une légère augmentation de l'inégalité des revenus de marché. Toutefois, leurs conclusions sont très différentes quant au revenu disponible : en l'occurrence, la baisse moyenne n'est que de 0,1 %, les revenus augmentant dans les déciles inférieurs et diminuant dans les déciles supérieurs (Bruckmeier *et al.* 2020 : figure 2). Les recherches menées par l'Institut allemand de l'économie (*Institut der Deutschen Wirtschaft*), favorable aux employeurs, aboutissent à des résultats similaires : les fortes baisses des revenus de marché dans les déciles de revenus inférieurs sont largement compensées, ce qui stabilise les revenus disponibles (Beznoska *et al.* 2021). La situation allemande est dès lors ambiguë : alors qu'il est probable que les inégalités des revenus de marché aient augmenté en 2020, la répartition des revenus disponibles pourrait ne pas avoir tellement changé ou même s'être améliorée.

La situation est différente en ce qui concerne la richesse : en raison du caractère accommodant de la politique monétaire de la BCE et d'autres banques centrales, la valeur de nombreux actifs, en particulier les actions et l'immobilier, a augmenté, ce qui a profité aux ménages les plus riches. L'épargne s'est accrue de façon spectaculaire au cours de la crise. En Allemagne, le taux d'épargne a augmenté en 2020 pour atteindre 16,3 % du revenu disponible, soit une hausse de 5,4 % par rapport à 2019. Les actifs financiers ont atteint 6 700 milliards d'euros à la fin du troisième trimestre 2020, soit une hausse de 108 milliards d'euros (ou 1,6 %) par rapport au deuxième trimestre (Bundesbank 2021). Mais une plus grande inégalité de richesse ne se traduit pas immédiatement par une plus grande inégalité de revenus puisque, dans une économie à taux d'intérêt zéro, les rendements du capital sont minimes.

L'impact de la pandémie sur le marché du logement a été double : la réaction immédiate à la pandémie et aux confinements qui ont suivi a été l'effondrement du marché marqué par une chute spectaculaire du nombre des transactions (Balemi *et al.* 2021). Mais les prix ont été beaucoup moins affectés. En général, ils ont continué à augmenter, conformément à la tendance déjà observée au cours des années précédentes – ce qui provoque des effets alarmants pour les locataires pauvres (FEANTSA 2021). Dans l'UE,

7. Ce paragraphe sur l'Allemagne s'inspire de Dauderstädt (2021a).

l'indice des prix des logements (2015 : 100) était passé à 122,48 au dernier trimestre de 2019 et a encore augmenté pour atteindre 129,36 à peine un an plus tard (T4 2020⁸). Les baisses initialement connues dans certains pays n'ont été que de court terme et rapidement effacées à la fin de 2020. La pandémie pourrait toutefois modifier la structure de la demande : il est possible que davantage de personnes cherchent des maisons en dehors des centres-villes afin de bénéficier de propriétés plus grandes avec jardin, et en raison de la diminution des déplacements qu'implique l'augmentation du télétravail. La hausse des prix du logement entraînera à terme une hausse des loyers, ce qui augmentera les revenus des propriétaires. Mais vu les limitations contractuelles et réglementaires, l'ajustement des loyers pourrait prendre un certain temps. À long terme, la hausse des loyers augmentera les inégalités, car elle redistribue les revenus des locataires (relativement plus pauvres) vers les propriétaires. Cet effet sera plus important dans les pays où le taux d'occupation par les propriétaires est plus faible.

Les changements de revenu et de richesse ne constituent peut-être pas les effets les plus néfastes (si tant est qu'ils le soient) de la pandémie. Le bien-être actuel et futur de nombreuses personnes dépend également d'autres facteurs que les confinements ou les infections ont modifiés. La santé mentale s'est détériorée pendant la pandémie (Eurofound 2021). Les familles pauvres avec enfants, dont les logements sont moins spacieux, ont vécu plus difficilement les séjours prolongés à la maison lors de la fermeture des jardins d'enfants et des écoles.

Les enfants issus de familles pauvres ont moins accès aux formes numériques d'apprentissage et de communication et sont généralement plus dépendants des soins personnels et de l'enseignement dispensés par des professionnels, que leurs parents ne sont que rarement en mesure d'effectuer. Les enfants issus de familles de migrants ont plus de difficultés à apprendre les langues de leur pays d'accueil lorsqu'ils sont privés de la possibilité de rencontrer et de communiquer avec des locuteurs natifs (Ravens-Sieberer *et al.* 2021). Comme les résultats scolaires dépendent déjà trop de la classe et du niveau d'éducation des parents, ces disparités risquent de s'accroître. À moyen et long terme, les différences scolaires se traduisent en différences professionnelles, de carrière et de revenu, qui deviendront visibles des décennies plus tard (Engzell *et al.* 2021).

La division du travail au sein des familles entre les femmes et les hommes, qui reflète encore souvent les modèles traditionnels, pourrait encore plus désavantager les femmes et entraver leur participation au marché du travail formel (Rubery et Tavora 2020). Pendant les confinements, les femmes ont dû augmenter le travail de soins (*care*) non rémunéré beaucoup plus que les hommes (EIGE 2021 : figure 12), ce qui a réduit leur quantité de travail rémunéré et leur a probablement valu de perdre des opportunités professionnelles.

Le Covid-19 est lui-même plus susceptible de tuer les personnes les plus pauvres que les plus riches et de leur nuire davantage du fait d'une plus grande incidence de problèmes de santé préexistants causés par des logements et une alimentation de moindre qualité.

8. Données d'Eurostat PRC_HPI_Q.

Ils sont également plus susceptibles d'être infectés par le virus en raison de l'exiguïté de leur logement et de la moindre propension des travailleurs faiblement rémunérés à travailler à domicile (OCDE 2020a : figure 3). Les personnes en insécurité financière et au chômage sont en outre plus susceptibles d'être touchées par la dépression et d'autres problèmes de santé mentale (OCDE 2021b). La pandémie exacerbe les inégalités bien connues en matière d'espérance de vie – qui est, en moyenne, de plusieurs années supérieure pour les personnes riches que pour les pauvres. Les personnes pauvres souffrent d'une incidence plus élevée de pathologies préexistantes telles que l'obésité, les traumatismes crâniens ou le saturnisme⁹. En ce qui concerne le logement, plus de 25 % des ménages en Hongrie, en Lettonie, en Pologne et en Slovaquie vivent dans des conditions de surpopulation qui augmentent les risques d'infection (OCDE 2020a : 8). Il n'y a à ce jour pas encore beaucoup d'études qui évaluent ce lien dans les pays européens. Des recherches ont identifié une corrélation entre, d'une part, l'infection ou la mortalité et, d'autre part, la faiblesse du revenu ou le dénuement aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni, mais pas clairement pour l'Allemagne (Wachtler *et al.* 2020). Compte tenu du risque émergent de Covid long, il est possible que les personnes pauvres aient à souffrir plus fréquemment de séquelles durables réduisant leur productivité, leur employabilité et leurs revenus, ce qui entraînera des répercussions sur les systèmes de protection sociale.

Conclusions : reconstruire une Europe plus sociale

La pandémie a mis en évidence les inégalités existantes et en a créé de nouvelles dans une UE déjà marquée par des disparités considérables en matière de revenus et de bien-être. Comme le montrent les sections précédentes, les écarts de revenus entre les pays se sont accrus et la périphérie méridionale de l'UE (Grèce, Italie, Portugal, Espagne), qui était déjà en souffrance, a été la plus durement touchée par la pandémie. Pour le reste, les États membres les plus pauvres ont eu tendance à être moins affectés que les plus riches. Le sort des différents secteurs d'activité a été très variable : l'hébergement et la restauration se sont pratiquement effondrés, tandis que l'information et la communication ont connu un véritable boom. Si le nombre d'heures travaillées a diminué parallèlement à la baisse du PIB, le chômage a beaucoup moins augmenté, grâce aux politiques de protection menées par les pouvoirs publics. L'augmentation du chômage des jeunes est toutefois préoccupante. Les écarts de revenus et de richesses ont augmenté au sein des pays, mais les inégalités de revenu disponible sont restées relativement stables grâce aux mesures de redistribution. Les couches les plus pauvres des sociétés semblent devoir souffrir davantage des effets à long terme de la pandémie en raison de leur exposition aux risques sanitaires et aux carences éducatives. Mais d'une manière générale, les répercussions de la crise du Covid-19 ont été moins catastrophiques que ce que l'on craignait, grâce à la rapidité et à l'ampleur de contre-mesures qui ont rompu avec les anciens modèles et conceptions des politiques économiques et sociales, tant

9. Le saturnisme résulte de la vétusté des canalisations d'eau et de l'exposition à certaines émissions qui se produisent plus souvent dans les quartiers proches de sites présentant des problèmes environnementaux et de logements de mauvaise qualité, c'est-à-dire les quartiers où les pauvres ont tendance à vivre. Pour les effets, voir <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/lead-poisoning-and-health>.

au niveau national qu'europpéen. Les politiques et leurs résultats laissent néanmoins encore beaucoup à désirer. Cette section se propose d'évaluer brièvement les politiques passées et celles qui sont proposées pour l'avenir quant à leur capacité à corriger les quatre dimensions clés de l'inégalité analysées ci-dessus.

Divergences de croissance : les gouvernements des États membres ont adopté nombre de politiques peu orthodoxes. Comme décrit plus haut (section 1 ; tableau A1 en annexe), les politiques monétaires et budgétaires ont suivi un cours expansionniste, faisant fi des engagements à limiter les déficits budgétaires et la dette publique stipulés dans le traité de Maastricht, et même durcis dans le sillage de la crise financière. Les régimes de protection des revenus et les subventions ont non seulement aidé leurs bénéficiaires, mais aussi maintenu le pouvoir d'achat et la demande dans les économies nationales et au-delà. Ces politiques ont semblé beaucoup plus légitimes dans le contexte de la pandémie, dans la mesure où les difficultés économiques et sociales ne découlaient pas de l'avidité de marchés en plein essor ni, comme on le laisse souvent entendre, du caractère excessivement dépensier de certains gouvernements. Lorsque des personnes et des entreprises ont été contraintes de cesser le travail en vertu de décisions gouvernementales, elles avaient de bonnes raisons de s'attendre à être indemnisées et protégées par ces mêmes gouvernements.

Malgré tout, en dépit de ces mesures de lutte contre la récession, certains pays, en particulier dans le sud de l'UE, ont connu des baisses du PIB et de l'emploi beaucoup plus marquées que d'autres. L'UE n'a heureusement pas voulu réitérer l'expérience, consécutive à la crise de 2008, de l'imposition à ces États membres méditerranéens de politiques mal conçues qui ont ralenti la croissance et affaibli la cohésion. Dans le cadre de cette pandémie, l'UE s'est montrée prête à prendre des mesures sans précédent : la structure institutionnelle imparfaite de l'Union monétaire a bénéficié de l'introduction d'instruments de dette au niveau de l'UE et de la volonté de celle-ci d'accorder aux États membres en difficulté des subventions plutôt que des crédits alourdissant le fardeau de leur dette (voir graphique 2).

Dans le domaine de la politique régionale et de cohésion, l'UE devrait utiliser ses fonds régionaux et structurels pour réduire les écarts de revenus entre les États membres. Pour soutenir les pays méditerranéens, le fonds européen « Next Generation », décidé pendant la crise, établit des priorités régionales adéquates. Une politique industrielle européenne visant une plus grande autonomie dans des domaines stratégiques (par exemple, la production de vaccins et d'équipements de protection individuelle liés à la santé) pourrait ouvrir des possibilités de renforcement de l'industrie manufacturière dans les États membres les plus pauvres. Compte tenu du fait (voir le graphique 3 ci-dessus) que la réduction de l'inégalité à l'échelle de l'UE est principalement due à une croissance plus forte dans les États membres plus pauvres, un tel effort de réduction de l'inégalité à l'échelle de l'UE pourrait contribuer à réduire la concurrence entre les travailleurs dans l'UE, ce qui permettrait de contrer le mécontentement à l'origine du Brexit et du populisme xénophobe.

Plans de sauvetage des entreprises : les programmes adoptés constituent une politique industrielle de facto, dont les objectifs n'étaient souvent pas clairement définis mais

visaient à la protection. Ces renflouements peuvent s'avérer problématiques lorsque les entreprises protégées et subventionnées s'avèrent incapables de survivre à long terme, une fois l'aide publique retirée (Grömling 2021 ; Hutter et Weber 2020). À cet égard, l'approche américaine, qui consiste à ne pas protéger des emplois spécifiques mais uniquement les revenus, est mieux adaptée pour laisser les transformations du marché de l'emploi suivre leur cours. De nombreux gouvernements ont complété ces mesures de protection (à savoir la stabilisation des emplois, des revenus et des activités économiques existants) par l'adoption d'autres programmes axés sur l'avenir (Dauderstädt 2021a). Les grands programmes (de relance) comprenaient des investissements dans les infrastructures, le logement, la recherche et le développement afin de promouvoir une économie plus moderne, respectueuse du climat et numérique. Les gouvernements ont bien entendu également dépensé des sommes énormes en matière de santé (équipements de protection individuelle, hôpitaux, tests, vaccinations, etc.) qui ont stimulé l'économie, au bénéfice des secteurs concernés. Une approche plus prospective (comme celle proposée par Creel *et al.* 2020) aurait permis de soutenir les secteurs les plus susceptibles d'être les piliers d'une croissance durable, par exemple les chemins de fer plutôt que les compagnies aériennes. Les priorités de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), à savoir l'investissement climatique (au moins 37 % des fonds utilisés) et la transition numérique (au moins 20 %), vont dans le bon sens.

Emploi : en matière d'emploi et de protection sociale, de nombreux programmes existants ont été prolongés et de nouveaux ont été mis en œuvre (Dauderstädt 2021a ; Eurofound 2020 ; OCDE 2020b ; Spasova *et al.* 2021). Certains gouvernements soutiennent les emplois à venir par le biais de formations subventionnées (Allemagne, France, Suède, par exemple) ou de l'assouplissement des restrictions au travail intérimaire (Italie). Les politiques actives du marché du travail sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important pour surmonter les problèmes d'emploi causés par la pandémie (OCDE 2021c). Pour atténuer l'inégalité de l'impact des récessions sur l'emploi dans les différents pays, l'UE (voir le graphique 7) pourrait adopter une assurance chômage à l'échelle de l'UE sous la forme d'une espèce de réassurance, similaire à celle que propose le système américain au niveau fédéral (Dullien 2014 ; Maselli et Beblavý 2015). Un premier pas dans cette direction a été fait avec le programme de prêts SURE (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) (Commission européenne 2020a).

Inégalités : d'une manière générale, la plupart des programmes de soutien ont protégé les revenus passés (et donc leur répartition inégale) plutôt que d'essayer de profiter de l'occasion pour réduire les écarts. Si toutes ces mesures ont permis d'amortir le coût économique de la crise, elles n'ont pas été guidées par une volonté claire de protection des personnes pauvres et des faibles – et encore moins de leur accorder la priorité. Sans ces mesures, les inégalités de revenus se seraient accrues bien davantage (voir le graphique 3), mais dans de nombreux cas, les premiers bénéficiaires ont été la classe moyenne, les ménages aisés et les entreprises. Les bénéficiés se sont rapidement redressés (voir le tableau A5 en annexe) et les prix des actifs ont explosé. Dans certains cas, les entreprises bénéficiant du soutien de l'État ont versé des dividendes à leurs actionnaires et des bonus à leurs cadres supérieurs¹⁰. Une stratégie véritablement

10. La Deutsche Bank en est un bon exemple. Voir <https://www.ft.com/content/35faa596-3f1d-40a3-9c2c-146ac9d09454>

sociale aurait permis de cibler plus directement les ménages les plus faibles en leur offrant de l'argent liquide, une amélioration de l'enseignement et des formations, et en investissant davantage dans le logement à destination des personnes pauvres. Il est intéressant de noter que la politique de transferts monétaires universels, adoptée par le Japon, la Corée et les États-Unis (au niveau fédéral), n'a pas séduit les gouvernements européens (OCDE 2020b : tableau 1), alors que ces dispositifs profitent relativement plus aux personnes pauvres qu'aux riches¹¹. En ce qui concerne les salaires (voir le tableau A5 en annexe), l'UE pourrait exiger des États membres qu'ils introduisent un salaire minimum d'au moins 60 % du salaire médian (Lübker et Schulten 2021), comme le montre la proposition de la Commission européenne relative à des salaires minimaux adéquats dans l'UE (Commission européenne 2020b).

La prochaine occasion ou le prochain défi pour corriger le biais favorable aux riches se présentera lorsque les budgets publics devront être rééquilibrés. Il faut espérer qu'une nouvelle vague de politiques d'austérité, telles que celles mises en œuvre à la suite de la crise financière, sera évitée et que la charge fiscale sera transférée sur les épaules des riches et des gagnants de la crise. Plusieurs propositions émises à l'échelon international et visant à lutter contre l'évasion fiscale et à mettre en œuvre une imposition minimale des entreprises au niveau mondial, des transactions financières et des activités nocives pour le climat vont dans le bon sens.

Références

- Aspachs O., Durante R., Garcia-Montalvo J., Graziano A., Mestres J. et Reynal-Querol M. (2020) Mesurer l'inégalité des revenus et l'impact de l'État-providence pendant la COVID-19 : données bancaires, Vox EU, 22 septembre 2020. <https://voxeu.org/article/income-inequality-and-welfare-state-during-covid-19>
- Atkinson A. B., Marlier E., Montaigne F. et Reinstadler A. (2010) Income Poverty and Income Inequality, in Atkinson A. B. et Marlier E. (dir.) *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat, Statistical Books, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 101-131.
- Balemi N., Füss R. et Weigand A. (2021) COVID-19's impact on real estate markets: review and outlook, Zurich, *Financial Markets and Portfolio Management*, 35, 495–513, 25 mars 2021. <https://doi.org/10.1007/s11408-021-00384-6>
- Barhoumi M., Jonchery A., Le Minez S., Lombardo P., Mainaud T., Pailhé A., Pollak C., Raynaud E. et Solaz A. (2020) Les inégalités sociales à l'épreuve de la crise sanitaire : un bilan du premier confinement, Montrouge, Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4797670?sommaire=4928952>
- Beznoska M., Niehues J. et Stockhausen M. (2021) Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie: Staatliche Sicherheitssysteme und Hilfsmaßnahmen stabilisieren soziales Gefüge, *Wirtschaftsdienst*, Heft 1. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/1/beitrag/verteilungsfolgen-der-corona-pandemie-staatliche-sicherungssysteme-und-hilfsmassnahmen-stabilisieren-soziales-gefuege.html>

11. Il est même possible que les personnes pauvres perçoivent un montant plus élevé (du moins pendant une certaine période) que leur revenu habituel, comme ce fut le cas pour les travailleurs à bas salaire aux États-Unis.

- Bruckmeier K., Peichl A., Popp M., Wiemers J. et Wollmershäuser T. (2020) Covid-19-Krise: Für das Jahr 2020 ist mit keinem Anstieg der Einkommensungleichheit in Deutschland zu rechnen, ifo Schnelldienst digital 16/2020. <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/covid-19-krise-fuer-das-jahr-2020-ist-mit-keinem-anstieg-der>
- Buch T., Hamann S., Niebuhr A., Roth D. et Sieglen G. (2021) Arbeitsmarkteffekte der Corona-Krise – Sind Berufsgruppen mit niedrigen Einkommen besonders betroffen? Wirtschaftsdienst, Heft 1. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2021/heft/1/beitrag/arbeitsmarkteffekte-der-corona-krise-sind-berufsgruppen-mit-niedrigen-einkommen-besonders-betroffen.html>
- Bundesbank (2021) Acquisition d'actifs financiers et financements externes en Allemagne au troisième trimestre 2020, Résultats des comptes financiers par secteur, Communiqué de presse, 15 janvier 2021. <https://www.bundesbank.de/en/press/press-releases/acquisition-of-financial-assets-and-external-financing-in-germany-in-the-third-quarter-of-2020-756646>
- Cantó Sánchez O., Figari F., Fiorio C., Kuypers S., Marchal S., Romaguera d le Cruz M., Tasseva I. V. et Verbist G. (2021) Welfare resilience at the onset of the COVID-19 pandemic in four European countries: Impact on public finance and household incomes, Working Paper 3, Antwerp, Leuven, Corona Onderzoekconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten (COVIVAT). <https://sites.google.com/view/covivat/home>
- Carta F. et De Philippis M. (2021) The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy, Occasional Papers 606, Questioni di Economia e Finanza, Rome.
- Commission européenne (2020a) Proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de COVID-19, COM (2020) 139 final du 2 avril 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0139>
- Commission européenne (2020b) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, COM (2020) 682 final du 28 octobre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0682>
- Commission européenne (2021) Monitoring Report on the Employment and Social Situation in the EU Following the Outbreak of the COVID-19 Pandemic, Spring 2021 Report, Bruxelles (The Employment Committee and the Social Protection Committee). <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758>
- Creel J., Holzner M., Saraceno F., Watt A. et Wittwer J. (2020) How to spend it. A proposal for a European Covid-19 recovery programme, Policy Brief 92, Düsseldorf, The Macroeconomic Policy Institute (IMK). https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8938
- Dauderstädt M. (2020) Measuring EU-wide inequality, World Economics Journal, 21 (2), 83-104. <https://www.world-economics-journal.com/Journal/Papers/Measuring%20EU-Wide%20Inequality.details?ID=786>
- Dauderstädt M. (2021a) Wirtschaftsprogramme gegen die Pandemie-Krise – Deutschland im internationalen Vergleich, Wirtschaftsdienst 5/2021. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/5/beitrag/wirtschaftsprogramme-gegen-die-pandemiekrise-deutschland-im-internationalen-vergleich.html>
- Dauderstädt M. (2021b) Cohesive Growth in Europe A Tale of Two Peripheries, Intereconomics, 56 (2), 120-126.
- Dauderstädt M. (2021c) Covid 19 and Europe-wide Income Disparities, Friedrich-Ebert-Stiftung, 17 mai 2021. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/17460.pdf>

- Dullien S. (2014) A European Unemployment Benefit Scheme. How to Provide for More Stability in the Euro Zone, Gütersloh, The Bertelsmann Foundation. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/imported/leseprobe/LP_978-3-86793-549-4_1.pdf
- EIGE (2021) Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic, Vilnius, European Institute for Gender Equality (EIGE). <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-and-socio-economic-impact-covid-19-pandemic>
- Engzell P., Frey A. et Verhagen M. D. (2021) Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic, PNAS 118 (17). <https://doi.org/10.1073/pnas.2022376118>
- Eurofound (2020) COVID-19: Policy responses across Europe, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Eurofound (2021) Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year, Dublin, Eurofound. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21064en.pdf
- Eurostat (2020) The COVID-19 labour effects across the income distribution, Bruxelles, Commission européenne. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20201027-2>
- FEANTSA (2021) 6e Regard sur le mal-logement en Europe, mai 2021, Bruxelles, FEANTSA. https://www.feantsa.org/public/user/rapport_europe_2021_fr.pdf
- Grömling M. (2021) COVID-19 and the Growth Potential, Intereconomics, 56 (1), 45-49. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2021/number/1/article/covid-19-and-the-growth-potential.html>
- Herzog-Stein A., Nüß P., Peede L. et Stein U. (2021) Germany's labour market in Coronavirus distress, Working Paper 209, Düsseldorf, The Macroeconomic Policy Institute (IMK), Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung. https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008016
- Hövermann A. et Kohlrausch B. (2020) Social inequality and loss of income in the Corona crisis – Findings from an employment survey, WSI-Mitteilungen 73 (6), 485-492.
- Hutter C. et Weber E. (2020) Corona-Krise: die transformative Rezession, Wirtschaftsdienst 100 (6), 429-431. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/6/beitrag/corona-krise-die-transformative-rezession.html>
- Lübker M. et Schulten T. (2021) WSI Minimum Wage Report 2021: Is Europe en route to adequate minimum wages?, Report 63, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung. https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007970
- Maselli I. et Beblavý M. (2015) The case for a European unemployment benefit scheme, Bruxelles, CEPS, 19 mai 2015. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/05/IM%20&%20MB%20Unemployment%20Benefit%20Scheme.pdf>
- Myant M. (2020) Les conséquences économiques et sociales de la Covid-19, in Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.), Bilan social de l'Union européenne 2020 – Face à la pandémie de Covid-19, Bruxelles, ETUI et OSE, 57-75.
- OCDE (2013) Measuring household wealth through surveys, in OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- OCDE (2020a) COVID-19: Protecting people and societies, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 17 mai 2021. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126985-nv145m3l96&title=COVID-19-Protecting-people-and-societies
- OCDE (2020b) Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 17 mai 2021. <https://>

- read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132985-hrr3dbjimj&title=Supporting-livelihoods-during-the-COVID-19_crisis%20oe.cd/il/30z
- OCDE (2021a) Supporting jobs and companies: A bridge to the recovery phase, Paris, Organisation de coopération et de développement économique. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1067_1067236-d9atat3338&title=Supporting-jobs-and-companies-a-bridge-to-the-recovery-phase
- OCDE (2021b) Tackling the mental health impact of the COVID-19 crisis: An integrated, whole-of-society response, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tackling-the-mental-health-impact-of-the-covid-19-crisis-an-integrated-whole-of-society-response-0c0cafa0b/>
- OCDE (2021c) Scaling up policies that connect people with jobs in the recovery from COVID-19, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/scaling-up-policies-that-connect-people-with-jobs-in-the-recovery-from-covid-19-a91d2087/>
- Ravens-Sieberer U., Kaman A., Erhart M., Devine J., Schlack R. et Otto C. (2021) Impact of the COVID-19 pandemic on quality of life and mental health in children and adolescents in Germany, *European Child & Adolescent Psychiatry*, (janvier), 1-11. <https://doi.org/10.1007/s00787-021-01726-5>
- Rubery J. et Tavora I. (2020) La crise de la Covid-19 et l'égalité des genres risques et opportunités, in Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2020 – Face à la pandémie de Covid-19*, Bruxelles, ETUI et OSE, 77-107.
- Schulten T. (2020) Der Niedriglohnsektor in der Corona-Krise, *Aus Politik und Zeitgeschehen* 39-40, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/apuz/315575/der-niedriglohnsektor-in-der-corona-krise#footnode9-9>
- Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Coster S., Fronteddu B. et Vanhercke B. (2021) Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic, Report 2, Bruxelles, ETUI.
- Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.) (2020) *Bilan social de l'Union européenne 2020 – Face à la pandémie de Covid-19*, Bruxelles, ETUI et OSE. <https://www.etui.org/fr/publications/bilan-social-de-lunion-europeenne-2020>.
- Wachtler B., Michalski M., Nowossadeck E., Diercke M., Wahrendorf M., Santos-Hövener C., Lampert T. et Hoebel J. (2020) Socioeconomic inequalities and COVID-19 – A review of the current international literature, *Journal of Health Monitoring*, 5 (S7), 3-17. https://www.rki.de/EN/Content/Health_Monitoring/Health_Reporting/GBEDownloadsJ/Focus_en/JoHM_S7_2020_Inequalities_COVID_19_Review.pdf?__blob=publicationFile.

Tous les liens ont été vérifiés le 14 octobre 2021.

Pour citer ce chapitre : Dauderstädt M. (2022) On n'est pas (du tout) dans le même bateau : les gagnants et les perdants du Covid-19, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union*, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

Annexes

Tableau A1 Augmentation des déficits et de la dette

Pays	Capacité de financement : prêts/emprunts nets (% du PIB)				Endettement brut (% du PIB)				
	2019	2020	2021	2019-21	2019	2020	2021	2019-2021	Δ en %
Allemagne	1.5	-4.2	-5.5	-11.2	59.6	68.9	70.3	10.6	17.8
Autriche	0.7	-9.6	-6.5	-16.8	70.5	85.2	87.2	16.7	23.6
Belgique	-1.9	-10.2	-7.3	-15.6	98.1	115.0	115.9	17.8	18.2
Bulgarie	-1.0	-3.0	-3.9	-6.0	18.4	23.8	25.5	7.1	38.6
Chypre	1.5	-5.0	-3.2	-9.7	94.0	118.2	113.0	18.9	20.1
Croatie	0.4	-8.0	-3.9	-12.2	72.8	87.2	86.3	13.5	18.5
Danemark	3.8	-3.5	-1.8	-9.0	33.0	43.4	41.6	8.6	26.0
Espagne	-2.9	-11.5	-9.0	-17.6	95.5	117.1	118.4	22.8	23.9
Estonie	0.0	-5.4	-7.1	-12.5	8.4	18.5	25.1	16.7	198.0
Finlande	-1.0	-4.8	-4.3	-8.1	59.3	67.1	68.8	9.5	15.9
France	-3.0	-9.9	-7.2	-14.1	98.1	113.5	115.2	17.1	17.5
Grèce	0.6	-9.9	-8.9	-19.3	184.9	213.1	210.1	25.2	13.6
Hongrie	-2.0	-8.5	-6.5	-13.0	65.3	81.2	80.0	14.7	22.5
Irlande	0.5	-5.3	-5.5	-11.3	57.4	59.8	63.2	5.8	10.1
Italie	-1.6	-9.5	-8.8	-16.7	134.6	155.6	157.1	22.6	16.8
Lettonie	-0.4	-3.9	-6.7	-10.2	37.0	45.5	47.2	10.2	27.6
Lituanie	0.3	-8.0	-6.1	-14.4	35.9	47.0	49.5	13.6	37.9
Luxembourg	2.4	-3.8	-1.5	-7.7	22.0	25.5	26.8	4.8	21.9
Malte	0.5	-9.0	-5.7	-15.2	42.0	55.4	57.9	15.9	37.8
Pays-Bas	2.5	-5.6	-4.3	-12.4	47.6	54.0	56.1	8.5	17.8
Pologne	-0.7	-8.2	-4.7	-12.2	45.7	57.7	57.4	11.7	25.6
Portugal	0.1	-6.1	-5.0	-11.2	116.8	131.6	131.4	14.6	12.5
Roumanie	-4.6	-9.7	-7.1	-12.3	36.8	50.1	52.6	15.8	42.9
Royaume-Uni	-2.3	-13.4	-11.8	-22.9	85.2	103.7	107.1	21.9	25.7
Slovaquie	-1.4	-7.3	-7.1	-13.0	48.5	60.7	64.0	15.5	32.0
Slovénie	0.5	-8.5	-6.2	-15.2	65.6	81.5	80.5	14.9	22.8
Suède	0.5	-4.0	-3.9	-8.4	35.1	38.5	40.4	5.3	15.0
Tchéquie	0.3	-5.9	-7.8	-13.9	30.2	37.6	44.0	13.7	45.4

Source : Base de données WEO du FMI (consulté en avril 2021) et calculs de l'auteur.

Tableau A2 PIB*

Pays	2019-T4	2020-T1	2020-T2	2020-T3	2020-T4	2019T4-2020T2
Finlande	108.9	108.2	103.2	106.6	107.0	5.7
Estonie	140.6	139.0	131.7	135.0	137.9	8.9
Lituanie	141.7	141.3	132.5	140.6	140.3	9.2
Danemark	119.5	118.0	110.1	117.0	117.7	9.4
Suède	120.9	120.6	111.5	118.6	118.4	9.5
Grèce	84.3	84.6	73.3	75.6	77.6	11.0
Irlande	185.3	178.0	174.2	194.8	184.9	11.0
Pays-Bas	114.3	112.5	103.0	111.0	110.9	11.3
Luxembourg	130.7	128.7	119.3	130.4	132.5	11.4
Bulgarie	126.6	127.2	114.4	119.3	121.8	12.2
Lettonie	134.6	131.5	122.3	130.7	132.2	12.3
Pologne	139.2	138.8	126.3	136.3	135.4	12.9
Allemagne	116.6	114.3	103.2	112.0	112.4	13.4
Tchéquie	124.8	121.0	110.5	118.0	118.8	14.4
Chypre	112.7	112.1	97.4	106.0	107.6	15.3
Autriche	114.5	111.0	99.1	110.8	107.8	15.4
Roumanie	141.8	142.6	125.9	132.8	139.2	16.0
UE 27	114.7	110.9	98.5	109.9	109.4	16.2
Slovaquie	127.7	121.2	111.2	124.1	124.4	16.6
Belgique	114.6	110.7	97.6	109.0	108.8	17.0
Slovénie	120.8	115.0	103.3	116.0	114.7	17.5
Italie	100.6	95.0	82.7	95.8	93.9	17.9
Croatie	112.7	111.5	94.2	102.0	104.7	18.5
Portugal	107.7	103.4	89.0	101.0	101.2	18.7
Hongrie	131.9	131.2	112.5	124.9	126.5	19.4
France	112.6	106.0	91.7	108.6	107.0	20.9
Espagne	111.3	105.3	86.6	101.4	101.4	24.7
Royaume-Uni	117.8	114.3	92.8	107.7	n.d.	25.0
Malte	165.7	161.6	138.7	149.8	155.5	27.0

Note : * 2010 = 100 ; classé en fonction de la baisse entre 2019-T4 et 2020-T2, colonne de droite.

Source : Eurostat (NAMQ_10_GDP) et calculs de l'auteur.

Tableau A3 **Évolution de l'emploi dans certains secteurs d'activité dans l'UE-27 entre 2019 et 2020 (respectivement au 2e et 4e trimestre ; en pourcentage)**

Secteur (NACE)	T2 2019-2020	T4 2019-2020
Total – toutes les activités NACE	-2,5	-1,5
Agriculture, sylviculture et pêche	-1.8	-2.4
Industries extractives	5.1	-3.5
Industrie manufacturière	-1.5	-1.0
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur d'air et d'air conditionné	7.2	6.1
Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	-3.6	-2.9
Construction	-6.7	-3.3
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	-6.2	-3.8
Transports et entreposage	-6.6	-4.9
Hébergement et restauration	-17.5	-18.4
Information et communication	9.3	10.4
Activités financières et d'assurance	1.0	2.7
Activités immobilières	4.9	12.0
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	2.0	-0.4
Activités de services administratifs et de soutien	-10.1	-9.9
Administration publique	3.0	5.3
Éducation	1.3	3.3
Santé humaine et action sociale	-1.3	-1.2
Arts, spectacles et activités récréatives	-6.6	-10.2
Autres activités de services	5.9	3.3
Activités des ménages en tant qu'employeurs	-18.5	-8.0

Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

Tableau A4 Taux de chômage par pays et classe d'âge

Zone/ Pays	Mars 2020		Août 2020		Février 2021		Changement entre mars 2020 et août 2020		
	tous	-25	tous	-25	tous	-25	tous	-25	
En pourcentage de la population active								Point de pourcentage	
Union européenne - 27	6.4	14.9	7.8	18.2	7.5	17.2	1.4	3.3	
Eurozone	7.1	15.4	8.7	18.9	8.3	17.3	1.6	3.5	
Allemagne	3.8	5.8	4.5	6.5	4.5	6.1	0.7	0.7	
Autriche	4.8	10.4	5.6	10.2	5.7	9.6	0.8	-0.2	
Belgique	4.9	11.9	6.5	17.5	5.7	n.d.	1.6	5.6	
Bulgarie	4.4	13.3	5.1	14.7	5.3	16.3	0.7	1.4	
Chypre	6.3	13.4	8.5	21.4	6.8	n.d.	2.2	8	
Croatie	6.5	17.4	8.3	24.2	7.1	n.d.	1.8	6.8	
Danemark	4.8	10.3	6.2	11.8	6.1	11.1	1.4	1.5	
Espagne	14.4	33.8	16.7	42	16.1	39.6	2.3	8.2	
Estonie	5.1	10.5	7.7	22.7	7.2	16.8	2.6	12.2	
Finlande	6.7	20.7	8.5	22.8	n.d.	n.d.	1.8	2.1	
France	7.4	18.8	9.3	22.3	8	19.2	1.9	3.5	
Grèce	15.9	34.4	16.9	36.1	n.d.	n.d.	1	1.7	
Hongrie	3.4	11.1	3.8	11.3	4.5	13.6	0.4	0.2	
Irlande	5	12.6	6.6	17.8	5.8	14.9	1.6	5.2	
Italie	7.4	27.8	9.9	31.4	10.2	31.6	2.5	3.6	
Lettonie	7.4	15.6	8.6	14	8.7	15.9	1.2	-1.6	
Lituanie	7.2	17	9.8	22.8	9.6	17.5	2.6	5.8	
Luxembourg	6.5	20	6.8	23.4	6.7	21.4	0.3	3.4	
Malte	3.9	10.8	4.6	11.2	4.4	10	0.7	0.4	
Pays-Bas	2.9	6.3	4.6	11.3	3.6	9.4	1.7	5	
Pologne	3	9.5	3.3	11.2	3.1	14.8	0.3	1.7	
Portugal	6.3	18.1	8.1	26.3	6.9	21.6	1.8	8.2	
Roumanie	4.5	18.2	5.3	18	5.7	n.d.	0.8	-0.2	
Royaume-Uni	3.9	11.9	4.7	14.6	n.d.	n.d.	0.8	2.7	
Slovaquie	6	16.5	7.2	20.8	7.3	20.6	1.2	4.3	
Slovénie	4.5	10.5	5.2	15.6	4.9	n.d.	0.7	5.1	
Suède	6.8	19.5	9	26.6	8.9	23.6	2.2	7.1	
Tchéquie	2	7.2	2.7	7.6	3.2	9.3	0.7	0.4	
Écart type	3.0	7.2	3.4	8.5	n.a.	n.a.	0.7	3.2	

Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

Tableau A5 Part ajustée des salaires (en pourcentage du PIB)

Zone/Pays	2019	2020	2021
Union européenne	55.3	56.6	55.7
Eurozone	56.0	57.3	56.4
Allemagne	58.9	59.7	58.6
Autriche	55.1	57.3	55.1
Belgique	59.2	62.3	60.8
Bulgarie	58.4	61.8	61.7
Chypre	50.1	50.4	49.3
Croatie	53.9	59.6	56.4
Danemark	54.2	56.0	54.6
Espagne	53.2	56.1	54.5
Estonie	55.0	57.0	55.3
Finlande	52.5	53.7	52.3
France	57.3	58.0	57.4
Grèce	51.9	55.1	53.3
Hongrie	44.3	46.0	45.0
Irlande	33.0	34.3	32.7
Italie	52.7	52.2	53.4
Lettonie	56.2	58.8	57.6
Lituanie	52.3	52.7	51.8
Luxembourg	52.6	53.3	52.7
Malte	49.5	53.3	52.9
Pays-Bas	57.4	60.3	58.0
Pologne	49.4	50.3	48.9
Portugal	52.3	54.5	53.4
Roumanie	49.6	53.6	52.9
Royaume-Uni	58.6	61.4	59.7
Slovaquie	49.5	51.8	50.4
Slovénie	62.6	66.4	63.6
Suède	49.7	50.6	49.4
Tchéquie	51.8	53.3	51.2

Source : Ameco et calculs de l'auteur.

Tableau A6 Répartition des revenus et pauvreté (2019)

Zone/Pays	Revenu de marché net	Revenu disponible	Différence (redistribution)	Pauvreté
				En %
Rapport interquintile S80/S20				
Union européenne	8.43	5.09	3.34	21.4
Eurozone	7.91	4.98	2.93	20.8
Allemagne	9.00	4.89	4.11	17.4
Autriche	7.10	4.17	2.93	16.9
Belgique	7.66	3.61	4.05	19.5
Bulgarie	10.74	8.10	2.64	32.8
Chypre	6.03	4.58	1.45	22.3
Croatie	6.58	4.76	1.82	23.3
Danemark	9.51	4.09	5.42	16.3
Espagne	8.56	5.94	2.62	25.3
Estonie	7.05	5.08	1.97	24.3
Finlande	7.71	3.69	4.02	15.6
France	7.35	4.27	3.08	17.9
Grèce	6.94	5.11	1.83	30.0
Hongrie	5.00	4.23	0.77	18.9
Irlande	11.93	4.03	7.90	20.6
Italie	7.54	6.01	1.53	25.6
Lettonie	8.03	6.54	1.49	27.3
Lituanie	9.41	6.44	2.97	26.3
Luxembourg	9.00	5.34	3.66	20.6
Malte	5.32	4.18	1.14	20.1
Pays-Bas	6.43	3.94	2.49	16.5
Pologne	6.12	4.37	1.75	18.2
Portugal	6.60	5.16	1.44	21.6
Roumanie	9.11	7.08	2.03	31.2
Slovaquie	4.46	3.34	1.12	16.4
Slovénie	5.03	3.39	1.64	14.4
Suède	10.92	4.33	6.59	18.8
Tchéquie	4.22	3.34	0.88	12.5

Source : Eurostat et calculs de l'auteur.

Chapitre 2

La réponse de l'Union européenne au Covid-19 : briser les vieux tabous ?

Cinzia Alcidi et Francesco Corti

Introduction¹

Cette fois-ci, c'est différent. Bien qu'on l'ait entendu à maintes reprises, cet adage s'applique particulièrement bien aux tentatives de compréhension du contexte de la réponse de l'UE à la pandémie de Covid-19, notamment par rapport à la crise financière de 2009-2010. La raison en est triple.

Premièrement, la nature du choc économique diffère de tous ceux qui ont été vécus dans le passé (Gros 2020). La crise de Covid-19 a été provoquée par une pandémie (choc de santé publique) qui a frappé tous les pays de la même manière, et non par une accumulation interne de déséquilibres et d'imprudences des créanciers ou des débiteurs. Les chocs d'offre et de demande qui ont découlé des mesures mises en œuvre pour contenir la pandémie ont entraîné une contraction du PIB beaucoup plus importante que lors de la précédente récession et ont frappé les pays de l'UE de manière très inégale.

Deuxièmement, le cadre institutionnel de l'UE diffère de celui de 2009, ce qui lui permet de s'appuyer sur des outils politiques différents. La réaction de la Banque centrale européenne en constitue un exemple frappant : immédiatement après l'éclatement de la pandémie, elle était en mesure de commencer à acheter des obligations souveraines pour des montants potentiellement illimités. Le caractère incomplet de l'architecture de l'UEM a néanmoins de nouveau démontré ses faiblesses. Comme le soulignent Bénassy-Quéré et Weder di Mauro (2020), sur le plan budgétaire, le « toit européen n'est pas seulement fuyant, il est totalement absent pour le type de choc qui se produit ». La zone euro ne disposait toujours pas d'un mécanisme de stabilisation budgétaire automatique et d'une capacité budgétaire commune pour faire face aux chocs asymétriques. En outre, les tampons et les pare-feux mis en place après la crise financière mondiale et la crise de l'euro ont été conçus pour lutter contre un autre type de crise, provenant du secteur financier ou d'une dette souveraine.

Troisièmement, le cadre conceptuel est différent. Lors de l'apparition de la pandémie en mars 2020, les universitaires étaient unanimes pour appeler les gouvernements nationaux à agir rapidement et à faire tout ce qu'il fallait pour « garder les lumières allumées » jusqu'à la fin de la récession (Baldwin et Weder di Mauro 2020). Cette vision

1. Les auteurs tiennent à remercier Willem Pieter De Groen, Daniel Gros et Inna Oliinyk pour leur aide précieuse dans la collecte des données et leurs échanges indispensables sur l'interprétation de la réponse de l'UE à la crise pandémique par rapport à la précédente réponse de l'UE à la grande récession.

s'est reflétée dans l'unanimité des décideurs politiques nationaux sur la recette pour gérer la pandémie. Dans tous les pays, celle-ci s'articule autour de quatre piliers : fournir des liquidités, soutenir les revenus et l'emploi, protéger le système financier et accélérer la reprise économique. Un consensus surprenant s'est dégagé parmi les chercheurs et les responsables politiques sur la manière dont l'Union européenne (UE) pourrait contribuer à protéger les vies, les entreprises, les travailleurs, le marché unique, les banques, les budgets nationaux et la dette souveraine. Plus controversées – comme prévu – ont été les discussions sur les options de financement, notamment les « obligations corona », les lignes de crédit du Mécanisme européen de stabilité (MES), les emprunts de l'UE garantis par des contributions au budget de l'UE et la politique monétaire.

Un an et demi après le déclenchement de la pandémie, alors que l'économie se redresse et que la campagne de vaccination s'accélère en Europe, le moment est venu de faire le point sur la réponse économique et sociale de l'UE au Covid-19 et de se demander si elle représente un pas vers une plus large solidarité au sein de l'UE. La solidarité – du latin *in solidum* – désigne l'engagement formel de rembourser une dette. Elle implique donc un partage des responsabilités et une mutualisation des risques. Dans ce chapitre, nous entendons la solidarité au niveau de l'UE dans les deux sens : comme un partage des risques pour atteindre des objectifs communs, mais aussi comme un soutien mutuel entre les membres de l'Union.

Ce chapitre fait le point sur les initiatives adoptées par l'UE pour lutter contre la pandémie de Covid-19, en distinguant trois phases. Au cours de la première, que nous appelons « Appliquer les enseignements », l'UE a mis en place rapidement et efficacement plusieurs initiatives visant à assouplir les politiques budgétaires nationales, en s'inspirant principalement de l'expérience de la crise financière de 2009. La deuxième phase, intitulée « Agir comme défense de deuxième ligne », fait référence à l'ensemble des initiatives de l'UE mises en place par le recours aux instruments disponibles et l'exploitation des dispositions légales existantes pour créer de nouveaux instruments visant à soutenir financièrement les efforts des États membres pour stabiliser immédiatement leurs économies. La troisième phase, intitulée « Préparer la reprise post-pandémique », se concentre sur le paquet « Next Generation EU » (NGEU), ses effets redistributifs et sa stratégie de croissance fondée sur l'investissement.

Ce chapitre est organisé comme suit. La section 1 est consacrée à l'analyse de la réponse de l'UE au Covid-19, tandis que la section 2 examine brièvement la réponse de l'UE à la grande récession et le débat politique qui s'en est suivi sur les réformes de l'UEM. La section 3 tire des conclusions sur la nature de la pandémie actuelle et analyse les raisons pour lesquelles nous devrions la considérer comme une étape vers plus de solidarité dans l'UE.

1. La réponse de l'UE à la crise de la pandémie

L'ampleur des mesures budgétaires prises au niveau national en réponse à l'épidémie de Covid-19 est sans précédent (Comité budgétaire européen 2020). Au total, les États

membres de l'UE ont adopté près de 1 300 mesures budgétaires d'une valeur d'environ 3 500 milliards d'euros pour atténuer les effets négatifs de la crise du Covid-19 au cours de la période allant de mars à décembre 2020. Il s'agissait notamment de mesures discrétionnaires en matière de dépenses et de recettes, d'instruments financiers, de mesures de garantie et de paiement des impôts². Si les gouvernements nationaux ont été à l'avant-garde de la réponse économique à la crise pandémique, ils n'ont pas avancé seuls. L'action au niveau européen a été significative et s'articule autour de trois piliers : (a) les politiques monétaires et bancaires ; (b) les aides d'État et les règles budgétaires ; et (c) les mesures de soutien budgétaire et financier (notamment le financement). Cet ensemble de politiques n'est pas intervenu d'un seul coup. Nous distinguons trois phases dans la réponse de l'UE à la pandémie, que nous nommons « Appliquer les enseignements » (section 1.1), « Agir comme une défense de deuxième ligne » (1.2) et « Préparer la reprise post-pandémique » (1.3).

1.1 Appliquer les enseignements (première phase)

Au début de la pandémie de Covid-19, la priorité a été donnée à l'injection de liquidités sur les marchés financiers afin de prévenir l'instabilité financière, de fournir une aide au revenu aux travailleurs en chômage temporaire, de soutenir les entreprises (allègements fiscaux, lignes de crédit) et de renforcer le secteur des soins de santé.

La Banque centrale européenne a été la première à intervenir. Son action s'est articulée autour de quatre axes principaux : (a) maintien des taux d'intérêt directeurs inchangés³ ; (b) préservation des conditions de liquidité dans le système bancaire par une série d'opérations de refinancement à long terme à prix avantageux et protection du flux continu de crédit à l'économie réelle par un recalibrage fondamental des opérations ciblées de refinancement à long terme ciblées (en fournissant une garantie de liquidité)⁴ ; (c) politique de garanties pour atténuer le resserrement des conditions financières dans toute la zone euro⁵ ; et (d) programmes d'achat d'actifs visant à offrir des conditions de financement favorables pour les secteurs privé et public. En ce qui concerne le quatrième point, le 18 mars 2020, la BCE a introduit le nouveau Programme temporaire d'achat d'urgence face à la pandémie (PEPP – Pandemic Emergency Purchase Programme), d'un montant de 750 milliards d'euros, porté ensuite à 1 350 milliards d'euros le 4 juin 2020 et à 1 850 milliards d'euros le 10 décembre de la même année. Les titres achetés dans le cadre du PEPP viennent s'ajouter aux achats nets effectués dans le cadre du programme d'achat d'actifs (PPA). Depuis novembre 2019, le rythme mensuel moyen

-
2. Voir les notes de bas de page 9 à 13 pour plus de détails sur ces mesures.
 3. Opérations principales de refinancement : 0,00 % ; facilité de prêt marginal : 0,25 % ; facilité de dépôt : -0,50 %.
 4. Deux mesures doivent être mentionnées : (a) la réduction du taux d'intérêt pour l'encours des opérations TLTRO III (opérations ciblées de refinancement à plus long terme) de juin 2020 à juin 2021 ; et (b) l'introduction d'une nouvelle série d'opérations de refinancement à plus long terme d'urgence non ciblées en cas de pandémie (PELRO).
 5. Les mesures dans ce domaine comprennent l'augmentation temporaire de la tolérance au risque de l'Eurosystème afin de soutenir le crédit à l'économie, l'assouplissement des conditions d'utilisation des créances privées en garantie (prêts garantis aux PME et aux indépendants), la renonciation à accepter les titres de la dette souveraine grecque en garantie des opérations de crédit de l'Eurosystème et la réduction générale des décotes des garanties par un facteur fixe de 20 %.

des achats dans le cadre du PPA était de 20 milliards d'euros. En mars 2020, ce rythme a été étendu jusqu'à la fin de l'année aux achats liés à l'enveloppe temporaire supplémentaire de 120 milliards d'euros.

Deux jours après le lancement du PEPP, la Commission européenne est intervenue via deux communications visant à faciliter les politiques nationales, plutôt qu'à concevoir une réponse au niveau de l'UE. Présentée le 19 mars 2020, la première, intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 » (Commission européenne 2020a), avait pour objectif de permettre aux États membres d'utiliser toute la souplesse prévue par les règles relatives aux aides d'État pour soutenir leur économie dans le contexte de l'épidémie de Covid-19. Cinq types d'interventions étaient initialement autorisés dans le nouveau cadre temporaire.

- (i) Subventions directes, avantages fiscaux sélectifs et les avances remboursables (jusqu'à 800 000 euros à une entreprise pour répondre à ses besoins de liquidités urgents).
- (ii) Garanties publiques sur les prêts contractés par les entreprises auprès des banques.
- (iii) Prêts publics bonifiés octroyés aux entreprises avec des taux d'intérêt favorables, destinés à aider les entreprises à couvrir leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements.
- (iv) Garanties pour les banques qui acheminent les aides d'État vers l'économie réelle⁶.
- (v) Assurance-crédit à l'exportation à court terme.

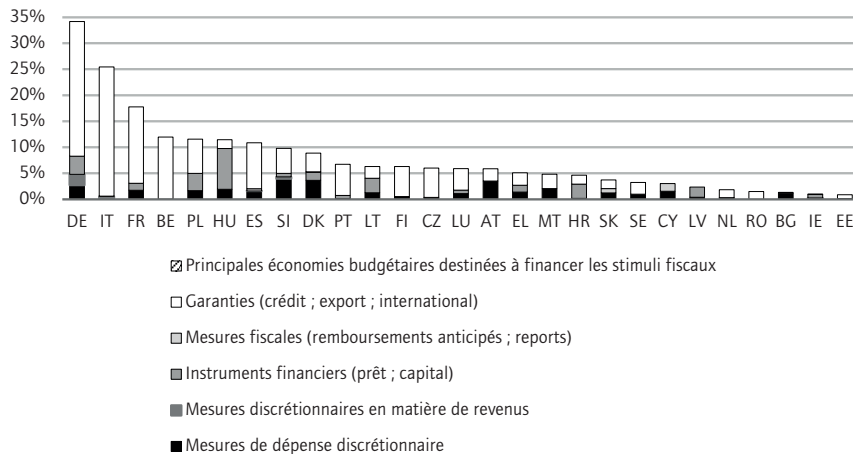
Dans les mois qui ont suivi, trois communications modificatives ont été adoptées par la Commission. La première a modifié la communication initiale sur le cadre temporaire des aides d'État dans le but de faciliter davantage l'intervention des États membres en faveur de la recherche et du développement liés au Covid-19, de la construction et de la modernisation des installations de test des produits liés au Covid-19, et de la production des produits nécessaires pour répondre à l'épidémie (Commission européenne 2020b). En outre, un soutien ciblé sous forme de reports de paiement d'impôts et de cotisations de sécurité sociale, et de subventions salariales pour les employés a été rendu possible. La seconde visait à soutenir les entreprises non financières viables avant l'épidémie de Covid-19 et qui avaient subi des pertes diminuant leurs fonds propres et réduisant ainsi leur capacité à emprunter sur les marchés. Dans ce cas, une aide à la recapitalisation était autorisée (Commission européenne 2020c). Publiée en juin 2020, la troisième a permis aux États membres d'apporter un soutien public aux (très) petites entreprises, dans des conditions spécifiques, même si elles étaient déjà en difficulté financière au 31 décembre 2019 (Commission européenne 2020d).

6. Certains États membres prévoient de s'appuyer sur les capacités de prêt existantes des banques et de les utiliser comme canal de soutien aux entreprises – en particulier aux petites et moyennes entreprises. L'encadrement précise que ces aides sont considérées comme des aides directes aux clients des banques, et non aux banques elles-mêmes, et donne des orientations sur la manière de garantir une distorsion minimale de la concurrence entre les banques.

Le 20 mars 2020, la Commission a publié une deuxième communication importante sur l'activation de la « clause dérogatoire générale » du pacte de stabilité et de croissance (PSC) (Commission européenne 2020e)⁷. Cette clause permet de s'écarter temporairement, de manière coordonnée et en bon ordre, des exigences normales du PSC pour tous les États membres dans une situation de crise généralisée causée par un grave ralentissement économique de la zone euro ou de l'UE dans son ensemble. L'objectif de la Commission était de donner aux États membres la souplesse nécessaire pour prendre toutes les mesures indispensables au soutien des systèmes de santé et de protection civile et à la protection des économies, y compris par de nouvelles mesures de relance discrétionnaires et une action coordonnée. L'activation de la clause dérogatoire générale a permis aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme.

Les mesures budgétaires adoptées par les États membres au titre du cadre temporaire pour les aides d'État en 2020 se sont élevées à 2 300 milliards d'euros. En termes absolus, l'Allemagne s'est classée première (1 121,2 milliards d'euros, soit 34 % du PIB), suivie de l'Italie (415,3 milliards d'euros, 25 % du PIB), de la France (399 milliards d'euros, 17 %) et de l'Espagne (122,7 milliards d'euros, 9 %). Comme le montre le graphique 1, la part du lion des aides d'État consiste en garanties⁸ (82 % du total des mesures d'aide).

Graphique 1 Mesures budgétaires adoptées au titre du cadre temporaire des aides d'État (% du PIB)



Source : Production du CEPS basée sur Commission européenne (2021a et b).

7. Basé sur l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 et sur l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97.
8. Les garanties visent à soutenir la position de liquidité des entreprises par une promesse du gouvernement de rembourser la dette garantie en cas de défaillance. Ces mesures ont un impact budgétaire indirect, car les garanties ne sont pas censées être utilisées. Les garanties sont classées en trois catégories détaillées : 1) garanties de crédit nationales, 2) garanties de fonds propres nationales et 3) garanties internationales (par exemple SURE).

La part restante est répartie entre les dépenses discrétionnaires⁹ (6 %), les instruments financiers¹⁰ (8 %) et les mesures discrétionnaires relatives aux recettes¹¹ (3 %). La part importante des garanties pourrait donner lieu à une interprétation trompeuse de l'effort budgétaire relatif des États membres. En effet, les garanties n'ont un impact budgétaire que lorsqu'un débiteur n'est pas en mesure de rembourser un prêt¹². Les mesures discrétionnaires en matière de dépenses et de recettes, qui ont toutes deux un impact budgétaire immédiat, offrent une meilleure indication. Sur la base de cette mesure, l'Autriche se classe première, avec des mesures discrétionnaires dépassant 5 % du PIB, suivie de l'Allemagne, de la Slovaquie et du Danemark. Tous ces pays disposent de marges d'intervention budgétaire plus importantes.

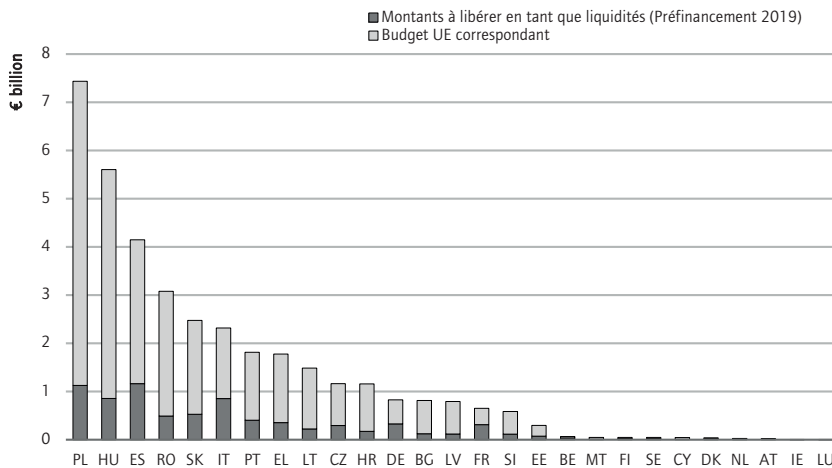
L'activation de la clause dérogatoire générale a permis aux États membres d'intervenir indépendamment de leur marge de manœuvre budgétaire dans le cadre des règles du PSC et de leur niveau d'endettement. Cela s'est avéré particulièrement important pour les pays très endettés. En effet, ce sont les pays dont la dette était la plus élevée avant la pandémie qui ont connu la plus forte augmentation du ratio dette/PIB. En Grèce, en Italie et en Espagne, ce ratio a augmenté de plus de 20 points de pourcentage, sous l'effet de déficits budgétaires importants et, surtout, de contractions majeures du PIB. Dans le cadre normal du PSC, de telles augmentations n'auraient pas été possibles. En 2020, le ratio moyen pour la zone euro a augmenté de 15 points de pourcentage, passant à 100 %.

1.2 Agir comme défense de deuxième ligne (deuxième phase)

Si les changements temporaires apportés au cadre budgétaire de l'UE et aux règlements sur les aides d'État ont permis de soutenir les efforts immédiats des États membres, l'absence de capacité budgétaire de l'UE a considérablement réduit les marges de manœuvre de la réponse de l'UE en matière d'absorption des chocs. Dépourvu de cette capacité d'absorption, le budget de l'UE n'a pas la souplesse nécessaire pour redistribuer rapidement les ressources aux États membres qui en ont besoin. Malgré cela, l'UE a pu utiliser les ressources et les instruments existants pour mettre en place des mesures *ad hoc* destinées à aider les États membres à faire face aux effets immédiats de la pandémie.

9. L'objectif général des mesures de dépenses discrétionnaires est d'accroître la demande globale en augmentant les dépenses publiques. Ces mesures ont un impact budgétaire direct puisqu'elles augmentent les dépenses publiques. Elles comprennent, par exemple, des mesures destinées à soutenir l'emploi (c'est-à-dire les régimes de congé), les revenus des entreprises et des ménages et le secteur des soins de santé.
10. Les instruments financiers visent à soutenir la position de liquidité des entreprises par des prêts ou des apports de fonds propres. Ces mesures ont principalement un impact budgétaire indirect, car les prêts et les apports de fonds propres doivent être remboursés à terme et les intérêts couverts. Les instruments financiers comprennent 1) les prêts et 2) les apports de fonds propres.
11. L'objectif général des mesures de recettes discrétionnaires est d'accroître la demande globale en abaissant ou en suspendant les impôts. Ces mesures ont un impact budgétaire direct, en diminuant les recettes publiques. Il s'agit notamment de réductions des taux d'imposition et d'allègements des paiements d'impôts.
12. La différence entre les montants budgétisés et ceux mis en œuvre est particulièrement importante pour les crédits et les systèmes de garantie. Il est donc important de faire la distinction entre les montants totaux « budgétisés » ou « planifiés », les montants effectivement garantis et le montant des crédits ou des garanties auxquels les bénéficiaires potentiels font appel. Ce dernier indique l'utilisation réelle des régimes de garantie et donne une idée de l'utilisation faite des régimes de garantie jusqu'à présent.

Graphique 2 Répartition des ressources dans le cadre de la CRII (milliards d'euros)



Source : Production propre, sur la base de Commission européenne (2020f).

La première série de mesures comprenait deux paquets¹³, l'Initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII – *Coronavirus Response Investment Initiative*¹⁴) et la CRII Plus¹⁵. Ces mesures visaient à utiliser la (modeste) flexibilité du budget de l'UE pour soutenir les systèmes de santé et les entreprises des États membres confrontés à des contraintes de liquidité. Globalement, CRII et CRII Plus étaient susceptibles de mobiliser 37,3 milliards d'euros d'investissements publics européens (graphique 2) : une capacité d'injection initiale de liquidités d'environ 7,9 milliards d'euros (dont 0,2 milliard pour le Royaume-Uni) provenant du préfinancement non dépensé des fonds de cohésion de l'UE que les États membres devraient normalement rembourser au budget de l'UE d'ici à la fin juin 2020, et 29,4 milliards d'euros (dont 0,3 milliard pour le Royaume-Uni) de cofinancement du budget de l'UE.

Au 30 juin 2021, soit plus d'un an après le déclenchement de la pandémie, les États membres n'ont utilisé qu'environ 61 % de l'aide financière prévue au titre de la CRII et de la CRII Plus : 7,6 milliards d'euros pour des actions liées à la santé, 11,2 milliards d'euros pour des actions destinées aux entreprises et 4,1 milliards d'euros pour le soutien direct aux personnes, y compris les travailleurs et les groupes vulnérables¹⁶.

13. Deux autres mesures ont été adoptées. Premièrement, l'Instrument européen d'aide d'urgence, doté d'un budget total de 2,7 milliards d'euros, qui a été utilisé pour garantir la production de vaccins dans l'UE et un approvisionnement suffisant pour ses États membres grâce à des accords d'achat anticipé avec les producteurs de vaccins. Deuxièmement, en mars 2020, la Commission a modifié le règlement du Fonds de solidarité de l'UE dans le but d'élargir son champ d'application aux urgences sanitaires majeures.

14. Adoptée le 13 mars 2020.

15. Adoptée le 2 avril 2020.

16. Les données sont extraites du tableau de bord CRII de la Commission européenne. Disponible sur <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/CORONAVIRUS-DASHBOARD-COHESION-POLICY-RESPONSE/4e2z-pw8r/>.

La raison de cette lenteur est intrinsèque à la nature du soutien financier, qui oblige les États membres à demander une modification de leurs programmes opérationnels nationaux ou régionaux, conformément aux procédures régissant les Fonds structurels et d'investissement de l'UE. En ce qui concerne la possibilité de demander un financement communautaire à 100 % des fonds structurels, les États membres qui devraient bénéficier le plus de cette flexibilité sont la Hongrie, la Croatie, le Portugal et la Slovaquie. En résumé, même si la flexibilité des fonds structurels a permis à certains États membres de bénéficier d'un soutien en termes de liquidités, CRII et CRII Plus ont contribué – tout au plus – à une réaffectation sectorielle des fonds structurels, mais pas à une réaffectation entre les États membres.

La deuxième série de mesures s'est appuyée sur l'expérience du Plan Juncker¹⁷. En collaboration avec la Banque européenne d'investissement, la Commission a présenté en avril 2020 un plan comprenant :

- i) 1 milliard d'euros de mécanismes de garantie dédiés dans le cadre du mécanisme de garantie des prêts du programme COSME, et 2,2 milliards d'euros, dans le cadre de la garantie pour les PME du dispositif InnovFin, pour les banques et autres prêteurs afin de fournir des liquidités aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire ;
- ii) 5 milliards d'euros de lignes de liquidité dédiées aux banques dans le cadre du « EU Programme Loan Response to Covid19 crisis for SME&MIDCAPS », dans le but d'assurer un soutien supplémentaire aux fonds de roulement des PME et des entreprises de taille intermédiaire à hauteur de 10 milliards d'euros ; et
- iii) des programmes d'achat de titres adossés à des actifs (*ABS – Asset-backed securities*) d'un montant de 2 milliards d'euros dans le cadre du « EU Programme Loan ABS Response to Covid19 crisis for SME&MIDCAPS » afin de permettre aux banques de transférer le risque lié aux portefeuilles de prêts aux PME.

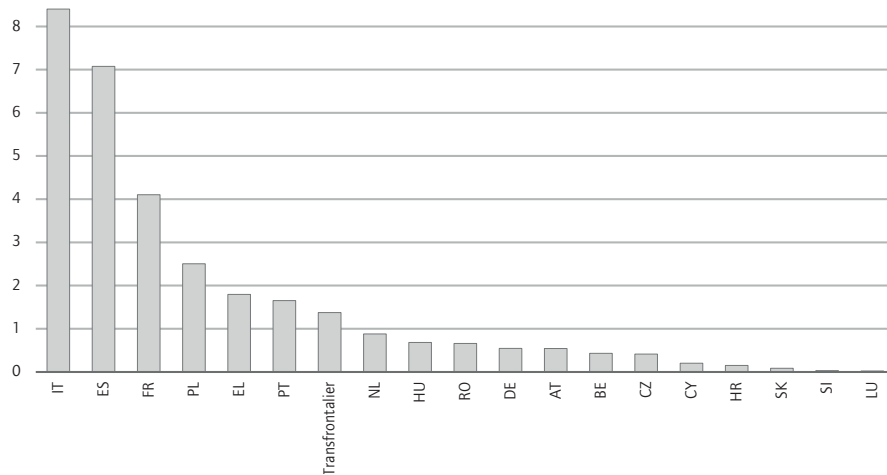
En outre, la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont annoncé une réserve de 5 milliards d'euros – dans le cadre du mécanisme de financement InnovFin pour les maladies infectieuses – pour des projets dans le secteur de la santé.

Enfin, le 23 avril 2020, le Conseil européen a approuvé la création d'un nouvel instrument, le Fonds de garantie européen (FGE), doté de 25 milliards d'euros, permettant à la BEI d'émettre des garanties spéciales pour inciter les banques et autres prêteurs à fournir des liquidités aux PME et aux entreprises européennes de taille intermédiaire touchées par l'impact économique de la pandémie de coronavirus.

En résumé, l'intervention de la BEI a permis de mettre en place près de 40 milliards d'euros de garanties visant à mobiliser jusqu'à 233 milliards d'euros d'investissements dans toute l'UE. Environ 14 milliards d'euros proviennent de programmes déjà existants réorientés pour soutenir des projets liés au Covid-19, tandis que 25 milliards d'euros

¹⁷. Le plan Juncker, c'est-à-dire le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD), était le programme d'investissement dans les infrastructures annoncé pour la première fois par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, en novembre 2014, dans le but de débloquer des investissements publics et privés dans « l'économie réelle » à hauteur d'au moins 315 milliards d'euros sur une période budgétaire de trois ans (janv. 2015 - déc. 2017). En décembre 2017, le Conseil a prolongé l'EFSD jusqu'en décembre 2020, en visant un demi-billion d'euros d'investissements supplémentaires.

Graphique 3 Montants des projets Covid-19 de la BEI (milliards d'euros)



Source : Production propre, sur la base des données de la BEI. <https://bit.ly/3yxClwW>

Au 30 avril 2021, 162 projets ont été présentés : 17 sont en cours d'instruction (2,2 milliards d'euros), 90 ont été signés (18,5 milliards d'euros) et 53 ont été approuvés (environ 12 milliards d'euros). L'Italie est le pays qui, jusqu'à présent, a le plus bénéficié de l'intervention de la BEI, suivie par l'Espagne, la France et la Pologne (graphique 3).

Enfin, le 2 avril 2020, la Commission a proposé la création d'un Instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) afin de fournir une aide financière temporaire aux États membres pour faire face à de fortes augmentations des dépenses publiques en vue de préserver l'emploi¹⁸. Les fonds peuvent être utilisés pour créer ou étendre des régimes de chômage partiel et des mesures nationales similaires prises en réponse au Covid, y compris pour les travailleurs indépendants. Le règlement SURE habilite la Commission à emprunter sur les marchés financiers en émettant des obligations de l'UE, pour un montant maximal de 100 milliards d'euros. Les prêts accordés aux États membres sont étayés par un système de garanties volontaires des États membres, et s'élèvent à au moins 25 milliards d'euros.

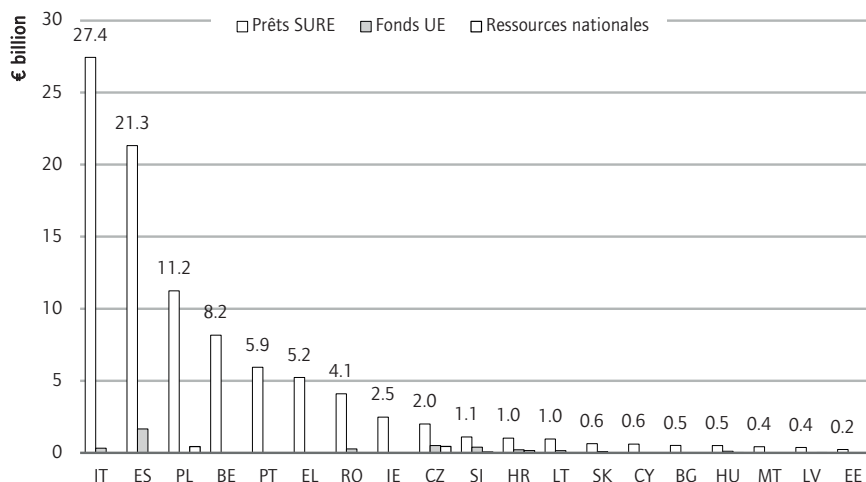
SURE est devenu officiellement disponible le 22 septembre 2020, après que tous les États membres ont fourni leurs garanties. Entre-temps, 16 États membres¹⁹ avaient soumis leurs demandes de soutien sous forme de prêts, et la Commission a officiellement présenté les décisions d'exécution du Conseil en août pour un soutien financier total de 87,3 milliards d'euros, qui a été accordé. Trois autres pays ont demandé et obtenu l'accès aux prêts SURE pour un montant de 3,3 milliards d'euros²⁰. En outre, en mars 2021, la Commission a proposé au Conseil d'accorder une aide financière

18. Pour une discussion approfondie sur SURE, voir Corti et Alcidi (2021) et Commission européenne (2021c).

19. BE, BG, CY, CZ, EL, ES, HR, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.

20. La Hongrie (504 millions d'euros, accordés formellement le 23 octobre 2020), l'Irlande (2,5 milliards d'euros accordés formellement le 4 décembre 2020) et l'Estonie (230 millions d'euros accordés formellement le 24 mars 2021).

Graphique 4 Prêts SURE, fonds européens et financements nationaux pour soutenir les régimes de chômage partiel et des mesures similaires (milliards d'euros)



Source : Calculs du CEPS basés sur les décisions d'exécution du Conseil. <https://bit.ly/3dS080L>

supplémentaire de 3,7 milliards d'euros à six États membres qui avaient déjà bénéficié d'un prêt²¹. L'approbation des décisions d'application a porté le montant total du prêt SURE à 94,3 milliards d'euros. Sur ce montant, 5 % ont été alloués à des mesures liées à la santé, le reste allant à des mesures de protection de l'emploi. L'Italie a reçu la plus grande part des prêts, suivie par l'Espagne, la Pologne et la Belgique (voir graphique 4). Pour les États membres qui ont demandé l'aide, le montant total demandé a couvert la quasi-totalité des dépenses actuelles et prévues.

Du point de vue des pays très endettés, pour lesquels une augmentation de la dette est susceptible de poser problème, les prêts SURE sont financièrement attractifs. À titre d'exemple, les obligations SURE à 10 ans sont émises à un taux d'intérêt négatif de -0,24 %, celles à 20 ans à 0,13 %. Les obligations d'État italiennes à long terme comparables (*Buoni Poliennali del Tesoro* – BTP) rapportent respectivement 0,72 % et 1,25 %. En supposant que les taux d'intérêt restent inchangés pendant toute la durée de l'emprunt et que la répartition des obligations émises par la Commission demeure identique (60 % à dix ans, 40 % à vingt ans), les économies cumulées en termes de différence de taux d'intérêt pour l'Italie s'élèveraient à environ 4,36 milliards d'euros. Un autre élément attractif réside dans la maturité très longue des émissions, en moyenne 16,25 ans, soit un niveau difficile à atteindre pour les petits pays. C'est ce qui explique pourquoi les prêts SURE sont intéressants non seulement pour les pays dont la dette publique est élevée (comme l'Italie, l'Espagne et la Belgique), mais aussi pour ceux dont le marché local de la dette est réduit et qui, malgré leur faible ratio dette/PIB, ont demandé le soutien de SURE (par exemple, la Bulgarie et l'Estonie).

21. Ces pays sont la Belgique, Chypre, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie et Malte.

Tableau 1 Statistiques clés des transactions d'emprunt SURE

Transaction	Tranche	Montant de l'obligation (€)	Rendement	Demande totale des investisseurs (€)	Bénéficiaires
20.10.2020	20 ans	7 milliards	0.131%	88 milliards	IT, ES, PL
	10 ans	10 milliards	-0.238%	145 milliards	
10.11.2020	5 ans	8 milliards	-0.509%	105 milliards	CY, EL, ES, HR, IT, LT, LV, MT, SI
	30 ans	6 milliards	0.317%	70 milliards	
24.11.2020	15 ans	8.5 milliards	-0.102%	114 milliards	BE, HU, PT, RO, SK
26.01.2021	7 ans	10 milliards	-0.497%	83 milliards	BE, CY, EL, ES, HU, IT, LV, PL, SI
	30 ans	4 milliards	0.134%	49 milliards	
09.03.2021	15 ans	9 milliards	0.228%	86 milliards	CZ, ES, HR, IT, LT, MT, SK
23.03.2021	5 ans	8 milliards	-0.488%	54.5 milliards	BE, CZ, ES, IE, IT, PL
	25 ans	5 milliards	0.476%	55 milliards	
18.05.2021	8 ans	8.137 milliards	0.019%	59.3 milliards	BE, BG, CY, EE, EL, ES, IT, LT, LV, MT, PT

Source : données compilées par le CEPS sur la base des notes techniques de la Commission.

En termes d'économies d'intérêts, selon le rapport de la Commission européenne²² (2021c) basé sur les données des quatre premières émissions de SURE, jusqu'au décaissement du 2 février 2021, on estime que les États membres ont économisé un total d'environ 5,8 milliards d'euros en paiements d'intérêts grâce aux conditions d'emprunt plus favorables de l'UE.

La dernière mesure est venue du MES. Le 15 mai 2020, une nouvelle ligne de crédit du MES, la mesure de soutien dans le cadre de la crise pandémique (*Pandemic Crisis Support*), est devenue opérationnelle. Basée sur sa ligne de crédit assortie de conditions renforcées (ECCL), elle est disponible pour tous les pays de la zone euro et représente jusqu'à 2 % du PIB 2019 d'un emprunteur (soit 240 milliards d'euros, si les 19 pays de la zone euro y ont recours). Elle reflète les défis actuels, sur la base des évaluations préliminaires des institutions européennes (Commission, BCE et MES). La seule condition d'accès à la ligne de crédit sera que les États membres de la zone euro qui demandent un soutien s'engagent à l'utiliser pour soutenir le financement national des coûts directs et indirects liés aux soins de santé, aux traitements et à la prévention dus à la crise du Covid-19. La ligne de crédit sera disponible jusqu'à la fin de 2022. Malgré la faible conditionnalité, aucune demande n'a encore été soumise. Cela peut traduire en partie la perception qu'ont les États membres de la zone euro que le MES est un prêteur en dernier ressort dont les prêts sont soumis à une conditionnalité stricte, ou la stigmatisation souvent associée aux prêts du MES²³.

22. Le rapport a effectué des estimations en se basant uniquement sur les quatre premières transactions.

23. En conséquence, des discussions ont commencé sur l'avenir du MES et la proposition d'une incorporation du MES dans un ordre juridique européen remanié. Pour une discussion, voir Guttenberg (2020).

1.3 Préparer la reprise post-pandémique (troisième phase)

Si un large consensus s'est dégagé – depuis le début de la pandémie de Covid-19 – sur la nécessité pour l'UE d'intervenir afin de soutenir les États membres dans leur redressement post-pandémique, un débat animé s'est engagé à propos de la manière de concevoir la réponse financière de l'UE. Le débat académique a tourné autour de quatre questions principales (Bénassy-Quéré et Weder di Mauro 2020).

La première question était de savoir si des conditions – et le cas échéant, lesquelles – devaient être attachées à un éventuel plan de relance européen. La préoccupation concernait le risque d'aléas moraux pouvant résulter d'une mauvaise utilisation de cette aide.

La deuxième question portait sur le recours à des prêts plutôt que des subventions. Elle concerne à la fois les contraintes juridiques qui permettent à l'UE de n'accorder que des prêts adossés à un État membre en cas de « catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle » (article 122 du TFUE) et le risque d'accroître encore l'endettement en accordant des prêts à un pays déjà endetté (Gros 2020).

La troisième question concernait le véhicule par lequel financer la réponse de l'UE et donc la responsabilité européenne ou la responsabilité conjointe et/ou solidaire. Dans le premier cas, la Commission est autorisée à emprunter au nom de l'UE en émettant de nouvelles obligations garanties par des contributions futures plus élevées au budget de l'UE. Dans le second cas, la nouvelle dette européenne est adossée soit à de nouvelles ressources propres, sous la forme d'une garantie conjointe et solidaire (euro-obligations ou obligations corona), soit à des garanties limitées (plafonnées) des États membres (c'est-à-dire des garanties solidaires, mais non conjointes).

Enfin, la quatrième question portait sur les ressources propres de l'UE et la manière de générer des recettes fiscales pour financer la relance. Diverses propositions ont été avancées, allant d'une nouvelle taxe sur le carbone à un impôt commun consolidé sur les sociétés, en passant par une taxe numérique. Pour l'instant, aucun consensus n'a été atteint.

Certaines de ces propositions ont alimenté un débat politique animé, notamment au cours des premiers mois de la crise, lorsque l'ancienne ligne de démarcation entre le cœur et la périphérie de la zone euro a semblé se rouvrir. D'un côté, les gouvernements des pays budgétairement sains se sont d'abord montrés réticents à céder sur leurs lignes rouges en matière de transferts et de dette commune. D'autre part, les pays plus faibles, membres du sud de la zone euro, qui considéraient le MES comme inadéquat et politiquement toxique, craignaient que la limitation de leur capacité budgétaire les empêche de soutenir leur économie et estimaient que l'opposition à l'émission d'une dette commune n'était pas justifiée dans le contexte d'une crise potentiellement mortelle.

Toutefois, le 23 avril 2020, le Conseil européen a approuvé le principe d'une « Feuille de route pour la relance » et de la création d'un nouveau fonds « envergure suffisante, viser les secteurs et zones géographiques européens les plus touchés et être consacré à la gestion de cette crise sans précédent » (Conseil européen 2020). La Commission européenne a été invitée à élaborer une proposition quant à la manière d'utiliser ce fonds

de relance. Entre-temps, la France et l'Allemagne ont publié le 18 mai une proposition de fonds de 500 milliards d'euros pour aider les États membres de l'UE à financer l'effort de relance, le financement étant assuré par l'émission d'obligations communes de l'UE. Le 27 mai 2020, la Commission a présenté sa proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Parallèlement, elle a lancé son initiative Next Generation EU, qui vise à soutenir et à coordonner la relance économique de l'UE dans les années à venir ²⁴.

L'accord du Conseil européen sur Next Generation EU en juillet 2020 a été salué par de nombreux commentateurs comme un « moment hamiltonien » pour l'UE. Pour la première fois, l'UE va lever des fonds en portant temporairement à 2,0 % de son revenu national brut le montant maximal qu'elle peut demander aux États membres pour couvrir ses obligations financières. La dette européenne associée, qui a une maturité longue, sera garantie par les prochains CFP et devra être remboursée (y compris les intérêts) au moyen d'une augmentation des recettes de ces mêmes CFP, mais aussi par l'introduction de nouvelles ressources propres et, pour la composante relative aux prêts, par le paiement des charges financières et le remboursement effectué par les pays bénéficiaires.

Le paquet « Next Generation EU » contient diverses mesures visant à soutenir les efforts des États membres dans la lutte contre la pandémie, à renforcer les programmes déjà existants et à soutenir les relances nationales ²⁵. Toutefois, la principale nouveauté de NGEU réside certainement dans la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), dotée de 672,5 milliards d'euros, soit près de 90 % de l'ensemble de l'initiative NGEU (Corti et Núñez Ferrer 2021). La FRR apporte un soutien financier à grande échelle aux réformes et aux investissements entrepris par les États membres, dans le but d'atténuer l'impact économique et social de la pandémie de coronavirus et de rendre les économies de l'UE plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis posés par les transitions verte et numérique. Le champ d'action de la FRR est donc large, puisque son objectif principal est d'aider les États membres à relever les défis identifiés dans le cadre du Semestre européen, dans des domaines tels que la compétitivité, la productivité, la durabilité environnementale, l'éducation et les compétences, la santé, l'emploi et la cohésion économique, sociale et territoriale.

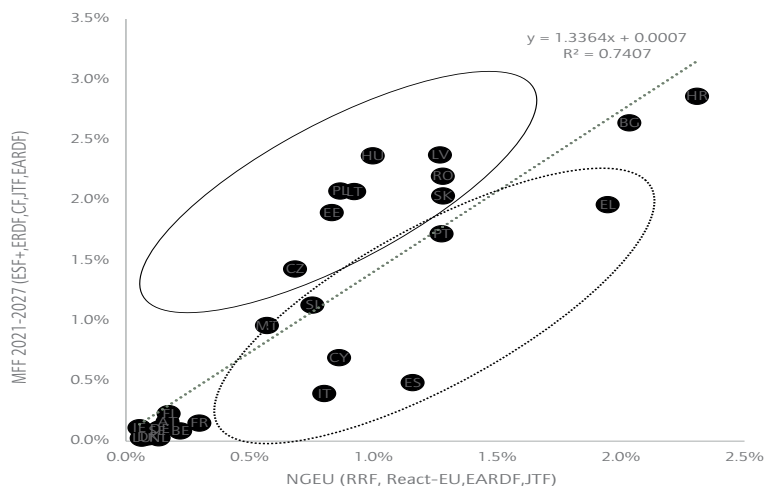
Contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer, les critères de répartition des composantes de la subvention de la FRR ne sont pas basés sur l'ampleur du choc économique (contraction du PIB) et social (augmentation du chômage). L'allocation est principalement basée sur les conditions structurelles des États membres avant la crise (c'est-à-dire la population, le PIB par habitant de 2019 et le taux de chômage moyen 2015-2019 par rapport à la moyenne de l'UE) et privilégie les pays dont le PIB est plus faible, le taux de chômage plus élevé et la population plus nombreuse²⁶. De ce fait, la

24. Pour une discussion approfondie du débat politique qui sous-tend le NGEU, voir de la Porte et Jensen (2021).

25. Voir le tableau A1 dans l'annexe pour un aperçu des financements alloués par NGEU à ces fonds.

26. Avec l'accord du Conseil de juillet 2020, cette clé de répartition a été maintenue pour la première tranche des subventions de la FRR, qui correspond à 70 % du total (à engager d'ici fin 2022), tandis que pour les 30 % restants qui doivent être engagés d'ici fin 2023, le critère du chômage 2015-2019 est remplacé, en proportion égale, par la perte de PIB réel observée sur 2020 et par la perte cumulée de PIB réel observée sur la période 2020-2021, qui sera calculé d'ici le 30 juin 2022.

Graphique 5 Subventions annualisées du CFP 2021-27 et de NGEU (en % du PIB de 2020)



Source : Production propre, sur la base de données de la Commission européenne. Nous supposons que les fonds NGEU seront distribués sur une période de six ans (2021-2026) tandis que ceux du CFP le seront sur sept ans (2021-2027).

FRR contient une forte composante redistributive favorisant les économies du sud et de l'Europe centrale et orientale. Ce sont ces mêmes pays qui devraient également demander des facilités de prêt NGEU, et pas seulement des subventions, comme c'était déjà le cas dans le cadre de SURE.

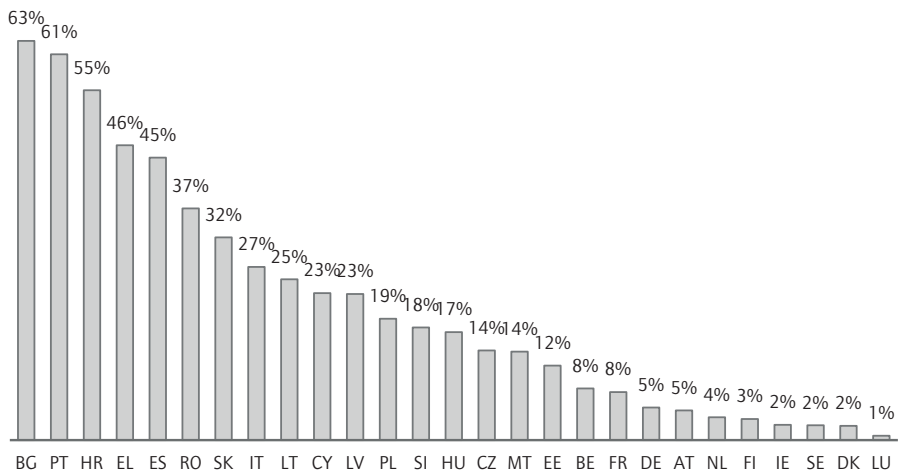
Le deuxième volet le plus important de NGEU est React-EU, qui représente environ 6,3 % de son enveloppe totale. React-EU comprendra des investissements visant à soutenir le maintien de l'emploi, y compris les régimes de chômage partiel et le soutien aux indépendants, ainsi que des investissements dans des opérations contribuant à préparer la transition vers une économie verte et numérique. Les fonds de React-EU ne seront pas distribués en fonction de la clé de répartition de la FRR mais essentiellement de la contraction du PIB des États membres et seulement marginalement pour refléter les augmentations du chômage. Malgré cela, React-EU conserve une forte composante redistributive en faveur des États membres d'Europe du Sud et d'Europe centrale et orientale.

Si l'on s'en tient uniquement à la composante « subventions », le soutien total apporté par NGEU aux différents États membres d'Europe du Sud, centrale et orientale pourrait atteindre jusqu'à 2,5 % du PIB national chaque année au cours de la période 2021-26 (voir le tableau A1 dans l'annexe). Il convient de rappeler que les ressources de NGEU viendront compléter les transferts traditionnels de l'UE à partir du prochain CFP 2021-27. Cela signifie que les pays qui sont les plus grands bénéficiaires des Fonds structurels et d'investissement, et qui sont donc appelés à recevoir un soutien important du Fonds pour une transition juste et du Fonds européen agricole pour le développement rural, recevront également d'importants fonds supplémentaires dans le cadre de NGEU.

Au total, les États membres d'Europe du Sud, d'Europe centrale et d'Europe de l'Est devront absorber chaque année, jusqu'à la fin de l'année 2026, entre 2 et 5 % du PIB provenant des fonds NGEU et du CFP. Il est intéressant de noter que les fonds du CFP continueront à être dirigés principalement vers les États membres d'Europe centrale et orientale, tandis que NGEU donnera la priorité aux pays du Sud (voir graphique 5).

Le niveau des financements est considérable, quelle que soit la mesure utilisée (Alcidi *et al.* 2020). Toutefois, les montants sont encore plus importants si l'on tient compte de l'objectif final des subventions et des prêts de la FRR, c'est-à-dire le financement d'investissements publics supplémentaires. Le graphique 6 ci-dessous montre les subventions annualisées de la FRR en pourcentage des investissements publics annuels, en prenant comme référence la formation brute de capital fixe moyenne (2016-2019) des administrations publiques. Il en ressort que, dans l'hypothèse d'un taux d'absorption de 100 %²⁷ et d'une additionnalité complète, on peut s'attendre à une augmentation d'environ 60 % des investissements publics annuels au cours des six prochaines années en Bulgarie, au Portugal et en Croatie. Pour huit autres pays, ils augmenteraient de 20 à 46 %.

Graphique 6 Dotation annualisée de la FRR (subventions) : ratio par rapport à la formation brute de capital fixe des administrations publiques (moyenne 2016-2019)



Sources : Calcul des auteurs, basé sur des données de la Commission européenne et de l'AMECO. Nous supposons que les subventions de la FRR seront distribuées sur une période de six ans (2021-2026).

27. Comme le soutiennent Alcidi *et al.* (2020), la rapidité avec laquelle un pays absorbe les fonds de l'UE dépend généralement de sa capacité à identifier et à mettre en œuvre des projets conformes au programme opérationnel national convenu avec la Commission. Sur la base des expériences précédentes, les taux d'absorption sont très élevés – près de 95 % des fonds alloués –, mais les retards sont la règle plutôt que l'exception. La plupart du temps, les fonds ne sont entièrement absorbés que trois ans après la fin de la période de programmation. Un rapide coup d'œil au cadre financier pluriannuel 2014-2020 montre que les pays d'Europe du Sud et d'Europe centrale et orientale présentent les taux d'absorption les plus faibles, n'utilisant dans certains cas qu'un tiers du total des fonds alloués.

2. Comprendre le « policy learning »

Comme illustré ci-dessus, face à la propagation de la pandémie de Covid-19, les décideurs politiques européens ont pu s'appuyer sur les enseignements de la crise précédente. Dans ce qui suit, nous rappelons brièvement les principales étapes consécutives au déclenchement de la grande récession en 2008, en examinant les changements institutionnels et idéologiques survenus au cours de la dernière décennie. Notre objectif est ici de mieux comprendre dans quelle mesure la réponse européenne au Covid-19 représente un pas en avant vers une approche plus solidaire.

2.1 La réponse de l'UE à la crise financière (2009-2014)

Fin 2009 et début 2010, lorsque la Grèce est devenue le point de mire des marchés financiers en raison de son très important déficit budgétaire et de sa dette publique élevée, les institutions de l'UE n'étaient pas parées pour apporter une réponse commune et coordonnée à l'aggravation de la grande récession. La gouvernance économique de l'UEM reposait sur cinq principes clés : un système monétaire centralisé, une clause de non-renflouement, des règles de finances publiques saines, l'absence de défaut souverain et la stabilité des prix. Il était interdit à la BCE d'acheter des obligations souveraines sur le marché primaire. Aucun mécanisme commun de stabilisation automatique n'était en place pour amortir les effets des chocs asymétriques. Il était supposé que les règles budgétaires empêcheraient les chocs budgétaires et que la flexibilité du marché du travail servirait d'amortisseur. Une crise de la dette souveraine n'était pas envisagée dans la construction de l'union monétaire (Gros 2019) et aucune supervision bancaire n'était prévue au niveau européen. Par conséquent, l'UEM ne disposait d'aucun mécanisme de sauvetage des banques ou des États.

Avec le début de la crise financière, les faiblesses de la structure et de la gouvernance de l'UEM sont apparues au grand jour. La réponse de l'UE à la crise a été lente et difficile. Les institutions européennes ont interprété cette crise comme la conséquence d'une insuffisance de la surveillance budgétaire, d'un manque d'attention aux déséquilibres macroéconomiques, d'un mauvais ciblage de la surveillance de la compétitivité, d'un manque de vigilance à l'égard de la stabilité de l'ensemble de la zone monétaire et d'un défaut d'application, la crédibilité des sanctions dans la zone euro ayant déjà été mise à mal auparavant (Commission européenne 2009). Ainsi, les premières mesures adoptées par les institutions européennes avaient pour objectif principal de détecter et de corriger les déséquilibres macroéconomiques (notamment par le biais du *Six Pack*, du *Two Pack* et du pacte pour l'euro-plus²⁸) et de mieux coordonner les politiques économiques et budgétaires nationales (par le biais du Semestre européen). En 2012, le Mécanisme de surveillance unique a été mis en place pour superviser les banques dans l'ensemble de la zone euro. Il s'agissait du premier pilier de l'Union bancaire.

28. Parallèlement, en 2012, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire, également connu sous le nom de « Traité budgétaire », a été signé sous la forme d'un traité intergouvernemental par tous les États membres de l'UE, à l'exception de la Tchéquie et du Royaume-Uni.

Quelques jours après le sauvetage de la Grèce, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) a été créé en tant que mécanisme temporaire de résolution des crises. En 2012, il a été transformé en un mécanisme permanent, le Mécanisme européen de stabilité. Entre 2010 et 2012, cinq pays de la zone euro en difficulté financière ont demandé une aide d'urgence. Dans chacun des cas, à quelques différences près, l'aide financière a été assortie de conditions strictes. Pour la Grèce, ces conditions ont été considérées comme une punition plutôt que comme une manifestation de solidarité de l'UE. Outre le caractère délétère de la situation politique, une explication possible est que le programme de renflouement de la Grèce a été essentiellement convenu pour protéger l'union monétaire contre l'instabilité provenant d'un État membre, plutôt que pour aider cet État membre en difficulté. De ce point de vue, la composante de solidarité n'était qu'un sous-produit, et non le moteur du soutien.

En outre, avant que la crise n'éclate, la BCE soutenait le mantra selon lequel « la réduction des déficits est une bonne chose ». Au cours des premières années de la crise, sous la direction de Jean-Claude Trichet, la BCE a relevé les taux d'intérêt à deux reprises, en 2008 et 2011, dans une situation macroéconomique plus déflationniste qu'inflationniste. Elle a en outre fait valoir la nécessité d'un ajustement structurel et, sur la base du principe de dévaluation interne, a préconisé la flexibilité du marché du travail pour accroître la capacité d'ajustement des États membres de la zone euro.

Le revirement de la BCE dans sa manière de protéger l'intégrité de l'UEM s'est produit en 2012. La promesse du président Mario Draghi de sauver l'euro « coûte que coûte »²⁹ et l'annonce consécutive du programme d'opérations monétaires sur titres (OMT) ont été suivies d'une baisse immédiate des écarts de taux des obligations souveraines, rétablissant la stabilité dans toute l'union monétaire.

Dans l'ensemble, la crise de la zone euro a mis en évidence les faiblesses fondamentales de la conception de l'Union économique et monétaire. La première réaction à la crise de la dette souveraine grecque peut être considérée comme une application exemplaire de la recette de la théorie de la zone monétaire optimale (ZMO) (Mundell 1961) : en l'absence d'une capacité budgétaire centrale, la réponse à un choc budgétaire asymétrique nécessite une dévaluation interne et un assainissement budgétaire. Plus généralement, le pacte de stabilité et de croissance, et ses révisions ont limité la marge de manœuvre des gouvernements nationaux pour des politiques budgétaires plus expansionnistes. Même si des efforts importants ont été déployés pour mettre en place de nouveaux mécanismes institutionnels, du nouveau cadre budgétaire au filet de sécurité pour la dette souveraine (MES), en passant par l'Union bancaire, la réaction de l'UE a été lente, tandis que l'architecture de l'UEM est restée incomplète et a été largement le reflet du cadre conceptuel qui a inspiré la construction même de l'UEM.

29. Pour le discours complet, voir Draghi (2012).

2.2 Le débat sur la réforme de l'UEM (2015-2019)

À la veille des élections européennes de 2014, la lenteur de la reprise économique, l'insatisfaction croissante à l'égard de l'Union européenne et la montée régulière des partis eurosceptiques à travers l'Europe ont mis le projet européen en péril sur le plan politique. De nombreux universitaires ont commencé à remettre en question la recette austéritaire adoptée pour mettre les pays sur la voie d'une croissance durable. L'investissement public net (qui tient compte de la dépréciation du capital) s'est effondré après la crise, en particulier dans le sud de l'Europe, ce qui a entraîné une dégradation du stock de capital public. L'Italie en est un exemple, l'investissement net y étant constamment négatif depuis 2012 (il était d'environ 0,5 % du PIB au cours de la décennie précédente). Une trajectoire similaire peut être observée en Espagne, en Grèce et au Portugal. Les mesures de consolidation ont entraîné des effondrements économiques plus importants que prévu dans la périphérie de la zone euro, conduisant à une profonde récession qui a inquiété les marchés au lieu de les rassurer. En Grèce, le premier pays à entrer dans les programmes d'ajustement économique, le coût d'une récession aussi longue et profonde a eu des conséquences financières, économiques, sociales et politiques durables.

Dans ce contexte, la BCE a lancé en 2015 son premier programme d'achat d'actifs (PAA), pour faire face aux risques d'une période prolongée de faible inflation. Le PAA a étendu les programmes existants d'achats d'actifs du secteur privé de la BCE pour inclure des achats d'obligations souveraines. Depuis son lancement, il a réduit de manière significative et durable les rendements souverains sur les obligations à long terme.

Parallèlement, à partir de 2015, le Semestre a été marqué par un changement progressif de l'approche de la Commission : celle-ci a développé une interprétation et une mise en œuvre plus souples des règles budgétaires de l'UE, justifiant des écarts temporaires par rapport aux objectifs budgétaires à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire vers ceux-ci.

En 2016, la Commission a publié une communication intitulée « Pour une orientation positive de la politique budgétaire positive de la zone euro » (Commission européenne 2016), qui plaide en faveur d'une politique budgétaire plus expansionniste pour soutenir la demande globale. Enfin, dans le cycle du Semestre 2018, la Commission a introduit un élément supplémentaire, la « marge d'appréciation » (Comité budgétaire européen 2019 : 17, 20), lui permettant de réduire l'ajustement budgétaire requis d'un pays lorsque la reprise économique y est fragile.

L'érosion progressive du paradigme de la discipline budgétaire a en outre été favorisée par une réorientation macroéconomique tout aussi importante. En février 2015, le rapport des cinq présidents incluait l'idée de stabilisateurs budgétaires automatiques au niveau de l'UE, à activer en cas de chocs macroéconomiques importants (Commission européenne 2015). Deux ans plus tard, dans le document de réflexion de la Commission sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (Commission européenne 2017), trois options pour une fonction de stabilisation macroéconomique de la zone euro ont été lancées, dont un système européen de réassurance-chômage. Si cette idée a obtenu un soutien partiel au Parlement européen et, plus tard, à la BCE, le processus est

loin d'être linéaire et n'a pas encore été codifié politiquement en dehors de Bruxelles. De même, au début de la pandémie, l'Union bancaire était incomplète et, notamment, ne disposait pas d'un système européen commun d'assurance des dépôts (SEAD), tandis que l'UEM n'a toujours pas de capacité budgétaire commune.

Pour résumer, l'UE est entrée dans la crise de la pandémie dans un contexte institutionnel et idéologique sensiblement différent de celui de la crise financière. Du point de vue institutionnel, l'UE était mieux préparée et disposait de nombreux outils pour faire face – au moins partiellement – à une crise. Sur le plan idéologique, le paradigme de l'austérité s'effritait. Deux mois avant le déclenchement de la pandémie, la Commission a publié une communication (2020g) dans laquelle elle énumère les limites de la gouvernance économique actuelle de l'UEM, notamment l'absence d'une capacité budgétaire commune, l'absence de politiques anticycliques à part entière, le peu d'attention accordée aux investissements publics (faible utilisation de la clause de flexibilité), la grande attention accordée à l'ajustement budgétaire annuel et à l'évaluation de la conformité au détriment de la planification budgétaire à long terme. En outre, la communication a souligné l'insuffisance de la différenciation entre les diverses situations budgétaires des États membres et leurs risques en termes de viabilité (approche *one-size-fits-all*), l'accent mis par la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) sur les déficits des comptes courants mais pas sur les excédents, et la faible interaction globale entre le mécanisme de surveillance macroéconomique de l'UEM et les nouveaux défis économiques (par exemple, le changement climatique et la pression environnementale) et sociaux.

3. Vers une UE plus solidaire ?

La réponse de l'UE à la crise financière peut être résumée par la formule « contenir et prévenir ». La plupart des mesures visaient à contenir à tout prix le risque que des chocs locaux survenant dans certains États membres se propagent à d'autres pays, mettant en péril l'ensemble de la construction de l'union monétaire. D'autres mesures visaient à concevoir des réformes et des outils institutionnels susceptibles de prévenir une crise de même nature. La préservation de l'intégrité de l'union monétaire constituait l'objectif primordial et sous-jacent de la plupart des mesures, ce qui laissait peu de place à la solidarité. Au contraire, elle a donné lieu à de nombreuses divisions internes, à la discorde et au mécontentement social. Les dépenses publiques représentant une part importante des budgets nationaux, l'assainissement budgétaire s'est inévitablement traduit par une baisse des investissements publics et une réduction de la protection sociale.

Même si quatre pays de la zone euro (plus l'Espagne) ont été sauvés et ont bénéficié de centaines de milliards d'euros d'aide financière des autres partenaires de la zone euro, aucune solidarité n'a été mise en œuvre. La conditionnalité liée à l'aide n'a pas laissé de place à l'appropriation des changements adoptés ou à un véritable dialogue avec les institutions locales. En outre, le discours politique autour de l'aide s'est en partie construit sur des notions de jugement et de « punition » qui ont déformé les récits, empoisonné les relations entre États membres et miné la confiance dans les institutions européennes.

En revanche, depuis le début de la crise Covid, malgré certaines tensions politiques et l'opposition initiale d'un groupe d'États membres (les « quatre frugaux »), la solidarité est apparue comme un élément clé de la réponse de l'UE. Il s'agit peut-être là d'une leçon importante à retenir. Mais la différence va au-delà. *L'annus horribilis 2020* a ouvert la voie à l'impensable. L'État-providence européen est réapparu comme le *deus ex machina* pour faire face aux conséquences de la pandémie. Le Covid-19 a renforcé l'importance politique de la santé publique, de la sécurité sociale, de la lutte contre la pauvreté, de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, de l'apprentissage tout au long de la vie et de la stabilisation macroéconomique considérés comme des biens collectifs. Cela s'est également traduit par une intervention rapide de l'UE pour soutenir les efforts budgétaires des États membres en vue de préserver l'emploi, de renforcer leurs systèmes de santé et d'amortir les conséquences sociales de la crise.

Comment donner un sens à ce tournant décisif ?

Comme nous l'avons affirmé au début de ce chapitre, la nature pandémique de la crise a facilité le débat sur une réponse commune de l'UE. Le Covid-19 constituait une menace existentielle immédiate pour la santé dans presque tous les pays, suscitant une évaluation collective des valeurs et des aspirations. L'absence de créanciers ou de débiteurs imprudents a permis aux responsables politiques de l'UE de poursuivre un programme politique alternatif, sans précédent en termes de vitesse, d'ampleur et d'horizon temporel. Pourtant, comme le soulignent Hemerijck et Corti (2021), la nature existentielle de la crise ne suffit pas à expliquer la réponse de l'UE. Si l'héritage de l'expérience de la grande récession a laissé les institutions de l'UE mieux équipées pour faire face à une deuxième crise (bien que de nature différente), la Commission européenne et la BCE en particulier avaient tiré les leçons des erreurs passées.

Dans l'ensemble, la combinaison de la crise existentielle et de l'apprentissage par l'expérience a conduit les décideurs politiques de l'UE, avec la Commission et la BCE à la barre et avec un fort soutien du Parlement européen, à adopter une approche plus solidaire pour répondre à la crise du Covid-19. Quatre innovations principales peuvent être identifiées.

La BCE a été la première à innover en prêtant à un taux inférieur au taux de dépôt et à annoncer le nouveau programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP), un instrument flexible par rapport à l'approche habituelle de la BCE en matière de clés de capital.

La deuxième innovation a consisté dans le recours à ce que l'on appelle les « obligations sociales » pour financer des projets et des initiatives visant à obtenir des bénéfices sociaux plus importants. SURE, en offre un exemple : un programme autorisant explicitement les emprunts de l'UE pour soutenir les dépenses publiques relatives aux programmes de chômage partiel et aux mesures similaires visant à préserver l'emploi.

La troisième innovation concernait la suspension temporaire des règles du pacte de stabilité et de croissance par l'activation de la clause dérogatoire générale, à un stade

très précoce de la crise. Cela a permis aux États membres de faire « tout ce qui est nécessaire » pour faire face à l'impact de la pandémie.

Quatrièmement, et c'est le plus important, la réponse de l'UE au Covid a brisé un tabou majeur : l'émission d'une dette européenne commune. L'emprunt de l'UE est utilisé pour fournir des prêts destinés à soutenir les dépenses des États membres pour les programmes de chômage partiel (dans le cadre de SURE) et financera des prêts et des subventions dans le cadre de la stratégie de relance à long terme (FRR).

Cela dit, si la réponse de l'UE à la pandémie a certainement mis en évidence un passage de la solidarité *ex-post* à la solidarité *ex-ante* (Gros *et al.* 2021), elle ne s'est pas (encore) accompagnée de mesures progressives visant à renforcer le cadre institutionnel de la zone euro. Celui-ci demeure formellement inchangé. Si la zone euro ne dispose toujours pas de sa propre capacité budgétaire, la crise a créé un précédent en termes d'effort budgétaire commun en cas de besoins exceptionnels. Autrement dit, si la gouvernance de la zone euro n'a pas changé, sa politique – du moins à Bruxelles et à Francfort – a été transformée. Pour que cette transformation soit achevée, une codification politique en dehors de Bruxelles et de Francfort est nécessaire. Pour y parvenir, un consensus politique est toutefois nécessaire dans les capitales nationales. À cet égard, un consensus stratégique entre Bruxelles et Francfort ne peut sceller un changement de paradigme pour l'UE dans son ensemble. Les gouvernements des États membres doivent faire la moitié du chemin.

Références

- Alcidi C., Gros D. et Corti F. (2020) Who will really benefit from the Next Generation EU funds, Policy Insights, Bruxelles, CEPS. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/who-will-really-benefit-from-the-next-generation-eu-funds/>.
- Baldwin R. et Weder Di Mauro B. (2020) Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes, Bruxelles, CEPR Press. <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>
- Bénassy-Quéré A. et Weder di Mauro B. (2020) Europe in the Time of Covid-19, Bruxelles, CEPR Press. <https://voxeu.org/content/europe-time-covid-19>
- Commission européenne (2009) Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, Luxembourg, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15887_en.pdf
- Commission européenne (2015) Compléter l'Union économique et monétaire européenne, Rapport préparé par Jean-Claude Juncker, en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schultz, Bruxelles. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5-presidents-report_fr.pdf
- Commission européenne (2016) Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro, COM (2016) 727 final du 16 novembre 2016.
- Commission européenne (2017) Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, COM (2010) 291 du 31 mai 2017. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/reflection-paper-emu_fr.pdf

- Commission européenne (2020a) Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, C(2020) 1863 final du 19 mars 2020.
- Commission européenne (2020b) Première modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, C(2020) 2215 final du 3 avril 2020.
- Commission européenne (2020c) Deuxième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, C(2020) 3156 final du 8 mai 2020.
- Commission européenne (2020d) Troisième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, C(2020) 4509 final du 29 juin 2020.
- Commission européenne (2020e) Communication de la Commission sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM (2020) 123 final du 20 mars 2020.
- Commission européenne (2020f) Réaction européenne coordonnée sur le coronavirus : questions et réponses, 13 mars 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_458
- Commission européenne (2020g) Economic governance review, COM (2020) 55 du 5 février 2020.
- Commission européenne (2021a) List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf.
- Commission européenne (2021b) Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus, 12 février 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus_policy_measures_12_february_2021.pdf
- Commission européenne (2021c) SURE: inventaire après six mois, COM(2021) 148 final, 22 mars 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0148&from=FR>
- Conseil européen (2020) Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence tenue avec les membres du Conseil européen le 23 avril 2020, 23 avril 2020. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>
- Corti F. et Alcidi C. (2021) The time is ripe to make SURE a permanent instrument, Bruxelles, CEPS. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-time-is-ripe-to-make-sure-a-permanent-instrument/>
- Corti F. et Núñez Ferrer J. (2021) Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans, Policy Insights, Bruxelles, CEPS, 2 avril 2021. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/steering-and-monitoring/>
- Comité budgétaire européen (2019) Assessment of EU rules with a focus on the Two-pack and Six-pack legislation, Bruxelles, Commission européenne. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf
- Comité budgétaire européen (2020) Annual Report, Bruxelles, Commission européenne. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/efb_annual_report_2020_en_1.pdf
- de la Porte C. et Jensen M. D. (2021) The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal, Social Policy Administration, 55 (2), 388-402.

- Draghi M. (2012) Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 juillet. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>
- Gros D. (2019) Understanding the Limitations of Maastricht, *Intereconomics*, 54 (2), 72–77.
- Gros D. (2020) EU solidarity in exceptional times, Bruxelles, CEPS. <https://www.ceps.eu/eu-solidarity-in-exceptional-times/>
- Gros D., Corti F. et Alcidi C. (2021) Responding to crises: Covid-19 versus the euro crisis, Vienne, Barcelone, *International Yearbook*, Barcelona Centre for International Affairs.
- Guttenberg L. (2020) ESM reform: Time to come home, Policy Brief, Berlin, Jacques Delors Centre. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/time-to-come-home>
- Hemerijck A. et Corti F. (2021) Social Europe: 'conservative reflex', paradigm contestation and the Covid-19 policy change, paper presented at CES 27th International Conference of Europeanists.
- Mundell R. A. (1961) A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, novembre 1961.

Tous les liens ont été vérifiés le 14 octobre 2021.

Citer ce chapitre : Alcidi C. et Corti F. (2022) La réponse de l'Union européenne au Covid-19 : briser les vieux tabous ?, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

Annexe

Tableau A1 Fonds NGEU et MFF 2021-2027 par État membre

	NextGenerationEU					CFP 2021-2027					
	FRR (mil- liard €)	React- EU (milliard €)	FEADER (milliard €)	FTJ (mil- liard €)	Subven- tions NGEU an- nualisées (en % du PIB)	FSE Plus (mil- liard €)	FE- DER (mil- liard €)	FC (mil- liard €)	FTJ (milliard €)	FEADER (milliard €)	Subven- tions CFP annuali- sées (en % du PIB)
Allemagne	23.6	1.8	0.7	1.3	0,1%	5.8	9.7		1.0	7.0	0,1%
Autriche	3.2	0.2	0.3	0.1	0,2%	0.3	0.5		0.1	3.3	0,2%
Belgique	5.6	0.2	0.0	0.1	0,2%	1.0	1.0		0.1	0.5	0,1%
Bulgarie	5.8	0.7	0.2	0.7	2,0%	2.3	5.1	1.5	0.5	1.8	2,6%
Chypre	0.9	0.1	0.0	0.1	0,9%	0.2	0.4	0.2	0.0	0.2	0,7%
Croatie	5.8	0.7	0.2	0.1	2,3%	1.8	4.7	1.4	0.1	1.9	2,9%
Danemark	1.4	0.2	0.1	0.0	0,1%	0.1	0.1		0.0	0.5	0,0%
Espagne	64.2	12.7	0.7	0.5	1,2%	9.9	20.9		0.3	6.9	0,5%
Estonie	0.9	0.2	0.1	0.2	0,8%	0.4	1.5	1.0	0.1	0.6	1,9%
Finlande	1.9	0.1	0.2	0.2	0,2%	0.5	0.8		0.2	2.3	0,2%
France	36.3	2.9	0.8	0.5	0,3%	5.9	8.0		0.4	9.4	0,1%
Italy	63.7	14.4	0.8	0.5	0,8%	12.9	23.6		0.4	8.7	0,4%
Cyprus	0.9	0.1	0.0	0.1	0,9%	0.2	0.4	0.2	0.0	0.2	0,7%
Grèce	16.5	2.1	0.3	0.4	1,9%	5.2	10.2	3.5	0.3	3.6	2,0%
Hongrie	6.6	1.1	0.3	0.1	1,0%	4.9	11.8	3.0	0.1	2.7	2,4%
Irlande	0.9	0.1	0.2	0.0	0,1%	0.5	0.4		0.0	2.0	0,1%
Italie	63.7	14.4	0.8	0.5	0,8%	12.9	23.6		0.4	8.7	0,4%
Lettonie	1.8	0.3	0.1	0.1	1,3%	0.6	2.2	1.2	0.1	0.8	2,4%
Lituanie	2.1	0.3	0.1	0.1	0,9%	1.0	3.1	1.6	0.1	1.3	2,1%
Luxembourg	0.1	0.1	0.0	0.0	0,1%	0.0	0.0		0.0	0.1	0,0%
Malte	0.3	0.1	0.0	0.0	0,6%	0.1	0.4	0.2	0.0	0.1	1,0%
Pays-Bas	5.6	0.4	0.0	0.3	0,1%	0.4	0.4		0.2	0.5	0,0%
Pologne	22.2	2.1	0.9	2.0	0,9%	13.2	42.0	10.8	1.5	8.5	2,1%
Portugal	12.9	2.2	0.3	0.1	1,3%	6.7	10.2	3.9	0.1	3.5	1,7%
Roumanie	13.2	1.8	0.6	1.1	1,3%	7.3	15.1	4.1	0.8	6.2	2,2%
Slovaquie	5.9	0.8	0.2	0.2	1,3%	2.1	7.2	1.9	0.2	1.7	2,0%
Slovénie	1.6	0.3	0.1	0.1	0,8%	0.6	1.4	0.8	0.1	0.7	1,1%
Suède	3.1	0.3	0.1	0.1	0,1%	0.6	0.8		0.1	1.4	0,1%
Tchéquie	6.5	1.2	0.2	0.9	0,7%	2.4	9.3	7.4	0.6	1.7	1,4%
Total	312.5	47.5	7.5	10.0		86.8	190.7	42.4	7.5	77.6	

Note : Le NGEU comprend également 5 milliards d'euros pour Horizon Europe, 1,9 milliard d'euros pour RescEU et 5,6 milliards d'euros pour InvestEU.

Source : Production des auteurs, sur la base des chiffres de la Commission européenne. L'annualisation des subventions du NGEU est calculée sur une période de 6 ans (2021-2026), le CFP sur 7 ans (2021-2027).

Chapitre 3

Le Green Deal européen : opportunités et perspectives après la crise du Covid-19

Hans Bruyninckx, Gülçin Karadeniz et Jock Martin

Introduction

En 2013, par l'adoption du septième programme d'action pour l'environnement (7e PAE), l'Union européenne (UE) a entériné son objectif de durabilité à long terme et l'a transformé en une vision à l'horizon 2050 pour guider son action environnementale :

« En 2050, nous vivrons bien, dans le respect des limites écologiques de la planète. Notre prospérité et notre environnement sain découlent d'une économie innovante et circulaire où rien n'est gaspillé, où les ressources naturelles sont gérées durablement et où la biodiversité est protégée, valorisée et restaurée de manière à renforcer la résilience de notre société. Notre croissance à faible émission de carbone est depuis longtemps découplée de l'utilisation des ressources, ouvrant la voie à une société mondiale sûre et durable » (Commission européenne 2013).

Cette vision de la durabilité à long terme a également été inscrite dans le Green Deal européen (EGD – *European Green Deal*) présenté par la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, en décembre 2019. Près de deux ans après cette présentation, ce chapitre expose les arguments en faveur des transformations fondamentales vers la durabilité qui sont nécessaires dans l'ensemble des sociétés européennes et la manière dont la feuille de route pour la mise en œuvre de l'EGD peut y contribuer.

En parallèle, les conséquences socio-économiques de la pandémie de Covid-19 ont conduit l'Union européenne à s'engager dans un plan de relance ambitieux qui, entre autres, soutient la reprise économique à court terme ainsi que les objectifs de transformation économique à plus long terme et de transition socialement juste de l'EGD. Le chapitre analyse également les possibilités et les arbitrages entre les mesures économiques et sociales immédiates prises pour atténuer l'impact de la pandémie et les objectifs socio-économico-écologiques à plus long terme du Green Deal. Le chapitre explore également les moyens pratiques de maximiser les opportunités de réaliser des transformations fondamentales vers la durabilité au cours des prochaines décennies tout en minimisant ces arbitrages.

1. Des transitions fondamentales sont nécessaires pour parvenir à la durabilité

Les défis auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui en matière d'environnement et de durabilité trouvent leur origine dans des évolutions mondiales qui remontent à plusieurs décennies. Désormais connue sous le nom de « Grande accélération » (Steffen *et al.* 2011, 2015), la période qui a suivi les années 1950 est unique dans l'histoire de l'humanité, marquée par un changement planétaire accéléré et sans précédent, dû à l'Homme. Au cours de cette période, la Grande accélération de l'activité sociale et économique – la mondialisation libérale – a transformé la relation de l'humanité à son environnement. La Grande accélération a incontestablement apporté des bénéfices majeurs par l'atténuation des souffrances et le développement de la prospérité dans de nombreuses régions du monde où plus d'un milliard de personnes sont sorties de la pauvreté absolue. Pourtant, ces mêmes évolutions ont également causé des dommages considérables au climat et aux écosystèmes naturels, car ils reposaient sur des pratiques économiques fondamentalement non durables.

De nombreux diagnostics mondiaux et européens nous avertissent que nous sommes très proches d'un point de basculement et nous invitent à saisir l'étroite fenêtre d'opportunité de la prochaine décennie pour intensifier les mesures visant à protéger la nature, à atténuer les effets du changement climatique et à réduire radicalement notre consommation de ressources naturelles. Notre planète connaît une perte de biodiversité exceptionnellement rapide marquée par un nombre d'espèces menacées d'extinction plus élevé qu'à n'importe quel moment de l'histoire humaine (IPBES 2019). Bon nombre des changements observés dans le système climatique mondial depuis les années 1950 sont de même sans précédent sur des décennies ou des millénaires (GIEC 2018). Le récent rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui émet une alerte rouge en matière de climat, affirme que le changement climatique affecte toutes les régions du monde, la température moyenne mondiale étant susceptible d'atteindre ou de dépasser 1,5 degré de réchauffement (GIEC 2021).

Des préoccupations similaires sont exprimées quant à l'utilisation des ressources mondiales. Selon l'International Resource Panel, l'utilisation et la gestion actuelles des ressources naturelles mondiales ne sont pas durables, alors même que la mise en œuvre de politiques d'efficacité des ressources et de consommation et production durables pourrait générer une croissance économique plus forte, améliorer le bien-être et servir une distribution plus équitable des revenus (IRP 2019).

Le défi majeur du XXI^e siècle est de parvenir à un développement durable à l'échelle mondiale, en équilibrant les considérations socio-économiques, environnementales et climatiques. Au cours des septante dernières années, les économies avancées d'Europe et d'ailleurs dans le monde ont atteint des niveaux élevés de développement humain (bien vivre), mais au prix d'une faible durabilité environnementale (ne pas respecter les limites environnementales de la planète). À mesure que les pays en développement rattrapent leur retard économique, cette situation devrait s'aggraver et être caractérisée par une accélération du changement climatique, une dégradation de la nature et une augmentation de la pollution, avec des répercussions multiples sur la santé et le bien-

être des populations (AEE 2019a). L'Agenda 2030 pour le développement durable et ses 17 objectifs de développement durable visent à servir de « plan d'action pour l'humanité, la planète et la prospérité » (ONU 2015).

L'Europe et la durabilité

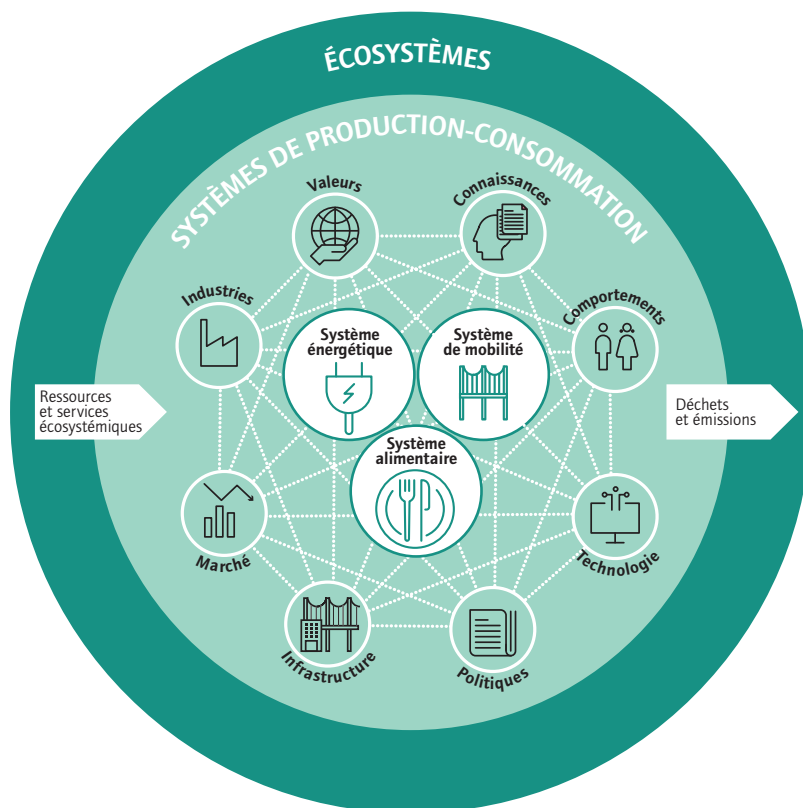
L'Europe a toujours joué un rôle central dans les changements et les politiques au niveau mondial. Aujourd'hui, elle continue à consommer plus de ressources et à contribuer davantage à la dégradation de l'environnement que de nombreuses autres régions du monde. Pour satisfaire ses niveaux de consommation élevés, l'Europe dépend de ressources extraites ou utilisées dans d'autres régions du monde, telles que l'eau, la terre, la biomasse et d'autres matériaux (AEE et OFEV 2020 et AEE 2019b).

Le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement intitulé « *The European environment – State and Outlook 2020* » (SOER – *L'environnement européen – État et perspectives 2020*) (SOER) montre que les changements progressifs ont permis d'avancer dans certains domaines, mais pas suffisamment pour atteindre nos objectifs à long terme. Pour atteindre la durabilité à long terme, il faut rendre durables des systèmes de production et de consommation clés tels que l'alimentation, la mobilité et l'énergie. L'Europe dispose des connaissances et des technologies nécessaires pour réduire les incidences environnementales de nos activités, ainsi que des outils politiques permettant de renforcer l'adoption de ces solutions et de faciliter leur transposition à plus grande échelle (AEE 2019c). Notre bien-être et notre prospérité futurs en dépendent, ainsi que de notre capacité à susciter une action à l'échelle de la société pour faire advenir le changement et créer un avenir meilleur.

L'une des principales conclusions du SOER 2020 réside dans le fait que les politiques environnementales ont été plus efficaces pour réduire les pressions environnementales (telles que les émissions de polluants d'origines diverses ou l'extraction de matières premières) que pour protéger la biodiversité et les écosystèmes, la santé humaine et le bien-être. Par exemple, la législation européenne a permis de réduire considérablement les émissions polluantes dans l'air et les eaux de baignade, et donc à rendre ceux-ci plus propres. Pourtant, malgré les succès de la gouvernance environnementale européenne, des problèmes subsistent et les perspectives environnementales en Europe pour les prochaines décennies sont décourageantes.

La persistance des grands défis environnementaux s'explique par une série de facteurs connexes. Premièrement, les pressions environnementales demeurent importantes malgré les progrès réalisés (en Europe) pour les réduire. En découle la nécessité d'aller au-delà d'améliorations incrémentales de l'efficacité et de renforcer considérablement la mise en œuvre des politiques environnementales, ainsi que leur intégration dans les politiques socio-économiques afin de pouvoir en tirer tous les avantages. La complexité des systèmes environnementaux peut également avoir pour effet de provoquer un décalage considérable entre la réduction des pressions et l'observation d'améliorations en termes de climat, de biodiversité et de systèmes naturels, tels que les océans.

Graphique 1 Écosystèmes et systèmes de production-consommation



Source : SOER 2020 (AEE 2019c).

Mais le facteur le plus important est peut-être à chercher dans le fait que les défis sont inextricablement liés aux modes de vie et aux activités économiques, en particulier celles qui fournissent aux Européens des produits de première nécessité tels que la nourriture, l'énergie et la mobilité (graphique 1).

La décennie actuelle jouera un rôle central pour mettre l'UE sur la voie de la durabilité à l'horizon 2050. Les années 2020 doivent être celles lors desquelles les considérations écologiques, économiques et sociales sont abordées conjointement au moment de concevoir et mettre en œuvre des politiques et de promouvoir l'innovation. C'est aussi la décennie au cours de laquelle nous devons veiller à ce que l'Europe investisse dans des trajectoires qui apportent des changements fondamentaux, comme la neutralité carbone, et évite les verrouillages techniques et les technologies carbone obsolètes. Et cela doit se produire tout en renforçant le capital social et la résilience des sociétés européennes.

Ces multiples transformations – sociales, technologiques, économiques – vont poser des défis sociétaux mais aussi offrir des opportunités dans les décennies à venir. Elles doivent être menées de front, tout en maintenant le développement économique et l'emploi, et en veillant à ce que les coûts et les avantages des changements en profondeur soient équitablement répartis au sein de la société.

L'UE a atteint des niveaux de prospérité et de bien-être sans précédent au cours des dernières décennies, ses normes sociales, sanitaires et environnementales se classant parmi les plus élevées au monde (AEE 2019c). Le maintien de cette position ne dépend pas nécessairement de la croissance économique. La question essentielle est de savoir si nos sociétés peuvent se développer et croître en termes de qualité (par exemple, le sens, la solidarité et l'empathie) plutôt qu'en termes de quantité (par exemple, les niveaux de vie matériels) et d'une manière plus équitable (AEE 2021a). Un cadre politique, le Green Deal européen par exemple, peut-il jouer le rôle de catalyseur pour les citoyens de l'UE, afin de créer une société qui consomme moins et se développe dans des dimensions autres que matérielles ?

2. Le Green Deal européen : la réponse de l'Europe aux défis environnementaux, climatiques et sociétaux

Depuis les années 2010, la sensibilisation du public aux préoccupations liées à l'environnement et au climat s'est accrue en Europe. Les phénomènes météorologiques extrêmes – vagues de chaleur, inondations, feux de forêt – et la pollution touchent des millions d'Européens. Selon les derniers sondages d'opinion, les citoyens européens identifient le changement climatique comme le problème le plus grave auquel le monde est confronté (Commission européenne 2019a). Les Européens, et les jeunes en particulier, sont de plus en plus nombreux à réclamer une action plus décisive et plus efficace contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement (Commission européenne 2020a). Les outils numériques ont facilité la transformation de petites manifestations locales en mouvements mondiaux intergénérationnels. Les Européens, jeunes et moins jeunes, sont descendus dans la rue pour demander à leurs dirigeants de revoir à la hausse leurs ambitions et leurs actions.

C'est dans ce contexte que se sont déroulées les élections européennes de mai 2019. Le résultat et les répartitions des sièges ont traduit les préoccupations en matière de dégradation de l'environnement et le changement climatique (Euronews 2019 ; Financial Times 2019). C'est dans ce même contexte qu'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, a reçu le mandat de constituer une équipe et d'attribuer des responsabilités en novembre 2019 (Euractiv 2019 ; Schiermeier 2019).

Le Green Deal européen annoncé par la Commission von der Leyen constitue la réponse de l'Union européenne aux défis environnementaux, climatiques et socio-économiques.

« Cette nouvelle stratégie de croissance vise à transformer l'UE en une *société juste et prospère* [nous soulignons], dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive, caractérisée par l'absence d'émission

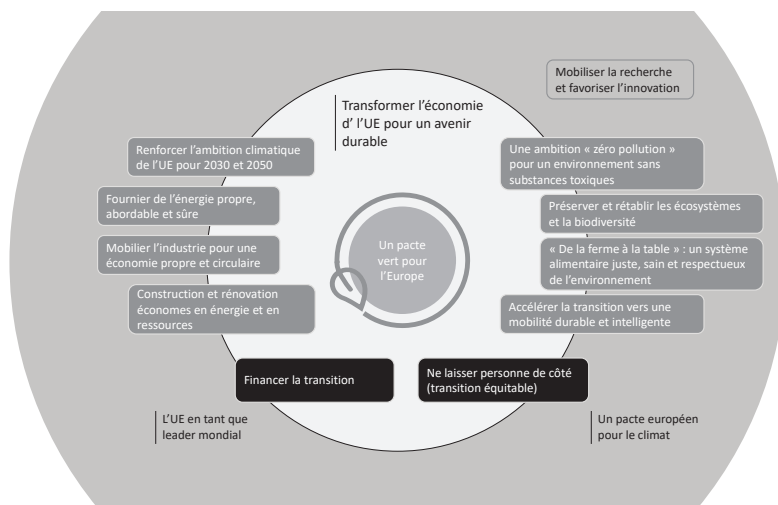
nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources. » (Commission européenne 2019b)

La communication sur le Green Deal européen structure comme suit les domaines de travail qui seront couverts (graphique 2).

Avec ces différents domaines de travail, le Green Deal européen offre une approche politique globale et intégrée, et fixe des objectifs et des niveaux d'ambition échelonnés dans un calendrier fixant 2030 comme tremplin vers 2050. Outre une feuille de route initiale pour les politiques et mesures nécessaires à la réalisation du Green Deal européen, la communication indique que « Toutes les actions et politiques de l'UE devront contribuer à atteindre les objectifs du pacte vert pour l'Europe ». La communication reconnaît que la transition vers la durabilité nécessite des investissements importants, les fonds publics et privés devant être orientés vers l'action climatique et environnementale. Des fonds supplémentaires provenant de nouveaux instruments financiers et de nouvelles approches de la finance durable sont considérés comme essentiels pour financer la transition verte.

Elle reconnaît également la nécessité d'une coordination et d'une action à l'échelle mondiale, en indiquant que le Green Deal européen « fait partie intégrante de la stratégie de cette Commission visant à mettre en œuvre le programme des Nations unies à l'horizon 2030 et ses objectifs de développement durable ».

Graphique 2 Composantes du Green Deal européen



Source : Commission européenne (2019b).

En tant que tel, le Green Deal européen fournit le cadre politique le plus complet, cohérent et ambitieux au monde pour atteindre la durabilité d'ici 2050. Il s'agit d'une vision impressionnante pour l'Union européenne et ses 450 millions de citoyens répartis dans 27 États membres. Cette trajectoire vers la durabilité nécessite une coopération et une mise en œuvre dans de multiples domaines politiques ainsi qu'à différents niveaux de gouvernance au cours des prochaines décennies.

Propositions politiques dans le cadre du Green Deal européen¹

Les objectifs énumérés dans la communication sur le Green Deal européen ont été traduits en une série de paquets politiques, tels que la stratégie de l'UE en matière de biodiversité pour 2030 et la stratégie « De la ferme à la table » pour l'alimentation. Publiée par la Commission européenne en mai 2020, la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité pour 2030 (Commission européenne 2020b) est un plan à long terme visant à protéger les écosystèmes et à inverser leur dégradation. Elle représente un changement significatif par rapport aux stratégies précédentes car elle met l'accent sur la résilience et s'attaque aux principaux facteurs de perte de biodiversité, comme l'utilisation non durable des terres et des mers, la surexploitation des ressources naturelles, la pollution et les espèces exotiques envahissantes.

La stratégie en faveur de la biodiversité a été présentée conjointement avec la stratégie « De la ferme à la table », car le système alimentaire, y compris l'utilisation des terres agricoles, a un impact sur les écosystèmes. Il est également vrai que la conservation de la nature et le renversement des tendances actuelles ne peuvent être réalisés sans le secteur agricole. Le système alimentaire et ses pratiques agricoles et de production doivent faire partie de la solution. Plusieurs études, dont le rapport Dasgupta et le rapport de l'AEE *State of Nature in the EU*, soulignent également que, pour mettre un terme à la dégradation de l'environnement et à la perte de biodiversité, des mesures concrètes doivent être prises en dehors des zones de conservation de la nature, tant au niveau mondial qu'europpéen (Dasgupta 2021 ; AEE 2020a).

La stratégie « De la ferme à la table » (Commission européenne 2020c) vise à réduire l'empreinte environnementale et climatique du système alimentaire de l'UE et à renforcer sa résilience, en protégeant la santé des citoyens et en garantissant les moyens de subsistance de ceux qui dépendent du système alimentaire. Cette stratégie fixe des objectifs concrets, notamment la réduction de l'utilisation des pesticides et des engrais, et l'augmentation de la part des terres agricoles consacrées à l'agriculture biologique.

Ces actions sont complétées par un autre pilier essentiel du Green Deal européen, à savoir le plan d'action « Pollution zéro » dans l'eau, l'air et le sol de mai 2021 (Commission européenne 2021a). Ce plan joue un rôle déterminant pour relier les différents éléments entre eux. L'action européenne en matière de pollution ne sera plus limitée à un milieu spécifique (air, sol ou eau) ou au polluant et à sa source. Elle sera considérée comme un

1. Cette sous-section ne présente qu'une sélection des initiatives et de propositions politiques clés prises sous l'égide du Green Deal européen.

tout, passant d'un milieu à un autre. Une série de mesures seront prises pour réduire la pollution et les rejets de polluants dans l'environnement, via des modifications de la législation existante telle que la directive sur les eaux de baignade, et en élaborant de nouvelles stratégies comme la stratégie en faveur des sols. Le plan d'action « Pollution zéro » s'appuie sur la stratégie de l'UE en matière de produits chimiques, qui vise à mieux protéger les citoyens et l'environnement et à stimuler l'innovation pour des produits chimiques sûrs et durables (Commission européenne 2020d).

Sans surprise, le Green Deal européen prévoit des actions dans d'autres secteurs liés au système de production et de consommation. Présenté en mars 2020 comme une composante supplémentaire du Green Deal européen, le plan d'action pour l'économie circulaire (Commission européenne 2020c) est essentiel pour réduire les pressions sur l'environnement et le climat. Ce plan comprend un large éventail d'actions portant sur la conception des produits, les processus d'économie circulaire, la consommation durable et la prévention des déchets.

Ces efforts sont renforcés par la stratégie industrielle européenne (Commission européenne 2020e), présentée en mars 2020, la veille du jour où l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a fait passer le Covid-19 au stade de pandémie. Mise à jour en mai 2021 pour tenir compte des implications du Covid-19, la stratégie industrielle vise à répondre à trois priorités essentielles : maintenir la compétitivité mondiale de l'industrie européenne et des conditions de concurrence équitable, sur le plan national et international, rendre l'Europe neutre sur le plan climatique d'ici 2050 et façonner l'avenir numérique de l'Europe. Une stratégie spécifique aidera les PME dans cette « double transition » vers la durabilité et la numérisation (Commission européenne 2020f).

Les ambitions et les actions sont actuellement les plus marquées dans le domaine du changement climatique, où la Commission von der Leyen a présenté des législations clés, notamment la loi européenne sur le climat. Grâce à cette législation, la neutralité climatique pour 2050 est passée du statut d'aspiration politique à celui d'engagement juridiquement contraignant pour l'UE (Commission européenne 2020g). Elle reconnaît également que les années 2020 sont une décennie décisive pour le respect des engagements pris par l'UE dans le cadre de l'accord de Paris des Nations unies de 2015. L'UE montre l'exemple en fixant des objectifs de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990. Pour atteindre ces objectifs, elle met en place un vaste ensemble de mesures politiques allant du partage de l'effort aux échanges de droits d'émission, en passant par des mesures concernant l'utilisation des sols, la sylviculture et les carburants pour le transport (le paquet « Fit for 55 », Commission européenne 2021c). Ce train de mesures devrait également créer de nouvelles possibilités d'innovation, d'investissement et d'emploi dans l'ensemble de l'économie européenne.

Ces objectifs ambitieux nécessiteront une action urgente et immédiate dans de nombreux domaines, notamment les transports, l'énergie et les bâtiments. L'efficacité énergétique des bâtiments et les transports publics devront être améliorés. La part des sources d'énergie renouvelables et propres devra encore augmenter. La manière dont

les villes sont planifiées et reliées entre elles, dont nous construisons ou rénovons les bâtiments, dont nous transportons les biens et les personnes, et dont nous gérons les forêts et les mers, devra être revue. En février 2021, un autre texte législatif essentiel, la stratégie européenne d'adaptation au changement climatique, a été présenté, qui vise à permettre une adaptation plus intelligente, plus rapide et plus systématique (Commission européenne 2021b). Ces propositions ont reçu un large soutien au sein du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne. Le signal envoyé aux États membres et aux secteurs économiques est sans équivoque : préparez-vous à accélérer le rythme !

Financer la double transition

Sans financement approprié, cette transition verte et numérique ne pourra avoir lieu. Elle requerra des changements et de nouveaux investissements, dont certains affecteront les personnes et les secteurs dépendant de certaines activités. L'exemple le plus courant concerne les régions productrices de charbon. L'abandon progressif de l'extraction du charbon y touchera les emplois et la main-d'œuvre. Mais la transition nécessaire est loin de se limiter à une poignée de secteurs comme l'énergie ou l'automobile. En fait, c'est l'ensemble de notre économie et de ses activités, qui devront être repensées. Non seulement de nouveaux emplois devront être créés, mais la main-d'œuvre devra également acquérir de nouvelles compétences pour ces emplois. Ces changements nécessiteront également de la recherche, de l'innovation et l'adoption de nouvelles technologies.

Pour faciliter cette transition, la Commission von der Leyen a proposé un Plan d'investissement pour une Europe durable, également appelé Plan d'investissement du Pacte vert pour l'Europe [« Green deal » dans l'usage courant : NDT] (Commission européenne 2020h). Pour atteindre les objectifs fixés par le Green Deal européen, le plan mobilisera au moins 1 000 milliards d'euros d'investissements durables au cours de la prochaine décennie. Dans le cadre du plan, le mécanisme pour une transition juste visera une transition verte équitable et juste, en mobilisant au moins 65 milliards d'euros jusqu'en 2027 pour soutenir les personnes les plus touchées par la transition.

« Pour concrétiser l'ambition fixée par le pacte vert pour l'Europe, les besoins en investissement sont considérables. La Commission a estimé que pour atteindre les objectifs actuels en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, des investissements annuels supplémentaires de quelque 260 milliards d'euros (Commission européenne 2019c), soit environ 1,5 % du PIB de 2018 ², seront nécessaires. Ce flux d'investissement devra être maintenu au fil du temps. L'ampleur du défi à relever en matière d'investissement requiert la mobilisation des secteurs tant public que privé » (Commission européenne 2019b).

2. Ces estimations sont prudentes, car elles ne tiennent pas compte, par exemple, des besoins d'investissement pour l'adaptation au climat ou pour d'autres défis environnementaux, tels que la biodiversité. Elles excluent également les investissements publics nécessaires pour faire face aux coûts sociaux de la transition et aux coûts de l'inaction.

Les estimations mentionnées dans le Green Deal européen ne prennent en compte qu'une fraction des fonds nécessaires à la transition. Elles ne couvrent pas les coûts sociaux ni les besoins d'adaptation, sans parler des coûts de l'inaction. Face aux transitions fondamentales nécessaires, il est clair que les fonds européens devront être complétés par des fonds nationaux et privés.

Pour que les investisseurs privés orientent leurs fonds vers des activités durables, il faut se mettre d'accord sur les activités considérées comme durables. La Commission européenne a entamé des travaux dans le domaine de la finance durable en 2017 par la création d'un groupe d'experts de haut niveau dans le cadre du suivi de l'accord de Paris de 2015. Le principal résultat de ces efforts jusqu'à présent est un règlement de l'UE sur la taxonomie qui contient, entre autres, un système de catégorisation commun pour établir une liste d'activités considérées comme durables. Bien que ce travail très technique ne soit peut-être pas la partie la plus visible des paquets du Green Deal européen, il est appelé à jouer un rôle crucial pour permettre la transition.

Une première série d'activités liées aux objectifs d'atténuation et d'adaptation du climat a été reprise dans une publication en avril 2021. Les technologies de transition telles que l'énergie nucléaire et le gaz feront l'objet d'un examen par des experts et leur inclusion dans la taxonomie sera abordée dans la législation de suivi si nécessaire. La taxonomie sera étendue dans les années à venir pour couvrir les quatre autres objectifs environnementaux de cet agenda politique – biodiversité, eau, économie circulaire et prévention de la pollution –, en vue de faciliter les investissements durables au-delà de la seule question du climat.

En outre, la Commission européenne s'est engagée à publier d'ici à la fin de 2021 un rapport sur les dispositions relatives à une taxonomie sociale. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'efforts plus larges visant à mettre en place un cadre européen de financement durable plus inclusif, qui prévoit notamment de donner aux petits investisseurs et aux petites et moyennes entreprises les moyens d'accéder au financement durable (Commission européenne 2021d).

Le défi de la mise en œuvre : de la proposition politique au changement sur le terrain

Les paquets politiques mentionnés ci-dessus ne sont qu'un échantillon, de nombreuses autres propositions étant incluses dans chaque stratégie ou plan d'action. Certaines ont déjà été présentées, d'autres le seront dans les mois à venir. Dans son ensemble, la coupole européenne qu'est le Green Deal offre un cadre politique cohérent et ambitieux, dessinant une trajectoire commune pour l'UE à l'horizon 2050.

Chaque fois qu'une nouvelle proposition politique est annoncée, une question revient sans cesse : est-ce suffisant ? Les objectifs fixés dans la proposition sont-ils suffisamment ambitieux ? La réponse la plus simple est « on peut faire plus ». Cela revient toutefois à ignorer la complexité des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Pour opérer

les multiples transformations nécessaires, les politiques et les mesures doivent non seulement être pleinement mises en œuvre, mais aussi être applicables.

Fixer des objectifs irréalisables et irréalistes, que ce soit en Europe ou dans le monde, ou bien les fixer sans disposer des outils permettant de mesurer les progrès ou d'atteindre ces objectifs, ne fait que saper la confiance dans ces processus. Mais, selon la science, ce sont de politiques ambitieuses que nous avons besoin – des politiques qui stimulent l'accélération et l'amplification de solutions radicalement innovantes. Nos évaluations des émissions de gaz à effet de serre, par exemple, montrent déjà que des efforts supplémentaires importants sont nécessaires pour réduire les émissions (AEE 2021b). Si certains objectifs ont déjà été atteints en matière d'identification de zones protégées dans le milieu marin, des préoccupations essentielles demeurent en matière de biodiversité. La question essentielle n'est pas nécessairement de savoir si l'objectif est suffisamment ambitieux ou si nous devons en faire plus, mais de savoir ce que nous ferons différemment pour être sûrs de l'atteindre.

Les propositions politiques de la Commission européenne ne sont qu'une première étape d'un long trajet vers la durabilité. Ces propositions doivent passer par les processus législatifs européens et être adoptées par le Parlement européen et le Conseil. Dans la plupart des cas, les États membres doivent ensuite transposer la législation européenne dans leur législation nationale et traduire les objectifs politiques en actions concrètes.

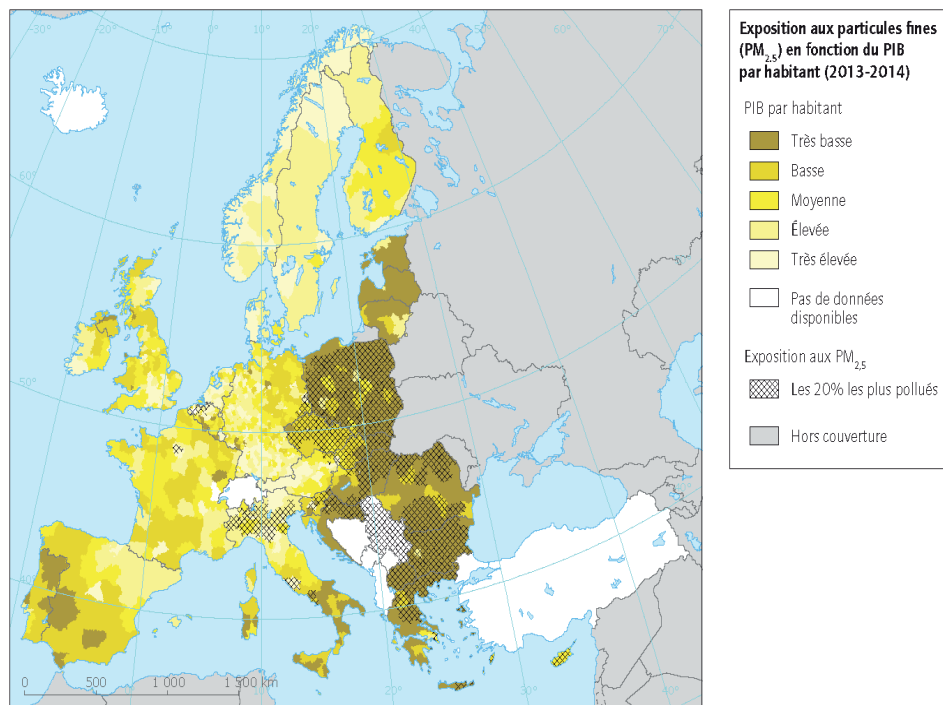
Le temps constitue un autre facteur. Le développement durable ne peut être atteint du jour au lendemain. Il faut du temps et une succession cohérente de politiques et de mesures, qui doivent toutes être alignées sur le même objectif. Le coût de l'inaction ou d'une action tardive doit être pris en compte dans le processus décisionnel. Les liens entre les différentes actions du Green Deal européen doivent maximiser les synergies, tout en réduisant les arbitrages et en produisant les résultats sociaux souhaités. Dans ce contexte, il sera essentiel d'élaborer les ensembles de mesures appropriées, en tenant compte de la nécessité d'accélérer le changement systémique.

La dimension sociale

Il est également évident que cette transition vers une Europe durable touchera certains groupes plus que d'autres – tout comme le coronavirus ou les risques environnementaux, la pollution atmosphérique ou les impacts climatiques. Les régions et les communautés à faibles revenus sont plus exposées aux risques sanitaires environnementaux, tels que la pollution atmosphérique (AEE 2018). De même, certains groupes sont plus susceptibles d'être affectés et sont plus vulnérables à un large éventail de problèmes environnementaux. La dimension sociale doit être définie plus précisément et des objectifs plus fins être élaborés pour jouer un rôle central dans les efforts politiques de transition, avec des mesures mises en place à différents niveaux de pouvoir pour lutter contre les inégalités sociales importantes (Graphique 3).

La clé pour atteindre la durabilité dépendra de la capacité de l'Europe à s'attaquer aux inégalités sociales et à fournir de l'« aide » ou plutôt des leviers aux personnes

Graphique 3 Exposition aux particules fines (PM_{2,5}) en fonction du PIB par habitant



Note: * Les particules fines sont de fines particules inhalables présentes dans l'air, dont le diamètre est généralement de 2,5 microns ou moins.

Source : EEA (2019b).

touchées par la transition, et plus largement à celles qui sont marginalisées de diverses manières dans le modèle économique-social actuel. Le mécanisme pour une transition juste et ses instruments d'investissement permettront de mobiliser des fonds à cette fin. Néanmoins, ces fonds doivent atteindre les zones et les groupes où ce type de soutien est le plus nécessaire.

Dans ce contexte politique, le Covid-19 a été déclaré pandémie au début de 2020. Le défi de la durabilité était déjà immense et nécessitait une transition fondamentale des principaux systèmes socio-techniques de notre économie. Le Covid-19 a constitué un choc mondial qui a mis en évidence non seulement notre vulnérabilité en matière de santé, mais aussi notre capacité à faire face à des chocs de cette ampleur. Près d'un an et demi après le début de la pandémie, nous sommes toujours confrontés à une crise de la santé (physique et mentale), à une crise économique et à une société fatiguée par le coronavirus.

3. Le Covid-19, l'environnement et le changement climatique³

Le Covid-19 a eu un coût social et économique énorme. La pandémie a durement touché de nombreux secteurs économiques – tourisme, activités culturelles, horeca – ainsi que les moyens de subsistance de ceux qui en dépendent. De nos interactions sociales à nos routines quotidiennes – comment et où nous travaillons et allons en cours –, de nombreux aspects de notre vie ont changé. En d'autres termes, la pandémie a eu un coût très élevé pour la société.

Elle a également mis en évidence, une fois de plus, la nature interconnectée de nos systèmes planétaires, depuis les origines zoonotiques des maladies et leurs relations avec notre environnement naturel et nos systèmes alimentaires, jusqu'à la plus grande vulnérabilité aux maladies résultant des inégalités sociales, de la mauvaise qualité de l'air, de la pollution et d'autres facteurs environnementaux. Elle a mis en lumière non seulement les faiblesses de nos systèmes actuels, mais aussi les possibilités d'innovations futures et de changements de mode de vie.

Biodiversité, systèmes alimentaires et zoonoses

Tout porte à croire que le Covid-19 est une zoonose et que l'émergence de ces agents pathogènes zoonotiques est liée à la dégradation de l'environnement et à l'interaction humaine avec les animaux dans le système alimentaire. Environ 60 % des maladies infectieuses humaines sont d'origine animale (Woolhouse et Gowtage-Sequeria 2005) et les trois quarts des maladies infectieuses nouvelles et émergentes sont transmises à l'homme par des animaux (Taylor *et al.* 2001). Il s'agit notamment de virus responsables d'une mortalité mondiale importante, tels que les virus de l'immunodéficience humaine (VIH) VIH-1 et VIH-2, le virus de la fièvre de la vallée du Rift et les virus de la grippe tels que la grippe aviaire et la grippe porcine.

Plus de 50 % des maladies infectieuses zoonotiques qui sont apparues depuis 1940 ont été associées à des mesures d'intensification de l'agriculture (Rohr *et al.* 2019). La production intensive de protéines animales implique l'élevage de populations d'animaux génétiquement similaires dans une très grande proximité, dans des conditions souvent mauvaises et favorisant la vulnérabilité aux infections (PNUE 2020).

Les mesures de confinement liées au Covid nous ont également permis d'entrevoir comment les espèces animales et végétales réagissent à une baisse des perturbations d'origine humaine. Dans les zones urbaines et reculées (moins de tourisme de loisir), cette baisse donne aux écosystèmes et aux habitats une chance de se rétablir et offre aux espèces de nouveaux espaces et niches à occuper.

3. Cette section est basée sur un résumé de l'AEE (AEE 2020b) à propos des connaissances quant aux effets à court terme du Covid-19 sur notre environnement. Son objectif était de soutenir la prise de décision dans les plans de relance post-Covid.

Émissions de gaz à effet de serre : avantages à court terme et leçons pour l'avenir

Le Covid-19 a eu un impact direct sur la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (GES), tant au niveau mondial qu'europpéen. Les prévisions de la Commission européenne pour 2020 font état d'une contraction de 7,6 % du PIB pour l'ensemble de l'UE. L'effet du Covid-19 sur l'économie en 2020 permet de s'attendre à une réduction significative des émissions de GES dans l'UE par rapport à 2019.

Le secteur des transports, une source essentielle d'émissions de GES, a été particulièrement touché par la pandémie. La demande de transport de passagers a diminué en raison des restrictions sur les voyages internationaux et de la réduction des déplacements domicile-travail, du tourisme et des voyages d'affaires. L'Union internationale des transports routiers (IRU – *International Road Transport Union*) prévoit une baisse de 57 % du chiffre d'affaires de l'activité de transport routier de passagers en Europe pour 2020 par rapport à l'année précédente. En ce qui concerne le transport aérien, les chiffres de l'Association internationale du transport aérien (IATA - *International Air Transport Association*) font état d'une baisse de 65,2 % du nombre de passagers-kilomètres aériens en Europe pour la période allant d'août 2019 à juillet 2020, par rapport aux douze mois précédents (IATA 2020). Ces chiffres laissent présager une baisse significative des émissions de GES liées au transport en 2020.

Selon les premières estimations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) (AIE 2020), la demande mondiale d'énergie en 2020 pourrait baisser d'environ 6 %. La forte contraction du PIB et de la consommation d'énergie pourrait jouer un rôle dans la réalisation par l'UE de son objectif de 20 % d'énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique de 20 % en 2020, en plus des effets des politiques consacrées à la réalisation de ces objectifs.

Si les réductions à court terme peuvent rendre réalisables les objectifs de l'UE pour 2020, la réalisation de tout objectif à plus long terme continuera de nécessiter des décisions politiques qui donnent la priorité aux mesures de relance contribuant de manière significative à l'atténuation du changement climatique. Sans surprise, un rapport plus récent de l'AIE (AIE 2021) essaye de déterminer si le rebond de l'activité, souvent lié, aux mesures de relance risque de pousser les émissions de CO₂ vers un nouveau sommet, et dans quelle mesure les nouvelles politiques pourront freiner ce rebond des émissions.

Qualité de l'air, bruit et environnements (peu) sains

L'un des effets à court terme les plus évidents des confinements liés au Covid-19 a été l'amélioration spectaculaire de la qualité de l'air, notamment dans certaines des villes les plus polluées du monde. Bien que les niveaux de qualité de l'air semblent revenir à des niveaux proches de ceux d'avant le confinement dans de nombreuses régions du monde, au fur et à mesure que sont levées les mesures de fermeture strictes, cette

période a révélé certains des avantages qui peuvent découler d'une réduction durable de la pollution atmosphérique.

Le moniteur de la qualité de l'air et du Covid-19⁴ de l'AEE suit les concentrations moyennes hebdomadaires et mensuelles de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules (PM₁₀ et PM_{2,5}). Les données montrent que les concentrations de NO₂ – un polluant principalement émis par le transport routier – ont fortement baissé dans de nombreux pays européens où des mesures de confinement ont été mises en œuvre au printemps 2020.

Les concentrations de PM₁₀ ont également diminué dans toute l'Europe au cours de cette période, bien que ces baisses aient été moins prononcées. Si les émissions de NO₂ sont en grande partie imputables au transport routier, les concentrations de PM sont influencées par les émissions provenant de sources naturelles ainsi que de sources artificielles telles que le chauffage résidentiel, l'agriculture et l'industrie, qui sont moins susceptibles d'avoir été affectées par les restrictions liées au confinement.

L'exposition à la pollution atmosphérique est associée aux maladies cardiovasculaires et respiratoires, deux problèmes de santé identifiés comme des facteurs de risque mortels pour les patients atteints de Covid-19 (Yang *et al.* 2020). On peut donc s'attendre à ce que l'exposition à long terme à la pollution atmosphérique augmente la sensibilité des humains au Covid-19, des études antérieures ayant démontré, par exemple, que l'exposition aux particules joue un rôle dans l'aggravation de l'impact des virus respiratoires (Sciomer *et al.* 2020).

Des études récentes ont analysé les preuves de liens entre la pollution atmosphérique et les taux de mortalité élevés au Covid-19. Une étude italienne défend l'idée que, puisque l'exposition à long terme à la pollution atmosphérique, y compris aux particules, à l'ozone (O₃) et au dioxyde de soufre (SO₂), affaiblit les défenses immunitaires des voies aériennes supérieures, elle faciliterait l'entrée du virus du SRAS-CoV-2 dans les voies aériennes inférieures, entraînant une infection par le Covid-19 (Conticini *et al.* 2020). Cependant, comme les premières études présentent des limites importantes, ces résultats doivent être interprétés avec prudence.

Parallèlement, l'exposition à des produits chimiques dangereux a été indirectement liée à la vulnérabilité au Covid-19. Dans ce contexte, une étude récente suggère que l'exposition à long terme et à faible dose à des mélanges de produits chimiques peut entraîner une immunodéficience face aux épidémies et aux pandémies (Tsatsakis *et al.* 2020).

La réduction à court terme des niveaux de bruit pendant le confinement a permis aux gens d'expérimenter les avantages immédiats de villes plus calmes. Les niveaux de bruit dans l'environnement sont rapportés sur une période prolongée, car les effets sur la santé – par exemple les troubles du sommeil et les problèmes cardiaques – apparaissent lorsque l'exposition est de longue durée. L'expérimentation des avantages immédiats de

4. <https://eea.europa.eu/publications/themes/air/air-quality-and-covid19/air-quality-and-covid19>

viles plus calmes aura cependant peut-être des implications pour les comportements futurs et les politiques à venir.

Consommation et utilisation des ressources

Certaines stratégies existantes visant à réduire l'utilisation des ressources, telles que l'économie du partage et les solutions de transport de masse ou partagé, se sont pratiquement effondrées pendant la crise du Covid-19. Après la crise financière de 2008, l'utilisation des matériaux a diminué, principalement en raison de l'effondrement du secteur de la construction dans plusieurs pays. Cela n'a pas été le cas lors de la crise du Covid-19. Les plans de relance visant la rénovation des bâtiments et le développement des infrastructures peuvent en effet entraîner une hausse de la consommation de matériaux.

La révolution technologique en cours, axée sur les technologies de l'information, pourrait bien être intensifiée et/ou accélérée par la crise Covid-19, dans la mesure où, par exemple, les possibilités de communication physique sont réduites, les pratiques basées sur les technologies de l'information, comme le télétravail, sont étendues et des systèmes conçus pour suivre les personnes en cas de contagion sont déployés. Ces changements sont susceptibles d'avoir des effets à long terme sur les habitudes de déplacement.

La baisse des niveaux d'activité économique pendant les confinements devrait entraîner une diminution des émissions dans l'eau en provenance de l'industrie, tandis que les émissions provenant des écoles et des lieux de travail devraient se déplacer vers les ménages. Il se peut que le stress hydrique soit moindre dans certaines régions d'Europe, en fonction des répercussions sur l'agriculture et la production d'énergie. La réduction du tourisme devrait également entraîner une diminution des émissions dans l'eau le long des côtes européennes et dans d'autres destinations touristiques.

Le ralentissement de l'activité économique a coïncidé avec une forte baisse des prix du pétrole au niveau mondial, ce qui a permis aux fabricants de produire du plastique à partir de matériaux vierges d'origine fossile à un coût nettement inférieur à celui des matériaux recyclés. La viabilité économique du marché européen et mondial du recyclage des plastiques a été mise à rude épreuve. La baisse de la demande du marché pour les plastiques recyclés a également compliqué les efforts de nombreuses municipalités européennes pour gérer leurs déchets de manière durable.

Si les produits en plastique jetables ont joué un rôle important dans la prévention de la propagation du Covid-19, à plus court terme, la recrudescence de la demande pour ces articles pourrait remettre en cause les efforts de l'UE pour endiguer la pollution plastique et évoluer vers un système plastique plus durable et circulaire.

Les inégalités sociales sous les projecteurs

À l'instar des risques environnementaux comme la pollution de l'air et de l'eau, le Covid-19 ne touche pas tous les groupes socio-économiques de la même manière. Plusieurs facteurs peuvent avoir augmenté la vulnérabilité des personnes ayant un faible statut socio-économique. Ces groupes sont plus susceptibles de vivre dans des logements surpeuplés et de mauvaise qualité, et donc moins en mesure de suivre les recommandations de distanciation sociale. Ils sont également plus susceptibles d'avoir des emplois qui ne peuvent être exercés depuis leur domicile, tels que le travail dans les soins de santé, les maisons de soins, les supermarchés, les usines et les transports publics. En outre, les membres de ce groupe ont plus de probabilité de subir des conditions de travail instables et de faire face à une incertitude financière en raison des suppressions d'emplois liées au Covid-19. Ces personnes subissent une pression importante pour continuer à travailler même lorsqu'elles tombent malades, afin de préserver les revenus du ménage.

Au-delà du risque plus élevé de transmission dans de telles conditions, le stress soutenu affaiblit également le système immunitaire, ce qui accroît la susceptibilité à toute une série de maladies (Patel *et al.* 2020). Les communautés à faibles revenus des zones urbaines sont susceptibles d'être exposées à des niveaux plus élevés de pollution atmosphérique et de bruit, associés respectivement aux maladies respiratoires et cardiovasculaires et à l'hypertension (AEE 2018). Ces conditions sont autant de facteurs de risque mortels pour le Covid-19 (Yang *et al.* 2020), ce qui laisse penser que les personnes ayant un faible statut socio-économique ont plus de risques de mourir du Covid-19 (Patel *et al.* 2020).

La vie urbaine

Plus des trois quarts des citoyens européens vivent dans des villes, et la vie urbaine a radicalement changé à cause du Covid-19. Les villes du monde entier sont déjà confrontées à de multiples défis, dont la nécessité de s'adapter à un climat changeant. Les plans de relance doivent saisir l'occasion d'aligner les objectifs environnementaux et climatiques sur la résilience de la société aux chocs actuels et futurs.

De nouvelles recherches s'intéressent à la manière dont les espaces naturels urbains augmentent la résilience des villes et maintiennent le bien-être des populations urbaines, tout en permettant une distanciation sociale. Les villes du monde entier doivent trouver des moyens de mieux fonctionner lors de telles perturbations. Ainsi, maintenir ou augmenter l'espace pour la nature dans les villes et le garder accessible au public devrait faire partie des priorités de l'agenda de la durabilité.

L'innovation numérique jouera un rôle essentiel pour aider les autorités et les communautés à façonner les villes de demain. Par exemple, les données du programme européen d'observation de la Terre, Copernicus, aideront à mesurer les progrès et à surveiller les politiques environnementales, ainsi qu'à formuler les politiques futures en fournissant des modèles et en décrivant les impacts climatiques à venir.

4. L'avenir : de la vulnérabilité et de l'incertitude à la reprise et à la résilience

Les multiples crises auxquelles l'Europe et le monde sont confrontés depuis près de 15 ans – la grande récession, la dette financière, le changement climatique, la perte de biodiversité, le Covid-19 – mettent en évidence une nouvelle réalité : les défis auxquels nous sommes confrontés sont énormes, systémiques, interconnectés et manifestent des dynamiques, des échelles de temps et des impacts sociétaux différents. Ces crises ont également accru les inégalités sociales et sapé la cohésion et la résilience sociales. Pour relever les défis qui leur sont associés, il faut des réponses interdépendantes d'une ampleur, d'une ambition et d'une urgence similaires. Le Green Deal européen de 2019 est un excellent exemple de ce type de réponses, reliant comme il le fait les dimensions sociales, économiques, environnementales, climatiques et de gouvernance du développement durable.

Plus récemment, nous avons assisté à d'autres exemples de réponses politiques ambitieuses. Par exemple, pour faire face à la crise économique déclenchée par le Covid-19, la Commission européenne a proposé en 2020 de compléter le budget à long terme de l'UE par un plan de relance – NextGenerationEU. Ensemble, ils constituent le plus grand plan de relance jamais financé en Europe : un total de 1 800 milliards d'euros (en prix de 2018) pour aider à reconstruire une Europe post-Covid-19. Les ressources supplémentaires visent également à réaliser une Europe plus verte, plus numérique et plus résiliente.

Tout au long de l'année 2020 et jusqu'en 2021, l'Union européenne et ses États membres ont adopté des propositions politiques et pris des mesures pour mettre en œuvre des plans de relance qui joueront un rôle essentiel dans la détermination de la voie que suivra l'Europe dans les décennies à venir et dans la réalisation des objectifs environnementaux, économiques et sociaux de l'Europe après le choc du Covid-19. Alors que les gouvernements tentent de tracer la voie à suivre pour sortir de la pandémie, en s'appuyant notamment sur d'importants plans de relance, il est vital de se concentrer sur la refonte de nos systèmes de production et de consommation non durables, en particulier pour l'alimentation, la mobilité, l'énergie et le logement.

Une étude de l'Agence fédérale allemande pour l'environnement (Burger *et al.* 2020) a évalué 130 études scientifiques et déclarations politiques pertinentes sur la conception et l'efficacité des programmes de relance économique verte. Selon elle :

« Les études analysées s'accordent largement sur le fait que les programmes de relance économique de plusieurs milliards d'euros destinés à surmonter la crise économique sont une occasion unique d'ouvrir la voie à une plus grande protection du climat, à la conservation des écosystèmes et à la préservation des ressources. Si cette occasion est manquée et que les programmes de relance économique reviennent au *statu quo ante*, par exemple en favorisant les activités liées aux combustibles fossiles, en détruisant les habitats naturels ou en gaspillant les ressources, il sera impossible d'atteindre les objectifs climatiques de Paris. Nous jetterons également les bases de futures crises dues au changement climatique et à la surexploitation

de notre planète, avec des conséquences encore plus catastrophiques, notamment pour les générations futures » (Burger *et al.* 2020).

Ces plans de relance devront être accompagnés d'autres mesures, telles que des marchés financiers durables et une réforme fiscale durable, afin de maintenir la dynamique de transition jusqu'en 2050 et de faire en sorte que les bénéfices de la transformation soient partagés plus équitablement dans la société.

Conclusion

La réalisation de la vision de l'UE en matière de durabilité pour 2050 est encore possible, mais elle requerra un changement décisif dans le caractère et l'ambition des actions (AEE 2019a). Cela implique à la fois de renforcer les outils politiques existants et de s'appuyer sur eux au moyen d'approches de gouvernance innovantes. Il existe de multiples voies pour atteindre la durabilité d'ici 2050, et l'AEE n'a pas toutes les réponses. Néanmoins, nous pensons que l'UE peut faire un grand pas vers la réalisation de ses ambitions pour 2050, en mettant en œuvre ses engagements européens et mondiaux jusqu'en 2030.

En outre, l'AEE fournit la base pour développer des cadres politiques plus systémiques et à long terme, ainsi que des objectifs contraignants sur des questions telles que le système alimentaire, les produits chimiques et l'utilisation des sols. En outre, l'Europe ne peut atteindre ses objectifs de durabilité de manière isolée. L'UE dispose d'une influence diplomatique et économique considérable qu'elle peut utiliser pour promouvoir l'adoption d'accords ambitieux dans des domaines comme la biodiversité et l'utilisation des ressources.

Il faut redoubler d'efforts pour favoriser l'innovation dans l'ensemble de la société afin de déclencher de nouveaux modes de pensée et de vie. L'intensification des investissements et la réorientation du financement seront essentielles à la réalisation des transitions durables. Les Européens ont tout à y gagner, tant par les dommages évités à la nature et à la société que par les opportunités économiques et sociales qui en découleront.

La résilience et la cohésion de la société peuvent être renforcées par une meilleure gestion des risques et par une transition socialement équitable. Les politiques jouent un rôle essentiel dans la réalisation de « transitions justes ». Lier l'amélioration des connaissances à l'action nécessitera de nouveaux savoirs, faisant appel à de multiples disciplines et types de production de connaissances. Il s'agit notamment de données sur les systèmes à l'origine des pressions environnementales, les voies de la durabilité, les initiatives sociales prometteuses et les obstacles au changement.

Le Green Deal européen, le choc du Covid-19 et la crise financière actuelle sont autant de signes d'un monde de plus en plus vulnérable, incertain, complexe et ambigu (VUCA – *Vulnerable, Uncertain, Complex and Ambiguous*) dans lequel l'Europe doit naviguer. Cette situation soulève à son tour des questions sur la manière dont nous gérons la vulnérabilité sociale et dont nous concevons le futur modèle socio-économique pour piloter les multiples transformations en cours en Europe.

Le Green Deal européen, avec ses agendas vert et numérique, constitue un point de départ solide et doit être développé au-delà de 2024 pour relever les défis liés à ce monde vulnérable, incertain, complexe et ambigu. S'attaquer à la dimension sociale de cette transition sera la clé pour garantir un soutien continu à ces multiples transformations au-delà des cycles politiques de cinq ans.

Références

- AEE (2018) Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA report, 22, Copenhagen, Agence européenne pour l'environnement.
- AEE (2019a) Knowledge for a sustainable Europe, A snapshot from the European Environment Agency, EEA policy brief, Copenhagen, Agence européenne pour l'environnement, septembre 2019.
- AEE (2019b) Contaminants in Europe's seas, EEA report, 25, Copenhagen, Agence européenne pour l'environnement.
- AEE (2019c) State and Outlook 2020, Knowledge for transition to a sustainable Europe, SOER 2020, Copenhagen, Agence européenne pour l'environnement.
- AEE (2020a) State of Nature in the EU, EEA report, 10, Copenhagen, Agence européenne pour l'environnement.
- AEE (2020b) Covid-19 and Europe's environment: impacts of a global pandemic, EEA briefing, Copenhagen, Agence européenne pour l'environnement.
- AEE (2021a) Growth without economic growth, EEA briefing, Copenhagen, Agence européenne pour l'environnement.
- AEE (2021b) Trends and projections in Europe 2021, EEA report, 13, Copenhagen, Agence européenne pour l'environnement.
- AEE et OFEV(2020) Is Europe living within the limits of the planet?, Joint report, Copenhagen, Bern, Agence européenne pour l'environnement et Office fédéral suisse de l'environnement (FOEN).
- AIE (2020) World Energy Outlook 2020, Paris, Agence internationale de l'énergie. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>
- AIE (2021) Global Energy Review 2021, Paris, Agence internationale de l'énergie. <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021>
- Burger A., Kristof K. et Matthey A. (2020) The Green New Consensus: Study Shows Broad Consensus on Green Recovery Programmes and Structural Reforms, Dessau-Roßlau, German Environment Agency (UBA).
- Commission européenne (2013) Living well, within the limits of the planet, The 7th Environment Action Programme, SWD (2019) 181 final du 17 mai 2019.
- Commission européenne (2019a) Eurobarometer, Special Eurobarometer on climate change: July 2019, Bruxelles.
- Commission européenne (2019b) Le pacte vert pour l'Europe, COM (2019) 640 final du 11 décembre 2019.
- Commission européenne (2019c) Ensemble pour atteindre les objectifs de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat – Jeter les bases pour réussir la transition vers une énergie propre, COM (2019) 285 du 18 juin 2019.

- Commission européenne (2020a) Eurobarometer, Special Eurobarometer on climate change: July 2019, Bruxelles, Commission européenne.
- Commission européenne (2020b) Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 Ramener la nature dans nos vies, COM (2020) 380 final du 20 mai 2020.
- Commission européenne (2020c) Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, COM (2020) 381 final du 20 mai 2020.
- Commission européenne (2020d) Stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques – Vers un environnement exempt de substances toxiques, COM (2020) 667 final du 14 octobre 2020.
- Commission européenne (2020e) Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, COM (2020) 102 final du 10 mars 2020.
- Commission européenne (2020f) Une stratégie axée sur les PME pour une Europe durable et numérique, COM (2020) 103 final du 10 mars 2020.
- Commission européenne (2020g) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM (2020) 80 final du 4 mars 2020.
- Commission européenne (2020h) Plan d'investissement pour une Europe durable – Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, COM (2020) 21 final du 14 janvier 2020.
- Commission européenne (2020i) Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire Pour une Europe plus propre et plus compétitive, COM (2020) 98 final du 11 mars 2020.
- Commission européenne (2021a) Cap sur une planète en bonne santé pour tous Plan d'action de l'UE : « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols », COM (2021) 400 final du 12 mai 2021.
- Commission européenne (2021b) Bâtir une Europe résiliente – La nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique, COM (2021) 82 final du 24 février 2021.
- Commission européenne (2021c) « Ajustement à l'objectif 55 » : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique, COM (2021) 550 du 14 juillet 2021.
- Commission européenne (2021d) Stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable, COM (2021) 390 du 20 février 2020.
- Coticini E., Frediani B. et Caro D. (2020) Can atmospheric pollution be considered a co-factor in extremely high level of SARS-CoV-2 lethality in Northern Italy?, *Environmental Pollution* 261 (Juin) 114465. DOI: 10.1016/j.envpol.2020.114465.
- Dasgupta P. (2021) *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, Londres, HM Treasury.
- Euractiv (2019) Green Deal branded as 'hallmark' of new European Commission, Euractiv, 11 septembre 2019. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/green-deal-branded-as-hallmark-of-new-european-commission/>
- Euronews (2019) Green wave: Has climate change impacted the European elections?, Euronews, 27 mai 2019. <https://www.euronews.com/2019/05/26/green-wave-has-climate-change-impacted-the-european-elections>
- Financial Times (2019) Green parties emerge as big winners in European Parliament elections, Financial Times, 28 mai 2019. <https://www.ft.com/content/56183ac6-807a-11e9-9935-ad75bb96c849>
- GIEC (2018) Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in

- the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, Genève, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC).
- GIEC (2021) *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Groupe d'experts inter gouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC).
- IATA (2020) *Air passenger market analysis*, International Air Transport Association (IATA), Juillet 2020, <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-monthly-analysis---july-2020/>
- IPBES (2019) *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES).
- IRP (2019) *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*, Report of the International Resource Panel, Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- ONU (2015) *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, New York, 25 septembre 2015.
- Patel J. A., Nielsen F. B. H., Badiani A. A., Assi S., Unadkat V. A., Patel B., Ravindrane R. et Wardle H. (2020) *Poverty, inequality and Covid-19: the forgotten vulnerable*, *Public Health* 183, 110-111. DOI: 10.1016/j.puhe.2020.05.006
- PNUE (2020) *Preventing the next pandemic – Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*, Nairobi, PNUE – Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- Rohr J. R., Barrett B. C., Tilman D., Civitello D., Craft M., Delius B. K., DeLeo G., Hudson P., Jouanard N., Nguyen K., Ostfeld R., Remais J., Riveau G. et Sokolow S. (2019) *Emerging human infectious diseases and the links to global food production*, *Nature Sustainability* 2 (6), 445-456. DOI: 10.1038/s41893-019-0293-3
- Schiermeier Q. (2019) *New EU chief makes bold climate pledges*, *Nature*, 17 juillet 2019. <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02204-4>
- Sciomer S., Moscucci F., Magri D., Badagliacca R., Piccirillo G. et Piergiuseppe A. (2020) *SARS-CoV-2 spread in Northern Italy: what about the pollution role?*, *Environmental Monitoring and Assessment* 192 (6), 325.
- Steffen W., Grinevald J., Crutzen P. et McNeill J. (2011) *The Anthropocene: conceptual and historical perspectives*, *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 369 (1938), 842-867. DOI: 10.1098/rsta.2010.0327
- Steffen W., Broadgate W. et Deutsch L. (2015) *The trajectory of the Anthropocene: the Great Acceleration*, *The Anthropocene Review* 2 (1), 81-98.
- Taylor L. H., Latham S. M. et Woolhouse M. E. J. (2001) *Risk factors for human disease emergence*, *Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Series B: Biological Sciences* 356 (1411), 983-989. DOI: 10.1098/rstb.2001.0888
- Tsatsakis A., Petrakis D., Nikolouzakis T. K., Docea A. O., Calina D., Vinceti M., Goumenou M., Kostoff R. N., Mamoulakis C., Aschner M. et Hernández A. F. (2020) *Covid-19, an opportunity to reevaluate the correlation between long-term effects of anthropogenic pollutants on viral epidemic/pandemic events and prevalence*, *Food and Chemical Toxicology* (141). DOI: 10.1016/j.fct.2020.111418
- Woolhouse M. E. J. et Gowtage-Sequeria S. (2005) *Host Range and Emerging and Reemerging Pathogens*, *Emerging Infectious Diseases* 11 (12), 1842-1847. DOI: 10.3201/eid1112.050997

Yang J., Zheng Y., Gou X., Pu K., Chen Z., Guo Q., Ji R., Wang H., Wang Y. et Zhou Y. (2020) Prevalence of comorbidities and its effects in patients infected with SARS-CoV-2: a systematic review and meta-analysis, *International Journal of Infectious Diseases* 94, 91-95. DOI: 10.1016/j.ijid.2020.03.017

Tous les liens ont été vérifiés le 22 octobre 2021.

Citer ce chapitre : Bruyninckx H., Karadeniz G. et Martin J. (2022) Le Green Deal européen : opportunités et perspectives après la crise du Covid-19, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union*, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

Chapitre 4

La stratégie numérique de l'Europe : centrée sur les personnes, sur les données ou sur les deux ?

Aída Ponce Del Castillo

Introduction¹

Dans sa « Boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique », la Commission européenne décrit sa vision d'une Europe numérique qui donne du pouvoir d'agir aux citoyens et aux entreprises d'ici 2030. À neuf ans de 2030, les outils numériques sont déjà profondément ancrés dans la vie quotidienne des citoyens européens, utilisés pour le travail, la communication, l'éducation ou l'accès aux services publics et privés. L'évolution numérique de la société soulève cependant des questions d'équité, qui reflètent de profondes inégalités sociales, économiques, générationnelles et géographiques préexistantes. La pandémie de Covid-19 a mis cette situation encore plus en lumière. Deux visions contrastées de la numérisation coexistent : l'une, mise en avant par la Commission européenne, considère que les technologies numériques, l'automatisation, l'intelligence artificielle² (IA) et les données vont améliorer la productivité et l'efficacité du travail et créer de nouvelles opportunités tant pour l'économie européenne que pour ses citoyens. C'est le message que les commissaires européens Vestager et Breton³ tentent de faire passer lorsqu'ils communiquent sur l'IA, les données et les compétences. Ils utilisent systématiquement les concepts d'« écosystème de confiance » et d'« écosystème d'excellence », affirmant qu'à mesure que la technologie numérique devient un élément de plus en plus central de tous les aspects de la vie, les gens devraient pouvoir lui faire confiance, et que la fiabilité est également une condition préalable à son adoption (Commission européenne 2020a). En un mot, la Commission considère que, dans la mesure où des garde-fous sont mis en place pour éviter les effets les plus néfastes de la numérisation, un monde – ou un marché – merveilleux se développera et que l'Europe pourra réussir une transformation numérique envisagée comme inévitable.

1. L'auteur tient à remercier Robin Williams, de l'Institute for the Study of Science, Technology and Innovation, Université d'Édimbourg, pour ses conseils utiles et son aide dans la révision de ce chapitre.
2. Russell et Norvig (2002) définissent l'intelligence artificielle comme « l'étude des agents qui reçoivent des éléments de perception de l'environnement et exécutent des actions ». À des fins de réglementation, la CE, dans la loi sur l'IA, fait référence au « système d'IA » comme étant « un logiciel qui est développé au moyen d'une ou plusieurs des techniques et approches énumérées à l'annexe I et qui peut, pour un ensemble donné d'objectifs définis par l'homme, générer des résultats tels que des contenus, des prédictions, des recommandations ou des décisions influençant les environnements avec lesquels il interagit ». Les techniques énumérées à l'annexe I sont, entre autres, l'apprentissage automatique, l'apprentissage supervisé, non supervisé et par renforcement, les approches fondées sur la logique et la connaissance ainsi que l'estimation bayésienne.
3. Margrethe Vestager est la vice-présidente exécutive de la Commission européenne chargée d'une Europe adaptée à l'ère numérique et de la concurrence. Thierry Breton est le commissaire européen chargé du marché intérieur.

L'autre point de vue, défendu entre autres par le mouvement syndical, penche du côté de la prudence, dénonçant les risques sociaux liés à la numérisation, principalement dans le domaine du travail. Dans cette perspective, la révolution numérique entraînera dans certains cas la disparition d'un nombre important d'emplois – qui ne seront pas tous compensés par la création de nouveaux – et une transformation des processus de travail dans de nombreux autres. Elle pourrait déclencher une polarisation générale du travail, marquée par une scission entre l'emploi formel réglementé, d'une part, et l'emploi déréglé sur une plateforme, d'autre part, et l'émergence connexe d'une « sous-classe » de travailleurs de plateforme. Avec la numérisation, les concepts mêmes de travail, de relation employeur-travailleur et de lieu de travail sont en train de changer, la pandémie de Covid-19 agissant comme un accélérateur.

Au-delà du monde du travail, la numérisation transforme la société. Là encore, certains, notamment les groupes de défense de la vie privée et les défenseurs des droits fondamentaux, sont favorables à une approche prudente. Dans le but d'améliorer les services publics et d'accroître la participation démocratique, les pouvoirs publics utilisent les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour modifier la manière dont les gens accèdent – ou n'accèdent pas – aux services publics, à la santé, à l'éducation et à la justice. Les États sont également confrontés à de nouveaux défis, notamment la nécessité d'éduquer les citoyens pour qu'ils acquièrent une culture numérique, mais aussi celle de réinventer la manière dont ils interagissent avec les puissants géants étrangers de la technologie. *Comment les États et les acteurs privés peuvent-ils utiliser les services en ligne fournis par les géants américains du numérique comme Amazon, Microsoft et Google, tout en gardant le contrôle de leurs données ? Comment préserver la souveraineté nationale et protéger les démocraties contre les interférences électorales ? La fiscalité constitue un autre défi : que faire lorsque les géants de la technologie qui réalisent d'énormes bénéfices dans l'UE paient peu d'impôts et ne contribuent pas au financement des systèmes sociaux ?*

Plus inquiétant encore, l'avènement des systèmes basés sur l'IA, associés à des capacités de traitement des données de plus en plus puissantes, pourrait bouleverser notre façon de prendre des décisions et de nous comporter. En présentant son collège de commissaires au Parlement européen (PE), Ursula von der Leyen a reconnu qu'à chaque clic, nous alimentons les algorithmes qui influencent ensuite notre propre comportement (von der Leyen 2019).

L'UE est à la croisée des chemins, et il apparaît essentiel de mettre en œuvre un cadre politique et réglementaire européen capable de pousser le curseur numérique vers une numérisation responsable, sociale et inclusive, plutôt que vers la fragmentation et la polarisation de la société. À l'aide d'une analyse de contenu, la section 1 de ce chapitre décrit l'impressionnante série d'initiatives réglementaires⁴ lancées par la Commission von der Leyen en 2020 et 2021, en détaillant celles susceptibles d'avoir le plus grand

4. Le règlement sur l'intelligence artificielle ; le plan d'action pour l'éducation numérique ; la stratégie européenne en matière de données ; le règlement sur la gouvernance des données ; le règlement sur les services numériques, le règlement sur les marchés numériques ; le nouvel agenda du consommateur ; le paquet législatif sur la stratégie industrielle ; le plan d'action pour la démocratie européenne ; la stratégie en matière de compétences en faveur d'une compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience ; une consultation des partenaires sociaux sur l'amélioration des conditions de travail sur les plateformes ; et une initiative sur l'électronique circulaire.

impact social. La section 2 présente les points de vue critiques et les perspectives d'un ensemble sélectionné de parties prenantes de la société civile et de partenaires sociaux. Elle aborde également le rôle des activistes numériques et des acteurs émergents que sont les hacktivistes. La section 3 conclut sur les enseignements et les défis à relever.

1. Une plongée en profondeur dans le paquet numérique de la CE : une description des principales initiatives réglementaires

La base de la stratégie numérique de la CE est la communication intitulée « Façonner l'avenir numérique de l'Europe » (Commission européenne 2020b), qui fixe trois objectifs : a) la technologie au service des personnes ; b) une économie juste et compétitive ; et c) une société ouverte, démocratique et durable. Le tableau 1 présente les trois objectifs clés ainsi que la dimension internationale, en mettant en évidence en gras les principales initiatives abordées dans ce chapitre.

1.1 Les trois principaux objectifs de la stratégie numérique de la CE

Une technologie au service des personnes

Le premier objectif de la CE, « une technologie au service des personnes », vise à construire l'écosystème/infrastructure technologique/numérique (y compris l'IA, la 5G et la 6G) et à promouvoir l'éducation et l'acquisition de compétences.

L'initiative législative la plus importante et la plus discutée à ce titre est le règlement sur l'intelligence artificielle (Commission européenne 2021a), le tout premier cadre juridique consacré aux systèmes d'IA. La Commission a choisi de ne pas réglementer l'IA elle-même en tant que technologie, mais de se concentrer sur les systèmes d'IA, entendus comme des logiciels capables de générer des résultats tels que du contenu, des prédictions, des recommandations ou des décisions (voir l'article 3 du règlement sur l'IA), et d'utiliser une approche à plusieurs niveaux fondée sur le risque. Certaines utilisations de l'IA entraînent un risque inacceptable et sont interdites ; d'autres créent un *risque élevé* et sont autorisées si leurs fournisseurs respectent certaines exigences et procèdent à une évaluation de conformité *ex ante*. Les utilisations considérées comme présentant un risque faible ou minimal sont simplement autorisées.

Les utilisations de l'IA portant atteinte aux valeurs fondamentales sont considérées comme des risques inacceptables. Il s'agit de systèmes qui déploient des techniques subliminales, exploitent des vulnérabilités pour altérer le comportement humain, ou sont utilisés pour la notation sociale algorithmique. Enfin, l'utilisation de l'identification biométrique à distance « en temps réel » des personnes dans les espaces publics est considérée comme particulièrement intrusive et est en principe interdite.

Les utilisations à faible risque de l'IA, comme les filtres antispam, sont autorisées. Les utilisations de l'IA à risque minimal, comme les dialogueurs (*chatbots*) ou les trucages vidéo ultra-réalistes (*deepfakes*), doivent informer l'utilisateur qu'il interagit avec un système d'IA ou avec un contenu manipulé.

Tableau 1 Façonner l'avenir numérique de l'Europe 2020–2025

Façonner l'avenir numérique en Europe 2020–2025			
Objectif 1 : La technologie au service des personnes	Objectif 2 : Une économie juste et compétitive	Objectif 3 : Une société ouverte, démocratique et durable	La dimension internationale – L'Europe, acteur mondial
2020			
<p>Livre blanc sur l'intelligence artificielle</p> <p>Stratégies européennes pour la Blockchain et les technologies quantiques</p> <p>Plan d'action sur la 5G et la 6G</p> <p>Plan d'action pour l'éducation numérique</p> <p>Stratégie en matière de compétences</p> <p>Garantie pour la jeunesse</p>	<p>Stratégie européenne en matière de données</p> <p>Règlement sur la gouvernance des données</p> <p>Paquet législatif sur les services numériques, règles ex ante</p> <p>Paquet législatif sur la stratégie industrielle</p> <p>Communication sur la fiscalité des entreprises pour le XXIe siècle</p> <p>Nouvel agenda du consommateur</p>	<p>Règles nouvelles et amendées pour approfondir le marché intérieur des services numériques</p> <p>Révision du règlement eIDAS ;</p> <p>Plan d'action pour les médias et l'audiovisuel</p> <p>Plan d'action pour la démocratie européenne</p> <p>Promotion des dossiers de santé informatisés dans un format européen commun</p>	<p>Stratégie de normalisation</p> <p>Livre blanc sur les subventions étrangères au sein du marché unique</p> <p>Plateforme Digital4 Development</p> <p>Recensement des opportunités et plan d'action visant à promouvoir l'approche européenne dans les relations bilatérales et dans les enceintes multilatérales</p>
2021			
<p>Stratégie d'interopérabilité pour les services publics européens</p> <p>Initiative pour améliorer les conditions de travail des travailleurs de plateforme</p> <p>Paquet législatif sur l'AI (dont le règlement sur l'AI et un nouveau règlement Machines)</p>		<p>Destination Earth</p>	<p>Stratégie pour la coopération numérique mondiale.</p>

Note : En gras, les initiatives examinées dans ce chapitre.

Source : Synthèse de l'auteurice.

D'un point de vue social, le cœur du règlement est la liste de huit utilisations spécifiques à haut risque figurant à l'annexe III. Ces utilisations touchent à des aspects importants de la vie des gens : l'identification biométrique et la catégorisation des personnes physiques ; la gestion et l'exploitation des infrastructures critiques ; l'éducation et la formation professionnelle ; l'accès et le droit aux services privés essentiels, aux services publics et aux prestations sociales (éligibilité, solvabilité, etc.) ; les autorités répressives ; la gestion de la migration, de l'asile et des contrôles aux frontières ; l'administration de la justice et des processus démocratiques et, surtout, l'emploi, la gestion de la main-d'œuvre et l'accès à l'emploi indépendant. Cette dernière catégorie comprend les systèmes d'IA utilisés pour recruter, sélectionner, filtrer ou évaluer les candidats à un emploi, ainsi que ceux utilisés pour prendre des décisions en matière de promotion, de « licenciement dans le cadre de relations professionnelles contractuelles,

pour l'attribution des tâches et pour le suivi et l'évaluation des performances et du comportement des personnes dans le cadre de telles relations ».

La deuxième grande initiative politique relevant de cet objectif est le plan d'action en matière d'éducation numérique (2021-2027). L'ambition de la Commission est d'adapter l'éducation et la formation à l'ère numérique » (Commission européenne 2021b). Deux domaines prioritaires sont définis : a) favoriser le développement d'un écosystème d'éducation numérique hautement performant. Il s'agit notamment de cibler « des infrastructures, une connectivité et des équipements numériques ; une planification et un renforcement efficaces des capacités numériques, y compris des capacités organisationnelles actualisées ; des enseignants et du personnel de l'éducation et de la formation compétents et fiables dans le domaine du numérique ; un contenu d'apprentissage de qualité, des outils conviviaux et des plateformes sécurisées qui respectent la vie privée en ligne et les normes éthiques » ; b) renforcer les aptitudes et compétences numériques pour la transformation numérique, ce qui signifie veiller à ce que tous les citoyens acquièrent des aptitudes et des compétences numériques de base dès le plus jeune âge ou, en d'autres termes, se familiarisent avec le numérique. Le plan mentionne également la nécessité d'acquérir des compétences numériques avancées pour former des spécialistes numériques et de veiller à ce que les filles et les jeunes femmes soient représentées sur un pied d'égalité dans les études et les carrières numériques. Le processus de consultation de la Commission sur cette initiative au cours de l'année 2020 a montré que près de 60 % des personnes interrogées n'avaient pas utilisé l'enseignement à distance et en ligne avant la crise et que 95 % d'entre elles considéraient que la crise du Covid-19 avait marqué un tournant en matière d'utilisation de la technologie dans l'éducation et la formation.

La troisième initiative relevant de cet objectif est la stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience, avec ses douze actions concrètes ciblant les compétences pour l'emploi, y compris le perfectionnement professionnel, la reconversion et l'apprentissage tout au long de la vie. Des objectifs ambitieux sont fixés, tels que « d'ici à 2025, 230 millions d'adultes devraient posséder au moins des compétences numériques de base, soit 70 % de la population adulte de l'UE » (Commission européenne 2020c). Une action clé est la proposition de juillet 2020 pour une recommandation du Conseil en matière d'enseignement et de formation professionnelle (EFP). La modernisation de la politique de l'Union en matière d'EFP et la confirmation du rôle central de l'EFP dans le continuum de l'apprentissage tout au long de la vie sont présentées comme essentielles, compte tenu notamment de la manière dont la pandémie de Covid-19 a perturbé les activités d'apprentissage.

La Commission établit également un lien clair entre la stratégie européenne en matière de compétences et le plan de relance de l'UE (voir Vanhercke et Verdun, ce volume). Pour reprendre les termes de Margaritis Schinas, vice-président de la Commission européenne chargé de la promotion du mode de vie européen, « il est temps de se donner la main et de libérer une révolution des compétences, sans laisser personne en arrière » (Commission européenne 2020d).

Une quatrième initiative porte sur l'amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes. Selon la Commission, le travail sur les plateformes se développe rapidement, ce qui pose des problèmes en termes de statut professionnel, de conditions de travail, de gestion algorithmique, d'accès à la protection et aux avantages sociaux, ainsi que de représentation et de négociation collectives. Selon Nicolas Schmit, commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, « nous ne pouvons pas perdre de vue les principes fondamentaux sur lesquels repose notre modèle social européen (...) et les avis des partenaires sociaux sur cette question seront essentiels en vue d'élaborer une initiative équilibrée relative au travail via des plateformes dans l'Union » (Commission européenne 2021c).

La CE a organisé une consultation en deux phases des partenaires sociaux européens sur « l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via les plateformes » (Commission européenne 2021c). Une résolution sur des conditions de travail, des droits et une protection sociale juste pour les travailleurs de plateformes a été adoptée par une très large majorité du Parlement européen (2021a) en septembre et la CE va proposer une initiative législative en décembre.

Dans le cadre de la consultation, la CE a identifié quatre défis : le statut professionnel, le modèle économique basé sur les algorithmes, la nature transfrontalière du travail sur les plateformes et l'existence de lacunes réglementaires au niveau européen. Bien que rien ne soit confirmé à ce stade, l'initiative législative de la CE proposera peut-être de nouveaux droits – notamment une meilleure information des travailleurs sur la manière dont les algorithmes gèrent le travail –, des procédures internes de surveillance et de responsabilité humaines, des mécanismes de recours, des droits d'information et de consultation sur les systèmes de gestion algorithmique, le droit à la vie privée en dehors des heures de travail et l'application effective d'autres principes pertinents du règlement général sur la protection des données (Commission européenne 2021d).

Une économie juste et compétitive

Le deuxième objectif de l'agenda numérique de la CE, « une économie juste et compétitive », se concentre sur la construction d'un marché unique des données, permettant aux entreprises et aux start-ups d'accéder à des données de haute qualité, tout en renforçant la responsabilité des plateformes en ligne et en clarifiant les règles des services en ligne.

La première stratégie clé ici est la stratégie européenne pour les données (Commission européenne 2020e). Son objectif est de créer un espace européen unique des données, dans lequel ces données, qui sont le moteur du développement économique, peuvent circuler de manière fluide et transparente. Le raisonnement est le suivant : si les données personnelles et non personnelles, y compris les données sensibles des entreprises et des bases de données publiques (par exemple les données en matière de santé) et les données industrielles sont rendues accessibles aux acteurs privés et publics, elles permettront de développer des applications bénéfiques au public dans des secteurs comme les soins de santé ou les transports, et de réduire les coûts des services publics.

Dans le cadre de la stratégie en matière de données, un règlement sur la gouvernance européenne des données ou acte sur la gouvernance des données (DGA – *Data Governance Act*) (Commission européenne 2020f) a été proposé pour régir cet espace où les données circuleront librement. Le règlement fixera les conditions de mise à disposition des données, clarifiera la manière dont certaines catégories de données détenues par le secteur public seront réutilisées et examinera le rôle des intermédiaires dans le partage des données. Il introduit le concept d'altruisme en matière de données, défini comme « le consentement donné par les personnes concernées au traitement de données à caractère personnel les concernant, ou les autorisations accordées par d'autres titulaires de données pour l'utilisation de leurs données à caractère non personnel sans demander de contrepartie, à des fins d'intérêt général, telles que la recherche scientifique ou l'amélioration des services publics ». Ce concept sert à encourager les citoyens à partager leurs données pour le bien commun.

La deuxième action, essentielle pour garantir une économie juste et compétitive, est la proposition de réglementation sur les marchés numériques (DMA – *Digital Markets Act*) qui, avec sa réglementation sœur, la législation sur les services numériques (DSA – *Digital Services Act*) décrite dans la section suivante, constitue le paquet législatif sur les services numériques. Le DMA régit le comportement des « contrôleurs d'accès », définis par l'art. 3 comme des plateformes qui ont une incidence significative sur le marché intérieur, occupent une position d'intermédiation forte, ce qui signifie qu'elles relient une base d'utilisateurs importante à un grand nombre d'entreprises, et occupent une position solide et durable sur le marché (Commission européenne 2020g). Les contrôleurs d'accès agissent comme intermédiaires entre entreprises et utilisateurs et, en raison de leur taille, occupent ce qui équivaut à une position dominante. Parmi les contrôleurs d'accès les plus connus actuellement figurent Amazon, Apple, Google, Facebook, WhatsApp, Microsoft, SAP et Alibaba. L'objectif du DMA est d'assurer des conditions de marché équitables, en garantissant aux consommateurs le libre choix des services et en empêchant les contrôleurs d'accès de contrôler le marché en excluant les autres.

Une société ouverte, démocratique et durable

Le troisième objectif de la stratégie numérique de l'UE, « une société ouverte, démocratique et durable », consiste à instaurer la confiance dans la technologie en veillant à ce que les valeurs, les règles éthiques et les normes sociales et environnementales européennes s'appliquent dans l'espace numérique et à ce que la société numérique européenne soit pleinement inclusive, équitable et accessible à tous.

La première action clé dans ce domaine est la législation sur les services numériques (DSA), qui modifie la directive sur le commerce électronique de 2000. Pour reprendre les termes du commissaire européen Thierry Breton, le DSA vise à faire en sorte que « tout ce qui est permis hors ligne soit autorisé en ligne et que tout ce qui est interdit hors ligne soit interdit en ligne » (Breton 2020). Pour garantir un environnement en ligne sûr et transparent, en d'autres termes pour lutter contre le Far West de l'internet, le DSA harmonise les exemptions de responsabilité et fournit de nouvelles règles visant à garantir un marché unique compétitif pour les services numériques, ainsi que des marchés de plateformes équitables et ouverts. Ses obligations s'appliquent à tous les services numériques qui mettent les consommateurs en relation avec des

biens, des services ou des contenus, y compris les services intermédiaires, les services d'hébergement, les plateformes en ligne et les très grandes plateformes en ligne (comptant au moins 45 millions d'utilisateurs dans l'UE). La logique veut que plus la plateforme est grande, plus elle a d'obligations. En outre, le DSA introduit des règles visant à garantir la responsabilité des plateformes en ce qui concerne la modération du contenu, la publicité et leurs processus algorithmiques.

La deuxième action clé est le plan d'action européen pour la démocratie (EDAP – *European Democracy Action Plan*) (Commission européenne 2020h), dont l'objectif est de donner aux citoyens les moyens d'agir et de construire des démocraties plus résilientes en favorisant des élections libres et équitables, en renforçant la liberté des médias et en luttant contre la désinformation.

Pour promouvoir des élections libres et équitables, l'EDAP prévoit une législation garantissant une plus grande transparence de la publicité à caractère politique, des règles révisées sur le financement des partis européens et des mesures pour contrer les menaces sur les processus électoraux, y compris les cyberattaques.

Pour renforcer la liberté et le pluralisme des médias, il propose une recommandation sur la sécurité des journalistes, des projets pour leur fournir une assistance dans l'UE et à l'étranger, ainsi que des mesures pour soutenir le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

Enfin, pour contrer la désinformation, la mésinformation et l'ingérence étrangère, autant d'éléments qui déstabilisent la démocratie et sapent la confiance des citoyens, l'EDAP propose de nouveaux outils et une refonte du code de bonnes pratiques de la Commission européenne contre la désinformation lancé en 2018.

La dimension internationale

La Commission européenne souhaite que l'UE joue un rôle de modèle numérique mondial – un objectif qui implique de coopérer et de travailler sur de nombreux sujets avec des pays comme les États-Unis, la Russie et la Chine, un pays qui a peut-être pris la tête dans ce domaine. Cette dernière est un grand investisseur dans la technologie et la numérisation (Ghiretti 2021). À travers son « Internet+ » et sa stratégie nationale, le « Plan de développement de l'intelligence artificielle de nouvelle génération » (2015-2030), le pays investit massivement dans l'IA, dans le but de construire une industrie de l'IA compétitive et de l'utiliser pour favoriser son développement économique et technologique national.

Sur le plan de la recherche, la Chine a comme objectif de réaliser une percée dans la théorie de base de l'IA (Roberts *et al.* 2021). Le pays a également réalisé des investissements spécifiques dans la technologie de reconnaissance faciale, l'analyse de la démarche pour surveiller les mouvements et le comportement des personnes, et même dans la collecte d'ADN. Comme le dit Qiang (2019), « les géants chinois de la technologie ont témoigné de leur volonté de partager les données personnelles des utilisateurs avec l'État dans le cadre d'un accord tacite qui leur permet de se développer avec un minimum d'interférence réglementaire ».

Au-delà de son agenda technologique, la Chine, comme l'UE, établit également des normes en matière de droits numériques, de vie privée et de protection des données. Khalil (2020), Qiang (2019) et Zeng (2020) avertissent que la Chine veut gagner non seulement la course technologique de l'IA, mais aussi la compétition idéologique, et qu'elle vise à utiliser l'IA pour renforcer son réseau de surveillance, le contrôle de l'État et son modèle techno-autoritaire.

Il est intéressant de noter que l'approche choisie a été de laisser libre cours aux entreprises de l'internet, afin d'encourager l'innovation, puis d'intervenir pour contrer tout effet négatif qui émergerait, et enfin de récolter les bénéfices de l'innovation pour ses propres forces de sécurité, soit l'exact opposé de ce qui a été fait au sein de l'UE.

1.2 L'accord-cadre des partenaires sociaux européens sur la numérisation

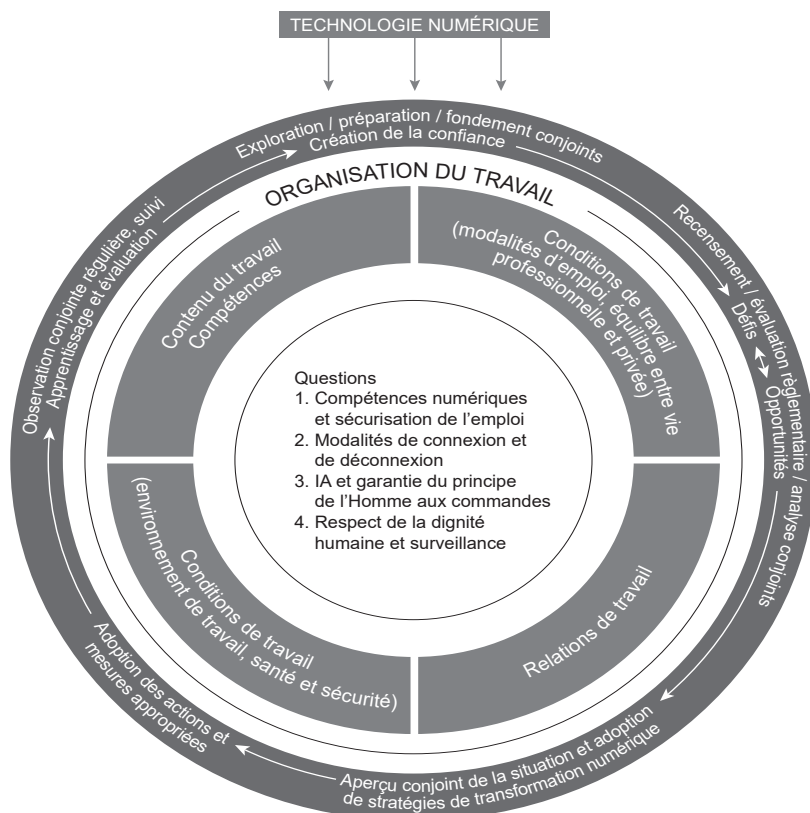
L'accord-cadre des partenaires sociaux européens sur la numérisation (Partenaires sociaux européens (2020) est une initiative importante qui complète le catalogue réglementaire numérique de la CE présenté ci-dessus. Cette initiative autonome est le résultat d'après négociations entre la Confédération européenne des syndicats (CES), BusinessEurope, le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics et des services d'intérêt général (CEEP) et l'Association de l'artisanat et des PME en Europe (SMEunited). Négocié juste avant la crise du Covid-19 et signé en juin 2020, l'accord constitue un engagement commun des partenaires sociaux intersectoriels européens pour optimiser les avantages et faire face aux défis de la numérisation dans le monde du travail.

Comme le montre le graphique 1 ci-dessous, le raisonnement sous-jacent à l'accord est que les technologies numériques ont un impact sur quatre dimensions interdépendantes : le contenu du travail (compétences), les conditions de travail (a) (modalités d'emploi, équilibre entre vie professionnelle et vie privée), les conditions de travail (b) (environnement de travail, santé et sécurité) et les relations de travail. Pour comprendre la nature de cet impact, il convient d'examiner quatre questions :

- a) les compétences numériques et la sécurisation de l'emploi : le défi consiste à déterminer quelles compétences numériques et quels changements de processus sont nécessaires, pour permettre d'organiser des mesures de formation adéquates, et à favoriser les stratégies de transformation numérique en faveur de l'emploi ;
- b) les modalités de connexion et de déconnexion ;
- c) l'intelligence artificielle (IA) et la garantie du principe de l'Homme aux commandes ;
- d) le respect de la dignité humaine et la surveillance.

L'échéance finale pour la mise en œuvre de l'accord-cadre est fixée à juin 2023, ce qui laisse aux partenaires sociaux nationaux suffisamment de temps pour l'adapter à leur situation nationale, sectorielle et/ou d'entreprise et à leurs systèmes de relations industrielles. Fait important, au cours de la première année suivant la signature de l'accord, les partenaires sociaux ont concentré leurs efforts sur la sensibilisation et l'amélioration de la compréhension des opportunités et des défis résultant de la

Graphique 1 Processus de partenariat pour la numérisation



Source: BusinessEurope (2021a).

transformation numérique. Au moment de la rédaction de ce chapitre (juillet 2021), les partenaires sociaux nationaux de toute l'Europe sont dans la phase de diffusion de l'accord, à la recherche de bonnes pratiques, et organisent des séminaires et des sessions de formation. En France, par exemple, ils ont abordé le sujet du télétravail et signé un accord national intersectoriel sur le sujet.

Fait intéressant, il semble que l'accord-cadre pourrait déclencher des propositions législatives. En janvier 2021, le PE a invité la Commission à reconnaître le droit à la déconnexion comme un droit fondamental. Les travailleurs auraient alors le droit, en dehors du temps de travail, d'éteindre les outils numériques liés au travail, de ne pas s'engager dans des activités liées au travail, de ne pas répondre aux demandes ou aux communications des employeurs, sans risque de conséquences négatives. Malgré l'initiative du PE, les signaux politiques émanant de la CE demeurent flous.

2. À la recherche du « social » dans l'agenda numérique de la CE : perspectives critiques des organisations de la société civile et des partenaires sociaux

La section 1 a décrit les principales caractéristiques de plusieurs initiatives législatives clés en matière numérique. L'objectif de la section 2 est de répondre à la question clé suivante : « Cette initiative particulière contribue-t-elle à rendre l'Europe plus ou moins sociale ? ». L'Europe sociale est ici comprise comme un espace dans lequel les individus sont habilités à participer pleinement à la société et à mener une vie épanouie, dans chacune de leurs diverses facettes : travailleur, citoyen, consommateur, électeur, utilisateur de médias sociaux, producteur de contenu en ligne, spectateur, employeur, etc., en sachant que ces facettes fusionnent dans le monde numérique. Pour ce faire, l'auteurice a pris en compte les points de vue des partenaires sociaux et de onze organisations spécialisées dans les politiques numériques de la société civile actives au niveau européen. Ces points de vue ont été recueillis à partir de documents de positionnement, de réponses aux consultations de la CE, de réunions en ligne (tenues entre juin 2020 et juillet 2021). Ils sont organisés et analysés autour de quatre domaines : données et IA ; services et marchés numériques, y compris le travail sur les plateformes ; éducation et compétences ; démocratie. En outre, le rôle spécifique des activistes numériques et des hacktivistes en tant qu'acteurs émergents a été examiné.

2.1 Données et IA

Les données, en tant que matière première de la numérisation, sont le dénominateur commun de toutes les initiatives législatives numériques de la CE. D'ici 2025, l'économie des données devrait représenter 829 milliards d'euros (5,8 % du PIB de l'UE) (Commission européenne 2020e). Le récit sous-jacent de la CE est le suivant : les données doivent être disponibles, circuler et être partagées librement. Incapable d'exister sans données, l'IA est présentée par la CE comme une technologie à laquelle les citoyens devraient faire confiance et un secteur dans lequel l'UE devrait devenir un leader mondial.

L'opinion dominante parmi les organisations de la société civile et les partenaires sociaux est que le règlement sur la gouvernance européenne des données (DGA) est principalement conçu pour permettre aux données de circuler librement et d'être facilement accessibles aux acteurs industriels, par le biais de partenariats public-privé. Peu d'éléments de la DGA visent à protéger les droits des citoyens ou à renforcer la dimension sociale. Le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) critique le fait que « les consommateurs ne sont souvent pas en mesure de contrôler la manière dont les données qu'ils génèrent sont utilisées » et insiste sur la nécessité de garantir que la réutilisation des données détenues par les autorités publiques ne s'applique qu'aux données non personnelles (BEUC 2021a). Selon EDRi (*European Digital Rights*), l'approche de la gouvernance est formulée « en termes de bénéfices économiques théoriques », ce qui « met de côté les objectifs de la société civile de progresser vers un internet centré sur les personnes, tout cela en faveur des entreprises privées » (EDRi 2020a, 2021). EDRi considère également que le DGA pourrait finir par

saper les protections assurées par le règlement général sur la protection des données en créant une *lex specialis* à laquelle les entités privées et les institutions publiques pourraient recourir pour éviter les protections en place pour les données personnelles. Ils appellent, avec Access Now, à la suppression des données personnelles du champ d'application du DGA (Access Now 2021a ; EDRI 2020a et 2021).

BusinessEurope considère que l'exploitation des données conduira à une croissance économique significative et répondra à certains des plus grands défis de l'Europe tout en améliorant les conditions de la société au quotidien. Elle regrette l'existence d'obstacles techniques, juridiques et économiques au partage, à l'accès et à la réutilisation volontaires des données (BusinessEurope 2021a).

De l'avis de l'autrice, le DGA n'aborde pas la dimension du travail : il s'articule autour de la mise à disposition des données du secteur public en vue de leur réutilisation, ce qui suscite des inquiétudes quant à l'éventuel manque de protection des données personnelles en matière de travail des travailleurs du secteur public. Le principe de « sharing is caring », qui consiste à rendre les données réutilisables pour des raisons altruistes, peut limiter le contrôle que les citoyens ont sur l'utilisation de leurs informations personnelles.

Le règlement sur l'IA est généralement bien accueilli par les organisations de la société civile, qui y voient une initiative législative nécessaire et une tentative de l'UE pour donner le ton au niveau mondial ; il a toutefois suscité moins d'enthousiasme que d'autres initiatives réglementaires, telles que le DSA. Bien que la CE reconnaisse que certaines pratiques contraires aux valeurs de l'Union sont inacceptables et ne devraient pas être autorisées, l'utilisation par les institutions chargées de faire respecter la loi de systèmes d'identification biométrique à distance « en temps réel » dans des espaces accessibles au public est autorisée dans certaines circonstances. Ce type d'exception est considéré comme une menace pour les droits des citoyens. La surveillance de masse biométrique en temps réel, en particulier, n'est pas clairement interdite, un fait dénoncé par EDRI et Access Now (2021b) mais aussi par plusieurs députés européens (Breyer 2021).

Article 19, une organisation de défense des droits humains basée au Royaume-Uni, critique le fait que la loi sur l'IA ne soit pas fondée sur une approche en matière de droits humains et qu'il y ait peu de garanties quant aux conséquences involontaires ou aux impacts négatifs potentiels sur les droits humains de l'utilisations des systèmes d'IA (Article 19 2021). Selon SOLIDAR, l'IA peut exacerber les discriminations, les préjugés et les violations existantes des droits humains, et une évaluation d'impact approfondie doit être réalisée par les autorités publiques et les parties prenantes privées avant d'introduire l'IA (SOLIDAR 2020).

Dès le départ, BusinessEurope a demandé que l'approche de l'IA soit basée sur les risques, ce qui est effectivement l'approche choisie par la CE. La CES considère que la proposition de règlement sur l'IA n'aborde pas la dimension du lieu de travail. Compte tenu du déséquilibre de pouvoir entre les employeurs et les travailleurs, elle insiste sur la nécessité d'impliquer les représentants des travailleurs dans le développement de l'IA

au travail, en vue de parvenir à un cadre en matière d'IA, qui soit robuste et garantisse la protection des droits des travailleurs, des emplois de qualité et l'investissement dans la formation des travailleurs à l'IA. La CES demande également qu'au minimum, l'évaluation de la conformité des systèmes d'IA utilisés dans l'emploi, la gestion des travailleurs et l'accès à l'emploi indépendant (l'une des 8 utilisations *ad hoc* énumérées dans le règlement) soit effectuée par une tierce partie autorisée (CES 2021a).

De l'avis de l'autrice, le règlement sur l'IA, bien que constituant une initiative législative très attendue, en a déçu plus d'un et a suscité des critiques, notamment parmi ceux qui espéraient une législation axée principalement sur l'impact de l'IA sur les personnes. Les critiques expriment notamment des doutes sur la manière dont le règlement classe les risques, sur la possibilité d'étendre à l'avenir la liste des systèmes d'IA à haut risque (annexe III) et sur le fait qu'il semble accorder plus d'importance à la création d'un marché de l'IA qu'à son utilité pour la société.

2.2 Services et marchés numériques, y compris le travail sur les plateformes

Les organisations de la société civile et les partenaires sociaux reconnaissent que la mise à jour de la directive sur le commerce électronique de 2000 était nécessaire, car l'environnement numérique et la réalité du marché ont changé et de nouveaux risques sont apparus. Selon le BEUC, « la monopolisation de services tels que les réseaux sociaux et les moteurs de recherche peut conduire à ce que les consommateurs soient enfermés et privés d'un choix significatif » (BEUC 2021b). Les DSA/DMA sont considérés comme un instrument pertinent pour réglementer cette nouvelle réalité numérique, car ils couvrent toutes les plateformes, y compris les « contrôleurs d'accès » (par exemple Google, Facebook, Alibaba et Amazon), et possèdent une dimension extraterritoriale.

Comme l'exprime Access Now, la lacune la plus inquiétante du paquet DSA/DMA réside dans le fait que « la Commission européenne a délégué aux entreprises privées le développement des droits humains et des garanties de diligence raisonnable pour les droits fondamentaux des utilisateurs » (Access Now 2020a). Dans le même ordre d'idées, la CES insiste sur le fait que le DSA doit donner du pouvoir aux utilisateurs et garantir leurs droits fondamentaux en ligne et hors ligne, ajoutant que la censure privée et la suppression par défaut ne sont pas des moyens acceptables de traiter les contenus signalés comme potentiellement illégaux ou nuisibles (CES 2021b).

Soutenant le DSA, BusinessEurope estime que les plateformes devraient être encouragées à mener leurs propres enquêtes pour retirer activement les contenus illégaux en ligne, mais considère également que les contenus nuisibles (mais non illégaux) ne devraient pas être couverts par le DSA et ne devraient donc pas être soumis à des obligations de retrait (BusinessEurope 2021b). Comme le souligne EDRI, certains décideurs politiques font pression pour le retrait des contenus légaux qui les dérangent, en qualifiant ces contenus d'illégaux. EDRI (2020b) insiste sur le fait que le contexte importe, car ce qui est légal ou nuisible dans un État membre peut ne pas l'être dans un autre. Les plateformes en ligne ne devraient pas déterminer elles-mêmes ce qui est illégal, car il s'agit là d'un élément clé pour garantir la liberté d'expression.

En lien avec la liberté d'expression, la désinformation, les fake news et les discours de haine sont d'autres phénomènes en augmentation et porteurs de conséquences sociales dangereuses. EDRi explique que « les plateformes bénéficient financièrement de la diffusion de la désinformation grâce à l'augmentation des recettes publicitaires », ajoutant que « la désinformation prend surtout la forme de contenus polarisants ou choquants qui génèrent de l'engagement et donc des données de profilage qui peuvent être vendues aux annonceurs » (EDRi 2020b).

Selon Article 19, en ciblant les plateformes contrôleuses d'accès, le DMA se concentre sur la relation entre les plateformes et leurs utilisateurs professionnels dans une perspective de concurrence et néglige les impacts négatifs sur les droits civils des utilisateurs individuels. Au lieu de stimuler l'émergence de plateformes alternatives et de favoriser ainsi l'émergence d'un environnement numérique ouvert et libre, respectueux des droits individuels, le DMA se concentre sur la création des conditions pour plus de concurrence au niveau des utilisateurs professionnels, laissant intacts les contrôleurs d'accès (Article 19 2021).

Comme le souligne le BEUC, l'effet de réseau des plateformes – le fait que la valeur d'un produit, d'un service ou d'une plateforme augmente avec le nombre d'acheteurs, de vendeurs ou d'utilisateurs – constitue une caractéristique essentielle des modèles économiques des plateformes, en particulier pour les réseaux sociaux et les services de messagerie instantanée. Si l'interopérabilité n'est pas garantie, cela peut avoir pour conséquence d'enfermer les gens dans un seul service (Article 19 2021 ; BEUC 2021b).

Travail sur les plateformes

Selon l'autrice, la Commission a axé son approche sur le marché et le paquet DSA/DMA a négligé la question de l'emploi et de la protection des droits des travailleurs, notamment des travailleurs de plateforme.

En lieu et place, la CE s'attaque au travail de plateforme par le biais d'une consultation des partenaires sociaux sur les conditions de travail. La question centrale soulevée par le travail sur plateforme est celle du statut professionnel. L'avis de BusinessEurope est qu'une définition européenne ne serait ni appropriée ni efficace, car elle ne serait pas en mesure de respecter les différents modèles existant dans chaque État membre. Une présomption de relation d'emploi, affirme-t-elle, rendrait plus difficile l'accès au marché du travail pour les plus vulnérables. BusinessEurope soutient que « la perception commune selon laquelle tous les travailleurs des plateformes font partie d'un "prolétariat numérique" vulnérable qui doit être protégé des géants de la technologie qui l'exploitent, ne correspond pas à la réalité » (BusinessEurope 2021c). Selon elle, il ne serait pas approprié d'introduire des règles uniques, et une définition européenne du salarié et de l'indépendant ne serait ni appropriée ni efficace. Elle invite plutôt l'UE à veiller à ce que le développement de nouveaux modèles d'entreprise innovants, y compris les plateformes, ne soit pas étouffé.

La CES rejette la création d'un troisième statut, entre celui de salarié et celui d'indépendant. Elle insiste sur le fait qu'une présomption d'emploi devrait prévaloir, car les plateformes ne sont pas seulement des intermédiaires, mais de véritables

entreprises et employeurs. Elle demande également un renversement de la charge de la preuve : il devrait incomber aux plateformes de prouver qu'il n'y a pas de relation d'emploi, et non au travailleur de démontrer qu'il y en a une. La CES insiste également sur la nécessité d'obtenir des droits pour les travailleurs atypiques, qu'ils travaillent en ligne ou hors ligne (CES 2021c et 2021d).

Une autre question controversée porte sur la gestion algorithmique, qui sera abordée par la CE dans la deuxième phase de la consultation, avec des propositions plus spécifiques. D'après les réponses à la première phase de la consultation, la CE reconnaît qu'un manque d'information, de consultation et de recours suffisants entoure la gestion algorithmique, qu'il n'est pas toujours clair de déterminer qui est responsable des décisions prises par les algorithmes, et que l'étendue de ce contrôle pourrait potentiellement dépasser ce qui est possible sous supervision humaine (Commission européenne 2021d).

Le Parlement européen est impliqué dans le débat. Il a publié un rapport d'initiative sur « des conditions de travail, des droits et une protection sociale justes pour les travailleurs de plateformes », indiquant que le cadre européen est insatisfaisant et ne couvre pas tous les travailleurs des plateformes. Il demande également une directive sur les travailleurs de plateforme afin de leur garantir un ensemble minimal de droits, quel que soit leur statut professionnel (Parlement européen 2021b). Dans un projet de proposition de résolution sur les droits des travailleurs de plateformes, le PE souligne également le fait que les travailleurs risquent d'être mal catégorisés, ce qui les empêche de bénéficier des droits inhérents à leur statut et leur fait courir le risque d'obtenir des opportunités de travail et des prestations moins favorables. Il mentionne le fait que les cas de classification erronée sont plus fréquents sur les plateformes de travail numérique qui dictent, directement ou par le biais d'un algorithme, les conditions et la rémunération du travail.

2.3 Éducation et compétences

Dans une société qui devient de plus en plus numérique, l'éducation est essentielle pour rester pleinement impliqué dans la société et éviter l'exclusion sociale. Le plan d'action pour l'éducation numérique (DEAP – *Digital Education Action Plan*) et la stratégie européenne en matière de compétences sont non seulement souhaitables mais aussi tout à fait nécessaires, comme en témoigne la récente dépendance accrue aux outils numériques qui a caractérisé la pandémie de Covid-19.

L'accès aux infrastructures est devenu une condition préalable de celui à l'éducation et à la connaissance. L'accès à l'internet, aux ordinateurs et au haut débit varie encore beaucoup dans l'UE, ce qui limite les possibilités d'accéder à l'éducation et aux compétences. Dans l'UE, plus d'un jeune sur cinq n'atteint pas un niveau de base en matière de compétences numériques (Commission européenne 2021b). Comme le souligne SOLIDAR, le plan d'action reconnaît la nécessité d'impliquer de manière égale toutes les parties prenantes dans la numérisation et de veiller à ce que chacun obtienne des compétences numériques de base. SOLIDAR considère également que le plan accorde une grande importance à la nécessité d'empêcher « l'élargissement du fossé

injuste entre les personnes les plus défavorisées de la société et celles qui disposent de ressources suffisantes pour s'engager dans le développement des compétences numériques » (SOLIDAR 2021).

Cependant, comme le note le Comité syndical européen de l'éducation (CSEE), les partenaires sociaux ne sont pas mentionnés dans le plan d'action pour l'éducation numérique, qui s'appuie sur le secteur privé : « La numérisation ne doit pas devenir le cheval de Troie de la privatisation » (CSEE 2020). L'Europe devenant de plus en plus verte et numérique, l'apprentissage de nouvelles compétences et l'adaptation à un environnement de travail numérique seront une nécessité absolue pour des millions de citoyens. La CES souligne qu'il y a une responsabilité sociale et économique dans ce processus : c'est pourquoi des stratégies de compétences aux niveaux national et des entreprises sont nécessaires. Les employeurs ont des responsabilités et l'accord-cadre des partenaires sociaux européens sur la numérisation, récemment signé, en est l'expression (CES 2020). Le ciblage correct des stratégies éducatives constitue une préoccupation, et SOLIDAR souligne, de manière critique, que l'acquisition de connaissances numériques devrait profiter aux apprenants, et pas seulement aux entreprises technologiques, et que l'éducation numérique ne devrait pas exclure qui que ce soit d'une éducation axée sur le développement continu de chacun (SOLIDAR 2021).

2.4 La démocratie

Comme l'ont montré le référendum sur le Brexit et les élections présidentielles américaines, l'ingérence électorale est devenue une préoccupation majeure pour les institutions, les États et les citoyens de l'UE, tout comme la désinformation numérique, les fake news et l'effet polarisant qu'elles ont sur la société. Selon l'Eurobaromètre (2019), 83 % des Européens considèrent que les fake news constituent une menace pour la démocratie. Le plan d'action européen pour la démocratie (EDAP) est une initiative importante qui, comme le reconnaît la Fédération européenne des journalistes, devrait contribuer à davantage de liberté éditoriale, de sécurité et de pluralisme journalistiques. La garantie de l'indépendance des journalistes et, de la même manière, la liberté de la presse, des conditions de travail de qualité et la protection sociale sont également fondamentales dans les systèmes démocratiques (FEJ 2020).

Lors d'une récente conférence organisée par le Comité économique et social européen (CESE 2021), la CES a signalé que l'EDAP ne reconnaît pas l'importance cruciale du dialogue social dans une démocratie saine.

Bien que les plateformes numériques, et en particulier les médias sociaux, jouent désormais un rôle dans nos démocraties, comme le souligne European Citizen Action Service (ECAS), « le manque de transparence des publicités politiques » menace la crédibilité de nos processus électoraux. Une question clé est de savoir si l'EDAP abordera le fait que les plateformes numériques décident de ce qui constitue ou non une publicité politique, et donc de ce qui est soumis ou non à leurs régimes de transparence (ECAS 2020).

Encadré 1 **Activistes numériques et hacktivistes : acteurs émergents de la transformation numérique**

Les politiques sociales ont traditionnellement été débattues et négociées entre les acteurs sociaux traditionnels, notamment les partenaires sociaux et les acteurs de la société civile, dont certains sont mentionnés dans ce chapitre. Le domaine du numérique ouvre la porte à de nouveaux mouvements et acteurs dont l'action mérite d'être évoquée ici. En partant de la technologie, l'activisme social à médiation numérique (George et Leidner 2019) et l'hacktivisme, entendu comme l'utilisation des principes du hacking pour changer le monde social ou politique (Jordan 2008) influencent de plus en plus le débat social. Bien que certains d'entre eux soient connus pour leurs cyberattaques et leurs attaques par déni de service (DoS), la plupart des activistes numériques et des hacktivistes constituent des communautés qui travaillent sur les liens entre les dimensions techniques et politiques de la technologie et contribuent au débat social grâce à leurs connaissances spécialisées. Affirmant que la technologie peut être utilisée pour des usages nouveaux ou inattendus (Jordan et Taylor 1998), ils expriment un désir de changement social, peuvent organiser des actions collectives (Dikme 2013) et essaient d'offrir une nouvelle opportunité de participation sociale par le biais de l'action connective (George et Leidner 2019). Leur travail peut se refléter dans les prises de position des acteurs de la société civile, et ils influencent parfois les décideurs politiques au sein des institutions européennes.

Le mouvement « Free, Libre and Open Source Software » (FLOSS), l'une des premières « communautés en ligne » utilisant l'internet pour développer des logiciels libres et open source comme activités principales, a fait pression sur la CE contre la directive sur la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur en s'opposant à l'introduction de brevets logiciels dans l'UE (Breindl 2010). Fondé en Allemagne et présent dans plusieurs pays européens, le « Chaos Computer Club » (CCC), le plus grand groupe de hackers en Europe, appelle à plus de transparence gouvernementale, à la liberté d'information et au droit humain à la communication, sur la base d'un ensemble de principes éthiques de hackers. Le CCC (2020) a mis en garde et fourni une expertise technique sur les aspects socialement négatifs des applications de tracing en Europe. Le groupe italien « Tracking Exposed » estime que nous devrions, en tant que société, « construire consciemment nos propres algorithmes, les modifier quand nous le voulons, et ne pas avoir à déléguer cette décision à une entité commerciale, au fonctionnement et aux objectifs opaques » (Tracking Exposed 2021). Il a développé un outil qui analyse les *stories* publiées dans le fil de Facebook et démontre comment l'algorithme de Facebook fonctionne pour diriger l'attention des utilisateurs en fonction des objectifs de l'entreprise. Cet outil a également été appliqué au moteur de recommandation de YouTube et a dévoilé comment les utilisateurs sont suivis, profilés et influencés par les algorithmes. « Computer Professionals for Social Responsibility » est un autre groupe d'activistes qui mérite d'être mentionné. Il est présent dans le monde entier, promeut l'utilisation responsable des technologies informatiques et vise à éduquer les décideurs politiques et le grand public sur un large éventail de questions liées à la technologie et à l'internet. En Allemagne, le « Forum Computer Scientists for

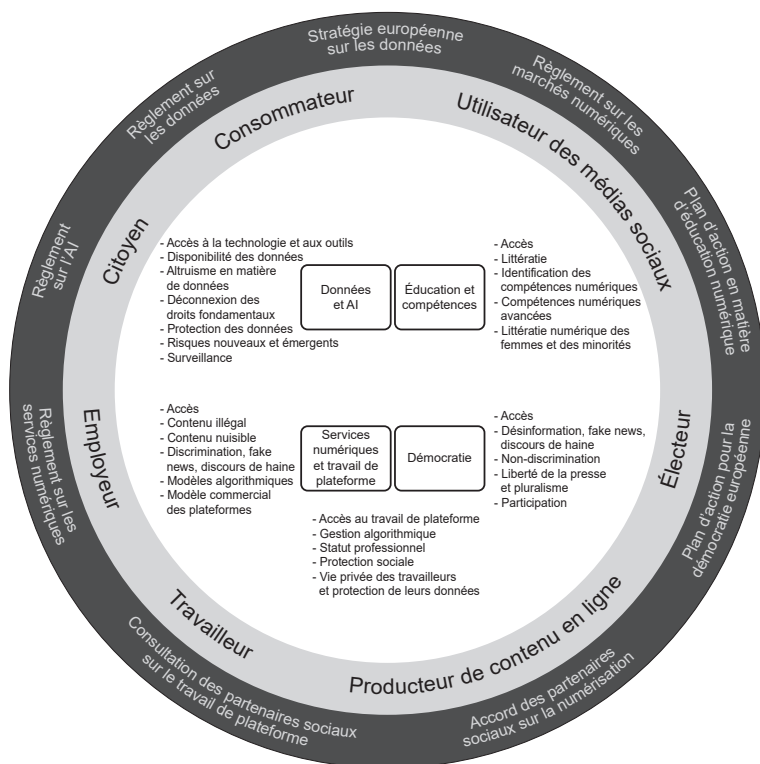
Encadré 1 Activistes numériques et hacktivistes : acteurs émergents de la transformation numérique (cont.)

Peace and Social Responsibility » travaille sur les effets sociaux des technologies de l'information. « Netzpolitik.org », une plateforme de blogs, traite des droits à la liberté numérique et de leur mise en œuvre politique.

Source : synthèse de l'autrice.

Access Now et le BEUC soulèvent une autre question que l'EDAP devra aborder : le fait que les plateformes – dont l'objectif est de susciter l'engagement des utilisateurs et donc d'augmenter les profits – utilisent la surveillance comportementale, les algorithmes et les systèmes de recommandation de contenu pour personnaliser le contenu que les utilisateurs individuels verront ou ne verront pas, ce qui a un impact négatif sur le discours démocratique et la diversité de l'information (Access Now 2020b).

Graphique 2 Questions sociales clés organisées par domaine dans l'agenda numérique de la CE



Source : construction de l'autrice.

Enfin, comme l'a exprimé le Lobby européen des femmes, il est également essentiel de savoir si l'EDAP sera en mesure de traiter la violence en ligne contre les femmes et les jeunes filles, en veillant à ce qu'elles soient en sécurité dans les espaces en ligne, capables d'exprimer leurs opinions et de participer à la vie démocratique (Lobby européen des femmes 2020).

Bien que nous ayons décrit les problèmes et leurs solutions de manière séquentielle, il existe des liens profonds entre ces aspects. Le graphique 2 en est la meilleure représentation visuelle. Les quatre principaux domaines de l'agenda numérique sont au centre, entourés de deux couches, l'une pour les différentes facettes que chaque individu peut « être » dans une société numérique, l'autre pour les initiatives, stratégies et plans réglementaires destinés à façonner l'Europe numérique. Les principales questions sociales, issues des avis exprimés par les partenaires sociaux et les dix organisations de la société civile, sont rattachées à chaque domaine.

Conclusion : enseignements et défis à relever pour construire une Europe numérique sociale

Pour identifier les défis sociaux soulevés par la numérisation, notre approche a consisté à filtrer les récentes initiatives législatives numériques à travers une question directrice : *cette initiative, cette stratégie ou ce plan particulier contribue-t-il/elle à rendre l'Europe plus sociale ?*

Les efforts de la Commission pour fixer des critères globaux dans le domaine de la numérisation sont généralement salués par la plupart des organisations de la société civile et des partenaires sociaux. Publiée dans la boussole numérique, la vision macroéconomique de la Commission européenne, qui promet une Europe numérique en 2030 donnant des moyens d'action aux citoyens et aux entreprises et promouvant des valeurs telles que la solidarité, la prospérité et la durabilité, est considérée comme positive. Toutefois, d'importants obstacles subsistent, qui pourraient limiter la construction d'une Europe à la fois numérique et sociale. En effet, il semble y avoir peu de dialogue entre l'agenda numérique et l'agenda social : l'agenda numérique voit la numérisation comme un moyen de construire une infrastructure numérique au service de l'économie, avec au mieux un impact neutre sur l'Europe sociale, au pire une augmentation des inégalités, des incertitudes et des perturbations liées au numérique dans le travail et le bien-être des personnes.

Un problème récurrent, qui a été identifié dans toutes les propositions numériques de la CE, est le fait que l'emploi est systématiquement négligé. L'accent est mis sur le marché et non sur la protection des droits des travailleurs : le travail sur plateforme est abordé par le biais d'une consultation des partenaires sociaux ; la loi sur l'IA classe les systèmes d'IA utilisés dans l'emploi comme un cas d'utilisation à haut risque, mais établit des exigences faibles pour les fournisseurs ; les travailleurs sont de plus en plus sous surveillance algorithmique sans qu'aucune disposition claire ne soit en place pour limiter l'utilisation de la gestion algorithmique.

La stratégie numérique ne concerne pas seulement la technologie : ses effets vont bien au-delà et touchent non seulement l'économie, mais aussi la politique, la culture et les dimensions sociales, dans l'UE et dans le monde. Les propositions législatives de la CE peuvent apporter des avantages à la société en limitant la domination des grandes plateformes numériques, en aidant les citoyens à acquérir les compétences numériques nécessaires, en facilitant leur accès à certains services publics et privés et en protégeant nos processus démocratiques. Essentiellement, elles devraient garantir que les citoyens sont engagés et capables d'exercer leur pouvoir d'action dans leurs différentes facettes, en ligne et hors ligne.

Le discours de la Commission s'articule autour de notions telles que la « confiance », les « valeurs », l'« éthique », la « technologie au service des gens », l'« altruisme », le « partage », etc. Les initiatives législatives proposent peu de moyens concrets pour traduire ces concepts dans la réalité, se concentrant plutôt sur la concurrence, le partage des données et le déploiement des technologies. La Commission européenne est peut-être tombée dans le piège de considérer que les technologies numériques sont si puissantes et innovantes qu'elles peuvent résoudre les problèmes sociaux. Les véritables mesures de protection, notamment les mécanismes de recours, la prévention ou les dispositions visant à renforcer les droits fondamentaux, sont souvent faibles ou absentes.

En outre, l'auteur constate le manque d'interconnexion entre les différentes initiatives législatives en matière de numérique. Le paquet législatif sur les services numériques n'est pas lié à la consultation des partenaires sociaux sur le travail de plateforme. Le règlement sur l'IA ne fait pas référence à la possibilité de réglementer la gestion algorithmique ni aux partenaires sociaux. De même, une approche d'autorégulation imprègne les initiatives. Le règlement sur l'IA, qui met l'accent sur les systèmes d'IA à haut risque avec une approche basée sur l'auto-évaluation et des exigences limitées pour les fournisseurs d'IA, n'est pas à la hauteur.

Tout cela est peut-être symptomatique d'un défaut profond dans la façon dont la Commission développe la gouvernance technologique. Pour réglementer les questions numériques, elle s'appuie sur des experts, des codes de bonne conduite, des standards et des sas réglementaires, laissant de côté les principes de prévention et de précaution essentiels pour construire l'Europe sociale. S'appuyant sur la littérature relative à la gouvernance anticipative et à la politique scientifique (Kuhlmann et Rip 2019 ; Guston 2014) et sur l'importance de la « robustesse sociale » dans l'élaboration des politiques (Nowotny 2003), la Commission devrait accorder plus de place à l'anticipation nécessaire des questions sociales, à l'inclusion de différentes perspectives, à la participation réelle des partenaires sociaux ou à l'engagement public, qui sont autant qu'ingrédients clés d'une gouvernance technologique responsable, inclusive, socialement informée et centrée sur l'humain.

Dans le catalogue des initiatives numériques, quatre défis situés à l'intersection des sphères sociale et numérique devront faire l'objet d'une attention accrue : l'accès, les algorithmes, les plateformes numériques comme employeurs, et le pouvoir d'agir des acteurs sociaux, des partenaires sociaux et autres activistes numériques.

Avec le recours accru aux canaux et outils numériques, l'accès au monde numérique signifie l'accès au monde réel. Que ce soit en raison d'une insuffisance d'infrastructure ou de compétences, le manque d'accès entraîne un risque accru d'exclusion sociale et, pour les groupes vulnérables – les chômeurs de longue durée, les personnes âgées, les personnes handicapées et les sans-abri –, l'incapacité de bénéficier de services publics, d'opportunités d'emploi, d'éducation ou d'information dont ils ont tant besoin.

L'abus de pouvoir algorithmique est une autre question qui n'est pas traitée de manière adéquate par le règlement sur l'IA, le DSA, le DMA et le plan d'action européen pour la démocratie. Les algorithmes ne sont pas des entités vivantes, ils ne s'autogénèrent pas et n'agissent pas de leur propre chef. Au contraire, ils sont construits et détenus par des individus et des organisations qui, en fin de compte, en gardent le contrôle et devraient être tenus responsables de leur déploiement. Les algorithmes vous orientent vers certaines séries télévisées, vous exposent à des publicités ciblées lorsque vous discutez sur Facebook. Ils peuvent également « décider » si vous êtes ou non le bon candidat pour un emploi, vous pousser à acheter certains produits, voire à voter pour un certain candidat. Ils peuvent vous licencier automatiquement si vous êtes un travailleur de plateforme, vous attribuer un « niveau de risque » sur votre lieu de travail ou vous « informer » que la vaccination n'est pas une bonne chose. Si vous êtes au travail, des pratiques de surveillance intrusives peuvent être utilisées pour suivre votre comportement et vos émotions au moment où vous lisez ces lignes – et celles-ci reposent sur des algorithmes.

Les plateformes numériques ne sont pas des sites web sans personnel qui évoluent dans une architecture technologique autonome. Ce sont de véritables entreprises dotées d'un pouvoir infrastructurel et d'importants effets de réseau – plus une plateforme rassemble d'utilisateurs, plus elle a le potentiel d'extraire et de générer de la valeur à partir de ses utilisateurs et de leur engagement (Gawer 2011 ; Srnicek 2017). Le travail sur plateforme, en tant que tentative de créer une nouvelle façon d'organiser et d'externaliser le travail, prive les travailleurs d'un statut clair, les laissant sans accès à la sécurité sociale, à la formation, aux protections qu'offrent la santé et la sécurité, et aux droits des travailleurs, dont le droit de s'organiser et de négocier collectivement par le biais d'un syndicat.

La contribution des acteurs sociétaux et des partenaires sociaux à l'agenda numérique de la CE reste limitée et marginale. Leur pouvoir d'agir, en tant qu'experts en matière sociale, pourrait et devrait être mieux intégré. Pour certains, leur influence est visible, comme dans le cas de BusinessEurope. Les positions qu'elle exprime sont reconnaissables dans la structure d'une proposition législative, notamment par exemple dans la logique et le récit qui sous-tendent le règlement sur l'IA.

Pour que la numérisation contribue à une Europe sociale forte, dans laquelle les gens bénéficient des normes les plus élevées en matière de conditions de travail, d'une large protection sociale et de garanties contre les inégalités et l'exclusion, le paquet législatif sur le numérique de la Commission doit se concentrer sur les personnes, dans toutes leurs facettes, plutôt que sur le marché. Le modèle social européen est unique et doit non seulement offrir des opportunités, mais aussi assurer la protection

de tous, indépendamment du sexe, de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle. Compte tenu de ces défis et des difficultés rencontrées par les acteurs sociaux pour résister à la pression des grandes entreprises technologiques et à leur pouvoir de lobbying, les coalitions stratégiques impliquant les syndicats, les groupes de défense de la vie privée et des droits humains sont une voie à explorer davantage, car elle est susceptible de mener à une fertilisation croisée, au partage de l'expertise et à un renforcement de l'influence.

Bien que les défis décrits dans ce chapitre soient réels, plusieurs années peuvent s'écouler avant l'adoption de la version finale des textes législatifs. Cela laisse aux acteurs sociaux suffisamment de temps pour influencer le processus et donner une tournure sociale à la manière dont l'UE réglemente les données, la technologie et les marchés numériques.

Références

- Access Now (2020a) Position on the Digital Services Act Package, Position paper Series, septembre 2020. <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/10/Access-Nows-Position-on-the-Digital-Services-Act-Package.pdf>
- Access Now (2020b) Protecting European democracy from interference and manipulation – European Democracy Action Plan, Access Now Europe, août 2020. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12506-Protecting-European-democracy-from-interference-and-manipulation-European-Democracy-Action-Plan/F546814_en
- Access Now (2021a) Access Now's position on the Data Governance Act, Bruxelles, Access Now Europe, janvier 2021. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12491-Data-sharing-in-the-EU-common-European-data-spaces-new-rules-/F1484899_en
- Access Now (2021b) Ban biometric surveillance, Brooklyn, Access Now. <https://www.accessnow.org/ban-biometric-surveillance/>
- Access Now (2021c) EU: New proposal on artificial intelligence must protect human rights, Access Now Europe, 22 avril 2021. <https://www.article19.org/resources/eu-artificial-intelligence-and-human-rights/>
- Article 19 (2021) EU: Joint letter on protecting end users' rights in the Digital Markets Act, Article 19, 11 février 2021. <https://www.article19.org/resources/eu-joint-letter-on-protecting-rights-in-the-digital-markets-act/>
- BEUC (2021a) Data Governance Act, Position Paper, Bruxelles, Bureau Européen des Unions de Consommateurs, mars 2021. https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-026_data_governance_act_position_paper.pdf
- BEUC (2021b) Digital Markets Act Proposal, Position Paper, Bruxelles, Bureau Européen des Unions de Consommateurs, avril 2021. https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-030_digital_markets_act_proposal.pdf
- Breindl Y. (2010) Internet-based protest in European policymaking: The case of digital activism, *International Journal of E-Politics*, 1 (1), 57-72.
- Breton T. (2020) DSA/DMA Myths – What is the EU digital regulation really about?, LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/dsadm-myths-what-eu-digital-regulation-really-thierry-breton/>

- Breyer P. (2021) MEP Letter to the Commission on Artificial Intelligence and Biometric Surveillance, Bruxelles, Parlement européen. <https://www.patrick-breyer.de/wp-content/uploads/2021/04/MEP-Letter-to-the-Commission-on-Artificial-Intelligence-and-Biometric-Surveillance.pdf>
- BusinessEurope (2021a) The Data Governance Act (DGA) - a BusinessEurope position paper, Bruxelles, BusinessEurope, 19 avril 2021. <https://www.businesseurope.eu/publications/data-governance-act-dga-businesseurope-position-paper>
- BusinessEurope (2021b) The Digital Services Act (DSA) - a BusinessEurope position paper, Bruxelles, BusinessEurope, 21 mai 2021. <https://www.businesseurope.eu/publications/digital-services-act-dsa-businesseurope-position-paper>
- BusinessEurope (2021c) First phase social partner consultation on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work, Consultation response, Bruxelles, BusinessEurope. https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2021-04-06_platform_work_-_final_response_1st-phase_consultation_.pdf
- CES (2020) ETUC Position on Digital Education Action Plan 2021-2027, adopted at the Executive Committee Meeting of 28-29 October 2020. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-digital-education-action-plan-2021-2027>
- CES (2021a) Commission's proposal for a regulation on Artificial Intelligence fails to address the workplace dimension, CES, 28 mai 2021. <https://www.etuc.org/en/document/commissions-proposal-regulation-artificial-intelligence-fails-address-workplace-dimension>
- CES (2021b) ETUC Resolution for a More Sustainable and Inclusive Competition Policy, CES, 30 mars 2021. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-more-sustainable-and-inclusive-competition-policy>
- CES (2021c) ETUC reply to the First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work, CES, 3 avril 2021. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-reply-first-phase-consultation-social-partners-under-article-154-tfeu-possible-0>
- CES (2021d) ETUC reply to the Second phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work, CES, 10 septembre 2021. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-reply-second-phase-consultation-social-partners-under-article-154-tfeu-possible>
- CESE (2021) Le plan d'action pour la démocratie européenne: plus que nécessaire, attendu depuis longtemps mais pas assez vaste, Comité économique et social européen, 25 mars 2021. <https://www.eesc.europa.eu/fr/news-media/news/european-democracy-action-plan-much-needed-long-overdue-not-broad-enough>
- Chaos Computer Club (2020) 10 requirements for the evaluation of 'Contact Tracing' apps, Berlin, Chaos Computer Club. <https://www.ccc.de/en/updates/2020/contact-tracing-requirements>
- Commission européenne (2020a) Livre blanc sur l'Intelligence artificielle – Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance, COM (2020) 65 final, 19 février 2020. https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_fr
- Commission européenne (2020b) Façonner l'avenir numérique en Europe, Bruxelles, Commission européenne. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_fr
- Commission européenne (2020c) Stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience, COM (2020) 274 final du 1er juillet 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0274>

- Commission européenne (2020d) La Commission présente la stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience, COM (2020) 274 final du 1er juillet 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1196
- Commission européenne (2020e) Une stratégie européenne pour les données, COM (2020) 66 final du 19 février 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1593073685620&uri=CELEX%3A52020DC0066>
- Commission européenne (2020f) Règlement sur la gouvernance européenne des données (acte sur la gouvernance des données), COM (2020) 767 final du 25 novembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0767>
- Commission européenne (2020g) Législation sur les marchés numériques : garantir des marchés numériques équitables et ouverts, Bruxelles, Commission européenne. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_fr
- Commission européenne (2020h) Plan d'action pour la démocratie européenne. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_fr
- Commission européenne (2021a) Législation sur l'intelligence artificielle, COM (2021) 206 final du 21 avril 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>
- Commission européenne (2021b) Plan d'action en matière d'éducation numérique (2021-2027) – Adapter l'éducation et la formation à l'ère numérique. https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_fr
- Commission européenne (2021c) Protéger les personnes travaillant par l'intermédiaire de plateformes : la Commission lance la première phase de consultation des partenaires sociaux, Communiqué de presse, 24 février 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_686
- Commission européenne (2021d) Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work, C(2021) 4230 final du 15 juin 2021. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24094&langId=en>
- CSEE (2020) Le CSEE salue le Plan visant à combler le fossé numérique et à accroître la littératie numérique, Bruxelles, Comité syndical européen de l'éducation, 24 novembre 2020. <https://www.csee-etu.org/fr/actualites/politiques-educatives/4110-etu-welcomes-the-plan-to-address-the-digital-gap-and-increase-digital-literacy-2>
- Dikme M. (2013) 1 Hacktivism in Europe: renewals in social movements in the digital age, Bachelor's thesis, Enschede, University of Twente.
- ECAS (2020) ECAS Highlight of the Week – A Vision for Europe: The European Democracy Action Plan, Bruxelles, European Citizen Action Service, 3 décembre 2020. <https://ecas.org/vision-for-a-citizen-centric-eu/>
- EDRi (2020a) EU alphabet soup of digital acts: DSA, DMA and DGA, Bruxelles, European Digital Rights, 25 novembre 2020. <https://edri.org/our-work/eu-alphabet-soup-of-digital-acts-dsa-dma-and-dga/>
- EDRi (2020b) Public consultation on the Digital Services Act package, Answering Guide for civil society organisations and individuals, Bruxelles, European Digital Rights. <https://edri.org/EDRiDSAAnsweringGuide.html>

- EDRi (2021) The Data Governance Act – between undermining the GDPR and building a Data Commons, Bruxelles, European Digital Rights, 14 juillet 2021. <https://edri.org/our-work/the-data-governance-act-between-undermining-the-gdpr-and-building-a-data-commons/>
- Eurobarometer (2019) Flash Eurobarometer 464: Fake News and Disinformation Online, Luxembourg, Union européenne. https://data.europa.eu/data/datasets/s2183_464_eng?locale=en
- FEJ (2020) Resolution on recovery plan for media during Covid-19 pandemic, Fédération européenne des journalistes, 3 novembre 2020. <https://europeanjournalists.org/wp-content/uploads/2020/11/EN-Resolutions-2020-AM-1.pdf>
- Gawer A. (2011) Platforms, markets and innovation, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- George J. et Leidner D. E. (2019) From clicktivism to hacktivism: Understanding digital activism, *Information and Organization*, 29 (3).
- Ghiretti F. (2021) Technological Competition: Can the EU Compete with China?, Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI).
- Guston D. H. (2014) Understanding 'anticipatory governance', *Social Studies of Science* 44 (2), 218-242.
- Jordan T. (2008) The politics of technology: three types of hacktivism, in Tapio H. et Rinne J. (dir.) *Net working/Networking citizen initiated Internet politics*, Tampere, University of Tampere Press, 254-280.
- Jordan T. et Taylor P. (1998) A sociology of hackers. *The Sociological Review*, 46 (4), 757-780.
- Khalil L. (2020) Digital Authoritarianism, China and COVID, Sydney, Lowy Institute. <https://www.loyyinstitute.org/publications/digital-authoritarianism-china-and-covid>
- Kuhlmann S. et Rip A. (2019) Next generation science policy and Grand Challenges, in Dagmar S., Kuhlmann S., Stamm J. et Canzler W. (dir.) *Handbook on Science and Public Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 12-25.
- Lobby européen des femmes (2020) Protéger la démocratie européenne contre les ingérences et les manipulations – Plan d'action pour la démocratie, Avis de Lobby européen des femmes, Bruxelles, Commission européenne. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12506-Protecting-European-democracy-from-interference-and-manipulation-European-Democracy-Action-Plan/F546619_fr
- Nowotny H. (2003) Democratising expertise and socially robust knowledge, *Science and public policy*, 30 (3), 151-156.
- Parlement européen (2021a) Résolution du Parlement européen du 16 septembre 2021 sur des conditions de travail, des droits et une protection sociale justes pour les travailleurs de plateformes – nouvelles formes d'emploi liées au développement numérique, Parlement européen. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0385_FR.html
- Parlement européen (2021b) Rapport sur des conditions de travail, des droits et une protection sociale justes pour les travailleurs de plateformes – nouvelles formes d'emploi liées au développement numérique, (2019/2186(INI)), 27 juillet 2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0257_FR.html
- Partenaires sociaux européens (2020) European Social Partners Autonomous Framework Agreement on Digitalisation, Bruxelles, Partenaires sociaux européens. https://www.etuc.org/system/files/document/file2020-06/Final%2022%2006%2020_Agreement%20on%20Digitalisation%202020.pdf
- Qiang X. (2019) The road to digital unfreedom: President Xi's surveillance state, *Journal of Democracy*, 30 (1), 53-67.

- Roberts H., Cows J., Morley J., Taddeo M., Wang V. et Floridi L. (2021) The Chinese approach to artificial intelligence: an analysis of policy, ethics, and regulation, *AI & SOCIETY*, 36 (1), 59-77.
- Russell S. et Norvig P. (2002) *Artificial intelligence: a modern approach*, Hoboken, Pearson.
- SOLIDAR (2020) Position Paper on Artificial Intelligence (AI), SOLIDAR, 15 juin 2021. <https://www.solidar.org/en/publications/position-paper-on-artificial-intelligence-ai>
- SOLIDAR (2021) Briefing Note: Updated Digital Education Action Plan (2021-2027) - A question of education and participation or competitiveness?, SOLIDAR, 5 octobre 2020. <https://www.solidar.org/en/publications/briefing-note-updated-digital-education-action-plan-2021-2027-a-question-of-education-and-participation-or-competitiveness>.
- Srnicek N. (2017) *Platform capitalism*. John Wiley & Sons.
- Tracking Exposed (2021) *Manifesto*, Tracking exposed. <https://tracking.exposed/manifesto/>
- von der Leyen U. (2019) Discours prononcé par la Présidente élue von der Leyen à la séance plénière du Parlement européen à l'occasion de la présentation de son Collège des Commissaires et leur programme, Strasbourg, 27 novembre 2019. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_19_6408
- Zeng J. (2020) Artificial intelligence and China's authoritarian governance. *International Affairs*, 96 (6), 1441-1459.

Tous les liens ont été vérifiés le 29 janvier 2022.

Citer ce chapitre : Ponce Del Castillo A. (2022) La stratégie numérique de l'Europe : centrée sur les personnes, sur les données ou sur les deux ?, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union*, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

Chapitre 5

Le Semestre permet-il à certains acteurs sociaux d'entrer subrepticement dans la relance européenne ?

Amy Verdun et Bart Vanhercke

Introduction¹

À l'été 2020, dans une démarche sans précédent, l'UE a proposé à ses États membres de les aider à faire face aux retombées de la pandémie de Covid-19. Pour ce faire, elle a puisé dans le budget à long terme de l'UE (2021-2027) et créé un nouveau système de soutien temporaire appelé « NextGenerationEU » (NGEU). Officiellement mis en place en février 2021, la « facilité de reprise et de résilience » (FRR), qui est au cœur de NGEU, offre un soutien financier aux États membres, notamment par une combinaison de subventions et de prêts (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021). Pour financer ces dépenses, l'UE a émis des emprunts, dont l'ampleur et la portée sont inédites et rompent avec des tabous de longue date (Alcidi et Corti, ce volume). Malgré tout cela, tous les analystes ne s'accordent pas pour dire qu'il s'agit là d'un changement radical (par exemple, Howarth et Quaglia, 2021). La Commission européenne a insisté pour que ces fonds soient assortis de conditions, à savoir être consacrés à la transition numérique, à la transition énergétique et à la stimulation d'une croissance sociale et inclusive bénéficiant à la prochaine génération. Les États membres doivent soumettre des plans nationaux de reprise et de résilience (PRR) détaillés pour accéder aux fonds.

Si certains modèles de rapports sont nouveaux, d'autres s'inspirent du Semestre européen (ci-après « Semestre »), le cadre de coordination des politiques macroéconomiques de l'UE. En examinant comment et pourquoi le Semestre est devenu partie intégrante de la gouvernance du FRR, ce chapitre pose la question de savoir *dans quelle mesure cette nouvelle configuration a modifié l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs clés* (par exemple, les acteurs financiers et économiques par rapport aux acteurs des affaires sociales). Il effectue la distinction entre les « acteurs sociaux institutionnels de l'UE » et les « parties prenantes sociales ». Les premiers sont la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion (DG EMPL) de la Commission européenne, le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO) et les Comités de l'emploi et de la protection

1. Ce chapitre s'appuie sur – et développe – les travaux de Vanhercke et Verdun (2022) ; il a été résumé dans Vanhercke et Verdun (2021). Les auteurs remercient 32 informateurs clés pour le temps qu'ils ont consacré aux entretiens semi-structurés, menés par les deux auteurs. Nous remercions tout particulièrement Angelina Atanasova (OSE) pour sa contribution essentielle à l'élaboration de la section 3.3, ainsi que Pietro Regazzoni (Université de Milan) et Malcolm Thomson (Université de Victoria) pour leur aide à la recherche. Merci également à Amandine Crespy (ULB), Edgars Eihmanis (Université de Wrocław), Slavina Spasova (OSE), Jonathan Zeitlin (Université d'Amsterdam) et cinq relecteurs anonymes pour leurs commentaires constructifs et leurs suggestions détaillées sur les versions précédentes. La clause de non-responsabilité habituelle est d'application.

sociale de l'UE (EMCO et CPS)². Les « parties prenantes sociales » comprennent les partenaires sociaux européens et nationaux³ (représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs) et les organisations de la société civile (OSC). Chaque fois que c'est pertinent, nous distinguons entre l'implication des acteurs au niveau européen et au niveau national.

Les recherches effectuées pour ce chapitre s'appuient sur une analyse documentaire approfondie et 32 entretiens semi-structurés menés par les auteurs d'octobre 2020 à novembre 2021. Les personnes interrogées occupent des postes de haut niveau, par exemple dans diverses directions générales (DG) de la Commission européenne et dans des organisations européennes de partenaires sociaux, représentant les États membres dans divers comités de l'UE⁴.

Ce chapitre est structuré comme suit. La section 1 examine comment la FRR a été conçue pour fonctionner dans le contexte du Semestre. La section 2 analyse la manière dont le Semestre a été adapté pour s'intégrer au nouveau dispositif institutionnel. La section 3 regarde dans quelle mesure la gouvernance de la FRR a donné une place importante aux acteurs des affaires sociales, tandis que la section 4 essaye de déterminer si le Semestre est appelé à devenir plus « dur » dans le nouvel environnement de la FRR. La dernière section revient sur la question de recherche, en réfléchissant aux gagnants et aux perdants de la nouvelle architecture de gouvernance macroéconomique.

1. Le Semestre européen, un mode de gouvernance « Boucles d'or » pour la facilité de reprise

1.1 Ni trop chaud, ni trop froid : juste la bonne température

Le Semestre européen est un mode de gouvernance qui intègre de nombreux acteurs sociétaux. Il s'appuie sur les rapports nationaux et les recommandations spécifiques par pays (CSR – *Country-specific Recommendations*) non contraignantes (bien que fondées sur le traité), proposées dans un premier temps par la Commission européenne, et dont l'adoption finale demeure formellement entre les mains des États membres via le Conseil. Le Semestre a évolué au fil du temps pour devenir « ni trop souple, ni trop dur » et laisser une grande marge de manœuvre quant au choix des politiques à mettre en œuvre. Les pays du « Nord » et du « Sud » ont reçu des recommandations différentes à cet égard, l'Allemagne et les Pays-Bas étant encouragés à augmenter les salaires tandis que la recommandation au « Sud » est de rester attentif à ces augmentations salariales (D'Erman *et al.* 2022).

2. Pour une analyse du rôle du Parlement européen, et notamment de la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), dans les négociations du règlement relatif à la FRR, voir Vanhercke *et al.* (2021).
3. Les partenaires sociaux européens sont engagés dans un dialogue social européen, comme le prévoient les articles 154 et 155 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
4. Nous faisons référence à chaque entretien avec un code dédié, en adoptant des abréviations pour refléter l'appartenance institutionnelle générale des répondants, tout en garantissant leur confidentialité. Les abréviations sont BUSINESS (BusinessEurope), COM (Commission européenne), OSC (Organisation de la société civile), EMCO (Comité de l'emploi), CESE (Comité économique et social européen), SYNDIC (Représentants des syndicats européens), MEP (Député européen), FN (Fonctionnaire national) et CPS (Comité de la protection sociale). Voir l'annexe 1 pour plus de détails sur les entretiens.

Depuis sa création en 2011, l'efficacité du Semestre a été mitigée, comme en témoigne la modeste application des CSR (Hagelstam *et al.* 2019). Il n'est pas évident non plus de déterminer si l'UE a poussé à plus ou moins d'intervention de l'État ou d'orientation vers le marché, ou – comme certains l'ont affirmé – à plus de discipline budgétaire par rapport à l'investissement (Haas *et al.* 2020). Pour les auteurs de ce chapitre, il n'apparaissait donc pas couru d'avance que le Semestre devienne la pierre angulaire de la nouvelle architecture de gouvernance macroéconomique et soit même identifié comme un mode de gouvernance qui cherche à atteindre divers objectifs. Verdun et Zeitlin (2018) soulignent la réalisation d'équilibres entre les objectifs économiques et sociaux, entre les tendances supranationales et intergouvernementales, et entre les modes de gouvernance technocratique et démocratique. Certaines évaluations de l'efficacité du Semestre se concentrent sur des questions particulières abordées par les CSR et proposent des études de cas, tandis que d'autres font le point sur l'application globale des CSR les plus générales (D'Erman et Verdun 2022). La causalité directe – c'est-à-dire l'influence réelle des CSR sur les politiques nationales (entretiens COM6, FN2, FN3, FN5, FN7 ; D'Erman *et al.* 2022 ; van der Veer 2022) – reste difficile à établir. En fin de compte, la responsabilité des politiques nationales incombe à chaque État membre, tandis que l'objectif du Semestre est de guider la coordination à l'échelle de l'UE.

Nous avons défendu par ailleurs l'idée que le Semestre a servi de mode de gouvernance de type « Boucles d'or » (Mure 1831/2010) (Vanhercke et Verdun 2022). Par analogie avec le conte pour enfants « Les trois ours », dans lequel une jeune fille nommée Boucles d'or goûte trois bols de porridge différents et découvre qu'elle préfère celui qui n'est ni trop chaud ni trop froid, mais juste à la bonne température, le Semestre fournit une structure et une direction, sans être excessivement intrusif. Les partisans d'une intervention au niveau de l'UE trouvent le Semestre insuffisant parce qu'il n'est *pas assez strict* (Bokhorst 2022) ; ceux qui sont plus critiques des injonctions descendantes de l'UE aux États membres estiment que l'UE interfère trop (Schout 2021).

Dans le cadre de la gouvernance de la FFR, le Semestre est considéré comme situé de manière appropriée entre ces deux extrêmes – ce qui permet de trouver un équilibre entre l'application de suffisamment de contraintes et une marge de manœuvre considérable aux États membres dans le choix et la mise en œuvre de leurs options politiques nationales préférées. Ce dernier point est essentiel, étant donné que bon nombre des questions abordées dans le contexte de la FFR relèvent clairement de compétences nationales et qu'une part importante du financement nouvellement disponible consiste en des prêts aux pays.

1.2 Le Semestre et la FRR : intrinsèquement liés

Comment l'alignement entre le Semestre et la FRR s'est-il institutionnalisé ? L'intégration de la FRR dans le Semestre peut être comprise à travers divers documents de l'UE. La Commission européenne a ouvert la voie dans sa communication de mai 2020 sur les CSR, en soulignant qu'un « alignement étroit du budget de l'UE et du Semestre européen est essentiel » et en indiquant l'importance continue du Semestre (recentré), notamment pour orienter « les réformes et les investissements » (Commission

européenne 2020d : 19). Bien que le Conseil européen de juillet (2020) ait laissé en suspens la gouvernance détaillée de l'instrument de reprise (Fabbrini 2022), il a joué un rôle important en cimentant le rôle du Semestre. Même si ce n'était pas du tout joué d'avance, les conclusions du Conseil européen (2020 : §17) ont entériné le renforcement du lien entre le budget de l'UE et le Semestre, mais aussi la nécessité de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et de l'égalité des chances pour tous. Ces visions transparaissent dans le règlement relatif à la FRR de février 2021, qui stipule : « Au niveau de l'Union, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques (ci-après dénommé « Semestre européen »), y compris les principes du socle européen des droits sociaux, constitue le cadre pour définir les priorités des réformes nationales et superviser leur mise en œuvre » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : considérant (4)).

Le Règlement explique que l'alignement entre le Semestre et la FRR s'effectue selon trois axes. Premièrement, les PRR contribueront à relever « l'ensemble ou une partie non négligeable » des défis recensés dans les CSR pertinentes ou dans d'autres documents pertinents adoptés officiellement par la Commission au cours du Semestre. Deuxièmement, afin de rationaliser le contenu et le nombre de documents demandés, les États membres *peuvent* soumettre leur programme national de réforme (PNR) et leur PRR dans *un document intégré unique*. Troisièmement, des rapports semestriels sur les progrès accomplis dans la réalisation des engagements d'investissement et de réforme seront établis *dans le cadre du Semestre* (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021, c'est nous qui soulignons).

La version finale du règlement relatif à la FRR a également confirmé que les critères relatifs a) aux CSR ; b) au renforcement du potentiel de croissance, à la création d'emplois et à la résilience économique, sociale et institutionnelle⁵ ; et c) à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, « devraient obtenir le score le plus élevé de l'évaluation ». En outre, « Une contribution effective aux transitions verte et numérique devrait également constituer une condition préalable à une évaluation positive » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : 24). En effet, chaque PRR devra inclure un minimum de 37 % de dépenses liées au climat et un minimum de 20 % liées au numérique. En revanche, aucun objectif explicitement « social » n'a été inclus dans le règlement relatif à la FRR sur lequel se sont accordés le Conseil et le PE. Cette absence d'objectifs sociaux explicites a perduré malgré la demande du Conseil EPSCO de fixer des objectifs sociaux, notamment dans le contexte du plan d'action du socle. Pour sa part, la Plateforme sociale, avait demandé « l'inclusion d'une affectation de 25 % à l'investissement social, ainsi que le retour de la mise en œuvre du Fonds social européen au premier plan du Semestre européen ⁶ » (Social Platform 2020a).

La stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable (ASGS – *Annual Sustainable Growth Survey*) souligne les raisons pour lesquelles les décideurs politiques nationaux

5. Le règlement relatif à la FRR définit la « résilience » comme « la capacité à faire face à des chocs économiques, sociaux et environnementaux ou à des changements structurels durables de manière équitable, durable et inclusive » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : art. 2 § 5).

6. <https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/Call-to-reinforce-the-social-dimension-of-the-European-Semester-the-RRF-and-the-NRRP.pdf>

et européens ont convenu que le Semestre et la FRR devaient devenir « intrinsèquement liés » (Commission européenne 2020a : 14) : le Semestre apporte un cadre bien établi (c'est-à-dire prévisible et englobant) pour la coordination des politiques économiques et de l'emploi afin d'orienter l'Union et les États membres dans les défis de la reprise et de la double transition (Commission européenne 2020a : 5). Le Semestre offre d'importants avantages en termes d'information et de signaux permettant d'identifier des domaines prioritaires lors de l'élaboration des PRR, qui recouvrent une grande diversité d'initiatives politiques, alors même que les délais pour l'identification des agendas de réforme nationaux complexes et à multiples facettes sont très serrés. Comme l'ont fait valoir certaines personnes interrogées, en s'appuyant sur les outils et les pratiques du Semestre, les États membres ont une chance d'établir des priorités de réforme et d'investissement « correctes » dès le début, notamment en raison de la nature ponctuelle de la formulation des PRR (entretiens COM5, UET2, MPE1 ; voir également Moschella 2020 : 9 ; 20). Il convient de noter que le fait que *toutes* les CSR soient jugées pertinentes ajoute encore au défi : les PRR sont censés être cohérents avec de multiples priorités, ce qui rend difficile pour la Commission de piloter les réformes et les investissements prévus (entretiens COM6 ; EMCO2, SYNDIC2, FN4, FN5). Ainsi, plutôt que d'inventer un système totalement nouveau pour traiter la coordination macroéconomique et les évaluations par pays, la Commission a préféré recourir aux instruments développés dans le cadre du Semestre européen.

1.3 Gérer la reprise de l'UE : la Commission européenne en *pole position*

Les documents de l'UE susmentionnés donnent une vue d'ensemble de la manière dont la FRR est gérée en termes de procédure. La mise en œuvre de la FRR et la coordination du Semestre sont pilotées de manière centralisée au sein de la nouvelle task force pour la reprise et la résilience (RECOVER), créée en août 2020 au sein du Secrétariat général de la Commission européenne (SECGEN). Travaillant en étroite collaboration avec la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN), la task Force rend compte directement au Président de la Commission. Un rôle formel a été attribué au Comité économique et financier (CEF), même si la plupart des délibérations ont lieu dans les organes « techniques » préparatoires du Conseil (Coreper II). La Commission est censée demander l'avis du CEF, qui a le droit d'activer un « frein d'urgence » si un État membre n'a pas atteint les étapes (liées à des réalisations qualitatives) et les objectifs (liés à des résultats quantitatifs) fixés dans son PRR – qui constituent la base de l'évaluation des demandes de paiement. Dans cette éventualité peu probable, le Conseil européen est susceptible d'être saisi de la question.

Si le frein d'urgence peut théoriquement ralentir le déboursement des fonds, d'aucuns affirment que la FRR « a placé [la Commission européenne] aux commandes pour piloter et contrôler l'utilisation des fonds » (Corti et Núñez Ferrer 2021 : 4). Une personne interrogée l'a confirmé : Les États membres « devront s'appuyer fort, très fort, sur la Commission », car les petits pays, en particulier, « auront des difficultés à véritablement contester l'évaluation de la Commission » (entretien COM6), et ce notamment parce que la réalisation satisfaisante des étapes et des objectifs constituera la clé pour débloquer l'argent (entretiens FN6, FN7, COM11). Il semblerait en effet

qu'en a) encourageant les États membres à « interagir étroitement avec ses services afin que les projets de plan puissent être examinés à un stade précoce » (Commission européenne 2020a : 15) ; et b) fournissant aux États membres des orientations (initiales et actualisées) sur la meilleure façon de présenter leurs plans de reprise et de résilience (Commission européenne 2020b et 2021a), la Commission a immédiatement relevé le gant dans un nouveau contexte où elle fait bien plus que gérer la mise en œuvre pratique de la gouvernance de la FRR. La Commission peut désormais lever des fonds et mener une politique économique supranationale, tandis que des évaluations négatives de sa part (ou la menace de celles-ci) peuvent bloquer leur décaissement. Certains pourraient faire valoir qu'une évaluation négative est très peu probable, dans la mesure où toutes les parties concernées souhaitent que la FRR soit un succès (et veulent dépenser l'argent sans délai). Les « quatre frugaux » ont toutefois commencé par critiquer le déboursement des fonds sans une certaine forme de contrôle et d'équilibre. La Commission devra rester sensible à ces pressions opposées (Lofven 2020 ; Verdun 2022).

Ce dispositif institutionnel de gestion de la FRR a suscité de nombreuses inquiétudes parmi les acteurs institutionnels européens et les acteurs sociaux. Nombre de nos interlocuteurs se sont inquiétés au sujet a) de l'inclusion des acteurs des affaires sociales et b) de la prise en compte des priorités sociales dans les décisions clés de la FRR. L'inquiétude portait dans un premier temps sur le fait que les gains progressivement obtenus au cours des cycles précédents du Semestre avaient été abandonnés lors de la mise en place initiale de la FRR. Cependant, à la fin de l'année 2020, le vent a tourné, et divers acteurs sociaux institutionnels de l'UE ont réussi à se faire entendre à nouveau dans le cadre du Semestre, et à travers lui, dans la FRR. Comme nous l'expliquons plus en détail dans la section 3.3 ci-dessous, l'implication des parties prenantes sociales (partenaires sociaux et organisations de la société civile) a été insuffisante, en particulier au niveau national.

2. Adaptations temporaires du Semestre européen à la FRR : la gouvernance économique de l'UE « en pause » ?

Comment l'inclusion du Semestre dans la FRR a-t-elle modifié la coordination des politiques économiques en 2020-2021 ? Certains aspects du Semestre n'ont pratiquement pas été affectés, tandis que d'autres ont été suspendus en raison de la pandémie. Lorsque des changements ont été mis en œuvre, il n'était pas toujours évident pour les parties prenantes de déterminer si c'était de manière temporaire avant un retour aux processus habituels ou s'il s'agissait d'une rupture avec les pratiques antérieures.

2.1 Continuité : le paquet d'automne du Semestre 2020

Ce qui n'a pas changé, c'est que la Commission européenne a publié son paquet d'automne du Semestre, comme prévu, le 18 novembre 2020, en l'appuyant, comme d'habitude, sur ses prévisions économiques de l'automne 2020. Ce paquet comprend les *avis sur les projets de plans budgétaires* (DBP – *Draft Budgetary Plans*) des États

membres de la zone euro pour 2021 et la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (Commission européenne 2020c), adoptée par le Conseil en janvier 2021. Le paquet d'automne fournit des orientations politiques sur les priorités à court terme que les États membres de la zone euro devraient poursuivre dans leur PRR pour faire face à la pandémie.

Le paquet d'automne du Semestre comprend également le *rapport sur le mécanisme d'alerte* (RMA), qui constate un accroissement des risques de déséquilibre dans les douze États membres qui connaissaient déjà des déséquilibres avant la pandémie de Covid-19. Le paquet contient également une proposition de *rapport conjoint sur l'emploi* (RCE), qui montre que les groupes les plus durement touchés par la crise du Covid-19 sont les jeunes – qui représentent une part importante des travailleurs atypiques et indépendants – ainsi que les femmes. Grâce à son analyse approfondie, le RCE a aidé les États membres à identifier les domaines prioritaires de réformes et d'investissements à inclure dans leur PRR.

La *surveillance multilatérale* entre les États membres, qui constitue l'une des pierres angulaires, lentement élaborées, du Semestre, s'est poursuivie dans les mois qui ont suivi l'annonce de la FRR en mai 2020, même si c'est par le biais d'une procédure essentiellement écrite au vu des circonstances (pandémiques) difficiles. Si l'accent a été mis sur le dialogue bilatéral entre la Commission et les États membres au sujet des réformes et des investissements proposés dans le cadre de la FRR, existait « une intention claire de ne pas perdre ce qui avait été construit en termes de surveillance multilatérale au cours des années précédentes » (entretien CPS1). Les examens par les pairs organisés dans le cadre du « programme d'apprentissage mutuel » de la stratégie européenne pour l'emploi et de ceux relatifs à la protection sociale et à l'inclusion sociale (CPS) se sont poursuivis, même si les parties prenantes semblent y avoir disposé d'un rôle moins important (OSC3).

2.2 Transformation temporaire : la fin du Semestre tel qu'on le connaît

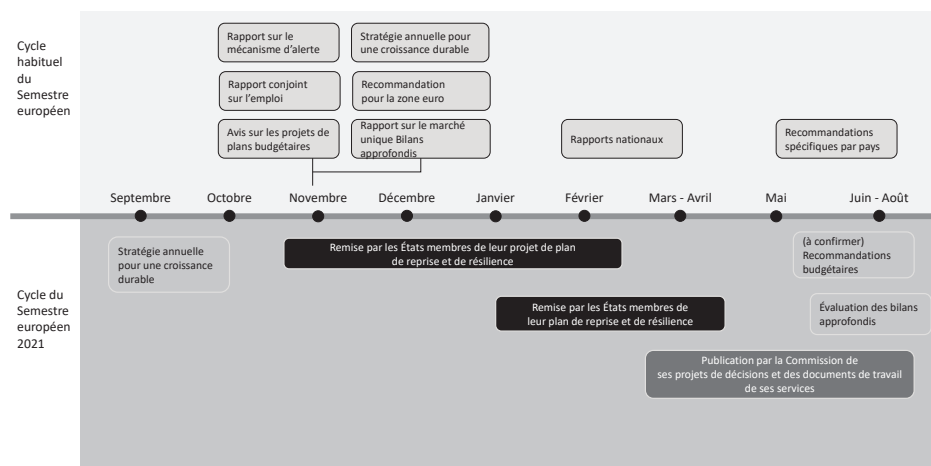
Certaines autres composantes du Semestre, en revanche, ont été transformées très rapidement, en vue de les aligner sur la FRR. Par conséquent, nombre de nos interlocuteurs ont estimé que des aspects clés du Semestre étaient « en pause », « gelés » ou « en suspens », tandis que d'autres ont parlé d'un « allègement » ou d'une « rationalisation » (entretiens COM5, COM6, CPS1, SYNDIC2) du Semestre, qui permet de réduire la charge de rapportage pour les administrations nationales et européennes, de maintenir la cohérence des messages clés émanant de l'UE et d'acheminer le plus rapidement possible les financements vers les États membres. Par exemple, la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable (ASGS) a été publiée deux mois plus tôt que prévu (en septembre 2020 – voir également le graphique 1), sans l'implication habituelle des acteurs sociaux au niveau national ou européen. Cette absence de consultation a provoqué des tensions notamment avec les partenaires sociaux européens (entretiens COM4, SYNDIC1, BUSINESS), car il en a pris beaucoup par surprise. Comme montré ci-dessus, le document a été transformé en orientations stratégiques destinées aux États membres pour la mise en œuvre de la FRR (Commission européenne 2020a).

Un changement encore plus important concerne les *rappports nationaux*, qui n'ont pas été adoptés par la Commission européenne en 2021, en l'absence du « paquet d'hiver » du Semestre : comme principaux documents analytiques de référence du Semestre (constituant également la base des CSR annuelles), les rapports nationaux ont été remplacés par les évaluations des PRR que la Commission a effectuées au cours de l'été 2020 (projets de plans) et le 30 avril 2021 (plans définitifs), même si la grande majorité d'entre eux les ont remis plus tard. Les évaluations ont été publiées, par lots échelonnés⁷, sous la forme de documents de travail des services de la Commission, en même temps que les propositions de la Commission concernant les décisions d'exécution du Conseil⁸.

Le graphique 1 compare la chronologie du cycle du Semestre européen 2021 avec le cycle habituel.

Au vu des circonstances liées à la pandémie de Covid-19, le changement le plus notable dans le cycle du Semestre 2021 réside dans le fait qu'aucune nouvelle recommandation par pays (CSR) n'a été émise à l'intention des États membres présentant un PRR, sauf sur les questions budgétaires dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁹. Pour 2021, toutes les CSR antérieures restent valables et sont censées orienter les

Graphique 1 Aligner les timings : le cycle 2021 du Semestre européen



Source: Commission européenne (2021b).

7. En fonction des arrivées respectives des plans de reprise et de résilience et de la finalisation des évaluations de la Commission.
8. Pour l'évaluation par la Commission des plans de reprise et de résilience, voir : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plans-assessments_en
9. La clause dérogatoire générale reste en place aussi longtemps qu'elle est jugée nécessaire pour permettre aux États membres de mettre en œuvre des mesures visant à contenir l'épidémie de coronavirus et à atténuer ses conséquences négatives sur le plan socio-économique.

réformes et les investissements proposés par les États membres dans leur PRR. Dans la pratique, cependant, ce processus a ses limites : comme l'a souligné la Cour des comptes européenne (2020) dans son avis sur le PRR, « dans certains cas, les CSR traitent de plusieurs questions à la fois et manquent généralement de clarté en matière de délais et de coûts ». On peut s'attendre à ce que les États membres s'efforcent de dépenser les nouveaux fonds selon leurs préférences nationales, tandis que la Commission cherchera à s'assurer que chaque PRR contienne les dépenses requises liées au climat (37 %), à la transition numérique (20 %) et aux politiques sociales et d'emploi (c'est-à-dire liées au plan d'action sur le socle européen des droits sociaux). Une première analyse des PRR confirme en effet que les priorités en matière de dépenses ont été étroitement liées au dernier cycle de CSR dans plusieurs États membres (Corti *et al.* 2021 ; Pilati 2021). Plusieurs des personnes interrogées ont également souligné que le plan d'action a été publié trop tard pour avoir un impact sur les objectifs de la FRR que le PE avait obtenus lors des négociations sur le règlement (voir section 1.4) : en l'absence d'objectifs sociaux quantitatifs, les États membres semblent avoir eu les coudées très franches pour décider dans quelle mesure ils souhaitent également investir dans des réformes et des investissements sociaux.

Les recherches actuellement menées par Eihmanis (2021) laissent cependant penser que la Commission européenne a fait un usage stratégique de la FRR pour faire pression en faveur de réformes sociales structurelles à long terme (et peut-être pour développer les États-providence insuffisants ?), sur la base de CSR déjà anciennes, par exemple en matière de soins de longue durée et de soins de santé dans les pays baltes, caractérisés par le libéralisme économique¹⁰. En Lettonie, par exemple, la Commission européenne semble avoir poussé à l'augmentation du revenu minimum garanti : le document de travail des services de la Commission analysant le PRR letton stipule que

« malgré la récente augmentation en 2021, le revenu minimum garanti reste nettement inférieur au seuil de pauvreté et qu'il manque d'un mécanisme d'indexation clair. En conséquence, la proportion de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale et l'écart de pauvreté restent importants. L'inégalité des revenus est associée à l'inégalité d'accès aux soins de santé, ce qui pose beaucoup plus de problèmes aux groupes à faible revenu, qui ne peuvent pas se payer des soins de santé privés » (Commission européenne 2021c : 10).

Une autre illustration des changements en cours concerne les acteurs impliqués dans le Semestre et la FRR. Tant la Confédération européenne des syndicats (CES) que la Plateforme sociale se sont inquiétées du manque d'implication des acteurs sociaux dans la conception et l'adoption des PRR (Social Platform 2020b). Elles ont fait remarquer qu'au niveau national, c'étaient les Premiers ministres, les ministres des Finances et les ministres responsables de la politique de cohésion qui dirigeaient principalement le processus décisionnel relatif aux PRR (alors que les précédents programmes nationaux de réforme étaient de nature essentiellement bureaucratique). Par conséquent, les acteurs sociaux, y compris les représentants de la société civile, ont dû développer de

10. Quelque chose de très similaire s'est produit lors de la mise en œuvre du programme de soutien à la balance des paiements (BdP) pour la Lettonie (Eihmanis 2018 et correspondance privée avec Edgars Eihmanis).

nouveaux réseaux nationaux et européens – une entreprise réclamant plus de temps que ne le permettaient les délais serrés de l'instrument à peine créé (entretiens BUSINESS, COM9, OSC1, OSC3, CESE, FN 4, FN5, SYNDIC2). Cette situation a, à son tour, incité de puissants lobbyistes des industries à tenter d'influencer la rédaction du règlement relatif à la FRR (entretien avec MEP2), tandis que le Parlement européen a examiné de près le rôle des quatre grands cabinets de consultance (*Big Four*) dans l'offre d'une « assistance technique » aux États membres pour préparer les réformes structurelles.

3. La facilité de reprise : des acteurs sociaux en quête stratégique d'une place à la table des négociations

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, après le Conseil européen de l'été 2020, des inquiétudes sont nées quant au fait de savoir si les acteurs traditionnellement impliqués dans le Semestre feraient encore partie de la nouvelle coordination des politiques macroéconomiques. *Les acteurs sociaux allaient-ils éventuellement avoir un moindre rôle à jouer ?*

3.1 Les craintes initiales : le territoire des affaires sociales (à nouveau) contesté

Presque toutes les personnes que nous avons interrogées (par exemple, COM2, COM3, COM4, COM7, OSC1, EMCO1, SYNDIC1, FN1, FN5, CPS1) ont expliqué que, dans les premières semaines qui ont suivi la décision de lancer la FRR, les « acteurs des affaires sociales » ont eu le sentiment d'avoir perdu une grande partie de la voix au chapitre qu'ils avaient acquise lentement mais sûrement par la « socialisation ¹¹ » du Semestre (Zeitlin et Vanhercke 2018). Il est toutefois important de noter que plusieurs des répondants ont souligné que, selon eux, la mise à l'écart des acteurs sociaux ne résultait pas d'une décision délibérée de les exclure, mais plutôt d'une « politique de crise » et d'une « improvisation » dans une situation de « tempête sur tous les fronts » lors de laquelle « tout se passait en même temps » (entretiens COM4, FN4, FN5). Le fait que le « territoire » gagné par les acteurs des affaires sociales au cours de la dernière décennie semble à nouveau contesté est assez frappant, puisque les PRR étaient censés « cont[enir] des mesures visant à renforcer la cohésion sociale et les systèmes de protection sociale » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : 6 §2.3). Cette attention portée aux questions sociales se reflète également dans les PRR approuvés par la Commission (entretien COM9), dont l'analyse montre qu'environ 30% de leurs dépenses totales seront consacrées à la politique sociale (Agence Europe 2021¹²). En d'autres termes, alors que les PRR incluent des investissements sociaux essentiels et des réformes qui sont, pour certains pays, liés à des financements européens sans

11. La socialisation comprend a) une importance croissante des objectifs sociaux dans les orientations politiques du Semestre ; b) une intensification du suivi, de la surveillance et de l'examen des réformes nationales par les acteurs de la politique sociale et de l'emploi de l'UE ; et c) un rôle accru de ces acteurs par rapport à leurs homologues de la politique économique dans la rédaction, l'examen et la modification des CSR (Zeitlin et Vanhercke 2018).

12. La source de ce chiffre de 30 % semble difficile à trouver au moment d'écrire ces lignes (voir Vanhercke *et al.* 2021 pour une analyse plus approfondie).

précédent¹³, les acteurs des affaires sociales ont jusqu'à présent obtenu peu de points d'entrée formels dans le processus décisionnel des PRR.

3.2 Le pouvoir d'agir des acteurs des affaires sociales : mettre un pied dans la porte grâce aux pratiques du Semestre

Malgré l'apparente mise à l'écart des acteurs des affaires sociales, il y a eu des indications, au cours de l'été et de l'automne 2020, que les pratiques institutionnalisées au cours de la dernière décennie s'avèreraient, en fin de compte, assez robustes (voir également Vesan *et al.* 2021). Certaines personnes interrogées ont signalé qu'il y avait eu une tendance à revenir aux pratiques plus « normales » du Semestre à partir de la fin 2020 et du début 2021¹⁴. La plupart des répondants espéraient un retour rapide aux « affaires courantes », même si elles étaient conscientes que des changements essentiels devaient encore être apportés au Semestre (entretiens COM4, COM5, COM11, FN5, FN7, EMCO2, SYNDIC2 et CPS1).

Poussée par le ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales (Hubertus Heil) et soutenue en dernier ressort par le ministre des Finances (Olaf Scholz) – membres tous les deux du Parti social-démocrate (SPD) –, la présidence allemande du Conseil de l'UE (juillet-décembre 2020) a joué un rôle central en cherchant à impliquer le Conseil EPSCO dans les décisions relatives à la FRR. Dans leurs conclusions du Conseil du 23 novembre 2020, les ministres des Affaires sociales ont pris la mesure sans précédent d'invoquer explicitement l'article 148 du TFUE. Le Conseil « charge le Comité de l'emploi d'examiner, en vertu de l'article 148, paragraphes 3 et 4, du TFUE et à la lumière des lignes directrices pour l'emploi, la mise en œuvre des politiques pertinentes des États membres, telles qu'elles sont exposées dans leurs programmes nationaux de réforme, *y compris* leurs plans pour la reprise et la résilience, de coopérer avec le comité de la protection sociale lorsqu'il y a lieu, ainsi que d'informer le Conseil de cet examen » (Conseil de l'UE 2020 : §20 ; c'est nous qui soulignons). En soulignant que les plans de reprise et de résilience font *partie* des programmes nationaux de réforme – que le Comité de l'emploi (EMCO) et le Comité de la protection sociale (CPS) ont examinés par le passé –, le Conseil EPSCO essaye clairement de marquer de son empreinte ces documents stratégiques. Par conséquent, le secrétariat de l'EMCO – qui est assuré par la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion (DG EMPL) de la Commission européenne – a profité de l'examen annuel et de la mise à jour de ses activités de surveillance multilatérale pour assurer une place à l'EMCO, en collaboration avec le CPS, dans le processus de la FRR (pour une analyse détaillée, voir Vanhercke et Verdun 2021). Il reste à voir si ces comités, et par extension le Conseil EPSCO, seront en mesure d'avoir un impact réel sur la nouvelle architecture de gouvernance.

13. Pour des États membres comme la Bulgarie et la Croatie, la contribution financière sera supérieure à 10 % du produit intérieur brut (PIB), tandis que pour au moins cinq autres pays, l'apport sera compris entre 5 et 10 %.

14. En novembre 2020, le Conseil EPSCO a appelé la Commission à « proposer des dispositifs appropriés en vue de revenir dans les meilleurs délais à un Semestre européen à part entière, y compris pour ce qui est de sa gouvernance » (Conseil de l'UE 2020 : §19). La stratégie annuelle 2022 pour une croissance durable (novembre 2021) définira le cadre de gouvernance du prochain cycle du Semestre européen, qui s'éloignera probablement du Semestre standardisé de la dernière décennie, compte tenu du fait que la FRR a une signification très différente, en termes de budget et de calendrier, selon les pays.

Le rôle du commissaire à l'Emploi et aux Droits sociaux (Nicolas Schmit) et de son administration – la DG EMPL – qui était auparavant un acteur clé du « noyau » du Semestre, composé de quatre DG de la Commission européenne (Zeitlin et Vanhercke 2018), semble avoir été considérablement élargué, en tout cas du point de vue formel. Le commissaire Schmit ne fait pas partie du comité directeur du plan de relance européen, ce qui fait que son cabinet n'a formellement pas accès au travail interne de la Commission sur ce dossier ¹⁵. Les personnes interrogées au sein de la Commission confirment toutefois que, dans la pratique, le SECGEN et la DG ECFIN travaillent en étroite collaboration avec leurs homologues de la DG EMPL – par exemple, dans les « Équipes pays RECOVER ECFIN » composées (malgré leur nom) de fonctionnaires de la Commission issus de différentes DG. La DG EMPL participe également aux réunions bilatérales « techniques » avec les États membres, même si elles sont présidées par des homologues de RECOVER ou d'ECFIN. La raison en est assez simple : les compétences d'analyse nationale de la DG EMPL (sur les questions de politique sociale et de marché du travail) sont nécessaires pour évaluer les importantes parties « sociales » des PRR des États membres. L'efficacité de ce type de coopération, et la capacité de la DG EMPL à retrouver sa voix au chapitre dans le processus, dépendront largement des procédures de mise en œuvre et de suivi *ad hoc* du PRR.

Le savoir-faire de la DG EMPL en matière de gestion de la politique de cohésion de l'UE (par le biais des Fonds européens structurels et d'investissement, ESIF) devrait donner à la direction des Affaires sociales un poids supplémentaire sur les PRR. En vertu de l'article 28 du règlement relatif à la FRR, ceux-ci sont négociés (entre la Commission et les États membres) dans un ensemble cohérent (en termes de planification et d'exécution) qui comprend, entre autres, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et les programmes opérationnels du Fonds de cohésion.

3.3 Consultation des parties prenantes dans le cadre de la FRR : le verre est-il à moitié vide ?

Les orientations initiales de la Commission européenne en matière de FRR (2020b) stipulent qu'il « sera essentiel que les États membres s'engagent dès que possible dans un large dialogue politique incluant les partenaires sociaux et toutes les autres parties prenantes concernées pour préparer leurs plans de reprise et de résilience ». La version finale du règlement relatif à la FRR va encore plus loin et exige :

« en vue de la préparation et, le cas échéant, de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience, une *synthèse du processus de consultation*, mené conformément au cadre juridique national, des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux, des organisations de la société civile, des organisations de la jeunesse et d'autres parties prenantes concernées, ainsi que de *la manière dont les contributions des parties prenantes sont prises en compte* dans le plan

15. Le comité directeur est composé des trois vice-présidents exécutifs – Margrethe Vestager, Valdis Dombrovskis et Frans Timmermans – et du commissaire à l'Économie, Paolo Gentiloni.

pour la reprise et la résilience » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : article 18 §4.q, c'est nous qui soulignons).

Ces exigences plutôt détaillées contrastent avec les termes plus généraux relatifs à la consultation des parties prenantes en vigueur pour le Semestre européen depuis 2011. Le règlement (UE) n° 1175/2011 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (Parlement européen et Conseil de l'UE 2011) stipulait que « Les parties prenantes concernées, en particulier les partenaires sociaux, devraient être associées dans le cadre du Semestre européen, sur les principales questions politiques, le cas échéant, conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux systèmes juridiques et politiques nationaux » (article 2a, §4).

La présidence allemande du Conseil de l'UE et le PE, co-législateurs du règlement relatif à la FRR, ont tous deux joué un rôle important pour garantir que les parties prenantes seraient entendues dans la FRR – du moins sur papier (entretiens MEP1, FN5). Les exigences du règlement relatif à la FRR mentionnées ci-dessus vont au-delà du règlement de 2011 relatif au Semestre à deux égards importants. Premièrement, il est demandé aux États membres non seulement de fournir « une synthèse du processus de consultation », mais aussi de rendre compte de « la manière dont les contributions des parties prenantes sont prises en compte dans le plan pour la reprise et la résilience ». Deuxièmement, alors que le règlement de 2011 ne mentionne que les « partenaires sociaux », le règlement relatif à la FRR prend en compte un groupe beaucoup plus large de parties prenantes, notamment les autorités locales et régionales, les organisations de la société civile (OSC), les organisations de jeunesse et d'autres parties prenantes concernées (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021). Nos interlocuteurs ont souligné que, même si les effets pratiques de la clause de consultation du règlement relatif à la FRR semblent jusqu'à présent très limités (notamment parce qu'elle ne constitue pas un critère d'évaluation des PRR), cette clause doit être considérée comme un important pas en avant. Elle est susceptible d'offrir une base juridique aux parties prenantes pour obtenir un rôle dans le suivi et la mise en œuvre du PRR (entretiens BUSINESS, SYNDIC1, SYNDIC2, SYNDIC3, OSC1), même si d'autres émettent de sérieux doutes à cet égard (OSC2, OSC3).

Ces exigences en matière de consultation sont « plus nombreuses que ce qui a été réalisé au cours du Semestre » (interview SYNDIC2), même si une forte opposition du Conseil et de la Commission a empêché une formulation plus forte de cette exigence. Par exemple, le règlement relatif à la FRR (art. 18 §4.q) fait référence à la consultation « conformément aux systèmes juridiques nationaux ». Si l'accent est mis sur la consultation pendant la *préparation* des PRR, en ce qui concerne leur *mise en œuvre*, un résumé du processus de consultation n'est requis que « le cas échéant ». En même temps, ils soulignent que la formulation est flexible (par exemple, la manière dont la consultation doit être organisée est laissée ouverte), ce qui permet un mélange de rapidité et d'adaptation des PRR aux différentes configurations nationales : tous les États membres n'ont pas institutionnalisé de la même manière les rôles des partenaires sociaux et des autres parties prenantes (interviews BUSINESS, COM9, SYNDIC1, SYNDIC3). La réponse à la question de savoir si cette nouvelle clause du règlement relatif à la FRR aura des

effets pratiques dépend des canaux dont disposaient déjà les partenaires sociaux et autres parties prenantes pour influencer les différentes étapes des cycles précédents du Semestre (voir Sabato 2020).

Profitant de cette nouvelle opportunité, la CES a commencé à informer ses affiliés sur les « points d'entrée » les plus appropriés pour les organisations syndicales nationales dans la FRR et a mis à jour sa « boîte à outils Semestre 2.0 » afin d'inclure un « outil de surveillance en temps réel » (RTMT – *Real Time Monitoring Tool*) permettant de suivre l'implication des syndicats dans la rédaction et la mise en œuvre des PRR¹⁶ et de dénoncer la faible place laissée aux syndicats par les gouvernements nationaux dans la rédaction des PRR (la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie ont par exemple été montrées du doigt¹⁷). Plusieurs OSC européennes (par exemple, Civil Society Europe¹⁸, le réseau ERGO¹⁹, le Réseau social européen (RSE²⁰) et Eurodiaconia²¹) ont adopté une approche similaire : ils ont produit des notes d'orientation à destination de leurs membres et partenaires nationaux, afin d'améliorer leur compréhension de la FRR et des procédures à suivre, et d'encourager leur participation proactive. L'implication de ces OSC européennes elles-mêmes dans le processus de la FFR semble toutefois avoir été minimale : « notre consultation a été inexistante, *ad hoc* par endroits, parfois forte mais le plus souvent faible » (entretien OSC1). Une autre personne interrogée confirme cet avis : « au niveau de l'UE, je ne pense pas qu'il y ait eu un quelconque engagement avec la société civile [...]. Je ne pense pas qu'il y ait même eu une tentative de prétendre que nous étions impliqués » (entretien OSC2). Ce point de vue est confirmé par un autre répondant issu de la société civile : « la Commission n'a participé aux réunions que lorsque nous avons frappé à la porte pour faire part des préoccupations de nos membres. Il semble qu'elle souhaitait obtenir des informations de la part de nos membres pour savoir si [et comment] ils étaient impliqués dans le processus national de la FRR » (entretien OSC3).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le manque d'implication des OSC dans la FRR : le calendrier serré, la mise à l'écart relative de la DG EMPL combinée au manque de liens bien établis (surtout par rapport aux acteurs syndicaux et patronaux) avec le SECGEN et ECFIN, et les nombreux changements de procédure survenus dans le cycle du Semestre 2021. D'autres facteurs explicatifs sont à chercher dans le fait que le dialogue social a des fondations institutionnelles plus solides que le dialogue civil, et dans la capacité limitée (ressources humaines) des OSC à s'engager de manière significative dans le

16. Real Time Monitoring Tool (RTMT) de la CES : <https://est.etuc.org/index.php>. La CES a dressé une première liste de pays où, sur la base de l'expérience du Semestre, les syndicats risquent de ne pas être impliqués dans la FRR. La CES soutiendra activement ces pays.

17. Site Internet de la CES sur la reprise et l'investissement : https://est.etuc.org/?page_id=42

18. Notes d'orientation pour les organisations de la société civile afin qu'elles s'engagent auprès des autorités nationales dans la préparation des plans nationaux de relance et de résilience de l'UE, décembre 2020. https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2021/01/Guidance-Note-for-CSOs-to-engage-with-the-National-Recovery-and-Resilience-Plans_updated-1.pdf.

19. <https://ergonetwork.org/2021/02/support-note-on-engaging-with-the-national-recovery-and-resilience-plans-nrrps-2021/>.

20. Le RSE a remplacé son groupe de référence relatif au Semestre par un groupe de travail sur le financement de l'UE et a organisé des réunions entre ses membres et la Commission européenne : l'idée était d'impliquer la Commission de cette manière, compte tenu de son intérêt à découvrir ce qui se passe au niveau national.

21. <https://www.eurodiaconia.org/2021/05/national-recovery-and-resilience-plans-where-are-the-roma/>

processus. En outre, le processus de planification des PRR s'est déroulé principalement au niveau national, ce qui a donné moins de chances de s'exprimer aux organisations de coordination au niveau de l'UE (entretiens OSC1, OSC2, OSC3).

Le délai entre la première formulation des PRR et leur soumission officielle (à partir d'avril 2021) a-t-il effectivement ouvert une fenêtre d'opportunité aux acteurs sociaux et économiques pour s'engager sur le contenu des projets de PRR ? La CES (2021) a déjà annoncé que, malgré les progrès formels réalisés, elle continuera à plaider en faveur d'une règle contraignante pour des consultations plus structurées, en vue de la réforme tant attendue de la gouvernance économique de l'UE. Comme l'ont souligné plusieurs personnes interrogées, le processus de consultation a été largement déterminé par la culture de consultation des partenaires sociaux (du moins dans certains États membres), et dans une moindre mesure des OSC (entretiens FN5, OSC1, OSC2, OSC3). Cette situation s'explique en partie par le fait que ces consultations se sont déroulées dans un contexte de « gestion de crise » où la rapidité d'action pour faire face aux conséquences de la pandémie était de la plus haute importance.

L'implication des acteurs sociaux nationaux dans le cycle du Semestre 2021 et, par conséquent, leur impact global sur la FRR seront très probablement limités. S'appuyant sur une enquête menée à l'échelle de l'UE en janvier 2021, le Comité économique et social européen (CESE) a conclu que des processus formels de consultation des partenaires sociaux et des OSC sur les PRR avaient effectivement eu lieu : si certains mécanismes étaient nouveaux, « certains États membres ont également recouru aux mécanismes mis en place à des fins de consultation dans le cadre de la procédure ordinaire du Semestre européen » (§4.1.2)²². Le CESE a estimé que, dans la plupart des États membres, les processus de consultation des acteurs sociaux « sont loin d'être satisfaisants au regard des revendications justifiées de la société civile et même au regard des dispositions du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience » (CESE 2021, §5.1), même s'il reconnaît « les progrès accomplis par rapport aux procédures habituelles du Semestre européen » (*ibid.*, §1.8). Sans surprise, le rapport du CESE constate également que « la participation des partenaires sociaux se déroule sur une base plus structurée, institutionnalisée et permanente alors qu'en revanche, les autres organisations de la société civile sont consultées de manière ad hoc et informelle » (*ibid.*, §4.2.1), même si certaines OSC nationales proactives (pour la plupart de grande taille) (par exemple en Italie, au Portugal et en Espagne) se sont présentées comme des réceptacles des fonds, obtenant un financement important de la FRR (entretien avec OSC2, OSC3). Dans un avis conjoint, l'EMCO et le CPS (2021 : 14) ont également reconnu que « des préoccupations importantes subsistent en ce qui concerne les aspects pratiques de la consultation des partenaires sociaux en termes de transparence, d'opportunité et de pertinence, ainsi qu'en ce qui concerne son impact réel sur l'élaboration des politiques ».

22. Les mécanismes prennent notamment la forme de la soumission de propositions écrites, de réunions de haut niveau avec les ministres responsables, de l'évaluation de questionnaires spécifiquement conçus et renvoyés et de débats en table ronde entre des représentants du gouvernement et les OSC (CESE 2021 : §4.1.2).

Sur la base des évaluations des PRR par la Commission, une récente analyse « approfondie » de la participation des parties prenantes ²³ produite par le PE (2021) a confirmé que tous les États membres ont entrepris une consultation publique, au moins dans une certaine mesure, pendant la phase de préparation de leur PRR. Toutefois, l'intensité et l'ampleur de cette consultation varient considérablement. Les documents de travail des services de la Commission (STW – *Staff Working Document*) relatifs aux PRR nationaux montrent que de nombreux États membres (dont l'Autriche, la Belgique, la Tchéquie, l'Allemagne, la France, Chypre, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Portugal, la Grèce, la Croatie et la Slovaquie) ont fait état d'un processus de consultation assez large. Le nombre d'États membres qui mentionnent que les propositions spécifiques des parties prenantes sont traduites dans les PRR est cependant moindre (voir toutefois l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque, Chypre, la Lettonie, le Portugal et la Slovaquie).

Les résultats préliminaires de la recherche en cours d'Eurofound (2021 et 2022) sur l'effectivité de l'implication des partenaires sociaux nationaux (c'est-à-dire leur consultation en temps utile et de manière significative) dans le dialogue social n'incitent pas à un trop grand optimisme : de manière générale, la participation des partenaires sociaux à la rédaction des PRR a été faible ²⁴ dans de nombreux États membres, même dans les pays dotés de structures sociales solides. Les partenaires sociaux n'ont été que marginalement impliqués en Autriche, par exemple (Templ 2021). Sur la base d'entretiens (menés par le réseau d'experts nationaux d'Eurofound, principalement entre mai et juillet 2021) avec pas moins de 143 représentants des partenaires sociaux et des gouvernements nationaux ²⁵, l'agence européenne n'a évalué positivement la qualité²⁶ de la participation que dans les pays nordiques, en Belgique, en Tchéquie et en Espagne et (dans une moindre mesure) en Bulgarie, à Chypre et en France. Tous les autres pays n'ont enregistré qu'une participation de « faible qualité » de la part des partenaires sociaux, marquée par des lacunes et des insuffisances en matière de rapidité et d'utilité (manque de feedback) de la consultation au cours de ce cycle exceptionnel de 2021 : structure complexe de la FRR ; autorité nationale différente en charge du processus ; diversité des mécanismes, y compris les plateformes de consultation électronique (Eurofound 2021 ; pour une analyse détaillée de la nécessité d'une participation de qualité à la FRR, voir Vanhercke *et al.* (2021).

-
23. Définis comme les organes compétents au niveau de l'UE, les autorités nationales, régionales et locales compétentes, les partenaires sociaux, les OSC, les organisations de jeunesse et les autres parties prenantes concernées, conformément au règlement relatif à la FRR.
 24. Eurofound a examiné la participation spécifique des partenaires sociaux à 217 mesures politiques pertinentes dans les PRR nationaux.
 25. Entretiens avec 60 représentants syndicaux, 48 représentants d'organisations patronales et 35 représentants du gouvernement.
 26. La qualité de la participation est mesurée à l'aide de quatre indicateurs principaux basés sur les évaluations des partenaires sociaux et des autorités nationales : a) le temps alloué à la consultation ; b) le degré de consultation, entendu comme la possibilité pour les partenaires sociaux de contribuer à l'élaboration du PRR et de recevoir un retour de la part du gouvernement ; c) l'égalité entre les deux bancs des partenaires sociaux lors de la consultation ; et d) la transparence et la visibilité des contributions apportées par les partenaires sociaux, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les PRR incluent un résumé du processus de consultation et des points de vue des partenaires sociaux.

Plusieurs des représentants syndicaux interrogés dans le cadre de cette étude ont néanmoins dit avoir le sentiment que les fonctionnaires européens (des différentes DG de la Commission européenne) étaient en fait plus réceptifs qu'auparavant aux questions sociales et aux opinions des acteurs sociaux. Ces consultations ont eu lieu à différents niveaux de la Commission européenne – du plus haut niveau (les commissaires eux-mêmes) aux responsables des bureaux nationaux (entretien COM9). Un représentant syndical a estimé qu'il était « difficile de se souvenir d'un tel niveau d'implication des hauts fonctionnaires de la Commission auparavant, dans un cycle du Semestre ou une réunion physique » (entretien SYNDIC3). Plusieurs ont souligné que ce changement a commencé sous la Commission Juncker (voir également Sabato 2020). La culture des réunions en ligne qui a marqué la période 2020-2021 a encore facilité l'accès et les consultations – avec un plus large éventail de DG de la Commission européenne et davantage de hauts fonctionnaires. Cette situation a été mise à profit par les représentants des partenaires sociaux (entretiens BUSINESS, COM9, SYNDIC1, SYNDIC2, SYNDIC3). Il convient toutefois de noter que plusieurs de nos interlocuteurs ont suggéré que ces efforts de sensibilisation et ces réunions manquaient souvent de contenu réel et n'impliquaient pas les OSC consultées lors des précédents cycles du Semestre (entretiens OSC1, OSC1, CS02, CS03).

En d'autres termes, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir que cette participation se traduise en pratique opérationnelle et ne soit pas simplement « une sorte de rituel » (entretien SYNDIC2 ; Moschella 2020 : 20-21). Reste à savoir si et comment les acteurs sociaux s'impliqueront dans le suivi et la mise en œuvre de la FRR. Il convient de noter que, selon le Parlement européen (2021 : 3), plusieurs États membres (par exemple, le Danemark, l'Irlande, la Croatie, le Luxembourg et l'Autriche) n'ont fourni aucune information sur la manière dont les parties prenantes seraient impliquées ou consultées pendant la mise en œuvre de la FRR. Seuls quelques États membres (par exemple, la Belgique, Chypre et la Grèce) ont pris l'engagement général de maintenir les contacts avec les partenaires sociaux et la société civile pendant la phase de mise en œuvre. Le Parlement européen aura donc un rôle important à jouer à cet égard, notamment dans le cadre du nouveau « dialogue sur la reprise et la résilience » qui se tient tous les deux mois entre le PE et les commissaires Dombrovskis et Gentiloni : cela permettra d'impliquer fréquemment le PE dans le processus, même si le dialogue n'accorde aucun pouvoir contraignant au PE.

4. Carottes et bâtons : durcir le Semestre ?

Le lien entre la FRR et le Semestre est susceptible de donner une importance nouvelle à ce dernier. Il se pourrait bien, en effet, que sa nature change fondamentalement : de structure non contraignante de coordination des politiques, il pourrait se transformer en un puissant instrument d'orientation des économies des États membres (Crum 2020 ; van der Veer 2022 ; D'Erman et Verdun 2022). Comme pour le cadre de gouvernance de la FRR, l'appropriation nationale du Semestre pourrait être renforcée en permettant aux États membres d'identifier les objectifs, les étapes et les calendriers pertinents par rapport auxquels les efforts de mise en œuvre seront évalués et en offrant des incitations financières pour les réformes structurelles (c'est-à-dire les réformes mentionnées dans

les CSR). Ces évolutions pourraient accroître la mise en œuvre des CSR, dans la mesure où celles-ci seraient prises plus au sérieux par les États membres et les parties prenantes (entretiens COM9, SYNDIC2, FN6, MEP1 ; voir également Moschella 2020 ; Wieser 2020).

Vu que le nombre total de CSR sociales (implicites et explicites) pour la période 2020-2021 est le plus élevé jamais enregistré (environ 80 % de plus que d'habitude²⁷), ce lien avec les PRR devrait, en principe, fournir à la Commission et aux parties prenantes nationales une nouvelle occasion de manier les « bâtons » des CSR passées et les « carottes » d'un financement important – également en matière de politiques sociales et de marché du travail. La FRR « revalorise » ainsi le Semestre, en ce sens qu'elle offre des incitants financiers en échange d'un ensemble cohérent d'investissements publics et de réformes (potentiellement douloureuses), donnant ainsi aux gouvernements européens des moyens supplémentaires pour surmonter la résistance institutionnelle nationale face aux outils et recommandations du Semestre. Le syndicat allemand DGB a récemment fait état de son impression qu'avec les nouvelles règles, semblait s'appliquer le principe « argent contre réformes », ce qui pourrait encore exacerber le ressenti d'un manque de légitimité de la gouvernance économique de l'UE (DGB 2021).

Le suivi de la mise en œuvre des PRR est coordonné conjointement par la task force Reprise et résilience (RECOVER) au sein du Secrétariat général et de la DG ECFIN. En outre, la DG REFORM²⁸ nouvellement créée fournit – aux États membres qui en font la demande – un soutien technique approfondi pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PRR, notamment en encourageant la transposition à plus grande échelle des politiques existantes et l'échange de bonnes pratiques entre les États membres et au sein de ceux-ci (entretiens COM8, COM11). *Ces organismes disposent-ils des capacités techniques et des ressources humaines nécessaires pour assurer le suivi et la mise en œuvre, compte tenu également du risque de pressions politiques sur la Commission ?* La pression à convenir du caractère positif de la mise en œuvre est en effet susceptible d'être importante (Wieser 2020 : 8). Vu que l'EMCO, le CPE et le CPS sont devenus des acteurs clés dans le suivi, l'examen et l'évaluation des réformes nationales dans le cadre du Semestre (Zeitlin et Vanhercke 2018), il semblerait important de les inclure dans le suivi, aux côtés du Comité économique et financier (CEF). Ils pourraient aider la Commission dans sa tâche de suivi des étapes et des objectifs des PRR (notamment en jugeant si des progrès suffisants ont été réalisés pour justifier un paiement).

Les analystes ont mis en garde contre une précipitation inutile des PRR, qui risquerait d'entraîner un gaspillage et une mauvaise orientation des investissements à long terme : les bons projets sont difficiles à trouver rapidement, et les gouvernements nationaux ont une capacité limitée à canaliser de très grandes quantités d'investissements publics (Alcidi *et al.* 2020 ; Alcidi et Corti, ce volume). L'examen des dépenses et des plans de réforme est loin d'être apolitique et ne peut donc pas se faire de manière mécanique. Selon

27. La prolifération des CSR sociales constitue probablement un effet de la réaction de la Commission européenne à la crise socio-économique déclenchée par Covid-19 (Rainone 2020 : 4).

28. En janvier 2020, la DG REFORM a repris le mandat précédemment exercé par le service d'appui à la réforme structurelle créé en 2015 au sein du SECGEN.

l'un des répondants, en finançant certains investissements et réformes, et pas d'autres, l'UE se glisse « dans la peau » des États membres, ce qui peut être « extrêmement compliqué » à gérer (entretiens COM5, COM6). En l'absence d'un mandat de négociation clair, le risque existe que l'UE se retrouve prise dans les débats politiques nationaux – surtout lorsque la conditionnalité des réformes (c'est-à-dire les réformes exigées pour obtenir des prêts ou des subventions) est appliquée à des domaines politiques sensibles –, alors qu'elle ne peut pas rendre compte des conséquences des réformes.

Malgré la date butoir de fin avril 2021, tous les États membres n'avaient pas soumis leurs plans de reprise et de résilience fin 2021²⁹. Les premières évaluations de ces plans (en termes de contribution aux dépenses « vertes », « numériques » et « autres ») ne sont de plus pas faciles à effectuer, car ces plans diffèrent considérablement (voir par exemple Darvas *et al.* 2021). La Commission européenne a néanmoins indiqué qu'elle ferait preuve de souplesse : les États membres auront jusqu'à la mi-2022 pour soumettre leurs plans. Si le calendrier de 2021 a été aligné, ce « cycle exceptionnel » (Commission européenne 2021b) devrait prendre fin lorsque la croissance économique reviendra à la normale. Les institutions de l'UE devront donc décider comment réintroduire leurs délais et procédures habituelles et marquer ainsi la fin progressive de la période exceptionnelle – même si les *Perspectives de l'économie mondiale* publiée par le FMI en automne continuent à évoquer « l'emprise continue de la pandémie sur la société mondiale » (FMI 2021 : xii). À supposer que les choses reviennent à une relative normalité, les spécialistes commencent en effet à se demander quel rôle pourraient jouer les parlements nationaux à l'avenir (Bekker 2021 ; Woźniakowski *et al.* 2021).

Conclusion

Ce chapitre a évalué la gouvernance socio-économique de l'UE en réponse à la crise du Covid-19, en particulier la création et le fonctionnement de la facilité pour la reprise et la résilience. Bien que la nouveauté ait consisté à attirer de nouveaux fonds sur les marchés financiers, des structures institutionnelles plus anciennes ont également été déployées. Pour gérer la FRR, le Conseil européen a utilisé certaines des structures institutionnelles existantes, à savoir le budget de l'UE ainsi que le Semestre. Nous pensons que ce dernier a servi de base, en partie en raison de ses caractéristiques « Boucles d'or » (*ni trop souple ni trop dur*). Nous avons découvert que les acteurs de l'UE ne voulaient pas réinventer la roue, puisque le Semestre faisait déjà ce que la Commission et les États membres de l'UE voulaient faire à l'avenir, à savoir fournir des évaluations et des recommandations annuelles – en les reliant aux CSR précédentes. Lors de la décision de s'appuyer sur cet instrument de coordination des politiques macroéconomiques, il n'a pas semblé important que nombre d'évaluations du Semestre soulignent la faible application des CSR.

29. Les Pays-Bas ont différé la présentation de leurs plans en raison des négociations en cours sur la coalition gouvernementale, tandis que la Bulgarie les a présentés avec beaucoup de retard.

Nous avons également analysé dans quelle mesure le lien entre la FRR et le Semestre était susceptible de modifier fondamentalement ce dernier – compte tenu de la création d’un budget beaucoup plus important. Nous avons examiné le chemin qui a mené à la FRR, y compris son lien avec le Semestre. En ce qui concerne les acteurs impliqués, nous estimons qu’au départ, il existait un risque sérieux que les acteurs institutionnels de l’UE et les acteurs sociaux perdent une partie de l’importance acquise précédemment dans le cadre du Semestre. Leur rôle n’a pas été considéré comme acquis lors du lancement de la FRR : dans les premières phases, l’accent a été mis sur la rapidité et donc sur la réduction du nombre d’acteurs impliqués. De la fin 2020 à l’été 2021, une fois l’urgence immédiate passée, certains de ces acteurs ont réussi à reprendre leur place dans une architecture en évolution. Les acteurs sociaux institutionnels de l’UE (la DG EMPL, le Conseil EPSCO et ses comités consultatifs), qui étaient restés en position, prêts à intervenir à la première occasion, ont progressivement recommencé à adopter les pratiques des Semestres précédents. Ce résultat confirme que les processus de gouvernance du Semestre continuent à offrir une variété d’opportunités et de ressources pour permettre à des groupes d’acteurs en conflit d’agir stratégiquement, notamment dans le but de remodeler les équilibres de pouvoir préexistants (Zeitlin et Vanhercke 2018 : 169).

Les fonctionnaires européens étaient également disposés à s’engager avec les partenaires sociaux (des deux bords) en profitant des possibilités de réunions en ligne offertes par la pandémie. Nous avons par ailleurs défendu l’idée que si le Parlement européen a obtenu d’importantes modifications de fond du règlement relatif à la FRR, il reste exclu de la gouvernance du mécanisme (Vanhercke *et al.* 2021). Les OSC de l’UE sont toutefois restées largement à l’écart du processus de la FRR. De même, dans la plupart des États membres, la consultation des parties prenantes nationales (partenaires sociaux et OSC) a été insuffisante. Pour expliquer le peu d’efficacité de la consultation, nous avançons l’absence d’exigences détaillées dans le processus de consultation, combinée au changement de pilotage de la FRR, même au sein des pays qui avaient établi des voies de consultation dans le cadre du Semestre européen.

Cette recherche atteste que le recours accru aux « carottes » et aux « bâtons » est susceptible d’accroître l’efficacité du Semestre dans la mesure où il se transforme en une « modalité durcie de gouvernance souple ». Les évaluations antérieures du Semestre font état d’un manque d’application des CSR, en partie en raison de leur caractère exécutoire limité. Le fait d’intégrer fermement la FRR dans le cadre du Semestre et de recourir davantage à la carotte et au bâton pourrait donc renforcer considérablement l’efficacité du Semestre. Malgré ce potentiel accru du Semestre, les États membres ont aussi gagné en opportunités. L’utilisation des programmes de réforme nationaux et les programmes de stabilité et de convergence leur permet de chercher à obtenir un soutien pour des besoins nationaux spécifiques. Enfin, en ce qui concerne la répartition interinstitutionnelle du pouvoir, on ne sait pas encore qui gagnera ou perdra finalement le plus en termes d’influence. Il se peut que le Semestre devienne plus efficace en raison des changements provoqués par la tentative d’intégrer la FRR dans le mode de gouvernance par ailleurs souple qu’était Semestre avant le début de la pandémie de Covid-19.

Ces changements dynamiques sont encore plus importants à l'heure où la Commission européenne a annoncé la relance du Semestre européen avec le cycle 2022. Cette nouvelle utilisation du Semestre comprend le paquet d'automne « standard » (y compris la stratégie annuelle 2022 pour une croissance durable (ASGS) et la proposition de la Commission de rapport conjoint sur l'emploi 2022), la reprise de la publication des rapports nationaux « simplifiés », les recommandations spécifiques par pays couvrant les défis émergents non couverts par les PRR, et les nouveaux programmes nationaux de réforme semestriels, qui intègrent les rapports sur les PRR et le SEDS. La stratégie annuelle 2022 de croissance durable (ASGS) définit le cadre de gouvernance du prochain cycle du Semestre européen. On ne peut qu'espérer qu'elle contiendra les orientations nécessaires aux États membres, permettant aux acteurs sociaux d'occuper leur place légitime dans la FRR, au lieu de devoir s'y faufiler par la porte dérobée du Semestre européen.

Références

- Agence Europe (2021) Quelque 30% de l'enveloppe financière de la Facilité européenne pour la reprise et la résilience sont fléchés sur des dépenses sociales, Bulletin quotidien Europe, 12781, 2 septembre. <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12781/13>
- Alcidi C., Gros D. et Corti F. (2020) Who will really benefit from the Next Generation EU funds?, CEPS Policy Insight, Bruxelles, CEPS, 5 octobre 2020.
- Bekker S. (2021) The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?, *Politics and Governance*, 9 (3), 175-185. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/4290>
- Bokhorst D. (2022) The influence of the European Semester: case study analysis and lessons for its post-pandemic transformation, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (1), 101-107, janvier 2022. DOI 10.1111/jcms.13266
- CES (2021) ETUC position on the assessment of the Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility. A first step toward a People's Recovery (adopted), 15 février. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-assessment-regulation-establishing-recovery-and-resilience-facility-first>
- CESE (2021) Participation de la société civile organisée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience – Ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, Résolution du Conseil économique et social européen, Document EESC-2021-00693-00-00-RES-TRA (FR). <https://www.eesc.europa.eu/fr/documents/resolution/involvement-organised-civil-society-national-recovery-and-resilience-plans-what-works-and-what-does-not>
- Commission européenne (2020a) Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, COM (2020) 575 du 17 septembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0575>
- Commission européenne (2020b) Document de travail des services de la Commission. Orientations à l'intention des États membres. Plans pour la reprise et la résilience, SWD (2020) 205. Part 1/2, 17 septembre 2020. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD\(2020\)205_0/de00000000002324](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD(2020)205_0/de00000000002324)
- Commission européenne (2020c) Recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, COM (2020) 746 du 18 novembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52020DC0746>

- Commission européenne (2020d) 2020 Semestre européen : recommandations par pays, COM (2020) 500 final du 20 mai 2020.
- Commission européenne (2021a) Commission Staff Working Document. Guidance to Member States. Recovery and resilience plans, SWD (2021) 12 du 22 janvier 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf
- Commission européenne (2021b) Modifications apportées au cycle du Semestre européen 2021. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_fr
- Commission européenne (2021c) Commission Staff Working Document. Analysis of the recovery and resilience plan of Latvia. Accompanying the document Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Latvia, SWD (2021) 162 final/2 du 2 juillet 2021.
- Conseil de l'UE (2020) Conclusions du Conseil concernant le Semestre européen 2021: la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable - aspects sociaux et liés à l'emploi, 13246/20, 23 novembre.
- Conseil européen (2020) Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020). Conclusions, Bruxelles, 21 juillet 2020, EUCO 10/20. <https://www.consilium.europa.eu/media/45125/210720-euco-final-conclusions-fr.pdf>
- Corti F. et Núñez Ferrer J. (2021) Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. CEPS, 2 avril 2021. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/steering-and-monitoring/>
- Corti F., Núñez Ferrer J., Ruiz de la Ossa T. et Regazzoni P. (2021) Comparing and assessing recovery and resilience plans. Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia, Recovery and Resilience Reflection papers, Bruxelles, CEPS, 5, septembre 2021.
- Cour des comptes européenne (2020) Avis N° 6/2020 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience [COM(2020) 408], JO C 350/1 du 20 octobre 2020, 1-28.
- Crum B. (2020) How to provide political guidance to the Recovery and Resilience Facility?, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651371/IPOL_IDA\(2020\)651371_EN.pdf?mc_cid=ca126568b6&mc_eid=%5bUNIQID%5d](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651371/IPOL_IDA(2020)651371_EN.pdf?mc_cid=ca126568b6&mc_eid=%5bUNIQID%5d)
- Darvas Z., Domínguez-Jiménez M., Idé Devins A., Grzegorzczak M., Guetta-Jeanrenaud L., Hendry S., Hoffmann M., Lenaerts K., Schraepen T., Tzaras A., Vorsatz V. et Weil P. (2021) European Union countries' recovery and resilience plans, Bruegel datasets, dernière mise à jour le 28 septembre. <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>
- D'Erman V., Schulz D., Verdun A. et Zagermann D. (2022) The European Semester in the North and in the South: Domestic politics and the salience of EU-induced wage reform in different growth models, JCMS: Journal of Common Market Studies, 60 (1), 21-39, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13274
- D'Erman V. et Verdun A. (2022) Introduction to Special Issue 'Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis', JCMS: Journal of Common Market Studies, 60 (1), 3-20, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13276
- DGB (2021) Frische Mittel mit alten Methoden: neue EU-Wirtschaftspolitik (by Dominika Biegon, Christel Degen and Susanne Wixforth), Deutscher Gewerkschaftsbund, 4 avril.

- Eihmanis E. (2021) Latvia and the European Union, in Laursen F. (dir.) The Oxford Encyclopedia of European Union Politics, Oxford University Press, Oxford.
- Eihmanis E. (2018) Cherry-picking external constraints: Latvia and EU economic governance, 2008–2014, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 231–249. DOI: 10.1080/13501763.2017.1363267
- EMCO et CPS (2021) Avis du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale sur le cycle 2021 du Semestre européen, Document 9147/21, Comité de l'emploi et Comité de la protection sociale, Bruxelles, 4 juin 2021.
- Eurofound (2022) The involvement of national social partners in the Recovery and Resilience Plans, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (à paraître).
- Eurofound (2021) Involvement of social partners in the Recovery and Resilience Plans, PowerPoint presentation Ricardo Rodriguez Contreras, Research Manager, EMCO Social Dialogue review, 19 novembre 2021.
- Fabbrini F. (2022) The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU Beyond the Pandemic, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (1), 186–203, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13271
- FMI (2021) Perspectives de l'économie mondiale, Fonds monétaire international, Washington DC, 12 octobre 2021.
- Haas J.S., D'Erman V., Schulz D.F. 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), 327–344. DOI: 10.1080/07036337.2020.1730356
- Hagelstam K., Dias C., Angerer J. et Zoppè A. (2019) The European Semester for Economic Policy Coordination: A Reflection Paper, paper prepared for the European Parliament. Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624440/IPOL_STU\(2019\)624440_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624440/IPOL_STU(2019)624440_EN.pdf)
- Howarth D. et Quaglia L. (2021) Failing forward in Economic and Monetary Union: explaining weak Eurozone financial support mechanisms, *Journal of European Public Policy*, 28 (10), 1555–1572. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954060
- Lofven S. (2020) Frugal four warn pandemic spending must be responsible, *Financial Times*, 16 juin 2020.
- Moschella M. (2020) What role for the European Semester in the recovery plan? Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies, PE 651.377-novembre 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA\(2020\)651377_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA(2020)651377_EN.pdf)
- Mure E. (1831/2010) The Story of the Three Bears, Toronto Public Library.
- Parlement européen (2021) Recovery and Resilience Plans: stakeholders' involvement. In-depth Analysis, Economic Governance Support Unit (EGOV). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689453/IPOL_IDA\(2021\)689453_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689453/IPOL_IDA(2021)689453_EN.pdf)
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2011) Règlement (UE) N° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) N° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 306 du 23 novembre 2011, 12–24. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:fr:PDF>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2021) Règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience du 12 février 2021, JO L 57 du 18 février 2021, 17–75.

- Pilati M. (2021) National Recovery and Resilience Plans: Empowering the green and digital transitions?, Discussion Paper, EPC, 27 avril 2021. <https://www.epc.eu/en/Publications/National-Recovery-and-Resilience-Plans-Empowering-the-green-and-digit-3e58f0>
- Rainone S. (2020) An overview of the 2020–2021 country-specific recommendations (CSRs) in the social field. The impact of Covid-19, Background analysis 2020.01, Bruxelles, ETUI.
- Sabato S. (2020) Opening up the European Semester? Trade unions between 'Brussels' and domestic politics, Final report of the INVOTUNES project, Bruxelles, OSE, février 2020.
- Schout A. (2021) Europese integratie en Europese samenwerking: als meer van hetzelfde niet werkt (translated EN version 'European integration and European cooperation. From legal towards administrative subsidiarity'). Speech delivered upon the acceptance of a Special Chair at Radboud University Nijmegen, 25 février 2021.
- Social Platform (2020a) Open letter to the European Commission - Call to reinforce the social dimension of the European Semester, the Recovery and Resilience Facility and the National Recovery and Resilience Plans, Social Platform, Bruxelles. <https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/Call-to-reinforce-the-social-dimension-of-the-European-Semester-the-RRF-and-the-NRRP.pdf>
- Social Platform (2020b) Socialising the European Semester: analysis of the 2020 and 2021 cycles and recommendations for the future, Social Platform, Bruxelles. <https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2020/11/Social-Platform-2020-Semester-process-analysis-final-1.pdf>
- Templ N. (2021) Intervention during the webinar organised by the European Trade Union Institute (ETUI), the Austrian Chamber of Labour (AK EUROPA), the European Social Observatory (OSE) and ÖGB Europabüro, 7 septembre. <https://www.etui.org/events/recovery-and-resilience-facility-have-social-actors-been-sidelined>
- van der Veer R. (2022) Walking the tightrope: Politicisation and the Commission's enforcement of the SGP, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (1), 81–100, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13272
- Vanhercke B. et Verdun A. (2021) The Recovery and Resilience Facility: have social actors been sidelined?, Policy Brief 08/2021-Economic, AK EUROPA, 6 septembre.
- Vanhercke B. et Verdun A. (2022) The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic policy coordination and the Recovery and Resilience Facility, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (1), 204–223, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13267
- Vanhercke B. et Verdun A. avec Atanasova A., Spasova S. et Thomson M. (2021) From the European Semester to the Recovery and Resilience Facility: some social actors are (not) resurfacing, ETUI Working paper 2021.13, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/publications/european-semester-recovery-and-resilience-facility>
- Verdun A. (2022) The Greatest of the Small? The Netherlands, the New Hanseatic League and the Frugal Four, *German Politics*. DOI 10.1080/09644008.2021.2003782 / FGRP-2020-0052
- Verdun A. et Zeitlin J. (2018) Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socio-economic governance in theory and practice, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 137–148.
- Vesan P., Corti F. et Sabato S. (2021) The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: from the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic, *Comparative European Politics*, 19, 277–295. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00227-0>

- Wieser T. (2020) What Role for the European Semester in the recovery plan?, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL_IDA\(2020\)651368_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL_IDA(2020)651368_EN.pdf)
- Woźniakowski T., Maatsch A. et Miklin E. (2021) Rising to a Challenge? Ten Years of Parliamentary Accountability of the European Semester, *Politics and Governance*, 9 (3), 96-99. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4690>
- 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.

Tous les liens ont été vérifiés le 22 octobre 2021.

Citer ce chapitre : Verdun A. et Vanhercke B. (2022) Le Semestre permet-il à certains acteurs sociaux d'entrer subrepticement dans la relance européenne ?, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

Annexe

Détail des entretiens

Ce chapitre s'appuie sur une analyse documentaire approfondie ainsi que sur 32 entretiens semi-structurés de haut niveau menés entre octobre 2020 et novembre 2021. Nous avons mené cinq entretiens avec deux répondants (plutôt qu'un seul) et cinq entretiens de suivi avec les mêmes répondants (réalisés au début et à la fin de cette période d'un an). Comme on peut le voir dans le tableau ci-après, la plupart d'entre eux occupent des postes à responsabilité (tels que directeur, président, secrétaire confédéral, chef d'unité, conseiller principal ou rapporteur) dans leur organisation. Les entretiens ont duré 45 minutes en moyenne, avec une fourchette de 35 à 80 minutes.

Les personnes interrogées travaillent dans différentes directions générales (DG) de la Commission européenne (DG ECFIN, EMPL, REFORM et SECGEN) et au cabinet du commissaire Nicolas Schmit, ainsi que dans des organisations européennes de partenaires sociaux : BusinessEurope, la Confédération européenne des syndicats (CES) et la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP). D'autres personnes interrogées ont des rôles institutionnels au sein du Parlement européen (en tant que (co-)rapporteur), du Comité économique et social européen (CESE), du Comité de l'emploi (EMCO), du Comité de la protection sociale (CPS), des administrations nationales (emploi ou affaires sociales) ou de la représentation permanente de leur pays auprès de l'UE.

Tous les entretiens ont eu lieu par le biais de programmes de visioconférence en ligne (par exemple, Teams, Zoom), la plupart étant menés conjointement par les deux auteurs. Nombre d'entre eux ont été enregistrés (après accord de la personne interrogée) et transcrits. Chaque entretien a reçu un code spécifique, auquel nous faisons référence dans le corps du texte. Nous avons utilisé des abréviations pour refléter l'appartenance institutionnelle générale des personnes interrogées, tout en garantissant l'anonymat. Les abréviations sont les suivantes : BUSINESS (BusinessEurope), COM (Commission européenne), OSC (Organisation de la société civile), CESE (Comité économique et social européen), EMCO (Comité de l'emploi), SYNDIC (Représentants des syndicats européens), MEP (Député européen), FN (Fonctionnaire national) et CPS (Comité de la protection sociale).

Tableau A1 Détail des entretiens (par ordre chronologique)

N°	Appartenance institutionnelle	Position	Date	Code
1.	Comité de l'emploi (EMCO)	Membre	20/10/2020	EMCO1
2.	DG EMPL, Commission européenne	Chef d'unité	21/10/2020	COM1
3.	Confédération européenne des syndicats (CES)	Responsable de la politique institutionnelle	23/10/2020	SYNDIC1
4.	Service public fédéral Sécurité sociale, Belgique	Conseiller	28/10/2020	FN1 (fonctionnaire national)
5.	DG EMPL, Commission européenne	Responsable des politiques	17/11/2020	COM2
6.	DG ECFIN, Commission européenne	Conseiller	18/11/2020	COM3
7.	Parlement national néerlandais	Conseiller européen	9/12/2020	FN2
8.	Eurogroupe	Ancien président	26/01/2021	FN3
9.	Cabinet du commissaire européen Nicolas Schmit	Membre	12/02/2021	COM4
10.	DG ECFIN, Commission européenne	Conseiller	5/03/2021	COM5
11.	Confédération européenne des syndicats (CES)	Secrétaire confédéral Responsable de la politique institutionnelle	10/03/2021	SYNDIC2
12.	DG ECFIN, Commission européenne	Directeur	17/03/2021	COM6
13.	Comité de l'emploi (EMCO)	Membre, Secrétaire	18/03/2021	EMCO2
14.	Comité de protection sociale (CPS)	Membre	01/04/2021	CPS1
15.	Union européenne des services publics (FSESP)	Responsable des politiques	11/05/2021	SYNDIC3
16.	DG EMPL, Commission européenne	Chef d'unité	17/05/2021	COM7
17.	BusinessEurope	Directeur	21/05/2021	BUSINESS
18.	Parlement européen	Membre	25/05/2021	MEP1
19.	DG REFORM, Commission européenne	Chef d'unité	09/06/2021	COM8
20.	Task Force sur la reprise et la résilience (RECOVER), Secrétariat Général, Commission européenne	Directeur	23/06/2021	COM9
21.	Représentation permanente du Portugal auprès de l'UE	Conseiller, Attaché	24/06/2021	FN4
22.	Parlement européen	Membre	30/06/2021	MEP2
23.	Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, Allemagne	Directeur, Conseiller	05/07/2021	FN5
24.	DG ECFIN, Commission européenne	Administrateur principal	10/09/2021	COM10
25.	Comité économique et social européen (CESE)	Membre Group II, Travail- leurs	14/09/2021	CESE
26.	DG ECFIN, Commission européenne	Directeur	20/09/2021	COM11
27.	Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, Pays-Bas	Conseiller politique	27/09/2021	FN6
28.	Représentation permanente du Portugal auprès de l'UE	Conseiller	30/09/2021	FN7
29.	Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	Responsable de la re- cherche	26/10/2021	EUROFOUND

Tableau A1 **Détail des entretiens (par ordre chronologique) (cont.)**

N°	Appartenance institutionnelle	Position	Date	Code
30.	Plateforme des ONG sociales européennes	Secrétaire général, Responsable senior de la politique et du plaidoyer	26/10/2021	OSC1
31.	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri	Directeur	27/10/2021	OSC2
32.	Réseau social européen	Directeur général	18/11/2021	OSC3

Chapitre 6

Le Covid-19 comme catalyseur d'une Union européenne de la santé : évolutions récentes en matière de gestion des menaces sanitaires

Thibaud Deruelle

Introduction: la dynamique en faveur de l'Union européenne de la santé

La crise persistante du Covid-19 a mis en lumière l'épineuse question du rôle de l'Union européenne (UE) dans la gestion des menaces sanitaires. Les micro-organismes ne connaissant pas de frontières et les traités de l'UE garantissant la libre circulation des personnes, on pourrait supposer que ces mêmes traités protégeraient des externalités négatives inhérentes à la liberté de mouvement (Greer 2006). Ce n'est pas le cas : les prérogatives sanitaires (avec des exceptions mineures liées à la surveillance épidémiologique) restent à ce jour une simple compétence de coordination dans l'UE. Au fur et à mesure de l'évolution de la crise du Covid-19, la question d'une Union européenne de la santé structure de plus en plus les discussions sur l'avenir de l'intégration européenne, aux côtés d'autres questions clés telles que l'avenir de la gouvernance macroéconomique de l'UE. Ces questions trouvent un écho considérable dans le contexte de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui ouvre un nouvel espace de démocratie participative pour aborder l'avenir de l'UE et pourrait jeter les bases de futures réformes des traités. L'une des propositions clés qui façonnent le débat est celle d'une « Union européenne de la santé plus forte », préconisée par Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, dans son premier discours sur l'état de l'Union (16 septembre 2020). Même si cette proposition peut être considérée comme une nouvelle proclamation forte de l'UE dans ce domaine politique sensible, la forme que pourrait prendre une Union européenne de la santé n'est pas claire.

Il semble qu'une première étape dans la construction de l'Union européenne de la santé consiste à poursuivre l'institutionnalisation du système actuel de gestion des menaces sanitaires par l'UE. En effet, le 11 novembre 2020, la Commission européenne a publié une communication sur le « renforcement de la résilience de l'UE face aux menaces sanitaires transfrontalières », accompagnée de trois propositions législatives visant à renforcer les agences sanitaires européennes et à mettre en place une task-force sanitaire, à déployer rapidement au sein de l'UE et dans les pays tiers. Ces mesures sont soutenues par le nouveau programme EU4Health adopté le 24 mars 2020 (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021), dont l'objectif premier est de développer les capacités dans toute l'UE, notamment en ce qui concerne le développement de la surveillance, la préparation et la disponibilité des médicaments dans les États membres.

Mais l'ambition d'une Union européenne de la santé à part entière peut difficilement se satisfaire d'un développement axé uniquement sur ses caractéristiques techniques

et scientifiques (Greer et de Ruijter 2020 ; Brooks *et al.* 2020). En effet, une « Union européenne de la santé » évoque l'image d'une politique de santé intégrée dans l'UE, avec des effets contraignants sur les systèmes de santé des États membres, ce que les dispositions actuelles du traité ne permettent pas.

Si la proposition de la Commission ne constitue pas un « big bang » pour l'Union européenne de la santé, elle est tout à fait conforme au développement furtif (Martinsen 2012 ; Vollaard et Martinsen 2017) d'une politique de santé commune dans l'UE – un développement que les crises ont tendance à accélérer (Boin *et al.* 2013 ; Lamping et Steffen 2009 ; Greer et Mätzke 2012 ; Deruelle et Engeli 2021). Ce chapitre se concentre sur la gestion des menaces sanitaires, un domaine essentiel de la santé publique puisqu'il s'agit de la protection de la population générale contre les risques sanitaires. Contrairement aux soins de santé, qui se concentrent sur le traitement des patients et demeurent la chasse gardée des États membres (Hervey et Vanhercke 2010), la santé publique est une compétence de coordination de l'UE. Depuis le traité de Maastricht, on assiste au développement progressif d'une politique de santé publique dans l'UE, qui comprend le renforcement des capacités avec la création d'agences européennes de santé publique et d'instruments politiques basés sur la mutualisation, tels que la passation conjointe de marché pour des appareils médicaux. La tension historique entre le désir des États membres de conserver leurs prérogatives en matière de santé publique et la nécessité de développer un mécanisme de réponse coordonné et cohérent aux crises sanitaires (actuelles et futures) a suscité des blocages politiques.

Cette dynamique a néanmoins changé au fur et à mesure de l'évolution de la crise du Covid-19. Des publications académiques (Brooks *et al.* 2020 ; Paces et Weimer 2020) ont souligné que la logique du « chacun pour soi » qui prévalait dans le domaine de la santé publique a cédé la place à un sentiment de solidarité entre les 27 États membres. Dans un domaine d'action où l'UE ne dispose pas d'instruments contraignants et où la coordination est – pour l'instant – la seule voie à suivre, la solidarité n'est pas un vain mot.

La solidarité n'est pas simplement l'expression des « fondements de classe de l'État-providence européen » (Baldwin 1990), mais un principe fondateur de l'UE qui guide les États membres sur la voie de l'intégration. Jones (2012) définit la solidarité comme une forme de communauté, qu'elle soit fondée sur des intérêts, des sympathies, des aspirations ou une combinaison de ces éléments. Les relations fondées sur la solidarité impliquent des responsabilités et des droits définissant l'action qui, dans l'UE, différera considérablement selon les domaines (Jones 2005). Au sein de l'UE, la politique de santé publique ne consiste pas à créer un acquis communautaire, mais à coordonner les mesures nationales de réduction des risques. En tant que telle, la solidarité favorise l'égalité des chances et l'allocation efficace des ressources telles que définies par Myrdal (1956) face à des menaces sanitaires communes, et incite donc à la coopération et à la coordination entre les États membres.

La gouvernance solidaire offre donc une voie à suivre pour la coordination de la gestion des menaces sanitaires, en l'absence d'une base juridique coercitive. La question centrale de ce chapitre est donc la suivante : *la crise du Covid-19 a-t-elle entraîné un*

changement de paradigme en faveur d'une Union européenne de la santé fondée sur la solidarité ?

Des éléments s'accumulent en effet pour indiquer un changement de paradigme : face à la crise, les États membres ont reconnu leur interdépendance et la nécessité de la solidarité et de la coordination. Cela montre que l'UE s'est engagée sur la voie d'une « Union européenne de la santé plus forte ». Mais des leçons sont encore à tirer quant à sa forme définitive. La coordination et la solidarité ont des limites, comme l'illustrent les controverses entourant la passation conjointe de marché pour les vaccins, ainsi que le sommet social de Porto, où un grand nombre d'États membres ont manifesté leur hostilité à l'égard de mesures trop importantes en faveur d'une union de la santé.

Ce chapitre est structuré comme suit : La section 1 décrit les récentes évolutions institutionnelles en matière de gouvernance de cette « Union européenne de la santé plus forte ». La section 2 examine le défi posé à la solidarité par les instruments solidaires, tels que l'achat de vaccins et le récent programme EU4Health. La section 3 conclut le chapitre en examinant la capacité des institutions européennes et des États membres à nourrir ce changement de paradigme afin d'assurer le développement d'une Union européenne de la santé pleinement réalisée.

1. La gouvernance de la gestion des menaces sanitaires dans l'UE : la crise du Covid-19 comme changement de paradigme

La *gouvernance de la gestion des menaces sanitaires* se caractérise par une division nette entre l'évaluation et la gestion des risques. L'*évaluation des risques* consiste à identifier les risques en évaluant l'ampleur, les mécanismes et la gravité des menaces pour la santé publique, une tâche effectuée par la Commission européenne (DG SANTE). Cette fonction nécessite un important travail scientifique que la Commission délègue à une agence indépendante : le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC – *European Centre for Disease Prevention and Control*) créé en 2004. L'ECDC recueille des informations épidémiologiques auprès des agences sanitaires de l'Espace économique européen (EEE). Les institutions de l'UE sont donc censées jouer un rôle « d'alarme », en identifiant les menaces épidémiologiques comme des problèmes de santé transnationaux. La contrepartie de cette démarche est la *gestion des risques* : les traitements tels que la vaccination et les restrictions telles que le confinement demeurent la prérogative des autorités nationales. Au niveau de l'UE, les États membres se réunissent au sein du Comité de sécurité sanitaire (CSS), un groupe formalisé à la suite de la crise de la grippe H1N1 (« grippe porcine ») de 2009 et composé de représentants des ministères nationaux de la santé. Le CSS est un forum destiné à faciliter la coordination des réponses nationales aux menaces sanitaires.

Dans les faits, ce système de gouvernance impose des limites pratiques claires à la production d'une réponse coordonnée et s'appuie sur une gouvernance souple, qui limite la capacité d'action. L'objectif de ce système de contrôle des maladies se limite, en définitive, à la coordination de la régulation des risques sanitaires – l'ingérence gouvernementale ayant pour but de contrôler les conséquences négatives potentielles

sur la santé (Hood *et al.* 2001 : 3 ; Weimer et de Ruijter 2017 ; Greer et Jarman 2021). Cet objectif n'est pas atteint par une approche classique de régulation de type « commande et contrôle » (Baldwin *et al.* 2013 ; Koop et Lodge 2015 ; Drahos et Krygier 2017). En effet, le contrôle des maladies transmissibles dans l'UE ne fixe pas de conditions et de restrictions de comportement (Lowi 1972), et ne repose pas non plus sur la notion d'« État régulateur » (Majone 1994 ; Peters 2016) dans lequel la réglementation corrige les défaillances du marché. Le contrôle des maladies transmissibles dans l'UE est, en fait, une forme de régulation des risques qui est volontaire, coopérative (Coen et Thatcher 2007 ; Levi-Faur 2011), et réside, historiquement, dans les mains des États membres.

Ce système est le résultat de plus de 20 années d'évolutions institutionnelles progressives tout au long desquelles les États membres ont montré leur réticence vis-à-vis du développement d'une capacité commune au niveau de l'UE. Les évolutions récentes indiquent toutefois un changement de paradigme en direction d'une plus grande coordination et de plus de solidarité.

1.1. L'évolution prudente de la gestion des menaces sanitaires dans l'UE

Avec le traité de Maastricht, l'Union s'est vu attribuer des compétences de coordination en matière de gestion des risques, ce qui a ouvert la voie à l'harmonisation du renseignement sur les épidémies (article 168 du TFUE). La Commission européenne a commencé par un projet de petite ampleur : en 1993, elle a financé le « Charter Group », un réseau d'institutions nationales de santé publique (Bartlett 1998). La raison d'être de ce groupe était de procéder à un inventaire des actions conjointes en matière de surveillance épidémiologique et de formation qui avaient lieu à l'époque dans l'Union européenne (Newton *et al.* 1999). Cet inventaire a mis en lumière d'importantes lacunes en termes de surveillance (comme les maladies d'origine alimentaire qui ne faisaient pas l'objet d'une surveillance active conjointe) et a conduit, en septembre 1998, à la création du Réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la Communauté, créé par une décision du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne (Parlement européen et Conseil de l'UE 1998).

En 1998, l'institutionnalisation formelle sous la forme d'une nouvelle agence européenne constituait encore un pas de trop. Les membres du Charter Group étaient réticents à l'idée de renoncer au contrôle des différentes formes de coopération scientifique qu'ils avaient mises en place. Cette opinion était répandue au sein de la communauté scientifique : *The Lancet* a publié un éditorial intitulé « Not another European Institution » (*The Lancet* 1998). Se méfiant de la réaction des États membres, la Commission s'est donc rangée du côté du Conseil des ministres, lui aussi favorable à une approche en réseau (Deruelle 2016).

Les points de vue ont évolué au début des années 2000 en raison de la persistance de crises sanitaires héritées des années 1990 (comme l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), alias la maladie de la « vache folle ») ainsi que de la question de plus en plus importante du bioterrorisme (Commission européenne 2003a). Face aux

préoccupations en la matière, des fonctionnaires de la Direction générale de la santé et des consommateurs (DG SANCO, la DG SANTE d'avant 2014) ont lancé fin 2001 des réunions informelles des représentants des ministères de la Santé au sein du Comité de sécurité sanitaire (Greer et Mätzke 2012). L'attention marquée pour les menaces sanitaires au sein du Conseil a rendu plus aisée la création d'une agence capable d'identifier les menaces sanitaires. Dès juin 2001, la possibilité d'un « Centre européen » était mentionnée dans les conclusions du Conseil européen (Commission européenne 2003b). En septembre 2002, le commissaire à la santé Byrne appelait à la création d'une agence qui « rassemblera l'expertise des États membres et servira de point de référence et de coordination tant dans les situations de routine que de crise » (Commission européenne 2002).

Quelques mois plus tard, en février 2003, l'épidémie de SRAS-CoV-1 ébranla les gouvernements de toute l'UE, ce qui conduisit la Commission européenne à présenter rapidement la proposition de création de l'ECDC le 2 août 2003. Si son impact sur le continent européen est resté limité, la crise du SRAS-CoV-1 a rendu brutalement visible le manque de préparation des États membres et en a convaincu plus d'un de l'urgence d'une meilleure coordination au niveau de l'UE, au-delà des réseaux existant à l'époque (Commission européenne 2003b).

Le 21 avril 2004, le règlement créant l'ECDC (Parlement européen et Conseil de l'UE 2004) est entré en vigueur. La DG SANCO de l'époque a joué un rôle central dans l'élaboration de la proposition (Deruelle 2016 ; Greer et Löblöva 2016). L'ECDC a été construit sur la base du Réseau de surveillance épidémiologique, un réseau axé sur la détection de l'émergence de menaces sanitaires (comme la crise du SRAS) et le suivi des menaces dans le temps (pour des maladies comme le sida). Mais la Commission a pris soin d'interdire explicitement à l'ECDC de conseiller les États membres en matière de gestion des risques (Conseil de l'UE 2004). En effet, la frontière ténue entre l'évaluation et la gestion était un sujet de controverse pour les États membres, au point que la formulation même était objet débat : par exemple, le terme « lignes directrices » (*guidelines*) étant considéré comme trop coercitif, celui de « conseils » (*guidance*) lui a été préféré. En outre, toute tentative de discuter des mesures de gestion des risques, telles que les vaccinations, était accueillie avec circonspection (Deruelle et Engeli 2021).

Les choses ont commencé à changer avec l'épidémie de grippe H1N1 de 2009, qui a constitué pour le Centre, à peine créé, un test de sa valeur ajoutée (Liverani et Coker 2012). À l'été 2009, en pleine pandémie, la Commission a chargé l'ECDC, en collaboration avec l'Agence européenne des médicaments, de définir une stratégie de vaccination (Greco *et al.* 2011). Pour l'ECDC, il s'agissait d'une première incursion dans la gestion des risques. Cela n'a toutefois été possible qu'en raison du fait que les États membres se réunissaient régulièrement au sein du CSS pendant la crise et qu'ils avaient convenu d'un niveau limité de coordination vis-à-vis des stratégies de vaccination (Baekkeskov 2016). Des leçons ont été tirées de la pandémie H1N1 : l'ECDC a activement diffusé les nouvelles pratiques de surveillance établies dans les premiers jours de la crise aux principales institutions nationales en octobre 2009 (ECDC 2010a, b, c et 2011). Le rôle du CSS a été formalisé en 2013 (Union européenne 2013), lui permettant de décider rapidement de la coordination des réponses nationales sans l'aval du Conseil de l'Union européenne (Greco *et al.* 2011).

Au lendemain de la crise H1N1, la gouvernance des menaces sanitaires a donc été davantage institutionnalisée. Mais il s'agissait d'une simple formalisation du système déjà en place, plutôt que d'un saut qualitatif substantiel. En effet, la pandémie H1N1 ne fut pas aussi grave qu'on l'eût craint (Nicoll et McKee 2010) et la crise n'a pas entraîné de changement de paradigme dans la gestion des menaces sanitaires dans l'UE. Par conséquent, à la veille de la crise Covid-19, les États membres présentaient des niveaux de préparation très différents en matière d'équipements de protection individuelle (EPI) et avaient un accès inégal aux tests (Bayer 2020 ; Guarascio 2020).

1.2. Covid-19 : solidarité, coordination et expertise croissante

Depuis le début de la crise du Covid-19, l'attitude des États membres a considérablement évolué : plus disposés à se coordonner (Paccès et Weimer 2020 ; Renda et Castro 2020), ils se sont de plus en plus appuyés sur l'action coordonnée et l'expertise de la Commission et de l'ECDC. Comme le soulignent les appels de la communauté scientifique en faveur d'un saut qualitatif vers plus d'intégration en matière de santé publique (Clemens et Brand 2020 ; Greer *et al.* 2020 ; Beaussier et Cabane 2020), la crise du Covid-19 a démontré les points communs des États membres face à cette menace sanitaire.

Cette prise de conscience ne s'est cependant pas faite du jour au lendemain. Dès les premiers jours de janvier 2020, les États membres ont eu des difficultés à saisir l'ampleur de la crise. L'ECDC – comme de nombreuses autres agences de santé publique – a eu du mal à évaluer la menace Covid-19, dans la mesure où peu de données étaient disponibles (CSS 2020a). Mais dès que le risque de transmission de personne à personne a été confirmé, l'ECDC a réévalué l'impact potentiel du Covid-19 comme élevé (CSS 2020b). Cela a servi de test grandeur nature pour les États membres qui ont commencé, sous la coordination de la Commission, à demander à l'ECDC des conseils sur les mesures de gestion des risques telles que le confinement et l'utilisation d'équipements de protection individuelle (EPI), malgré les compétences limitées du Centre. L'ECDC a élaboré des conseils sur les mesures de gestion en février (ECDC 2020a) et publié des lignes directrices sur les mesures d'atténuation non pharmaceutiques (ECDC 2020b). Lorsque la question des EPI est passée au premier plan fin janvier 2020 (CSS 2020b), la Commission européenne a mandaté l'ECDC pour préparer une évaluation des besoins en EPI, une initiative saluée par les États membres (CSS 2020c) et soulignant l'ampleur du changement de paradigme entre la crise H1N1 de 2009 et la crise Covid-19.

Le 9 mars 2020, le gouvernement italien a imposé un confinement national, après les confinements locaux appliqués depuis le 21 février 2020. Lors d'une visioconférence du Conseil européen le 10 mars 2020, les États membres se sont engagés à coordonner davantage les mesures de gestion. Le confinement¹ figurait parmi les conseils prodigués par l'ECDC dès l'apparition de clusters de transmission interhumaine – un phénomène déjà présent à l'époque dans la plupart des États membres (ECDC 2020c). Il en a découlé

1. Le confinement consiste à effectuer le suivi de la propagation d'une maladie au sein d'une communauté, puis à recourir à l'isolement et aux quarantaines individuelles pour empêcher les personnes qui ont été infectées ou exposées à la maladie de la propager. Il peut se traduire par des quarantaines, la fermeture d'écoles, l'annulation d'événements majeurs, etc. et finalement par des mesures de fermeture généralisée.

une entrée dans les premiers confinements coordonnée sur le mode des dominos : la Slovaquie et la Tchéquie ont imposé des confinements le 12 mars ; le lendemain, le Danemark, la Pologne, la Lettonie, la Lituanie et Chypre ont fait de même, tandis que l'Allemagne, l'Espagne et la France ont mis en place ces restrictions le 16 mars (CSS 2020d). Les orientations de l'ECDC concernant la réouverture et la fin de l'isolement (ECDC 2020d) ont servi de base à la communication de la Commission européenne du 15 avril sur la *feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19* (Commission européenne 2020a). L'Italie – le premier État membre à avoir instauré un confinement – en a levé certaines mesures le 4 mai 2020, tandis que la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque, la Grèce, la Bulgarie, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande et la Roumanie ont assoupli les mesures de confinement le 11 mai 2020 (CSS 2020e). Il fallait y voir le signe d'une coordination soutenue : via la Commission européenne, l'ECDC a adressé aux États membres des messages forts et explicites sur les mesures de confinement.

Au fil de la pandémie, l'ECDC est devenu l'étoile montante de cette nouvelle gouvernance solidaire. Ses conseils n'ont pas seulement informé les États membres sur la surveillance ou l'EPI, mais aussi sur le confinement. La contribution du Centre aux conseils de la Commission européenne en matière de gestion a progressivement augmenté, notamment sur la question de l'ouverture des frontières (Commission européenne 2020b). À partir de mai 2020, l'ECDC a été directement impliqué dans les réunions du Conseil Justice et affaires intérieures (CSS 2020f). L'ECDC a toujours défendu l'idée que la fermeture des frontières avait peu d'impact sur la gestion du Covid-19, en raison de sa dispersion (déjà) mondiale et de sa transmissibilité par voie respiratoire (ECDC 2020e). Cette implication accrue de l'ECDC a conduit les États membres à adopter des recommandations du Conseil sur une approche coordonnée visant à limiter la restriction de la libre circulation en réponse à la pandémie de Covid-19, le 13 octobre 2020 et le 28 janvier 2021 (Conseil de l'Union européenne 2021).

L'objectif de cette approche coordonnée était de maintenir la libre circulation au sein de l'UE dans des conditions sûres, en identifiant les mesures applicables aux personnes se déplaçant entre les États membres, en fonction du niveau de risque de transmission. Le rôle de l'ECDC consistait à cartographier le risque de transmission du Covid-19 et à proposer, avec la Commission, des réponses adéquates. La même approche coordonnée a prévalu lorsque la Commission a proposé, le 10 mai 2021, que les États membres assouplissent les restrictions actuelles sur les voyages non essentiels dans l'UE (Commission européenne 2021a) et développent un certificat Covid numérique (anciennement appelé certificat vert numérique), un système d'information garantissant la liberté de circulation des personnes qui ne risquent pas de propager la maladie. Les États membres sont en mesure de les délivrer depuis le 1er juillet 2021.

En pleine crise, le système de gestion des menaces sanitaires a donc pris un virage résolu vers une approche solidaire, sous l'égide de la Commission et de l'ECDC. L'équilibre des forces est désormais modifié et les effets en seront probablement durables. L'ECDC s'est révélé comme l'étoile montante du système de gouvernance de la gestion des menaces sanitaires dans l'UE. Depuis le début de la crise du Covid-19, son apport scientifique ne

se limite plus à l'évaluation des risques. Le Centre est désormais en mesure de conseiller les États membres sur les réponses coordonnées à apporter aux menaces sanitaires en produisant des lignes directrices explicites. Cela montre avant tout qu'un changement de paradigme s'est produit : toute contribution de ce type de la part de l'ECDC aurait été considérée comme inappropriée par les États membres avant le Covid-19. Dans ce domaine politique caractérisé par des contraintes formelles de haut niveau, le rôle des crises a donc été déterminant pour encourager (Boin *et al.* 2013 ; Lamping et Steffen 2009) et légitimer (Rhinard 2019 ; Vanhercke *et al.* 2020) l'action collective des États membres de l'UE.

L'ECDC est désormais impliqué *de fait* dans la coordination de la gestion des risques et le sera probablement bientôt *de droit*. Le 18 mai 2020, la France et l'Allemagne ont proposé conjointement la création d'une « task-force Santé » de l'UE au sein de l'ECDC (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2020). Cette proposition a été suivie, le 10 juin 2020, d'un plaidoyer du Danemark, de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Belgique et de la Pologne en faveur d'un élargissement du mandat de l'ECDC qui lui permettrait de coordonner, avec les autorités sanitaires nationales, les plans de prévention et de réaction contre les épidémies futures au sein d'une task-force de l'Union dans le domaine de la santé (Momtaz *et al.* 2020). Le 28 mai 2020, la Commission européenne a présenté sa proposition pour le prochain programme d'action dans le domaine de la santé (Commission européenne 2020c), qui mentionnait un rôle potentiellement plus important pour l'ECDC dans la coordination de la gestion. Le 16 juillet 2020, cette position a fait l'objet d'un consensus parmi les États membres (Bundesgesundheitsministerium 2020). Le 11 novembre 2020, la Commission a annoncé une nouvelle proposition législative visant à étendre le mandat de l'ECDC (Commission européenne 2020d). Il s'agit notamment d'accorder à l'ECDC la capacité de recommander des mesures de contrôle des épidémies et, dès lors, d'offrir des conseils en matière de gestion des risques. Si c'était déjà le cas en pratique pendant la crise, cette formalisation redéfinirait officiellement le rôle de l'ECDC et renforcerait le système de gestion des menaces sanitaires de l'UE.

Mais si l'ECDC est un *gagnant* de ce processus, y a-t-il aussi des *perdants* ? La littérature existante analyse les conséquences institutionnelles des crises comme donnant du pouvoir aux agences au détriment de la Commission (Bickerton *et al.* 2015 ; Hodson 2015). La crise du Covid-19 offre un récit moins clair : la montée en puissance de l'ECDC au cours de celle-ci semble avoir en fait bénéficié à la Commission. Cette dernière n'a pas perdu sa voix au chapitre et les deux institutions sont ensemble plus fortes pour favoriser la coordination et la solidarité au sein du CSS. Les États membres ne sont pas perdants non plus : s'ils ont renoncé à leur souveraineté en acceptant de jouer le jeu de la coordination, ils peuvent à tout moment décider de suivre à nouveau leur propre voie.

En définitive, l'UE se limite toujours à la gestion de la coordination, sans aucun moyen de réglementer les stratégies des États membres pour lutter contre les menaces sanitaires. Le système de gouvernance de la gestion des menaces sanitaires dans l'UE est toutefois en train de devenir un système de coordination entièrement mis en œuvre, tirant pleinement parti de la base juridique du traité et dans lequel toutes les institutions coopèrent beaucoup plus que lors des crises précédentes. Néanmoins, si la solidarité

semble être devenue le nouveau « mot d'ordre » de la gestion des menaces sanitaires, les moyens pour mettre en place une politique coordonnée n'en sont encore qu'à leurs balbutiements.

2. Les instruments politiques solidaires et leurs limites

La crise de Covid-19 a provoqué un changement de paradigme dans la mesure où les États membres acceptent la coordination en matière de menaces sanitaires mais ce changement reste limité, même lorsque les États membres font preuve de bonne volonté. Ce fut visible lors du développement des vaccins contre le Covid-19 à la fin de l'année 2020. Là encore, la crise H1N1 de 2009 offre une comparaison utile : le principal instrument du système de gestion de la santé est l'accord volontaire de passation conjointe de marché pour des dispositifs médicaux. Développé suite à la pandémie de H1N1, ce système permet aux États membres d'acheter du matériel médical en commun (Parlement européen et Conseil de l'UE 2013). Pourtant, la crise H1N1 n'ayant pas été aussi grave que prévue (Nicoll et McKee 2010), le mécanisme de passation conjointe de marché a été négligé dans les années qui ont séparé la survenue de H1N1 du Covid-19. C'est ce qui explique – du moins en partie – pourquoi les États membres connaissaient des niveaux de préparation différents en matière d'EPI (Bayer 2020 ; Guarascio 2020). Si les États membres, sous la houlette de la Commission, ont eu de plus en plus recours à cet instrument pendant la crise du Covid-19, le simple fait qu'il repose sur la solidarité met en évidence ses limites.

2.1. Les controverses autour de la distribution des vaccins et les limites des instruments solidaires

Après avoir saisi l'importance de la crise du Covid-19, les États membres ont activé le mécanisme de passation conjointe de marché pour du matériel médical le 28 février 2020 pour les EPI et le 17 mars 2020 pour les respirateurs (Commission européenne 2020e). Suite à l'activation du mécanisme de protection civile, qui n'aide pas à l'achat, mais seulement à la mise en commun des ressources des États membres, une équipe de médecins et d'infirmiers roumains et norvégiens a été envoyée en Italie le 7 avril 2020. Autant de signes que le changement de paradigme évoqué précédemment prenait une dimension plus concrète dans la gestion de la crise. En s'appuyant sur un instrument de mutualisation (Mcevoy et Ferri 2020), les États membres reconnaissaient que l'égalité et l'allocation efficace des ressources étaient des valeurs fondamentales pour une sortie coordonnée de la crise du Covid-19.

En ce qui concerne les vaccins, la coordination a commencé des mois avant leur apparition. Lors d'une visioconférence des ministres de la Santé organisée le 7 mai 2020, de nombreux États membres se sont déclarés très favorables à ce que le CSS soit chargé d'élaborer un plan de vaccination contre le Covid-19 pour l'UE et l'EEE. Ils ont également exprimé leur intérêt pour une éventuelle passation conjointe de marché pour les vaccins contre le Covid-19 (CSS 2020e). La question de l'accès équitable était ici essentielle, car les petits États membres n'avaient pas un pouvoir d'achat suffisant. La

solidarité ne tournait toutefois pas encore à plein régime, puisque l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas ont uni leurs forces pour conclure un accord avec AstraZeneca sur la fourniture d'un nombre de doses de son candidat vaccin allant jusqu'à 400 millions. Se déroulant en dehors du cadre de l'UE (Deutsch 2021a), les négociations n'ont pas inclus certains petits États membres qui auraient bénéficié le plus d'une passation conjointe de marché.

Afin d'éviter une course aux vaccins entre les États membres de l'UE, la Commission a présenté, le 17 juin 2020, une communication sur une stratégie européenne pour les vaccins Covid-19 (Commission européenne 2020f). Celle-ci soulignait qu'une approche coordonnée permettait de garantir la sécurité, ainsi qu'un accès équitable et en temps voulu aux vaccins. Pour mener les négociations, l'UE a mis en place une équipe d'experts issus de tous les États membres en vue de négocier avec les fabricants de vaccins l'achat anticipé de doses pour un budget de 2 milliards d'euros fixé par les États membres (Reuters 2021). Au total, d'août 2020 à janvier 2021, la Commission a signé des « accords d'achat anticipé » avec six entreprises différentes, pour un total de 2,3 milliards de doses. Le premier accord signé l'a été avec AstraZeneca en août pour 400 millions de doses, convertissant largement l'accord initialement scellé par l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas (Sánchez Nicolás et Zalan 2021). Au cours de la seconde moitié de l'année 2020, les efforts menés par l'UE en vue d'une passation conjointe de marché ont donc été soutenus.

Néanmoins, l'opportunité de cette approche coordonnée a été remise en question au début de 2021. Si la passation conjointe de marché pour les vaccins a permis d'éviter une course entre les États membres, la course mondiale ne faisait que commencer. Des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis ont acheté de manière agressive des doses à des prix plus élevés (Deutsch 2021a). Ces gouvernements ont pu agir rapidement et de manière réactive – stratégie difficilement applicable dans l'UE, car les États membres doivent convenir de la somme à investir dans l'achat de vaccins. Dans une situation déjà délicate, la question des goulets d'étranglement de la production est venue s'ajouter à la complexité de l'identification de la cause de la lenteur de la distribution, avec au centre la question des vaccins d'AstraZeneca. La société devait initialement fournir entre 80 et 100 millions de doses pour la fin mars 2021. Cependant, en janvier 2021, elle a réduit le total à 40 millions, invoquant des problèmes de fabrication (Hirsch et Deutsch 2021). Cette question est maintenant au centre d'une action en justice lancée par la Commission européenne le 26 mars 2021 (France 24 2021) et le problème plus large de l'approvisionnement a finalement été résolu par l'achat gargantuesque historique par l'UE de 1,8 milliard de doses de vaccins Pfizer en mai 2021 (Deutsch 2021b). La controverse a néanmoins contribué à jeter le blâme sur la stratégie de l'UE tout au long des premiers mois de 2021 et a cruellement mis en lumière les limites de l'approche solidaire et coordonnée qui avait prévalu.

Pourtant, les difficultés à obtenir des doses sur le marché ne suffisent pas à expliquer la lenteur de la distribution des vaccins. Des éléments de plus en plus nombreux attestent que cette situation a été causée, au moins en partie, par le manque de préparation des pays à administrer rapidement les vaccins. C'est ce qu'a souligné la Commission européenne le 19 janvier 2021, dans une communication appelant les États membres

à accélérer la vaccination au sein de l'UE (Commission européenne 2021b). En outre, les chiffres de l'ECDC au 7 mars 2021 ont montré que la plupart des États membres n'avaient pas utilisé tous les vaccins à leur disposition (ECDC 2021). Il s'agit là d'un autre témoignage des limites de la gouvernance solidaire. Contrairement aux compétences partagées pour lesquelles la Commission est en mesure de surveiller étroitement et de contraindre les États membres dans la phase de mise en œuvre, sur la question des vaccins, elle ne peut que tirer la sonnette d'alarme et appeler à l'action. En tant que telle, la passation conjointe de marché pour les vaccins s'est finalement avérée une arme à double tranchant pour la crédibilité de l'UE. Aux yeux du public, l'Union portait la responsabilité de la vaccination. Cependant, une fois les stocks constitués et répartis entre les États membres, ce sont les autorités nationales qui contrôlaient le processus.

Les problèmes et les controverses entourant la vaccination dans l'UE ont mis en évidence les limites de la gouvernance solidaire. La passation conjointe de marché pour les vaccins était censée constituer le signe avant-coureur de mesures solidaires, mais elle a eu l'effet inverse et a finalement sapé la solidarité. Par conséquent, la controverse entourant la lenteur de la vaccination en Europe a souvent été présentée comme un problème lié à l'approche coordonnée adoptée par les États membres de l'UE. C'est exact, dans la mesure où les instruments solidaires actuels n'offrent qu'un levier limité pour développer une action coordonnée. L'UE a été particulièrement contrainte par le mandat que lui ont confié les États membres et a finalement souffert des limites de son simple rôle de coordination dans la vaccination au niveau national. Néanmoins, l'UE tire les leçons de cette expérience, et plusieurs initiatives récentes, examinées dans la section suivante, vont dans le sens d'un renforcement des instruments solidaires afin de rendre la coordination entre les États membres plus fluide et plus réactive en temps de crise.

2.2. Vers le renforcement des instruments solidaires

Comme nous l'avons vu précédemment à propos de la passation conjointe de marché pour les vaccins, les instruments solidaires requièrent une forte coordination entre les États membres. Malgré le changement clair de paradigme en faveur de la solidarité évoqué dans la première section de ce chapitre, les instruments solidaires nécessitent des mécanismes et un renforcement des capacités pour favoriser la coordination et, en fin de compte, une Union européenne de la santé. Deux évolutions récentes doivent être soulignées ici : la mise en place d'une Autorité européenne de préparation et de réaction aux urgences sanitaires (HERA – *European Health Emergency Preparedness and Response Authority*) et l'ambitieux programme EU4Health, qui fixent tous deux de nouvelles priorités en termes d'investissements pour la future Union de la santé.

Le 11 novembre 2020, alors que la Commission européenne dévoilait sa proposition législative relative à un nouveau mandat pour l'ECDC, elle a également annoncé la création de l'HERA, en vue de proposer en 2021 une structure dédiée dûment mandatée et dotée de ressources suffisantes pour commencer à fonctionner en 2023 (Commission européenne 2021c). L'objectif de cette nouvelle autorité est de compléter et de diversifier les instruments politiques de lutte contre les menaces sanitaires. Son

rôle est de permettre à l'UE et à ses États membres de déployer rapidement des mesures de gestion en cas d'urgence sanitaire. Cela inclut le déploiement de médicaments et de vaccins. L'HERA contribuera au développement de nouveaux médicaments et équipements médicaux en couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur, de la conception à la distribution et à l'utilisation. Les opérations de l'HERA seront complémentaires du travail de l'ECDC et permettront de développer une plus grande capacité opérationnelle au niveau de l'UE, ce qui manquait à l'ECDC dans l'ère pré-Covid.

La création d'une nouvelle agence soulève la question du « territoire » : les agences ont tendance à protéger leur spécificité et leurs prérogatives (Busuioc 2016). Pourtant, les questions de territoire ne sont pas systématiquement préjudiciables à la coopération entre agences européennes de santé publique (Deruelle 2020). C'est d'autant plus pertinent que l'HERA est chargée d'opérations qui ne relèvent pas des attributions de l'ECDC. L'HERA soutiendra le bon fonctionnement du mécanisme de passation conjointe de marché en veillant à ce qu'une capacité de production suffisante soit disponible en cas de besoin, et en prenant des dispositions pour le stockage et la distribution. Elle est donc susceptible de jouer un rôle central dans les aspects pratiques de la préparation, aux côtés de l'ECDC.

Cette approche, fondée sur la coordination des capacités publiques et privées pour permettre une réponse rapide en cas de besoin, a été testée dans le cadre des controverses sur l'achat de vaccins. Le 17 février 2021, la Commission a lancé l'incubateur HERA, également connu sous le nom de plan européen de préparation en matière de biodéfense contre les variants du coronavirus. Cette initiative constitue un essai pour la future HERA et réunit des chercheurs, des entreprises de biotechnologie, des fabricants et des autorités publiques de l'UE. Plus précisément, elle apporte 75 millions d'euros de financement communautaire pour développer des tests spécialisés pour les nouveaux variants. Elle a également lancé le projet VACCELERATE, un réseau de recherche clinique sur le Covid-19 impliquant des institutions académiques de 16 États membres de l'UE et de cinq pays associés, dont la Suisse et Israël, pour échanger des données.

Dans le même ordre d'idées, le programme EU4Health adopté le 24 mars 2021 (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021) accélère le renforcement des capacités au niveau européen. Sur une période de sept ans, le programme redistribuera un total de 5,3 milliards d'euros, soit douze fois plus que le précédent programme de santé (446 millions d'euros). Ce montant est inférieur à la proposition initiale de la Commission européenne (9,4 milliards d'euros), mais – grâce au travail proactif du Parlement européen – supérieur aux 1,7 milliard d'euros que les États membres avaient accepté de dépenser en juillet 2020.

Le programme met l'accent sur la gestion des menaces sanitaires, même si la résistance antimicrobienne, les maladies non transmissibles et d'autres thèmes de santé publique sont également mentionnés, pour la plupart repris du précédent programme d'action dans le domaine de la santé. En ce qui concerne la gestion des menaces sanitaires, le programme témoigne d'un engagement fort en faveur du renforcement des capacités, et notamment du développement des capacités de surveillance dans les États membres, ce que l'ECDC préconise depuis le début de la crise. Comme pour HERA, les objectifs

fondamentaux du programme sont le renforcement de la préparation, la disponibilité des médicaments et le soutien à la recherche et au développement. À ce titre, certains des principaux bénéficiaires des fonds sont les réseaux européens de référence (ERN – *European Reference Networks*), des réseaux virtuels de prestataires de soins de santé à travers l'Europe. Les ERN peuvent améliorer l'accès au diagnostic et la fourniture de soins de santé de haute qualité et constituer des points de convergence pour la formation et la recherche médicales, ainsi que la diffusion d'informations. L'objectif du programme d'action dans le domaine de la santé est donc de contribuer à l'intensification de la mise en réseau par le biais des ERN et d'autres réseaux transnationaux.

Dans l'ensemble, la mise en place d'une Union européenne de la santé, objectif annoncé du programme EU4Health, s'appuie donc très largement sur le développement d'instruments politiques solidaires. Mais cette stratégie n'est pas sourde aux critiques formulées à l'encontre des passations conjointes de marché. L'objectif d'HERA et d'EU4Health est, en effet, de favoriser le renforcement des capacités afin d'éviter l'arbitrage entre coordination et efficacité, comme cela a été le cas lors de la crise de Covid-19.

Conclusion : la solidarité et la légitimation d'une Union européenne de la santé

Alors que la gestion des menaces sanitaires dans l'UE était un champ de l'action publique très, voire trop confidentiel, un long chemin a été parcouru depuis le mois de janvier 2020 (Greer et Jarman 2021). Le développement du système de gestion des menaces sanitaires ainsi que, à l'avenir, de ses instruments démontre que la crise du Covid-19 a légitimé le développement d'une Union européenne de la santé naissante (Vanhercke *et al.* 2020). Ceci est dû au changement de paradigme déclenché par la crise Covid-19 : en adoptant une approche solidaire, les États membres et les institutions européennes ont fait sortir « du placard » la politique de gestion des menaces sanitaires de l'UE. Le recours à la solidarité a en effet permis de coordonner les efforts des États membres pour lutter contre la pandémie, et la solidarité a joué un rôle déterminant dans la mise en place de la passation conjointe de marché pour les vaccins, un instrument essentiel pour fournir des vaccins aux petits États membres.

La crise du Covid-19 montre que ce sentiment de solidarité, fondé sur l'égalité des chances et l'allocation efficace des ressources, est avant tout cristallisé par les menaces sanitaires. En ce sens, elle démontre également qu'en matière de santé publique, l'action collective est plutôt difficile en dehors des situations de crise (Boin *et al.* 2013 ; Lamping et Steffen 2009 ; Greer et Mätzke 2012). Mais même face à des menaces sanitaires de taille, la solidarité ne va pas forcément de soi. En effet, si la crise a ouvert le champ des possibles quant à une « Union européenne de la santé plus forte », le sentiment de solidarité entre les États membres n'est pas apparu instantanément. En temps de crise, la coordination prend du temps et peut empêcher les États membres d'être aussi réactifs que lorsqu'ils agissent seuls (Rocco *et al.* 2020). La solidarité est un équilibre complexe à maintenir. Si les attermoissements de janvier et février 2020 ont finalement été surmontés, ils ont laissé place à de nouveaux problèmes, comme l'illustrent les

difficultés rencontrées par la Commission européenne pour obtenir des doses de vaccin en temps voulu.

Globalement, la crise du Covid-19 démontre les limites d'un système de gouvernance solidaire soumis à la bonne volonté des États membres et des institutions européennes. Plus précisément, la gouvernance et les instruments solidaires ne sont pas à la hauteur de ce que l'UE serait en mesure de faire si elle était dotée de compétences partagées plutôt que de compétences de coordination. En effet, si la « solidarité » est le composé actif qui maintient la cohésion de l'Union, celle-ci pourrait tout aussi bien n'être qu'un simple forum dans lequel les États membres coopèrent et s'entraident. Le marché intérieur et les quatre libertés qui y sont associées reposent sur des liens juridiques strictement appliqués. Les États membres agissent de concert parce la solidarité est matérialisée par un ordre juridique complexe, plutôt qu'en raison de l'attrait de l'action collective. Ainsi, pour être pleinement réalisée, l'Union européenne de la santé devra nécessairement passer par une modification des traités visant à « élever » la santé publique au rang de domaine de compétences partagées.

Alors qu'une telle évolution aurait semblé inappropriée tout au long des années 2010, il est désormais à la portée de la Conférence sur l'avenir de l'Europe d'ouvrir la voie à une modification des traités. Le 9 mai 2021, jour du lancement de la Conférence, un message clair a été envoyé : le moment est venu d'être à la hauteur et de procéder à un saut qualitatif dans l'intégration de la santé. Néanmoins, il n'est pas certain que la Conférence soit en mesure de défendre avec succès un tel bond en avant. À la veille du sommet social de Porto, 11 États membres ont encore montré leurs réticences à doter la Commission européenne de nouveaux pouvoirs spécifiques en matière de soins de santé et de protection sociale (Herszenhorn 2021). L'issue demeure donc, une fois de plus, incertaine. Et il reste à voir si le changement de paradigme déclenché par la crise du Covid-19 a été suffisant pour ouvrir la voie à une Union européenne de la santé digne de ce nom.

Références

- Baekkeskov E. (2016) Same Threat, Different Responses: Experts Steering Politicians and Stakeholders in 2009 H1n1 Vaccination Policy-Making, *Public Administration*, 94 (2), 299-315.
- Baldwin P. (1990) *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Baldwin R., Cave M. et Lodge M. (2013) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd edition, New York, Oxford University Press.
- Bartlett C. (1998) *Eurosurveillance: Monitoring Disease in the European Union. Lectures, Emerging Infections of International Public Health Importance*, Seattle, University of Washington Department of Health Services. <http://depts.washington.edu/eminf/1998/Eurosurv/euro1.htm>
- Bayer L. (2020) EU Response to Corona Crisis "Poor," Says Senior Greek Official, POLITICO, 1er avril 2020. <https://www.politico.eu/article/eu-response-to-coronavirus-crisis-poor-says-senior-greek-official/>

- Beaussier A. L. et Cabane L. (2020) Strengthening the EU's Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms, *European Journal of Risk Regulation*, 11 (4), 808-820.
- Bickerton C. J., Hodson D. et Puetter U. (2015) The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 703-722.
- Boin A., Busuioac M. et Groenleer M. (2013) Building European Union Capacity to Manage Transboundary Crises: Network or Lead-Agency Model?, *Regulation & Governance*, 8 (4), 418-436.
- Brooks E., de Ruijters A. et Greer S. L. (2020) La Covid-19 et la politique de santé de l'Union européenne : de la crise à l'action collective in Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2020, Face à la pandémie*, Bruxelles, ETUI et OSE, 35-56.
- Bundesgesundheitsministerium (2020) Informal Meeting of Health Ministers, Bonn. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/en/press/2020/informal-meeting.html>
- Busuioac M. (2016) Friend of Foe? Inter-Agency Cooperation, Organizational Reputation and Turf, *Public Administration* 94 (1), 40-56.
- Clemens T. et Brand H. (2020) Will COVID-19 Lead to a Major Change of the EU Public Health Mandate? A Renewed Approach to EU's Role Is Needed, *European Journal of Public Health*, 30 (4), 624-625.
- Coen D. et Thatcher M. (2007) Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies, *Journal of Public Policy*, 28 (1), 49-71.
- Commission européenne (2002) Press Release - David BYRNE European Commissioner for Health and Consumer Protection Future Priorities in EU Health Policies European Health Forum on « Common Challenges for Health and Care » Gatstein, 26 septembre 2002. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-426_en.htm?locale=en
- Commission européenne (2003a) Communiqué de presse - Session extraordinaire du Conseil « Emploi, Politique Sociale, Santé et Consommateurs » Bruxelles, 6 mai 2003. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/PRES_03_122
- Commission européenne (2003b) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un Centre européen [de prévention et de contrôle des maladies]/ COM/2003/0441 final - COD 2003/0174. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52003PC0441>
- Commission européenne (2020a) Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_fr.pdf
- Commission européenne (2020b) Tourisme et transports: orientations de la Commission sur la reprise des voyages en toute sécurité et sur la relance du secteur touristique européen en 2020 et au-delà, Communiqué de presse, 13 mai 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_854
- Commission européenne (2020c) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2021-2027 et abrogeant le règlement (UE) N° 282/2014 (Programme « UE pour la santé »), COM (2020) 405 final du 28 mai 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0405>
- Commission européenne (2020d) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) N° 851/2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, COM (2020) 726 final du 11 novembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0726>

- Commission européenne (2020e) Réponse mondiale au coronavirus, Site web de la Commission européenne. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/highlights/march-august-2020_fr
- Commission européenne (2020f) Stratégie de l'Union concernant les vaccins contre la COVID-19, COM (2020) 245 final du 17 juin 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0245>
- Commission européenne (2021a) Proposition de recommandation du Conseil modifiant la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, COM (2021) 232 final du 3 mai 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1632401638715&uri=CELEX%3A52021DC0232>
- Commission européenne (2021b) Un front uni pour vaincre la COVID-19, COM (2021) 35 final du 19 janvier 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0035&qid=1616149581345>
- Commission européenne (2021c) Construire une Union européenne de la santé : renforcer la résilience de l'UE face aux menaces transfrontalières pour la santé, COM (2020) 724 final du 11 novembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0724&qid=1605690513438>
- Conseil de l'Union européenne (2004) Dossier interinstitutionnel : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un Centre européen [de prévention et de contrôle des maladies] – Résultats de la première lecture du Parlement européen, 6011/04, du 10 février 2004. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=FR&f=ST%206111%202004%20INIT>
- Conseil de l'Union européenne (2021) Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19, OJ L 337 du 14 octobre 2020, 3-9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1475>
- CSS (2020a) Flash report of the 3rd Health Security Committee, Luxembourg, 27 janvier 2020. https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-01/ev_20200127_sr_en_0.pdf
- CSS (2020b) Flash report of the 4th Health Security Committee, Luxembourg, 31 janvier 2020. https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-01/ev_20200131_sr_en_0.pdf
- CSS (2020c) Flash report of the 5th Health Security Committee, Luxembourg, 4 février 2020. https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-02/ev_20200204_sr_en_0.pdf
- CSS (2020d) Flash report of the 11th Health Security Committee, Luxembourg, 13 mars 2020. https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-02/ev_20200204_sr_en_0.pdf
- CSS (2020e) Flash report of the 20th Health Security Committee, Luxembourg, 14 mai 2020. https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-05/ev_20200514_sr_en_0.pdf
- CSS (2020f) Flash report of the 22nd Health Security Committee, Luxembourg, 28 mai 2020. https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-06/ev_20200528_sr_en_0.pdf
- Deruelle T. (2016) Bricolage or Entrepreneurship ? Lessons from the Creation of the European Centre for Disease Prevention and Control, *European Policy Analysis*, 2 (2), 43–67.
- Deruelle T. (2020) A Tribute to the Foot Soldiers: European Health Agencies in the Fight against Antimicrobial Resistance, *Health Economics, Policy and Law* 16 (1), 23–37.
- Deruelle T. et Engeli I. (2021) The Covid-19 Crisis and the Rise of the European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), *West European Politics*, 44 (5-6), 1376–1400.
- Deutsch J. (2021 a) The EU's Coronavirus Vaccine Blame Game. Why so Slow?, *POLITICO*, 4 janvier 2021. <https://www.politico.eu/article/the-vaccination-blame-game-is-it-all-the-eus-fault/>

- Deutsch J. (2021b) Commission Launches Talks with BioNTech/Pfizer for 1.8B More Doses, POLITICO, 14 avril 2021. <https://www.politico.eu/article/commission-launches-talks-with-biontech-pfizer-for-1-8b-more-doses>
- Drahos P. et Krygier M. (2017) Regulation, Institutions and Networks, in Drahos P. (dir.) Regulatory Theory, Foundations and Applications, Canberra, ANU Press, 1–22.
- ECDC (2010a) La pandémie de grippe A(H1N1) de 2009 en Europe, bilan de l'expérience, Rapport spécial, Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies.
- ECDC (2010b) Rapport annuel 2009 du directeur, Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies.
- ECDC (2010c) Joint European Pandemic Preparedness Self-Assessment Indicators (mars 2010), Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/media/en/publications/Publications/100326_Joint_European_Pandemic_Indicators.pdf
- ECDC (2011) Operational guidance on rapid risk assessment methodology (août 2011), Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/media/en/publications/Publications/1108_TED_Risk_Assessment_Methodology_Guidance.pdf
- ECDC (2020a) Risk Assessment: Outbreak of Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (SARS-CoV-2), Increased Transmission beyond China – Fourth Update, Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. [https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/SARS-CoV-2-risk-assessment-14-feb-\(2020\).pdf](https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/SARS-CoV-2-risk-assessment-14-feb-(2020).pdf)
- ECDC (2020b) Guidelines for the Use of Non-Pharmaceutical Measures to Delay and Mitigate the Impact of 2019-nCoV, Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/novel-coronavirus-guidelines-non-pharmaceutical-measures_0.pdf
- ECDC (2020c) Rapid Risk Assessment: Outbreak of Novel Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Increased Transmission Globally – Fifth Update, Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-outbreak-novel-coronavirus-disease-2019-increase-transmission-globally-COVID-19.pdf>
- ECDC (2020d) Guidance for Discharge and Ending Isolation in the Context of Widespread Community Transmission of COVID-19 – First Update, Technical report, Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-guidance-discharge-and-ending-isolation-first%20update.pdf>
- ECDC (2020e) Rapid Risk Assessment: Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – Eleventh Update: Resurgence of Cases, Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf>
- ECDC (2021) COVID-19 Vaccine Rollout Overview, Stockholm, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. <https://covid19-vaccine-report.ecdc.europa.eu/>
- France 24 (2021) L'UE lance une action en justice contre AstraZeneca pour retard dans la vaccination, France 24, 26 avril 2021. <https://www.france24.com/en/europe/20210426-eu-starts-legal-action-against-astrazeneca-over-vaccine-delays>
- Greco D., Stern E. et Marks G. (2011) ECDC CORPORATE REPORT Review of ECDC's Response to the Influenza Pandemic 2009–2010, ECDC. http://www.asset-scienceinsociety.eu/sites/default/files/241111cor_pandemic_response.pdf
- Greer S. L. (2006) Uninvited Europeanization: Neofunctionalism and the EU in Health Policy, *Journal of European Public Policy*, 13 (1), 134–152.

- Greer S. L. et de Ruijter A. (2020) EU Health Law and Policy in and after the COVID-19 Crisis, *European Journal of Public Health*, 30 (4), 623–624.
- Greer S. L. et Jarman H. (2021) What Is EU Public Health and Why? Explaining the Scope and Organization of Public Health in the European Union, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 46 (1), 23–47.
- Greer S. L. et Mätzke M. (2012) Bacteria without Borders: Communicable Disease Politics in Europe, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 37 (6), 887–914.
- Greer S. L. et Löblová O. (2016) European Integration in the Era of Permissive Dissensus: Neofunctionalism and Agenda-Setting in European Health Technology Assessment and Communicable Disease Control, *Comparative European Politics*, 15, 394–413.
- Greer S. L., Brooks E. et de Ruijter A. (2020) How COVID-19 just transformed entire EU health policy, *EUobserver*, 20 juillet 2020. <https://euobserver.com/opinion/148930>
- Guarascio F. (2020) Europe Could Face More Drug Shortages as Coronavirus Squeezes Supplies, *Reuters*, 5 mars 2020. <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-eu/europe-could-face-more-drug-shortages-as-coronavirus-squeezes-supplies-idUKL8N2AW6XU>
- Herszenhorn D. (2021) Ahead of EU Summit, 11 Countries Tell Brussels to Back off on Social Policy, *POLITICO*, 22 avril 2021. <https://www.politico.eu/article/porto-summit-11-eu-countries-national-authority/>
- Hervey T. et Vanhercke B. (2010) Health Care and the EU: The Law and Policy Patchwork, in Mossialos E., Permanand G., Baeten R. et Hervey T. K. (dir.) *Health Systems Governance in Europe: The Role of European Union Law and Policy*, in *Health Economics, Policy and Management*, Cambridge, Cambridge University Press, 84–133.
- Hirsch C. et Deutsch J. (2021) Coronavirus Vaccine Deliveries in Europe – by the Numbers, *POLITICO*, 9 mars 2021. <https://www.politico.eu/article/coronavirus-covid19-vaccine-deliveries-in-europe-by-the-numbers/>
- Hodson D. (2015) De Novo Bodies and the New Intergovernmentalism: The Case of the European Central Bank, in Bickerton C. J., Puetter U. et Hodson D. (dir.) *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press. <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198703617.001.0001/acprof-9780198703617-chapter-13>
- Hood C., Rothstein H. et Baldwin R. (2001) *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press.
- Jones E. (2005) The Politics of Europe 2004: Solidarity and Integration, *Industrial Relations Journal*, 36 (6), 436–455.
- Jones E. (2012) The JCMS Annual Review Lecture, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50 (2), 53–67.
- Koop C. et Lodge M. (2015) What is Regulation? An Interdisciplinary Concept Analysis, *Regulation & Governance*, 11 (1), 95–108.
- Lamping W. et Steffen M. (2009) European Union and Health Policy: The “Chaordic” Dynamics of Integration, *Social Science Quarterly* 90 (5), 1361–79.
- Levi-Faur D. (2011) Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space, *Journal of European Public Policy*, 18 (6), 810–29.
- Liverani M. et Coker R. (2012) Protecting Europe from Diseases: From the International Sanitary Conferences to the ECDC, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 37 (6), 915–34.
- Lowi T. J. (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, 32 (4), 298–310.

- Majone G. (1994) The Rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics*, 17 (3), 77–101.
- Martinsen D. S. (2012) The Europeanization of Health Care: Processes and Factors, in Exadaktylos T. et Radaelli C. M. (dir.) *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Palgrave Studies in European Union Politics, London, Palgrave Macmillan, 141–159.
- Mcevoy E. et Ferri D. (2020) The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union, *European Journal of Risk Regulation*, 11 (4), 851–863.
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2020) Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, 18 mai 2020. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/informations-coronavirus-covid-19/coronavirus-declarations-et-communiqués/article/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du>
- Momtaz R., Deutsch J. et Bayer L. (2020) National Capitals Question EU's Pandemic Preparedness, *POLITICO*, 10 juin 2020. <https://www.politico.eu/article/eu-national-capitals-question-coronavirus-pandemic-preparedness/>
- Myrdal G. (1956) *An International Economy: Problems and Prospects*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Newton L., Grimaud O. et Weinberg J. (1999) Establishing Priorities for European Collaboration in Communicable Disease Surveillance, *European Journal of Public Health*, 9 (3), 236–240.
- Nicoll A. et McKee M. (2010) Moderate Pandemic, Not Many Dead—Learning the Right Lessons in Europe from the 2009 Pandemic, *European Journal of Public Health*, 20 (5), 486–488.
- Paccas A. M. et Weimer M. (2020) From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19, *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2), 283–296.
- Parlement européen et Conseil de l'UE (1998) Décision N° 2119/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 instaurant un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la Communauté, JO L 268 du 3 octobre 1998, 1–7. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998D2119>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2004) Règlement (CE) N° 851/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, JO L 142 du 30 avril 2004, 1–11.
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2013) Décision N° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision N° 2119/98/CE, entrée en vigueur le 6 novembre 2013, JO L 293 du 5 novembre 2013, 1–15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX%3A32013D1082>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2021) Règlement (UE) 2021/522 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé (programme « L'UE pour la santé ») pour la période 2021–2027, JO L 107 du 26 mars 2021, 1–29.
- Peters B. G. (2016) Shouldn't Row, Can't Steer: What's A Government to Do?, *Public Policy and Administration*, 12 (2), 51–61.
- Renda A. et Castro R. (2020) Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic, *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2), 273–282.
- Reuters (2021) How the EU Filled Its Basket in COVID-19 Shopping Spree, Reuters, 6 janvier 2021. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-vaccines-timeli-idUSKBN29B1S3>

- Rhinard M. (2019) The crisisification of policy-making in the European Union, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57, 616–633.
- Rocco P., Daniel B. et Waddan A. (2020) Stuck in Neutral? Federalism, Policy Instruments, and Counter-Cyclical Responses to COVID-19 in the United States, *Policy and Society*, 39 (3), 458–477.
- Sánchez Nicolás E. et Zalan E. (2021) The EU's Vaccine Strategy - the Key Points, *EUobserver*, 28 janvier 2021. <https://euobserver.com/coronavirus/150747>
- The Lancet (1998) Editorial. Not Another European Institution, *The Lancet*, 352 (9136), 1237.
- Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu D. (2020) Conclusions. Face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie : réponses nationales et européennes, in Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne*, Bruxelles, ETUI et OSE, 171-203.
- Vollaard H. et Martinsen D. S. (2017) The Rise of a European Healthcare Union, *Comparative European Politics*, 15 (3), 337–351.
- Weimer M. et de Ruijter A. (2017) *Regulating Risks in the European Union: The Co-Production of Expert and Executive Power*, Portland, Hart Publishing.

Tous les liens ont été vérifiés le 22 octobre 2021.

Citer ce chapitre : Deruelle T. (2022) Le Covid-19 comme catalyseur d'une Union européenne de la santé : évolutions récentes en matière de gestion des menaces sanitaires, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union*, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

Conclusions

Faire face à la pandémie : les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union

Bart Vanhercke et Slavina Spasova

Introduction¹

Les chapitres de ce livre retracent la manière dont la pandémie de Covid-19 a perturbé l'élaboration de la politique sociale de l'UE et conduit à l'adoption de mesures de soutien économique et social sans précédent en 2020 et au cours du premier semestre 2021 (période couverte par le présent ouvrage). L'Union a promis un soutien financier aux États membres pour un montant total de 2 018 milliards d'euros, soit la plus grande enveloppe jamais financée par le budget de l'UE. Destiné à la relance de l'UE, ce financement est assuré par le cadre financier pluriannuel (1 211 milliards d'euros) et NextGenerationEU (806,9 milliards d'euros), avec en son cœur la facilité temporaire pour la reprise et la résilience (FRR) (723,8 milliards d'euros) (Commission européenne 2021a). L'UE a ainsi fait preuve d'une solidarité emblématique pour gérer les conséquences de la pandémie, comme en témoignent également des initiatives telles que la suspension inédite des règles budgétaires de l'Union et le lancement de l'instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE - *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). Le renforcement de la coordination de l'UE dans le domaine de la santé (qui comprend l'achat centralisé de vaccins) et l'adoption du plus grand programme de santé de l'Union à ce jour ont résulté de la « crisisification » de l'élaboration des politiques européennes et contribué à légitimer un renforcement du rôle de l'UE en matière de santé, malgré la limitation de ses compétences limitées dans le domaine (Vanhercke *et al.* 2021a).

Le renouveau de la solidarité européenne a été âprement disputé, comme en témoignent les débats aiguisés avec les *Quatre frugaux*² et les divisions recoupant les clivages politiques au sein du Parlement européen. En outre, la position ferme de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen (2019), consistant à lier les normes européennes en matière d'État de droit non seulement à l'adoption du budget à long terme de l'UE, mais aussi à la FRR – à laquelle la Hongrie et la Pologne ont menacé d'opposer leur veto – a conduit à une crise constitutionnelle majeure de l'Union, qui a mis en péril l'essence même du projet européen (Kirst 2021). Dans ce contexte, les

1. Les auteurs tiennent à remercier Denis Bouget, Laure Depré, Philippe Pochet et les auteurs des différents chapitres de ce volume pour leurs commentaires sur les versions précédentes. Nous remercions tout particulièrement Sebastiano Sabato pour plusieurs séries de suggestions détaillées, qui ont contribué à clarifier notre compréhension de ce qui s'est passé avec le Green Deal et la PDS (Procédure pour déséquilibres sociaux). Nous remercions également Edgar Szoc d'avoir proposé une excellente traduction de la version originale anglaise, ainsi que Maristella Cacciapaglia pour son aide bibliographique soutenue. L'avertissement habituel est de rigueur.
2. Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède.

conséquences du Brexit (qui a pris effet le 31 janvier 2020), les séquelles de la crise financière et la crise des migrants à ses frontières planaient sur la capacité de l'UE à faire face à la crise sanitaire.

En raison de la pandémie – et de manière contrastée avec l'ampleur du plan relance de l'UE –, les initiatives de « politique sociale » ont été reléguées au second plan pendant les présidences croate³ (janvier-juin 2020) et allemande (juillet-décembre 2020) du Conseil de l'UE. Deux mois seulement après le début de la présidence croate, l'épidémie de Covid-19 a entraîné une transformation majeure des priorités au niveau européen. Les activités politiques ont été considérablement réduites, et de nombreux événements et réunions ont été annulés ou reportés. Toutes les institutions de l'UE ont été contraintes de mettre en place des modalités de travail alternatives et les programmes de la présidence 2020 ont été considérablement réduits pour ne conserver que les dossiers les plus urgents. Sans surprise, plusieurs propositions législatives dans le domaine de la politique sociale ont été postposées (par exemple, des mesures contraignantes en matière de transparence salariale et une initiative de l'UE sur la violence sexiste) tandis que d'autres sont restées bloquées au Conseil (notamment la coordination des systèmes de sécurité sociale). Cela ne veut pas dire que la Commission européenne a entièrement enterré ses ambitions sociales, comme l'illustre de manière cruciale l'adoption rapide du mécanisme SURE, et la proposition de la Commission (2020a) d'une directive européenne relative à des salaires minimaux adéquats.

Les décideurs politiques et les parties prenantes ont placé leur confiance dans la campagne de vaccination, dont le déploiement officiel a débuté dans les États membres en décembre 2020. En novembre 2021, le taux de vaccination moyen de l'UE était de 75,7 % – avec toutefois d'importantes disparités entre les États membres⁴ –, ce qui a suscité de grands espoirs de voir l'activité économique et la vie sociale redémarrer en 2022. Dans ce contexte, la gestion des conséquences économiques de la pandémie mondiale s'est poursuivie en 2021, mais avec des initiatives plus ambitieuses de l'Union en matière de politique sociale, notamment le plan d'action européen pour le socle des droits sociaux (Commission européenne 2021b) et une proposition de directive concernant les conditions de travail des travailleurs des plateformes (Commission européenne 2021c). En revanche, la mise en œuvre du Green Deal européen (EGD – *European Green Deal*) a démarré avec vigueur en 2020 malgré la pandémie, mais semble s'être ralenti en 2021, du moins en termes d'activité législative.

Ce chapitre de conclusion s'appuie principalement sur les analyses présentées dans les chapitres de ce volume et résume les principales conclusions tout en offrant une mise à jour⁵ des initiatives récentes en matière de politique sociale en 2021, ainsi qu'une vision

3. Depuis janvier 2020, la Croatie assure la présidence du Conseil de l'Union européenne pour la première fois depuis son adhésion à l'UE en 2013.

4. Des disparités importantes ont été constatées dans les taux de vaccination entre, par exemple, le Portugal, qui a entièrement vacciné bien plus de 80 % de sa population, et la Bulgarie (28 %) et la Roumanie (42 %). Ces deux derniers pays ont les taux de vaccination les plus faibles de l'UE et connaissent, au moment de la rédaction de ce rapport (novembre 2021), la plus forte augmentation du nombre de décès depuis le début de la pandémie (ECDC 2021), et les mesures restrictives ont été rétablies.

5. Les auteurs ont utilisé avec reconnaissance le *calendrier du train législatif* du Parlement européen (2021a), qui suit l'avancement des dossiers législatifs identifiés dans les dix priorités de la Commission européenne. Vous pouvez explorer ce portail interactif convivial ici : <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>

prospective pour 2022. Il est organisé comme suit : la section 1 examine l'impact de la pandémie sur les différents pays et groupes socio-économiques : *qui sont les gagnants et les perdants du Covid-19 ?* La section 2 se concentre sur les principales initiatives prises en 2020 et au premier semestre 2021 en réponse à la pandémie (mesures de soutien économique et initiatives dans le domaine des soins de santé) et à la transition verte. La section 3 traite des perturbations de l'agenda social de l'Union en 2020 et de la réémergence des ambitions sociales de l'UE en 2021 ; elle décrit également la manière dont les acteurs sociaux sont entrés dans la relance européenne par la porte dérobée du Semestre, et illustre la nécessité de prendre en compte les aspects sociaux de la transition numérique. La section 4 offre une vision prospective, en signalant certaines des initiatives clés en matière de politique sociale qui devraient figurer au sommet de l'agenda en 2022, et jette ainsi un pont vers la prochaine édition du *Bilan social*. La dernière section, de manière traditionnelle, conclut.

1. Gagnants et perdants de la pandémie

Michael Dauderstädt (ce volume) décrit les inégalités, existantes et nouvelles, mises en évidence par la pandémie qui a frappé l'UE à un moment où les économies étaient performantes et où le chômage avait atteint un niveau bas jamais connu (6,3 % en 2019). Sans surprise, les pays ont été touchés de manière différente, en fonction de leur situation d'avant le Covid, de leur structure économique et de la situation sociale de certains groupes socio-économiques (Myant 2021). Si leur capacité de réaction était donc différente, tous les États membres ont adopté des combinaisons similaires de mesures pour faire face aux chocs économiques et sociaux, avec un soutien important de l'UE (Alcidi et Corti, Dauderstädt, tous deux dans ce volume). La réaction rapide a été marquée par l'introduction de mesures temporaires dans tous les régimes de protection et d'inclusion sociales, les programmes de maintien de l'emploi (par exemple, les programmes de chômage partiel et le soutien aux indépendants) figurant au premier plan dans tous les États membres. La nécessité de prendre des mesures urgentes a toutefois aussi accentué les faiblesses et les lacunes des régimes de protection et d'inclusion sociales, ce qui montre clairement que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour y remédier (Baptista *et al.* 2021 ; Spasova *et al.* 2021).

Bien que les données et les éléments probants demeurent rares quant à l'impact de la pandémie sur les différents pays, et en particulier sur les groupes socio-économiques, Dauderstädt (ce volume) analyse les premiers résultats en matière d'évolution des inégalités entre pays et au sein des pays eux-mêmes depuis le début de la pandémie en mars 2020. Les pays ont été touchés à des degrés divers, étroitement corrélés à l'importance des secteurs les plus durement touchés. Le transport, l'hébergement et la restauration ont connu une baisse d'environ 80 % ; les restaurants et les hôtels ont dû fermer pendant plusieurs mois dans la plupart des États membres, puis ont connu une reprise lente et longue du fait de l'effondrement du tourisme – un secteur qui représente une part importante du produit intérieur brut (PIB) et de l'emploi dans des pays comme l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Croatie.

En revanche, parmi les gagnants se sont retrouvés le commerce de détail en ligne, les logiciels de communication et certaines branches des secteurs de la santé et des soins qui ont bénéficié d'un excès de demande. Le secteur du logement constitue un autre grand gagnant, en particulier pour les investisseurs. Cette évolution devrait entraîner une augmentation des inégalités sur le marché du logement, car les revenus sont redistribués des locataires (relativement plus pauvres) aux propriétaires. Cet effet devrait être plus important dans les pays où le taux d'occupation par les propriétaires est plus faible. Du fait de la politique monétaire, la valeur de nombreux actifs, en particulier les actions et les biens immobiliers, a considérablement augmenté, ce qui profite aux ménages les plus riches. Dauderstädt (ce volume) montre que les bénéfices se sont rapidement redressés et que, dans certains cas, les entreprises bénéficiant d'une aide de l'État ont même versé des dividendes à leurs actionnaires et des primes à leurs cadres supérieurs.

L'auteur insiste également sur les groupes socio-économiques les plus durement touchés par la pandémie : les jeunes, les femmes et les bas salaires. Les jeunes (moins de 25 ans) ont été parmi les plus grands perdants de la crise, notamment parce qu'ils étaient déjà touchés par un chômage élevé avant la pandémie. Le chômage des jeunes a fortement augmenté, passant de 14,9 % en mars 2020 à un taux dramatique de 18,2 % en août 2020, augmentant presque partout, à l'exception de quelques pays (principalement d'Europe de l'Est). Dans le même temps, de nouvelles recherches montrent que l'accès des jeunes à la protection sociale est limité – non seulement par le fait qu'ils travaillent souvent dans des contrats atypiques et offrant peu de protection (par exemple, le travail de plateforme), mais aussi parce que, dans certains cas, l'âge constitue un critère légal d'exclusion (Ghailani *et al.* 2022). Les jeunes ont vécu – et vivent encore – des moments difficiles pendant la pandémie, incapables qu'ils sont de mener une vie sociale correcte (les cours étant dispensés principalement en ligne) et pris au piège des confinements. Sans surprise, 2022 a été déclarée Année européenne de la jeunesse et plusieurs initiatives sont prévues dans ce contexte (Commission européenne 2021d). Les enfants issus de familles défavorisées et de familles de migrants ont également été fortement touchés par l'inégalité d'accès aux outils éducatifs numériques pendant les confinements.

Comme l'ont démontré Rubery et Tavora (2021), les femmes ont également été fortement touchées par les mesures liées à la pandémie, en partie parce que les responsabilités de soins leur incombaient souvent lorsque les enfants ont dû étudier en ligne pendant la fermeture des écoles, mais aussi parce que l'emploi dans l'hébergement et la restauration, où les femmes représentent 54 % des travailleurs, a diminué de 19,3 % entre les 2^e trimestres de 2019 et 2020. La situation était encore pire dans les services domestiques (et les activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et de services destinés à leur propre usage), où l'emploi, à 89 % féminin, a diminué de 18 % au cours de la même période (Dauderstädt, ce volume). Les groupes à faible revenu et les travailleurs atypiques étaient beaucoup plus susceptibles que les travailleurs mieux rémunérés de perdre leur emploi ou de voir leurs heures réduites en conséquence des confinements. Les mesures rapides et à grande échelle, telles que les programmes de maintien dans l'emploi, introduites dans tous les États membres, ont toutefois permis d'éviter les licenciements massifs et l'augmentation des taux de pauvreté. Les inégalités

de revenu de marché et de revenu disponible n'ont que peu évolué dans tous les pays pour lesquels des données sont disponibles (juillet 2021) : au final, la pandémie semble avoir seulement ralenti la baisse antérieure des inégalités (depuis 2017). En effet, les taux de pauvreté ont en fait diminué dans tous les pays sauf deux.

2. Mettre en œuvre la relance de l'UE et le Green Deal européen et contenir la pandémie

Les chapitres de cet ouvrage analysent les politiques ambitieuses mises en œuvre par l'Union en 2020 et au premier semestre 2021 pour atténuer les difficultés économiques et les pertes d'emplois. Ils posent également la question de savoir si la feuille de route pour la mise en œuvre de l'EGD est suffisamment ambitieuse pour contribuer à la réalisation de ses objectifs et défendent l'idée qu'un changement de paradigme s'est produit concernant les initiatives de l'UE en matière de politique de santé.

2.1 L'action de l'UE pour atténuer les difficultés économiques et les pertes d'emplois

Cinzia Alcidi et Francesco Corti (ce volume) affirment que si « les gouvernements nationaux ont été à l'avant-garde de la réponse économique à la crise pandémique, ils n'ont pas avancé seuls. L'action au niveau européen a été significative et s'articule autour de trois piliers : (a) les politiques monétaires et bancaires ; (b) les aides d'État et les règles budgétaires ; et (c) les mesures de soutien budgétaire et financier (notamment le financement) ». Les auteurs soulignent la solidarité inédite qui sous-tend plusieurs mesures innovantes, telles que le nouveau programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP – *Pandemic emergency purchase programme*) de la Banque centrale européenne, le « cadre relatif aux obligations sociales », destiné à financer des projets et des initiatives ayant un impact social plus important (notamment l'instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, SURE), et la suspension temporaire des règles du pacte de stabilité et de croissance par l'activation de la « clause dérogatoire générale » à un stade très précoce de la crise (mars 2020). Enfin, les auteurs soulignent que la réponse de l'Union au Covid a brisé un tabou majeur : l'émission d'une dette européenne commune. L'UE peut désormais emprunter pour accorder des prêts aux États membres dans le cadre du mécanisme SURE et pour financer des prêts et des subventions dans le cadre de la FRR.

Les auteurs montrent que cette réponse solidaire sans précédent – tellement différente de ce qui s'est passé pendant la grande récession – a reposé sur trois facteurs principaux. Le premier était la nature de la crise : un choc de santé publique affectant tous les pays de la même manière, favorisant ainsi une réponse politique commune. Le deuxième résidait dans le fait que la Commission européenne et la BCE avaient clairement tiré les leçons des erreurs du passé et héritaient d'une structure institutionnelle de l'Union mieux développée que celle d'il y a douze ans (Alcidi et Corti, ce volume ; Hemerijck et Corti 2021). Troisièmement, les attitudes avaient changé depuis la grande récession : nonobstant certains débats houleux avec les *Quatre frugaux*, les décideurs politiques

nationaux s'accordent généralement sur quatre grandes politiques : fournir des liquidités, soutenir les revenus et l'emploi, protéger le système financier et accélérer la reprise économique.

Certains des grands programmes adoptés en 2020 étaient tout simplement impensables pendant la grande récession. C'est d'abord le cas de SURE, un mécanisme s'inspirant de l'idée de lancer un « système européen de réassurance chômage » (*EURS – European Unemployment Reinsurance Scheme*) à part entière, comme cela avait été évoqué depuis 2012 à la suite de la crise financière et économique de 2008. Proposé dès le 2 avril par la Commission européenne (2020b) et adopté très rapidement par le Conseil de l'UE (2020) en mai, le mécanisme SURE a été présenté par la Commission comme « la mise en œuvre urgente du régime européen de réassurance chômage » et spécifiquement conçu pour répondre immédiatement, et temporairement⁶, aux défis posés par la pandémie de coronavirus. Depuis que l'instrument est officiellement disponible (22 septembre 2020), le Conseil a déjà émis un total de 94,3 milliards d'euros (sur l'enveloppe totale de 100 milliards d'euros) d'obligations sociales à destination des 19 États membres demandeurs. L'Italie en a reçu la plus grande part, suivie de l'Espagne, de la Pologne et de la Belgique. L'instrument SURE se révèle très intéressant en termes financiers pour les pays très endettés, car le montant total demandé par un État membre couvre généralement la quasi-totalité de la dépense en cours et prévue. Le deuxième grand programme est la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), pièce maîtresse de NGEU. Les États membres d'Europe du Sud et d'Europe centrale et orientale devraient être les bénéficiaires de la FRR, car cet instrument comporte un important volet de redistribution. Ces pays devraient également demander un soutien sous forme de prêt au titre de NGEU (Alcidi et Corti, ce volume).

Troisièmement, le soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires (*REACT-EU – Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), qui constitue le deuxième volet le plus important de NGEU, financera des investissements visant à soutenir le maintien de l'emploi, tels que des programmes de chômage partiel et de soutien aux indépendants, ainsi que des programmes destinés à favoriser les transitions verte et numérique. REACT-EU devrait également avoir une forte composante redistributive en faveur des États membres du Sud et d'Europe centrale et orientale. À elle seule, la composante « subventions » de la relance par l'UE (soutien total de NGEU) pourrait représenter jusqu'à 2,5 % du PIB des États membres d'Europe du Sud, centrale et orientale, chaque année au cours de la période 2021-2026. En outre, les ressources de NGEU viendront compléter les transferts traditionnels de l'UE provenant du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Au total, ces pays devront absorber entre 2 et 5 % de leur PIB en fonds provenant de NGEU et du CFP, chaque année jusqu'à la fin 2026. Le potentiel d'absorption effective reste toutefois incertain (notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, Alcidi *et al.* 2020), surtout si on tient compte de la finalité des subventions et des prêts de la FRR, à savoir le financement d'investissements publics supplémentaires. Comme le montrent Alcidi et Corti (ce volume), on peut s'attendre à ce que les investissements publics annuels de la Bulgarie, du Portugal et

6. En principe, l'instrument doit être opérationnel jusqu'au 31 décembre 2022. Sur proposition de la Commission, le Conseil peut décider de prolonger la période de disponibilité de l'instrument.

de la Croatie augmentent d'environ 60 % au cours des six prochaines années. Pour huit autres pays, ils augmenteraient de 20 à 45 %.

Néanmoins, comme le soulignent les auteurs, SURE et NGEU ne sont pas des instruments de stabilisation budgétaire. Il manque à SURE l'élément d'automatisme, tandis que le NGEU constitue *de facto* un instrument de soutien aux réformes structurelles. Le débat sur la réforme de la gouvernance économique de l'UE ne devrait pas laisser de côté le rôle des stabilisateurs budgétaires automatiques, comme l'idée d'un véritable régime européen d'allocations de chômage (EUBS – *European Unemployment Benefit Scheme* ; voir section 3). En outre, l'emprunt commun souscrit par l'Union n'est autorisé qu'à titre exceptionnel et temporaire pour financer NGEU, même s'il s'agit d'un précédent important. Cela soulève la question de savoir si un endettement commun de l'UE doit devenir une pratique pour financer les biens publics européens.

2.2 Le Green Deal européen : une composante d'un modèle économique européen durable ?

Le Green Deal européen (EGD), lancé par la Commission en décembre 2019 comme nouvelle stratégie transversale de croissance à long terme, succède *de facto* à la stratégie Europe 2020, et vise à modeler le cœur de la future politique de l'UE (Commission européenne 2019). Certains craignaient que la pandémie de Covid-19 n'éclipse rapidement le moment de « aussi historique que l'homme sur la lune » de l'Europe (selon les termes du président de la Commission à l'occasion de l'adoption de la communication sur l'EGD), dans la mesure où les institutions de l'UE ont dû passer à l'élaboration de politiques d'urgence. Plusieurs initiatives ambitieuses ont cependant commencé à se frayer un chemin dans le système décisionnel en 2020 et 2021, notamment le plan d'investissement pour une Europe durable, le Fonds pour une transition juste (tous deux déposés en janvier 2020), les stratégies « De la ferme à l'assiette » et la « Stratégie en faveur de la biodiversité l'horizon 2030 » (toutes deux publiées en mai 2020), ainsi que le plan d'action « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols » (mai 2021) et le paquet « Fit for 55 » avec son mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM – *Carbon Border Adjustment Mechanism*) (juillet 2021). Hans Bruyninckx, Gülçin Karadeniz et Jock Martin (ce volume) considèrent par conséquent que la feuille de route pour la mise en œuvre de l'EGD est suffisamment ambitieuse pour aider à atteindre ses objectifs. Ils rejoignent en cela l'argument avancé par Bongardt et Torres (2022) selon lequel la pandémie a fourni à la Commission l'occasion de mettre en œuvre l'EGD, notamment grâce à un financement dédié dans le cadre de la FRR. Pour ces auteurs, l'EGD représente donc plus qu'une stratégie de sortie de la crise pandémique : il peut être considéré comme un élément constitutif d'un modèle économique européen durable (*ibid.*).

Une des principales critiques adressées à l'EGD demeure néanmoins la compatibilité entre la croissance économique et la transition climatique et environnementale. Présentant l'une des premières évaluations de la nouvelle stratégie, le chapitre d'Éloi Laurent (2021) dans le *Bilan social* de l'année dernière soutenait que l'EGD présentait de graves lacunes et privilégiait l'efficacité économique à la justice sociale

et à la durabilité environnementale. Plus fondamentalement, l'auteur affirmait que le paradigme central de l'EGD reposait sur la possibilité de découpler la croissance économique de la dégradation environnementale : à ce titre, l'EGD devait donc être considéré comme une stratégie du siècle dernier (*ibid.*). Dans le même ordre d'idées, Bruyninckx *et al.* (ce volume) affirment que le maintien des niveaux sans précédent de prospérité et de bien-être en Europe – caractérisés par des normes sociales, sanitaires et environnementales parmi les plus élevées au monde – ne dépend pas nécessairement de la croissance économique. Selon eux, la question majeure consiste à savoir si les sociétés européennes peuvent croître en qualité (par exemple, une vie plus saine, de meilleures opportunités d'emploi, un environnement plus propre) plutôt qu'en quantité (par exemple, le niveau de vie matériel), et ce de manière plus équitable. Ils soulignent que les politiques environnementales ont été plus efficaces pour réduire les pressions sur l'environnement (par exemple, les émissions de polluants de diverses sources ou l'extraction de matières premières) que pour préserver la biodiversité et les écosystèmes, la santé humaine et le bien-être. Selon eux, le facteur le plus important réside dans le fait que ces défis sont inextricablement liés aux modes de vie et aux activités économiques, en particulier celles qui fournissent à la population des produits de première nécessité tels que la nourriture, l'énergie et les transports. Dans cette optique, l'EGD prévoit des actions dans d'autres secteurs liés au système de production et de consommation. Les auteurs affirment que le plan d'action pour l'économie circulaire, présenté en mars 2020, est essentiel pour réduire les pressions sur l'environnement et le climat (avec des actions liées à la conception des produits, aux processus d'économie circulaire, à la consommation durable et à la prévention des déchets). D'autres recherches envisagent également un passage progressif de stratégies de développement fondées sur la croissance à des stratégies de développement fondées sur la décroissance, avec plusieurs étapes intermédiaires. Dans cette perspective, une stratégie de croissance fondée sur le découplage, telle que l'EGD, bien qu'insuffisante en soi pour relever les défis climatiques et sociaux, constituerait un bon point de départ (Gough 2021).

Le financement de l'EGD a également fait l'objet de nombreux débats (Laurent 2021 ; Sabato et Fronteddu 2020). Bruyninckx *et al.* (ce volume) affirment que des fonds beaucoup plus importants seront nécessaires : les estimations chiffrées de l'EGD ne représentant qu'une fraction des fonds nécessaires à la transition, car elles ne couvrent pas les coûts sociaux ou les besoins d'adaptation, sans parler des coûts de l'inaction. Compte tenu du caractère fondamental des transitions nécessaires, les fonds européens devront être complétés par des contributions nationales et privées. Vanhercke *et al.* (2021a) soulignent l'ironie (même si elle est plutôt symbolique) de voir le Conseil européen de juillet 2020 réduire le Fonds pour une transition juste des 40 milliards proposés à seulement 17,5 milliards d'euros (en prix de 2018 ; 19,2 milliards d'euros en prix courants). Cela soulève la question de savoir si, dans le cadre de la reprise en cours après la pandémie, l'EGD continue à courir le risque d'être relégué à un simple « élément de récit », ou s'il peut devenir un véritable cadre politique, correctement financé, et guidant les mesures de reprise, comme le prévoyait la proposition initiale de NGEU (Laurent 2021).

La question du financement est désormais intrinsèquement liée à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, dont l'un des principes directeurs essentiels

est la durabilité environnementale : chaque plan national pour la reprise et la résilience (PRR) doit inclure un minimum de 37 % de dépenses liées à des mesures relatives au changement climatique. Les premières analyses de certains de ces plans montrent que la plupart d'entre eux atteignent ou sont assez proches de cet objectif (Darvas *et al.* 2021, Corti *et al.* 2021). D'autres analyses (parfois basées sur des méthodologies différentes de calcul des dépenses « vertes ») laissent toutefois penser que plusieurs pays n'atteindront pas l'objectif de 37 % de dépenses climatiques et que, dans certains cas, des mesures qui paraissent « vertes » à première vue peuvent aboutir au soutien aux combustibles fossiles et à l'énergie nucléaire (Wuppertal Institute et E3G 2021). Il convient en outre de prêter attention à la nécessité d'assurer une meilleure complémentarité entre les mesures des PRR, celles financées par d'autres fonds de l'UE et les initiatives purement nationales, et dès lors d'éviter que ces dernières ne soient pas conformes aux objectifs environnementaux et climatiques de l'UE (cf. Pilati 2021).

Même si l'UE appelle à une transition climatique et environnementale « socialement juste », la dimension « sociale » de l'EGD doit encore être mieux définie et il est nécessaire de déterminer des objectifs plus précis concernant les inégalités sociales importantes. Les gagnants et les perdants de la transition ne sont pas encore clairement identifiés et, comme le soulignent Bruyninckx *et al.* (ce volume), la transition écologique touchera certains groupes plus que d'autres. Dans cet ordre d'idées, ils soulignent que les régions et les communautés à faible revenu sont clairement plus exposées aux risques sanitaires liés à l'environnement, tels que la pollution atmosphérique. De même, certains groupes sont plus susceptibles d'être affectés par un large éventail de problèmes environnementaux et y sont plus vulnérables. Le mécanisme pour une transition juste et ses instruments d'investissement permettront de mobiliser des fonds pour traiter ces questions. Néanmoins, les auteurs soulignent que ces fonds doivent atteindre les zones et les groupes qui en ont le plus besoin. De même, la mise en œuvre pratique d'une transition « juste » à travers les PRR et dans les politiques de l'Union sera essentielle pour éviter une interprétation étroite de la notion, c'est-à-dire une focalisation sur le soutien à des territoires et des secteurs économiques spécifiques et sur les politiques instrumentales à la transition (telles que les politiques actives du marché du travail et le développement des compétences), au détriment des politiques de protection sociale plus traditionnelles telles que les allocations de chômage, de revenu minimum et les pensions (Sabato *et al.* 2021 : 53 ; voir également Sabato et Fronteddu 2020).

Il convient de noter qu'une récente évaluation par la direction générale des services de recherche parlementaire (EPRS) des progrès accomplis dans la réalisation de l'agenda politique initialement défini par Ursula von der Leyen en décembre 2019 montre que le nombre de propositions envisagées (90) fait de l'EGD la première priorité de la Commission en termes d'annonces, mais pas en termes de dépôt de propositions (deux tiers (58) doivent encore être soumises), et encore moins d'adoption législative : seule une sur six (15) avait été adoptée en septembre 2021 (Parlement européen 2021a). Un rapport d'étape de la présidence slovène de l'UE publié fin novembre sur le paquet législatif « Fit for 55 » indique que « les travaux n'en sont qu'à un stade très précoce » (Conseil de l'UE 2021a) ; compte tenu du nombre de dossiers et de leur interdépendance, on pourrait dire que les progrès sont forcément lents.

2.3 Politiques de santé de l'UE : un changement de paradigme ?

Thibaud Deruelle (ce volume) soutient que la crise du Covid-19 a entraîné rien de moins qu'un changement de paradigme dans la mesure où les États membres sont désormais disposés à coordonner leurs actions face aux menaces sanitaires. Cette évolution a entraîné des changements institutionnels du système de gestion des menaces sanitaires de l'UE. En effet, de nouveaux instruments politiques formels sont mis en œuvre, tels que les mandats renforcés de l'Agence européenne des médicaments (EMA – *European Medicines Agency*) et du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC – *European Centre for Disease Prevention and Control*) pour lesquels des accords provisoires ont été conclus entre le Conseil et le Parlement européen en octobre et novembre 2021, respectivement. Le mandat de l'ECDC constitue un cas d'espèce pour illustrer la mesure dans laquelle les États membres ont changé d'attitude et sont devenus beaucoup plus disposés à coopérer. La proposition de la Commission de créer le Centre dans les six mois qui ont suivi l'épidémie de SRAS-CoV-1 (en février 2003) a ébranlé les gouvernements de toute l'UE, l'épidémie ayant brutalement mis en lumière le manque de préparation des États membres et convaincu bon nombre d'entre eux de l'urgente nécessité d'une meilleure coordination au niveau de l'UE, au-delà des réseaux existant à l'époque. Mais lorsque le Centre est devenu opérationnel, il a dû avancer en serrant le frein : il lui était explicitement interdit de conseiller les États membres sur la gestion des risques. Depuis mars 2020, les États membres s'appuient de plus en plus sur l'action coordonnée et l'apport d'experts de la Commission et de l'ECDC, ce dernier adressant désormais aux États membres des lignes directrices fortes et explicites sur les mesures de confinement. Toute contribution de ce type de la part de l'ECDC aurait été considérée comme inappropriée par les États membres avant la pandémie. Pour reprendre les termes de Deruelle (ce volume), au fur et à mesure que la pandémie se développait, « l'ECDC est devenu l'étoile montante de cette nouvelle gouvernance solidaire ». Il s'agit d'un véritable changement de paradigme : « en adoptant une approche solidaire, les États membres et les institutions européennes ont fait sortir “du placard” la politique de gestion des menaces sanitaires de l'UE » (*ibid.*).

La nouvelle Autorité européenne de préparation et de réaction aux urgences sanitaires (HERA – *European Health Emergency Preparedness and Response Authority*), qui devrait être pleinement opérationnelle au début de l'année 2022⁷ comme structure interne de la Commission, constitue également une avancée importante. L'HERA anticipera les menaces et les crises sanitaires potentielles en recueillant des renseignements et en mettant en place les capacités de réaction nécessaires au cours d'une « phase de préparation ». En cas d'urgence, l'HERA assurera le bon fonctionnement du mécanisme d'achat commun en prenant des dispositions pour le développement, la production, le stockage et la distribution de médicaments, de vaccins et d'autres contre-mesures médicales. Dans le même ordre d'idées, le programme « EU4Health 2021-2027 » adopté le 24 mars 2021 (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021) vise à renforcer les capacités au niveau de l'UE. Sur une période de sept ans, le programme redistribuera un total de 5,3 milliards d'euros, soit douze fois plus que le précédent programme de santé. Les quatre objectifs généraux du programme sont les suivants : a) améliorer et renforcer

7. La proposition législative a été dévoilée par la Commission en septembre 2021, après une consultation publique en 2020.

la santé dans l'Union ; b) lutter contre les menaces transfrontalières sur la santé ; c) améliorer les médicaments, les dispositifs médicaux et les produits nécessaires en cas de crise ; et d) renforcer les systèmes de santé et leur résilience et améliorer l'utilisation efficace des ressources (y compris l'amélioration de l'accès aux soins de santé).

Pourtant, et conformément aux exigences du traité, ces instruments politiques restent limités à l'aide à la coordination entre les États membres. Or, la coordination prend du temps et peut empêcher les États membres d'agir à brève échéance. Il est essentiel que l'action collective dépende d'un sentiment de solidarité entre les États membres et, même face à des menaces sanitaires importantes, il ne peut y avoir de présomption de solidarité. De fait, face à la crise du Covid-19, le sentiment de solidarité entre les États membres a mis du temps à émerger.

Il reste donc à voir si le changement de paradigme déclenché par la crise du Covid-19 sera suffisant pour ouvrir la voie à une « Union européenne de la santé plus forte », préconisée par la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen dans son premier discours sur l'état de l'Union (16 septembre 2020) et considérée par Deruelle (ce volume) comme une nouvelle proclamation forte de l'UE dans ce domaine politique sensible, même si la forme qu'elle pourrait prendre en définitive n'est pas claire. Une Union européenne de la santé ne peut être considérée comme un bond en avant substantiel que si l'UE et ses États membres cessent de compter sur la seule solidarité comme composant actif de l'action collective, et modifient les traités de l'UE pour permettre une approche législative – plutôt que coopérative – de la gestion des menaces sanitaires. L'alarme suscitée par le nouveau variant Omicron permettra-t-elle à certains entrepreneurs politiques de confirmer la « crisisification » de l'élaboration des politiques (de santé) européennes, c'est-à-dire l'importance de méthodes découlant des crises pour parvenir à des décisions collectives (Rhinard 2019) ? On peut émettre l'hypothèse que la pandémie pourrait servir de levier pour légitimer une intégration européenne plus poussée en matière de santé (Vanhercke *et al.* 2021a). La conférence en cours sur l'avenir de l'Europe et le nouveau trio présidentiel du Conseil de l'UE (janvier 2022-juin 2023, voir section 4) pourraient ouvrir la voie. Toutefois, à la veille du sommet social de Porto (7 et 8 mai 2021), 11 États membres ont affirmé avec force leur réticence à doter la Commission européenne de nouveaux pouvoirs, notamment en matière de soins de santé et de protection sociale (Politico 2021b). Il se pourrait donc bien que la politique intérieure continue d'entraver l'engagement des États membres en faveur d'une intégration plus poussée dans le domaine de la santé, et fasse de l'Union européenne de la santé un potentiel non réalisé. Il semble toutefois probable que, même dans ce dernier scénario, la Commission continuera à exercer pleinement ses compétences existantes, et étende ainsi *de facto* le rôle de l'UE dans ce domaine trop longtemps laissé au marché intérieur et à la Cour de justice de l'UE.

3. Réémergence des ambitions sociales de l'UE en 2021

En 2020, alors que les premières vagues de la pandémie engloutissaient l'Europe, les initiatives en matière de politique sociale de l'UE ont été reléguées au second plan et plusieurs propositions législatives ont été postposées ou sont demeurées bloquées au

Conseil. Malgré cela, de nouvelles propositions ambitieuses (notamment sur le salaire minimum) ont été présentées par la Commission en 2021 (section 3.1). En 2020-2021, la nouvelle configuration apportée par la FRR a modifié l'équilibre des forces entre les acteurs économiques et sociaux de l'UE (section 3.2), tandis que les aspects sociaux de la transition numérique ont été mis sous les projecteurs (section 3.3).

3.1 Initiatives sociales de l'UE : de la perturbation à la réémergence

L'attention politique s'étant concentrée sur la gestion de la pandémie et de ses conséquences économiques et sociales, la modalité habituelle d'élaboration des politiques a été perturbée tout au long de l'année 2020 (Atanasova *et al.*, ce volume ; Vanhercke *et al.* 2021a) : la coordination de la sécurité sociale de l'UE, la directive « femmes dans les conseils d'administration » et les mesures relatives à la transparence des salaires en sont les principales illustrations.

Sans surprise, les négociations sur la révision de la coordination de la législation de sécurité sociale de l'UE (Parlement européen et Conseil de l'UE 2004a) sont restées bloquées au Conseil (la proposition de la Commission européenne remonte à décembre 2016), malgré l'accord provisoire conclu entre la présidence du Conseil et le Parlement européen, finalement rejeté par le Comité des représentants permanents (Coreper) en mars 2019. Malgré les efforts des présidences respectives de l'UE pour relancer le dossier, les négociations se sont arrêtées le 1er mars 2021, notamment en raison de l'impossibilité de trouver un accord sur les modalités concernant la notification préalable avant l'envoi d'un travailleur d'un État membre à un autre (Parlement européen 2021c).

Le même sort a été réservé à la proposition de directive de la Commission relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse (surnommée « directive sur les femmes dans les conseils d'administration »), qui était bloquée au Conseil depuis près de dix ans (novembre 2012) malgré les efforts inlassables du Parlement européen pour faire avancer le dossier⁸. Manifestement, tous les États membres ne soutiennent pas une législation à l'échelle de l'UE, plusieurs d'entre eux (Danemark, Grèce, Croatie, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Suède et Slovaquie) estimant que des mesures contraignantes au niveau de l'Union ne constituent pas le meilleur moyen de poursuivre l'objectif. Les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales de l'UE ont examiné les progrès accomplis à la fin de la présidence portugaise, le 14 juin 2021, en notant (symboliquement, sous la rubrique « divers ») qu'une majorité qualifiée restait hors de portée (*ibid.*).

Dans ses orientations politiques pour 2019, Ursula von der Leyen a annoncé qu'elle présenterait, dans les cent premiers jours de son mandat, une proposition sur des mesures contraignantes en matière de transparence salariale, afin de remédier à l'écart de rémunération entre hommes et femmes et de garantir l'application du principe

8. Y compris par le biais d'une audition conjointe des commissions JURI (Affaires juridiques) et FEMM (Droits des femmes et égalité des genres) du Parlement européen le 21 septembre 2020, suivie d'un débat en session plénière en octobre 2020.

« à travail égal, salaire égal ». Par la suite, la Confédération européenne des syndicats (CES) n'a pu s'empêcher de remarquer (notamment par le biais d'une campagne sur les médias sociaux) que la proposition semblait avoir « disparu » du Berlaymont sans explication. Afin de mettre un terme à ces atermoiements, la CES (2020) a pris la décision inhabituelle de charger des experts juridiques de rédiger une proposition modèle de directive relative à la transparence des rémunérations. La proposition législative de la Commission européenne (2021e) a finalement été publiée le 4 mars 2021. Le 6 décembre 2021, le Conseil est parvenu à un accord sur une approche générale de la directive proposée.

Comme le montre la Chronologie 2020 d'Angelina Atanasova, Boris Fronteddu et Denis Bouget (ce volume), des progrès ont été accomplis, malgré la pandémie, dans les principales initiatives de l'UE en matière de politique sociale : les exemples essentiels concernent la protection sociale des chauffeurs routiers, les salaires minimaux, la santé et la sécurité au travail, et plusieurs initiatives en matière d'égalité (de genre), ainsi que le plan d'action du socle européen des droits sociaux.

Une réalisation législative importante de l'année 2020 a consisté dans le compromis (dilué) sur l'accord tant attendu du « paquet mobilité 1 ». Le Parlement européen a adopté (juillet 2020) l'accord négocié avec le Conseil sur la protection sociale des chauffeurs routiers longue distance, après plus de trois ans de négociations interinstitutionnelles. Cet accord implique des règles plus précises et contraignantes sur le détachement des conducteurs, une amélioration des règles sur les temps de repos, et une meilleure application des dispositions sur le cabotage (Atanasova *et al.*, ce volume). Après le vote du Parlement, la Commission a déclaré que le nouvel ensemble de règles comprend des éléments qui ne sont peut-être pas conformes aux ambitions de l'EGD ⁹.

L'initiative de politique sociale de l'UE la plus ambitieuse depuis le début de la pandémie est sans doute la proposition de directive de la Commission (2020a) sur les salaires minimaux adéquats, qui a été précédée d'une consultation en deux étapes des partenaires sociaux¹⁰ (lancée respectivement en janvier et juin 2020). Alors que pas moins de neuf États membres (Danemark, Suède, Pologne, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Irlande, Grèce et Malte) avaient exprimé le souhait que le Conseil opte pour des recommandations et non pour une directive sur la question, le Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) du 6 décembre 2021 est parvenu à une position commune, deux semaines après l'approbation par le Parlement européen de sa position de négociation. L'accord établit un cadre pour promouvoir des niveaux adéquats de salaires minimaux légaux (au moins 60 % du salaire médian national), la négociation collective sur la fixation des salaires et pour améliorer l'accès effectif à la protection qu'offre le salaire minimum. Selon de nombreux observateurs, l'initiative de la Commission n'est rien de moins qu'« un tournant dans l'histoire de l'intégration

9. Il s'agit du retour obligatoire du véhicule dans l'État membre d'établissement toutes les huit semaines et des restrictions imposées aux opérations de transport combiné.

10. Lors de la première phase de la consultation des partenaires sociaux, la CES a regretté que la Commission n'ait pas proposé le seuil européen de risque de pauvreté (60 % du revenu disponible équivalent médian) comme plancher salarial. Les employeurs européens avaient souligné que la Commission ne dispose pas des pouvoirs nécessaires pour proposer une législation contraignante en matière de salaire minimum.

sociale et économique européenne » : pour la première fois, la Commission engage une action législative non seulement pour garantir des salaires minimaux équitables, mais aussi pour renforcer la négociation collective en Europe (Müller et Schulten 2020).

Des progrès importants ont également été réalisés dans le domaine de la santé et de la sécurité liées au travail. En septembre 2020, la Commission a adopté sa proposition visant à modifier, pour la quatrième fois, la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes (CMD) (Parlement européen et Conseil de l'UE 2004b). Le 16 décembre 2021, le Conseil et le Parlement européen se sont mis d'accord¹¹ sur la proposition appliquant des valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) nouvelles ou actualisées à trois substances supplémentaires. De même, la Commission européenne (2021f) a adopté son nouveau cadre stratégique pour la santé et la sécurité au travail (SST) 2021-2027¹². Ses priorités sont les suivantes : a) une révision de la directive relative aux lieux de travail et de celle sur les équipements à écran de visualisation, la mise à jour des limites de protection pour l'amiante et le plomb, et une initiative au niveau de l'UE concernant la santé mentale au travail ; b) une approche « vision zéro » en matière de décès liés au travail dans l'UE, et une mise à jour des règles de l'UE sur les produits chimiques dangereux pour lutter contre le cancer et les maladies reproductives et respiratoires ; et c) l'élaboration de procédures et d'orientations d'urgence pour le déploiement rapide, l'exécution et le suivi des mesures dans les éventuelles crises sanitaires futures.

La Commission européenne (2020c) a également présenté son plan d'action « Une Union de l'égalité : Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025 ». Les objectifs comprennent la fin de la violence sexiste, la remise en question des stéréotypes liés au genre, la lutte contre l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, et la participation égale des hommes et des femmes dans les différents secteurs économiques et dans la vie politique. On peut se demander si la nouvelle stratégie en matière d'égalité entre les hommes et les femmes est adaptée à son objectif, compte tenu notamment du fait que les femmes ont davantage souffert des conséquences de la pandémie (section 1). La stratégie proposée contient très peu d'initiatives législatives, et la plupart sont des initiatives existantes bloquées depuis longtemps au Conseil. C'est le cas, par exemple, de la directive sur la présence des femmes dans les conseils d'administration (voir section 3.1) et de la directive anti-discrimination (dite « égalité de traitement ») bloquée au Conseil depuis 2008, car elle nécessite le soutien unanime de tous les États membres de l'Union ainsi que l'approbation du Parlement européen. Dans l'optique de la réalisation d'une « Union de l'égalité », la Commission européenne a également présenté un plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 (septembre 2020), le cadre stratégique de l'UE en faveur des Roms (octobre 2020), la toute première stratégie de l'UE en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ¹³ 2020-2025 (novembre 2020) et une stratégie relative aux droits des personnes handicapées 2021-2030 (mars 2021).

11. Le texte convenu doit être formellement approuvé par le Parlement et le Conseil en 2022 pour entrer en vigueur.

12. Communication « Cadre stratégique de l'UE en matière de santé et de sécurité au travail pour la période 2021-2027 – Santé et sécurité au travail dans un monde du travail en mutation ».

13. Lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, intersexués, non binaires et queer.

L'année 2021 a également été marquée par la présentation et les premières étapes de mise en œuvre du plan d'action pour le socle européen des droits sociaux¹⁴ (Commission européenne 2021b) et par la signature de l'engagement social de Porto (Union européenne 2021a) lors du sommet européen organisé pendant la présidence portugaise de l'UE (7-8 mai 2021). Considérée comme un moment clé pour l'Europe sociale (Fernandes et Kerneis 2021), l'approbation du plan d'action par les institutions européennes, les partenaires sociaux européens et les représentants de la société civile européenne confère une forte légitimité politique aux actions concrètes proposées¹⁵. Le plan d'action propose trois grands objectifs à atteindre d'ici 2030 au niveau de l'UE dans les domaines de l'emploi, des compétences et de la protection sociale : a) au moins 78 % des personnes âgées de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi ; b) au moins 60 % des adultes devraient participer à une formation chaque année ; et c) le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait être réduit d'au moins 15 millions. Ces objectifs ont reçu des réponses mitigées de la part des partenaires sociaux, des représentants de la société civile et des chercheurs, et le texte de la déclaration finale des chefs d'État a suscité des désaccords, la Hongrie et la Pologne refusant de reconnaître les « écarts entre les hommes et les femmes » comme un problème général à résoudre, tout en admettant leur existence dans les domaines de l'emploi, des salaires et des pensions (Enes 2021).

Malgré ces critiques, le plan d'action contient plusieurs initiatives ambitieuses (tant législatives que non législatives). Il est soutenu par des instruments de coordination (par exemple, la version révisée du tableau de bord social du socle) et bénéficie de ressources financières importantes, notamment la FRR et le CFP (Fernandes et Kerneis 2021). Le plan met l'accent sur les initiatives visant les travailleurs atypiques (y compris les travailleurs saisonniers) et les indépendants, en particulier les personnes travaillant sur les plateformes. Les principales politiques relatives à la situation de ces groupes mettent l'accent sur l'apprentissage et l'amélioration des compétences en tant qu'outils essentiels à la réussite, notamment en ce qui concerne la transition numérique. Dans ce contexte, le plan d'action met également l'accent sur les conditions de travail et la protection sociale. Par ailleurs, la Commission a poursuivi l'idée d'examiner l'étendue des droits de négociation collective pour les indépendants et le champ d'application du droit européen de la concurrence, qui a fait l'objet d'une consultation publique entre mars et mai 2021. Des lignes directrices sur l'application du droit de la concurrence de l'UE aux conventions collectives concernant les conditions de travail des autoentrepreneurs ont été publiées le 9 décembre 2021 (Commission européenne 2021g) : elles peuvent avoir des implications importantes pour les travailleurs des plateformes.

L'une des principales initiatives prises en 2021 dans le sillage du plan d'action est la garantie européenne pour l'enfance (Conseil de l'UE 2021b), qui devrait rendre les services essentiels (éducation et soins de la petite enfance, éducation, soins de santé, nutrition et logement) gratuits ou abordables pour les enfants dans le besoin. En outre,

-
14. Le plan d'action a été présenté dans l'agenda politique de la nouvelle Commission européenne (von der Leyen 2019).
 15. Certains ont remarqué l'absence d'Angela Merkel au sommet de Porto (les premiers ministres des Pays-Bas et de Malte étaient également absents), ce qui a peut-être affaibli l'impact politique de l'initiative.

la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme a été lancée par la Commission européenne et la présidence portugaise. Elle est soutenue par la déclaration de Lisbonne (Union européenne 2021b) dans laquelle les parties signataires s'engagent à coopérer au niveau européen sur la question du sans-abrisme, et à faire des progrès substantiels pour mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030. La Commission européenne facilitera et financera en partie la coopération européenne. Elle a également lancé l'initiative en faveur du logement abordable, qui fait partie de l'initiative « Vague de rénovation » du marché unique (Commission européenne 2020d). Dans un contexte de flambée des prix de l'énergie et de l'immobilier (voir Dauderstädt, ce volume), la dimension sociale de la transition écologique, ainsi que le logement abordable et durable, sont des questions essentielles à traiter.

3.2 La relance européenne : les acteurs sociaux entrent par la porte dérobée

Le plan de relance de l'UE après la pandémie a offert une opportunité d'implication significative des acteurs des affaires sociales. Le chapitre d'Amy Verdun et Bart Vanhercke (ce volume) – qui pose la question de savoir dans quelle mesure la nouvelle structure de la FRR a modifié l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs clés – montre que les résultats sont inégaux.

Le point de départ était pourtant plutôt prometteur : le règlement sur les FRR du Parlement européen et du Conseil de l'UE (2021b) de février 2021 stipule que les réformes et les investissements nationaux proposés dans les PRR doivent être liés aux recommandations spécifiques par pays (CSR – *Country-specific Recommendations*) du Semestre, au renforcement du potentiel de croissance, à la création d'emplois et à la résilience économique, sociale et institutionnelle, ainsi qu'à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Des contributions efficaces aux transitions verte et numérique sont également requises : les dépenses liées au climat doivent représenter au moins 37 % de chaque PRR, les initiatives numériques 20 %. Aucun objectif « social » explicite n'a cependant été inclus – bien que la Commission européenne soit mandatée pour développer une méthodologie visant à rendre compte des dépenses sociales des PRR (Commission européenne 2021h). Les données relatives aux dépenses sociales dans le cadre de la facilité alimenteront le nouveau « tableau de bord de la reprise et de la résilience¹⁶ » adopté en décembre 2021. Tout aussi important, la version finale du règlement relatif à la FRR a constitué un grand pas en avant, du moins sur le papier, en matière de consultation des parties prenantes : jusqu'à présent, celle-ci était en effet énoncée uniquement en termes généraux dans le Semestre (Parlement européen et Conseil de l'UE 2011). Suite à la première lecture du Parlement européen, le règlement adopté exige des États membres non seulement de fournir « un résumé du processus de consultation » mais aussi de rendre compte de « la manière dont les contributions des parties prenantes sont prises en compte dans le plan pour la reprise et la résilience ». Outre les partenaires sociaux, le règlement étend l'éventail des parties prenantes aux

16. Le tableau de bord de la FRR donne un aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et des plans nationaux de reprise et de résilience.

autorités locales et régionales et aux organisations de la société civile (OSC), y compris les organisations de jeunesse (Vanhercke *et al.* 2021b).

En pratique, cependant, l'implication des acteurs sociaux dans la FRR s'est avérée problématique, et c'est la logique d'agir d'abord et de consulter ensuite qui a prévalu (voir également Vanhercke et Verdun 2021, 2022). La raison de cette situation n'est pas difficile à deviner : comme expliqué dans la section 2, lorsque la pandémie a éclaté en mars 2020, l'UE a réagi rapidement. Dès l'été, le Conseil européen avait déjà approuvé un paquet financier massif, suivi quelques semaines plus tard par l'approbation finale du Parlement européen final. Les décideurs politiques étaient encore en mode de gestion de crise à l'automne 2020, et nombre des procédures établies liées au Semestre, comme les rapports par pays ou les CSR, ont été modifiées ou mises en pause. En outre, au sein de la Commission, la prise de décision a été centralisée dans une task force « Reprise et résilience » (RECOVER) du Secrétariat général, en étroite collaboration avec la direction générale des Affaires économiques et financières (DG ECFIN). Le rôle de la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion (EMPL), qui faisait auparavant partie du « groupe central » du Semestre, a été considérablement réduit. Au sein du Conseil de l'UE, l'EPSCO n'a pas eu son mot à dire dans le déploiement de la relance, pas plus que ses organes consultatifs, les Comités de l'emploi (EMCO) et de la protection sociale (CPS).

De plus, la consultation habituelle de divers acteurs sociaux a été réduite de manière drastique en 2020 et 2021. Les acteurs sociaux étaient quant à eux très préoccupés de la possibilité d'être mis à l'écart pour une période plus longue. Si les partenaires sociaux et les OSC ont généralement été associés aux premières étapes de la rédaction des PRR, cette participation n'a pas été durable. Les réunions ont permis de discuter des projets de plans, parfois partagés à l'avance, mais les parties prenantes n'ont généralement reçu aucun retour sur la manière dont leurs contributions ont été prises en compte dans le plan final. Au niveau national, ce sont principalement les ministres – Premiers ministres et ministres chargés des finances et de la cohésion – qui ont piloté le processus décisionnel des PRR, contrairement à ce qui s'était passé lors des précédents programmes nationaux de réforme (PNR), largement dirigés par des fonctionnaires. Compte tenu de cette différence de contexte, les partenaires sociaux et les OSC ont dû développer de nouveaux réseaux nationaux et européens, ce qui a pris plus de temps que prévu.

L'absence d'exigences détaillées quant à la qualité de la consultation sur les PRR, son étendue, le temps à y allouer et la transparence des contributions des acteurs sociaux, combinée au changement des « pilotes » nationaux, a sérieusement limité l'effectivité de l'engagement, même dans les pays disposant de voies de consultation établies dans le cadre du Semestre. Avec le lancement de la FRR dans un contexte de réponse rapide, il existait donc un risque sérieux que les acteurs sociaux institutionnels de l'UE perdent l'influence qu'ils avaient acquise au fil des ans dans les négociations du Semestre. La DG EMPL, l'EPSCO et ses organes consultatifs ont toutefois progressivement récupéré leur position à mesure que l'urgence de la crise s'est atténuée. Une attention au long terme s'est dégagée, l'UE est revenue aux pratiques antérieures du Semestre, et ces acteurs ont réussi à remettre un pied dans la porte. Si les fonctionnaires se sont engagés auprès

des partenaires sociaux des deux bancs, la question de savoir si cette consultation était réellement significative reste ouverte. Les OSC européennes ont en revanche été mises sur la touche dans le processus relatif à la FRR. Et dans la plupart des États membres, la consultation des parties prenantes nationales – partenaires sociaux et OSC – est demeurée insuffisante (Vanhercke *et al.* 2021b). Une étude récente menée pour Civil Society Europe *et al.* (2021) confirme que a) les partenaires sociaux ont été plus et mieux consultés dans la préparation des PRR que les OSC dans les 11 États membres étudiés ; et b) la plupart des OSC participant aux consultations ont estimé qu'il s'agissait surtout d'un exercice consistant à cocher des cases plus que d'une participation significative, puisque peu de documents étaient fournis avant les réunions et que le temps disponible était limité.

3.3 La numérisation : conçue au profit du climat et de la société – et pas de Big Tech ?

La stratégie numérique est la deuxième grande priorité de la Commission européenne von der Leyen (2019) : dans ses orientations politiques et dans le programme de travail de la Commission pour 2020, Ursula von der Leyen a annoncé pas moins de 20 nouvelles initiatives législatives et non législatives sur le thème « Une Europe adaptée à l'ère numérique ». Ces nouvelles initiatives sont venues compléter les 24 dossiers en cours hérités de l'administration Juncker (2014-2019). Comme le démontre Aída Ponce Del Castillo (ce volume), la pandémie de Covid-19 a mis encore un peu plus en évidence l'importance de la numérisation et suscité de nombreuses évolutions en la matière, avec des conséquences en termes de travail et de politiques sociales, et a dès lors suscité des réactions de la part de divers acteurs sociaux. Parmi les principales initiatives législatives réglementaires récentes, citons les règlements sur la gouvernance des données ¹⁷, sur les services numériques¹⁸ et sur les marchés numériques (DMA – *Digital Markets Act*¹⁹), ainsi que la stratégie européenne en matière de données (EDS – *European Data Strategy*).

La Commission européenne estime que la numérisation améliorera la productivité et l'efficacité du travail, et créera de nouvelles opportunités pour l'économie et les citoyens européens. En revanche, le mouvement syndical, tout en reconnaissant l'importance de la numérisation, insiste sur les risques sociaux, tels que les pertes d'emplois et la polarisation du travail et de la société, en particulier en ce qui concerne l'économie de plateforme, avec l'émergence d'une « sous-classe » de travailleurs indépendants. Ponce Del Castillo (ce volume) regrette que la stratégie numérique n'ait pas été conçue dans l'intention d'aborder les questions de travail et se concentre sur le marché et pas sur la nécessité de protéger les droits des travailleurs. Elle critique également le manque

17. Sur laquelle le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire le 30 novembre 2021.

18. Le Conseil a approuvé son approche générale sur la proposition en novembre 2021, le Parlement doit débattre et voter sur le rapport de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement européen lors de la session plénière de janvier 2022.

19. Le Conseil a approuvé son approche générale le 25 novembre 2021. Le Parlement européen a approuvé le rapport IMCO modifiant la proposition de la Commission lors de sa session plénière de décembre 2021. Les négociations entre les institutions devraient commencer sous la présidence française du Conseil de l'UE au cours du premier semestre 2022 (Parlement européen 2021c).

d'interconnexion entre les différentes initiatives législatives numériques (par exemple, le paquet réglementaire sur les services numériques n'est pas lié à la consultation des partenaires sociaux relative au travail de plateforme) et le manque de passerelles entre l'agenda social et l'agenda numérique. Ce dernier ne voit dans la numérisation qu'un moyen de construire une infrastructure numérique au service de l'économie, avec au mieux un impact neutre sur l'Europe sociale, au pire une augmentation des inégalités, des incertitudes et des perturbations liées au numérique en matière de travail et de bien-être.

Selon elle, le travail sur plateforme, même s'il ne relève, à proprement parler, que d'un simple canal technologique, a un impact perturbateur majeur sur la société et l'économie. Il se développe rapidement et suscite des défis relatifs au statut professionnel, aux conditions de travail, à la gestion algorithmique, à l'accès à la protection et aux indemnités sociales, ainsi qu'à la représentation et à la négociation collectives. Tout cela a conduit la Commission européenne à organiser une consultation en deux phases des partenaires sociaux européens sur l'amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes. Une résolution sur des conditions de travail, des droits et une protection sociale justes des travailleurs de plateforme a été adoptée à une très large majorité au Parlement européen en septembre 2020, et la Commission a proposé une initiative législative en décembre 2021 (voir section 4).

Une des questions clés soulevées par le travail sur plateforme est celle du statut professionnel. Lors de la consultation précédant la nouvelle proposition de directive, des points de vue contrastés sur la manière d'aborder cette question ont été exprimés par les employeurs et les organisations syndicales. BusinessEurope était d'avis qu'une définition européenne ne serait pas appropriée, car inapte à respecter les différents modèles existant dans les divers États membres. Selon les employeurs, une présomption de relation de travail serait un obstacle empêchant les plus vulnérables d'entrer sur le marché du travail. En revanche, la CES a soutenu qu'il devrait y avoir une présomption d'emploi dans la mesure où les plateformes ne sont pas seulement des intermédiaires, mais de vraies entreprises et les véritables employeurs. Parmi les principales demandes de la CES figure le renversement de la charge de la preuve : il devrait incomber aux plateformes de prouver qu'il n'y a *pas* de relation d'emploi, et non au travailleur de démontrer qu'il y en a une.

En complément des initiatives numériques de la Commission, une autre initiative importante concernant la dimension sociale de la numérisation réside dans l'accord-cadre des partenaires sociaux européens sur la numérisation. Il s'agit du résultat de négociations difficiles entre partenaires sociaux européens, axées sur plusieurs défis professionnels liés à la numérisation, tels que la nécessité d'une formation spécifique pour acquérir des compétences numériques, les modalités de connexion et de déconnexion, l'intelligence artificielle (IA), la garantie du principe de l'homme aux commandes ainsi que la surveillance et le respect de la dignité humaine. Cet accord-cadre est appelé à déclencher des propositions législatives : à une très large majorité, le Parlement européen (2021b) a invité la Commission à reconnaître le droit à la déconnexion comme un droit fondamental.

Selon Ponce Del Castillo (ce volume), pour éviter toute fragmentation et polarisation supplémentaires, la Commission devrait accorder plus de place à la nécessaire anticipation des questions sociales, à l'inclusion de différentes perspectives, à la participation réelle des partenaires sociaux et à l'engagement comme ingrédients clés d'une gouvernance technologique responsable, inclusive, socialement conçue et centrée sur l'humain. L'autrice attire en outre l'attention sur le rôle des « nouveaux » mouvements et acteurs dans le domaine numérique – en dehors des syndicats et des parties prenantes traditionnelles –, qui ont leur mot à dire dans le processus et dont l'influence est parfois plus grande que celle des syndicats.

Selon elle, à l'avenir, quatre défis situés à l'intersection des sphères sociale et numérique nécessiteront une attention accrue : a) l'accès ; b) les algorithmes ; c) les plateformes numériques comme employeurs ; et d) le pouvoir d'agir des acteurs sociaux, en particulier les partenaires sociaux. Pour y répondre, les prochaines étapes seront cruciales : il y aura des possibilités d'influencer le processus législatif en cours et les voix favorables à une Europe numérique plus sociale doivent s'élever.

4. Regarder vers l'avenir : un agenda social européen revigoré pour 2022 ?

L'ambition renouvelée de l'UE en matière sociale en 2021 (section 3) a suscité le lancement de plusieurs initiatives destinées à figurer au sommet de l'agenda européen en 2022, tandis que de nouvelles ont été annoncées dans le programme de travail de la Commission pour 2022 (Commission européenne 2021d). Cette section présente certaines des principales propositions législatives, une importante initiative de dialogue social et plusieurs objectifs à mettre en œuvre par le biais de la « gouvernance souple » (*soft governance*) de l'UE.

Tout d'abord, le Parlement européen et le Conseil européen ayant adopté leur position sur la proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats (voir section 3.1), les négociations devraient débiter l'année prochaine sous la présidence française du Conseil (janvier-juin 2022). La résistance farouche des pays scandinaves étant désormais surmontée, un accord entre les institutions de l'UE semble possible dès le printemps 2022 sur ce sujet marqué comme une priorité absolue²⁰, malgré le désaccord persistant du Danemark et de la Hongrie. L'adoption de cette directive démontrerait, une fois de plus, le changement de paradigme qui s'est opéré depuis les conséquences de la crise financière de 2008 : « des salaires minimaux adéquats et des négociations collectives fortes ne sont plus considérés comme des obstacles à la "flexibilité" et à la "compétitivité", mais comme des conditions préalables à une croissance inclusive en Europe » (Müller et Schulten 2020). Même si les négociations habituelles au Conseil sont susceptibles de donner naissance à un cadre juridique plutôt général, l'initiative de la Commission est en effet très importante : elle a enfin placé la question des salaires minimaux – et le débat sur un cadre européen pour les revenus

20. La France convoquera un sommet spécial des dirigeants des 27 pays de l'Union les 10 et 11 mars 2022 pour définir un nouveau modèle de croissance européen avec « une obsession : créer des emplois et lutter contre le chômage » (Reuters 2021).

minimums et la pauvreté au travail dans son sillage (Aranguiz *et al.* 2020) – pleinement à l’agenda européen.

Deuxièmement, la nouvelle législation proposée par la Commission sur le travail de plateforme (voir section 3.3) commencera son (sans doute long et sinueux) voyage à travers les institutions de l’UE en 2022. La proposition de directive aborde trois préoccupations principales : les erreurs de classification du statut de travailleur ; l’équité, la transparence et la responsabilité dans la gestion algorithmique ; et la mise en œuvre des règles applicables. L’un des principaux objectifs de l’instrument, repris à l’article 1er, est d’« améliorer les conditions de travail dans le cadre du travail de plateforme en assurant la détermination correcte du statut professionnel ». Cela découlerait principalement d’une « présomption d’emploi » réfutable pour les travailleurs des plateformes, lorsqu’une plateforme de travail numérique contrôle l’exécution du travail (De Stefano et Aloisi 2021). Avec sa proposition, la Commission européenne « a adopté une position audacieuse, correspondant dans une certaine mesure aux attentes à l’égard de la proposition et à l’atmosphère positive entourant le socle européen des droits sociaux » (*ibid.*). Il est bien sûr trop tôt pour dire si le texte maintiendra son niveau d’ambition actuel, mais un large consensus se dessine au sein des décideurs politiques et de l’opinion publique.

Troisièmement, la prochaine présidence française du Conseil a fait de la directive sur la transparence des salaires l’une de ses priorités ; du côté du Parlement, une position de négociation devrait être adoptée en février 2022. Suite à la pression continue du Parlement en faveur de l’adoption de la directive anti-discrimination (« égalité de traitement ») qui est attendue depuis longtemps (section 3.1), ce dossier figure parmi les propositions prioritaires du programme de travail de la Commission pour 2022 (Commission européenne 2021d). La Commission prévoit également de proposer, un an plus tard que prévu ²¹, une initiative en matière de prévention et de lutte contre la violence sexiste, ainsi qu’une initiative législative visant à renforcer le rôle et l’indépendance des organismes de promotion de l’égalité.

Quatrièmement, avec la suppression progressive des mesures d’urgence mises en œuvre pendant la crise du Covid-19, les appels à la justice fiscale se multiplient (notamment au vu des bénéfices réalisés par le secteur de la vente en ligne pendant la crise : voir Dauderstädt, ce volume). L’exigence d’unanimité pour les décisions en matière de législation fiscale au niveau européen est le principal élément qui entrave les initiatives dans ce domaine. Certains signaux positifs devraient néanmoins avoir un impact sur le débat au niveau de l’UE dans ce domaine, comme l’accord historique sur la réforme fiscale mondiale (tous les États membres de l’UE, les membres du G20 et de l’OCDE), qui fixe un niveau minimum mondial d’imposition effective (deuxième pilier) et procède à une réaffectation des droits d’imposition (premier pilier) (OCDE/G20 2021 ²²). La Commission proposera une législation au cours de l’année 2022 pour

21. Le programme de travail 2021 de la Commission (publié en octobre 2020) avait annoncé une initiative juridique en la matière.

22. Le plan d’action du SEDS souligne en outre que « La fiscalité devrait peser moins sur le travail et davantage sur d’autres sources permettant de créer des conditions plus favorables à l’emploi et en conformité avec les objectifs climatiques et environnementaux, tout en préservant les recettes aux fins d’une protection sociale adéquate » (Commission européenne 2021b : 19).

mettre en œuvre l'accord mondial de l'OCDE dans les États membres. La Commission aura en la présidence française un allié de poids dans la mesure où la taxation des géants du numérique et la lutte contre le dumping fiscal pour attirer les entreprises étrangères constituent depuis longtemps des revendications de la France (Politico 2021a).

Comme indiqué dans le plan d'action du socle européen des droits sociaux et confirmé dans le programme de travail de la Commission, une initiative en matière de dialogue social sera présentée en 2022, consistant en une communication (précédée d'une vaste consultation des partenaires sociaux) visant à renforcer le dialogue social aux niveaux européen et national²³. Dans ce contexte, les partenaires sociaux ont également continué, tout au long de l'année 2021, à étudier comment restructurer potentiellement les comités existants et améliorer la pertinence du dialogue social sectoriel de l'UE²⁴. Dans le contexte du cadre stratégique sur la SST adopté récemment (voir section 3.1), la Commission présentera en 2022 une proposition visant à améliorer la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante au travail. La réalisation de progrès rapides sur le règlement relatif aux marchés numériques (mesures visant à réprimer les abus de marché) et celui sur les services numériques (règles relatives aux contenus en ligne) au cours du premier semestre de 2022 constitue également une priorité pour l'Élysée : ces deux textes sont considérés comme importants pour redonner à l'Europe un sentiment d'indépendance numérique, ainsi que pour rendre les écosystèmes en ligne plus sûrs et plus équitables (Politico 2021a). Outre la mise en œuvre des stratégies et paquets globaux dans le cadre de l'EGD proposés en 2020 et 2021 (voir section 2.2), la Commission prévoit de nouvelles initiatives sur l'économie circulaire et un « paquet plastique » en 2022.

On peut également s'attendre à plusieurs initiatives de gouvernance souple en 2022. Premièrement, le Parlement européen et le Conseil de l'UE (2021c) ont décidé que 2022 serait l'« Année européenne de la jeunesse ». Les jeunes ont beaucoup souffert des confinements et des restrictions, comme le montre notamment la forte hausse du chômage des jeunes dans la plupart des États membres. L'avenir des jeunes instruits et qualifiés est en jeu : ils doivent être préparés à la transition numérique que la pandémie a accélérée. Outre plusieurs initiatives en matière d'éducation, d'apprentissage et de perfectionnement, la mise en œuvre de la garantie renforcée pour la jeunesse (approuvée par le Conseil en octobre 2020) figure parmi les grandes priorités pour 2022 (Commission européenne 2021d). Deuxièmement, il y a la proposition de recommandation du Conseil sur le revenu minimum (suite aux conclusions du Conseil sur le même sujet en octobre 2020). Troisièmement, la nouvelle stratégie européenne en matière de soins qui a été annoncée fixe un cadre pour les réformes politiques visant à guider le développement de soins durables à long terme, dont on peut supposer qu'il prendra la forme d'une méthode ouverte de coordination (MOC). Et quatrièmement, une proposition a été

23. Lors du sommet social tripartite du 22 juin 2020, les partenaires sociaux européens ont signé un accord-cadre sur la numérisation (CES *et al.* 2020). Cet accord couvre la nécessité d'investir dans le développement des compétences des travailleurs et le droit à la déconnexion.

24. Il convient de noter que la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF – *European Transport Workers Federation*) et la Communauté européenne du rail (CER) ont signé un accord autonome des partenaires sociaux européens sur les « Femmes dans les chemins de fer » le 5 novembre 2021 (CER et ETF 2021).

déposée pour mettre à jour la recommandation de 2003 sur le dépistage du cancer – en s'appuyant sur les dernières preuves scientifiques disponibles – dans le cadre du plan européen pour vaincre le cancer (proposé en février 2021), un pilier essentiel de l'Union européenne de la santé. Plus généralement, le nouveau trio présidentiel du Conseil de l'UE (janvier 2022-juin 2023) – composé des présidences française, tchèque et suédoise – a inscrit la mise en œuvre du paquet « Union européenne de la santé » parmi les priorités de son programme de 18 mois (Conseil de l'UE 2021c : 2, 18).

En outre, le processus de suivi de la recommandation de 2019 sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et non salariés (Conseil de l'UE 2019) doit être finalisé après que la Commission aura soumis son rapport final au Conseil en novembre 2022. Ce rapport alimentera les travaux du groupe de haut niveau (High-Level Group 2021) sur l'avenir de la protection sociale et de l'État providence dans l'UE (dirigé par l'ancienne commissaire européenne Anna Diamantopoulou), qui a commencé ses travaux en novembre 2021 et devrait présenter un rapport d'ici la fin de 2022. Il sera également important de suivre le sort de certains dossiers contestés et bloqués.

Conclusions

Grâce aux mesures anti-crise largement mises en œuvre, les répercussions à court terme de la pandémie ont été moins catastrophiques que redouté. La pandémie de Covid-19 a en effet donné l'occasion d'une incontestable réévaluation de l'État providence européen, tout en accentuant les faiblesses et les lacunes des dispositifs de protection et d'inclusion sociales. Si ces résultats sont positifs à court terme, il est nécessaire de réfléchir et de se préparer pour les années à venir ; une attention particulière doit être accordée aux couches les plus pauvres de la société, susceptibles de souffrir davantage des effets à long terme de la pandémie (par exemple en termes d'employabilité et de revenus), car elles sont les plus exposées aux risques sanitaires et aux lacunes en matière d'éducation. Dans ce contexte, Dauderstädt (ce volume) affirme qu'à l'avenir, les politiques de l'UE et des États membres devraient mettre l'accent sur la lutte contre les inégalités et le soutien aux perdants de la pandémie en : a) promouvant la croissance verte et l'emploi dans la périphérie méridionale ; b) ciblant les groupes vulnérables afin d'atténuer les effets négatifs des confinements, en particulier sur les enfants de familles pauvres et migrantes ; et c) ne se précipitant pas pour consolider les budgets, mais en tentant plutôt de trouver un équilibre grâce à des politiques fiscales équitables.

Ce livre a démontré les ambitions de l'Union dans la conduite de la relance européenne. Alors que l'élaboration de la politique sociale de l'UE a pris un coup en 2020, la réémergence des aspirations sociales de la Commission von der Leyen a guidé l'année suivante, conformément aux promesses faites lors de son entrée en fonction en décembre 2019. Cela a ensuite ouvert la voie à un agenda social européen ambitieux pour 2022 : les espoirs sont grands pour la future présidence française, et notamment en ce qui concerne une initiative récente de deux États membres – la Belgique et l'Espagne (2021) – qui ont proposé (par le biais d'un « non-paper » diffusé avant le sommet social de Porto en mai 2021) un mécanisme d'alerte en cas de déséquilibre social dans le contexte du Semestre européen. Après une première discussion entre ministres sur

cette idée lors du Conseil EPSCO du 15 octobre 2021, des échanges informels ont eu lieu tout au long de l'automne dans la bulle bruxelloise sur la faisabilité, la portée et les objectifs de la proposition (Sabato et Vanhercke, à paraître). Suite au soutien explicite du commissaire européen à l'Emploi et aux Droits sociaux, Nicolas Schmit, de nouvelles discussions concernant une future « procédure pour déséquilibres sociaux » (PDS), basée sur l'article 148 du TFUE, devraient avoir lieu sous la présidence française, qui devrait donner aux comités EPSCO un mandat officiel pour commencer à travailler dès janvier 2022 (*ibid.*).

De nombreux observateurs se demandent si la présidence française va également relancer une initiative législative importante qui a disparu de l'agenda politique de la Commission : l'idée d'un régime de financement européen permanent pour les chômeurs. En effet, dans son programme de travail pour 2020, la nouvelle Commission a annoncé son intention de présenter une proposition de « régime européen de réassurance chômage » au quatrième trimestre de 2020. Les institutions sont toutefois restées silencieuses sur le sujet depuis que le vice-président exécutif Valdis Dombrovski a de nouveau évoqué l'idée en mars 2020. Malgré cela, le deuxième rapport de la Commission de septembre 2021 sur la mise en œuvre de SURE a révélé que l'instrument a soutenu environ 31 millions de personnes en 2020 (22,5 millions de salariés et 8,5 millions d'indépendants), soit plus d'un quart du nombre total de personnes employées dans les 19 États membres bénéficiaires. Les premières données laissent en effet penser que l'instrument est un succès, ce qui semble justifier sa transformation en un mécanisme permanent (voir Corti et Alcidi dans ce volume). Une évaluation future du mécanisme SURE pourrait peut-être stimuler le débat autour de l'idée d'un véritable régime européen d'allocations de chômage (EUBS), dont SURE pourrait s'avérer être la cheville ouvrière.

Peut-être la Conférence sur l'avenir de l'Europe, lancée en mai 2021 à Strasbourg, pourra-t-elle donner un nouvel élan à cette nouvelle étape importante de l'intégration européenne. On ne peut qu'espérer que la conférence donnera également un coup de fouet à la mise en œuvre des ambitions écologiques de l'UE : des efforts beaucoup plus importants seront nécessaires pour qu'un « moment aussi historique que l'homme sur la lune » se produise. Au printemps 2022, nous saurons si la conférence n'était qu'un forum de discussion de plus (les discussions avec les citoyens ont commencé en septembre 2021) ou si elle débouchera sur de la législation, voire sur une modification du traité.

Mais c'est une autre histoire, qui sera racontée dans une prochaine édition du *Bilan social*.

Références

- Alcidi C., Gros D. et Corti F. (2020) Who will really benefit from the Next Generation EU funds?, PI2020-25, octobre 2020. https://www.ceps.eu/download/publication/?id=30497&pdf=PI2020-25_Next-Generation-EU_funds.pdf
- Aranguiz A., Verschueren H. et van Lancker A. (2020) A framework directive on minimum income: towards decent incomes for all, Social Europe, 10 novembre 2020. <https://socialeurope.eu/a-framework-directive-on-minimum-income-towards-decent-incomes-for-all>

- Baptista I., Marlier E., Spasova S., Peña-Casas R., Fronteddu B., Ghailani D., Sabato S. et Regazzoni P. (2021) Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries, European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Belgique et Espagne (2021) Belgian-Spanish Non Paper ahead of the Porto Social Summit. https://europeanunion.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/content/download/files/be-es_non_paper_-_porto_social_summit.pdf
- Bongardt A. et Torres F. (2022) The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model, *Journal of Common Market Studies*, 60 (1), 170-185. <https://doi.org/10.1111/jcms.13264>.
- CER et ETF (2021) European Social Partner Agreement on women in rail between CER and ETF. Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) et European Transport Workers' Federation (ETF), 5 novembre 2021.
- CES (2020) Model Proposal for a Directive on strengthening the principle of equal pay between women and men through pay transparency, Communiqué de presse, Bruxelles.
- CES, BusinessEurope, CEEP et SMEunited (2020) European Social Partners framework agreement on digitalization, juin 2020. https://www.etuc.org/system/files/document/file2020-06/Final%2022%2006%2020_Agreement%20on%20Digitalisation%202020.pdf
- Civil Society Europe, European Centre for Not-for-Profit Law (2021) Civil Society and the National Recovery and Resilience Plans: A Reality Check, septembre 2021. <http://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/CSOs-NRRPs-A-Reality-Check.pdf>
- Commission européenne (2019) Le pacte vert pour l'Europe, COM (2019) 640 final du 11 décembre 2019.
- Commission européenne (2020a) Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, COM (2020) 682 du 28 octobre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0682>
- Commission européenne (2020b) Proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de Covid-19, COM (2020) 139 du 2 avril 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0139>
- Commission européenne (2020c) Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025, COM (2020) 152 du 5 mars 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>
- Commission européenne (2020d) Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie, COM (2020) 662 du 14 octobre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0662>
- Commission européenne (2021a) The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU: facts and figures, Direction Générale du Budget, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>
- Commission européenne (2021b) Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/downloads/KE0921008FRN.pdf>
- Commission européenne (2021c) Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme, COM (2021) 762 du 9 décembre 2021. https://eur-lex.europa.eu/procedure/FR/2021_414

- Commission européenne (2021d) Programme de travail de la Commission pour 2022 Ensemble pour une Europe plus forte, COM (2021) 645 du 19 octobre 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0645>
- Commission européenne (2021e) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'exécution, COM (2021) 93 du 4 mars 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0093>
- Commission européenne (2021f) Cadre stratégique de l'Union européenne en matière de santé et de sécurité au travail pour la période 2021-2027 Santé et sécurité au travail dans un monde du travail en mutation, COM (2021) 323 du 28 juin 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0323>
- Commission européenne (2021g) Approval of the content of a draft for a Communication from the Commission. Guidelines on the application of EU competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons, C(2021) 8838 du 9 décembre 2021.
- Commission européenne (2021h) Règlement délégué (UE) 2021/2105 de la Commission du 28 septembre 2021 complétant le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour la reprise et la résilience par la définition d'une méthode de déclaration des dépenses, JO L 429 du 1er décembre 2021, 79-82. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2105&from=FR>
- 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, JO C 387 du 15 novembre 2019, 1-8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32019H1115%2801%29>
- Conseil de l'Union européenne (2020) Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, JO L 159 du 20 mai 2020, 1-7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0672>
- Conseil de l'Union européenne (2021a) Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Aperçu des progrès accomplis sur les propositions législatives du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », 13977/21 du 22 novembre. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13977-2021-INIT/fr/pdf>
- Conseil de l'Union européenne (2021b) Recommandation (UE) 2021/1004 du Conseil du 14 juin 2021 établissant une garantie européenne pour l'enfance, JO L 223 du 22 juin 2021, 14-23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021H1004&from=FR>
- Conseil de l'Union européenne (2021c) Faire avancer le programme stratégique. Programme de dix-huit mois du Conseil (1er janvier 2022 - 30 juin 2023), 14441/21 du 10 décembre 2021. <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/5ceeqlph/programme-du-trio.pdf>
- Corti F., Núñez Ferrer J., Ruiz de la Ossa Th. et Regazzoni P. (2021) Comparing and assessing recovery and resilience plans. Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia, Recovery and Resilience Reflection papers, CEPS, 5 septembre. https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34107&pdf=RRRP-No-5_NRRPs-comparison-IT-DE-ES-FR-PT-SK.pdf
- Darvas Z., Domínguez-Jiménez M., Idé Devins A., Grzegorzczak M., Guetta-Jeanrenaud L., Hendry S., Hoffmann M., Lenaerts K., Schraepen T., Tzaras A., Vorsatz V. et Weil P. (2021) European Union countries' recovery and resilience plans, Bruegel datasets, 1er décembre 2021. <https://>

- www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/
- De Stefano V. et Aloisi A. (2021) European Commission takes the lead in regulating platform work, Social Europe, 9 décembre. <https://socialeurope.eu/european-commission-takes-the-lead-in-regulating-platform-work>
- ECDC (2021) Data on COVID-19 vaccination in the EU/EEA, Data set, Stockholm, European Centre for Disease Prevention and Control. <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-covid-19-vaccination-eu-eea>
- Enes G. (2021) Much ado about the Social Summit? UNIO – EU Law Journal, 10 mai 2021. <https://officialblogofunio.com/2021/05/10/much-ado-about-the-social-summit/>
- Fernandes S. et Kerneis K. (2021) The Porto Social Summit: turning principles into actions, Blog post 3 mai. <https://institutdelors.eu/en/publications/sommet-social-de-porto-passer-des-principes-a-laction/>
- Ghailani D., Peña-Casas R., Coster S. et Regazzoni P. (2022) Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries, European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, à paraître.
- Gough I. (2021) Climate change: the key challenge. A framework for an eco-social contract. Conference report, ETUI, Bruxelles. https://www.etui.org/sites/default/files/2021-06/Climate%20change-the%20key%20challenge-A%20framework%20for%20an%20eco-social%20contract_2021_0.pdf
- Hemerijck A. et Corti F. (2021) Social Europe: 'conservative reflex', paradigm contestation and the Covid-19 policy change, paper presented at CES 27th International Conference of Europeanists.
- High-Level Group (2021) High Level Group on the future of social protection and of the welfare state in the EU, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion. <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3796&fromCallsApplication=true>
- Kirst N. (2021) Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union? European papers, 22 avril 2021. <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/rule-law-conditionality-long-awaited-step-towards-solution-rule-law-crisis>
- Laurent É. (2021) Le Green Deal européen : de la stratégie de croissance à la transition social-écologique, in Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2020. Face à la pandémie de Covid-19, Bruxelles, OSE et ETUI, 109-125.
- Müller T. et Schulten T. (2020) Minimum-wage directive: yes, but ..., Social Europe, novembre. <https://socialeurope.eu/minimum-wage-directive-yes-but>
- Myant M. (2021) The economic and social consequences of Covid-19, in Vanhercke B., Spasova S. and Fronteddu B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2020. Face à la pandémie de Covid-19, Bruxelles, OSE et ETUI, 57-76.
- OCDE/G20 (2021) Base Erosion and Profit Shifting Project. Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, 1er juillet 2021. <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>
- Parlement européen (2021a) The six policy priorities of the von der Leyen Commission. State of play in autumn 2021: in-depth analysis, Direction générale des services de recherche parlementaire, Bassot, E. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/369526>

- Parlement européen (2021b) Droit à la déconnexion. Résolution du Parlement européen du 21 janvier contenant des recommandations à la Commission sur le droit à la déconnexion, P9_TA (2021)0021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0021_FR.pdf
- Parlement européen (2021c) Legislative train schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2004a) Règlement (CE) N° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30 avril 2004, 1-42. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32004R0883>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2004b) Directive 2004/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE du Conseil), JO L 158/50 du 29 Avril 2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32004L0037>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2011) Règlement (UE) N° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) no 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques, JO L 306 du 23 novembre 2011, 12-24.
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2021a) Règlement (UE) 2021/522 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé (programme « L'UE pour la santé ») pour la période 2021-2027, JO L 107 du 26 mars 2021, 1-29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0522>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2021b) Règlement du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JO L 57 du 18 février 2021, 17-75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2021c) Décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne de la jeunesse (2022), document PE-CONS 81/1/21 REV1 du 22 décembre. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-81-2021-REV-1/fr/pdf>
- Pilati M. (2021) National Recovery and Resilience Plans: Empowering the green and digital transitions?, Discussion Paper, EPC, avril 2021. https://www.epc.eu/content/PDF/2021/National_RRPs_DiscussionPaper.pdf
- Politico (2021a) A wonk's guide to the French EU presidency policy agenda, 30 décembre 2021. <https://www.politico.eu/article/france-eu-presidency-2022-policy-agenda-guide/>
- Politico (2021b) Ahead of EU Summit, 11 Countries Tell Brussels to Back off on Social Policy, 22 avril 2021. <https://www.politico.eu/article/porto-summit-11-eu-countries-national-authority/>
- Reuters (2021) Macron says EU's post-COVID economy needs new budget rules, 9 décembre 2021. <https://www.reuters.com/markets/europe/macron-says-eus-post-covid-economy-needs-new-budget-rules-2021-12-09/>
- Rhinard M. (2019) The crisisification of policy-making in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 57, 616-633. <https://doi.org/10.1111/jcms.12838>
- Rubery J. et Tavora I. (2021) La crise de la Covid-19 et l'égalité des genres : risques et opportunités, in Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2020. Face à la pandémie de Covid-19, Bruxelles, OSE et ETUI, 77-108.

- Sabato S. et Fronteddu B. (2020) A socially just transition through the European Green Deal?, Working Paper 2020.08, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/publications/socially-just-transition-through-european-green-deal>
- Sabato S., Mandelli M. et Vanhercke B. (2021) The Socio-Ecological Dimension of the EU Recovery. From the European Green Deal to the Recovery and Resilience Facility, Madrid, EUROsociAL Programme, EUROsociAL Collection, 24. https://eurosoci.eu/wp-content/uploads/2021/09/24_Socio-Ecological-EN.pdf
- Sabato S. et Vanhercke B. (2022) A 'Social Imbalances Procedure' for the EU: Towards operationalisation, ETUI report, Bruxelles, ETUI, à paraître.
- Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Coster S., Fronteddu B. and Vanhercke B. (2021) Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic, ETUI Report, 2021.02, Bruxelles, ETUI.
- Union européenne (2021a) Porto Social Commitment, Porto Social Summit, 7 mai 2021. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>
- Union européenne (2021b) Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness, Lisbonne, 21 juin 2021. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>
- Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (2021a) Conclusions. Face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie : réponses nationales et, in Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne. Face à la pandémie de Covid-19, Bruxelles, OSE et ETUI, 171-204.
- Vanhercke B. et Verdun A. (2021) Will European recovery ever be co-determined by social actors? Social Europe, 14 décembre 2021. <https://socialeurope.eu/will-european-recovery-ever-be-co-determined-by-social-actors>
- Vanhercke B. et Verdun A. (2022) The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility, Journal of Common Market Studies, 60, 204-223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>
- Vanhercke B. et Verdun A., avec Atanasova A., Spasova S. et Thomson M. (2021b), From the European Semester to the Recovery and Resilience Facility. Some social actors are (not) resurfacing, Working Paper 2021.13, Bruxelles, ETUI.
- Von der Leyen U. (2019) Une Union plus ambitieuse : orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024, Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne. <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1#>

Tous les liens ont été vérifiés le 31 décembre 2021.

Citer ce chapitre : Vanhercke B. et Spasova S. (2022) Conclusions. Faire face à la pandémie : les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

L'Union européenne en 2020 : les faits marquants

Angelina Atanasova, Boris Fronteddu et Denis Bouget

Introduction¹

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales de l'Union européenne (UE) en 2020 ont été affectées par : a) la pandémie de Covid-19 ; b) la mise en œuvre du Green Deal européen ; c) l'adoption du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et du plan de relance qui l'accompagne ; et d) les négociations et les décisions relatives aux initiatives en matière de politique sociale lancées avant 2020 et encore en suspens.

Durant la présidence croate du Conseil de l'UE (janvier-juin 2020), la propagation rapide de la Covid-19 a été qualifiée de pandémie mondiale par l'Organisation mondiale de la santé en mars 2020². En réponse, la Commission européenne a lancé de nouvelles initiatives ciblées en matière de santé publique pour faire face à la menace imminente : l'achat centralisé de vaccins et leur distribution entre les États membres, ainsi que le financement du développement de vaccins, avec en point d'orgue l'approbation du vaccin BioNTech/Pfizer par l'Agence européenne des médicaments à la fin de l'année 2020. Le nouveau programme politique en matière de santé *EU4Health 2021-2027* est ambitieux : avec un financement total de 5,1 milliards d'euros, il s'agit, en termes financiers, du plus grand programme de santé jamais mis en place en Europe. L'UE a également lancé des actions pour faire face aux conséquences socio-économiques de la pandémie. En mai 2020, la Commission a présenté NextGenerationEU (NGEU), la pièce maîtresse du plan de relance européen, dotée d'un budget de 750 milliards d'euros. La Banque centrale européenne (BCE) a notamment élargi sa politique d'assouplissement quantitatif³ en lançant le programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP). En septembre, le Conseil de l'UE, après avoir reçu des garanties financières des États membres concernés, a approuvé l'« instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence » (SURE), doté de 87,4 milliards d'euros. Conçu pour préserver l'emploi dans le cadre de la pandémie de Covid-19, SURE est un mécanisme de solidarité au sein de l'Union par lequel les États membres peuvent se soutenir mutuellement via l'obtention de ressources financières supplémentaires sous forme de prêts.

1. La présente chronologie est basée sur deux sources principales : le *Bulletin Quotidien Europe* en 2020, et les quatre « Digests européens et internationaux » de la *Revue belge de Sécurité sociale* (RBSS)/*Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (BTSZ) : <https://socialsecurity.belgium.be/fr/publications/revue-belge-de-securite-sociale>
2. Pour un aperçu complet des mesures européennes prises en réponse à la pandémie de Covid-19, voir : Fronteddu B. et Bouget D. (2020) Chronologie : la réponse de l'Union européenne à la première vague de la pandémie de COVID-19, janvier-août, *Revue belge de Sécurité sociale*, 1/2020.
3. L'assouplissement quantitatif est l'un des outils utilisés par la BCE pour soutenir la croissance économique dans l'ensemble de la zone euro et pour ramener l'inflation à l'objectif de 2 %.

La politique sociale européenne a également évolué par le biais de la mise en œuvre du programme du Green Deal européen (EGD - *European Green Deal*) impulsé par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Les deux principaux plans d'action relatifs à la politique sociale dans le cadre de l'EGD sont, d'une part, « Une Europe sociale forte pour des transitions justes » et, d'autre part, le « Plan d'investissement pour une Europe durable ». En outre, parmi les décisions relatives à l'EGD et étroitement liées aux politiques sociales, notons la proposition de la Commission pour un règlement établissant un Fonds pour une transition juste et la communication « De la ferme à la table » qui trace les contours d'un nouveau cadre global pour réduire l'empreinte environnementale et climatique du système alimentaire de l'UE et augmenter sa résilience.

En ce qui concerne les droits sociaux au sein de l'UE, le très attendu paquet Mobilité I concernant la protection sociale des chauffeurs routiers longue distance a été adopté en juillet 2020. Une consultation des partenaires sociaux sur une action européenne pour des salaires minimums équitables dans l'UE a été suivie d'une proposition de directive de la Commission en octobre 2020. Plusieurs autres sujets majeurs ont marqué l'agenda social 2020. En mars, la Commission européenne a présenté son plan d'action pour l'égalité des genres 2020-2025, baptisé « Une Union de l'égalité ». Les négociations interinstitutionnelles sont toutefois restées au point mort, comme c'est le cas pour d'autres éléments clés de la politique sociale de l'UE, tel que le nouveau règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Une autre préoccupation sociale et politique grandissante concerne le maintien de l'État de droit dans plusieurs États membres, en particulier en Pologne et en Hongrie. En réponse à ce recul démocratique, la Commission européenne a adopté une nouvelle boîte à outils relative à l'État de droit et a présenté, en septembre 2020, son premier rapport annuel sur l'État de droit dans chaque État membre de l'UE.

Enfin, l'année 2020 a été marquée par la conclusion des négociations du Brexit via l'accord obtenu fin décembre 2020 entre le Royaume-Uni et l'UE.

Janvier

1er janvier : la Croatie prend la présidence du Conseil de l'UE. Parmi ses priorités figurent les négociations sur l'EGD, la nouvelle stratégie industrielle européenne, l'établissement d'un futur cadre commun en matière d'asile et de migration, le renforcement des soins de longue durée dans l'UE, la mise en œuvre des objectifs de développement durable des Nations unies (ODD) et l'avancée dans les négociations sur un accord de partenariat entre l'UE et l'Afrique destiné à remplacer l'accord de Cotonou (www.eu2020.hr).

14 janvier : la présidente de la Commission européenne annonce le lancement d'une consultation des partenaires sociaux concernant une action européenne visant à établir des salaires minimums équitables dans l'UE. La Confédération européenne des syndicats (CES) regrette que la Commission n'ait pas proposé le seuil européen de pauvreté (60 % du revenu disponible équivalent médian) comme plancher salarial

(CE, fs_20_51. ; CES, *Réponse à la première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 du TFUE sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable*).

14 janvier : la Commission européenne présente sa feuille de route intitulée « Une Europe sociale forte pour des transitions justes ». Les initiatives comprennent une consultation des partenaires sociaux sur les salaires minimums ; la création d'un mécanisme pour une transition juste ; un document stratégique sur l'égalité des genres et la législation sur la transparence des salaires ; une révision de la stratégie européenne en matière de compétences ; le renforcement de la garantie européenne pour la jeunesse ; une proposition de système européen de réassurance chômage ; une garantie européenne pour l'enfance et un plan d'action pour vaincre le cancer (CE, fs_20_41 ; CES sur la communication de la Commission « Une Europe sociale forte » ; BusinessEurope, *EU can only deliver for people if the economy works well*).

14 janvier : la Commission européenne publie une communication sur le plan d'investissement pour une Europe durable, qui constitue la base de la stratégie de financement de l'EGD. Ce plan vise à mobiliser 1 000 milliards d'euros sur dix ans pour soutenir la transition verte. Outre les instruments de financement européens existants, des mécanismes nouvellement conçus, tels que le mécanisme pour une transition juste (MTJ), devraient être utilisés pour amortir les conséquences socio-économiques de la transition verte sur les régions et les industries les plus vulnérables (COM(2020) 21).

15 janvier : le Parlement européen adopte, à une très large majorité, le pacte vert pour l'Europe visant à rendre l'UE « neutre sur le plan climatique » d'ici 2050. Les membres du Parlement européen (MPE) demandent à la Commission de fixer des objectifs plus ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de sa « loi climat » (PE, P9 TA(2020)0005).

16 janvier : la situation de l'État de droit en Pologne et en Hongrie est discutée au Parlement européen et fait l'objet d'une résolution adoptée à une large majorité (PE, 2020/2513(RSP)).

22 janvier : le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adopte un nouveau plan d'action 2020-2025 sur l'intégration des Roms et des gens du voyage. Il vise notamment à lutter contre les discriminations et à favoriser l'accès des Roms à l'éducation et à la formation (Conseil de l'Europe, *Le Comité des ministres adopte un nouveau plan d'action sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage*).

22 janvier : la Commission des transports du Parlement européen adopte l'accord provisoire sur le paquet Mobilité I, qui couvre la question controversée du détachement des chauffeurs routiers, leurs périodes de repos, le cabotage et l'accès au marché. Le texte reste bloqué au Conseil. Neuf États membres, en particulier les pays d'Europe centrale et orientale, demandent à la Commission européenne de réaliser une évaluation de l'impact du paquet législatif au regard des objectifs climatiques et environnementaux fixés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe (PE, *Paquet mobilité: la commission des transports soutient l'accord conclu avec les ministres de l'UE, communiqué de presse*).

28 janvier : la Confédération européenne des syndicats (CES) publie une déclaration sur le niveau des salaires minimums dans les États membres, montrant que 17 d'entre eux fixent des salaires minimums inférieurs au seuil de risque de pauvreté. S'exprimant par la voix de BusinessEurope et SMEUnited, les employeurs européens soulignent que la Commission européenne n'a pas les compétences nécessaires pour proposer une législation contraignante en la matière (BusinessEurope, *Response to first phase social partner consultation on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*).

29 janvier : les députés européens approuvent à une large majorité l'accord relatif au Brexit. Le Royaume-Uni quitte officiellement l'Union européenne le 30 janvier (PE, 2018/0427(NLE)).

30 janvier : le Parlement européen adopte une résolution appelant à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, y compris l'amélioration des droits à l'égalité des genres, la mise en œuvre rapide de la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et les politiques visant à promouvoir l'emploi des femmes et leur indépendance financière (PE, P9 TA(2020)0025).

31 janvier : la Commission européenne débloque 10 millions d'euros qui seront investis dans la recherche relative à un nouveau vaccin contre la Covid-19 (CE, mex_20_175).

Février

4 février : Un rapport commandé par la Commission souligne la nécessité d'un règlement européen sur la « diligence raisonnable » dans les chaînes d'approvisionnement des entreprises (CE, *Study on due diligence requirements through the supply chain*).

5 février : le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) et la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) présentent une série de recommandations sur la manière de renforcer le rôle des collectivités locales et régionales, et des partenaires sociaux dans le cadre du Semestre européen. Ils appellent également à améliorer l'information et la consultation des partenaires sociaux sur les questions budgétaires (CCRE et FSESP, *Localisation du Semestre européen, projet conjoint 2018-2020*, rapport final).

19 février : la Commission lance sa stratégie sur les données et l'intelligence artificielle, composée de trois documents distincts : une stratégie générale, une stratégie sur les données et une consultation sur l'intelligence artificielle (COM(2020) 67 ; COM(2020) 66 ; COM(2020) 65).

26 février : la Commission européenne publie les rapports nationaux du Semestre européen. En plus des recommandations macroéconomiques, les rapports comprennent désormais une section sur les questions environnementales et climatiques. Chaque rapport contient une annexe énumérant les régions éligibles aux subventions du futur

Fonds pour une transition juste (CE, 2020 *European Semester : Country Reports and Communication*).

Mars

4 mars : les ministres de l'Intérieur de l'UE soutiennent la Grèce, la Bulgarie et Chypre pour faire face aux nouvelles arrivées de migrants à leurs frontières après que la Turquie a suspendu temporairement la mise en œuvre de la déclaration de mars 2016 (Conseil de l'UE, Déclaration sur la situation aux frontières extérieures de l'UE, communiqué de presse).

4 mars : la Commission européenne présente son projet de règlement pour une « loi européenne sur le climat » dont l'objectif est d'atteindre la neutralité climatique au sein de l'UE d'ici 2050. Les objectifs de réduction des émissions seront révisés tous les cinq ans, parallèlement aux révisions quinquennales de l'accord de Paris sur le changement climatique (COM(2020) 80).

4 mars : la Commission européenne enregistre une initiative citoyenne européenne (ICE) visant à renforcer les droits des citoyens de l'UE de voter et de se présenter aux élections européennes et municipales dans leur pays de résidence (ICE, Électeurs sans frontières – Des droits politiques pleins et entiers pour les citoyens de l'Union).

5 mars : la Commission européenne présente son plan d'action intitulé « Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes 2020-2025 ». Les objectifs sont notamment de mettre fin à la violence sexiste, de combattre les stéréotypes liés au genre, de s'attaquer à l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes et de parvenir à une participation égale dans les différents secteurs économiques et dans la vie politique (COM(2020) 152 ; CE, IP_20_358).

5 mars : l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) publie un bilan de la mise en œuvre de la Plateforme d'action de Pékin⁴ dans les États membres de l'UE. Il met en évidence la persistance de l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes et la plus grande vulnérabilité sociale des femmes aux conséquences du changement climatique, en particulier pour les mères célibataires et les femmes âgées percevant de faibles pensions (EIGE, *Beijing + 25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*).

6 mars : la Commission européenne présente une série d'actions visant à soutenir les autorités grecques face à l'arrivée de migrants mineurs non accompagnés, à renforcer la solidarité intra-européenne et le transfert volontaire de ces enfants de la Grèce vers d'autres États membres, ainsi qu'à établir des solutions durables pour ceux qui restent en Grèce (CE, IP 20/406).

4. Adoptée lors de la 4e Conférence mondiale sur les femmes à Pékin en 1995.

6 mars : la Commission européenne publie son sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Le rapport souligne que la crise économique de 2008 a eu un impact durable, inversant la tendance à la convergence des PIB et des taux de chômage entre les États membres (CE, *Investissement dans l'emploi et la croissance. La promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE*).

10 mars : le Conseil européen adopte une série de mesures visant à limiter la propagation de la Covid-19, à améliorer l'approvisionnement en matériel médical des pays les plus durement touchés par la pandémie, à promouvoir la recherche et à autoriser une flexibilité maximale par rapport aux règles budgétaires européennes (Conseil de l'UE, Vidéoconférence des membres du Conseil européen du 10 mars 2020).

10 mars : la Commission européenne annonce le lancement de l'initiative d'investissement en réaction à la Covid-19, visant à mobiliser 25 milliards d'euros au sein des fonds européens pas encore alloués à des projets ou instruments spécifiques (CE, IP 20/440).

13 mars : la Commission européenne publie une étude sur les conditions de travail des travailleurs des plateformes numériques. L'élaboration d'une nouvelle définition des termes « travailleur » et « travail » figure parmi ses recommandations pour assurer une protection suffisante aux travailleurs atypiques (CE, mex_20_461).

13 mars : la Commission présente une réponse européenne coordonnée pour combattre l'impact économique de la Covid-19 (CE, IP_20_459).

16 mars : les partenaires sociaux européens (Confédération européenne des syndicats, BusinessEurope, CEEP et SMEUnited) adoptent une déclaration commune exhortant l'Eurogroupe et les ministres du Conseil des Affaires économiques et financières (ECOFIN) à approuver sans délai les mesures proposées par la Commission européenne pour faire face à la pandémie (CES, Déclaration des partenaires sociaux européens CES, BusinessEurope, CEEP, SMEUnited sur la crise de la Covid-19).

18 mars : la Banque centrale européenne (BCE) décide de lancer un nouveau programme temporaire d'achat d'actifs des secteurs privé et public afin de contrer les risques sérieux pour l'économie européenne dans le cadre de la pandémie (BCE, *ECB announces EUR 750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*).

19 mars : la Commission européenne annonce la création d'une réserve stratégique d'équipement médical et de protection pour aider les États membres les plus durement touchés par la pandémie. Les États membres peuvent y contribuer sur une base volontaire (CE, IP 20/476).

19 mars : le Secrétaire général des Nations unies, António Guterres, appelle à une réponse exceptionnelle, d'une ampleur inédite et fondée sur la solidarité internationale, à la pandémie – une crise mondiale, sanitaire, humaine et économique sans précédent (ONU, *UN Chief Addresses the Global COVID19 Crisis*)

27 mars : l'UE soutient le nouveau mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce mécanisme, bien que temporaire, sera contraignant et permettra d'avancer sur les différends soumis à l'Organisation par ses membres. Le nouveau système fait suite au blocage, par les États-Unis, de l'organe d'appel de l'OMC (CE, *l'UE et 15 membres de l'Organisation mondiale du commerce mettent en place une procédure d'appel d'urgence pour les différends commerciaux*).

30 mars : la CES appelle les grandes entreprises européennes à suspendre le versement des dividendes tant que la pandémie de Covid-19 provoquera des ravages dans l'économie européenne (CES, *Companies must suspend payouts to shareholders during coronavirus crisis*).

Avril

1er avril : les partenaires sociaux européens alertent la Commission européenne sur un texte adopté par le Parlement polonais permettant aux autorités du pays de révoquer l'adhésion au Conseil national de dialogue social pendant la pandémie. Les partenaires sociaux dénoncent une atteinte à l'autonomie du dialogue social et demandent le retrait du texte (CES, *Joint letter of the European Social Partners to the European Commission on the situation in Poland*).

2 avril : la Commission européenne présente une proposition de règlement établissant un instrument européen de soutien temporaire visant à atténuer les risques de chômage dans les situations d'urgence (SURE) telles que la pandémie de Covid-19. L'objectif est d'aider les États membres à apporter un soutien financier aux salariés et aux indépendants qui se trouvent dans une situation vulnérable en levant des dizaines de milliards d'euros sur les marchés (COM(2020) 139).

2 avril : la Cour de justice de l'UE (CJUE) juge que le principe d'égalité de traitement implique que les États membres de l'UE doivent verser une allocation familiale pour l'enfant du conjoint ou du partenaire d'un travailleur transfrontalier. Dans son arrêt, la CJUE souligne à la fois l'importance de « l'égalité de traitement des travailleurs frontaliers » et le respect de la vie familiale et privée (CJUE, affaire C-802/18).

14 avril : l'organisation patronale BusinessEurope demande au commissaire à l'Emploi et aux Droits sociaux, Nicolas Schmit, de retarder la mise en œuvre de la directive révisée sur les travailleurs détachés, initialement prévue pour le 30 juillet 2020. Cette demande est vivement critiquée par la CES et d'autres syndicats nationaux et transnationaux (*notamment IndustriAll et UNI Europa*), compte tenu du fait que la directive a été adoptée en 2018 (BusinessEurope, *Posting of workers directive – Letter from Markus J. Beyrer to EU Commissioner Nicolas Schmit*; FETBB, *Maintaining the transposition deadline of the revised posting of workers directive*).

15 avril : les membres du G20 conviennent d'introduire un moratoire d'un an sur la dette des pays les plus pauvres. Le Fonds monétaire international (FMI) renforce sa capacité de soutien et révisé les conditions de remboursement des pays les plus

vulnérables (G20, Réunion virtuelle des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du G20 le 15 avril 2020).

Mai

5 mai : la CJUE rappelle qu'elle est seule compétente pour se prononcer sur un acte d'une institution européenne. Cette déclaration fait suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe établissant que la BCE doit justifier son programme d'assouplissement quantitatif au regard des traités européens (CJUE, communiqué de presse n°58/20, 8 mai).

11 mai : la Commission européenne assouplit les règles applicables à la recapitalisation par l'État d'entreprises privées pendant la pandémie, sous certaines conditions, notamment l'interdiction de verser des dividendes (CE, IP/20/838). La commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen propose que les entreprises bénéficiant de l'instrument SURE⁵ soient tenues de respecter les conventions collectives et s'abstiennent de verser des dividendes (PE, 2020/0030(NLE)).

15 mai : la Commission européenne enregistre une ICE demandant l'introduction d'un revenu de base inconditionnel dans l'UE. L'objectif est de réduire les inégalités régionales et de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale dans l'UE (ICE, *Initiative citoyenne européenne pour un revenu de base inconditionnel*).

18 mai : les députés britanniques votent en faveur de la fin de la libre circulation, à partir de 2021, pour les travailleurs de l'UE. Ils votent également en faveur du retrait des droits spécifiques des ressortissants de l'Espace économique européen (Parlement britannique, *Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal Act)*).

20 mai : la Commission européenne publie une communication décrivant sa stratégie « De la ferme à la table », une des pierres angulaires du pacte vert. Les objectifs sont, notamment, de réduire de 50 % l'utilisation des pesticides chimiques et de consacrer au moins 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici 2030 (COM(2020) 381).

27 mai : la Commission européenne présente NextGenerationEU (NGEU), la pièce maîtresse du plan européen de relance, dotée d'un budget de 750 milliards d'euros. Son objectif principal est d'aider à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de Covid-19. Avec le cadre financier pluriannuel, le montant total disponible au titre du plan de relance s'élève à 1 824 milliards d'euros, dont une large part devrait servir à soutenir une double transition écologique et numérique (CE, *speech_20_941*).

5. SURE : Instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (*Support to mitigate unemployment risks in an emergency*). Il a été mis en place en avril 2020. Son objectif est de soutenir les emplois et les travailleurs touchés par la pandémie de Covid-19, notamment les dispositifs nationaux de chômage partiel.

28 mai : la Commission européenne propose un règlement sur le mécanisme de prêt au secteur public dans le cadre du mécanisme pour une transition juste (MTJ). Il s'agit d'un dispositif financier visant à accorder des subventions (1,525 milliard d'euros au total) et à faciliter l'octroi de prêts (10 milliards d'euros au total) aux autorités publiques en faveur des régions fortement dépendantes de secteurs économiques à forte intensité de carbone (COM(2020) 453).

28 mai : la Commission européenne propose un nouveau programme de santé, « *EU4Health* ». Il comprend des actions visant à garantir des ressources humaines adéquates en matière médicale, à sécuriser la fabrication de médicaments et la fourniture d'équipements, ainsi que l'accès aux biens et services essentiels. *EU4Health* disposera d'un budget exceptionnellement élevé par rapport aux programmes de santé précédents : 9,4 milliards d'euros (COM (2020) 405).

Juin

2 juin : plus de 700 jeunes militants, climatologues, syndicalistes, économistes, entrepreneurs et responsables politiques des 27 États membres de l'UE lancent un appel en faveur d'un plan de relance vert pour financer une transition équitable et écologique (www.climateandjobs.eu).

3 juin : la Commission européenne lance une deuxième consultation des partenaires sociaux sur les salaires minimums. Le cadre européen prévu pour les salaires minimums est conçu pour aboutir à un salaire décent, en référence à l'Organisation internationale du travail (OIT) et au Conseil de l'Europe (CE, IP_20_979).

9 juin : Eurofound publie un rapport sur la participation des partenaires sociaux nationaux à l'élaboration des politiques dans l'UE, en particulier dans la conception et la mise en œuvre des réformes et des politiques recommandées dans le cadre du Semestre européen. Le rapport souligne qu'il existe de grandes disparités entre les États membres de l'UE dans ce domaine (Eurofound, *Involvement of national social partners in policy-making - 2019*).

11 juin : les ministres des Finances de la zone euro conviennent de débloquer la troisième « tranche » d'aide destinée à faciliter le remboursement de la dette publique grecque (déclaration de l'Eurogroupe sur la Grèce).

16 juin : la Confédération européenne des syndicats (CES) expose ses attentes à l'égard du plan de relance européen. La CES déplore la lenteur de la coordination au niveau européen, ainsi que l'instrumentalisation de la pandémie par certains États membres pour saper les fondements de l'État de droit, les droits humains et ceux des travailleurs (*ETUC statement on COVID-19 outbreak and recovery strategy*).

17 juin : la stratégie de l'UE en matière de vaccins contre la Covid-19 est lancée (CE, IP_20_1103).

18 juin : le Parlement européen adopte une résolution sur la stratégie européenne en matière de handicap après 2020. Les députés demandent à la Commission de garantir la couverture de toutes les dispositions énoncées dans la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Ils préconisent également de parvenir à une définition commune du « handicap » au sein de l'UE (PE, P9_TA(2020)0156).

22 juin : lors du Sommet social tripartite, les partenaires sociaux européens (la CES, BusinessEurope, le CEEP et SMEunited) signent un accord-cadre sur le numérique. L'accord couvre la nécessité d'investir dans le développement des compétences des travailleurs et le droit à la déconnexion (CES, Accord-cadre des partenaires sociaux européens sur la transformation numérique).

25 juin : la CJUE juge que lorsqu'un travailleur est illégalement licencié, la période entre ce licenciement et la réintégration du travailleur doit être considérée comme une période de travail. Le travailleur a donc droit aux congés annuels payés, accumulés pendant cette période (CJUE, affaires jointes C-762/18 et C-37/19).

Juillet

1er juillet : l'Allemagne assure la présidence du Conseil de l'UE. Elle est le premier pays du nouveau « trio » – Allemagne, Portugal et Slovénie. Le programme de la présidence allemande s'articule autour de cinq axes principaux : a) une Europe plus forte et plus innovante ; b) une Europe juste ; c) une Europe durable ; d) une Europe de la sécurité et des valeurs communes ; et e) une Europe forte sur la scène internationale. Elle se concentre sur la gestion de la pandémie de Covid-19 en Europe (www.eu2020.de).

1er juillet : la Commission européenne propose d'étendre l'âge d'éligibilité à la garantie pour la jeunesse de 25 à 30 ans, en demandant que les garanties soient centrées sur les jeunes qui « ne sont ni en emploi, ni en éducation, ni en formation » (NEET) (CE, IP_20_1193).

9 juillet : le Parlement européen adopte l'accord négocié avec le Conseil sur le paquet Mobilité I relatif à la protection sociale des chauffeurs routiers longue distance, après plus de trois ans de négociations interinstitutionnelles. Cet accord prévoit des règles plus précises et contraignantes en matière de détachement des chauffeurs, des règles améliorées sur les temps de repos et une meilleure application des dispositions sur le cabotage (PE, P9_TA(2020)0185).

10 juillet : compte tenu des conséquences socio-économiques de la pandémie, le Parlement européen adopte une résolution législative relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Ceux-ci devraient veiller à ce que tous les travailleurs bénéficient réellement de conditions de travail équitables, de droits sociaux et d'un accès à une protection sociale adéquate ainsi qu'à une meilleure représentation (PE, P9_TA(2020)0194).

13 - 15 juillet : les ministres de l'Environnement des États membres de l'UE publient un appel commun à rendre la reprise économique post-Covid-19 plus verte, en mettant en avant trois priorités : la législation sur le climat, la biodiversité et l'économie circulaire. Le 16 juillet, le Comité économique et social européen (CESE) adopte à son tour un avis recommandant une réduction minimale de 55 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 (www.bmu.de, *Appel conjoint des ministres de l'Environnement de l'UE pour une relance verte*, 13 juillet ; CESE, Législation européenne sur le climat, 15 juillet).

16 juillet : la Commission européenne présente une nouvelle série de lignes directrices confirmant les droits des travailleurs saisonniers (en particulier des travailleurs agricoles) et des travailleurs transfrontaliers, qu'ils soient détachés ou issus de pays tiers. Suite à de nombreux scandales d'embauche de travailleurs dans des conditions de travail précaires, sous prétexte de pandémie de Covid-19, ces lignes directrices, élaborées à la demande du Parlement européen⁶, rappellent les principes d'égalité et de non-discrimination (C(2020) 4813).

16 juillet : la CJUE clarifie la définition d'« employeur » dans le transport routier international, à la demande du tribunal de sécurité sociale des Pays-Bas. La définition est la suivante : « l'entité sous l'autorité effective de laquelle est placé le travailleur, à laquelle incombe, dans les faits, la charge salariale correspondante et qui dispose du pouvoir effectif de licencier ce travailleur » (point 61) (CJUE, affaire C-610/18).

21 juillet : le Conseil européen adopte plusieurs conclusions sur le plan de relance et le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Les chefs d'État et de gouvernement européens s'accordent sur un plan de relance d'un montant maximal de 750 milliards d'euros pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 : le plan dit « *NextGenerationEU* » (NGEU). La Commission est autorisée à emprunter sur les marchés financiers pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 (*Conclusions du Conseil européen*, 17-21 juillet).

23 juillet : les députés européens critiquent les conclusions du Conseil européen (voir point précédent), en adoptant une résolution qui « déplore les coupes prévues dans les programmes d'avenir ». La résolution demande d'augmenter les budgets alloués à des programmes spécifiques tels que Horizon Europe et la garantie pour l'enfance (PE, 2020/2732(RSP)).

27 juillet : la Pologne annonce son intention de se retirer de la Convention d'Istanbul sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Cette décision est immédiatement condamnée par l'UE et le Conseil de l'Europe (www.theparliamentmagazine.eu, *EU policymakers condemn Poland over withdrawal from Istanbul Convention*).

31 juillet : au deuxième trimestre 2020, les PIB de l'UE et de la zone euro ont baissé de, respectivement, 11,9 % et 12,1 % par rapport au trimestre précédent. Selon Eurostat, « Il s'agit de loin des plus fortes baisses observées depuis le début des séries chronologiques en 1995 » (Eurostat, *Preliminary flash estimate for the second quarter of 2020*).

6. PE, P9 TA(2020)0176.

Août

27 août : la Commission européenne signe le premier contrat pour l'achat de 300 millions de doses (avec une option pour 100 millions de doses supplémentaires) du vaccin Astra-Zeneca (CE, IP_20_1524).

Septembre

7 septembre : la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen (EMPL), réagissant à l'augmentation massive du télétravail, « demande à la Commission de soumettre une proposition législative sur le droit à la déconnexion » qui « devrait fournir des solutions pour répondre aux responsabilités des employeurs et aux attentes des travailleurs concernant l'organisation de leur temps de travail lorsqu'ils utilisent des outils numériques » (PE, 2019/2181(INL)).

8 septembre : dans leur réponse à la consultation de la Commission sur le salaire minimum, BusinessEurope, SMEUnited et le CEEP réaffirment qu'ils ne sont pas favorables à une action européenne contraignante en faveur d'un salaire minimum équitable au niveau national. Selon ces organisations d'employeurs, l'UE n'a pas la compétence d'introduire un instrument juridique contraignant pour réglementer des salaires minima. Pour les employeurs, ces questions relèvent de la responsabilité des partenaires sociaux nationaux et des États membres (EP think tank, *Minimum wage in the EU*, Briefing, 9 octobre 2020).

11 septembre : la commission de l'Environnement, de la Santé publique et de la Sécurité alimentaire du Parlement européen (ENVI) vote en faveur d'un objectif de réduction des gaz à effet de serre (GES) pour 2030, fixé à 60 %, au lieu de « au moins 55 % et autour de 55 % », comme l'avait initialement proposé la Commission européenne (PE, Loi climatique : les députés veulent réduire les émissions de 60% d'ici 2030, communiqué de presse).

16 septembre : la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, prononce son discours sur l'état de l'Union. Après avoir consulté les partenaires sociaux, elle confirme son projet de proposition législative pour les salaires minima, soit par le biais de conventions collectives, soit par des salaires minima légaux. En ce qui concerne les objectifs de l'UE en matière de réduction des émissions de GES⁷, elle propose finalement une diminution d'« au moins 55% » d'ici 2030 (CE, IP_20_1599).

17 septembre : le Fonds pour une transition juste (FTJ) est adopté par le Parlement européen à une large majorité. Ce vote permet de lancer les négociations interinstitutionnelles avec le Conseil. La commission du Développement régional du Parlement (REGI) suggère de renforcer le troisième pilier du MTJ, c'est-à-dire les prêts aux secteurs publics nationaux, et d'introduire l'État de droit comme condition d'octroi des prêts (PE, P9_TA(2020)0223 ; PE, A-9-2020-0135).

7. Voir 11 septembre 2020.

17 septembre : le Parlement européen demande à la Commission européenne de renforcer les politiques d'intégration des Roms dans le cadre de son action de lutte contre les différentes formes de discrimination et de lutte contre l'extrême pauvreté de ces communautés (PE, P9_TA(2020)0229).

17 septembre : le Parlement européen vote une résolution sur la maximisation du potentiel d'efficacité énergétique du parc immobilier de l'UE. Il recommande de faciliter les synergies entre les acteurs locaux publics (municipalités) et privés (entreprises, coopératives, associations de résidents, etc.) et de mettre en place des plateformes d'information, comme le propose le Green Deal européen (PE, P9_TA(2020)0227).

21 septembre : l'Autorité européenne du travail (AET) apporte, pour la première fois, son soutien à une inspection concertée du travail non déclaré dans des entreprises de construction en Belgique, en Lituanie et au Portugal (AET, *The European Labour Authority coordinates its very first concerted inspection*).

22 septembre : la Commission européenne propose de modifier la directive 2004/37/CE qui protège les travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes et mutagènes, en ajoutant l'acrylonitrile, une substance utilisée dans les secteurs du textile et de la construction et à l'origine de nombreux types de cancer, ainsi que les composés du nickel à la liste des substances pour lesquelles il existe des limites d'exposition professionnelle (LEP). En outre, il est proposé de revoir à la baisse la LEP actuelle pour le benzène (CE, IP_20_1691).

23 septembre : la Commission européenne publie un nouveau pacte sur la migration et l'asile dans le but de créer un cadre stable pour mieux coordonner les politiques et les décisions nationales dans le domaine des migrations « en temps normal, dans les situations de pression et dans les situations de crise » (COM(2020) 609).

24 septembre : les partenaires sociaux du secteur de la construction – employeurs et employés – appellent à l'utilisation de bases de données numériques. Ils soutiennent également l'idée de la Commission européenne d'un numéro de sécurité sociale européen unique (FIEC, *Joint statement by the European social partners in the construction sector*).

25 septembre : le Conseil de l'UE approuve l'octroi d'une aide SURE d'un montant total de 87,4 milliards d'euros (sous forme de prêts) de l'UE à 16 États membres. La Commission européenne lèvera des fonds sur les marchés internationaux des capitaux au nom de l'UE, puis les octroiera sous forme de prêts adossés aux États membres demandeurs (Conseil de l'UE, *COVID-19 : le Conseil approuve une aide financière de 87,4 milliards d'EUR en faveur de 16 États membres au titre de SURE*).

30 septembre : La Commission européenne présente le tout premier rapport annuel sur l'État de droit dans l'UE. Évaluant les 27 États membres, le rapport se concentre sur quatre domaines spécifiques : le système judiciaire, la lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et les freins et contrepoids institutionnels (COM (2020) 580).

Octobre

5 octobre : le Parlement européen demande le déblocage des négociations sur la proposition de directive relative à l'égalité des genres dans les conseils d'administration des sociétés et des organisations (PE, 2020/2808(RSP)).

7 octobre : la Commission européenne adopte un cadre pour les obligations sociales – un instrument financier offrant des garanties aux investisseurs que les fonds levés seront utilisés pour atteindre les objectifs de politique sociale des États membres bénéficiaires – dans le but de mettre en œuvre l'instrument SURE (CE, IP_20_1808).

7 octobre : 37 députés européens envoient une lettre ouverte au PDG d'Amazon, Jeff Bezos, suite à l'annonce de la création par l'entreprise de deux postes d'analystes en Europe pour surveiller les « menaces » qui pèsent sur ses activités, notamment les syndicats (*The Guardian*, *EU lawmakers ask Jeff Bezos whether Amazon spies on politicians*).

8 octobre : le Parlement européen demande aux États membres de garantir que les jeunes participant à des programmes de « Garantie pour la jeunesse » se voient proposer « des offres d'emploi, de formation, d'apprentissage ou de stage de qualité, variées et adaptées, y compris une rémunération équitable ». La résolution adoptée condamne la pratique des stages non rémunérés (PE, P9_TA(2020)0267).

9 octobre : le Conseil de l'UE adopte des conclusions sur le renforcement de la protection du revenu minimum dans l'UE dans le contexte de la pandémie. Il exprime en outre son intention de combler les lacunes en matière de protection du revenu minimum, ainsi que la nécessité d'utiliser efficacement les fonds de l'UE, tels que le Fonds social européen Plus (FSE+) et le NGEU. Les conclusions appellent également les États membres à appliquer pleinement la législation européenne et nationale afin d'améliorer les conditions de travail des travailleurs saisonniers et demandent à la Commission européenne de mener une étude pour recueillir des données sur le travail saisonnier intra-UE (Conseil de l'UE, 11721/2/20 ; 11726/2/20).

14 octobre : la Commission européenne publie un document stratégique sur la rénovation des bâtiments en Europe. L'objectif est de promouvoir la rénovation des bâtiments dans une optique de neutralité climatique et de relance économique avec des « normes sanitaires et environnementales élevées ». En outre, « il convient de garantir l'égalité d'accès de la population européenne, y compris pour les personnes handicapées et les personnes âgées » (COM(2020) 662 ; C (2020)9600).

14 octobre : les partenaires sociaux (BusinessEurope, SMEunited, CEEP et CES) insistent, lors du sommet social tripartite de l'UE, sur l'importance d'être pleinement entendus et pris en compte aux niveaux européen et national dans le cadre du plan de relance européen (Conseil européen, *Vidéoconférence du sommet social tripartite*).

14 octobre : la Commission européenne publie une recommandation sur la pauvreté énergétique, combinant un appel à la concurrence générale entre les producteurs et

distributeurs d'énergie avec la nécessité de protéger les ménages les plus pauvres et de veiller à ce qu'ils aient accès aux services (CE, (UE) 2020/1563).

19 octobre : la CES et d'autres fédérations syndicales telles que la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois, IndustriAll et UNI Europe envoient une lettre commune au directeur de la Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion (DG EMPL) et au commissaire européen à l'Emploi et aux Droits sociaux. Les fédérations critiquent le travail de la nouvelle Autorité européenne du travail (AET), notamment parce qu'une série de cas d'abus signalés il y a plus d'un an sont toujours en suspens (CES, *Trade union assessment of ELA operationality and follow-up to social partner cases*).

21 octobre : la Commission européenne lance une première obligation sociale d'un montant total de 17 milliards d'euros aux fins de la mise en œuvre de l'instrument SURE. Plus tard dans le mois, la Hongrie, l'Italie, l'Espagne et la Pologne soumettent des demandes de fonds, suivies, le 1er décembre 2020, par la Belgique, le Portugal et la Slovaquie (CE, IP_20_1954).

23 octobre : la Lituanie saisit la CJUE au sujet de plusieurs points du règlement du paquet Mobilité I, rapidement suivie par cinq autres États membres (Hongrie, Pologne, Bulgarie, Roumanie et Malte). La principale pomme de discorde reste l'obligation de ramener toutes les huit semaines les véhicules dans l'État où l'entreprise a son siège social (CJUE, affaire C-541/20).

28 octobre : la Commission européenne propose une directive sur un salaire minimum équitable en Europe, sans toutefois empiéter sur les compétences des États membres ou des partenaires sociaux nationaux. Elle propose un système de salaires minima nationaux adéquats, fixés soit par la loi soit par le biais de conventions collectives, tout en invitant les États membres à promouvoir la négociation collective en matière de fixation des salaires. En outre, les pays disposant de salaires minima nationaux légaux sont invités à utiliser des valeurs de référence indicatives pour fixer des salaires minima légaux adéquats. Enfin, la proposition introduit une clause de non-régression empêchant les gouvernements de réduire les niveaux de salaire minimal (COM(2020) 682).

30 octobre : le Conseil de l'UE adopte à l'unanimité une recommandation visant à actualiser la garantie pour la jeunesse : « Un pont vers l'emploi - Renforcer la garantie pour la jeunesse ». Parmi les nouvelles mesures, figure le fait que les jeunes doivent se voir proposer un emploi, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans un délai de quatre mois à compter de leur entrée au chômage ou leur sortie de l'enseignement formel (Conseil de l'UE, 11320/20).

30 octobre : la Commission européenne saisit la CJUE d'un recours contre la France pour non-respect de son obligation de protéger les citoyens contre la mauvaise qualité de l'air (particules fines et dioxyde d'azote), notamment à Paris où les valeurs limites sont largement dépassées (CE, IP_20_1880).

Novembre

4 novembre : la CES publie une proposition « modèle » de directive sur la transparence des salaires. Elle appelle à une définition du « travail égal », à la mise en place de systèmes d'évaluation et de classification des emplois exempts de tout préjugé sexiste, à la transparence des salaires et à la négociation collective sur les questions d'égalité salariale (CES, *Model Proposal for a Directive on strengthening the principle of equal pay between women and men through pay transparency*).

7 novembre : Joe Biden remporte les élections présidentielles américaines. Son challenger, Donald Trump, conteste vigoureusement le résultat, ce qui ouvre une période d'incertitude quant à la validité du résultat de l'élection (The New York Times, *Biden Wins Presidency, Ending Four Tumultuous Years Under Trump*).

10 novembre : le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission parviennent à un accord politique sur tous les éléments du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour la période 2021-2027 ainsi que sur le plan de relance (EP think tank, *EU financing for 2021-2027: Political agreement on the 2021-2027 Multiannual Financial Framework (MFF), the Next Generation EU (NGEU) recovery instrument and new own resources*, Briefing).

10 novembre : la Commission européenne annonce une deuxième émission d'obligations sociales au titre de l'instrument SURE⁸ (CE, mex_20_2089).

12 novembre : la Commission européenne présente la toute première stratégie de l'UE (2020-2025) en faveur de l'égalité des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, non-binaires, intersexes et queers (LGBTIQ). Elle définit une série d'actions ciblées autour de quatre piliers principaux : lutter contre les discriminations, garantir la sécurité, construire des sociétés inclusives et soutenir l'égalité pour les LGBTIQ dans le monde (CE, IP_20_2068).

13 novembre : le Parlement européen adopte une résolution lançant un avertissement aux gouvernements : les politiques restrictives présentées comme des mesures visant à enrayer la propagation de la pandémie pourraient devenir des instruments de restriction des libertés ou de discrimination à l'égard de certains groupes de la société (PE, P9_TA(2020)0307).

16 novembre : la Pologne et la Hongrie bloquent l'adoption des textes juridiques concernant le CFP 2021-2027 et le plan de relance de l'UE en raison des clauses de « conditionnalité » relatives à l'État de droit (BBC, *EU budget blocked by Hungary and Poland over rule of law issue*).

18 novembre : le Parlement européen et le Conseil de l'UE parviennent à un accord sur le règlement REACT-EU, le premier accord dans le cadre de *NextGenerationEU* pour lutter contre les conséquences socioéconomiques de la Covid-19 (Conseil de l'UE,

8. Voir 21 octobre 2020.

COVID-19 : La présidence et le Parlement parviennent à un accord politique sur REACT-EU).

18 novembre : dans une affaire relative à l'octroi de congés de maternité supplémentaires, la CJUE rappelle le principe d'égalité entre les hommes et les femmes. La Cour juge toutefois qu'un congé de maternité (ou parental) supplémentaire peut être accordé à la mère à condition qu'il soit destiné à protéger les travailleuses des conséquences de la grossesse, de sa condition de maternité et de la protection des rapports particuliers entre la femme et son enfant (CJUE, affaire C-463/19).

19 novembre : La Commission européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publient leur rapport annuel sur l'état de la santé et concluent que la pandémie a révélé « des faiblesses latentes des systèmes de santé qui existaient avant l'épidémie » (CE et OCDE, *Panorama de la santé : Europe 2020*).

20 novembre : lors de leur première réunion informelle, les ministres de l'UE chargés de l'égalité et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes prennent la décision de créer un numéro d'appel d'urgence européen pour les femmes victimes de violence (www.eu2020.de, Conférence de l'UE sur l'égalité des genres : les ministres demandent un numéro d'appel d'urgence européen).

24 novembre : le Parlement européen adopte une résolution invitant la Commission à prendre des mesures plus fermes pour aider les États membres à donner la priorité à la réduction et à l'éradication du sans-abrisme dans le plan d'action pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, conformément aux ODD des Nations unies (PE, P9 TA(2020)0314).

25 novembre : la Commission européenne et la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité présentent un plan d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes et l'autonomisation des femmes dans toutes les actions extérieures de l'UE, intitulé Gender III : « Mettre les droits des femmes et des filles au cœur de la relance mondiale » (CE, IP_20_2184).

25 novembre : dans son rapport 2018-2020, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe avertit que le recul des droits des minorités menace la nature inclusive des sociétés européennes (Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, *Douzième rapport d'activité*).

26 novembre : le Parlement européen adopte une résolution condamnant la décision du Tribunal constitutionnel polonais proposant une réduction drastique de l'accès des femmes à l'avortement (uniquement en cas de viol, d'inceste ou de risque de mort pour la mère) (PE, P9 TA(2020)0336).

Décembre

2 décembre : le Conseil de l'UE adopte des conclusions intitulées « Éliminer l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes : valorisation et répartition du travail rémunéré et du travail de soins non rémunéré ». Pour sa part, la Commission européenne reporte sa proposition sur l'égalité salariale à 2021 (Conseil de l'UE, 13584/20 ; CES, *Commission goes a year without delivering "100 days" pay transparency promise*, 1er décembre).

3 décembre : L'UE et 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique parviennent à un accord politique sur le partenariat « modernisé », qui prendra le relais de l'accord de Cotonou de 2000 (CE, IP_20_2291).

7 décembre : la Commission européenne lance une consultation publique sur la « Santé et sécurité au travail - Cadre stratégique de l'UE (2021-2027) », dont les résultats sont attendus en 2021 (CE, Consultation 12673).

8 décembre : la CJUE rejette les recours introduits par deux États membres, la Hongrie (affaire C-620/18) et la Pologne (affaire C-626/18) concernant la directive sur les travailleurs détachés⁹. La Cour conclut que la directive 2018/957 respecte les principes fondamentaux du traité de Rome (CJUE, document 62018CJ0620).

9 décembre : le Conseil de l'UE et le Parlement européen parviennent à un accord sur le Fonds Asile, Migration et Intégration pour la période 2021-2027. Le Fonds s'élèvera à 9,882 milliards d'euros en prix courants (Conseil de l'UE, *Pacte sur les migrations et l'asile : Le Conseil adopte le règlement relatif à l'agence de l'UE pour l'asile*).

10 décembre : la BCE décide de « recalibrer ses instruments de politique monétaire ». Face aux nouveaux problèmes (deuxième vague de la pandémie en Europe et attente de la campagne de vaccination), la BCE décide de porter à 500 milliards d'euros son programme d'achat d'actifs, essentiellement publics, à grande échelle, et de le prolonger jusqu'en juin 2022 (BCE, *Décisions de politique monétaire*).

14 décembre : la CES rapporte que six États membres de l'UE excluent totalement ou partiellement les travailleurs indépendants du bénéfice de l'aide de SURE : l'Allemagne, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Espagne, la Hongrie et l'Italie (CES, *Les indépendants exclus des régimes d'aide à l'emploi dans 6 États membres*).

14 décembre : la Banque européenne d'investissement (BEI) publie la « Feuille de route de la banque du climat 2021-2025 », qui fixe les objectifs à long terme de l'institution. La BEI souligne son ambition de devenir la « Banque du climat de l'Europe » et annonce une enveloppe de 1 000 milliards d'euros d'investissements verts à engager d'ici 2030 (BEI, *Feuille de route de la banque du climat 2021-2025*).

9. Voir 26 octobre 2020.

15 décembre : le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission européenne parviennent à un accord provisoire sur le programme européen de santé *EU4Health*. Le texte reprend l'idée de prévoir des stocks de médicaments et du personnel médical de remplacement en cas de crise. Il prévoit également qu'au moins 20 % du budget soit réservé à la prévention des maladies et à la promotion de la santé (Conseil de l'UE, *Protéger la santé de la population : le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord provisoire sur le programme « L'UE pour la santé » pour 2021-2027*).

16 décembre : le Parlement européen vote la directive révisée sur l'eau potable, qui garantit un accès plus sûr à l'eau potable pour tous les Européens. Elle garantit des normes les plus élevées en matière d'eau potable. Ce nouveau texte répond en partie à l'initiative citoyenne européenne *Right2water* lancée en 2013 (directive 2020/2184).

16 décembre : le Conseil de l'UE approuve le nouveau Fonds pour une transition juste, doté de 17,5 milliards d'euros. Le Fonds cible particulièrement les régions qui devront progressivement abandonner la production et l'utilisation de ressources fossiles ou transformer leurs industries à forte intensité de carbone. Le Fonds couvrira les coûts socio-économiques engendrés par la transition climatique, y compris la mise en place de programmes de reconversion des travailleurs, l'aide à la recherche d'emploi et des programmes d'inclusion active pour les demandeurs d'emploi (Conseil de l'UE, Fonds pour une transition juste : Le Conseil approuve l'accord politique avec le Parlement).

17 décembre : le Parlement européen adopte une résolution sur la nécessité de créer un Conseil consacrée à l'égalité des genres (c'est-à-dire un nouveau format de Conseil où se réuniraient les ministres et secrétaires d'État chargés de l'égalité entre les hommes et les femmes) (PE, P9_TA(2020)0379).

18 décembre : Les négociateurs du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne parviennent à un accord interinstitutionnel sur la facilité pour la reprise et de résilience (FRR), un autre instrument budgétaire au cœur du plan de relance NextGenerationEU de 750 milliards d'euros, qui vient compléter le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 (CE, IP_20_2397).

24 décembre : les négociations sur l'accord commercial entre le Royaume-Uni et la Commission européenne sont conclues, marquant la fin de la période du Brexit. L'accord s'appliquera provisoirement à partir du 1er janvier 2021, date à laquelle le Royaume-Uni doit quitter l'Union douanière et le marché unique (CE, IP_20_2531).

Citer ce chapitre : Atanasova A., Fronteddu B. et Bouget D. (2022) L'Union européenne en 2020 : les faits marquants, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

Liste des auteurs

Cinzia Alcidi est directrice de recherche au Centre for European Policy Studies (CEPS) à Bruxelles. Elle possède une longue expérience professionnelle dans l'offre aux gouvernements nationaux et institutions européennes d'analyses politiques fondées sur des preuves. Avant de rejoindre le CEPS, elle a travaillé au Bureau international du travail et a enseigné l'économie internationale à l'université de Pérouse (Italie). Son expertise comprend la politique économique, la gouvernance de l'UE et l'intégration européenne. Cinzia est titulaire d'un doctorat en économie internationale de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève (Suisse). Adresse de contact : cinzia.alcidi@ceps.eu

Angelina Atanasova est chercheuse à l'Observatoire social européen depuis septembre 2021. Son travail couvre les domaines de l'égalité des genres et de la discrimination, des droits des personnes handicapées, de l'inclusion sociale ainsi que, plus spécifiquement, le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le domaine des politiques sociales. Elle finalise actuellement son doctorat au département de droit public de la KU Leuven sur le thème du droit européen et du rôle de la CJUE dans le règlement des litiges de politique sociale au niveau supranational. Adresse de contact : atanasova@ose.be

Denis Bouget est professeur émérite à l'Université de Nantes (FR), où il a été directeur de la Maison des sciences de l'Homme (MSH). Il est chercheur associé à l'OSE et à l'ETUI. Il a coédité la série *Work and Welfare in Europe* pour Palgrave Macmillan (2011-2019) et a été coordinateur général d'un réseau d'excellence sur la conciliation du travail et du bien-être en Europe (RECWOWE) entre 2006 et 2011. Adresse de contact : denis.bouget@univ-nantes.fr

Hans Bruyninckx est devenu directeur exécutif de l'Agence européenne pour l'environnement le 1er juin 2013. Détenteur d'un doctorat en politique environnementale internationale de la Colorado State University (1996), il a dirigé de 2010 à 2013 l'institut de recherche HIVA à Louvain, spécialisé dans la recherche sur les politiques publiques. Au cours de sa carrière, il a mené des recherches dans plus d'une douzaine de pays, dans des domaines tels que la politique environnementale, le changement climatique et le développement durable. Adresse de contact : hans.bruyninckx@eea.europa.eu

Francesco Corti est professeur adjoint à l'Université de Milan, chercheur associé au CEPS et conseiller externe auprès de la Cour des comptes européenne et d'Eurofound. Expert des politiques sociales et de l'emploi européennes, du budget de l'Union, de la gouvernance de l'UEM et de l'investissement social, Francesco offre des services

de recherche et de conseil à diverses institutions européennes. Il est depuis 2020 un contributeur essentiel du projet *Recovery and Resilience Monitor* du CEPS. Il a été conseiller politique d'un membre du Parlement européen au sein de la commission ECON entre 2016 et 2019. Adresse de contact : francesco.corti@ceps.eu.

Michael Dauderstädt est un chercheur indépendant. Jusqu'en 2013, il a travaillé pour la Fondation Friedrich Ebert à différents postes, notamment comme directeur de la division Politique économique et sociale (2006-2013) et chef de son unité d'analyse des politiques internationales (2000-2006). Avant cela, il a travaillé comme directeur de l'Instituto de Estudos para o Desenvolvimento à Lisbonne (1985-1989). Axées sur l'économie politique internationale, l'intégration européenne et la politique économique de l'Allemagne, ses recherches ont donné lieu à plus de 300 publications, disponibles sur www.dauderstaedt.de. Adresse de contact : michael@dauderstaedt.de

Thibaud Deruelle est un chercheur en politique publique qui s'intéresse particulièrement à la politique de santé dans l'UE, au rôle des experts dans la prise de décision et à la réputation bureaucratique. Sa thèse de doctorat, achevée en 2021 à l'Université d'Exeter, porte sur la gouvernance des maladies transmissibles dans l'UE. Il est actuellement affilié à l'Université de Lausanne, où il travaille comme chercheur senior sur la santé personnalisée dans le cadre d'un projet SINERGIA financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique. Il est également professeur suppléant en politique européenne à l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Adresse de contact : thibaud.deruelle@unil.ch

Boris Fronteddu est chercheur au Centre permanent pour la citoyenneté et la participation (CPCP) depuis mai 2021 où il travaille principalement sur la durabilité. Avant cela, il a travaillé comme chercheur à l'OSE pendant deux ans, principalement sur le développement durable, la protection sociale et la gouvernance socio-économique. Adresse de contact : fronteddu@cpcp.be

Gülçin Karadeniz a rejoint l'équipe de communication de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) en 2008 et dirige actuellement une équipe chargée des activités de communication externe, notamment les relations avec les médias et les médias sociaux. Elle est titulaire d'une maîtrise en économie politique (1999) de la London School of Economics. Avant de rejoindre l'AEE, elle a travaillé dans le domaine de la communication relative à l'UE et aux politiques, notamment pour la Commission européenne. Adresse de contact : gulcin.karadeniz@eea.europa.eu

Jock Martin dirige le programme d'évaluations intégrées pour la durabilité au sein de l'AEE. Il est responsable du développement stratégique des méthodes et productions d'évaluation environnementale intégrée en appui des politiques européennes. Il est titulaire d'une licence avec mention en mathématiques pures, économie et statistiques de l'Université Queens de Belfast (1985). Avant de rejoindre l'AEE en 1997, il a travaillé pour le ministère de l'Environnement au Royaume-Uni, notamment sur les indicateurs de développement durable. Adresse de contact : Jock.Martin@eea.europa.eu

Aída Ponce Del Castillo est titulaire d'un doctorat en droit et d'une maîtrise en bioéthique. Elle est chercheuse senior au sein de l'unité de prospective de l'ETUI, à Bruxelles. Ses recherches portent sur les questions juridiques, sociales et réglementaires entourant les technologies émergentes, en particulier l'intelligence artificielle (IA) et les technologies fondées sur les données. Elle mène également des projets de prospective. À l'OCDE, elle est membre du groupe de travail sur les technologies bio, nano et convergentes (BNCT) et du groupe d'experts de l'OCDE sur les politiques en matière d'IA. Adresse de contact : aponce@etui.org

Slavina Spasova est chercheuse senior à l'OSE, où elle travaille depuis 2016. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences politiques (ULB). Son programme de recherche porte sur diverses questions de politique sociale, telles que le dialogue social et la protection sociale, les réformes des retraites, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, les soins de santé, les soins de longue durée, les indemnités de maladie et les allocations de chômage. Elle est la coordinatrice de l'OSE au sein du Réseau européen de politique sociale (ESPN) et, depuis 2019, coéditrice du *Bilan social de l'Union européenne*. Slavina est également chercheuse associée au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'ULB. Adresse de contact : spasova@ose.be

Bart Vanhercke, docteur en sciences sociales (Université d'Amsterdam), est directeur de l'OSE depuis 2010 et éditeur du *Bilan social de l'Union européenne* depuis dix ans. Ses recherches actuelles portent sur la place des acteurs sociaux dans la facilité de reprise et de résilience et sur la « socialisation » de la gouvernance économique de l'UE, sujets sur lesquels il travaille également comme membre associé du personnel académique à l'Institut de recherche sur le travail et la société (HIVA) de la KU Leuven. Il a été professeur invité au Collège d'Europe en 2020-2021. Il est l'auteur d'environ 130 articles, chapitres et livres. Adresse de contact : vanhercke@ose.be

Amy Verdun est professeur de sciences politiques à l'Université de Victoria Canada, au Canada (Colombie britannique), où elle travaille depuis 1997, en tant que professeure titulaire depuis 2005. Elle est également professeure invitée à l'Université de Leiden. Ses recherches portent sur l'intégration européenne, la gouvernance et l'élaboration des politiques, l'économie politique, ainsi que sur les comparaisons entre l'UE et le Canada et, plus récemment, le Semestre européen. À ce jour, elle a publié 22 livres ainsi que plus de 140 articles et chapitres évalués par des pairs. De 2010 à 2017, elle a été coéditrice (avec Michelle Cini) du *Journal of Common Market Studies*. Adresse de contact : averdun@uvic.ca

Liste des acronymes

AEE	Agence européenne pour l'environnement
AI	Intelligence artificielle
APP	Programme d'achats d'actifs (<i>Asset Purchase Programme</i>)
ASGS	Stratégie annuelle pour une croissance durable
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BEUC	Bureau européen des unions de consommateurs
CEF	Comité économique et financier
CES	Confédération européenne des syndicats
CFP	Cadre financier pluriannuel
Covid-19	Maladie à coronavirus 2019
CPS	Comité de protection sociale
CRII	Initiative d'investissement en réaction au coronavirus (<i>Coronavirus Response Investment Initiative</i>)
DG	Direction générale (Commission européenne)
DG ECFIN	Direction générale des Affaires économiques et financières (Commission européenne)
DG EMPL	Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion (Commission européenne)
DGA	Gouvernance des données (<i>Data Governance Act</i>)
DMA	Réglementation sur les marchés numériques (<i>Digital Markets Act</i>)
DSA	Législation sur les services numériques (<i>Digital Services Act</i>)
ECDC	Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (<i>European Centre for Disease Prevention and Control</i>)
EDAP	Plan d'action européen pour la démocratie
EIGE	Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes
EMCO	Comité de l'emploi (<i>Employment Committee</i>)
EPI	Équipement de protection individuelle
EPSCO	Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (de l'UE)
ERN	Réseaux européens de référence
ETUI	Institut syndical européen (<i>European Trade Union Institute</i>)
EU4Health	L'UE pour la santé (programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2021-2027)
FMI	Fonds monétaire international
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
GDE	Green Deal européen
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

HERA	Autorité européenne de préparation et de réaction aux urgences sanitaires (<i>Health Emergency Preparedness and Response</i>)
MES	Mécanisme européen de stabilité
MPE	Membre du Parlement européen
NGEU	Next Generation EU
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSE	Observatoire social européen
PE	Parlement européen
PEPP	Programme d'achat d'urgence face à la pandémie
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PRR	Plan de reprise et de résilience
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
RSP	Recommandations spécifiques par pays
SARS	Syndrome respiratoire aigu sévère
SECGEN	Secrétariat général
SEDS	Socle européen des droits sociaux
SURE	Instrument de soutien à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire

Bilan social de l'Union européenne 2021

Sous la direction de Bart Vanhercke et Slavina Spasova

L'Union européenne mène des combats actuellement sur deux fronts principaux, le Covid-19 et le changement climatique, même si des escarmouches ont lieu ailleurs – notamment en matière de migration et d'État de droit. Malgré des revers comme le variant Omicron, la science semble prendre lentement le dessus dans la lutte contre la pandémie, mais la pandémie continue de tenir la société mondiale sous son emprise. Le second problème est toutefois encore plus difficile à résoudre : le changement climatique déploie ses forces, sous forme d'inondations, de sécheresses, de tornades et d'ouragans, et sévit de manière indiscriminée.

C'est dans ce contexte que les premiers chapitres du *Bilan social* de cette année analysent l'impact de la pandémie sur les différents groupes socio-économiques et secteurs d'activité tout au long de l'année 2020 et du premier semestre 2021, en posant la question suivante : qui sont les gagnants et les perdants de la pandémie ? L'arsenal de l'UE a été considérablement renforcé par des mesures de soutien économique d'une ampleur sans précédent, qui rompent avec des tabous européens établis de longue date. Face à cet ennemi mondial, les États membres sont davantage disposés à coordonner leurs politiques de santé et ouvrent ainsi la voie à une « Union européenne de la santé plus forte », que défend la Commission européenne. Une autre urgence sanitaire est-elle encore nécessaire pour en arriver à ce changement de paradigme ?

Mais la menace du changement climatique est plus insidieuse et exigera des transformations des modes de production, de consommation et d'organisation de nos sociétés, non pas pour quelques années seulement, comme ce fut le cas avec le Covid-19, mais de manière permanente. La réponse de l'Union au changement climatique et aux inévitables transitions tient dans le « Green Deal européen ». Les principales initiatives qui en découlent sont examinées, ainsi que la manière dont sa feuille de route peut permettre d'atteindre les objectifs climatiques ambitieux, mais nécessaires de l'UE. Les sociétés européennes peuvent-elles croître en qualité, plutôt qu'en quantité, et de manière plus équitable ? Comment la numérisation peut-elle être mise au service du climat et de la société, et non des grandes entreprises ? L'équilibre du pouvoir entre les forces économiques et sociales dans la relance de l'Union penchera-t-il enfin en faveur de ces dernières ? Dans la seconde moitié de l'ouvrage, nous analysons de nouvelles initiatives qui apportent des réponses à ces questions, ainsi que des briques supplémentaires à la construction de l'agenda social et climatique (post-Covid) de l'UE.

