

Chapitre 1

L'Union sociale européenne : comment la reconstituer ?

Maurizio Ferrera

Introduction¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voici une liste provisoire de ces ingrédients :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

tandis que d'autres rendent possibles, complètent et renforcent les initiatives nationales, par exemple via les Fonds structurels et de cohésion, certains fonds sectoriels — tels que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation² (FEM) ou le Fonds d'aide aux personnes démunies³ (FEAD) — ou des initiatives spécifiques telles que la Garantie pour la jeunesse. La valeur ajoutée du SEDS devrait être de constituer un cadre général capable de relier, renforcer et développer de tels types d'initiatives en tant qu'instruments d'actualisation des droits du socle, en tirant parti du pouvoir conceptuel et motivationnel de ses principes normatifs. La proposition récente — explicitement liée au SEDS — d'un règlement relatif à la création d'une Autorité européenne du travail (AET) illustre bien la manière dont le pilier peut prendre forme sur le terrain.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. La solidarité paneuropéenne : le point le plus épineux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusions

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

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

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

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

Références

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

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

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

Tous les liens ont été vérifiés le 2.10.2018.