

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

Bart Vanhercke, Slavina Spasova, Dalila Ghailani et Philippe Pochet

Introduction

Cette édition, qui célèbre le 20^e anniversaire du *Bilan social de l'Union européenne*, analyse les principales évolutions, au cours des deux dernières décennies, de ce que l'on appelle fréquemment l'« Europe sociale »¹. Parmi les questions clés abordées dans ce volume, citons les suivantes : *quelle a été la place de la dimension sociale au cours de la crise financière et économique ? Qui a conduit et qui a freiné l'élaboration des politiques sociales de l'UE ? De quels instruments l'UE dispose-t-elle pour les politiques de « correction du marché » ? Enfin, quelles sont les prochaines étapes de la mise en œuvre de la dimension sociale de l'UE, en particulier dans le contexte du socle européen des droits sociaux ?*

Ces conclusions sont structurées comme suit. La section 1 présente une chronologie analytique des principales évolutions de la dimension sociale de l'UE au cours des vingt dernières années. La section 2 rebondit sur les messages clés transmis par les auteurs des chapitres de l'ouvrage, en mettant l'accent sur les développements à long terme dans les principaux domaines de la politique sociale de l'UE : relations industrielles, protection sociale et inclusion sociale, coordination de la sécurité sociale et égalité des genres. Cette section met également en évidence la manière dont l'UE intervient de plus en plus dans le domaine social, en recourant à divers instruments politiques. La section 3 aborde certains des débats récents concernant l'agenda social de l'UE sous la nouvelle Commission von der Leyen. La section 4 propose des recommandations politiques qui s'appuient sur les analyses présentées dans l'ouvrage.

1. La dimension sociale de l'UE : vingt ans de vicissitudes

Identifier les étapes du développement de la dimension sociale de l'UE est un exercice difficile, notamment parce que cette « dimension » englobe une variété de domaines politiques² connaissant des évolutions temporelles parfois différentes³. Pour des raisons

1. Pour une analyse des concepts tels qu'« Europe sociale » et « modèle social européen », voir Pochet (2019) et Crespy (2019).
2. Y compris certains domaines politiques qui n'ont pas été abordés dans ce volume, notamment la santé et la sécurité au travail. Voir toutefois Vogel (2018).
3. Cela transparaît par exemple dans les chapitres de Tricart et Vanhercke (ce volume), qui identifient des étapes quelque peu différentes pour décrire, respectivement, l'évolution historique du dialogue social européen et de la méthode ouverte de coordination.

analytiques et pédagogiques, il nous semble utile de saisir le développement de la dimension sociale de l'UE en trois grandes périodes, en nous inspirant de Pochet (ce volume) et de Verdun et d'Erman (ce volume).

1.1. Du traité d'Amsterdam à la stratégie de Lisbonne révisée : la « période sociale » (1997-2005)

Les années 1997-2005 sont souvent qualifiées de « période sociale » (Pochet ce volume), qui résulterait des critiques formulées à l'encontre du traité de Maastricht. Cette période a été marquée par un contexte particulier. Tout d'abord, l'élargissement en 1995 à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède a vu l'adhésion à l'UE de trois pays riches dotés de modèles de protection sociale solides et contributeurs nets au budget. Ensuite, entre 1997 et 2003, la majorité des États membres de l'UE ont eu des gouvernements sociaux-démocrates ou socialistes, seuls ou en coalition avec d'autres partis : en 1999, pas moins de onze gouvernements nationaux sur quinze étaient dirigés par des partis sociaux-démocrates. La combinaison de ces deux facteurs a donné lieu à une nouvelle approche des questions sociales : une convergence autour des meilleures pratiques, plutôt qu'une pression à l'harmonisation par la législation. Simultanément, l'élargissement aux pays nordiques a permis à la Commission d'élargir le champ d'application de la politique d'égalité des genres pour y inclure les questions relatives à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (Guerrina, ce volume).

Cette période sociale peut être considérée comme une continuation de la décennie précédente : celle de la fin des années 1980 et des années 1990, marquée par « les premiers exemples de politique sociale menée indépendamment de l'intégration économique » (Verdun et d'Erman volume). Parmi les jalons sociaux des années 1990, on peut citer l'accord de Maastricht sur la politique sociale (1992), le traité d'Amsterdam (1997) et la mise en œuvre de son nouveau chapitre sur l'emploi via la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), qui peut être considérée comme une méthode ouverte de coordination (MOC) avant la lettre. Ces étapes ont été suivies par le lancement de la stratégie de Lisbonne (2000), qui a légitimé le lancement de MOCs dans une grande variété de domaines politiques. Dans plusieurs cas, les acteurs de la politique sociale avaient comme motivation essentielle de parvenir à une situation équitable par rapport à leurs homologues économiques (Crespy 2019 ; Vanhercke 2016).

Dans le même temps, et malgré de formidables obstacles institutionnels et politiques, l'UE a continué à accumuler des mandats réglementaires importants dans les domaines de l'emploi, de la politique sociale et de la lutte contre les discriminations (Vandenbroucke avec Vanhercke 2014). Ce fut le cas pour l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes au travail⁴ (2002/73/CE) et l'égalité en matière d'accès aux services (2004/113/CE). Ce fut également le cas de la santé et de la sécurité au travail : la directive-cadre européenne sur la sécurité et la santé au travail (89/391 CEE) a donné naissance à une série de directives sur des dangers spécifiques, tels que

4. Plus particulièrement en ce qui concerne l'accès à l'emploi, la formation et la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

l'exposition à des agents chimiques (98/24/CE), à des agents biologiques (2000/54/CE) et à des champs électromagnétiques (2004/40/CE)⁵. La Commission européenne a poussé l'interprétation de la « santé et de la sécurité » aussi loin que possible pour élaborer un programme sur les conditions de travail et les droits des travailleurs, qui a compris, au cours de cette « période sociale », la très contestée directive sur le temps de travail (2003/88/CE). En ce qui concerne l'égalité de traitement, la législation portait sur l'origine raciale ou ethnique (2000/43/CE) et sur l'emploi (2000/78/CE). Enfin, le règlement 883/2004 a étendu le champ d'application matériel de la législation européenne sur la sécurité sociale aux prestations de préretraite et de paternité (Cornelissen et De Wispelaere, ce volume).

L'« ère Delors » (1985-1994) a également constitué l'âge d'or du dialogue social européen, qui s'est traduit par plusieurs accords majeurs entre les partenaires sociaux, notamment sur le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997) et les contrats à durée déterminée (1999) — trois accords qui ont ensuite été transposés dans des directives européennes (Tricart ce volume). Le dialogue social sectoriel européen et le dialogue interprofessionnel ont également connu des avancées, qui se sont traduites par des accords « autonomes » (ou volontaires), c'est-à-dire des accords mis en œuvre par les partenaires sociaux nationaux dans des domaines tels que le télétravail (2002) et le stress (2004) (Pochet, ce volume ; Tricart, ce volume).

La proclamation (en 2000) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui a été intégrée au traité de Lisbonne en 2009, a constitué un autre événement majeur de cette période. Enfin, dans le cadre du débat sur le rôle des salaires dans une union monétaire, diverses formes de coordination salariale ont vu le jour au niveau européen. Le processus de Cologne (1999), auquel ont participé la Banque centrale européenne (BCE), la Commission, les États membres et les partenaires sociaux, a été la première (et en fait la dernière) tentative de ce type au niveau européen.

Il convient de noter que même pendant cette période « sociale », les progrès dans le développement de l'Europe sociale ont été difficiles : la santé et la sécurité au travail ont été mises à l'écart de l'agenda social, et la nouvelle approche d'« intégration de la dimension de genre » lancée en 1997 s'est avérée difficile à mettre en œuvre (voir Guerrina, ce volume et la section 2.4). Dans le même ordre d'idées, l'âge d'or du dialogue social a également été une période d'incertitudes, parfois de désillusions — par exemple, les négociations sur le travail intérimaire, qui se sont soldées par un échec en 2001 (Tricart, ce volume).

Pour diverses raisons les vents étaient devenus défavorables à la dimension sociale de l'Europe à la fin de cette période. Tout d'abord, les partis sociaux-démocrates perdaient les élections et se voyaient progressivement supplantés — dans les parlements et gouvernements des États membres et au Parlement européen — par les partis conservateurs et de droite. La machine législative de l'UE s'est également ralentie dans

5. D'autres directives concernent l'exposition aux agents cancérigènes ou mutagènes au travail (2004/37/CE), les risques liés aux atmosphères explosives (1999/92/CE), les risques liés aux vibrations (2002/44/CE) et les risques liés au bruit (2003/10/CE).

le domaine social, suite à l'élargissement de l'UE à l'Europe centrale et orientale en 2004, tandis que l'efficacité de la coordination « souple » des politiques était de plus en plus remise en question par les chercheurs et les décideurs politiques (Crespy 2019 ; Vanhercke ce volume).

1.2. Des élargissements à la crise : la dimension sociale européenne remise en question (2005-2015)

À partir de 2005, le déclin progressif de la politique sociale de l'UE a été accéléré par une série d'évolutions historiques importantes : l'élargissement à l'Europe centrale et orientale, la montée des gouvernements de droite et, plus particulièrement, la crise financière et économique de 2007-2008.

La première évolution — les élargissements successifs de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (en 2004, 2007 et 2013) — a ajouté treize nouveaux États membres, sans budget supplémentaire pour assurer la convergence économique, sociale et territoriale. De plus, les études montrent le rôle limité des questions de politique sociale lors des négociations d'élargissement (de la Porte 2001). La deuxième évolution a été constituée par le glissement politique vers des gouvernements nationaux de centre droit ou de droite : lors des élections européennes de 2004, les partis de droite regroupés au sein du Parti populaire européen (PPE) ont remporté une victoire écrasante sur les partis sociaux-démocrates et socialistes (S&D), un fait qui s'est répété en 2009. En conséquence, la deuxième Commission Barroso (2010-2014) a penché exagérément à droite, avec seulement six commissaires sociaux-démocrates sur 27.

Le troisième facteur, sans doute le plus important, est la crise financière mondiale qui a débuté en 2007-2008 et s'est rapidement transformée en une crise de la dette souveraine dans de nombreux États membres de l'UE. Les politiques budgétaires nationales — qui mettent l'accent sur les décisions en matière de recettes fiscales et de dépenses — ont fait l'objet d'un examen plus attentif, l'UE ayant mis au point de nouvelles formes de gouvernance économique pour remédier aux défaillances de l'union monétaire dans le contexte de la crise. Les effets de l'Union économique et monétaire (UEM) ont donc été indirects, mais puissants : les recommandations normatives supranationales en matière de choix budgétaires des États visaient à maintenir la stabilité de l'euro tandis que les débats politiques au sein de ces États quant à la manière de se conformer au pacte de stabilité et de croissance ont entraîné des discussions sur les domaines dans lesquels les dépenses publiques devaient être réduites — les politiques sociales étant souvent perdantes (Verdun et D'Erman ce volume). Dans ce contexte, la BCE a saisi l'occasion de jouer un rôle clé et de promouvoir des réformes structurelles. Ses recommandations ont souvent été motivées par des considérations d'austérité budgétaire et se sont fréquemment heurtées aux besoins nationaux d'une hausse des dépenses publiques en matière de programmes sociaux (*ibid.*). Les réformes promues étaient souvent liées à la libéralisation et à la déréglementation des marchés du travail (Crespy 2019).

La pire crise économique mondiale depuis la Grande Dépression a sans doute été l'un des événements les plus visibles et les plus importants qui aient influencé les dispositions

institutionnelles applicables à la dimension sociale de l'UE. La crise financière de 2007 « est ainsi devenue, bien qu'indirectement, une crise secondaire de la politique sociale » (Verdun et d'Erman ce volume), non seulement en raison des perspectives négatives en matière de renforcement de l'Europe sociale, mais aussi parce qu'elle a conduit à une dégradation du niveau des droits sociaux des travailleurs et citoyens (Crespy 2019 ; Crespy et Schmidt 2018). Alors qu'il semblait, au moment de son lancement en 2010, que les questions sociales et d'emploi avaient gagné en visibilité dans la stratégie Europe 2020, les premières expériences du Semestre européen — lancé en 2011 — ont semblé confirmer les pires craintes des détracteurs, à savoir que le nouveau cadre intégré de coordination des politiques de l'UE entraînerait un changement de paradigme : la subordination des objectifs de cohésion sociale à la consolidation budgétaire, à l'austérité et à la réduction des prestations sociales imposées par les acteurs de la politique économique (Vanhercke ce volume).

Pris ensemble, les trois évolutions historiques décrites ci-dessus ont impliqué une période de vicissitudes pour la dimension sociale de l'UE, qui a duré près d'une décennie. Ce fut notamment le cas pour le dialogue social européen : bien qu'il fasse « partie de l'ADN de l'Union » (Tricart ce volume), il s'est progressivement transformé en un « dialogue de sourds » sous la Commission Barroso (2004-2014). Cette période a été marquée par la méfiance, voire l'hostilité croissante de la Commission à l'égard des avancées de la législation sociale résultant des accords entre partenaires sociaux européens. Elle s'est ajoutée au durcissement de la position de BusinessEurope et aux difficultés rencontrées par les syndicats pour créer un rapport de force transnational favorable (voir aussi Crespy 2019). Comme le décrit Vanhercke (ce volume), un autre instrument politique de l'UE a traversé une période de turbulences sous la Commission Barroso : la méthode ouverte de coordination (MOC). En effet, suite à l'évaluation accablante portée par Wim Kok (2004) sur les premières années de la stratégie de Lisbonne, l'enthousiasme post-Lisbonne pour la MOC a connu une fin plutôt abrupte. La stratégie de Lisbonne II relancée à partir de 2005 s'est concentrée sur l'emploi et la croissance, négligeant largement les piliers sociaux et environnementaux de la stratégie initiale. Avec la simplification, voire la suppression, d'un large éventail de processus de la MOC, les MOC inclusion sociale, pensions et santé et soins de longue durée, jusqu'alors distinctes, ont été fusionnées (rationalisées dans le jargon de l'UE) en une seule MOC protection sociale et inclusion sociale (désormais « MOC sociale »), en marge de la stratégie de Lisbonne II (*ibid.*).

Il n'est peut-être pas si surprenant que, dans ce nouveau contexte économique et politique, la Cour de justice de l'UE (CJUE) ait commencé à remettre en question l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la politique sociale européenne : l'égalité de traitement (au sein d'un État membre) entre les travailleurs permanents et les travailleurs européens mobiles en provenance d'autres États membres. Quatre affaires ont changé la donne (*Laval* et *Viking* en 2007, *Rüffert* et *Luxembourg* en 2008) et élargi le champ — déjà étendu — des restrictions potentielles aux dispositions relatives à la libre circulation, en donnant l'impression d'adopter une approche de « marché sans règles ». Ce faisant, la CJUE semble avoir donné la priorité aux libertés de marché sur les objectifs sociaux (Garben ce volume ; Ghailani 2008 et 2009). Ces affaires ont *de facto* permis le dumping social, non pas entre des pays ayant des normes et des

niveaux de protection différents, mais au sein d'un même pays entre des travailleurs de différentes nationalités (Pochet 2019). Garben (ce volume) souligne que c'est peut-être « en réponse aux critiques formulées à l'encontre de cette position endurcie à l'égard des normes en matière de travail que la CJUE ait réajusté sa jurisprudence au bénéfice de l'autonomie de la régulation sociale nationale dans deux arrêts plus récents ». Cependant, ceux-ci « ne modifient pas le point de principe de *Viking* et *Laval* selon lequel les actions collectives entreprises par les travailleurs doivent respecter les droits de libre circulation des entreprises dans le marché intérieur » (*ibid.*).

Le fait qu'à partir de 2005, l'Europe n'ait plus de paradigme central en matière de politique sociale ne signifie pas que l'Europe sociale ait été complètement sacrifiée sur l'autel des politiques économiques et monétaires. En effet, comme le montrent les chapitres de ce livre, cette période a également été caractérisée par quelques avancées majeures dans le domaine social. Par exemple, en 2010, le règlement 1408/71 sur la coordination de la sécurité sociale a été étendu aux ressortissants de pays tiers, leur offrant la même protection, en termes de sécurité sociale, qu'aux citoyens de l'UE se déplaçant à l'intérieur de l'UE (Cornelissen et De Wispelaere ce volume). Même si O'Dwyer (2018 : 749) souligne que « les inégalités entre les sexes ont persisté et se sont aggravées sous le nouveau régime de gouvernance économique de l'UE », Guerrina (ce volume) attire l'attention sur pas moins de trois directives qui ont donné un nouvel élan à l'agenda européen en matière d'égalité dans la période post-Lisbonne : elles traitent de l'égalité entre les hommes et les femmes pour les travailleurs indépendants (2010/41/UE), du congé parental (2010/18/UE) et de la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes (2011/36/UE). On pourrait ajouter à cette liste la refonte de la directive sur l'égalité de traitement (2006/54/UE).

En ce qui concerne le dialogue social, l'essoufflement de la Commission Barroso n'a pas empêché certains progrès, notamment une analyse conjointe des changements sur le marché du travail (2007) et la conclusion d'accords autonomes sur le harcèlement et la violence au travail (2007) et sur les marchés du travail inclusifs (2010). Au cours de cette période, une autre avancée majeure a eu lieu dans le cadre du Semestre : Zeitlin et Vanhercke (2018) affirment qu'une « socialisation » partielle, mais progressive du Semestre s'est produite entre 2011 et 2016, ce qui a conduit à : a) mettre davantage l'accent sur les objectifs sociaux dans les priorités et les messages clés du Semestre, y compris les recommandations spécifiques par pays (RSP) ; b) intensifier le suivi social et l'examen des réformes nationales ; et c) renforcer le rôle décisionnel des acteurs européens dans le domaine social et de l'emploi. Il convient d'ajouter qu'à la suite de discussions difficiles avec les États membres, le président de la Commission, M. Barroso, a réussi en personne à convaincre les chefs d'État et de gouvernement d'accepter le tout premier objectif chiffré de l'UE en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, à savoir sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion en 2020, par rapport à 2008. Parmi les autres initiatives politiques importantes de cette période figurent le paquet d'investissement social et la garantie pour la jeunesse, tous deux lancés par le commissaire László Andor en 2013.

En ce qui concerne les fonds structurels, une réforme particulièrement importante a été introduite en 2013 : la politique de cohésion a été alignée sur les objectifs de la stratégie

Europe 2020 et du Semestre européen (Graziano et Polverari ce volume). De manière tout aussi importante, le règlement sur les dispositions communes de 2013 a renforcé la dimension sociale de plusieurs façons. Tout d'abord, il a introduit un objectif thématique consacré explicitement à la promotion de l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté et la discrimination (OT9). Deuxièmement, il a affecté un minimum de 20 % du Fonds social européen (FSE) aux initiatives d'inclusion sociale. Troisièmement, il a fixé des conditions *ex ante* spécifiques sur la pauvreté, les soins de santé, l'inclusion des Roms et le décrochage scolaire précoce, exigeant des États membres qu'ils adoptent des cadres stratégiques nationaux ou régionaux sur ces thèmes politiques (*ibid*)⁶.

En d'autres termes, malgré l'élargissement de l'UE, les gouvernements de droite d'une majorité d'États membres (favorables au recours à des politiques d'austérité et de maîtrise des coûts pour gérer la crise) et la nouvelle gouvernance économique de l'UE, les acteurs des affaires sociales ont pu faire avancer leur programme politique dans une certaine mesure. Vanhercke (2013) a fait référence à un certain nombre d'activités de politique sociale menées discrètement par les fonctionnaires européens et les acteurs sociaux, et souligné le retour progressif des questions sociales dans une période encore largement dominée par l'austérité. Malgré ces avancées dans le domaine social, l'impact des évolutions historiques décrites ci-dessus montre à quel point le domaine social est fragile : il est « simultanément imbriqué dans, et soumis aux forces de la gouvernance économique de l'UE » (Verdun et D'Erman ce volume).

1.3. La Commission Juncker : un renouveau de la politique sociale, avec quelques réserves (2015-2019)

Dans un discours au Parlement européen en octobre 2015, au cours duquel il a annoncé son ambition pour l'UE d'obtenir une note sociale « triple A », le président élu de la Commission, M. Juncker, a déclaré que le Semestre ne devrait pas être considéré comme un simple processus économique et financier, mais qu'il devrait prendre en compte la dimension sociale, y compris dans les RSP (Juncker 2015). Dans un contexte d'après-crise largement dominé par les discussions autour du Brexit, Juncker a promis une relance de la dimension sociale de l'UE, et l'a mise en place, notamment par la proclamation solennelle d'un socle européen des droits sociaux (SEDS) en novembre 2017. Le SEDS peut être considéré comme un changement de cap : même si sa motivation demeure ancrée dans le paradigme de la croissance économique, son libellé a rapidement donné à la Commission la capacité de développer un nouvel agenda social pour l'UE. En un laps de temps relativement court, cela a conduit à l'adoption (dans la plupart des cas à la suite de négociations longues et difficiles avec les États membres) de plusieurs directives (sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et sur des conditions de travail transparentes et prévisibles), à la création d'une Autorité européenne du travail et à une recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs

6. Le règlement sur les dispositions communes de 2013 comprenait également de nouveaux instruments (ou des instruments réformés) tels que l'initiative pour l'emploi des jeunes, le programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) (Graziano et Polverari ce volume).

salariés et indépendants. La section 3 ci-dessous examine comment, après son adoption politique par la nouvelle Commission von der Leyen, le SEDS continue à offrir un cadre favorable à « une Europe sociale forte pour des transitions justes ».

Comme l'explique Vanhercke (ce volume), la forte pression exercée par le cabinet Juncker pour intégrer immédiatement le socle européen des droits sociaux dans le cycle en cours du Semestre (y compris les lignes directrices pour l'emploi) a également permis aux acteurs des affaires sociales, en particulier à la DG EMPL, de demander une meilleure prise en compte des défis sociaux et de l'emploi dans le processus de coordination. Par exemple, le rapport conjoint sur l'emploi 2018 (*Joint Employment Report – JER*) a présenté un nouveau tableau de bord social pour suivre les performances des États membres par rapport aux principes clés du SEDS via douze indicateurs principaux. La Commission Juncker a également introduit une série d'innovations importantes pour : a) la conception et le calendrier des documents clés du semestre et b) l'organisation des directions générales de la Commission chargées du processus (notamment le renforcement de la DG EMPL). Ces innovations ont contribué à une plus grande socialisation du contenu politique du Semestre ainsi que de ses procédures de gouvernance. La principale nouveauté du Semestre européen 2019 a été le renforcement des liens entre le Semestre et le financement de l'UE (Vanhercke ce volume).

Sous la Commission Juncker, la question de la santé et de la sécurité, notamment en matière de cancers professionnels, semble être sortie du frigo, même si Vogel (2018) prévient qu'« une hirondelle ne fait pas le printemps ». La Commission Juncker a également relancé le dialogue social européen en 2015 et a créé les conditions pour que les partenaires sociaux soient plus étroitement impliqués dans la gouvernance du Semestre européen (Sabato *et al.* 2017). Les partenaires sociaux ont conclu un accord autonome sur le vieillissement actif (2017). En 2016, la Commission a également proposé d'autres modifications importantes de la législation européenne en matière de sécurité sociale, notamment dans les domaines de la législation applicable, du chômage et des soins de longue durée. La proposition contenait également une série de dispositions visant à lutter contre la fraude et les abus : à l'heure où nous écrivons ces lignes, la proposition reste bloquée au Conseil (Cornelissen et De Wispelaere ce volume).

Les propositions faites par la Commission Juncker pour la prochaine période de programmation (2021-2027) semblent également renforcer la dimension sociale : un nouveau FSE+ encore plus aligné sur le Semestre européen, une plus grande affectation des fonds aux mesures favorisant l'inclusion sociale (25 %) et des seuils d'investissement minimum pour les mesures soutenant l'emploi des jeunes et l'activation des jeunes et des plus vulnérables. Un des cinq nouveaux objectifs politiques consiste à soutenir la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (Graziano et Polverari ce volume).

Au vu de ces initiatives et d'autres, la Commission Juncker a expliqué qu'elle était l'une des Commissions les plus socialement engagées (si pas *la plus*) depuis le début des années 1990. Ce contraste flagrant avec les Commissions Barroso faisait-il partie d'un plan bien ficelé visant à créer une forte dimension sociale, ou s'agissait-il plutôt de la « dernière chance » de la Commission de « reconstruire son credo social » (Garben ce volume ; Pochet, ce volume) après des années de politiques d'austérité et d'agitation dans

les États membres, notamment le vote du Brexit en 2016 et la montée du nationalisme ? La question reste à trancher.

S'il est vrai que la Commission Juncker a suscité un renouveau de la politique sociale, quelques réserves s'imposent. Par exemple, certains chercheurs et acteurs sociaux sont moins optimistes quant à la socialisation en cours du Semestre : sa conception a institutionnalisé l'approche moins prescriptive (« soft ») de l'UE dans des domaines de politique sociale longtemps considérés comme des prérogatives des États membres, y compris dans des domaines sensibles comme les soins de santé. Dawson (2018 : 207) souligne un paradoxe important dans la thèse de la socialisation : elle « espère sauver le Semestre européen en détournant ses processus au profit des voix sociales. Mais qu'en est-il du danger que les voix sociales soient elles-mêmes détournées, ou « intégrées » dans la logique plus large de la compétitivité et de l'adéquation au marché qui est celle du Semestre ? ».

En outre, des questions sont soulevées quant à la pertinence du tableau de bord social du SEDS, tandis que des préoccupations légitimes sont exprimées quant à la proportion élevée de RSP portant sur la politique sociale et d'emploi émises dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et de la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM). Elles relèvent en conséquence de la compétence formelle du Conseil ECOFIN, ce qui les met hors de portée des ministres des Affaires sociales. Une autre mise en garde importante s'applique au dialogue social européen : malgré son « nouveau départ » en 2015, cette pierre angulaire de la dimension sociale de l'UE est toujours en crise dans la mesure où les employeurs refusent de plus en plus de négocier et que la Commission continue à décourager la mise en œuvre législative des accords conclus par les négociations collectives au niveau européen — l'exemple le plus récent portant sur un accord relatif au secteur de l'administration centrale (Tricart ce volume).

2. Évolution des principaux domaines de la politique sociale au cours des deux dernières décennies

Cette section présente les idées essentielles des différents chapitres du livre, en se concentrant sur la manière dont l'UE a traité ses principales politiques sociales au moyen de divers instruments politiques : la législation européenne, le dialogue social, la coordination des politiques et le financement de l'UE.

2.1. Créer des droits sociaux : coordination de la sécurité sociale et dialogue social

En écrivant sur les réalisations, les controverses et les défis de la coordination européenne de la sécurité sociale, Cornelissen et De Wispelaere (ce volume) soulignent que les chiffres sur le nombre de personnes bénéficiant des règlements de coordination européenne révèlent un « État-providence européen » caché. En effet, un système européen de protection sociale sophistiqué pour les personnes mobiles, basé sur des techniques de coordination de haute qualité, a été développé sur une période de 60 ans.

Il est intéressant de noter que, sous certains aspects, les règlements de coordination assurent une protection sociale qui va au-delà de la simple coordination, en créant certains droits dont les citoyens ne bénéficieraient pas autrement. Toutefois, au cours des 20 dernières années, et surtout depuis la crise de 2008, certaines de ces dispositions ont été remises en question par crainte du « tourisme social » et du « dumping social ».

Dans le contexte de ces débats sensibles, la Commission a présenté en 2016 une proposition pour réviser les règles de coordination. Près de quatre ans plus tard, le texte est toujours en négociation et bloqué au Conseil, ce qui montre la complexité et la sensibilité des questions en jeu. Certains des principaux défis et controverses abordés dans ce chapitre concernent l'exportation des prestations de chômage et des prestations familiales, la totalisation des périodes d'assurance pour les prestations de chômage, l'accès aux prestations minimales de subsistance pour les personnes inactives et les règles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale (y compris dans le contexte des détachements intracommunautaires). Toutefois, soulignent les auteurs, ces règlements sont encore en cours d'élaboration et, quelle qu'en soit l'issue, ils ne constitueront qu'un nouvel épisode d'une histoire faite de 60 ans d'adaptation des règlements de coordination à l'évolution du temps. Outre la question du non-recours aux droits de sécurité sociale par les travailleurs migrants, les auteurs soulèvent cette question clé : *est-il vraiment logique qu'une personne qui ne travaille que de manière marginale dans un autre État membre soit soumise à la législation de sécurité sociale de cet État membre ?*

Le dialogue social européen est un autre instrument clé pour la création de droits sociaux, notamment pour les travailleurs. Cependant, comme le montre Tricart (ce volume), depuis son âge d'or sous les Commissions Delors (1985-1994) — lorsqu'existait un accord entre les institutions de l'UE et les partenaires sociaux sur la nécessité d'un tel instrument pour achever le marché unique — le dialogue social n'a cessé de décliner. Il a atteint son point le plus bas sous les Commissions Barroso (2005-2014), une période dominée par la crise financière, durant laquelle l'UE a organisé sa gouvernance autour d'une logique économique néolibérale. La concertation sociale s'est ainsi progressivement réduite à un exercice cosmétique qui a sapé l'impact des négociations collectives au niveau européen. En fait, après avoir joué un rôle essentiel pendant de nombreuses années, la Commission offre désormais un soutien très sélectif, c'est-à-dire limité aux initiatives des partenaires sociaux en accord avec ses politiques.

Bien que Tricart apprécie positivement les développements connus sous la Commission Juncker, qui a tenté de revitaliser le dialogue, il souligne les fragilités de cette tentative : elles sont visibles, par exemple, dans les tensions entre les partenaires sociaux concernant les initiatives REFIT et « Mieux légiférer » de la Commission et les débats houleux sur de nombreuses questions, notamment l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure, qui allait devenir un symbole de l'hostilité de la Commission aux accords issus du dialogue social sectoriel (Vogel 2018). Plus généralement, selon l'auteur, la nouvelle Commission européenne devrait changer d'attitude vis-à-vis de la législation issue des négociations collectives européennes, notamment dans le but de restaurer la confiance entre les parties concernées.

2.2. La Cour de justice : trouve-t-elle encore un équilibre entre les droits économiques et sociaux ?

La prééminence de la dimension économique sur la dimension sociale — surtout pendant les années de crise — se reflète également dans le rôle joué par la CJUE au cours des vingt dernières années. Comme le montre Garben (ce volume), les droits sociaux ont régulièrement été minimisés lorsqu'ils entraient en conflit avec les droits ou libertés économiques fondamentaux du marché intérieur et de la Charte, et en particulier avec la liberté d'entreprise. Des arrêts tels que *Viking*, *Laval*, *Alemo-Herron* et *AGET* génèrent une asymétrie, donnant la priorité aux intérêts économiques sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Ces jugements sont problématiques non seulement d'un point de vue social, mais aussi parce que des décisions politiques très sensibles sont prises par le pouvoir judiciaire. Les droits économiques acquièrent ainsi un statut constitutionnel, presque complètement séparé des processus politiques, ce qui pose un sérieux problème démocratique. Dans son chapitre, l'auteure appelle à une interprétation des droits sociaux et économiques principalement orientée vers la garantie des (pré-)conditions nécessaires à une démocratie solide et saine à long terme, dans laquelle la dignité humaine est protégée de manière significative. Elle montre comment ces concepts abstraits peuvent être transposés en éléments spécifiques d'une interprétation juridique (améliorée) des droits économiques et sociaux en discussion dans les cas susmentionnés.

2.3. La gouvernance rigide de la gouvernance souple

Dans son chapitre, Vanhercke (ce volume) décrit la méthode ouverte de coordination (MOC) comme un instrument politique flexible et en constante métamorphose. Il distingue six étapes (ou « vies ») dans le développement de la MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC sociale) : a) l'expérimentation : la prolifération des MOC après que la méthode eut été inventée par le Conseil européen de Lisbonne en 2000 ; b) la rationalisation : le recul et la montée en puissance de la MOC sociale en 2005-2006 ; c) le renforcement des capacités : le développement des outils d'apprentissage de la MOC « dans un splendide isolement » par rapport à la stratégie de Lisbonne révisée ; d) la marginalisation de la MOC sociale au début de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen ; e) la redynamisation : le Comité de protection sociale « sauve » son processus, ouvrant la voie à la socialisation initiale du Semestre ; et enfin f) la maturité : l'approfondissement de la socialisation du Semestre sous la Commission Juncker.

Le chapitre conclut que la question de savoir si la MOC continuera à jouer un rôle significatif dans la gouvernance socio-économique de l'UE après 2020 ne dépendra pas, en fin de compte, de sa rigidité ou de sa souplesse, mais de la question de savoir si les principaux acteurs nationaux et européens continuent à l'utiliser de manière stratégique pour faire avancer leurs ambitions. Ce n'est qu'en tant que partie intégrante de la stratégie post-Europe 2020 que la MOC sociale pourra conserver son influence : elle favorisera alors une convergence sociale ascendante et, en définitive, complètera et contrebalancera la coordination budgétaire et macroéconomique. Une telle stratégie n'est cependant pas sans risques (*ibid.*).

2.4. Vingt ans d'intégration de la dimension de genre : « ajouter les femmes et attendre »

Dans son chapitre, Guerrina (ce volume) explique que l'introduction de l'intégration de la dimension de genre (*Gender Mainstreaming* – GM) dans le traité d'Amsterdam (1997) a offert un espace pour garantir que le genre, l'égalité et la diversité soient intégrés dans tous les domaines politiques. Toutefois, l'incapacité des décideurs politiques à déployer les outils les plus fondamentaux associés à cette approche (par exemple, les évaluations d'impact en matière de genre) en temps de crise met en évidence certaines des limites du GM. Et pourtant, le principe de l'égalité de genre a été intégré dans le discours public de l'UE et fait partie de la manière dont l'organisation se présente : malgré le fossé important entre la rhétorique et la pratique de l'UE en matière d'égalité des genres, l'idée de l'UE comme promotrice des droits des femmes est devenue l'un de ses mythes fondateurs.

Les vingt dernières années ont été marquées par d'immenses opportunités ainsi que par des déceptions pour ceux qui promeuvent l'égalité de genre. L'intégration de la dimension de genre (GM) est la stratégie et l'approche politiques privilégiées, en particulier dans le domaine de la politique de l'emploi. Toutefois, pour être efficace, l'intégration de cette dimension requiert une volonté et un engagement politiques. D'une certaine manière, l'ère post-Amsterdam a montré les limites d'une approche de l'égalité ancrée dans les rationalités économiques. Cette logique fonctionnaliste sépare le principe d'égalité de celui de la justice sociale et souligne la neutralité et la nature apolitique du principe de *mainstreaming*. Cette stratégie s'est avérée efficace en période de croissance, en particulier pour soutenir les politiques générales, mais elle alimente un régime spécifique de genre, et les structures et pratiques qui y sont associées. Bien que le principe de l'égalité de genre soit désormais ancré dans les processus et structures de l'UE, la manière dont l'intégration de la dimension de genre et l'égalité ont été interprétées par les institutions n'a entraîné aucun changement transformationnel de l'économie européenne. L'austérité et le Brexit illustrent les biais favorables à un modèle économique néo-libéral qui ne peut inclure le genre que de manière superficielle. Pour l'auteure, le socle européen des droits sociaux propose également une approche fortement marchandisée de l'égalité. Plus de vingt ans après l'inclusion de ce principe dans l'acquis communautaire, il y a encore peu de preuves que l'UE soit allée plus loin qu'une approche de type « ajouter des femmes et attendre » en matière d'égalité. Les conceptions intersectionnelles du genre, qui le traitent comme une structure de pouvoir, mettent en évidence les limites de cette approche, en particulier en temps de crise (*ibid*).

2.5. La politique de cohésion de l'UE : à la recherche de son impact social

La politique de cohésion de l'UE, et en particulier le Fonds social européen, est l'un des principaux piliers de la dimension sociale de l'UE : elle constitue sans doute la manifestation la plus tangible de la solidarité entre les régions européennes et les États membres. Là où elle concentre le plus d'investissement, elle est également reconnue et perçue comme précieuse par les citoyens européens. Comme l'expliquent Graziano

et Polverari (ce volume), depuis sa création en 1957, le FSE s'est considérablement développé, devenant la principale source de financement de la formation professionnelle et de l'aide à la recherche d'emploi. Elle est devenue encore plus essentielle à la suite de la crise économique et financière de 2008, de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen, les dépenses des fonds de l'UE étant de plus en plus subordonnées au respect des objectifs de ces cadres généraux.

Il n'existe pourtant toujours pas d'image claire de l'impact direct de la politique de cohésion sur les différentes catégories de bénéficiaires individuels. Un fossé particulièrement important demeure dans la compréhension de son impact sur la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale. C'est peut-être lié à l'hypothèse selon laquelle, si la croissance est garantie et si les disparités régionales sont réduites grâce à la politique de cohésion de l'UE, on peut s'attendre à ce que les taux de pauvreté diminuent également. Mais il n'existe pratiquement aucune preuve empirique pour étayer cette affirmation. Les auteurs demandent donc qu'une évaluation d'impact complète et systématique soit réalisée, qui aille au-delà des études de cas uniques et qui englobe tous les fonds structurels de manière intégrée. En outre, sur la base de leurs recherches, ils recommandent que les futures stratégies de l'UE, y compris la politique de cohésion, se concentrent davantage sur la « croissance inclusive » et soutiennent davantage le renforcement des capacités administratives des institutions nationales et régionales afin d'augmenter les taux d'absorption et d'encourager la rapidité de la mise en œuvre des politiques et l'orientation vers les résultats. Bien conçue, la politique de cohésion peut être considérée comme un outil politique essentiel pour créer et renforcer une identité européenne face à la mondialisation, ainsi que comme l'un des principaux leviers pour contrer la montée de l'euroscpticisme (*ibid.*).

3. Les trois transitions et la poursuite du renforcement de la dimension sociale de l'UE

3.1. Un programme de travail pour la nouvelle Commission européenne

Cette section présente brièvement quelques-uns des principaux plans et idées avancés par l'UE en ce qui concerne la dimension sociale. Cette dimension est clairement présente dans l'ambitieux programme présenté en juillet 2019 par Ursula von der Leyen (à l'époque encore candidate au poste de présidente de la Commission européenne), qui affirme que le marché et l'économie vont de pair avec l'équité sociale et la prospérité (von der Leyen 2019). Cette intégration des objectifs sociaux est également clairement visible dans la répartition des portefeuilles (en particulier « Une économie au service des personnes », « Emploi et droits sociaux » et « Démocratie et démographie ») et des services de soutien au sein de la nouvelle Commission européenne.

En janvier 2020, la nouvelle Commission von der Leyen a publié son premier document clé décrivant les principaux instruments et idées à utiliser pour travailler à « une Europe sociale forte pour des transitions justes » (Commission européenne 2020a). Ce document reconnaît que « la justice sociale est le fondement de l'économie sociale de marché européenne et s'inscrit au cœur de notre Union » (*ibid.* : 1). Le document

suggère que l'UE est confrontée à trois grandes transitions⁷ — la neutralité climatique, la numérisation et le changement démographique — auxquelles la Commission s'est engagée à s'attaquer, notamment en vue de « réaliser pleinement les objectifs de développement durable des Nations unies » (ODD) (*ibid.*). Le socle européen des droits sociaux est présenté comme le cadre général pour garantir que ces transitions soient « socialement justes et équitables » : le socle doit être mis en œuvre par le biais d'un plan d'action (qui doit être annoncé au début de 2021) qui transforme les droits et les principes du socle en réalité. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces principes continueront de faire l'objet d'un suivi tout au long du Semestre européen, qui intégrera, à partir de 2020, les ODD et sera guidé par une stratégie annuelle de croissance durable. Les deux premières transitions abordées dans la communication (neutralité climatique et numérisation) sont bien connues (voir le « Green Deal » européen proposé en décembre 2019). Toutefois, la Commission semble accorder une attention particulière à la troisième dimension concernant la démographie. Pour aborder cette troisième grande transition, les questions des pensions et des services de soins de longue durée sont prioritaires.

Quatre domaines principaux sont examinés dans la communication de la Commission intitulée « Une Europe sociale forte pour des transitions justes » : a) l'égalité des chances et des emplois pour tous ; b) des conditions de travail équitables ; c) la protection sociale et l'inclusion sociale ; et d) la promotion des valeurs sociales européennes dans le commerce international.

3.1.1. Égalité des chances et des emplois pour tous

Comment aborder *l'égalité des chances et l'emploi pour tous* dans une économie plus verte, numérisée et vieillissante ? La Commission met principalement l'accent sur le perfectionnement, la requalification et l'éducation⁸. Bien qu'il ne s'agisse pas de nouveaux points à l'ordre du jour de la Commission — et qu'ils soient parmi les moins controversés —, ils sont maintenant réexaminés à la lumière de ces trois transitions importantes. En vue de soutenir la « reconversion économique », plusieurs initiatives et instruments devraient être présentés, notamment un Fonds pour une transition équitable (dans le cadre du plan d'investissement européen du Green Deal) visant à soutenir les régions les plus touchées par la transition écologique et un Fonds de modernisation destiné à soutenir les régions dépendantes du carbone dans leur transformation sociale et de marché. En vue de créer davantage d'emplois, la Commission a également annoncé une stratégie industrielle plus complète, ainsi qu'une stratégie spécifique pour les PME (toutes deux devant être présentées au cours du premier trimestre 2020).

Le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen Plus (FSE+) et le Fonds de cohésion continuent à jouer un rôle crucial dans la proposition de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). La Commission

7. Au-delà de ces trois principaux défis et moteurs, de nombreuses autres initiatives sont annoncées dans ce document stratégique.

8. La Commission actualisera sa Stratégie pour les compétences en Europe au cours du premier trimestre 2020, établira un nouveau cadre de coopération avec les États membres en matière d'éducation et de formation et renforcera la garantie pour la jeunesse.

préconise également un programme InvestEU, notamment pour les projets d'infrastructures sociales et les investissements dans l'éducation et les compétences. La Commission a également annoncé un plan d'action pour l'économie sociale d'ici 2021. Enfin, sous la rubrique « Promouvoir l'égalité », la Commission proposera (au cours du second semestre 2020) une nouvelle stratégie européenne en matière d'égalité entre les hommes et les femmes visant à combler l'écart de rémunération et de pension entre eux ; elle favorisera également l'accès des femmes au marché du travail, y compris aux postes de direction. Dans ce cadre, la Commission a également annoncé une nouvelle législation européenne sur le handicap, tandis que des mesures sont prévues pour favoriser l'intégration économique et sociale des ressortissants de pays tiers.

3.1.2. Des conditions de travail équitables

Le deuxième domaine couvert par la communication concerne les conditions de travail équitables. Une initiative majeure annoncée par la Commission est le lancement d'une première phase de consultation des partenaires sociaux sur la manière de garantir des salaires minimums équitables pour les travailleurs. Comme l'a déclaré le commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, M. Schmit, cette idée constitue un « changement de paradigme » pour la Commission, car dans le passé, « les fonctionnaires de l'UE avaient tendance à demander aux États membres des réductions de salaires » et « maintenant, cette logique a été inversée » (Euractiv 2020). Notez que la communication de la Commission stipule que les salaires minimums « devraient être fixés conformément aux traditions nationales, par le biais de conventions collectives ou de dispositions juridiques ». En lien avec la deuxième transition mentionnée ci-dessus, la Commission a également l'intention de présenter une loi sur les services numériques et d'organiser un sommet sur le travail via les plateformes, qui devrait améliorer les règles de responsabilité et de sécurité pour les plateformes numériques et les services et produits qu'elles offrent. En lien avec les questions de numérisation, la Commission réexaminera la stratégie en matière de santé et de sécurité au travail. En outre, il convient de mentionner que la question de la fiscalité (in)équitable (en particulier la fiscalité des plateformes) figure également à l'ordre du jour de la nouvelle Commission. Toutefois, étant donné les compétences limitées de l'UE dans ce domaine sensible, aucune proposition spécifique n'a encore été annoncée. La Commission étudiera également les moyens de promouvoir le dialogue social et la négociation collective — perçus comme extrêmement importants pour la réussite des trois transitions — notamment en soutenant les capacités des syndicats et des organisations patronales au niveau de l'UE et au niveau national.

3.1.3. Protection sociale et inclusion sociale

Dans le troisième domaine couvert, la protection sociale et l'inclusion sociale, l'agenda de la Commission est également assez ambitieux et accorde une place importante à l'idée revivifiée d'un système européen de réassurance des allocations de chômage (initialement lancé en 2012 par le commissaire aux Affaires sociales László Andor sous la Commission Barroso). D'autres propositions concernent la mise en œuvre de la recommandation de 2018 sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants, ainsi qu'un plan européen de lutte contre le cancer.

La nouvelle Commission met l'accent sur l'impact du changement démographique (un rapport sur ce sujet est annoncé pour le premier trimestre 2020) et du vieillissement. Un livre vert de la Commission (prévu pour la fin de 2020) devrait lancer un débat sur les conséquences à long terme du vieillissement, notamment en matière d'accès à des soins de longue durée abordables et de qualité, et sur les moyens de favoriser le vieillissement actif. Sous le sous-titre « Pauvreté et exclusion sociale », la communication annonce l'idée d'une garantie pour l'enfance afin de s'assurer que les enfants aient accès aux services dont ils ont besoin. Il est à noter qu'en ce qui concerne le sans-abrisme, la communication se contente d'indiquer que le phénomène « est en augmentation dans la plupart des États membres ». Il est également notable que la communication ne mentionne pas la poursuite des travaux sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, question actuellement dans l'impasse au Conseil des ministres (voir section 2.1).

3.1.4. Les valeurs sociales européennes dans le commerce international

La communication de la Commission aborde également la promotion des valeurs sociales européennes dans le commerce international : la politique commerciale européenne devrait inclure davantage de « programmes de commerce équitable » et « adopter une position ferme » sur l'application des normes internationales en matière de droits du travail. La Commission va nommer un responsable de l'application des règles commerciales et propose une approche de tolérance zéro à l'égard du travail des enfants, une idée chaleureusement accueillie par la Confédération européenne des syndicats (CES 2020). La Commission renforcera également le dialogue avec les Balkans occidentaux afin de favoriser la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux dans cette région.

Comme dans le cas du socle européen des droits sociaux, la Commission a lancé une vaste et longue consultation (jusqu'en novembre 2020) ouverte aux institutions européennes et nationales, aux partenaires sociaux et aux organisations de la société civile, dans le but d'« élaborer conjointement un plan d'action qui reflète toutes les contributions et qui soit proposé pour approbation au plus haut niveau politique » (Commission européenne 2020a : 13).

3.2. Premières réactions des parties prenantes et réexamen de la gouvernance économique

Le plan ambitieux de la Commission européenne visant à développer une Europe sociale forte pour des transitions justes est particulièrement nécessaire dans le contexte actuel d'incertitude pour l'Union européenne. Ces transitions sont inévitables et doivent être gérées de manière à ce que « personne ne soit laissé pour compte » et à ce que les menaces du nationalisme puissent être contrées. Avec la confirmation du Brexit, la nouvelle Commission devra convaincre les citoyens européens restants que l'UE constitue un espace véritablement inclusif. Ce plan ambitieux devra être soutenu par les autres institutions de l'UE et, surtout, par les États membres. Comme l'a fait remarquer le nouveau commissaire aux Affaires sociales Nicolas Schmit, la politique sociale est une

« compétence partagée » : l'exécutif de l'UE « proposera des directives si nécessaire », mais il appartient également aux pays de faire avancer l'agenda (Euractiv 2020).

De plus, le résultat des nombreuses initiatives annoncées dépendra aussi en partie de l'engagement des partenaires sociaux européens à s'impliquer dans des négociations. Comme le montre clairement Tricart (ce volume), cela ne va pas de soi. Si les syndicats ont salué le plan de la Commission, ils soulignent également les initiatives « manquantes », telles qu'un engagement clair à améliorer la santé et la sécurité au travail et un statut plus clair pour les travailleurs atypiques (CES 2020). BusinessEurope soutient de son côté l'objectif d'une économie sociale de marché au service des personnes, mais estime que la voie à suivre est celle de l'amélioration de la performance des marchés du travail et des systèmes sociaux dans tous les États membres en donnant l'espace nécessaire aux solutions du dialogue social aux niveaux européen et national. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une mesure aussi concrète et sensible que le salaire minimum, la réponse est claire : les employeurs considèrent que cette question relève de la compétence nationale et sont fermement opposés à une législation européenne en la matière. Pour l'organisation patronale, le Semestre européen reste l'outil clé pour coordonner les réformes et réaliser le socle (BusinessEurope 2020). Pour sa part, le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN 2020) souligne que le Green Deal européen ne semble pas reconnaître que les entreprises qui portent la plus grande responsabilité dans la création de l'urgence climatique devraient être taxées en conséquence, selon le principe du « pollueur-payeur ». EAPN s'inquiète également du fait que les seules initiatives européennes concrètes mises en avant sont la garantie pour l'enfance et l'égalité et l'inclusion des Roms, deux éléments cruciaux, mais insuffisants : il faudrait plutôt une stratégie européenne intégrée de lutte contre la pauvreté et un nouvel objectif européen plus ambitieux en matière de réduction de la pauvreté. Dans ses premiers commentaires sur la communication de la Commission, la Plate-forme sociale (2020) stipule plusieurs conditions minimales pour un salaire minimum adéquat (notamment un seuil minimum d'au moins 60 % du salaire national médian) et exprime l'espoir que la Commission étendra sa consultation au-delà des partenaires sociaux pour inclure les points de vue des organisations de la société civile.

Dans ce contexte, une autre initiative récente devrait être suivie de près : l'examen de la gouvernance économique lancé par la Commission européenne en février 2020. Ce réexamen économique — bien qu'il souligne l'importance de la convergence économique et fiscale et le rôle du *Two-Pack* et du *Six-Pack* — reconnaît que les instruments de gouvernance économique sont imparfaits, inefficaces et trop complexes. Dans une note de bas de page, l'examen indique que « la situation sociale et de l'emploi s'est améliorée dans tous les domaines, mais n'a pas encore retrouvé les niveaux d'avant la crise dans plusieurs États membres » (Commission européenne 2020b : 5). Le rapport reconnaît le rôle essentiel des investissements publics comme condition nécessaire pour soutenir une croissance économique durable et pour atteindre la soutenabilité à long terme.

Il est important de noter que ce réexamen de la gouvernance économique s'accompagne également, pour la première fois, d'un débat public sur le cadre de surveillance économique et budgétaire de l'UE. En ce qui concerne la dimension sociale de l'UE, le réexamen établit plusieurs parallèles avec le nouveau contexte européen : le Green Deal

et la communication susmentionnée sur une Europe sociale forte pour des transitions justes. Il est important de noter que le document souligne qu'il convient d'examiner dans quelle mesure le cadre actuel de surveillance économique et fiscale « peut soutenir les besoins de politique économique, environnementale et sociale liés à la transition vers une économie européenne numérique, efficace en termes de ressources et neutre sur le plan climatique » (*ibid.* : 17). Il s'agit clairement d'une invitation pour les acteurs sociaux — y compris les représentants des États membres au sein du Comité de l'emploi, du Comité de la protection sociale et du Conseil EPSCO — à plaider pour que la dimension sociale ne soit plus considérée comme le parent pauvre de la dimension économique (en s'appuyant notamment sur les outils de surveillance disponibles tels que le Suivi des résultats en matière d'emploi et le Suivi des performances de la protection sociale).

En ce qui concerne bon nombre des initiatives citées dans cette section, y compris celles liées aux trois transitions, nous ne disposons, au moment d'écrire ces lignes, que du titre et des bonnes intentions des institutions européennes. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au prochain *Bilan social* pour une analyse approfondie de ce qui pourrait être un plan ambitieux — ou un nouvel échec — de relance de la dimension sociale.

4. Messages clés et recommandations

Sur la base des chapitres de ce volume⁹, les messages et recommandations clés suivants sont adressés aux décideurs nationaux et européens ainsi qu'aux acteurs sociaux.

4.1. Garantir des ressources appropriées

- Les perspectives de la dimension sociale de l'UE dépendent, comme toujours, des négociations politiques et des évolutions qui sous-tendent l'intégration. Toute avancée en direction d'un approfondissement de l'intégration dans le domaine social, qui aille au-delà des mécanismes de coordination en place, nécessitera une action politique délibérée et difficile. L'UE devrait **soutenir les capacités des syndicats et des employeurs** (au niveau européen et national) ainsi que d'autres acteurs sociaux.
- Le dialogue social européen fait partie de l'ADN de l'UE, et pourtant il est dans une situation difficile. La Commission européenne devrait faire preuve d'un **engagement ferme et crédible**, et investir les ressources indispensables au rétablissement de la confiance nécessaire à la relance d'un véritable dialogue entre les partenaires sociaux.
- Il est nécessaire de mener des **recherches plus ciblées** sur les différents impacts sociaux de la politique de cohésion dans le large éventail d'interventions et de bénéficiaires qu'elle soutient. Pour ce faire, des évaluations d'impact complètes et systématiques devraient être réalisées, allant au-delà des études de cas uniques et

9. Les rédacteurs sont redevables aux auteurs des chapitres respectifs de nous avoir fait part de ces idées.

englobant tous les fonds structurels. Une attention particulière devrait également être accordée à la production de données plus fines sur la pauvreté.

- Pour obtenir un impact social plus important, davantage de ressources devraient être directement utilisées pour **financer** systématiquement **des mesures d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté**. Les futures stratégies de l'UE, notamment la politique de cohésion, devraient se concentrer encore davantage sur la « croissance inclusive », en soutenant davantage le renforcement des capacités administratives des institutions nationales et régionales afin d'augmenter les taux d'absorption, la rapidité de mise en œuvre des politiques et l'orientation vers les résultats.

4.2. La dimension sociale de l'UEM

- L'histoire récente de la Grande Récession a montré que l'UE a besoin de puissants stabilisateurs macroéconomiques automatiques. L'élaboration d'une proposition détaillée de système européen de réassurance des allocations de chômage devrait être considérée comme une priorité politique afin de protéger les citoyens des chocs extérieurs et de réduire la pression sur les finances publiques lors de tels événements.
- En vue de remédier à l'asymétrie entre les dimensions économique et sociale de l'UE et de l'UEM, une **procédure relative aux déséquilibres sociaux** (PDS) devrait être lancée. Elle s'appuierait sur les outils et pratiques existants du Semestre européen et comprendrait trois étapes : l'identification des déséquilibres sociaux, un plan d'action pluriannuel (PAP) et des interventions de l'UE (soutien technique et financier ainsi qu'une interprétation souple du PSC pour les investissements sociaux).

4.3. Équilibrer les droits économiques et sociaux

- L'approche de la Cour de justice de l'UE doit changer. Mais ce changement doit être précédé d'une **discussion fondamentale** au sein de la communauté juridique sur la place respective des droits sociaux et économiques dans les traités de l'UE et sur le lien entre cette place et l'exigence de légitimité démocratique. Il nous faut parvenir à un cadre d'arbitrage cohérent, guidé par les principes du constitutionnalisme (pas principalement économique) et de la démocratie à doses égales.
- L'interprétation des droits fondamentaux, notamment sociaux et économiques, doit avant tout viser à garantir les (pré)conditions nécessaires à une démocratie solide et saine à long terme, dans laquelle la dignité humaine est protégée de manière significative. Cette intuition abstraite peut être rendue opérationnelle de manière à fournir des éléments concrets d'une **meilleure interprétation**

juridique des droits économiques et sociaux qui sous-tendent les arrêts *Viking*, *Laval*, *Alemo-Herron* et *AGET*.

4.4. Coordination de la sécurité sociale

- Des modifications substantielles des règlements de coordination ne devraient être apportées que si elles sont *réellement nécessaires*. Cela implique la réalisation d'une évaluation *ex ante* de l'impact juridique et socio-économique des règles actuelles et de leurs éventuelles modifications.
- Le système de coordination doit s'adapter, dans un avenir proche, à deux points essentiels. Premièrement, les changements dans la nature du marché du travail ont un impact sur les règles déterminant la **législation applicable en matière de sécurité sociale**. Deuxièmement, les règlements de coordination n'ont pas suffisamment suivi le rythme de l'introduction de **nouvelles formes de sécurité sociale** dans les États membres.

4.5. Égalité des genres

La prochaine stratégie européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes devrait être saisie comme une opportunité pour :

- mener des **évaluations d'impact en matière de genre**, soit l'analyse ou l'évaluation *ex ante* d'une loi, d'une politique ou d'un programme, permettant aux décideurs politiques d'identifier de manière préventive la probabilité qu'une décision donnée ait des conséquences négatives en matière d'égalité de genre ;
- effectuer une **budgetisation sensible au genre**, soit l'évaluation des budgets intégrant une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire et la restructuration des recettes et des dépenses pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.6. Coordination de la politique sociale

- Pour que la MOC sociale reste pertinente dans le cadre de la prochaine stratégie globale de l'UE (après Europe 2020), une **affirmation politique claire de ses objectifs globaux**, qui soit en lien avec le socle européen des droits sociaux et les ODD, est nécessaire. Dans le même temps, la MOC sociale doit faire partie intégrante de la stratégie post-Europe 2020 afin de maintenir son influence.
- Les acteurs des affaires sociales devraient saisir l'élan suscité par l'accent qu'a mis la nouvelle Commission européenne sur la démographie pour pousser au lancement **d'échanges de type MOC sur les soins de longue durée**, un

sujet jusqu'à présent largement dominé par la DG ECFIN et son point de vue budgétaire, qui ignore largement le problème de l'accès aux soins.

Références

- BusinessEurope (2020) EU can only deliver for people if the economy works well, communiqué de presse, 14 janvier 2020.
- CES (2020) La CES concernant la communication de la Commission sur une « Europe sociale forte », Communiqué de presse, 14 janvier 2020.
- Commission européenne (2020a) Une Europe sociale forte pour des transitions justes, COM (2020) 14, 14 janvier 2020.
- Commission européenne (2020b) Réexamen de la gouvernance économique, COM (2020) 55, 5 février 2020.
- Crespy A. (2019) L'Europe sociale : acteurs, politiques, débats, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles.
- Crespy A. et Schmidt V. (2018) La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité ?, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 107-128.
- Dawson M. (2018) New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester, *European Constitutional Law Review*, 14 (1), 191-209.
- de la Porte C. (2001) La dimension sociale de l'élargissement est-elle suffisamment prise en compte ?, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2000, Bruxelles, ETUI et OSE, 51-66.
- EAPN (2020) EAPN reaction to European Commission's Communication: A strong Social Europe for Just Transitions, European Anti-poverty network, initial reactions, 24 janvier 2020.
- Euractiv (2020) Nicolas Schmit: The first dignity of work is to pay people a fair wage, 16 janvier 2020.
- Ghailani D. (2008) Droits syndicaux et libertés économiques dans l'UE : quelle conciliation ? Les cas Laval et Viking, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 249-260.
- Ghailani D. (2009) Affaires « Ruffert » et « Luxembourg » : vers un recul de la dimension sociale européenne?, in Degryse C. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2008, Bruxelles, ETUI et OSE, 213-232.
- Juncker J.-C. (2015) Setting Europe in Motion : Main Messages, opening statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 22 octobre 2015.
- Kok W. (2004) Relever le défi, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- O'Dwyer M. (2018) Making sense of austerity: the gendered ideas of European economic policy, *Comparative European Politics*, 16 (5), 745-761.
- Plate-forme sociale (2020) Commission européenne publie ses « premières réflexions » sur l'Europe sociale, Bruxelles, 29 janvier 2020. <https://www.socialplatform.org/news/european-commission-releases-its-first-reflections-on-social-europe/>
- Pochet P. (2019) A la recherche de l'Europe sociale, Paris, Presses universitaires de France.

- Sabato S. et Vanhercke B. avec Spasova S. (2017) *Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester*, Paper Series, Research Paper 35, Bruxelles, OSE.
- Vandenbroucke F. avec Vanhercke B. (2014) *A European Social Union : 10 Tough Nuts to Crack*, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on Social Union, Bruxelles, Friends of Europe.
- Vanhercke B. (2013) *Souterraine ? La politique sociale de l'UE par temps d'austérité*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI et OSE, 95-128.
- Vanhercke B. (2016) *Inside the Social Open Method of Coordination: the hard politics of soft governance*, Doctoral thesis, Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), University of Amsterdam.
- Vogel L. (2018) *Une hirondelle fera-t-elle le printemps ? La politique européenne de santé au travail à la croisée des chemins*, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2018*, Bruxelles, ETUI et OSE, 145-158.
- von der Leyen U. (2019) *A Union that strives for more: My agenda for Europe*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2018) *Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 149–174. DOI: 10.1080/13501763.2017.1363269

Tous les liens ont été vérifiés le 26 février 2020.