

Conclusions

La politique sociale au sein de l'UE : grands espoirs mais faibles résultats

Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Denis Bouget

Introduction

Les crises de l'Union européenne (UE) – qui ont commencé sur les marchés financiers pour se propager à l'économie et aux institutions sociales et politiques – ont soumis la construction européenne à une pression sans précédent. Elles ont également mis en question les politiques de l'UE et même la légitimité de ses institutions à fournir des réponses aux préoccupations concrètes des citoyens. En conséquence, le soutien aux partis et mouvements anti-européens s'est accru, comme en Allemagne où l'*Alternative für Deutschland* (AFD) a obtenu une part importante des voix (12,6 %) lors des dernières élections fédérales (septembre 2017), ce qui menace la gouvernabilité du pays. En outre, le manque de solidarité – pourtant l'un des éléments constitutifs du projet européen – parmi les États membres de l'UE a gagné du terrain au cours des dernières années. Après des décennies de progrès inégaux mais continus vers une Union « toujours plus étroite » et plus large, l'UE est désormais confrontée à la perspective d'une désintégration. En outre, pour la première fois de son histoire, l'UE a cessé d'être la « machine à converger » qu'elle était. Au contraire, des tendances de plus en plus divergentes sont apparues entre les pays du Nord et de l'Ouest (créanciers), les pays du Sud (débiteurs) et les pays du Centre-Est (Vandenbroucke *et al.* 2014). La zone euro a fait l'objet d'une pression particulière, avec le risque concret de désintégration illustré par la crise grecque de 2009 et la perspective imminente d'un « Grexit » – une sortie de la Grèce de la monnaie commune. La mauvaise gestion de la crise socio-économique grecque a monté les peuples contre l'UE et renforcé sa crise de légitimité, tout en suscitant des projets de division de la zone euro et de mise en place d'un nouveau système monétaire pour les pays du Sud (Natali 2014).

Selon de nombreux observateurs, la réponse de l'UE aux multiples crises s'est avérée inadéquate, marquée par la mise en œuvre de politiques contre-productives et un recours à ce qu'on a appelé « l'intégrisme de l'équilibre budgétaire » (De Grauwe 2011) ou « austéritarisme » (Hyman 2015). Plus généralement, l'UE n'a pas réussi à rééquilibrer les dimensions sociales et économiques de sa gouvernance, alors que les mesures d'assainissement budgétaire ont mis à rude épreuve ce qu'il est convenu d'appeler le modèle social européen, jusqu'à ce que le président de la Banque centrale, Mario Draghi, en annonce la fin définitive¹. Le caractère extrême de cette position illustre le

1. « Europe's Banker Talks Tough. Draghi Says Continent's Social Model Is 'Gone', Won't Backtrack On Austerity », *Wall Street Journal*, 24 février 2012.

point de vue de certains acteurs politiques et surtout économiques qui considèrent les politiques sociales comme un fardeau pour la croissance et la compétitivité.

Alors que l'UE a montré son « visage éconocratique » (Ferrera 2017) au cours des premiers cycles du Semestre européen (2011-2014) au détriment de positions plus axées sur la société, certains observateurs ont indiqué une « socialisation » progressive, quoique encore incomplète du Semestre (Zeitlin et Vanhercke 2017) : la capacité des acteurs sociaux à influencer le processus s'est en effet accrue au cours de la période 2011-2016. En conséquence, les questions sociales ont été remises à l'agenda politique, comme en témoigne le nombre relativement élevé d'adoption de recommandations spécifiques par pays (RSP) concernant la politique sociale en général (Bekker 2015)² et la pauvreté et l'exclusion sociale en particulier (Urquijo 2017)³. Tout en reconnaissant que les réformes structurelles ont exercé des pressions sur les États membres pour procéder simultanément à des politiques de recul social et d'investissement social, Crespy et Schmidt (ce volume) notent cependant que l'augmentation relative du nombre de recommandations spécifiques par pays orientées vers l'investissement découle peut-être simplement du fait que les RSP relatives à l'assainissement budgétaire ont été mises en œuvre par les États membres alors que les réformes axées sur l'investissement social sont à la traîne.

Cela dit, depuis 2013, la situation économique dans les pays de l'UE s'est légèrement améliorée. Si l'on regarde les tendances en termes de PIB (Eurostat 2017a), tous les pays sauf la Grèce ont connu une croissance (plus ou moins) marquée en 2016 par rapport à l'année précédente. En ce qui concerne le taux d'emploi, on constate une diminution (UE28) entre 2008 (70,1 %) et 2013 (68,4 %) (Eurostat 2017b), suivie d'une reprise entre 2013 et 2016 (71,1 %), le taux étant désormais plus élevé qu'en 2008. Dans la zone euro, la courbe est similaire : 70,2 % en 2008, 67,7 % en 2013 et un quasi-retour en 2016 (70,0 %) (*ibid.*), bien qu'il existe de grandes différences entre les États membres. Les tendances positives en terme de PIB et d'emploi (ainsi que de chômage) n'ont toutefois été que partiellement confortées par des améliorations significatives d'autres indicateurs sociaux, pour lesquels la reprise se manifeste plus lentement.

En effet, dans l'UE28, 23,7 % de la population était à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE – « *At risk of poverty or social exclusion* ») en 2010, avec un pic de 24,7 % en 2012 (Eurostat 2017c). Les données pour 2015 montrent que le taux AROPE (EU28) est de 23,8 % (c'est-à-dire proche des valeurs de 2010). Là encore, la situation est très différente selon les États membres, allant de 41,3 % en Bulgarie et 37,4 % en Roumanie à 14 % en République tchèque et 16 % en Suède. Des tendances tout aussi inquiétantes sont observées sur le chômage des jeunes (15-29 ans), qui est passé (UE28) de 11,7 % en 2008 à 18,4 % en 2013 (Eurostat 2017d). Bien qu'il ait sensiblement diminué depuis (14,3 % en 2016), il reste nettement supérieur à son niveau de 2008. Cette évolution a été particulièrement marquée dans la zone euro, où le chômage des jeunes est passé de 12,0 % (2008) à 19,5 % (2013), et demeure à un niveau élevé (16,4 %) en 2016. Là encore, des différences marquées sont visibles, avec des taux allant de 38,3 %

2. Pour un point de vue différent, voir Crespy et Menz (2015), de la Porte et Heins (2015).

3. Pour une analyse de l'évolution des RSP entre 2011 et 2017, voir Clauwaert (2017).

en Grèce et 32,7 % en Espagne à 5,6 % en Allemagne et 7,2 % à Malte (données 2016). Dans l'ensemble, la création d'emplois n'empêche pas les personnes de tomber dans la pauvreté : en 2015, 9,5 % de la population au travail de l'UE28 (8,3 % en 2010), avec des différences allant de 18,8 % en Roumanie à 3,5 % en Finlande, connaissaient un risque de pauvreté (Eurostat 2017e). Il convient de noter que, même dans un pays aussi riche que l'Allemagne, les personnes actives, exposées au risque de pauvreté, représentaient (en 2015) 9,7 % de la population (6,8 % en 2009).

Dans ce contexte socio-économique, et tenant compte des chapitres de ce livre, nous examinons d'abord les principaux événements de « politique générale » qui ont marqué l'UE en 2016, notamment le Brexit et la crise des réfugiés. Nous réfléchissons aux implications de ces événements en termes d'intégration, de désintégration et/ou d'intégration différenciée de l'UE. Malgré ces formidables défis, l'UE a évidemment continué de travailler au cours de l'année. Nous passons ensuite en revue certaines des initiatives les plus importantes en matière de politique sociale entreprises : l'année 2016 semble avoir été caractérisée par des attentes de plus en plus fortes dans le domaine social – principalement à la suite de la consultation publique autour du socle européen des droits sociaux (SEDS) – mais par une faiblesse des résultats concrets des initiatives de l'UE, malgré la proposition initiale du socle. En d'autres termes : de grands espoirs ont enfin été créés, mais les résultats ne sont toujours pas à leur hauteur. Nous terminons en réfléchissant aux perspectives d'avenir pour l'élaboration des politiques sociales de l'UE.

1. L'UE entre désintégration, intégration différenciée et intégration approfondie

Il est impossible d'aborder les évolutions de la politique européenne en 2016 sans partir de l'événement politique majeur de l'année, à savoir le vote en faveur du Brexit. Les résultats du référendum organisé par l'ancien Premier ministre britannique David Cameron (23 juin 2016) ont constitué un véritable choc pour l'ensemble de l'UE et même au-delà. Pour la première fois de son histoire, l'Union devrait perdre l'un de ses États membres. Mais quelles sont les causes du vote « *leave* » et quelles pourraient en être les conséquences pour les autres États membres ? Daniel Clegg (ce volume) explique de manière convaincante que ce vote s'est déroulé dans une situation économique saine, marquée par des niveaux record d'emploi au Royaume-Uni. Pourtant, dans un marché du travail caractérisé par la dérégulation, une activation poussée et l'application jusqu'à ses limites du principe « le travail paie » (*making work pay*), cela n'a pas suffi. En effet, les avantages de la croissance et de l'emploi n'ont pas été pleinement appréciés par tout le monde. Clegg note un mécontentement généralisé à l'égard du *statu quo* socio-économique, de nombreuses personnes se sentant « laissées pour compte » et subissant une vulnérabilité et une insécurité diffuses. Cela a constitué un facteur important dans le vote britannique. L'UE devrait tirer des leçons du Brexit. La montée du sentiment *anti-establishment* dans toute l'Europe nécessite une dimension sociale plus forte de l'intégration européenne. Clegg demande que l'on prenne de la distance avec les programmes d'activation et de rentabilisation du travail de l'UE, en complétant l'objectif de promotion de l'emploi par d'autres types d'objectifs tels que la qualité de

l'emploi. Sinon, conclut l'auteur, les risques de contagion du Brexit pourraient devenir réalité. *L'UE est-elle prête à ce type de changement de paradigme ? Le Brexit signifie-t-il automatiquement que les 27 avanceront plus rapidement vers une intégration plus poussée, y compris en termes de politique sociale ?* Cette dernière question est naïve et un tel scénario semble improbable : s'il est vrai que le Royaume-Uni a souvent bloqué les progrès de la politique sociale de l'UE (ou s'en est exclu), d'autres ont adopté une attitude de passager clandestin, dissimulant leurs positions derrière celle du Royaume-Uni. Ces obstacles subsistent, même après le Brexit.

Le Brexit n'a pas été le seul facteur de secousses pour l'UE en 2016. Au cours de l'année, la crise des réfugiés, entamée de longue date, s'est encore aggravée. Face à ce défi, l'Union européenne a pris quelques initiatives, principalement axées sur la prévention de l'arrivée des réfugiés et l'externalisation de la gestion des demandeurs d'asile et des réfugiés. Pourtant, comme l'explique Dalila Ghailani (ce volume), ces initiatives ont laissé voir un manque de solidarité entre les États membres et une tendance inquiétante à donner la priorité aux préoccupations sécuritaires au détriment des droits (humains) des immigrés. Par exemple, le programme de réinstallation des réfugiés proposé par la Commission européenne en 2015 a tout simplement échoué, certains États membres – en particulier les pays d'Europe centrale et orientale – refusant de partager la responsabilité de l'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE. Cela a laissé le fardeau aux pays d'arrivée tels que la Grèce et l'Italie, et à d'autres États membres plus volontaires. En outre, les initiatives de l'UE et des États membres se sont montrées non seulement largement inefficaces mais également dangereuses pour les droits des réfugiés. Ghailani se réfère par exemple à la solution des « hotspots », décidée en vue de soulager la pression sur la Grèce et l'Italie. Cette solution a conduit à l'adoption de mesures répressives contraires aux droits de l'homme et à des conditions de vie de plus en plus inhumaines, abandonnant les demandeurs d'asile à un sentiment d'injustice, de discrimination et de désespoir. Par ailleurs, l'accord UE-Turquie de mars 2016 a confirmé l'approche d'externalisation de la politique d'asile. Cet accord suscite de vives réactions de la part de nombreuses organisations de défense des droits de l'homme et soulève des questions sur le respect des droits fondamentaux : des cas de détention illégale, de violation du principe de non-refoulement, d'arrestations arbitraires et de mauvais traitements ont été rapportés.

La question est la suivante : *quelles sont les conséquences possibles de ces crises en termes de désintégration de l'UE ou de poursuite de l'intégration et quelle est la meilleure voie à suivre ?* Il n'y a hélas pas de réponse claire car risques et opportunités apparaissent simultanément. D'une part, répondre efficacement à ces défis nécessiterait un saut qualitatif en termes d'approfondissement de l'intégration (par exemple, une politique d'asile commune). D'autre part, l'approfondissement est bloqué par des divisions marquées entre les États membres quant à la voie à suivre.

L'UE semble donc coincée entre la perspective d'une très grande difficulté pour approfondir l'intégration (compte tenu du climat politique actuel) et celle d'un processus fâcheux de désintégration. *Ou bien existe-il des options pour sortir de l'impasse actuelle ?* Dans l'édition précédente du *Bilan social de l'Union européenne*, Sergio Fabbrini (2016) proposait deux stratégies : la différenciation politique et la

différenciation constitutionnelle. La différenciation politique s'opèrerait via une UE composée de différents groupes d'États membres participant de façon permanente à différents régimes politiques avec des degrés d'intégration variables (sans modifier l'ordre juridique et institutionnel existant). La différenciation constitutionnelle constituerait par contraste une étape vers une union politique, impliquant une différenciation plus nette entre les pays de la zone euro et les pays non membres de la zone euro – les deux groupes étant reliés par le biais du marché unique. La seconde solution requiert toutefois des changements de traité.

Dans sa contribution à ce débat sur l'avenir de l'Europe, Mario Telò (ce volume) propose une « Europe à plusieurs vitesses » comme seule solution viable pour progresser vers une UE plus efficace et mieux légitimée, qui soit à même de faire face aux défis globaux auxquels le monde est confronté aujourd'hui. Selon l'auteur, le seul moyen de sortir de l'impasse actuelle réside en effet dans un processus politico-institutionnel au sein duquel une avant-garde politique de pays, un « noyau dur », avancerait vers une intégration approfondie. Faisant écho à la position de Telò, Crespy et Schmidt (ce volume) concluent qu'il y a de bonnes chances qu'un approfondissement de l'intégration de l'UE²⁷ se traduise par plus de différenciation, l'UE étant conçue comme un État de régions composé d'un noyau souple de différents groupes d'États membres dans les nombreuses communautés politiques de l'UE. Cela exigera, poursuivent les auteurs, une distinction à effectuer entre différents types de politiques. En ce qui concerne la politique sociale de l'UE, un premier pas vers un tel modèle d'intégration différenciée est visible dans la première ébauche du socle européen des droits sociaux (SEDS) en 2016, qui constitue sans doute l'initiative essentielle de l'UE en matière sociale ces dernières années. En effet, le socle, dont le projet a été soumis à une large consultation en 2016 (Sabato et Vanhercke, ce volume), concerne principalement les États membres de la zone euro mais demeure ouvert aux pays hors zone euro.

Les stratégies d'approfondissement de l'intégration et celles d'intégration différenciée nécessiteraient chacune la formation de coalitions fortes en leur faveur. *Mais quels sont les acteurs potentiels qui poussent à ces résultats ?* Outre les acteurs politico-institutionnels tant au niveau européen que national, Mario Telò identifie les syndicats comme des acteurs clés du processus, susceptibles d'influencer les propositions politiques de l'UE qui tentent de répondre à l'insécurité grandissante de la plupart des citoyens de l'Union. *Mais les syndicats sont-ils prêts à jouer un tel rôle ?* La réponse est complexe et les attitudes des syndicats à l'égard de la gouvernance macro-économique de l'UE en sont un bon exemple. De 2011 à 2016, il y a eu une certaine amélioration de la participation des partenaires sociaux au Semestre européen (voir Sabato *et al.* 2017). Pourtant, un « choc des attentes » entre syndicats et les acteurs politiques de l'UE semble en train de se produire. La Commission européenne paraît en effet prête à écouter les syndicats – en utilisant les informations qu'ils fournissent pour préparer les documents clés du Semestre européen et pour se doter de la sorte d'une vision plus détaillée de la situation sur le terrain – et à les impliquer dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays. Ils sont toutefois réticents à participer à la mise en œuvre de ces politiques, à moins d'être impliqués dans la définition de l'agenda et dans les décisions concernant les orientations politiques (économiques) générales (toujours jugées trop marquées par l'austérité).

Le renforcement de la participation des syndicats à l'élaboration des politiques est encore rendu plus compliqué par les difficultés considérables qu'a connues le dialogue social européen (Degryse et Clauwaert 2012) et par les tensions sur le dialogue social national dans la plupart des pays. Le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, qui s'était autoproclamé « président du dialogue social » sera-t-il en mesure de relancer le processus de façon à ce que les partenaires sociaux puissent à nouveau s'engager dans de véritables négociations ? La relance du dialogue social européen semble en effet être une priorité pour la Commission européenne qui, en mars 2015, a tenu une conférence de haut niveau sur « Un nouveau départ pour le dialogue social » (Commission européenne 2015), aboutissant à une déclaration conjointe de la présidence néerlandaise du Conseil, de la Commission européenne et des partenaires sociaux européens (Présidence néerlandaise *et al.* 2016). En dehors même du dialogue social, les positions des représentants des employeurs et des travailleurs sont toutefois très éloignées sur un certain nombre de questions, notamment leur avis sur le SEDS, dont la mise en œuvre dépend de la volonté des partenaires sociaux. Ainsi, les opinions des partenaires sociaux diffèrent considérablement en ce qui concerne le niveau d'ambition et la portée du socle, le contenu des exercices de *benchmarking*, les outils de mise en œuvre et les liens avec l'agenda Mieux légiférer.

2. L'élaboration des politiques sociales de l'UE en 2016

Bien que certains chercheurs (Zeitlin et Vanhercke 2017) aient indiqué une socialisation progressive de la gouvernance macroéconomique de l'UE (le Semestre européen, par exemple), le processus semble encore déséquilibré et accorde plus d'importance aux questions économiques et budgétaires qu'aux préoccupations sociales. Amandine Crespy et Vivien Schmidt (ce volume) reconnaissent que, depuis la fin 2014, la Commission Juncker a cherché à répondre aux critiques dénonçant un accent mis de façon excessive sur l'austérité économique, et à favoriser l'investissement en permettant une plus grande flexibilité dans l'application de la discipline budgétaire⁴. Pourtant, l'accent est toujours mis sur les réformes structurelles, avec une attention particulière portée à la déréglementation du marché du travail, tandis que la promotion de l'investissement social demeure faible et contrainte *de facto* par la conception orthodoxe dominante de la compétitivité.

Une autre manière de socialiser le Semestre européen consisterait à mieux y intégrer d'autres acteurs sociaux, en particulier les partenaires sociaux. Nous avons déjà discuté des tensions qui surgissent quant à la direction des politiques adoptées dans le cadre du Semestre et à l'état actuel du dialogue social européen. Cela dit, le dialogue social européen n'est pas le seul processus au sein duquel les partenaires sociaux interagissent au niveau de l'UE. Le dialogue social sectoriel constitue un autre forum important pour débattre et prendre des décisions. Christophe Degryse (ce volume) discute du manque de progrès sur la question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, retardée par le refus des employeurs de négocier. Le dialogue social sectoriel a connu des évolutions

4. Cette flexibilité apparaît dans un nouveau contexte monétaire d'« assouplissement quantitatif » pratiqué par la Banque centrale européenne.

plus positives pour les mesures en faveur des travailleurs âgés et la numérisation de l'économie, ce dernier sujet étant considéré comme le thème principal pour l'avenir.

Le socle européen des droits sociaux esquissé en 2016 contribuera-t-il à rééquilibrer les priorités économiques et sociales de l'UE ? Le SEDS représente un cadre de politique sociale susceptible de guider les actions de l'UE dans le domaine social au cours de la prochaine décennie et, espérons-le, de promouvoir une « convergence sociale vers le haut » entre les États membres. Bien qu'il soit évidemment trop tôt pour évaluer l'efficacité du SEDS, on peut se demander quels critères seront utilisés pour cette évaluation. En d'autres termes, *de quelle politique sociale le socle est-il le cadre ?*

Premièrement, le futur socle peut être utile pour relancer les initiatives de l'UE dans le domaine social. Une ambiguïté émerge toutefois du débat sur le socle européen – conçu comme un instrument proclamé solennellement mais non contraignant – quant aux instruments politiques à travers lesquels il sera mis en œuvre. Le scénario le plus probable est celui du recours à une législation « dure » et des instruments de gouvernance « souple », ce qui traduit les compétences juridiques variables de l'UE dans le domaine social. En ce qui concerne les initiatives concrètes, la Commission européenne a déjà présenté certaines propositions dans le « paquet socle », comme la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, une première consultation des partenaires sociaux européens sur la directive relative aux déclarations écrites, une communication interprétative et un document de travail sur la directive sur le temps de travail et la consultation des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale pour tous (y compris les travailleurs occupant un emploi atypique et les travailleurs indépendants). *Mais cela suffira-t-il à relancer un agenda social européen ambitieux favorisant la convergence vers le haut ?* Sur la base des éléments présentés dans ce livre, il est grand temps d'être plus ambitieux, de présenter de nouvelles propositions et de réviser les anciennes (voir section 3 ci-dessous).

Le deuxième critère d'évaluation de la possible efficacité du cadre SEDS est la mesure dans laquelle il sera capable d'influencer les politiques des États membres. Cela devrait être effectué en l'intégrant dans les procédures du Semestre européen. Les modalités concrètes d'intégration du socle dans le cadre socio-économique global de l'UE demeurent toutefois vagues et très limitées, en raison principalement du risque élevé d'échec que lui fait courir le principe de subsidiarité dans le domaine de la protection sociale.

Le dernier – mais très important - critère d'évaluation de l'efficacité du futur socle est la mesure dans laquelle ses principes seront pris en compte par les acteurs économiques dans leurs choix politiques, à commencer par le tableau de bord social accompagnant le SEDS. En d'autres termes, le SEDS réussira-t-il là où le précédent cadre européen de politique sociale – le paquet Investissement social – a échoué (voir Ferrera 2017 ; Sabato 2016) ?

Le SEDS dispose au moins du potentiel pour accomplir un pas décisif. Tout d'abord, la première ébauche du socle a transformé les valeurs (sociales) et les objectifs des traités en « principes » concrets. La version finale du SEDS a formulé ces principes en termes

de « droits pour les citoyens européens ». Ce n'est cependant pas suffisant. En effet, pour rendre le socle efficace, une étape supplémentaire est nécessaire : transformer les droits inscrits sur le papier en droits effectifs et exécutoires, guidant les actions au niveau de l'UE et des États membres, en veillant à ce que chaque citoyen européen y ait accès.

Dans ce contexte, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée figure en bonne place à l'ordre du jour de la Commission européenne, qui a présenté un paquet politique sur le sujet en avril 2017 dans le cadre du socle européen des droits sociaux. Le sort de l'initiative est incertain en raison des doutes d'un certain nombre d'États membres et de la forte opposition des employeurs. La Commission a néanmoins l'intention d'aller de l'avant. Comme l'a déclaré la commissaire Marianne Thyssen dans une interview accordée au *Soir* (26 avril 2017), la Commission présentera ses propositions sur le congé parental, malgré l'opposition de BusinessEurope. *S'agit-il d'un premier signe d'un activisme renouvelé de la part de la Commission européenne, qui serait stimulé par l'adoption du socle européen des droits sociaux ?* Comme l'ont montré Denis Bouget, Chiara Saraceno et Slavina Spasova (ce volume), la question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est très complexe et marquée par des situations et des initiatives très différentes entreprises au sein des États membres. De manière quelque peu inquiétante, le trait commun aux politiques d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée en faveur des personnes qui s'occupent des membres dépendants de leur famille (un enfant ou un adulte handicapé ou une personne âgée dépendante) adoptées dans les différents États membres réside dans le fait qu'elles conduisent à l'émergence de conditions de travail précaires pour les aidants. En outre, le discours politique de l'UE en la matière se concentre exclusivement sur les aidants qui travaillent : les besoins des aidants ne sont pas pris en compte en dehors du marché du travail.

Les mesures ciblant les travailleurs âgés, inscrites à l'agenda politique de la plupart des États membres depuis le début des années 1990, constituent un autre domaine dans lequel des progrès sont notables. Comme indiqué par Ramón Peña-Casas (ce volume), la principale évolution au niveau européen consiste dans l'accord-cadre sur le vieillissement actif et une approche intergénérationnelle conclu par les partenaires sociaux en décembre 2016. Son but est de promouvoir l'information et l'échange de pratiques visant à maintenir de bonnes conditions de travail tout au long de la vie active et à permettre aux personnes de travailler en bonne santé jusqu'à l'âge légal de la retraite (et au-delà).

Des évolutions plus controversées concernent les soins de santé, secteur dans lequel l'Union européenne manifeste un intérêt et une implication croissants, notamment dans le cadre du Semestre européen. Dans ce volume, Rita Baeten aborde la question de la réglementation des prestataires de soins de santé. La Commission européenne y a pris des initiatives majeures en 2016, dans le but notamment de s'attaquer aux limites de la directive sur les services de 2014. Il est cependant frappant de constater que, alors même que la directive sur les services avait suscité de vives discussions, les nouvelles initiatives passent en quelque sorte sous le radar des principales parties prenantes. Baeten discute en particulier de trois évolutions récentes. Premièrement, dans le cadre de la feuille de route définie dans la stratégie pour le marché unique, la Commission européenne a lancé son « paquet services » contenant plusieurs propositions visant à

simplifier les procédures pour les prestataires de services et soumettre la réglementation des secteurs de services à un examen européen. Deuxièmement, le Comité européen de normalisation, l'une des trois organisations européennes de normalisation, a créé un groupe de réflexion sur les services de santé en vue d'aboutir à des propositions (contestées) sur une approche globale et une méthodologie de normalisation dans le domaine des services de santé. Troisièmement, il existe un lien inquiétant entre les initiatives de 2016 visant à éliminer les obstacles au commerce des services et les évolutions récentes des politiques commerciales extérieures : l'UE y négocie une série d'accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux mettant très largement l'accent sur les services, l'investissement, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle et la coopération réglementaire.

3. Pour l'avenir : transformer les grands espoirs en résultat

Nous estimons que l'année 2016 a été caractérisée par des attentes de plus en plus élevées, mais par de faibles résultats concrets (malgré l'ébauche du SEDS) dans le domaine social. En dépit de grands espoirs, les résultats ont été faibles. De plus, des problèmes pressants – dont le Brexit, la crise des réfugiés qui dure depuis trois ans et le déséquilibre de la gouvernance socio-économique l'UE – qui n'ont pas été résolus, ont même connu un retour de flamme.

Ces défis (en particulier le choc du Brexit) ont toutefois mené à une prise de conscience accrue du caractère insoutenable du *statu quo*, ainsi qu'à des débats et réflexions approfondis sur l'avenir de l'Union (également encouragés par le soixantième anniversaire du traité de Rome). L'année 2017 a en effet vu la publication de documents et déclarations décisifs. À commencer par la Déclaration de Rome, rédigée à la suite du sommet de Rome (Conseil européen 2017)⁵. Deuxièmement, le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe (Commission européenne 2017a) présente cinq scénarios possibles pour le développement futur de l'UE jusqu'en 2025⁶. Entre-temps, la Commission européenne propose une solution proche de la « différenciation » esquissée par Fabbrini (2016), qui envisage des « coalitions de volontaires » – à partir des États membres de la zone euro – renforçant leur coopération dans des domaines politiques spécifiques. L'UE27 se verrait alors connectée via le marché unique et les quatre libertés. Ces différentes perspectives ont été développées dans des documents de réflexion spécifiques : sur la dimension sociale de l'UE, sur la maîtrise de la mondialisation, sur l'approfondissement de l'UEM, sur l'avenir de la défense européenne et sur l'avenir des finances de l'UE.

Quel est le poids de la politique sociale dans ce débat ? L'Europe sociale figure parmi les points forts de l'agenda de Rome tandis que le Livre blanc de la Commission évoque une coopération plus poussée entre les groupes de pays sur les « questions sociales ». Les évolutions possibles à l'avenir pour l'Europe sociale sont toutefois définies dans le

5. Elle présente un programme d'avenir fondé sur quatre axes principaux : (a) une Europe sûre et sécurisée ; (b) une Europe prospère et soucieuse du développement durable ; (c) une Europe sociale ; et d) une Europe plus forte sur la scène mondiale.
6. Allant d'un scénario minimaliste (« rien que le marché unique ») à un scénario plus ambitieux, où l'UE accomplirait beaucoup avec ses 27 États membres dans d'autres domaines politiques.

Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe publié par la Commission européenne (2017b) en avril 2017. En se référant aux scénarios identifiés dans le Livre blanc, la Commission propose trois options, allant d'un retrait de l'UE de la politique sociale (à l'exception des aspects liés au marché unique), à des progrès limités aux États membres de la zone euro, et enfin des progrès dans certains domaines de la politique sociale pour les 27. (Commission européenne 2017c). Dans son Discours sur l'état de l'Union, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a exprimé son intention de travailler pour « une Union européenne des normes sociales pour déterminer ensemble ce qui est juste et injuste dans notre marché intérieur » (notion relativement nouvelle pour la Commission européenne).

Il est intéressant de noter que les politiques sociales ont également été prises en compte dans le *Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire* (Commission européenne 2017d) qui, outre la possibilité d'un régime européen de réassurance chômage, envisage un processus de convergence vers des « normes sociales minimales », telles que celles identifiées dans le socle européen des droits sociaux. La référence à ces normes semble toutefois aller à l'encontre de l'ambition de « convergence vers le haut » entre les États membres, qui est reprise dans le socle, et ne suffira probablement pas à rééquilibrer les objectifs économiques et sociaux de l'UE. *Quelles initiatives concrètes, outre le récent accord de réforme de la directive sur le détachement des travailleurs, peuvent être envisagées pour faire avancer l'Europe sociale ?* Nous suggérons cinq étapes concrètes.

3.1 Un engagement renouvelé en faveur d'une croissance inclusive et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'Union européenne n'a pas beaucoup progressé dans la réalisation de son objectif Europe 2020 consistant à faire sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2020. En outre, les objectifs nationaux continuent à varier quant à leurs ambitions et n'ajoutent rien à l'objectif global collectif de l'UE. Il convient de noter que l'objectif d'inclusion sociale d'Europe 2020 correspond à une diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'environ 17 % en 10 ans (2010-2020), alors que celui présent dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies (ONU) – que tous les pays de l'UE ont signés – est beaucoup plus ambitieux. L'objectif de l'ONU consiste en effet à *réduire d'au moins la moitié*, la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges vivant dans la pauvreté dans toutes ses dimensions (selon les définitions nationales) entre 2015 et 2030.

L'UE devrait renforcer son engagement contre la pauvreté et l'exclusion sociale en détaillant comment ses États membres entendent contribuer à atteindre cet objectif des ODD. Cette dimension serait innovante pour l'UE, dans la mesure où tous les pays – aussi surprenant et inacceptable que cela puisse paraître – seraient libres d'utiliser leur propre définition nationale du taux de « pauvreté » à réduire de moitié d'ici à 2030.

3.2 Encore améliorer la gouvernance

Comme discuté ci-dessus, l'efficacité de la gouvernance économique de l'UE a été fortement critiquée, notamment dans le cadre du Semestre européen – les politiques d'austérité guidées par l'UE étant désapprouvée pour les conséquences qu'elles ont entraînées sur les économies et la vie des gens. Les appels à une interprétation moins rigoureuse des règles budgétaires – provenant y compris d'économistes de premier plan et même de la Banque centrale belge (qui a réclamé davantage de marge de manœuvre dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) afin de promouvoir l'investissement public) – doivent être pris au sérieux. La flexibilité dans l'interprétation des règles du PSC annoncée par le président de la Commission ne suffit pas.

L'UE doit être à la hauteur de son propre discours sur l'« investissement social », voire encourager les États membres à organiser des analyses comparatives dans ce domaine. Les futures présidences pourraient reprendre l'idée d'exonérer (en partie) les dépenses d'éducation du calcul du déficit public, afin que l'Europe montre son « visage bienveillant ». Une telle idée peut trouver un plus large soutien car c'est un moyen d'améliorer les compétences de la main-d'œuvre et dès lors d'améliorer la compétitivité des entreprises.

Comme indiqué plus haut, l'implication des principales parties prenantes est fondamentale pour renforcer la légitimité du Semestre européen. La Commission européenne pourrait examiner de plus près la manière dont les États membres associent les parties prenantes à l'élaboration de leurs programmes nationaux de réforme (PNR) et à la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays (par exemple, organiser régulièrement des évaluations par les pairs au sein des Comités européens). En outre, les responsables du Semestre européen pourraient être interrogés sur leur manière d'impliquer les parties prenantes nationales – et le *timing* de cette implication.

3.3 Promouvoir une « Union européenne sociale »

Comme indiqué ailleurs, l'Union économique et monétaire (UEM) doit être complétée par une « Union européenne sociale » (UES), c'est-à-dire une Union d'États membres dotés de leur propre système de protection sociale mais soutenus et orientés par l'UE (Vandenbroucke *et al.* 2014). Cette UES devrait englober :

- Un régime commun de prestations de chômage pour la zone euro (voir Fichtner 2014) et une directive-cadre sur le revenu minimum, qui serviraient tous deux de stabilisateurs automatiques et d'outils de solidarité (voir CESE 2013 ; Peña-Casas et Bouget 2014 ; Vandenbroucke *et al.* 2014). Étant donné que cette dernière proposition n'est pas très populaire parmi les États membres, les futures présidences pourraient faire un premier pas significatif vers une « Union européenne des normes sociales » en convenant de lignes directrices pour de telles normes, concernant, par exemple, les critères d'évaluation de l'adéquation du revenu minimum.
- Une garantie de compétences, proposée par le Parlement européen dans son rapport sur le SEDS : « nouveau droit permettant à tout un chacun, quel que soit son âge,

d'acquérir des compétences fondamentales pour le XXI^e siècle, notamment la lecture, le calcul, l'usage du numérique et des médias, un esprit critique, des compétences sociales et celles que rend nécessaires une économie aussi verte que circulaire ».

Dans une UES, il sera essentiel de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, ce qui constitue également un investissement fondamental dans la durabilité future de l'Europe. Les futures présidences devraient donc retravailler l'idée d'une garantie européenne pour les enfants financée par le budget de l'UE, permettant à tous les enfants menacés par la pauvreté d'accéder gratuitement aux soins de santé, à l'éducation, à la garde, à un logement décent et à une nutrition adéquate (Atkinson et Marlier 2010 ; S&D 2017). Offrir une garantie de niveau de vie grâce à un « revenu de base de l'UE pour les enfants » ne consiste pas seulement à lutter contre la pauvreté des enfants – même si c'est bien sûr primordial. Cela contribuerait également de manière positive non seulement à l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi à d'autres objectifs clés de la stratégie Europe 2020.

Les risques de pauvreté et d'exclusion sociale chez les enfants sont importants en eux-mêmes, mais ils ont aussi des implications pour l'avenir. La pauvreté affecte non seulement le bien-être des enfants au moment où les ressources sont insuffisantes, mais aussi leur possibilité de développer et renforcer les capacités requises, notamment le capital intellectuel, le capital culturel, le capital social et le capital santé (CERC 2004). Un revenu de base de l'UE pour les enfants constituerait donc également un investissement social, contribuant aux objectifs clés de l'UE en matière d'éducation et d'emploi. Il aurait également un effet positif sur l'emploi des femmes, et en particulier à l'emploi des mères célibataires. Il démontrerait aussi concrètement aux citoyens de l'UE l'importance de la dimension sociale de l'UE, contribuant ainsi à renforcer l'identité européenne. Cette proposition serait, enfin, pleinement conforme à l'esprit du socle et, bien sûr, à la recommandation Investir dans l'enfance de 2013⁷.

3.4 Rendre le SEDS ambitieux et opérationnel dès Göteborg

La proposition de SEDS doit être envisagée à la lumière des formidables défis sociaux soulignés ci-dessus : même si, pour l'instant, il n'y a pas beaucoup de législation sur la table – sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, sur la révision de la directive relative à la déclaration écrite et l'initiative de consultation sur une future « protection sociale pour tous » –, la Commission essaie au moins de créer un agenda social ambitieux. La proclamation solennelle et unanime du SEDS à Göteborg est essentielle pour qu'il devienne un instrument doté de la légitimité à guider non seulement les futures Commissions européennes, mais aussi les acteurs économiques (y compris la BCE).

Il est cependant fondamental que le SEDS s'accompagne d'une feuille de route détaillée relative à sa mise en œuvre, car il existe un risque que, sans Juncker, le SEDS ne soit qu'un tigre de papier. Il est tout aussi essentiel que les principes du Semestre soient

7. Nous voulons remercier Hugh Frazer et Éric Marlier de nous l'avoir signalé.

fermement intégrés dans tous les autres instruments politiques de l'UE, en particulier en matière de financement : lorsque la gouvernance « douce » est conjuguée à du financement, comme c'est le cas dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), les effets de levier peuvent être importants.

3.5 Faire de la protection sociale une réalité pour tous

La question de l'accès *de facto* problématique des travailleurs atypiques et des travailleurs indépendants à la protection sociale dans l'UE est particulièrement préoccupante en raison de la diversité et de l'hybridation croissantes des statuts sur le marché du travail, d'où la récente consultation de la Commission sur le sujet dans le contexte du SEDS (initiative « Protection sociale pour tous »). Deux résultats empiriques justifient une telle initiative : (a) les travailleurs atypiques (TA) et les travailleurs indépendants (TI) sont en pratique exclus des prestations sociales essentielles ; (b) le taux de risque de pauvreté des travailleurs indépendants en 2015 était trois fois plus élevé que celui des travailleurs salariés (à l'exception de la Hongrie) (Spasova *et al.* 2017).

Un défi essentiel auquel est confrontée cette initiative est celui de l'arbitrage entre l'inclusion de plusieurs catégories de travailleurs atypiques et de travailleurs indépendants dans la protection sociale, et l'impact financier de cette situation sur les systèmes nationaux de protection sociale. Les futures présidences pourraient essayer de pousser plus loin cette initiative : (a) en tirant des enseignements des expériences positives des États membres en ce qui concerne l'intégration dans la protection sociale des catégories exclues du marché du travail ; (b) en se dotant d'une connaissance approfondie de la manière dont la protection sociale des TA et des TI est financée dans les 27 États membres ; (c) en remédiant aux principales lacunes en matière de données et de connaissances sur le statut de la protection sociale, le statut sur le marché du travail et la qualité du travail de certaines catégories de TA et de TI ; (d) en s'attaquant à certains problèmes pressants en terme de définition (les mêmes expressions sont utilisées pour décrire des réalités professionnelles/juridiques/de protection sociale très différentes dans les États membres) ; et (e) en évaluant des scénarios pragmatiques qui conduiraient à une inclusion *de facto* plus importante des TA et TI sans nécessité de revoir fondamentalement la conception de certaines prestations ou de certains systèmes.

En résumé, les réflexions approfondies, développées en 2016 – et qui se sont poursuivies tout au long des premiers mois de 2017 – constituent une véritable fenêtre d'opportunité pour relancer le processus d'intégration européenne, y compris sa dimension sociale, dans les années à venir. La question est bien évidemment de savoir si, après huit années de crise économique, l'Union jouit encore d'un soutien citoyen suffisant pour se relever. Nous avons tendance à avoir de l'espoir. Comme le montre une récente enquête Eurobaromètre (2017), malgré des problèmes de longue date, une majorité d'Européens (56 %) est optimiste quant à l'avenir de l'UE – une augmentation de six points par rapport à l'automne 2016 – et la confiance dans l'UE continue à croître : elle se situe à 42 % (contre 36 % à l'automne 2016 et 32 % à l'automne 2015). En outre, 40 % des Européens ont encore une image positive de l'UE (+5 points depuis l'automne

2016) tandis que 68 % des Européens estiment qu'ils sont citoyens de l'UE, le plus haut niveau jamais atteint par cet indicateur. Reste à savoir si ces chiffres qui s'améliorent annoncent un « printemps européen », comme la Commission européenne le prétend avec optimisme. Mais il existe un *demos* européen en attente de réponses : il est temps de passer de grands espoirs à des résultats élevés.

Références

- Atkinson A.B. et Marlier E. (2010) (eds.) *Income and living conditions in Europe*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Bekker S. (2015) *European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester*, OSE Research Paper, 19, Bruxelles, OSE, janvier.
- CERC (2004) *Les enfants pauvres en France*, Rapport n°4. Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. Paris, La Documentation Française. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000076.pdf>
- CESE (2013) *Avis du CESE sur le revenu minimum européen et indicateurs de pauvreté*, SOC/482, Bruxelles, Comité économique et social européen, 10 décembre 2013.
- Clauwaert S. (2017) *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2017-2018, Background analysis*, 2017.02, Bruxelles, ETUI.
- Commission européenne (2015) *EU social dialogue: Questions and Answers*, European Commission – Fact Sheet, MEMO/15/4540, Bruxelles, 4 mars 2015.
- Commission européenne (2017a) *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE-27 à l'horizon 2025*, COM (2017) 2025 du 1^{er} mars 2017.
- Commission européenne (2017b) *Mise en place d'un socle européen des droits sociaux*, COM (2017) 206 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017c) *Président Jean-Claude Juncker Discours sur l'état de l'Union 2017*, Bruxelles, 13 septembre 2017.
- Commission européenne (2017d) *Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire*, COM (2017) 291 du 31 mai 2017.
- Conseil européen (2017) *La déclaration de Rome*, Communiqué de presse 149/17, 25 mars 2017.
- Crespy A. et Menz G. (2015) *Commission Entrepreneurship and the Debasing of Social Europe Before and After the Eurocrisis*, *European Journal of Common Market Studies*, 53(4), 753-768.
- De Grauwe P. (2011) *Balanced Budget Fundamentalism*, CEPS Commentary, Centre for European Policy Studies, 5 septembre 2011.
- de la Porte C. et Heins E. (2015) *A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis*, *Comparative European Politics*, 13(1), 8-28.
- Degryse C. et Clauwaert S. (2012) *Dialogue social européen : inventaire avant liquidation ou transformation ?*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Bruxelles, ETUI et OSE, 141-170.
- Eurobaromètre (2017) *Public opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 87, Spring 2017, First results*.
- Eurostat (2017a) *Real GDP growth rate – volume* [Consulté le 27.09.2017].
- Eurostat (2017b) *Employment rate by sex, age group 15-64* [Consulté le 26.09.2017].
- Eurostat (2017c) *People at risk of poverty or social exclusion* [Consulté le 26.09.2017].

- Eurostat (2017d) Youth unemployment by sex, age and educational attainment level [Consulté le 26.09.2017].
- Eurostat (2017e) In-work at risk of poverty rate [Consulté le 31.10.2017].
- Fabbrini S. (2016) Au-delà de la désintégration : perspectives politiques et institutionnelles de l'Union européenne, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2016, Bruxelles, ETUI et OSE, 13-32.
- Ferrera M. (2017) Impatient politics and social investment: the EU as 'policy facilitator', *Journal of European Public Policy*, 24(8), 1233-1251.
- Fichtner F. (2014) Assurance chômage sur l'ensemble de la zone euro : projet inutile, souhaitable ou indispensable ?, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 121-138.
- Hyman R. (2015) Austérité en Europe : quelles options pour la résistance ? in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2015, Bruxelles, ETUI et OSE, 107-138.
- Natali D. (2014) Perspectives d'avenir – Faire face au défi de l'UE(M) : un nouvel ensemble de politiques publiques via un nouvel accord politique, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 229-248.
- Parlement européen (2017) Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)), PT_TA-PROV (2017) 0010.
- Peña-Casas R. et Bouget D. (2014) Vers un revenu minimum européen ? Débats, enjeux et perspectives, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 139-168.
- Présidence néerlandaise, Commission européenne et partenaires sociaux européens (2016) Un nouveau départ pour le dialogue social. Déclaration des partenaires sociaux européens, de la Commission européenne et de la présidence néerlandaise du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 27 juin 2016.
- S&D (2017) Conference – Winning the Fight Against Child Poverty: Implementation of a European Child Guarantee, Bruxelles, 11 janvier 2017.
- Sabato S. (2016) Set aside, embedded or relaunched? The uncertain fate of the EU social investment strategy, *Politiche Sociali /Social policies*, 2/2016, 371-386.
- Sabato S., Vanhercke B. avec Spasova S. (2017) Listened to but not heard? Social partners' multi-level involvement in the European Semester, OSE Research paper, 35, Bruxelles, OSE, mars.
- Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. et Vanhercke B. (2017) Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Urquijo L. G. (2017) The Europeanisation of policy to address poverty under the new economic governance: The contribution of the European Semester, *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(1), 49-64.
- Vandenbrouke F., Vanhercke B. et Morley J. (2014) Une « Union sociale » européenne : questions-clé, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 89-120.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2017) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, *Journal of European Public Policy*, 30 août 2017, 1-26.

Tous les liens ont été vérifiés le 28.11.2017.

