

## Conclusions

# Le socle européen des droits sociaux comme tournant majeur

**Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato et Dalila Ghailani**

### Introduction<sup>1</sup>

Un aspect dominant de cet examen annuel de la politique sociale dans l'Union européenne (UE) réside dans la manière dont le socle européen des droits sociaux (SEDS) a commencé à influencer sur l'élaboration des politiques de l'UE, bien avant son approbation politique lors du Sommet social de Göteborg de novembre 2017. La nouvelle « approche d'investissement social fondée sur les droits » du SEDS a laissé sa marque sur le Semestre européen 2018 et a déjà déclenché deux séries d'initiatives de mise en œuvre : le « paquet socle » (avril 2017) et le « paquet équité sociale » (mars 2018). Celles-ci comprennent des initiatives législatives et non législatives ambitieuses dans le domaine de la politique sociale. Les initiatives entourant le SEDS font l'objet d'un examen critique dans le présent volume, qui analyse à la fois leurs résultats positifs et négatifs, ainsi que leur potentiel à servir de tremplins vers une « Union sociale européenne » (USE) tant attendue.

Les chapitres de ce livre montrent que le SEDS peut très bien constituer plus qu'une proclamation formelle (comprendre : symbolique) de principes formulés comme des droits. En effet, à la suite de la « repolitisation » des politiques sociales de l'UE qu'il a rapidement enclenchée, le SEDS a la capacité à devenir un tournant véritablement majeur. Plus particulièrement, il est susceptible d'être utilisé comme un levier doté d'autorité pour revendiquer davantage de droits sociaux en faveur des citoyens. *Mais pourrait-il également orienter les politiques macroéconomiques des États membres et, à terme, de l'UE ?* Dans ce dernier chapitre, nous défendrons l'idée que des initiatives plus ambitieuses, dont une feuille de route pour la mise en œuvre du socle et une participation accrue des parties prenantes, seront nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Dans un monde caractérisé par des modifications de l'essence même du travail dictées en grande partie par de nouveaux processus régis par les technologies de l'information, le présent volume examine également la politique sociale à travers les initiatives de plus en plus nombreuses que l'UE promet en matière de travail indépendant, et fournit des

---

1. Les auteurs souhaitent remercier Slavina Spasova pour ses suggestions généreuses concernant la mise en récit et certains des concepts clés qui guident ce chapitre. Nous remercions Maria Jepsen et Philippe Pochet pour leurs commentaires utiles, ainsi que Richard Lomax et Taylor Wilhoit (Brigham Young University) pour leurs suggestions de fond et de forme. L'avertissement habituel en matière de responsabilité est d'application.

réflexions approfondies sur les nombreuses facettes (positives ou négatives) du travail indépendant et sur les lacunes importantes en matière de protection sociale pour cette catégorie de travailleurs. Si la recommandation du Conseil proposée par la Commission en la matière n'est pas contraignante, elle peut néanmoins être considérée comme une étape importante dans ce domaine politique régi par l'unanimité et la subsidiarité. S'agissant de la santé et de la sécurité, l'ouvrage examine de manière critique si les progrès récents en matière de prévention des cancers professionnels sont bien plus que l'hirondelle proverbiale pour le printemps de la santé et de la sécurité au travail, un domaine dans lequel les intérêts des travailleurs continuent d'être largement subordonnés à ceux des entreprises.

Mais cet examen de la politique de « haut niveau » de l'UE, ainsi que de l'élaboration quotidienne des politiques sociales, ne se contente pas d'offrir un état des lieux en 2017. Il observe également les menaces qui se dessinent à l'horizon, remettant en question la durabilité des politiques et programmes sociaux face aux défis environnementaux. Ces menaces nous obligent à réfléchir à des approches alternatives, telles que la « croissance verte » et le « bien-être social durable » (ou même la si controversée notion de « décroissance »). De telles politiques éco-sociales doivent être d'urgence mises à l'ordre du jour — mais aux dépens de qui.

Compte tenu des formidables défis sociaux — anciens et nouveaux — auxquels l'UE et les États membres ont été confrontés en cette « période post-crise et pré-Brexit », 2017 a été une année charnière pour le développement d'une convergence de vues autour de la nécessité de renforcer les systèmes de protection sociale. Ce n'est pas un hasard si le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker (2017), a appelé à une « Union européenne des normes sociales » dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2017.

Les élections au Parlement européen sont prévues du 23 au 26 mai 2019. Les taux de participation aux dernières élections européennes ont diminué. Au niveau national, les partis établis (pro-UE) sont en train de perdre du terrain (le centre-gauche s'est effondré dans de nombreux pays) au profit de partis nourrissant une rhétorique populiste, anti-immigration et de plus en plus anti-UE<sup>2</sup>. Si les élections européennes devaient suivre ces tendances nationales, les perspectives d'initiatives de politique « sociale » pourraient se détériorer. Les défis restent toutefois considérables en matière sociale : en 2016, on estimait que 23,5 % de la population de l'UE était menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale ; le chômage des jeunes, qui avait culminé à 23,7 % en 2013, est en baisse, mais reste supérieur au niveau observé en 2008 (15,6 %) ; et les disparités entre les genres sur le marché du travail demeurent un défi majeur.

---

2. En Autriche, le parti populaire autrichien nouvellement formé par Sebastian Kurz est le premier parti en sièges. En Allemagne, Angela Merkel est restée chancelière, mais a subi un coup dur avec les gains du parti de droite, Alternative pour l'Allemagne. Aux Pays-Bas également, le soutien aux partis nationalistes s'est accru tandis que les partis centristes perdaient des sièges. En Italie, un parti d'extrême droite souverainiste et eurosceptique — la Ligue du Nord — fait partie du gouvernement. Des partis eurosceptiques d'extrême droite aux credo démocratiques limités sont au pouvoir en Hongrie et en Pologne.

Avant la fin de son mandat, le Parlement actuel devrait superviser l'achèvement du retrait officiel du Royaume-Uni, avec ou sans accord. Le président Jean-Claude Juncker ne souhaite pas être réélu. Il reste donc à voir si son successeur acceptera la création d'une Europe sociale plus forte et la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Soixante ans plus tard, comme le montre cette 19<sup>e</sup> édition du Bilan social de l'UE, la dimension sociale de l'UE est véritablement à la croisée des chemins.

Les débats sur l'avenir de l'Europe (sociale) qui ont caractérisé l'année écoulée sont discutés dans la section 1, qui souligne le renforcement considérable de la visibilité de la dimension sociale de l'UE en 2017. La section 2 indique, que comme premier pas vers une « Union sociale européenne » (USE), les initiatives existantes dans le domaine social devraient être regroupées de manière créative (et visible). La section 3 aborde la question de savoir comment le SEDS pourrait contribuer à l'USE, par *l'empowerment* des citoyens qui recevraient un accès à des ressources instrumentales et symboliques. Cette question répond également à la question suivante : *pourquoi en irait-il autrement cette fois-ci ?* La section 4 examine si le socle, considéré comme le nouveau cadre de la politique sociale de l'UE, a déjà influencé l'élaboration de la politique sociale de l'UE en 2017. Certaines propositions visant à renforcer la dimension sociale de l'UE — notamment une assurance-chômage paneuropéenne, un nouvel équilibre entre les dimensions sociale et économique et la prise au sérieux de l'Agenda pour le développement durable — sont présentées à la section 5.

## 1. Débattre de l'avenir de l'Europe (sociale)

Les ondes de choc créées par la sortie britannique de l'Union européenne — prévue pour le 29 mars 2019 — ont continué de peser lourd en 2017. La décision historique du Brexit a clairement montré que le maintien du *statu quo* n'était pas une option. Cependant, la direction à suivre est incertaine, les États membres étant profondément divisés sur le sujet.

Certains observateurs ont exprimé l'espoir que le Brexit et la crise de légitimité et d'identité de l'UE qui en résulterait conduiraient enfin à un bond en avant du processus d'intégration, par exemple par la revitalisation d'une coopération renforcée (Telò 2017). Cependant, dans la pratique, l'idée d'une telle « coalition des volontaires » semble susciter très peu d'enthousiasme. D'autres observateurs ont émis l'hypothèse que le Brexit stimulerait une dynamique de désintégration plus poussée, spéculant sur ce à quoi pourrait ressembler une Europe complètement désintégrée (Rosamond 2016). Comme le montrent les chapitres de ce livre, les évolutions intervenues dans l'UE en 2017 renvoient à un troisième scénario (moins dramatique) : l'incrémentalisme — ce sont des étapes modestes, mais significatives qui pilotent l'intégration européenne pour le moment.

La déclaration de Rome, signée le 25 mars 2017 par les dirigeants de l'UE27 à l'occasion du soixantième anniversaire du traité de Rome, constitue une première étape clé dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne. La déclaration identifie quatre domaines, certes non conflictuels, dans lesquels les dirigeants s'engagent à travailler ensemble :

a) une Europe sûre et sécurisée ; b) une Europe prospère et durable ; c) une Europe sociale ; et d) une Europe plus forte sur la scène mondiale. Dans le même temps, la déclaration de Rome évite de reconnaître les erreurs du passé ou d'expliquer pourquoi l'UE a perdu son élan et pourquoi les populistes sont en hausse dans des pays clés.

La Commission européenne a également alimenté le débat sur l'avenir de l'Europe grâce à un livre blanc (Commission européenne 2017a) présentant cinq scénarios pour le futur processus d'intégration : ceux-ci vont du scénario minimaliste (« rien que le marché unique ») à une option très ambitieuse dans laquelle les 27 progressent ensemble dans le processus d'intégration dans des domaines politiques spécifiques (« faire beaucoup plus ensemble »). Entre ces extrêmes, la Commission envisage un scénario qui voit un nombre restreint de pays approfondir leur intégration dans certains domaines, éventuellement rejoints par d'autres ultérieurement (« ceux qui en veulent davantage en font plus »).

La dimension sociale de l'Union européenne a été l'un des thèmes clés des débats de haut niveau qui ont dominé l'agenda de l'Union européenne tout au long de 2017. En plus de figurer parmi les priorités de la déclaration de Rome susmentionnée et du Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe, elle est également au centre d'un document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (Commission européenne 2017b<sup>3</sup>) publié par la Commission le 26 avril 2017. À l'instar des scénarios du Livre blanc, le document de réflexion envisage trois options pour la dimension sociale : l'UE se retire de la politique sociale (à l'exception des aspects liés à la libre circulation) ; les progrès supplémentaires sont limités aux membres de la zone euro ; ou les droits des citoyens sont pleinement harmonisés dans certains domaines de la politique sociale dans l'ensemble de l'UE<sup>27</sup>.

Le même jour, la Commission a publié sa recommandation attendue depuis longtemps sur le socle européen des droits sociaux (SEDS) (Commission européenne 2017c). Destiné à promouvoir la « convergence sociale ascendante » dans la zone euro, le SEDS a été publié dans le cadre d'un « paquet socle » plus large et a été suivi d'un deuxième paquet de mise en œuvre « équité sociale » en mars 2018 (voir section 4.1).

Autrement dit : au moins en termes de discours, « l'élaboration de la politique sociale de l'UE » était de retour en 2017, ce qui jette les bases d'une future « Union sociale européenne ».

## **2. Une « Union sociale européenne » : assembler le puzzle de l'Europe sociale**

Il est clair que l'Union européenne ne part pas de rien pour aller de l'avant, dans le sens de ses ambitions sociales renouvelées. Vandenbroucke et Vanhercke (2014) soutiennent

---

3. D'autres documents de réflexion publiés en 2017 par la Commission européenne dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Europe en 2017 portaient sur : a) l'avenir des finances de l'UE ; b) la maîtrise de la mondialisation ; c) l'avenir de la défense européenne ; et d) l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

qu'au cours des cinquante dernières années, une dimension sociale européenne a été activement recherchée, donnant lieu à un acquis social considérable, y compris dans les domaines de l'emploi et de la non-discrimination. Les auteurs font valoir que l'acquis social positif de l'UE devrait être développé plus avant en une « Union sociale européenne » (USE<sup>4</sup>). L'UES ne serait pas un État social européen, mais « une Union d'États sociaux » (*ibid.* : 103) dans laquelle les États membres continueraient à assumer les principales responsabilités en matière de politique sociale. Le rôle principal de l'UE serait de fixer des objectifs communs, de coordonner et soutenir le travail de ses États membres et, de promouvoir l'analyse comparative et l'échange de bonnes pratiques. Toutefois, une UES à part entière nécessiterait également des initiatives plus ambitieuses de l'UE, telles qu'un mécanisme de stabilisation de l'Union économique et monétaire (UEM) (voir section 4).

On pourrait affirmer que, dans les débats universitaires, l'USE « existe déjà ». Selon Hemerijck (2013), il s'agirait d'un « environnement de soutien », c'est-à-dire d'une « zone de résilience fondée sur des valeurs partagées et un objectif commun, assortie d'institutions compétentes, en période d'adaptation douloureuse ». Sa fonction serait « [...] d'atténuer les tensions et de préserver ainsi l'intégrité des États-providence nationaux, mais également de maintenir la pression en faveur de la mobilisation plutôt que de submerger les réformes internes sous rien d'autre que de l'intrusion disciplinaire » (*ibid.*).

Pour tenter d'illustrer cette notion, Maurizio Ferrera (dans ce volume) identifie cinq composantes qui constituent déjà les premiers blocs de construction (mais largement séparés) d'une UES à part entière :

- les « espaces sociaux nationaux » : l'ensemble des systèmes nationaux de protection sociale, tous fondés sur les traditions communes d'une « économie sociale de marché » ;
- les « espaces sociaux transnationaux » : l'ensemble de régimes et de politiques sociales caractérisés par un élément transfrontalier (par exemple, des régimes d'assurance professionnelle transfrontaliers) ;
- l'« espace de mobilité de l'UE » : la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres et de la mobilité transfrontalière des patients ;
- la « politique sociale de l'UE » stricto sensu : l'ensemble des politiques supranationales — régulatrices et (re)distributives — ayant un objectif social explicite et éventuellement financées par le budget de l'UE ;
- les « principes sociaux fondamentaux de l'UE » : l'ensemble des objectifs à caractère social contenus dans le traité de Lisbonne, y compris ceux qui répartissent les responsabilités entre les niveaux de gouvernement et définissent les procédures de prise de décision dans ce domaine.

4. Cette notion a été introduite pour la première fois par Vandenbroucke (2013) et développée plus avant par Vandenbroucke avec Vanhercke (2014) dans le cadre du Groupe de haut niveau sur l'Union sociale 2015 de Friends of Europe.

Dans un premier temps, une USE ne serait pas beaucoup plus qu'un réassemblage formel de ces éléments déjà existants. Cependant, comme le fait valoir Ferrera, le simple discours sur l'USE, le seul acte de « désignation » et la présentation intelligente de ses premières mesures pourraient avoir un impact significatif. Deux questions se posent alors : a) *comment exploiter au mieux les composantes distinctes déjà en place et créer des synergies<sup>5</sup> entre elles, de manière à donner une colonne vertébrale, de la chair et un sens spécifique à la notion d'USE ?* Et b) *quel rôle le socle européen des droits sociaux peut-il jouer dans la création d'une USE à part entière ?*

### **3. Le socle comme élément clé de l'Union sociale européenne**

#### 3.1 Le socle européen des droits sociaux : qu'est-ce qu'un nom ?

Selon Maurizio Ferrera (ce volume), l'USE inclut le SEDS, mais ne coïncide pas avec lui. Le SEDS peut se comprendre comme un « bras opérationnel de principes sociaux fondamentaux », qui donne des moyens d'agir aux citoyens en leur fournissant des ressources à la fois normatives/symboliques et plus orientées vers les politiques/instrumentales.

Le socle pourrait tout d'abord être considéré comme un symbole montrant l'engagement renouvelé de l'Union européenne en faveur de la protection des droits sociaux de ses citoyens. S'il est clair que les symboles sont importants en politique, ils doivent être approuvés et soutenus par les dirigeants politiques nationaux, ouvrant ainsi la voie à des initiatives substantielles au niveau de l'UE et des États membres. La mesure dans laquelle c'est le cas pour le SEDS est discutable. Certes l'adhésion à l'unanimité au SEDS par l'UE28 lui confère une couverture géographique beaucoup plus étendue que prévu : l'instrument était essentiellement proposé pour la zone euro. Cela signifie également que le socle a été approuvé par les chefs d'État ou de gouvernement qui s'opposent ouvertement à toute nouvelle avancée vers une Europe plus sociale, ainsi que, paradoxalement, par Theresa May, Première ministre d'un pays sur le départ de l'UE. Malgré l'engagement explicite pris par certains dirigeants européens (par exemple le président français Macron) en faveur du socle, plusieurs États membres semblent soutenir le socle de manière seulement rhétorique.

Une interprétation plus optimiste donne aux acteurs « à vocation sociale » la possibilité d'utiliser la proclamation interinstitutionnelle solennelle du socle par le Parlement européen, la Commission et le Conseil de l'UE comme un moyen puissant pour exiger des comptes de la part des décideurs nationaux et des institutions de l'UE pour toutes les initiatives (y compris les politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE) allant à l'encontre des principes/droits qu'elles ont endossés au plus haut niveau politique. Ils pourraient également l'utiliser pour faire pression en faveur de nouvelles initiatives politiques visant à promouvoir des principes du socle. Comme nous le verrons plus loin, le socle a déjà influencé les initiatives en cours dans le domaine de la politique

---

5. Ferrera (ce volume) parle de « [...] réassemblage créatif des cinq composantes [nécessitant un] exercice exigeant d'imagination politique et institutionnelle ».

sociale (y compris le Semestre européen) et en a suscité de nouvelles (consultations des partenaires sociaux et projet de législation), ce qui suggère que ses engagements pourraient être plus fermement institutionnalisés que les exemples précédents de gouvernance souple.

Pour que cet « usage » du socle par les acteurs sociaux soit efficace, il doit être visible pour les acteurs susceptibles de s’y référer. S’il est vrai que la « première ébauche préliminaire » du socle de mars 2016 a fait l’objet d’une vaste consultation publique<sup>6</sup>, qui a sans doute amélioré sa visibilité et son appropriation, il semble probable que cette appropriation se soit principalement limitée au mouvement syndical européen et aux ONG sociales actives au niveau européen (Sabato et Corti, ce volume ; Carella 2017). On sait peu de choses de la visibilité du socle au niveau national ou de la mesure dans laquelle il a été discuté dans les médias de masse nationaux.

La question est donc : *quel type de « droits » le socle pourrait-il contribuer à faire respecter ?* Sabato et Corti (ce volume) soutiennent que les principes du socle indiquent des moyens d’appliquer certains droits. Selon les auteurs, le socle introduit une nouvelle « approche d’investissement social fondée sur les droits » dans les politiques européennes de protection sociale et d’inclusion. Une telle approche relierait la mise en œuvre des droits aux idées formulées dans le précédent paquet d’investissement social (PIS). La question se pose cependant : *y a-t-il une raison de croire que, cette fois, les choses seront différentes ?*

### 3.2 Pourquoi le socle pourrait-il faire la différence : la politisation des politiques sociales de l’UE

*Est-il naïf de supposer que les vingt « principes » et « droits » consacrés dans le SEDS et structurés en trois grands chapitres (égalité des chances et accès au marché du travail, conditions de travail équitables, protection sociale et inclusion sociale) seront rendus opérationnels ?*

Il y a des motifs de scepticisme. Le premier est un point juridique : malgré la rhétorique du « droit » présente dans le socle, il n’est pas précisé quel organisme accordera ces droits ou qui les fera respecter. Alors que le socle sera mis en œuvre par le biais de divers instruments de l’UE, y compris la législation, la Commission semble être déterminée à s’appuyer fortement, à l’instar de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie Europe 2020, sur des instruments non contraignants tels que la méthode ouverte de coordination (MOC) et le Semestre européen.

Cet argument néglige cependant un élément clé : le socle a très rapidement conduit à une « repolitisation » des politiques sociales de l’UE. Selon Sabato et Corti (ce volume), le SEDS est en réalité un instrument véritablement « politique », contrairement aux précédents cadres de politique sociale de l’UE, essentiellement « techniques », tels que

6. La consultation publique a impliqué les autorités publiques européennes et nationales, les partenaires sociaux et les ONG (pour une discussion plus approfondie, voir Sabato et Vanhercke 2017).

la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), la Méthode ouverte sociale de coordination (MOC sociale) et le paquet sur l'investissement social (PIS). Alors que ces outils de gouvernance souple ont eu un impact évident tant sur le fond que sur la procédure d'élaboration des politiques sociales nationales et européennes (Vanhercke 2016), les débats sur les politiques sociales (de l'UE) ont tendance à constituer des discussions hautement spécialisées au sein d'un cercle restreint d'acteurs sociaux.

L'effet de cette « repolitisation » est que, s'appuyant sur la « socialisation » en cours du Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2017), les politiques sociales de l'UE ne sont plus confinées à une position relativement isolée au sein du cercle des initiés. Elles sont maintenant associées aux politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE, qui sont au cœur du débat politique.

Il y a quelques bonnes raisons pour expliquer le « tournant politique » du socle :

- premièrement, le *contexte politique* : le socle a été adopté à une époque de grand intérêt pour les politiques sociales de l'UE, dans le cadre du débat plus large sur l'avenir de l'Europe lancé à la suite de la décision du Brexit ;
- deuxièmement, ses *origines* : l'initiative a été proposée par le président de la Commission européenne lui-même, un rôle clé étant joué, dans la définition du contenu, par le secrétariat général de la Commission et le cabinet du président ;
- troisièmement, son *développement* : comme expliqué ci-dessus, le projet de socle de la Commission a fait l'objet d'une vaste consultation publique. Au cours de cette consultation, les acteurs politiques de l'UE, en particulier le Parlement européen, ont été très actifs (Vesan et Corti 2018) ;
- quatrièmement, son *approbation* : comme énoncé ci-dessus, le socle a été solennellement proclamé par la Commission européenne, le Parlement européen et (à l'unanimité) par le Conseil de l'UE, reconnaissant sans équivoque l'importance de « l'Europe sociale » ;
- cinquièmement, le *langage fondé sur les droits* utilisé dans le SEDS témoigne de sa nature politique. En effet, comme le note Ferrera (ce volume), les droits peuvent être compris comme des sources de pouvoir, et le pouvoir est l'un des ingrédients essentiels de la politique.

Bien que cette théorie de la politisation et ses implications doivent faire l'objet d'un examen approfondi, le SEDS pourrait représenter une avancée vers un avenir où la politique sociale de l'UE ne sera plus laissée « aux juges et aux marchés » (Leibfried 2015). Il semblerait en effet que, grâce à l'approche susmentionnée de « l'investissement social fondé sur les droits » en matière de protection sociale et d'inclusion sociale, la politique soit de retour. La question qui se pose alors est la suivante : *qu'est-ce que le socle a réalisé jusqu'à présent ?*

## 4. Des débats à l'action : le socle comme nouveau cadre de politique sociale de l'UE

*Le nouveau socle a-t-il déjà influencé l'élaboration des politiques sociales de l'UE en 2017 ?* Nous répondons à cette question en considérant le socle comme un nouveau « cadre de politique sociale pour l'UE » (Sabato et Corti, ce volume), c'est-à-dire une infrastructure politique combinant les divers éléments de la politique publique, depuis la définition de l'agenda jusqu'à la mise en œuvre. Les auteurs font valoir qu'un tel cadre de politique sociale pour l'UE pourrait remplir trois fonctions. Son efficacité est évaluée en tenant compte de sa capacité à remplir ces fonctions : a) revitaliser la scène de la politique sociale de l'UE et réorganiser l'agenda législatif social de l'UE ; b) influencer les politiques (sociales) des États membres tout au long du Semestre ; et c) influencer les politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE, afin de trouver un nouvel équilibre entre les dimensions sociale et économique de l'UE. Nous aborderons ces trois fonctions l'une après l'autre, en nous appuyant sur les éléments présentés dans les chapitres du présent volume.

### 4.1 Réorganisation de l'agenda de la politique sociale de l'UE

Nous avons défendu l'idée que la préparation du SEDS avait revitalisé le champ de la politique sociale de l'UE, notamment par le biais de la vaste consultation publique (évoquée plus haut) tout au long de l'année 2016 (Sabato et Vanhercke 2017). La consultation a en effet rassemblé les avis d'un large éventail de parties prenantes nationales et européennes sur la proposition de socle, ce qui a permis un riche débat quant aux modalités pratiques de sa mise en œuvre.

Selon Clauwaert (ce volume), les deux paquets de mesures susmentionnés pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux ont fait plus que revitaliser les débats et responsabiliser les acteurs : ils ont relancé un nouvel agenda législatif européen en matière de politique sociale, mettant ainsi « la chair sur les os » de l'engagement que le SEDS apporte des résultats concrets. Ainsi, le « paquet socle européen » a proposé une révision de la directive sur la déclaration écrite, la proposition de directive relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et aidants, les consultations sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants, ainsi que l'orientation interprétative sur la directive sur le temps de travail. Le « paquet équité sociale » comprend la création d'une autorité européenne du travail (AET) et une proposition de recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants à la protection sociale. En outre, la Commission a annoncé une proposition législative concernant un numéro européen de sécurité sociale et un compromis attendu depuis longtemps a été atteint concernant la révision de la directive sur le détachement de travailleurs<sup>7</sup>.

7. Bien qu'étroitement liés à l'AET, l'engagement de réviser la directive sur le détachement de travailleurs (directive 96/71/CE) a été annoncé dans le programme de travail de la Commission européenne pour 2016 et était donc antérieur au SEDS.

Trois mises en garde principales peuvent être identifiées à propos de ces initiatives, rendant difficile la prévision de leur valeur ajoutée future en matière de protection des droits des travailleurs :

- premièrement, le niveau élevé d'antagonisme entre les partenaires sociaux européens les empêche de participer à des négociations formelles sur ces initiatives et sur d'autres. Cela pourrait sérieusement limiter l'efficacité future du SEDS, car les partenaires sociaux (européens et nationaux) ont toujours été considérés comme des acteurs clés de sa mise en œuvre ;
- deuxièmement, des désaccords entre les États membres pourraient signifier que, pour la plupart de ces initiatives, les objectifs des propositions de la Commission seront affaiblis et réduits au plus petit dénominateur commun au cours du processus législatif, ce processus pouvant s'avérer long et « cahoteux » (l'exemple plus frappant concerne la proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée) ;
- troisièmement, la Commission européenne est redevenue active dans le domaine social : elle a été à la pointe de ces initiatives (législatives et non législatives) en dépit de la résistance prévisible des partenaires sociaux de l'UE et du Conseil.

La publication du SEDS a également donné l'impulsion nécessaire pour aborder la question de la protection sociale des travailleurs indépendants et des travailleurs atypiques au niveau européen<sup>8</sup>. Spasova et Wilkens (ce volume) décrivent que, dans un marché du travail européen en mutation, des formes hybrides d'emploi — telles que le travail indépendant « dépendant » et le « faux » travail indépendant — sont apparues, en particulier dans le secteur de l'économie de plateformes. Ces formes d'emploi hybrides ont augmenté à un point tel qu'elles représentent un défi pour les législations nationales du travail et les législations sociales, ainsi que pour le financement des systèmes de sécurité sociale. Il est essentiel de comprendre que la situation des travailleurs indépendants varie beaucoup : cette catégorie de travailleurs présente « de nombreux visages » en termes d'esprit d'entreprise, de dépendance économique et de précarité.

Les indépendants ne peuvent plus être perçus comme des représentants archétypiques des professions libérales aisées disposant de bonnes conditions de travail (seuls 8 % d'entre eux appartiennent à ce groupe). Nombre d'entre eux sont des travailleurs « vulnérables » et « cachés » aux prises avec des conditions de travail précaires et des revenus faibles. Bien que leur situation varie considérablement d'un État membre à l'autre, ils n'ont souvent pas accès à certains régimes fondés sur l'assurance : principalement en matière de maladie, de chômage, de maladie professionnelle et d'accident du travail. Seuls douze États membres de l'UE offrent un accès complet, c'est-à-dire une assurance obligatoire ou volontaire à tous les régimes légaux de protection sociale. Le chapitre aborde également la prise de conscience politique croissante et les initiatives concernant ces problèmes, en particulier au niveau européen. Dans le sillage du SEDS, la Commission européenne a lancé une consultation en deux étapes

---

8. Le principe 12 du SEDS stipule que « quels que soient le type et la durée de leur relation de travail, les travailleurs, et dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale adéquate » (Commission européenne 2017c).

(avril 2017– janvier 2018) avec les partenaires sociaux européens sur une éventuelle initiative de l’UE (législative ou non législative) quant à l’accès à la protection sociale pour tous les types d’emploi.

Les partenaires sociaux n’ayant pas pu se mettre d’accord pour entamer des négociations – principalement en raison de la position négative de BusinessEurope –, la Commission a décidé de recourir à une initiative non législative, en présentant une proposition de recommandation du Conseil définissant un ensemble commun d’éléments constitutifs pour la conception des systèmes de protection sociale des États membres. Malgré son caractère non contraignant, le niveau d’ambition de la future recommandation reste incertain compte tenu de la résistance des États membres. Néanmoins, comme l’affirment Spasova et Wilkens, la proposition de la Commission représente une étape importante dans le discours et l’action de l’UE dans ce domaine politique extrêmement sensible.

Le cadre réglementaire de l’UE en matière de santé et de sécurité est au cœur du chapitre de Vogel (le présent volume). En mettant l’accent sur la révision de la directive sur la protection des travailleurs contre les risques liés à l’exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail, l’auteur explique que l’adoption de l’Acte unique européen en 1986 a été suivie d’une dizaine d’années d’activités législatives très productives sur les questions de santé au travail, qui ont conduit à une refonte radicale des règles nationales en la matière dans de nombreux États membres. L’auteur adopte une perspective historique, identifiant deux périodes (« législation » et « bureaucratisation ») et discutant de la possibilité d’une troisième période (« relance »).

Selon son analyse, au cours des années 90, l’approche est passée de la priorité à l’amélioration des conditions de travail en matière de santé et de sécurité des travailleurs à la priorité aux objectifs de croissance économique et d’amélioration de la compétitivité, notamment dans le contexte de l’initiative renforcée par l’initiative REFIT. Cette décision a bloqué de facto de nouvelles initiatives législatives dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Selon Vogel, la directive sur les substances cancérigènes au travail adoptée en décembre 2017 pourrait représenter un changement de cap en ce qu’elle met à nouveau l’accent sur le droit des travailleurs à un environnement de travail sain et sûr. Cependant, nous ne savons toujours pas à quel point ces « souffles de changement » en matière de prévention des cancers professionnels peuvent aider à relancer les politiques de l’UE dans d’autres domaines prioritaires de la santé au travail : comme le dit Vogel, une hirondelle ne fait pas le printemps.

En résumé, l’agenda des politiques sociales de l’UE, qu’il soit législatif ou non, a été repensé tout au long de 2017, le SEDS ouvrant une fenêtre d’opportunité immédiatement après son adoption officielle. Cependant, le sort politique des nouvelles initiatives reste incertain. En outre, comme l’a souligné Clauwaert (ce volume), les refus répétés des partenaires sociaux d’engager très rapidement des négociations ont peut-être causé de graves dommages collatéraux au dialogue social européen. L’auteur se demande même comment le dialogue social européen, déjà affaibli, pourra surmonter ce grave revers. Le prochain programme de travail des partenaires sociaux européens sera l’épreuve de vérité : *les partenaires sociaux sont-ils toujours désireux et capables de s’attaquer aux problèmes clés du marché du travail, comme les conséquences de la digitalisation ?*

## 4.2 Orienter les politiques des États membres tout au long du Semestre européen

La deuxième fonction du SEDS devrait être d'orienter les politiques des États membres dans la direction des orientations communes de l'UE, notamment par le biais du Semestre européen. Sabato et Corti (ce volume) soutiennent que la Commission n'a pas réussi jusqu'à présent à créer des liens et des synergies entre le socle et d'autres instruments et processus de l'« Europe sociale », tels que la MOC sociale et le PIS.

Les dispositions en matière de gouvernance pour la mise en œuvre du SEDS ont été clarifiées dans une certaine mesure en mars 2018 (Commission européenne 2018c) : les principes et droits du socle seront pris en compte tout au long du Semestre européen pour le suivi, la comparaison et l'évaluation des progrès réalisés (*ibid.* : 10). Une approche thématique sera adoptée : certains thèmes spécifiques seront mis en évidence pour une évaluation détaillée dans les rapports par pays (RP). Les États membres seront invités à définir, dans leurs programmes nationaux de réforme (PNR), des priorités et des actions concrètes pour la mise en œuvre du socle au niveau national.

Bien que les modalités de mise en œuvre du socle tout au long du Semestre n'aient été spécifiées que début 2018, Sabato et Corti démontrent que le SEDS a déjà eu un impact sur les premières étapes du cycle du Semestre européen 2018, notamment sur l'examen annuel de la croissance (EAC), le projet de rapport conjoint sur l'emploi (qui utilisait, dans son analyse, les indicateurs clés du tableau de bord social du socle) et la proposition de la Commission relative aux nouvelles lignes directrices pour l'emploi, qui ont toutes été adoptées en novembre 2017. En d'autres termes : la Commission européenne n'a même pas attendu la proclamation officielle du SEDS pour commencer à intégrer son langage dans ses publications principales. Il reste à déterminer dans quelle mesure les principes et les droits du socle seront pris en compte au niveau national dans les programmes nationaux de réforme.

La participation des parties prenantes est un levier essentiel permettant à l'UE de guider les politiques des États membres, y compris dans le cadre du SEDS. Les partenaires sociaux (syndicats et employeurs) ainsi que les organisations de la société civile doivent être considérés comme des acteurs essentiels de l'emploi et de l'élaboration de la politique sociale et devraient être mieux impliqués dans la gouvernance socio-économique de l'UE. Les mécanismes initiaux d'implication des parties prenantes sociales étaient faibles et ne permettaient aucune implication significative dans le Semestre (Sabato et Vanhercke 2017). Depuis lors, et en particulier à partir de 2014, leur implication dans la gouvernance socio-économique de l'UE s'est accrue, dans le contexte de la « socialisation » en cours du Semestre. La situation au niveau national est cependant plus variée.

En résumé, il reste à voir si le SEDS et d'autres initiatives sociales récentes permettront un pilotage plus efficace des politiques des États membres. Le fait que la Commission ait finalement opté pour une recommandation, plutôt qu'une directive, sur la protection sociale de tous les types de travailleurs constitue une déception à cet égard. La mesure dans laquelle les propositions de législation sociale (par exemple en ce qui concerne

la conciliation vie professionnelle-vie privée) auront l'influence nécessaire pour orienter les législations nationales dépendra de manière cruciale de la capacité de la Commission à maintenir ses ambitions initiales au cours du processus législatif. Bien que les dispositions précises en matière de gouvernance pour le socle (en particulier les synergies avec d'autres processus) restent floues, le SEDS a déjà influencé l'approche adoptée au cours du Semestre 2018.

### 4.3 Le talon d'Achille : réconcilier les politiques sociales, économiques et environnementales de l'UE

Une dernière fonction — un test décisif pour l'efficacité du SEDS — réside dans sa capacité à influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE afin de garantir que les États membres disposent de ressources budgétaires suffisantes pour mettre en œuvre des initiatives liées au socle. La mise en pratique du socle ne sera pas bon marché. Étant donné que la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) et la procédure de déficit excessif (PDE) reposent sur de solides indicateurs, Sabato et Corti (ce volume) sont plutôt sceptiques quant à la capacité du SEDS à réaliser efficacement cette fonction de « réconciliation » ; s'il n'y parvient pas, il sera peut-être difficile d'appliquer les 20 droits et principes au niveau national.

Les auteurs soulignent en particulier que : a) le tableau de bord social accompagnant le SEDS est encore incomplet, car il ne reflète pas tous les principes et droits énoncés dans le socle ; b) sa fonction devrait être mieux définie et la manière dont elle est liée aux tableaux de bord de l'UE sur l'emploi et la protection sociale<sup>9</sup> devrait être précisée ; et c) son « poids » et sa fonction par rapport aux tableaux de bord du PDM et du PDE devraient être clarifiés. Des efforts supplémentaires seront donc nécessaires pour veiller à ce que les politiques économiques et sociales de l'UE soient cohérentes, complémentaires et se renforcent mutuellement.

Analysée par Peña-Casas, Ghailani et Coster (ce volume), la réconciliation des politiques économiques et sociales est au cœur de l'enjeu de la digitalisation et de son impact sur l'emploi et le contenu du travail. Bien que la digitalisation puisse apporter certaines améliorations aux conditions de travail, les auteurs identifient un certain nombre de risques graves. Ceux-ci sont principalement liés à l'emploi et aux conditions de travail et d'emploi (impact sur la disponibilité et les types d'emplois et sur la qualité des emplois), à l'organisation du travail (dynamique de flexibilisation, rythme de travail et conséquences en termes d'équilibre vie professionnelle-vie privée), ainsi qu'aux risques pour la santé physique et mentale des travailleurs (stress, fatigue mentale, aliénation et dépersonnalisation des tâches, par exemple). Les partenaires sociaux et l'UE ont tous deux un rôle clé à jouer pour faire face aux conséquences de la digitalisation, tirer le meilleur parti de ses possibilités et en atténuer les risques.

9. Notamment le relevé des résultats en matière d'emploi (*Employment Performance Monitor – EPM*) et le relevé des résultats en matière de protection sociale (*Social Protection Performance Monitor – SPPM*).

En tête des priorités des partenaires sociaux, l'avenir du travail dans l'économie numérique a fait l'objet d'un dialogue social au niveau européen et au niveau national. Il en a découlé, par exemple, un nouveau droit social à l'ère de la digitalisation : le « droit à la déconnexion ». En France et en Italie, des accords ont été conclus sur ce sujet. Peña-Casas *et al.* notent que, jusqu'à présent, l'UE a principalement abordé la question de la transition numérique en prenant en compte les compétences requises dans ce nouveau contexte et en développant un marché numérique unique. Une compréhension plus complète du phénomène est nécessaire, y compris ses conséquences sur les conditions de travail et la santé physique et mentale.

Cela dit, si la réconciliation des politiques économiques et sociales de l'UE constitue une tâche ardue en tant que telle, il convient de tenir compte d'une troisième dimension : les politiques environnementales et, en particulier, les politiques de lutte contre le changement climatique. Comme le montre Koch (ce volume), les politiques dans ce domaine sont urgentes au regard de la menace que représente le changement climatique pour la durabilité des politiques sociales dans leur forme actuelle. Alors que les préoccupations environnementales restent largement ignorées dans les débats sur les politiques sociales, les deux types de préoccupations sont de plus en plus imbriqués. Les impacts directs et indirects du changement climatique nécessiteront des investissements publics et une reconfiguration des politiques, tandis que les politiques sociales traditionnelles seront probablement confrontées à une concurrence budgétaire croissante de la part de politiques environnementales prioritaires, telles que le renforcement des défenses côtières ou la production d'énergie verte. Cela se déroulera dans un contexte international de double injustice où a) les groupes les plus touchés par le changement climatique sont ceux qui en sont le moins responsables ; et b) les pauvres sont les moins armés pour supporter le fardeau financier des politiques climatiques (*ibidem*).

Ian Gough (2011) identifie trois stratégies possibles pour lutter contre le changement climatique :

- la première, l'« optimisme irrationnel », est fondée sur l'idée que croissance plus rapide et progrès technologique permettront aux générations futures de faire face au changement climatique, principalement par le biais de l'adaptation ;
- qualifiée de « croissance verte »<sup>10</sup>, la deuxième stratégie (dominante) postule la possibilité de réaliser des synergies entre les objectifs économiques, écologiques et de protection sociale via la réduction de la consommation d'énergie et de matières premières ainsi que de la dépendance de l'UE pour l'approvisionnement, géopolitiquement sensible, en énergie fossile. Cela permettrait de développer le secteur « vert » et d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de carbone ;
- la troisième stratégie, appelée « bien-être durable », aborde spécifiquement le rôle de la politique sociale dans une transition écologique et sociale allant au-delà de l'impératif de croissance. Selon cette stratégie, nous devrions aller au-delà de ce

---

10. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ainsi que l'UE et ses États membres ont activement encouragé cette stratégie.

que Dominique Méda (2013) appelle « la mystique de la croissance ». Récemment, 283 universitaires ont d'ailleurs appelé l'UE et ses États membres à planifier un avenir post-croissance<sup>11</sup>, plaidant en faveur de la transformation du pacte de stabilité et de croissance (PSC) en un pacte de stabilité et de bien-être (The Guardian 2018). Cette stratégie serait politiquement très exigeante, impliquant de repenser les fonctions de la protection sociale et de la croissance économique tout en nécessitant la mise en œuvre de mesures impopulaires. Au-delà des besoins humains fondamentaux, la consommation matérielle et le bien-être seraient subordonnés à la durabilité environnementale.

Dans le contexte de l'UE, la perspective de « croissance verte » a inspiré un certain nombre d'initiatives, dont certaines dans le contexte de la Stratégie Europe 2020. Cette dernière, avec son objectif de poursuivre une croissance intelligente, durable et inclusive, comprend des objectifs concernant les dimensions économiques, sociales et liées au changement climatique. Cela dit, le potentiel de création de liens et de synergies entre ces trois dimensions a été considérablement réduit par la décision de supprimer les objectifs environnementaux du Semestre européen. Les dispositifs de coordination spécifiques annoncés, conçus pour relier les politiques socio-économiques du Semestre aux stratégies existantes dans le domaine de l'environnement, ne sont visibles qu'à un œil aguerri. Comme le soutient Koch (ce volume), dans la pratique, la création de synergies entre les priorités économiques, sociales et environnementales pour atteindre les objectifs définis au niveau européen incombe en grande partie aux États membres. Le principal instrument politique utilisé par l'UE pour atteindre ses objectifs en matière de climat, le système européen d'échange de quotas d'émission (UE SEQE), n'a jusqu'à présent pratiquement eu aucun effet sur la réduction des émissions.

Une réflexion en profondeur et des choix politiques difficiles en ce qui concerne la relation entre les objectifs de croissance économique et de compétitivité (élevés), de normes sociales (élevées) et de protection (élevée) de l'environnement sont plus qu'urgents. Ensemble, ils représentent un trilemme parfait : une valeur maximale ne peut être atteinte dans les trois dimensions. Les tentatives visant à résoudre ce trilemme ne peuvent plus être différées.

## 5. Vers une Europe sociale plus forte : propositions pour l'avenir

Dans cette section, nous présentons quelques propositions de politiques visant à contribuer au large débat démocratique sur l'avenir d'une Europe plus sociale. Certes, certaines d'entre elles seront difficiles à mettre en œuvre dans le contexte politique actuel. C'est cependant le moment d'être ambitieux et créatif. Après tout, l'enjeu n'est rien de moins que l'avenir (lire : la survie) du projet européen après le Brexit, son premier revers sérieux.

11. Au sein de la société civile et du monde universitaire, « un mouvement post-croissance est apparu. Il porte différents noms à différents endroits : décroissance, *Postwachstum*, économie stationnaire, prospérité sans croissance, pour n'en nommer que quelques-uns. Depuis 2008, des conférences régulières sur la décroissance ont réuni des milliers de participants » (The Guardian 2018).

## 5.1 Une feuille de route pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux

La proclamation du socle européen des droits sociaux ne s'est pas accompagnée d'une feuille de route pour sa mise en œuvre. Il s'agissait d'un choix délibéré de la Commission, fondé sur le réalisme politique. Il serait meilleur, a-t-on pensé, de mettre l'accent sur la mise en œuvre, avant la fin du mandat de Juncker, des initiatives déjà proposées, sans dépenser trop d'énergie pour une myriade d'initiatives impossibles à accomplir à court terme.

Nous maintenons qu'une approche stratégique globale de la mise en œuvre du socle nécessite une feuille de route précise définissant les actions à court, moyen et long terme. Une telle feuille de route constituerait un héritage important pour le prochain Parlement et la prochaine Commission, qui pourraient être moins enclins à approfondir le processus d'intégration européenne, y compris sa dimension sociale.

L'établissement de cette feuille de route devrait, dans la mesure du possible, résulter d'un processus participatif impliquant les institutions et les parties prenantes de l'UE et des États membres. C'est de cette manière qu'un impact réel sur le prochain leadership de l'UE pourrait être garanti : le prochain Parlement et la prochaine Commission pourraient ne pas être d'accord avec une feuille de route (sociale) partagée et forte, mais pourraient difficilement l'ignorer.

La feuille de route du socle devrait inclure des initiatives réalistes, mais ambitieuses, conçues pour être mises en œuvre progressivement. Le tableau 1 ci-dessous illustre quelques exemples d'initiatives qui pourraient être incluses et développées.

Tableau 1 Éléments pour une feuille de route pour la mise en œuvre du SEDS

Initiatives à court terme
Adoption de la directive sur l'équilibre vie professionnelle-vie privée
Approbation de la recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la protection sociale
Adoption de la directive sur les conditions de travail transparentes et prévisible <sup>12</sup>
Benchmarking et exercices d'apprentissage mutuel dans le but de fixer des seuils de salaire sous la forme d'un salaire minimum national
Décision sur l'Autorité européenne du travail
Révision du tableau de bord social pour mieux refléter le socle
Affecter un niveau adéquat de ressources à la mise en œuvre du socle dans le cadre financier pluriannuel post-2020 de l'UE
« Écologisation du semestre européen » par l'intégration des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre environnementale ( <i>Environmental Implementation Review – EIR</i> ) dans les principaux outils du Semestre

---

12. Résultant de la révision de la directive sur la déclaration écrite.

### Initiatives à moyen terme

Intégration d'un pilier environnemental dans la stratégie globale de l'UE pour l'après-2020 visant à coordonner les politiques économiques, sociales et environnementales nationales

Mise en place d'un « régime européen de réassurance chômage »

Directive-cadre sur les régimes de revenu minimum<sup>13</sup>

Échange de bonnes pratiques concernant le calcul des pensions minimales

Étude de la faisabilité d'une garantie européenne pour l'enfance

Directive sur le respect effectif des droits des travailleurs

### Initiatives à long terme

Dispositions pour lier le socle et la stratégie globale de l'UE pour l'après-2020 à l'Agenda pour le développement durable

Intégration d'un protocole de progrès social dans une future modification du traité

Un test des droits sociaux pour toutes les nouvelles politiques de l'UE

Élaboration d'une procédure de déséquilibre social

Source : adapté de Sabato *et al.* 2018 : 34.

## 5.2 Trouver un nouvel équilibre entre les politiques économiques et sociales de l'UE en renforçant la dimension sociale de l'UEM

Au fil des ans, la gouvernance de l'UEM a suscité de plus en plus de critiques tant en ce qui concerne sa non-durabilité économique que politique. Un débat a été lancé sur la possibilité de la réformer, notamment en renforçant sa dimension sociale. En ce qui concerne cet aspect, les politiques macroéconomiques et budgétaires adoptées par l'UE — notamment dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance — ont souvent entravé le développement de politiques sociales efficaces. Dans ce contexte, les politiques macroéconomiques ne devraient pas seulement viser à la convergence économique entre les États membres, mais également — conformément aux objectifs du SEDS — à la convergence sociale. Deux propositions spécifiques se dégagent pour les pays de la zone euro : un budget pour la zone euro et un nouvel équilibre entre les dimensions sociale et économique de la zone euro.

La possibilité de créer un budget pour la zone euro, éventuellement accompagné de la nomination d'un ministre européen des Finances, a été au centre des débats politiques de ces dernières années. Le président français Macron a poussé cette idée depuis son élection en 2017 dans le cadre d'une réforme plus globale de la gouvernance de la zone euro, soutenue dans une certaine mesure<sup>13</sup> par la chancelière allemande Angela Merkel.

13. Cet accord a cependant provoqué des tensions importantes dans la coalition gouvernementale allemande (<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/strong-reactions-in-germany-against-eurozone-reform/>).

Selon la déclaration franco-allemande de juin 2018<sup>14</sup>, un tel budget offrirait un moyen d'assurer la convergence et la stabilisation de l'UEM et devrait être financé par des contributions nationales, l'allocation de recettes fiscales et des ressources européennes. Cependant, la déclaration reste vague et ne donne aucune précision sur la taille d'un tel budget pour la zone euro. Il n'est pas clair non plus si et dans quelle mesure le budget serait utilisé (également) à des fins sociales. La seule référence spécifique à la politique sociale est l'idée d'un instrument de stabilisation macroéconomique, sous la forme d'un régime commun d'assurance ou de réassurance chômage<sup>15</sup>.

La proposition de futur budget de la zone euro devrait être plus ambitieuse en termes de taille et de fonctions : elle devrait notamment viser à remédier aux situations sociales critiques dans les pays de la zone euro, au-delà de la question du chômage. Un tel budget devrait inclure la création d'un fonds pour stimuler les investissements dans les infrastructures sociales, comme le propose le groupe de travail de haut niveau sur les investissements dans les infrastructures sociales en Europe présidé par Romano Prodi (Fransen *et al.* 2018). Selon cette proposition, le fonds devrait viser à combler le déficit d'infrastructures sociales dans un certain nombre de domaines politiques tels que l'éducation. Ferrera (ce volume) parle d'un soutien populaire considérable (peut-être même d'une « majorité silencieuse ») dans plusieurs pays de l'UE pour un budget européen plus important de ce type. Les fonctions d'investissement de la politique sociale devraient être renforcées et plus étroitement liées aux investissements environnementaux.

La deuxième proposition consisterait à ajuster l'équilibre entre les dimensions sociale et économique de la zone euro en mettant en place un mécanisme visant à contrebalancer le poids des procédures économiques, notamment la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et la procédure concernant les déficits excessifs, et à renforcer l'importance des aspects sociaux. Nous proposons notamment la mise en place d'une « procédure de déséquilibre social » (*PDS*). À notre avis, une telle procédure aurait deux composantes : une composante de surveillance et une composante orientée vers l'action. La fonction de la première serait d'identifier les « déséquilibres sociaux excessifs »<sup>16</sup>. Ce suivi est déjà partiellement effectué par le biais des tableaux de bord sociaux du SEDS, qui fournissent un aperçu de la situation sociale et de l'évolution de la situation dans les États membres. Les performances sociales en termes de niveaux (situation actuelle) et d'évolution (par rapport à l'année précédente) sont combinées (à l'aide d'une matrice prédéfinie) afin que chaque pays de l'UE soit classé dans l'une

---

14. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>

15. L'expression utilisée dans la déclaration franco-allemande est « Fonds européen de stabilisation du chômage ». Dans le document de réflexion de la Commission sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (Commission européenne 2017d: 26), il est également fait mention de la possibilité de créer un « régime européen de réassurance chômage ». Le ministre allemand des Finances, Olaf Scholz, serait disposé à proposer une *europäische Arbeitslosenversicherung* au Conseil ECOFIN. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/vertrauliches-papier-das-sind-die-details-zu-scholz-plaenen-fuer-eine-europaeische-arbeitslosen-versicherung/23192280.html?share=twitter>

16. Vandenbroucke *et al.* (2013 : 5) définissent les déséquilibres sociaux excessifs comme « [...] un ensemble de problèmes sociaux qui affectent les États membres de manière très différente (créant ainsi des « déséquilibres »), mais qui devraient constituer une préoccupation commune à tous les membres de la zone euro ». Le chômage des jeunes et la pauvreté infantile en sont des exemples.

des sept catégories<sup>17</sup>. Cela dit, certaines lacunes du tableau de bord social doivent être résorbées pour lui permettre de s’acquitter plus efficacement de cette fonction (voir Sabato et Corti, ce volume), y compris dans le contexte du cadre de suivi des Objectifs de développement durable (ODD) (voir section 5.3).

La deuxième composante d’une future PDS serait orientée vers l’action. Une fois qu’une situation critique a été identifiée dans un État membre, le gouvernement concerné et la Commission élaborent un plan stratégique pluriannuel obligatoire définissant les mesures à prendre. Pour mettre en œuvre ces plans, tous les instruments de l’UE disponibles seraient utilisés de manière cohérente, en se renforçant mutuellement : les fonds de l’UE (y compris le plan d’investissement de la Commission pour l’Europe et le fonds proposé pour les infrastructures sociales évoqué ci-dessus), les instruments du Semestre européen (en particulier les recommandations spécifiques par pays (RS)P et les PNR), mais aussi des instruments de « gouvernance souple », tels que les exercices d’apprentissage mutuel de la MOC sociale. Il est important de noter que les politiques macroéconomiques et budgétaires devraient également prendre en compte la nécessité de remédier aux déséquilibres sociaux identifiés, ce qui permettrait aux gouvernements nationaux de combiner la conditionnalité (c’est-à-dire la nécessité de suivre les orientations et recommandations de l’UE) et la subsidiarité (c’est-à-dire l’autonomie des gouvernements nationaux dans la définition de leurs politiques sociales).

À notre avis, une telle procédure en matière de déséquilibre social ne nécessiterait pas de modification du traité : conformément à la nature politique du SEDS, il s’agirait d’un engagement politique de la part de la Commission et des États membres. À l’avenir, les procédures de gouvernance des politiques sociales et macroéconomiques pourraient être intégrées rationnellement, via une modification du traité, dans une « procédure de déséquilibre économique et social » unique (PDES).

### 5.3 Prendre l’Agenda de développement durable au sérieux

Le 25 septembre 2015, l’Assemblée générale des Nations Unies a officiellement adopté le Programme de développement durable à l’horizon 2030, assorti d’un ensemble de 17 objectifs de développement durable (ODD) et de 169 cibles associées (Nations Unies 2015). Le Programme ODD promeut une notion intégrée de développement visant à créer des synergies entre les politiques et les objectifs économiques, environnementaux (y compris le changement climatique) et sociaux. En ce qui concerne les aspects sociaux, au moins sept objectifs de développement durable sont liés aux principes et droits énoncés dans le SEDS : mettre fin à la pauvreté ; faim zéro ; bonne santé et bien-être ; éducation de qualité ; égalité des sexes ; travail décent et croissance économique ; réduction des inégalités.

L’UE s’est engagée à mettre en œuvre les ODD dans ses politiques internes et externes. Cependant, comme nous l’avons montré à la section 5.2, elle rencontre de fortes

17. Ces catégories sont les suivantes : « meilleur résultat », « meilleur que la moyenne », « bon, mais à surveiller », « moyen/neutre », « faible, mais en amélioration », « à surveiller » et « situation critique ».

difficultés pour intégrer les politiques économiques, sociales et environnementales de manière cohérente et créer des synergies entre elles. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies et les objectifs de développement durable, dûment adaptés au contexte de l'UE, devraient constituer le cadre de la prochaine grande stratégie de l'UE pour l'après-2020. L'objectif serait la poursuite du développement durable, objectif déjà inscrit dans le traité et qui est beaucoup plus large que l'idée de croissance durable sur laquelle repose la Stratégie Europe 2020. À cet égard, l'approche intégrée du Programme 2030 devrait servir d'exemple pour les politiques de l'UE formulées dans le cadre du Semestre européen. Ce dernier est incomplet, car il ignore la dimension environnementale du développement. Les politiques et les objectifs de lutte contre le changement climatique devraient être rapatriés au sein du Semestre, et des synergies devraient être développées avec les politiques économiques et sociales. Une telle « opération de mise en cohérence des politiques » est difficile, mais nécessaire, et des propositions de l'UE sont attendues d'ici décembre 2018, avec la publication du document de réflexion « Vers une Europe durable à l'horizon 2030 ».

#### 5.4 Renforcer la participation des parties prenantes

Le rôle et l'autonomie des partenaires sociaux dans les relations de travail et le dialogue social européen sont reconnus dans le traité sur l'Union européenne (article 152 du TFUE). Cependant, la contribution des organisations de la société civile à la gouvernance socio-économique de l'UE est beaucoup moins clairement établie.

Et pourtant, nous soutenons que les partenaires sociaux et la société civile (les « acteurs sociaux ») pourraient remplir au moins trois fonctions dans la mise en œuvre du SEDS, notamment par le biais du Semestre européen :

- premièrement, ils pourraient travailler avec la Commission et servir de « mécanismes d'alerte précoce » pour surveiller la situation sociale dans les États membres. En travaillant « sur le terrain », les acteurs sociaux sont en mesure de détecter les changements dans la situation sociale avant que ceux-ci ne soient révélés par la recherche et les statistiques officielles. La Commission devrait en profiter ;
- deuxièmement, les acteurs sociaux devraient être considérés comme des partenaires clés pour la mise en œuvre du socle. Ils pourraient remplir cette fonction à la fois directement et indirectement. D'une part, ils sont souvent directement impliqués dans la mise en œuvre des politiques sociales, y compris les plus innovantes (Sabato et Verschraegen 2016). De plus, les acteurs sociaux peuvent pousser les gouvernements nationaux à mettre en œuvre le socle (y compris lors des prochaines élections européennes), en leur demandant de respecter les principes solennellement proclamés ;
- troisièmement, les acteurs sociaux peuvent contribuer au débat sur le socle parmi leurs membres et le grand public : une sensibilisation accrue est fondamentale pour renforcer la légitimité de l'initiative et montrer que l'idée d'une « UE solidaire » n'est pas insaisissable (Friends of Europe 2015).

Si les partenaires sociaux européens et les organisations de la société civile au plus haut niveau assument déjà ces trois fonctions, des efforts supplémentaires sont nécessaires, en particulier au niveau national. La Commission devrait doter ces organisations de ressources suffisantes et veiller à ce qu'elles ne soient pas simplement « écoutées », mais également « entendues ».

## Références

- Carella B. (2018) Towards a More Protective Union? The Impact of the Public Consultation on the Design of the European Pillar of Social Rights, unpublished master's thesis, Università Commerciale Luigi Bocconi.
- Commission européenne (2017a) Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025, COM (2017) 2025 du 1<sup>er</sup> mars 2017.
- Commission européenne (2017b) Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, COM (2017) 206 du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017c) Commission Recommendation of 26 April 2017 on the European Pillar of Social Rights, C(2017) 2600 final du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017d) Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, COM (2017) 291 du 31 mai 2017.
- Commission européenne (2018) Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, COM (2018) 130 final du 13 mars 2018.
- Fransen L., del Bufalo G. et Reviglio E. (2018) Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe, Discussion Paper 074, janvier. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp074\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp074_en.pdf)
- Friends of Europe (2015) Unequal Europe. Recommendations for a more caring EU. Final report of the High-level group on 'Social Union', Bruxelles, Friends of Europe. <https://www.friendsofeurope.org/sites/default/files/media/uploads/2015/02/Social-Report-2015-FINAL-WEB.pdf>
- Gough I. (2011) Climate Change and Public Policy Futures, Londres, British Academy.
- Hemerijck A. (2013) Changing Welfare States, Oxford, Oxford University Press.
- Juncker J.-C. (2017) L'état de l'Union en 2017, par Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, 13 septembre 2017. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_fr.pdf).
- Leibfried S. (2015) Social Policy: Left to the Judges and the Markets?, in Wallace H., Pollack M.A. et Young A. R. (dir.) Policy-Making in the European Union, Seventh edition, Oxford, Oxford University Press, 263-292.
- Méda D. (2013) La Mystique de la Croissance, Paris, Flammarion.
- Nations Unies (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Seventieth session, Agenda items 15 and 116.
- Rosamond B. (2016) Brexit and the Problem of European Disintegration, Journal of Contemporary European Research, 12 (4). <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/807>
- Sabato S. et Vanhercke B. (2017) Le socle européen des droits sociaux : d'une première ébauche à une Recommandation de la Commission européenne in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 77-103.

- Sabato S., Ghailani D., Peña-Casas R., Spasova S., Corti F. et Vanhercke B. (2018) Implementing the European Pillar of Social Rights: what is needed to guarantee a positive social impact, Bruxelles, Comité économique et social. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-18-612-en-n.pdf>
- Sabato S. et Verschaegen G. (2016) The usage of EU resources in local social innovation, ImPROvE Working Paper, 16/03, Anvers, Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp, février. [http://improve-research.eu/?page\\_id=37](http://improve-research.eu/?page_id=37)
- 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.
- Telò M. (2017) Présent et futur de l'Union européenne entre urgence démocratique et intégration différenciée, in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 15-32.
- The Guardian (2018) The EU needs a stability and wellbeing pact, not more growth, 16 septembre. <https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/16/the-eu-needs-a-stability-and-wellbeing-pact-not-more-growth>
- Vandenbroucke F. (2013) A European Social Union: a political necessity and an urgent research programme, Progressive Economy Journal, 1<sup>st</sup> issue, novembre, 45-49.
- Vandenbroucke F., Diris R. et Verbist G. (2013) Excessive Social Imbalances and the Performance of Welfare States in the EU, KULeuven, Euroforum, avril.
- Vandenbroucke F. avec Vanhercke B. (2014) A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union', Bruxelles, Friends of Europe. [https://pure.uva.nl/ws/files/2554065/161167\\_475562.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2554065/161167_475562.pdf).
- Vanhercke B. (2016) Inside the Social Open Method of Coordination: the Hard Politics of 'Soft' Governance, Doctoral thesis, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), University of Amsterdam. <http://dare.uva.nl/search?metis.record.id=525946>
- Vesan P. et Corti F. (2018) New tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament, Journal Common Market Studies, à paraître.
- 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, 25(2), 149-174. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2017.1363269>

Tous les liens ont été vérifiés le 29.10.2018.