

# Chapitre 1

## Après les élections européennes et la première vague de Covid-19 : les perspectives de la politique sociale de l'UE

Karen M. Anderson et Elke Heins<sup>1</sup>

### Introduction

Le nouveau Parlement européen et la nouvelle Commission européenne sont entrés en fonction respectivement en juillet et en décembre 2019, dans un contexte de départ imminent du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) et de défis à plus long terme posés par les changements climatique, technologique et démographique. Dirigée par Ursula von der Leyen, la nouvelle Commission a annoncé des plans ambitieux pour les cinq prochaines années, fondés sur six grandes orientations politiques : a) un « pacte vert » européen (« Green Deal »); b) une économie au service des personnes; c) une Europe adaptée à l'ère numérique; d) la protection de notre mode de vie européen; e) une Europe plus forte sur la scène internationale; et f) un nouvel élan pour la démocratie européenne (von der Leyen 2019 : 4).

Une série de propositions législatives, de communications et de stratégies ont été présentées au cours du premier semestre 2020 pour mettre en œuvre ces six grandes stratégies, qui succèdent à la stratégie Europe 2020 de « croissance intelligente, durable et inclusive » et ses sept initiatives phares lancées il y a dix ans (Commission européenne 2010). La transition vers une « Europe équitable, neutre pour le climat et numérique » était particulièrement importante dans le programme de travail initial de la nouvelle Commission publié en janvier 2020 (Commission européenne 2020d).

L'épidémie de Covid-19 qui s'est propagée en Europe à partir de janvier 2020 a rapidement compliqué ces plans ambitieux. La Commission et le Parlement sont confrontés à des défis considérables en raison d'une part, de la rapidité et de la gravité du ralentissement économique causé par les mesures de confinement et d'autre part, de la contraction du budget de l'UE dû au départ du Royaume-Uni prévu le 31 janvier 2020. La pandémie a également rendu urgente une réponse européenne coordonnée aux défis que pose la Covid-19 en termes économique et de santé publique (voir Brooks *et al.*, ce volume). Une avancée importante a été réalisée en juillet 2020 lorsque le Conseil européen a adopté un compromis âprement négocié concernant le plan de relance européen proposé par la Commission à la fin du mois de mai. Dans son programme de travail ajusté pour 2020 adopté en mai, la Commission (2020a) a confirmé sa détermination à respecter les engagements pris dans le programme de travail de janvier. Elle a cependant modifié le calendrier de certaines des actions proposées afin de donner la priorité à celles qui sont

---

1. Les autrices sont placées en ordre alphabétique et ont contribué à parts égales au chapitre. Elles souhaitent remercier les éditeurs ainsi que l'évaluateur externe anonyme pour leurs commentaires constructifs sur les versions antérieures de ce chapitre. La clause de non-responsabilité habituelle s'applique.

nécessaires pour stimuler la relance de l'Europe dans le sillage de la crise de la Covid-19. Il est important de noter que la Commission reste attachée à ses deux initiatives phares, le « Green Deal » européen et la stratégie numérique, considérées comme essentielles pour construire « une Europe plus résiliente, durable et équitable » (*ibid.* : 2).

Ce chapitre analyse si l'élection d'un nouveau Parlement européen en 2019 et la nomination de la Commission von der Leyen impliquent un tournant important pour l'Europe sociale, notamment dans le contexte de la pandémie de Covid-19 et de ses conséquences économiques. Comme nous le montrerons, l'agenda social et de l'emploi de la nouvelle Commission s'appuie, en partie, sur des initiatives clés introduites sous la précédente Commission, telles que le socle européen des droits sociaux (SEDS), mais s'écarte également, à de nombreux égards, de la voie tracée par la Commission Juncker. Plus important encore, le changement climatique est passé au premier plan en 2019, notamment en raison du succès des partis verts aux élections européennes (voir section 1), mais aussi d'un changement générationnel marqué par l'acceptation généralisée de l'existence d'une urgence climatique. Ce nouvel accent mis sur le climat — ainsi que la numérisation — a des implications importantes pour la dimension sociale de l'Europe, car il marque une conception plus large de la protection sociale (voir Laurent, ce volume) et une ouverture potentielle à un renforcement de l'engagement de l'UE dans le domaine social.

En lien avec des recherches récentes, notre analyse met l'accent sur le rôle des élections européennes et de la politique partisane ainsi que sur le rôle de la Commission en tant qu'entrepreneur politique dans l'orientation que prendra l'Europe sociale. Nous remettons en question les affirmations récentes qui proclament la « fin de l'Europe sociale » (Graziano et Hartlapp 2019) ou qui soulignent l'orientation libérale de la Commission en matière de politiques sociales et d'emploi (Crespy et Schmidt 2017). Nous défendons l'idée que la majorité pro-européenne au Parlement européen ainsi que la composition partisane et la proactivité de la Commission offrent la possibilité de préparer de nouveaux projets en matière de politique sociale par le biais, à la fois, de la coordination douce et de la législation à l'aune d'une série d'objectifs sociaux plus généraux.

Le reste de ce chapitre est structuré comme suit : la section 1 examine l'impact des élections européennes de 2019 et de la nomination de la nouvelle Commission sur la politique sociale et d'emploi, en tenant compte des divergences qui prévalent parmi les principaux acteurs. La section 2 analyse la politique sociale européenne dans le cadre de l'intégration du SEDS dans le Semestre européen et de l'apparition de la pandémie de Covid-19. La section 3 examine les principales propositions et initiatives lancées en 2019 et au premier semestre 2020 et prend en considération les aspects sujets à controverse entre les acteurs concernés. La section 4 analyse si le nouveau programme de travail de la Commission et sa conception de la collaboration avec le Parlement européen et le Conseil européen constituent un tournant dans le développement de la dimension sociale européenne.

## **1. Établir l'agenda : les élections européennes de 2019 et la nouvelle Commission von der Leyen**

### 1.1 Les résultats des élections européennes

Les élections du Parlement européen se sont déroulées entre le 23 et le 26 mai 2019. Outre le fait qu'elles ont été éclipsées par le Brexit, ces élections ont été historiques à deux égards. Premièrement, la participation électorale était assez élevée (50,3 %, une participation en hausse pour la toute première fois), témoignant de l'intérêt accru des Européens pour les affaires européennes, l'avenir du projet européen et l'estompement du caractère « de seconde zone » des élections européennes (Galpin et Trenz 2019). Deuxièmement, les élections de 2019 ont mis fin à la domination des deux principaux groupes centristes : depuis 1979, la somme des sièges du Parti populaire européen (PPE) de centre-droit et de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) de centre-gauche suffisait à obtenir la majorité absolue au Parlement européen, leur permettant de contrôler l'agenda du Parlement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Ils disposent désormais de 335 sièges (PPE : 187 ; S&D : 148) dans un Parlement réduit à 705 sièges le 31 janvier 2020, après le Brexit. Le groupe libéral pro-européen Renew Europe (RE) détient 97 sièges, tandis que le groupe des Conservateurs et réformistes européens (CRE), formé en 2009, reste un groupe plus eurosceptique, à droite du PPE (62 sièges). Ce sont en particulier les Verts (67 sièges) et les populistes d'extrême droite (regroupés au sein du groupe Identité et démocratie) qui ont capté les voix des partis centristes. Bien qu'ils n'aient pas réalisé les résultats annoncés par certains instituts de sondage, ces derniers ont néanmoins augmenté leur part dans le total des sièges du Parlement, passant d'environ 20 à 25 % (76 sièges). Quant à l'extrême gauche, elle est représentée par le groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) avec un peu plus de 5 % (40 sièges), soit le plus petit des groupes politiques du Parlement européen. Enfin, les 27 sièges restants ne sont pas liés à un groupe politique (Parlement européen 2020).

Ferrera (2017) suggère que plusieurs axes de conflit pourraient ralentir les progrès de l'Europe sociale : tout d'abord, les clivages traditionnels entre gauche et droite quant aux priorités respectives visant à « créer le marché » ou à « corriger le marché », ensuite un clivage entre les pro-intégrationnistes, qui sont favorables à une ingérence contraignante de l'UE dans le fonctionnement des États-providence et les marchés nationaux du travail, et les anti-intégrationnistes, défendant la souveraineté nationale en matière sociale. Un troisième axe de tension, auparavant latent, mais devenu de plus en plus manifeste depuis la crise de la dette souveraine, est apparu entre pays « créanciers » et « débiteurs ». Une quatrième ligne de fracture est liée à la libre circulation, à l'accès aux droits sociaux nationaux et au « dumping social ». Si le troisième clivage distingue globalement les États membres du Nord et du Sud, le quatrième est lié à l'élargissement à l'Est, séparant territorialement les régimes à « hauts salaires/hauts prestations » des anciens États membres (occidentaux) des régimes à « bas salaires/basses prestations » des nouveaux États membres (orientaux). Des recherches empiriques sur le vote au Parlement européen ont confirmé que les anciennes lignes de conflit « gauche-droite » et « pro ou anti poursuite de l'intégration européenne » restent importantes et que

les nouvelles tensions entre pays « créanciers » et « débiteurs » et, dans une moindre mesure, entre les États à « hauts salaires/hautes prestations » et à « bas salaires/basses prestations » expliquent le soutien et le rejet de l'adoption du SEDS (Vesan et Corti 2019).

Ces clivages se reflètent pleinement dans les résultats des élections européennes de 2019. Si le clivage gauche-droite reste important (même s'il l'est moins qu'auparavant), il interagit désormais avec un clivage pro-Europe/anti-Europe. S'il existe toujours une majorité pro-UE au Parlement européen, le déclin des deux principaux groupes (PPE et S&D) signifie qu'il est plus polarisé dû au cordon sanitaire autour des groupes de droite radicale eurosceptiques. Ces facteurs centripètes entravent la capacité du Parlement à construire des coalitions stables et diminuent, dès lors, son efficacité dans les négociations interinstitutionnelles (Ripoll Servent 2019). On peut s'attendre à ce que cette situation entraîne de l'incertitude en matière de progrès pour la politique sociale puisque le soutien de députés européens plus favorables aux intérêts des entreprises au sein du PPE et de RE sera nécessaire. Les divergences autour des inégalités socio-économiques se sont également complexifiées en raison du clivage, plus récent, autour de la durabilité écologique. Si le centre-droit et le centre-gauche soutiennent largement l'« écologisation » de l'économie, le PPE et le S&D sont très divisés sur ce qu'elle signifie et sur la manière d'y parvenir, notamment en ce qui concerne le coûteux financement de la transition de l'UE vers une économie neutre pour le climat.

Cette complexification rendra difficile, pour le Parlement européen, de répondre à l'importance croissante de la politique sociale pour les partis politiques. Une comparaison des programmes électoraux des groupes politiques en 2014 et 2019 montre que la dimension sociale a gagné en importance, avec un soutien plus marqué aux politiques visant la « correction du marché » qu'à celles visant la « création du marché ». Bien que l'emploi ait constitué une question clé lors de ces deux élections, une attention plus spécifique a été accordée à la politique sociale en 2019 notamment en ce qui concerne le SEDS en comparaison aux déclarations normatives et plus générales sur la dimension sociale qui prévalaient en 2014 (Pagano et Regazzoni 2019).

Lorsque le nouveau Parlement a commencé ses travaux, le Conseil européen a adopté (en juin 2019) un nouvel agenda stratégique 2019-2024 afin de structurer ses activités au cours des cinq années à venir (Conseil européen 2019). Celui-ci s'appuie sur une participation citoyenne sans précédent grâce à de nouveaux formats de consultation tels que les 1.800 débats citoyens auxquels des centaines de milliers d'Européens ont participé (Commission européenne 2020g). L'agenda définit quatre priorités, dont les deuxième et troisième constituent des pierres angulaires de la politique sociale : « mettre en place une base économique solide et dynamique » et « construire une Europe neutre pour le climat, verte, équitable et sociale » ; les deux autres priorités sont la protection des citoyens et des libertés et la promotion des intérêts et des valeurs de l'Europe sur la scène mondiale (Conseil européen 2019). Les slogans utilisés semblent globalement similaires à ceux de la précédente stratégie du Conseil européen (Conseil européen de 2014). Parmi les cinq grands principes généraux définis dans le document, les trois premiers sont : « des économies plus robustes et créant davantage d'emplois ; des sociétés à même de donner à tous les citoyens les moyens de réaliser leurs aspirations

et d'assurer leur protection ; un avenir énergétique et climatique sûr ». Rédigée au sortir de la Grande récession et de la crise de la dette souveraine, la stratégie de 2014 était imprégnée de la volonté de retrouver la croissance économique. Les principaux aspects évoqués sous l'intitulé « Une Union qui protège et donne les moyens d'agir » étaient fortement orientés vers des mesures axées sur l'offre, telles que le développement des compétences et l'investissement dans le capital humain. Il existe toutefois des différences notables entre les deux stratégies. Dans l'ancienne, la politique énergétique était principalement abordée sous l'angle de l'accessibilité financière et de la sécurité, la question de la durabilité n'intervenant qu'à la troisième place. Dans la stratégie de 2019, le terme « Europe sociale » occupe une place relativement importante, de même que les termes « neutre pour le climat », « vert », et « équitable ». L'Agenda stratégique 2019 souligne l'importance d'allouer des ressources à la transformation numérique, aux compétences et à l'éducation pour favoriser la croissance économique future. Le nouvel accent mis sur une Europe neutre en carbone et socialement juste est significatif : la politique climatique est explicitement liée à la politique sociale, soulignant que le fardeau d'une transition verte doit être équitablement réparti. La mise en œuvre du SEDS au niveau de l'UE et des États membres est considérée comme un facteur clé pour y parvenir (Conseil européen 2019a : 5).

## 1.2 La nomination de la nouvelle Commission européenne

La désignation d'Ursula von der Leyen (PPE) comme présidente de la Commission en 2019 a fait l'objet de quelques controverses qui ont affecté les négociations relatives au nouveau collège de Commissaires. Von der Leyen est apparue comme une candidate de compromis parce que le Conseil européen n'a pas soutenu le *Spitzenkandidat* du plus grand groupe politique, Manfred Weber<sup>2</sup>. Afin d'obtenir l'approbation du Parlement européen, elle a établi un programme détaillant ses priorités politiques. Elle a notamment exprimé sa volonté de construire une relation spéciale avec le Parlement européen, en soutenant un droit d'initiative pour le Parlement (Commission européenne 2020d). Le Parlement, pour sa part, a fait preuve d'intransigeance en rejetant trois des Commissaires désignés dans le cadre de son processus d'examen, retardant ainsi d'un mois l'entrée en fonction de la nouvelle Commission. Avec le soutien du Conseil et du Parlement, la Commission von der Leyen a finalement pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> décembre 2019 et publié son premier programme de travail le 29 janvier 2020 (Commission européenne 2020d).

La première des ambitions de cette nouvelle Commission est le Green Deal européen. La Commission von der Leyen entend faire de l'Europe le premier continent neutre en carbone d'ici 2050 et y parvenir grâce à une « transition juste » qui concilie la justice climatique avec un rôle renouvelé et renforcé de l'UE en matière de politiques sociales et, en ce compris, de protection sociale. Un plan d'investissement pour une Europe durable et un « Mécanisme pour une transition juste » soutiendront les régions et les travailleurs les plus touchés par les coûts économiques et sociaux engendrés par les changements

---

2. Le processus de *Spitzenkandidat* a été introduit en 2014 par le Parlement européen et a abouti à l'élection de Jean-Claude Juncker (PPE) au poste de président de la Commission.

dont l'industrie européenne a besoin pour atteindre les objectifs ambitieux en matière de climat. Par exemple, les travailleurs des secteurs à forte intensité de carbone auront accès à des programmes de reconversion afin de leur faciliter l'accès vers de nouveaux secteurs économiques (Commission européenne 2020b; Laurent, ce volume). Le programme de travail promet également d'aligner l'élaboration des politiques de l'UE sur les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies qui devraient guider le travail de la Commission dans tous les domaines politiques et être intégrés dans le Semestre européen (voir Sabato et Mandelli, ce volume).

L'objectif d'« une Europe adaptée à l'ère numérique » a gagné en importance depuis l'annonce des six grandes orientations de von der Leyen en 2019 (voir ci-dessus). Du point de vue de la politique sociale, il est important de noter que cela inclut l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de l'économie de plateforme, notamment en ce qui concerne leur statut, leur accès à la protection sociale, leur représentation et leur pouvoir de négociation collective (Commission européenne 2020d : 4).

L'agenda de Von der Leyen met également l'accent sur une économie sociale de marché axée sur l'emploi (« Une économie au service des personnes »). La Commission a lancé un processus de consultation au début de l'année 2020 (qui s'est achevé le 30 novembre 2020) concernant l'implémentation du SEDS en vue de présenter un plan d'action en 2021 (Commission européenne 2020b). La proposition d'un système européen de réassurance des allocations de chômage, la mise en œuvre complète de la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la création d'une « Garantie européenne pour l'enfance » et le renforcement de la « Garantie européenne pour la jeunesse » en constituent des éléments importants (Commission européenne 2020e). Dans le même temps, la nouvelle « Stratégie en faveur de l'égalité hommes-femmes » pour la période 2020-2025 vise à lutter contre les inégalités en matière de marché du travail, de retraite, de rémunération et de soins ainsi qu'à atteindre un meilleur équilibre des genres en politique et dans les processus de décision (voir Rubery et Tavora, ce volume). L'un des premiers effets de cette Stratégie sera la proposition, par la Commission, de mesures contraignantes en matière de transparence des salaires d'ici la fin de l'année 2020 (Commission européenne 2020c). La Commission devrait également proposer « un instrument juridique destiné à garantir que tous les travailleurs au sein de l'Union soient protégés par un salaire minimum équitable », en consultation avec les partenaires sociaux et toutes les parties prenantes (Commission européenne 2020d : 5; voir Peña-Casas et Ghailani, ce volume). Le renforcement du dialogue social constitue un autre objectif important (Commission européenne 2020b).

Von der Leyen (2019) souligne l'importance d'une coopération plus étroite entre les institutions européennes. Son programme de travail est, en effet, largement influencé par les principales priorités de l'agenda stratégique du Conseil européen pour 2019-2024 [telles qu'exposées dans Conseil européen (2019) et dans les demandes du Parlement européen; la garantie pour l'enfance a par exemple été suggérée pour la première fois par le Parlement en 2015 (Parlement européen 2015)]. La Commission européenne et le Parlement ont également annoncé le renforcement de la démocratie participative par le biais d'une « Conférence sur l'avenir de l'Europe » afin de permettre aux citoyens de donner leur avis sur la manière dont l'Union devrait être gérée et les

résultats qu'elle devrait atteindre. Cette conférence vise à rassembler des personnes de toute l'UE ainsi que des représentants de la société civile, des États membres et des institutions européennes. Initialement prévue en 2020, la conférence a été reportée jusqu'à ce que les conditions épidémiologiques permettent ce type d'activité (Conseil européen 2020).

Par ailleurs, la Commission von der Leyen rompt avec le passé en nommant trois vice-présidents exécutifs (*Executive Vice-President* – EVP) et cinq vice-présidents (VP) pour gérer les travaux de la Commission sur les priorités thématiques. La sélection et les rôles des trois EVP apparaissent comme une tentative de construire une large coalition au sein de la Commission en faveur d'une forte protection sociale (au sens large) et de marchés du travail robustes. Frans Timmermans, social-démocrate, est l'EVP en charge du Green Deal; Margarete Vestager, sociale-libérale, est l'EVP à la numérisation; et Valdis Dombrovskis, libéral-conservateur, est l'EVP en charge d'«une économie au service des personnes». Tous trois sont originaires de petits États membres, récents ou anciens.

Nicolas Schmit (S&D, Luxembourg) a été nommé Commissaire à l'Emploi et aux droits sociaux<sup>3</sup>, sous la supervision de l'EVP en charge d'«une économie au service des personnes». La lettre de mission de von der Leyen à Schmit est largement conforme aux priorités définies dans son agenda : elle lui confie la tâche d'atteindre les objectifs de politique sociale du programme de travail de la Commission. Elle souligne l'importance de l'emploi en tant que source de bien-être, tant en termes de salaires décents et équitables que d'accès à la formation et à l'éducation pour les personnes éloigné du marché du travail.

La mise en place de trois EVP et de cinq VP en charge de sujets spécifiques laisse penser que von der Leyen a l'intention de renforcer le rôle et l'influence de la Commission dans les relations interinstitutionnelles. L'introduction de l'appellation «EVP» pour les commissaires responsables de l'action climatique (Timmermans), du commerce (Dombrovskis) et de la concurrence (Vestager) et l'augmentation du nombre de VP (passant de quatre à cinq) renforce le leadership sur les priorités thématiques. Les spécialistes s'accordent à dire que l'influence de la Commission a quelque peu diminué durant l'ère post-Maastricht en raison de l'activisme croissant du Parlement européen et de la création d'autres agences européennes telles que l'Agence des droits fondamentaux de l'UE et l'Autorité européenne de sécurité des aliments (voir Schimmelfennig 2015). Si l'intégration de la politique sociale dans les différentes Directions générales offre la possibilité de rehausser le statut de la politique sociale, le risque de voir les préoccupations économiques l'emporter à nouveau sur les objectifs sociaux est grand.

---

3. Initialement, le Commissaire n'était chargé que de l'«Emploi», ce qui aurait signifié qu'aucun Commissaire n'avait de mandat «social» dans son titre. Suite à la pression des membres S&D du Parlement européen et des syndicats, ce titre a été modifié. En outre, le libellé controversé du poste de vice-président chargé de la «Protection de notre mode de vie européen» a été transformé en «Promotion de notre mode de vie européen» en novembre 2019.

### 1.3 Les présidences roumaine, finlandaise et croate du Conseil de l'UE

Le programme de 18 mois du « trio » des présidences roumaine, finlandaise et croate du Conseil de l'UE (Conseil européen 2018) s'est déroulé dans un contexte marqué par le Brexit, les élections européennes, la désignation de von der Leyen comme présidente de la Commission et la pandémie de Covid-19. Bien que le programme du trio n'ait même pas fait mention du SEDS (voir aussi Vanhercke 2020), des progrès notables ont néanmoins été réalisés dans le domaine des affaires sociales. La présidence roumaine (premier semestre 2019) a principalement mis l'accent sur les thèmes de la convergence et de la cohésion économique, sociale et territoriale, avec un travail législatif important avec, notamment, la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et la création de l'Autorité européenne du travail (AET) (voir ci-dessous; Présidence roumaine du Conseil de l'UE 2019).

Les priorités de la présidence finlandaise (deuxième semestre 2019) comprenaient des initiatives visant à promouvoir une UE compétitive et socialement inclusive et à faire de l'UE un leader dans le domaine de l'action climatique. L'accent a été mis sur le concept d'« économie du bien-être » qui, contrairement à l'agenda vert, ne semble pas avoir pris de l'ampleur au niveau de l'UE. En matière de législation, la présidence finlandaise a donné la priorité aux négociations sur la directive relative à l'égalité de traitement et à la révision du règlement de coordination de la sécurité sociale (Présidence finlandaise du Conseil de l'UE 2019). Elle n'a, cependant, pas réussi à obtenir un accord sur cette dernière (voir section 3.2).

La présidence croate (premier semestre 2020) a tenu compte du nouveau programme de travail de la Commission et s'est concentrée sur la réalisation d'un accord concernant le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour 2021-2027 et pour lequel aucun compromis n'avait été trouvé sous les deux présidences précédentes (Présidence croate du Conseil de l'Union européenne 2020). Les négociations sur le CFP ont été controversées en raison de l'opposition des États membres du Nord (principalement les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Danemark, également connus sous le nom des *Frugal Four*<sup>4</sup>) à une augmentation significative du budget de l'UE (voir également Myant, ce volume).

Bien que le budget de l'UE soit relativement faible (environ 1% du PIB de l'UE), les ambitions croissantes de la Commission (et du Parlement) et les coûts accrus des efforts de l'UE liés, entre autres, à l'immigration et à la défense ont exercé une pression en vue d'augmenter le budget à environ 1,11% pour sept ans. En outre, le départ du Royaume-Uni de l'UE laisse un vide dans le budget de l'UE d'environ 10 à 15 milliards d'euros, provoquant des différends sur la manière de le combler. Les contributeurs nets craignent de devoir payer davantage, tandis que les bénéficiaires nets s'opposent à des réductions dans les programmes de l'UE dont ils bénéficient (tels que les fonds de cohésion). Le Conseil de février 2020 n'est pas parvenu à un accord de compromis concernant un CFP à hauteur de 1,07% du PIB de l'UE.

---

4. « Les quatre frugaux ».



Finalement, le Conseil européen extraordinaire de juillet 2020 est parvenu à trouver un accord sur le budget 2021-2027, mais les budgets des politiques phares ont été considérablement rabetés dans l'accord final. Par exemple, pour aboutir à un compromis, le budget total du Fonds pour une transition juste a été réduit de 40 à 17,5 milliards d'euros sous la pression des *Frugal Four* (Morgan 2020).

La présidence croate a été fortement éclipsée par l'apparition de la Covid-19 en Europe au début de l'année 2020. Depuis lors, la pandémie a accaparé l'attention des institutions de l'UE ayant pour conséquence de retarder, une fois encore, les avancées sur le CFP. La présidente de la Commission a tenté de sortir de l'impasse concernant l'assistance financière aux États membres les plus touchés par la crise de la Covid-19 (principalement en Europe du Sud) en proposant d'intégrer un fonds de relance Covid-19 dans le CFP (voir ci-dessous et Myant, ce volume). Dans l'ensemble, les trois présidences du Conseil n'auront pas marqué la dimension sociale de l'UE et l'agenda aura été principalement déterminé par la Commission et le Conseil européen.

## **2. La politique sociale au cours du Semestre européen et dans le cadre de la Covid-19**

### 2.1 Mise en œuvre du socle européen des droits sociaux

Adopté sous la forme d'une déclaration solennelle des institutions de l'UE en novembre 2017, le SEDS a donné à la politique sociale européenne une base solide. Toute nouvelle avancée de la dimension sociale de l'UE dépend de la mise en œuvre du SEDS. Il est important de noter que celui-ci — qui constituait l'une des principales ambitions politiques de Juncker — a été pleinement soutenu par la nouvelle présidente de la Commission. Il est révélateur que la lettre de mission de von der Leyen au Commissaire Schmit, fin 2019, le chargeait d'élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre le SEDS, indiquant que cela ne s'était pas produit auparavant (Tricart 2020). En dépit de sa formulation basée sur les droits, la mise en œuvre du SEDS repose principalement sur la méthode ouverte de coordination (MOC) et ses mécanismes de *soft law* (benchmarking et recommandations) en raison de la règle de subsidiarité qui prévaut pour les politiques sociales et d'emploi en général. Les exceptions à cette règle sont les principes d'égalité entre hommes et femmes et d'égalité des chances ainsi que la plupart des principes relatifs aux « conditions de travail équitables » du SEDS, car ils sont régis par des normes juridiques de niveau européen.

Malgré les critiques sur l'efficacité de la MOC, ses outils d'apprentissage et de benchmarking ont été renforcés au fil des ans et sont désormais les principaux instruments de mise en œuvre du SEDS. Les Comités de l'emploi et de la protection sociale soutiennent fortement la MOC car elle constitue un outil de convergence vers le haut. L'intégration du SEDS dans le Semestre européen lui donne également un certain poids par le biais du processus d'examen des programmes nationaux de réforme et de stabilité/convergence. L'un des premiers résultats tangibles du SEDS a consisté en la mise en œuvre d'une recommandation du Conseil de 2019 sur l'accès à la protection sociale (Vanhercke 2020 ; voir également la section 3). Il est toutefois à noter que

les nouvelles directives ou autres mesures dans ces domaines font souvent peser des coûts considérables sur les États membres ou dépendent des partenaires sociaux et ne conduisent donc pas nécessairement à une convergence sociale par le haut (de la Porte, à paraître).

Le programme de travail de la Commission engage également l'UE à intégrer les ODD des Nations Unies dans le Semestre européen. Il est espéré que cela permettra d'aligner les politiques économiques et de l'emploi sur les ODD ainsi que sur les objectifs du Green Deal européen via un monitoring des progrès et l'assurance d'une plus grande coordination des efforts des États membres (voir Sabato et Mandelli, ce volume, pour une évaluation des progrès réalisés dans ces domaines).

Le programme de travail de la Commission comportait également la mise en place d'une Garantie européenne pour l'enfance d'ici 2021, assurant l'accès aux droits fondamentaux de chaque enfant menacé d'exclusion sociale. Une analyse récente de l'importance accordée à la pauvreté et aux droits des enfants a montré que leur bien-être n'est pas suffisamment pris en compte dans le cadre du Semestre européen (Eurochild 2019). Une Garantie pour l'enfance serait également en accord avec l'engagement de l'UE à respecter les ODD, comme, par exemple, celui de mettre fin à la pauvreté (des enfants).

Enfin, le programme de travail énonçait l'intention de la Commission de présenter une proposition pour un système européen de réassurance des allocations de chômage (EUBRS – *European Unemployment Benefit Reinsurance Scheme*) au quatrième trimestre 2020. Se félicitant de cette initiative, la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen a également demandé une analyse de la nécessité d'introduire des normes minimales pour les systèmes d'assurance chômage dans les États membres. Si un régime temporaire d'aide à la réduction des risques de chômage dans les situations d'urgence (SURE – *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) a été mis en place en réponse à la Covid-19 (voir ci-dessous et Myant, ce volume), la création d'un futur EUBRS permanent n'est pas exclue.

## 2.2 Implication des partenaires sociaux dans le Semestre

Si les partenaires sociaux, en particulier les syndicats, soutiennent généralement le SEDS, il existe une crainte que certaines initiatives législatives ne sapent les négociations collectives au niveau des États membres (de la Porte 2019). Compte tenu des sensibilités concernant les systèmes nationaux de négociation collective, l'une des initiatives récentes les plus importantes, qui a assuré la contribution des partenaires sociaux, a été la résolution du Parlement européen d'octobre 2019 visant à proposer un instrument juridique pour garantir des salaires minimums équitables pour tous les travailleurs de l'UE. En janvier 2020, la Commission a lancé la première des deux phases de consultation avec les partenaires sociaux sur cette question, la deuxième phase commençant en juin 2020 (voir Peña-Casas et Ghailani, ce volume).

Malgré une diminution de leurs ressources organisationnelles et politiques, les partenaires sociaux — en particulier, les syndicats — jouent un rôle important dans une démocratie fonctionnelle en offrant une légitimité d'entrée, de sortie et de débit (Schmidt 2013)<sup>5</sup>. Ce rôle est crucial en période de crise et de montée de l'eurosepticisme. La Commission Juncker (2015-2019) a tenté de relancer le dialogue social européen suite au déclin des relations entre les partenaires sociaux dans le sillage de la crise de la zone euro. Le succès de cette relance est cependant sujet à caution : du côté de la Commission, le dialogue social a été réduit à une forme de concertation sociale, et il est devenu plus difficile de transposer les résultats des négociations collectives européennes dans la législation. Le dialogue social bipartite a également été entravé par le refus des organisations patronales de s'engager dans des accords contraignants au niveau européen (Tricart 2020).

L'intégration des objectifs sociaux par le biais du SEDS dans le cycle du Semestre européen fournit néanmoins un cadre propice à une plus grande implication des partenaires sociaux dans la conception et la mise en œuvre de la politique sociale et économique. Des recherches récentes sur l'implication des syndicats dans le Semestre européen ont révélé que leur influence sur la prise de décision liée au Semestre est encore mitigée, et que leur influence sur les programmes nationaux de réforme (PNR) est perçue par les syndicats eux-mêmes comme faible ou absente dans la plupart des pays examinés. Leur influence sur les résultats des processus nationaux de réforme est liée au pouvoir institutionnel, juridique et politique des syndicats nationaux (Sabato 2020).

Une étape importante a été franchie en juin 2020 avec l'accord-cadre des partenaires sociaux sur la numérisation qui lie le social à l'agenda numérique. S'appuyant sur le mandat exprimé dans les lettres de mission adressées au Commissaire Schmit et à la Vice-présidente de la Commission européenne pour « Une Europe adaptée à l'ère numérique », Margarete Vestager, la Commission européenne a lancé un processus de consultation pour s'assurer que les conditions de travail peuvent être améliorées par des conventions collectives, non seulement pour les employés mais aussi pour les indépendants vulnérables, en particulier les travailleurs de l'économie de plateforme. Cette démarche est motivée par le fait que les notions de « travailleur » et d'« indépendant » sont devenues floues dans l'économie numérique et sont donc susceptibles de créer des effets de distorsion de la concurrence au sein du marché unique. L'accord-cadre définit un processus conjoint qui peut être adapté aux systèmes nationaux de relations industrielles et permet les négociations aux niveaux sectoriels et des entreprises. Il permet également de monitorer les réponses à l'impact de la numérisation sur le lieu de travail, notamment en termes de compétences, d'organisation du travail et de conditions de travail (CEEP 2020).

---

5. La légitimité d'entrée se concentre sur « qui » prend les décisions et découle de l'implication des personnes gouvernées dans le processus décisionnel ; la légitimité de sortie se concentre sur le « quoi » de la prise de décision et découle de l'efficacité des réponses aux besoins ou aux préoccupations des principales parties prenantes ; la légitimité de débit se concentre sur le processus ou le « comment » de la prise de décision et découle de la transparence et de l'ouverture du processus d'élaboration des politiques (Schmidt 2013).

Bien que la multitude des clivages puisse empêcher des progrès significatifs sur le SEDS au cours de la période législative actuelle (voir section 1.1), la crise de la Covid-19 a donné un élan à un certain nombre d'initiatives qui soutiennent, au moins à court terme, l'idée d'« Europe sociale » en visant une « reprise socio-économique équitable ». Parmi les mesures plus concrètes en matière de politique sociale, nous pouvons citer un programme visant à atténuer les risques de chômage en cas d'urgence et un ensemble de mesures de soutien à l'emploi des jeunes, décrites plus en détail ci-dessous.

### 2.3 Plan de relance *Next Generation EU*

À la suite des différents plans de sauvetage économique au niveau des États membres et de la recherche prolongée d'une réponse commune, la Commission a proposé, fin mai 2020, un plan de relance « Next Generation EU » de 750 milliards d'euros et un budget européen accru de 1,1 milliard d'euros pour la période 2021-2027. Pour financer les investissements promis, la Commission pourra emprunter largement au nom des États membres sur les marchés financiers via l'émission d'obligations. Dans le contexte de la crise, les États membres ont également été aidés par l'utilisation de la clause de sauvegarde générale prévue par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui permet de déroger temporairement aux règles du PSC en matière de dette et de déficit. Ces mesures représentent une étape sans précédent dans la gestion des crises économiques au niveau de l'UE. Elles sont sensiblement différentes de la réponse de l'UE à la Grande récession de 2008-2009 et à la crise de la dette souveraine qui en a résulté. Le caractère keynésien des premières réponses à court terme des États membres visant à stimuler la demande avait rapidement été remplacé par des mesures d'austérité strictes sous la houlette de la Banque centrale européenne et de la Commission.

Aussi rapide et puissante que soit la réponse à la crise sanitaire en termes financiers, ces mesures d'urgence ne peuvent renforcer la dimension sociale européenne que si elles sont combinées avec une réglementation européenne et l'introduction de normes contraignantes.

### 2.4 Soutien temporaire pour atténuer les risques de chômage

Dans le sillage de la crise de la dette souveraine, l'idée a été de plus en plus souvent avancée qu'une union bancaire et des stabilisateurs budgétaires automatiques prenant la forme d'une assurance chômage centralisée sont nécessaires pour compléter l'Union économique et monétaire (UEM) et introduire un partage des risques entre les membres. Les propositions de réassurance des régimes nationaux d'allocations de chômage de la zone euro ont été formulées pour la première fois par la Commission européenne en 2017, et un débat académique intense s'est développé sur ce sujet ces dernières années. Toutefois, aucun progrès n'a été réalisé dans la mise en œuvre de ces suggestions politiques (Schmid 2019). En réponse à la pandémie de Covid-19 et à ses retombées économiques, une percée a toutefois été réalisée concernant un nouvel instrument appelé « Soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage dans une situation d'urgence » (SURE). Le SURE apportera une aide financière de l'UE

allant jusqu'à 100 milliards d'euros sous la forme de prêts accordés à des conditions favorables aux États membres qui mettent en place des programmes de chômage partiel et des mesures similaires pour préserver l'emploi (Commission européenne 2020f).

Bien qu'il s'agisse d'un outil important au niveau de l'UE et qu'il introduise une certaine mise en commun des risques au sein de l'UEM, il ne faut pas confondre cette initiative avec un véritable régime européen d'assurance chômage qui offrirait des prestations auxquelles chacun peut prétendre. SURE est un instrument qui apporte un soutien financier supplémentaire aux États membres dans lesquels les employeurs doivent se séparer temporairement des travailleurs ou réduire considérablement le temps de travail en raison de la pandémie. Reste à voir s'il s'avèrera constituer plus qu'un mécanisme d'urgence temporaire et s'il pourra être transformé en un outil susceptible de générer une solidarité intra-européenne. Une étude expérimentale a révélé que l'opinion publique est divisée, à la fois, selon le clivage gauche-droite et selon les opinions sur l'intégration européenne en ce qui concerne d'hypothétiques régimes européens d'assurance chômage. La redistribution transfrontalière est une question particulièrement polarisante, qui suscite un fort soutien des pro-européens de gauche et une forte opposition des eurosceptiques de droite (Kuhn *et al.* 2020).

## 2.5 Garantie pour la jeunesse

Introduite en 2013 sous la Commission Barroso au plus fort de la précédente crise du chômage des jeunes, la Garantie pour la jeunesse engage tous les États membres à veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans reçoivent une offre d'emploi, de formation continue, d'apprentissage ou de stage de bonne qualité dans un délai de quatre mois après avoir quitté l'enseignement ou être devenus chômeurs. À cette fin, un soutien financier a été mis à disposition sous la forme de l'Initiative pour l'emploi des jeunes et d'un financement réservé du Fonds social européen, qui doit être complété par les États membres. Après un démarrage lent, la Garantie pour la jeunesse est devenue une politique bien établie, mise en œuvre dans toute l'UE. En 2017, la Garantie pour la jeunesse a été liée au SEDS (Andor et Vesely 2018; Commission européenne 2020e). Des inquiétudes subsistent quant à la mesure dans laquelle elle a atteint les jeunes vulnérables et aurait favorisé une augmentation du travail précaire. Si les syndicats ont été le moteur de l'introduction du système par le Commissaire aux Affaires sociales de l'époque, László Andor, la qualité de certaines offres d'emploi ou de formation a été mise en doute, ce qui a conduit les syndicats à demander d'être davantage impliqués dans le suivi et la conception future de la Garantie (Voet et Jarc 2020).

En réponse à la crise de la Covid-19 et à l'effet disproportionné du confinement sur les marchés du travail des jeunes, la Commission a adopté le 1<sup>er</sup> juillet 2020 un paquet de soutien à l'emploi des jeunes. Promettant de consacrer au moins 22 milliards d'euros<sup>6</sup> à des mesures en faveur de l'emploi des jeunes, la Commission a présenté une proposition de recommandation du Conseil visant à introduire « un pont vers l'emploi pour la

---

6. Les critiques font valoir que, pour être efficace, le programme — désormais étendu aux jeunes jusqu'à 29 ans — nécessiterait un budget d'environ 50 milliards d'euros (Voet et Jarc 2020).

prochaine génération » afin de redynamiser la Garantie pour la jeunesse (Commission européenne 2020e). La proposition reconnaît que les jeunes sont surreprésentés dans les emplois atypiques (comme le travail de plateforme) et qu'ils n'ont souvent pas accès à une protection sociale adéquate. En outre, les jeunes qui occupent des premiers emplois courent un risque relativement élevé de le perdre dû à l'automatisation. La transition vers la numérisation et l'écologisation de l'économie offrira toutefois de nouvelles opportunités aux jeunes disposant des compétences requises. La Garantie pour la jeunesse améliorée vise donc à aligner l'agenda de l'éducation, de la formation et des compétences professionnelles sur les agendas vert et numérique, ce qui pourrait créer des synergies positives.

### **3. Accords et revers en matière de politique sociale janvier 2019-juin 2020**

#### 3.1 Accords notables en matière de politique sociale

Les institutions européennes ont pu progresser dans plusieurs domaines au cours de l'année 2019 et du premier semestre 2020. Tout d'abord, la directive sur les conditions de travail transparentes et prévisibles a été adoptée le 13 juin 2019 à l'issue de négociations entre le Conseil et le Parlement européen. Cette directive trouve son origine dans une proposition de la Commission de décembre 2017 visant à réviser la directive 91/533/CEE (« directive sur les déclarations écrites ») qui donnait aux travailleurs le droit à des informations écrites sur les principaux aspects de leur relation de travail. La nouvelle directive résulte directement de la proclamation du SEDS. L'opposition de certains pays, dont l'Allemagne et la République tchèque, a ralenti les négociations (Fronteddu et Bouget 2020). La directive établit un ensemble de droits minimum pour les travailleurs, y compris la transparence et la prévisibilité en matière de rémunération, de congés payés, de temps de travail et de sécurité sociale, en réponse à l'augmentation des emplois atypiques, en particulier dans l'économie de plateforme. Il est important de noter qu'elle tente également de normaliser les définitions de « salarié », « relation de travail » et « contrat de travail ».

Les dispositions de la directive s'appliquent à ceux qui travaillent trois heures par semaine ou plus (sur quatre semaines ; voir le paragraphe 11, Parlement européen et Conseil de l'UE 2019c), ainsi qu'à ceux qui ont des contrats « zéro heure ».

Parmi les initiatives visant à améliorer les conditions de travail de la partie croissante de la main-d'œuvre employée dans des emplois atypiques, nous pouvons noter la recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale des travailleurs et des indépendants — qui constitue un élément clé du SEDS (Conseil 2019). Ce sont, en particulier, les travailleurs indépendants vulnérables ou les « faux indépendants » qui souffrent du manque d'accès aux régimes basés sur l'assurance contributive (Spasova et Wilkens 2018). La mesure recommande aux États membres d'établir des normes minimales dans le domaine de la protection sociale et de garantir une couverture formelle et efficace, adéquate et transparente pour tous les travailleurs et les indépendants. L'un des objectifs de cette mesure est également de garantir des conditions de concurrence

équitable sur le marché du travail et d'améliorer les statistiques et le suivi. En tant que mesure législative non contraignante, la recommandation encourage le dialogue et l'apprentissage mutuel mais laisse aux États membres le soin de concevoir les réformes. Bien que son impact réel soit relatif, la recommandation pourrait ouvrir la voie à des initiatives contraignantes à l'avenir (voir Armstrong 2016 pour des exemples de mesures de droit non contraignant menant à un droit contraignant par la suite).

Troisièmement, la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2019 (Parlement européen et Conseil de l'UE 2019a). Cette directive vise à moderniser la législation européenne existante afin d'améliorer l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée des parents et des aidants, de promouvoir un partage plus équitable du congé parental entre les hommes et les femmes et d'améliorer le statut des femmes sur le marché du travail. L'introduction d'un congé de paternité payé constitue un élément important : les pères ont droit à dix jours de congé à un taux au moins égal aux prestations accordées en cas de maladie. Par ailleurs, deux des quatre mois de congé parental sont non transférables (le niveau de compensation devant être décidé par les États membres). Les aidants ont également droit à cinq jours de congé par an, tandis que les travailleurs bénéficient de droits étendus pour demander des modalités de travail flexibles lorsque leurs enfants ont moins de huit ans. D'autres dispositions encouragent l'utilisation des fonds européens pour accroître l'offre de soins formels, protéger les parents et les aidants contre le licenciement et réduire les effets dissuasifs pour les ménages à double revenu. Les critiques ont souligné que les désaccords entre les États membres ont conduit à un accord au plus petit dénominateur commun (Vanhercke 2020). La directive apporte néanmoins un changement réglementaire important par rapport à la directive sur le congé parental qu'elle remplace, en ce qu'elle introduit une obligation de paiement pour le congé parental. Elle pourrait donc participer à dégenrer les pratiques de soins (de la Porte *et al.* 2020).

Des progrès ont également été réalisés en matière de renforcement des institutions. L'Autorité européenne du travail (AET) a été créée à Bratislava (Parlement européen et Conseil de l'UE 2019b). L'origine de l'AET réside dans l'annonce faite par le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union européenne en 2017, tandis que sa raison d'être découle du SEDS. Une idée centrale de l'AET consiste à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre dans des conditions équitables et transparentes et de répondre aux abus potentiels. Ses objectifs sont de garantir que les individus et les employeurs aient accès aux informations pertinentes sur leurs droits et obligations en matière de libre circulation, d'encourager la coopération transnationale dans l'application du droit communautaire et de tenter de résoudre les litiges relatifs à l'emploi transfrontalier. Un accord provisoire sur l'AET a été conclu en février 2019 sous la présidence roumaine et il est prévu qu'elle soit pleinement opérationnelle d'ici 2024. La gouvernance de l'AET sera basée sur un conseil d'administration composé de représentants de la Commission et des États membres de l'UE. Un groupe de parties prenantes apportera son expertise et ses conseils. L'AET regroupe donc les comités et réseaux existants dans un effort de rationalisation des activités liées aux droits en matière d'emploi (Cremers 2020).

Trois ans après la première proposition de la Commission, un accord historique a finalement été adopté par le Parlement européen début juillet 2020 sur le secteur du transport routier de l'UE (« Paquet mobilité I », composé de deux règlements et d'une directive). Il apporte des améliorations sociales significatives aux conditions de travail des chauffeurs routiers en prescrivant des périodes de repos en dehors de la cabine et en mettant fin aux distorsions de concurrence grâce à des règles plus claires sur la rémunération des chauffeurs détachés dans le secteur du transport international. Deux aspects du Paquet mobilité marquent toutefois un recul considérable par rapport à l'objectif de neutralité carbone fixé pour 2050 : le retour obligatoire des véhicules dans l'État membre d'immatriculation toutes les huit semaines (mesure visant les « sociétés boîtes aux lettres ») et les restrictions imposées aux opérations de transport combiné, qui entraîneront des émissions et une pollution inutiles.

Enfin, la directive révisée sur l'exposition aux agents cancérigènes ou mutagènes au travail (directive 2019/983 (UE), modifiant la directive 2004/37/CE) est entrée en vigueur en 2019. Cette législation s'inscrit dans un effort plus large visant à améliorer la législation européenne sur la santé et la sécurité au travail, même si Vogel (2018) prévient qu'« une hirondelle ne fait pas le printemps ».

### 3.2 Les revers

Malgré les efforts importants des présidences roumaine et finlandaise, le Conseil et le Parlement européen ne sont pas parvenus à un accord sur la révision des règlements relatifs à la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les objectifs de la proposition de la Commission de 2016 étaient de renforcer et de clarifier les droits des travailleurs mobiles à la lumière de l'évolution des conditions du marché du travail (Commission européenne 2016), de réduire les abus des employeurs en matière de mobilité du travail et de lier plus étroitement la perception des prestations sociales à l'État membre où les cotisations sont versées. Ce dernier point était particulièrement important pour les prestations de chômage. Entre autres choses, la proposition aurait réduit la période maximale de détachement des travailleurs de 24 à 18 mois. La proposition prévoyait également une augmentation du nombre de mois exportables de prestations de chômage (de trois à six) et clarifiait la responsabilité des systèmes nationaux de sécurité sociale lorsqu'un travailleur transfrontalier est employé pendant plus de 12 mois dans le pays d'accueil.

Les positions du Conseil et du Parlement divergeaient fortement sur trois questions : les règles applicables aux travailleurs transfrontaliers, l'exportation des prestations de chômage et la totalisation des périodes d'assurance sociale pour les travailleurs mobiles. Le Parlement a adopté une position de centre-gauche, estimant que les travailleurs transfrontaliers devraient pouvoir choisir le système national d'assurance sociale par lequel ils souhaitent être couverts. Le Conseil s'y est opposé avec véhémence. Certains États membres ont insisté pour que les prestations familiales (allocations familiales, suppléments aux allocations de chômage) soient indexées sur le coût de la vie dans l'État membre où elles sont perçues. D'autres États membres ont fait valoir que la



proposition ne contribuerait pas à réduire la fraude (Cornelissen et De Wispelaere 2020). Finalement, la proposition a échoué en raison d'une alliance improbable entre les États membres d'Europe de l'Est et des États membres à revenu élevé par le biais du vote à la majorité qualifiée.

## Discussion et conclusion

Malgré un contexte politique et économique difficile, les élections européennes de 2019 et la nomination de la Commission von der Leyen ont amélioré les perspectives de revigoration et de réorientation de l'Europe sociale, du moins, sur le plan rhétorique. Les préoccupations relatives au changement climatique et à la protection sociale ont été des thèmes importants de la campagne des élections européennes et le nouveau programme politique de la Commission met l'accent sur une transition équitable vers une Europe numérique et neutre pour le climat. Bien que le Parlement européen dispose toujours d'une majorité pro-européenne, il est de plus en plus polarisé, ce qui complique les projets ambitieux de von der Leyen. La nouvelle Commission a toutefois pris des mesures importantes pour restructurer son organisation interne afin de renforcer sa position dans les relations interinstitutionnelles, en particulier avec le Parlement. La Commission a également adopté une approche plus inclusive et plus ouverte en renforçant le rôle du Parlement en tant que « voix des citoyens » et en utilisant des outils de démocratie participative, notamment, par le biais de la conférence prévue sur l'avenir de l'Europe.

Au cours du premier semestre 2020, la nouvelle Commission a tenté de revigorer la dimension sociale sous le slogan « une économie au service des personnes » mais aussi en renforçant du lien entre la politique sociale, la sécurité climatique (via le Fonds pour une transition juste) et l'ère numérique (notamment en ce qui concerne la sécurité sociale des travailleurs des plateformes). Le « Green Deal » constitue une véritable avancée pour l'UE, mais des questions subsistent quant au financement des nouvelles propositions, notamment en raison de la crise de la Covid-19 (voir Vanhercke *et al.*, ce volume).

Bien que l'équilibre gauche-droite au Parlement européen rende difficile la promotion de la dimension sociale, le regain d'esprit d'initiative des principaux Commissaires pourrait contribuer à faire progresser l'Europe sociale. L'alignement de l'agenda social sur le « Green Deal » européen et la stratégie de numérisation offrent des possibilités de synergies pertinentes. La Garantie renforcée pour la jeunesse et l'accord-cadre sur la numérisation fournissent des exemples encourageants à cet égard. Il sera toutefois important d'aligner efficacement la politique sociale sur le « Green Deal » européen et les stratégies de numérisation afin qu'ils se renforcent mutuellement et éviter ainsi des écueils semblables à ceux identifiés dans l'accord interinstitutionnel sur le paquet mobilité. L'intégration de la politique sociale par les différents vice-présidents est également prometteuse mais pour qu'elle porte ses fruits, il faudra que la protection sociale ne soit pas subordonnée à la croissance économique, à la consolidation budgétaire et à d'autres objectifs chiffrés.

La montée des partis eurosceptiques dans l'UE et au Parlement européen devrait accroître l'importance de la politique intérieure dans les considérations des États membres sur les politiques européennes et dès lors limiter les possibilités d'un accord de réforme majeur. Nombre des initiatives proposées par la nouvelle Commission et soutenues par le nouveau Parlement reflètent la tension entre la nécessité pour l'UE d'agir dans le domaine social et la compétence qui lui est accordée par les traités, dans un contexte où les États membres s'opposent à ce qu'ils perçoivent comme une ingérence dans les États-providence nationaux — une préoccupation récurrente dans le développement de la politique sociale de l'UE. Les institutions de l'UE sont limitées par une base juridique restreinte en ce qui concerne l'action de l'UE dans le domaine social et le principe de subsidiarité. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a, néanmoins, souvent fait progresser les droits sociaux dans le passé (Caporaso et Tarrow 2009). La MOC continue de fournir le modèle le plus prometteur pour la coordination des politiques dans les domaines où l'UE n'a pas ou peu de compétences, même si afin de conserver sa pertinence, elle doit être intégrée au sein du SEDS et reliée aux nouveaux grands objectifs de l'UE.

La crise de la Covid-19 a également entraîné des évolutions remarquables. La proposition de porter le budget de l'UE à 1,85 billion d'euros grâce à un fonds de relance de 750 milliards d'euros (« Next Generation EU ») est très ambitieuse et témoigne de la solidarité européenne dans la lutte contre la pandémie et ses retombées économiques et sociales. Nous assistons actuellement à une (courte?) période de convergence transnationale entre les partis soutenant les mesures d'urgence sociale et économique dues à la pandémie, à l'instar des premières réponses politiques à la crise financière de 2008. Les implications distributives de ces mesures à court terme ne se feront sentir qu'à moyen et long terme, lorsque les politiques recommenceront à façonner les réponses européennes et nationales. La Covid-19 va sans aucun doute éclipser le travail du Parlement européen et de la Commission européenne dans les années à venir. Malgré les problèmes financiers et économiques qu'elle entraîne, la pandémie crée une pression en faveur d'une action européenne plus coordonnée face aux défis transfrontaliers qui touchent l'ensemble des États membres. Le nouveau mécanisme SURE, par exemple, constitue un bond en avant. En outre, comme l'ont démontré Brooks *et al.* (ce volume), les États membres européens, en proie à une crise majeure de santé publique, ont commencé à travailler ensemble très rapidement. Cela permet de penser que ces États se montreront convaincus de l'intérêt d'une politique européenne de la santé plus intégrée.

Le lancement de la précédente grande stratégie de politique sociale de la Commission européenne — Europe 2020 — a coïncidé avec la crise économique de 2009-2010. La période d'austérité sévère qui a suivi a sapé la vision de l'État-providence comme facteur de production ou d'investissement social (Vanhercke 2020 : 111). Les acteurs sociaux au niveau de l'UE ont finalement réussi à redynamiser la MOC sociale par le biais d'Europe 2020 et du processus du Semestre européen (Armstrong 2016; Vanhercke 2020). Il est donc important que la politique sociale reste au centre des nouvelles stratégies de l'UE, car la pandémie de Covid-19 continue d'avoir un impact négatif sur les systèmes européens de protection sociale, de production et de santé. Pour que les économies européennes puissent « se reconstruire en mieux », il est essentiel que les objectifs

sociaux ne soient pas relégués au second plan par une volonté de générer à, tout prix, de la croissance économique.

Pour en revenir à la question de savoir si l'approche de la nouvelle Commission constitue un tournant dans la politique sociale européenne, les perspectives sont à la fois optimistes et pessimistes. D'une part, certains éléments indiquent que l'agenda social sera renforcé par sa liaison aux agendas numérique et climatique. D'autre part, il est trop tôt pour dire comment l'impact de la pandémie se manifesterà à long terme. Lorsque les conséquences de la pandémie se seront atténuées, des combats auront certainement lieu sur la répartition du fardeau des différentes mesures d'urgence mises en place. Lorsqu'ils se produiront, le risque est réel que les objectifs de la politique sociale soient subordonnés, une fois de plus, aux questions budgétaires.

## Références

- Andor L. et Vesely L. (2018) The EU's Youth Guarantee: a broadly accepted reform in need of full implementation, OSE Paper Series, Opinion Paper, 19, Bruxelles, OSE, janvier 2018.
- Armstrong K. (2016) The Open Method of Coordination – obstinate or obsolete?, Research Paper 45/2016, Cambridge, Faculté de droit de l'université de Cambridge.
- Caporaso J. A. et Tarrow S. (2009) Polanyi in Brussels: supranational institutions and the transnational embedding of markets, *International Organization*, 63 (4), 593-620.
- CEEP (2020) Accord-cadre des partenaires sociaux européens sur la digitalisation, BusinessEurope, SMEunited, CEEP et CES (et le comité de liaison EUROCADRES/CEC), uniquement disponible en anglais, [https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2020/06/Final-22-06-20\\_Agreement-on-Digitalisation-2020.pdf](https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2020/06/Final-22-06-20_Agreement-on-Digitalisation-2020.pdf)
- Commission européenne (2010) Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2010) 2020 final, 3 mars 2010.
- Commission européenne (2016) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009, COM (2016) 815 final, 13 décembre 2016.
- Commission européenne (2020a) Remaniement du programme de travail de la Commission pour 2020, COM (2020) 440, 27 mai 2020.
- Commission européenne (2020b) Une Europe sociale forte pour des transitions justes, COM (2020) 14 final, 14 janvier 2020.
- Commission européenne (2020c) La stratégie en faveur de l'égalité hommes-femmes 2020-2025, COM (2020) 152 final, 5 mars 2020.
- Commission européenne (2020d) Programme de travail de la Commission pour 2020, Une Union plus ambitieuse, COM (2020) 37 final, 29 janvier 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0037&from=EN>
- Commission européenne (2020e) Proposition de recommandation du Conseil relative à « Un pont vers l'emploi – Renforcer la garantie pour la jeunesse » et remplaçant la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, COM (2020) 277 final, 1<sup>er</sup> juillet 2020.
- Commission européenne (2020f) Proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de Covid-19, COM (2020) 139 final, 2 avril 2020.

- Commission européenne (2020g) L'UE en 2019. Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, Office des publications de l'Union européenne, DOI : 10.2775/493911, 11 mars 2020. <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/66c4ad7e-6281-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-fr>
- Conseil européen (2014) Programme stratégique pour l'union à l'ère du changement. Conclusions – 26 et 27 juin 2014. <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2014/06/26-27/>
- Conseil européen (2018) Programme de dix-huit mois du Conseil (1 Janvier 2019 – 20 juin 2020), 14518/18, POLGEN 217, 30 novembre 2018. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/fr/pdf>
- Conseil européen (2019) Un nouveau programme stratégique 2019–2024, 20 juin 2019. <https://www.consilium.europa.eu/media/39916/a-new-strategic-agenda-2019-2024-fr.pdf>
- Conseil européen (2020) Conference on the future of Europe : Council position, 9102/20, 24 juin 2020, uniquement en anglais. <https://www.consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf>
- Conseil de l'UE (2019) Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, ST/12753/2019/INIT, 15 novembre 2019.
- Cornelissen R. et De Wispelaere F. (2020) Soixante ans de coordination européenne de la sécurité sociale : réalisations, controverses et défis, in Vanhercke B., Ghailani D., Spasova S. avec Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse, Bruxelles, ETUI et OSE, 143-166.
- Cremers J. (2020) The European Labour Authority and rights-based labour mobility, ERA Forum, 1-14. <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00601-1>
- Crespy A. et Schmidt V. (2017) La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité? in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 107-123.
- de la Porte C. (2019) The European Pillar of Social Rights meets the Nordic model, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies. <http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2019/20192epa>
- de la Porte C. (à paraître) The future of EU social and labour market policy: between a European social union and an EU regulatory welfare state?, in Damro C., Heins E. et Scott A. (dir.) European Futures: Challenges and Crossroads for the European Union of 2050, Londres, Routledge.
- de la Porte C., Larsen T. et Szelewa D. (2020) A Gender Equalizing Regulatory Welfare State? Enacting the EU's Work-Life Balance Directive in Denmark and Poland, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 691 (1).
- Eurochild (2019) New opportunities for investing in children, Report on the European Semester, Bruxelles, Eurochild.
- Ferrera M. (2017) The Stein Rokkan lecture 2016: Mission impossible? Reconciling economic and social Europe after the euro crisis and Brexit, *European Journal of Political Research*, 5 (6), 3-22.
- Fronteddu B. et Bouget D. (2020) Digest européen – Digest international, *Revue Belge de Sécurité Sociale* 2019 (4).
- Galpin C. et Trenz H. (2019) In the shadow of Brexit: the 2019 European Parliament elections as first-order polity elections?, *The Political Quarterly*, 90 (4), 664-671.
- Graziano P. et Hartlapp M. (2019) The end of social Europe? Understanding EU social policy change, *Journal of European Public Policy*, 26 (10), 1484-1501.

- Kuhn T., Nicoli F. et Vandenbroucke F. (2020) Preferences for European unemployment insurance : a question of economic ideology or EU support?, *Journal of European Public Policy*, 27 (2), 208-226.
- Morgan S. (2020) Climate policy endures rough EU budget summit, *Euractiv*, 22 juillet 2020. <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/climate-policy-endures-rough-eu-budget-summit/>
- Pagano G. et Regazzoni P. (2019) The social dimension in the electoral programs of European Political groups, Milan, *EuVisions*. <http://www.euvisions.eu/the-social-dimension-in-the-electoral-programs-of-the-european-political-groups/>
- Parlement européen (2015) Résolution du Parlement européen du 24 novembre 2015 sur la réduction des inégalités, en particulier la pauvreté infantile, 2014/2237(INI). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0401\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0401_FR.pdf)
- Parlement européen (2020) Redistribution des sièges au Parlement européen après le Brexit, Communiqué de presse, 31 janvier 2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20200130IPR71407/redistribution-of-seats-in-the-european-parliament-after-brexit>
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2019a) Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, PE/20/2019/REV/1.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2019b) Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements CE n° 883/2004, UE n° 492/2011 et UE n° 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2019c) Directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.
- Présidence croate du Conseil de l'Union européenne (2020) Une Europe forte dans un monde de défis, Bruxelles, 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2020. <https://eu2020.hr/Home/DocumentDownload/116>
- Présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne (2019) Programme et priorités, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2019. <https://eu2019.fi/fr/programme>
- Présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne (2019) Protecting the rights and wellbeing of citizens, Bucarest, 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2019, uniquement en anglais. <https://www.romania2019.eu/2019/05/03/protecting-the-rights-and-wellbeing-of-citizens/>
- Ripoll Servent A. (2019) The European Parliament after the 2019 elections: testing the boundaries of the 'Cordon Sanitaire', *Journal of Contemporary European Research*, 15 (4), 331-342.
- Sabato S. (2020) Ouvrir le Semestre européen ? Les syndicats pris entre « Bruxelles » et la politique nationale, Rapport final du projet INVOTUNES, Bruxelles, OSE.
- Schimmelfennig F. (2015) What's the news in 'new intergovernmentalism'? A critique of Bickerton, Hodson and Puetter, *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 723-730.
- Schmid G. (2019) European unemployment insurance: a more modest approach in the short term, more ambition in the long term, OSE Paper Series, Opinion Paper, 20 Bruxelles, OSE, mai 2019 [http://www.ose.be/files/publication/OSERPaperSeries/Schmid\\_2019\\_OpinionPaper20.pdf](http://www.ose.be/files/publication/OSERPaperSeries/Schmid_2019_OpinionPaper20.pdf)
- Schmidt V. (2013) Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and throughput, *Political Studies*, 61 (1), 2-22.

- Spasova S. et Wilkens M. (2018) La situation sociale des travailleurs indépendants en Europe : questions liées au marché du travail et protection sociale, in Vanhercke B., Sabato S., Ghailani D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 97-116.
- Tricart J.-P. (2020) Il était une fois le dialogue social européen, in Vanhercke B., Ghailani D., Spasova S. avec Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse, Bruxelles, ETUI et OSE, 75-103.
- Vanhercke B. (2020) De la stratégie de Lisbonne au socle européen des droits sociaux : les nombreuses vies de la méthode ouverte de coordination en matière sociale, in Vanhercke B., Ghailani D., Spasova S. avec Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse, Bruxelles, ETUI et OSE, 105-132.
- Vesan P. et Corti F. (2019) New tensions over social Europe? The European Pillar of Social Rights and the debate within the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, 57 (5), 977-994.
- Voet L. et Jarc T. (2020) Moment of truth for the Youth Guarantee, Euractiv [En ligne], 29 juin 2020. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/moment-of-truth-for-the-youth-guarantee/>
- Vogel L. (2018) Une hirondelle fera-t-elle le printemps? La politique européenne de santé au travail à la croisée des chemins, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 135-152.
- von der Leyen U. (2019) Une Union plus ambitieuse – Mon programme pour l'Europe. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024, Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne.

Tous les liens ont été vérifiés le 15 octobre 2020.