







# **Bilan social de l'Union européenne 2021**

**Les ambitions sociales  
renaissantes par temps de  
redressement de l'Union**

**22<sup>ème</sup> rapport annuel**

Sous la direction de

**Bart Vanhercke et Slavina Spasova**

Citer cette publication : Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) (2022) Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 218 p.

Les publications de l'ETUI sont produites dans le but de susciter des commentaires et d'encourager le débat. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'ETUI ni celles des membres de son Assemblée générale.

© Éditeur : ETUI aisbl, Bruxelles, 2022  
Tous droits de reproduction réservés  
Impression : imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2022/10.574/06  
ISBN: 978-2-87452-619-0 (version imprimée)  
ISBN: 978-2-87452-620-6 (version électronique)



L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne. L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

# Table des matières

<b>Préface</b> .....	7
----------------------	---

Michael Dauderstädt

## **Chapitre 1**

### **On n'est pas (du tout) dans le même bateau : les gagnants et les perdants**

<b>du Covid-19</b> .....	11
Introduction : l'impact économique et social de la pandémie.....	11
1. Les différences de croissance des États membres.....	11
2. Secteurs gagnants et perdants .....	16
3. L'impact limité de la pandémie sur les marchés du travail .....	20
4. Des sociétés plus polarisées ?.....	22
Conclusions : reconstruire une Europe plus sociale.....	28

Cinzia Alcidi et Francesco Corti

## **Chapitre 2**

### **La réponse de l'Union européenne au Covid-19 : briser les vieux tabous ?**..... 41 |

Introduction.....	41
1. La réponse de l'UE à la crise de la pandémie.....	42
2. Comprendre le « policy learning » .....	56
3. Vers une UE plus solidaire ?.....	59

Hans Bruyninckx, Gülçin Karadeniz et Jock Martin

## **Chapitre 3**

### **Le Green Deal européen : opportunités et perspectives après la crise du Covid-19**..... 65 |

Introduction.....	65
1. Des transitions fondamentales sont nécessaires pour parvenir à la durabilité .....	66
2. Le Green Deal européen : la réponse de l'Europe aux défis environnementaux, climatiques et sociétaux.....	69
3. Le Covid-19, l'environnement et le changement climatique .....	77
4. L'avenir : de la vulnérabilité et de l'incertitude à la reprise et à la résilience .....	82
Conclusion.....	83

Aída Ponce Del Castillo

## **Chapitre 4**

### **La stratégie numérique de l'Europe : centrée sur les personnes, sur les données ou sur les deux ?**..... 89 |

Introduction.....	89
1. Une plongée en profondeur dans le paquet numérique de la CE : une description des principales initiatives réglementaires .....	91
2. À la recherche du « social » dans l'agenda numérique de la CE : perspectives critiques des organisations de la société civile et des partenaires sociaux.....	99
Conclusion : enseignements et défis à relever pour construire une Europe numérique sociale.....	107

Amy Verdun et Bart Vanhercke

## **Chapitre 5**

### **Le Semestre permet-il à certains acteurs sociaux d'entrer subrepticement**

<b>Le Semestre permet-il à certains acteurs sociaux d'entrer subrepticement dans la relance européenne ?</b> .....	115
Introduction.....	115
1. Le Semestre européen, un mode de gouvernance « Boucles d'or » pour la facilité de reprise .....	116
2. Adaptations temporaires du Semestre européen à la FRR : la gouvernance économique de l'UE « en pause » ?.....	120
3. La facilité de reprise : des acteurs sociaux en quête stratégique d'une place à la table des négociations .....	124
4. Carottes et bâtons : durcir le Semestre ?.....	131
Conclusion.....	133

Thibaud Deruelle

## **Chapitre 6**

### **Le Covid-19 comme catalyseur d'une Union européenne de la santé :**

<b>évolutions récentes en matière de gestion des menaces sanitaires</b> .....	143
Introduction : la dynamique en faveur de l'Union européenne de la santé .....	143
1. La gouvernance de la gestion des menaces sanitaires dans l'UE : la crise du Covid-19 comme changement de paradigme.....	145
2. Les instruments politiques solidaires et leurs limites.....	151
Conclusion : la solidarité et la légitimation d'une Union européenne de la santé.....	155

Bart Vanhercke et Slavina Spasova

## **Conclusions**

### **Faire face à la pandémie : les ambitions sociales renaissantes par temps de**

<b>redressement de l'Union</b> .....	163
Introduction.....	163
1. Gagnants et perdants de la pandémie .....	165
2. Mettre en œuvre la relance de l'UE et le Green Deal européen et contenir la pandémie .....	167
3. Réémergence des ambitions sociales de l'UE en 2021 .....	173
4. Regarder vers l'avenir : un agenda social européen revigoré pour 2022 ?.....	182
Conclusion.....	185

Angelina Atanasova, Boris Fronteddu et Denis Bouget

<b>L'Union européenne en 2020 : les faits marquants</b> .....	193
---	-----

Liste des auteurs .....	213
-------------------------	-----

Liste des acronymes.....	217
--------------------------	-----

## Préface

L'Union européenne mène des combats actuellement sur deux fronts principaux, le Covid-19 et le changement climatique, même si des escarmouches ont lieu ailleurs – notamment en matière de migration et d'État de droit. Malgré des revers comme le variant Omicron, la science semble prendre lentement le dessus dans la lutte contre la pandémie, mais la pandémie continue de tenir la société mondiale sous son emprise. Le second problème est toutefois encore plus difficile à résoudre : le changement climatique déploie ses forces, sous forme d'inondations, de sécheresses, de tornades et d'ouragans, et sévit de manière indiscriminée.

C'est dans ce contexte que les premiers chapitres du *Bilan social* de cette année analysent l'impact de la pandémie sur les différents groupes socio-économiques et secteurs d'activité : comme ce fut le cas dans l'édition de l'année dernière, tous les chapitres sont à nouveau consacrés, dans une mesure plus ou moins grande, aux conséquences de la crise de santé publique en cours. Nous avons demandé aux contributeurs, non seulement d'analyser les principales évolutions de l'agenda social de l'UE au cours de l'année 2020, mais aussi de décrire les politiques européennes et nationales entre janvier et juillet 2021. Nous sommes profondément redevables aux auteurs, qui ont tous réussi à combiner ces deux aspects et ont travaillé assidûment dans des circonstances à la fois difficiles et extraordinaires.

*Qui sont les gagnants et les perdants du Covid-19 ?* Voilà la question posée au premier chapitre par Michael Dauderstädt, qui analyse les inégalités économiques, sociales et en matière de marché du travail, qui résultent de la crise. La société européenne est examinée sous différents angles : l'UE dans son ensemble, les pays, les régions, les secteurs, les catégories de travailleurs, les jeunes par rapport aux plus âgés, les femmes par rapport aux hommes et les groupes vulnérables. D'une manière générale, les répercussions de la crise du Covid-19 ont été moins catastrophiques que ce que l'on craignait grâce à la rapidité et à l'ampleur des contre-mesures. Les politiques et leurs résultats laissent néanmoins beaucoup à désirer.

L'analyse de la réponse apportée par l'Union au Covid-19 – en comparaison à celle apportée à la grande récession et au débat politique qui s'en est suivi sur les réformes de l'UEM – est au cœur du chapitre 2 de Cinzia Alcidi et Francesco Corti : l'action au niveau européen a été importante, concentrée autour des politiques monétaires et bancaires, des aides d'État et des règles budgétaires, ainsi que des mesures de soutien budgétaire et financier (financement). Plus important encore, la réponse de l'UE au Covid-19 a brisé un tabou majeur : celui de l'émission d'une dette européenne commune. Le chapitre tire des conclusions sur la nature de la pandémie actuelle et

explique pourquoi elle devrait être considérée comme une étape menant à un surcroît de solidarité au sein de l'Union.

La menace du changement climatique est toutefois plus insidieuse et exigera des transformations des modes de production, de consommation et d'organisation de nos sociétés, non pas seulement pour quelques années comme ce fut le cas avec le Covid-19, mais de manière plus permanente. Dans la seconde moitié de l'ouvrage, sont analysées les nouvelles initiatives qui apportent des réponses à ces questions, ainsi que des briques supplémentaires à la construction de l'agenda social, numérique et climatique de l'UE (post-Covid).

Les réponses de l'Union au changement climatique et à l'inévitable transition écologique tiennent dans le *Green Deal* européen (EGD). Le chapitre 3, rédigé par Hans Bruyninckx, Gülçin Karadeniz et Jock Martin, examine les principales initiatives qui en découlent, ainsi que la manière dont sa feuille de route peut permettre d'atteindre les objectifs climatiques ambitieux mais nécessaires de l'UE. Les sociétés européennes peuvent-elles croître en qualité, plutôt qu'en quantité, et de manière plus équitable ? Les auteurs affirment que des fonds considérablement plus importants seront nécessaires pour financer le Green Deal : les estimations proposées dans les textes actuels liés à l'EGD ne représentent qu'une fraction des montants nécessaires à la transition. En outre, les gagnants et les perdants de la transition n'ont pas encore été clairement identifiés.

*Comment la numérisation peut-elle être mise au service du climat et de la société, et non des grandes entreprises technologiques ?* C'est une des questions clés posées au chapitre 4 par Aída Ponce Del Castillo. Elle démontre que la pandémie de Covid-19 a mis encore un peu plus en évidence l'importance de la numérisation et stimulé de nombreuses évolutions dans ce domaine – non sans conséquences importantes en matière de travail et de politiques sociales, qui ont suscité des réponses de la part de divers acteurs sociaux. Ces évolutions font l'objet d'un examen critique. Deux de ses conclusions sont que les « nouveaux » mouvements et acteurs dans le domaine du numérique ont leur mot à dire dans le processus et que leur influence est parfois plus grande que celle des syndicats.

Le chapitre 5, rédigé par Amy Verdun et Bart Vanhercke, pose la question de savoir dans quelle mesure la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a modifié l'équilibre des pouvoirs entre les principaux acteurs. Si le point de départ était prometteur – le règlement relatif à la FRR prévoit une consultation accrue des parties prenantes –, les auteurs constatent que l'implication des acteurs sociaux dans la FRR s'est avérée problématique et que la logique a consisté à agir d'abord et consulter ensuite. Et pourtant, même si, au plus fort de la crise, les acteurs sociaux institutionnels de l'Union ont perdu une grande partie de l'influence qu'ils avaient acquise dans les négociations de Semestre au fil des ans, ils ont été en mesure de regagner progressivement leur position quand l'urgence de la crise s'est atténuée.

La crise du Covid-19 a entraîné rien de moins qu'un « changement de paradigme » dans le domaine des politiques de la santé dans la mesure où les États membres sont désormais disposés à coordonner leurs actions face aux menaces sanitaires, affirme



---

Thibaud Deruelle au chapitre 6. L'auteur décrit les évolutions institutionnelles récentes en matière de gouvernance de cette « l'Union européenne de la santé plus forte » que défend la Commission européenne, et examine le défi posé à la solidarité par des instruments solidaires, tels que l'achat de vaccins et le récent programme EU4Health. *La pandémie servira-t-elle de levier pour légitimer une intégration européenne plus poussée en matière de santé, voire un changement de traité ?*

Le dernier chapitre, rédigé par Bart Vanhercke et Slavina Spasova, résume les principaux apports des chapitres et offre, là où c'est pertinent, une mise à jour des initiatives récentes en matière de politique sociale (jusqu'en décembre 2021), ainsi que les perspectives d'avenir. En raison de la pandémie, les initiatives de « politique sociale » ont été reléguées au second plan en 2020 – ce qui contraste avec l'ampleur du plan de relance de l'Union –, tandis que 2021 a vu la réapparition des ambitions sociales de l'UE. En 2022 également, plusieurs propositions législatives sont à venir : une importante initiative en matière de dialogue social et le renouvellement de la « gouvernance souple » de l'Union figureront au sommet de l'agenda de la présidence française du Conseil de l'UE.

La Chronologie de l'année 2020, rédigée par Angelina Atanasova, Boris Fronteddu et Denis Bouget, résume les événements marquants dans les affaires sociales, écologiques et économiques de l'UE, en commençant par la prise en charge de la présidence du Conseil par la Croatie (pour la première fois depuis son adhésion à l'UE en 2013) et en terminant par la conclusion des négociations sur les accords commerciaux entre le Royaume-Uni et l'UE, qui marque la fin de la période du Brexit.

L'Observatoire social européen (OSE) a de nouveau travaillé en étroite collaboration avec l'Institut syndical européen (ETUI) et des chercheurs extérieurs de renom pour rédiger l'édition de cette année. Grâce à cette publication collaborative, nous souhaitons contribuer au débat entre les décideurs politiques, les acteurs sociaux et la communauté des chercheurs, tout en fournissant des informations et analyses accessibles aux praticiens de l'intégration européenne et à ceux qui l'étudient. Cette année encore, le *Bilan social* complète à bien des égards l'édition du *Benchmarking Working Europe* publié par l'ETUI, qui fournit une analyse pointue de l'impact de la pandémie sur le monde du travail <sup>1</sup>.

Nous nous réjouissons d'engager avec vous un dialogue sur les questions cruciales abordées dans ce volume.

Bart Vanhercke et Slavina Spasova (OSE)  
Nicola Countouris et Philippe Pochet (ETUI)

---

<sup>1</sup> ETUI et CES (2021) *Benchmarking Working Europe 2021*. Unequal Europe, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/publications/benchmarking-working-europe-2021>

## Remerciements

*Le Bilan social de l'Union européenne 2021* est une fois encore le fruit d'un effort collectif. Nous sommes reconnaissants à Cinzia Alcidi, Angelina Atanasova, Denis Bouget, Hans Bruyninckx, Francesco Corti, Michael Dauderstädt, Thibaud Deruelle, Boris Fronteddu, Gülçin Karadeniz, Jock Martin, Aída Ponce Del Castillo et Amy Verdun d'avoir produit des chapitres de grande qualité et accepté plusieurs séries de commentaires malgré le contexte difficile de persistance de la pandémie et les délais serrés qu'impose une édition annuelle.

Rita Baeten, Tom Bevers, David Bokhorst, Christof Cesnovar, Amandine Crespy, Edgars Eihmanis, Béla Galgóczi, Jeroen Jutte, Peter Lelie, Luc Tholoniati, Sebastiano Sabato, Sotiria Theodoropoulou, Rudi Van Dam, Robin Williams, Jonathan Zeitlin et Wouter Zwysen ont soutenu les auteurs en relisant les chapitres de manière critique et constructive en tant que réviseurs externes. Les suggestions de forme et de fond de Richard Lomax ont été essentielles pour améliorer la cohérence et la lisibilité. Les auteurs des chapitres respectifs assument naturellement l'entière responsabilité de toute erreur restante et des opinions exprimées dans ce volume.

Sur le plan organisationnel, nous sommes redevables à Birgit Buggel-Asmus, Géraldine Hofmann, Elodie Kibendo et Aymone Lamborelle pour la mise en forme et la production finale du texte. Merci à Mehmet Koksal et au département ComPub de l'ETUI pour la diffusion de ce *Bilan* à un public toujours plus large. Ce fut un plaisir de travailler avec toi tout au long de ces années, Birgit. Ton professionnalisme et tes rappels courtois (la plupart du temps) nous manqueront grandement, tant que se poursuivra la longue – nous l'espérons – et sinueuse route du *Bilan social*.

Nous tenons également à remercier Rachel Cowler, qui a de nouveau été chargée de la première révision du texte anglais, Richard Lomax pour la révision finale en anglais, et Edgar Szoc pour la traduction de l'ensemble du volume de l'anglais au français. Un grand merci également à Valérie Cotulelli et Borys Biedroń pour avoir soigneusement révisé la version finale du manuscrit français.

Nicola Countouris et Philippe Pochet de l'Institut syndical européen ont apporté une contribution essentielle, ainsi que des encouragements, aux différentes étapes de cette publication. Nous les remercions de leur soutien constant, qui a permis la publication de ce 22<sup>e</sup> rapport annuel sur la politique sociale dans l'Union européenne.

Bart Vanhercke et Slavina Spasova  
Éditeurs