

Chapitre 1

Vingt ans de politiques sociales à la lumière du « Bilan social de l'Union européenne »

Philippe Pochet

Introduction

Cette introduction à la 20^e édition du *Bilan social de l'Union européenne* (ci-après « *Bilan social* ») est un peu particulière. Elle présente une analyse des grandes évolutions de la politique sociale européenne ces vingt dernières années et tente d'en faire une brève synthèse. Dans un espace limité comme celui de ce chapitre, il faut bien entendu faire des choix dans les thèmes couverts et les chapitres du *Bilan social* cités.

J'ai développé une approche qui met en évidence les logiques sous-jacentes des différentes époques de la politique sociale européenne en soulignant le rôle des acteurs (Pochet 2005a ; voir aussi Hemerijck 2014). Celle-ci prend en compte quatre facteurs : les équilibres politiques (gauche droite) nationaux et européens qui y sont liés, les contours (principaux domaines) de ce qu'on appelle la politique sociale à chaque période, le mode de gouvernance dominant, et finalement la diversité en termes de régimes de protection sociale. J'ai actualisé cette approche dans un livre récent (Pochet 2019) et elle structure largement les développements présentés ci-dessous. À noter qu'en partant d'une analyse assez différente (soulignant davantage les éléments structurels que les acteurs), Wolfgang Streeck aboutit à une périodisation très semblable (Streeck 2018).

Pour sa part, le *Bilan social* est une publication annuelle qui vise à présenter les évolutions de l'année écoulée en matière sociale. Elle n'a pas vocation de synthèse, mais bien de faire le point sur différents développements en matière sociale ce qui se traduit aussi par une chronologie annuelle des principaux événements écrite par Christophe Degryse de 2001 à 2009 et par Cécile Barbier de 2010 à 2017. Sa lecture, ou ici sa relecture au fil de 19 éditions, constitue ainsi un catalogue de ce qui s'est passé, de ce que les éditeurs ont considéré alors comme important, des questions qui se posaient au moment de la parution. Par exemple, on constate que la gouvernance économique prend à partir de la crise de 2008 une place prépondérante tandis que les articles sur le social *stricto sensu* se raréfient avec la Commission Barroso et son absence de programme social européen. Outre la richesse des analyses, le *Bilan social* est aussi un marqueur des évolutions de la politique sociale européenne. Marqueur dans le sens que les choix de priorités éditoriales annuelles sont le reflet de ce qui était considéré comme important à l'époque.

Cette lecture conjointe est bien entendu frappée en partie d'endogamie puisque j'ai été l'un des éditeurs du *Bilan social* puis l'un de ses lecteurs attentifs comme

commanditaire. En effet, le *Bilan social* a depuis son origine été une publication commune de l'Observatoire social européen (OSE) et de l'Institut syndical européen (ETUI).

C'est par exemple le cas en ce qui concerne le rôle des acteurs et particulièrement les tensions entre ce qu'on a qualifié de « groupe social » *versus* « groupe économique ». Cette approche centrée sur les acteurs a été de manière constante développée dans les différentes éditions du *Bilan social* ainsi que dans mes propres publications. Mais cette relecture n'est pas simplement une illustration d'un texte déjà écrit (Pochet 2019). Elle essaye de mettre en évidence non seulement des analyses communes, mais aussi des différences. Pour rester sur le rôle des acteurs, j'en suis arrivé à mettre davantage en évidence l'importance des rapports de force politiques (au niveau national et européen) pour comprendre les politiques publiques menées au plan européen. Ce facteur explicatif ne se retrouve pas ou peu dans le *Bilan social*. Tout ceci est évidemment la résultante de choix d'analyse qui peuvent être partagés ou différents. Par exemple, le livre récent d'Amandine Crespy (2019) s'intéresse également au rôle des acteurs. Toutefois elle présente de manière un peu différente les grands domaines de la politique sociale européenne en mettant davantage l'accent sur les impacts du marché intérieur, mais moins sur les questions de santé/sécurité au travail ou celles liées à l'égalité hommes/femmes.

Ce chapitre introductif a donc un double objectif : proposer une lecture globale cohérente des vingt dernières années qui s'accompagne d'une relecture de vingt ans de *Bilan social* et d'un dialogue entre ces deux approches. Le reste du chapitre est divisé en trois parties qui correspondent à trois périodes. Celles-ci sont très succinctement décrites ci-dessous. Dans l'analyse que j'ai développée, on peut distinguer depuis la fin des années 1990 trois grandes phases de développement de la politique sociale européenne.

La première que j'appelle le « moment social » débute avec le traité d'Amsterdam (1997) et la mise en place de son chapitre sur l'emploi au travers de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Elle se termine vers 2005 avec la révision des méthodes ouvertes de coordination (MOC). Cette date coïncide avec l'élargissement de l'UE d'une part, et d'autre part avec une domination au niveau national des gouvernements de centre droit et de droite. L'objectif est d'arriver à une convergence plutôt qu'à une harmonisation législative.

La deuxième période est caractérisée par l'absence de politique sociale européenne qui disparaît progressivement de l'agenda politique (pour une analyse quantitative voir le graphique 1 en annexe, Degryse et Pochet 2018). La crise de 2008 renforce des tendances présentes auparavant (voir Pochet 2019) et, à partir de 2010, il se met en place difficilement une nouvelle gouvernance économique qui passe par une remise en cause des politiques sociales nationales dans une grande majorité des pays de l'UE. C'est le règne de l'austérité généralisée dans un contexte de domination absolue des partis de centre droit et de droite au niveau national (voir Tableau 1 en annexe). Ceci n'est pas sans conséquence sur le soutien au projet d'intégration européenne qui est de plus en plus critiqué (menant aussi indirectement au Brexit). Il s'agit de défaire le social national pour l'adapter aux contraintes de l'Union économique et monétaire (UEM).

C'est dans ce contexte que le nouveau Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker (2014-2019), tente de relancer la construction européenne et en particulier sa dimension sociale. Cette troisième phase aboutit, fin 2017, à l'adoption du Socle européen des droits sociaux. Elle est toujours en cours et le programme de travail de la nouvelle Commission et du nouveau Parlement européen indiquera dans quelle mesure cet élan se poursuivra, s'accélélera ou s'éteindra.

1. Du traité d'Amsterdam aux méthodes ouvertes de coordination : le « moment social » (1997-2005)

Ce qu'on pourrait appeler le « moment social » (1997-2005) résulte d'une critique du traité de Maastricht entré en vigueur fin 1993, jugé déséquilibré par beaucoup (partis de gauche, syndicats, ONGs, académiques) en matière d'emploi et de politique sociale par rapport aux aspects plus développés de l'union monétaire. Ceci s'accompagne du retour au pouvoir des partis sociaux-démocrates et socialistes au Royaume-Uni, en France et puis en Allemagne (1998). Ces développements politiques font partie d'un phénomène plus général en Europe. Entre 1997 et 2003, les gouvernements sociaux-démocrates ou socialistes, seuls ou en coalition, sont largement dominants en Europe (Manow *et al.* 2004, voir Tableau 1 en annexe pour les résultats électoraux agrégés jusqu'à aujourd'hui). Il émerge une toute nouvelle approche en matière sociale en termes de convergence sur les meilleures pratiques et non plus en termes d'harmonisation législative.

La victoire en 1997 du *New Labour* de Tony Blair au Royaume-Uni et celle du Parti socialiste de Lionel Jospin en France permettent l'introduction d'un chapitre « Emploi » dans le traité d'Amsterdam (inspiré par les dispositions de l'UEM). L'Accord social de Maastricht est également intégré dans le nouveau traité suite aux élections au Royaume-Uni, ainsi qu'une série de modifications en matière de vote à la majorité qualifiée. Un article spécifique est dédié à la non-discrimination en fonction du sexe, de la race ou l'origine ethnique, de la religion ou la croyance, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle. Un facteur important pour comprendre les évolutions de la période 1997-2005 est que pour la première fois en 1995, des pays (l'Autriche, la Finlande et la Suède) dont le produit intérieur brut (PIB) est supérieur à la moyenne européenne entrent dans l'UE. Leurs modèles sociaux sont très développés, et ils sont dotés d'un système de négociation collective élaboré avec des syndicats forts.

Dans les années 1990, et dans le contexte de la préparation de l'union monétaire, une série d'acteurs politiques, sociaux et syndicaux, conscients du risque de transformation de la fonction des politiques sociales en variable d'ajustement aux chocs économiques dans la zone euro, tentent de développer une véritable dimension sociale de l'intégration économique et monétaire (Goetschy 2005; Pochet 2006). Ceci explique pourquoi les premières années de l'intégration monétaire (1995-2005) ont donné lieu à des développements inattendus en matière sociale, surtout lorsqu'on considère le poids et la cohérence du groupe « économique » soutenant la dérégulation sociale (Serrano Pascual 2009). Au niveau européen, ce « moment social » débute donc avec le traité d'Amsterdam (1997) et la Stratégie européenne pour l'emploi qu'il initie.

Le premier *Bilan social* publié il y a 20 ans indique bien cette priorité à l'emploi (Degryse et Pochet 2000), mais aussi la nouveauté de la place de la protection sociale dans l'agenda européen : le rôle de la *soft law* comme l'indique le titre du chapitre de Caroline de la Porte (2000). Mais le *Bilan social* ne se limite pas à ces nouveautés et Christophe Degryse (2000) juge déjà le bilan du dialogue social européen comme étant en demi-teinte. Ce bilan régulier et nuancé du dialogue social interprofessionnel ou sectoriel européen est d'ailleurs une des spécificités des *Bilans sociaux* (voir infra).

Le Conseil européen de Lisbonne (2000) constitue le moment clé de cette période. Il marque le lancement de la stratégie de Lisbonne et le développement des méthodes ouvertes de coordination¹ dans une série de domaines sociaux (emploi, pauvreté, pensions, soins de santé, éducation, migration, etc.) (de la Porte et Pochet 2002; Dehousse 2004; Pochet 2005b; Vanhercke 2016, et ce volume). Le questionnement dans la seconde édition du *Bilan social* (2000) porte notamment sur l'impact du Conseil européen de Lisbonne et de cette nouvelle méthode de gouvernance, la MOC. Cette réflexion sur le sens et les effets des MOCs se poursuit et s'approfondit dans chaque *Bilan social* de la première moitié des années 2000.

En matière sociale, il se produit donc un extraordinaire élargissement des thématiques abordées : pensions, soins de santé, pauvreté/exclusion, éducation, etc. Avant l'émergence des MOCs, le consensus politique et académique considérait que le cœur de l'État-providence — les systèmes de pensions et de soins de santé — ainsi que l'éducation étaient des éléments fondateurs du contrat social national et ne pouvaient faire l'objet de discussions sérieuses au niveau européen (au-delà de petits programmes d'échanges aux montants financiers symboliques tels les programmes européens « Pauvreté »). La question de la pauvreté et de l'inclusion sociale sera particulièrement bien suivie dans le *Bilan social* de l'UE par Ramón Peña-Casas qui n'y consacre pas moins de quatre articles (2004, 2010, 2012, 2014²).

Comme l'indique Rita Baeten dans le premier chapitre sur les soins de santé dans le *Bilan social* de 2003, « (...) les États membres, traditionnellement très réservés face à une intervention européenne dans leurs politiques nationales des soins de santé, ont été contraints de réagir aux situations créées par l'application des principes du marché unique aux services nationaux de soins de santé, ainsi qu'aux évolutions dans d'autres domaines, comme la politique économique » (Baeten 2003 : 149). Ces évolutions, pas nécessairement positives, ont forcé les ministres sociaux à agir au niveau européen ajoute-t-elle. Nous avons là un bon résumé des motivations des acteurs sociaux : contrecarrer des évolutions dans la sphère économique plutôt que de dégager une vision sociale commune.

1. Pour rappel, la MOC est une manière flexible d'essayer d'atteindre des objectifs chiffrés européens, définis en commun par les ministres nationaux au sein de leur Conseil respectif, au travers de plans nationaux, et dont les résultats sont évalués selon des indicateurs conjoints. L'objectif est celui de la convergence des « performances » sociales des États membres par l'amélioration des politiques nationales résultant d'un processus d'apprentissage mutuel constant.
2. Le chapitre intitulé « Vers un revenu minimum européen ? Débats, enjeux et perspectives » a été co-écrit avec Denis Bouget.

Dans ce cadre, le recours à la méthode ouverte de coordination comme instrument de gouvernance dominant constitue la nouvelle tentative de (re)définir la dimension sociale européenne. L'ambition n'est donc plus de créer un ensemble (plus ou moins cohérent) de règles européennes qui s'appliqueraient à tous, mais de promouvoir l'interaction entre les différents niveaux. La MOC mobilise l'idée de la diversité comme atout et comme opportunité pour améliorer les pratiques et les standards nationaux en convergeant vers les meilleurs résultats. Ce processus est basé sur l'apprentissage et l'échange d'informations/idées qui sont censées améliorer les politiques publiques nationales. Les publications académiques sur les MOCs sont extrêmement nombreuses tant sur leurs potentiels que leurs limites (pour une synthèse voir de la Porte et Pochet 2012 ; Vanhercke 2016 et dans ce volume). Presque vingt ans après son émergence, il est pourtant toujours difficile d'avoir un jugement définitif.

Si, durant cette période, l'intérêt académique et politique porte quasi exclusivement sur les potentialités et limites des MOCs, d'autres développements se produisent qui n'attirent pas la même attention académique (Pochet et Degryse 2017). Par exemple, la Charte des droits fondamentaux de l'UE est proclamée en 2000 lors de l'adoption du traité de Nice et est intégrée par la suite dans le traité de Lisbonne (2009). Deux directives sur la non-discrimination sont adoptées en 2000 à l'unanimité suite aux événements politiques en Autriche (entrée au gouvernement du FPÖ, parti d'extrême droite de Jörg Haider). Il se produit aussi certaines avancées dans le dialogue social sectoriel européen (en termes de documents plus contraignants pour les partenaires signataires), tandis que les résultats du dialogue interprofessionnel prennent la forme d'accords dits « autonomes » c'est-à-dire qu'ils sont mis en œuvre par les partenaires sociaux nationaux. Ils portent sur le télétravail, le stress et la violence au travail (Dufresne *et al.* 2006). Le *Bilan social* en fait une évaluation régulière qui souligne les avancées, mais insiste sur les lacunes et risques quant à la mise en œuvre.

En 2008, la révision du règlement n° 1408/71 sur la coordination des régimes de sécurité sociale et la libre-circulation et son extension aux migrants non communautaires est réalisée après plusieurs années de négociation (voir De Wispelaere et Cornelissen, ce volume). Par ailleurs, les thèmes sociaux traités dans les années 1960 et 1970 (santé/sécurité, égalité hommes/femmes) n'ont pas disparu de l'agenda européen (Ferrera 2005), mais n'en constituent plus le cœur. La santé/sécurité sur les lieux du travail est marginalisée dans l'agenda social et la nouvelle approche en termes de « gender mainstreaming » lancée en 1997 a du mal à se concrétiser. La question de l'égalité hommes/femmes n'a pas été traitée dans les *Bilans sociaux* (sauf dans la rubrique des arrêts de la Cour de justice) et ne sera finalement abordée par Dalila Ghailani que dans le *Bilan social* de 2013 (Ghailani 2014, voir aussi Guerrina, ce volume).

Enfin, dans le cadre de la réflexion sur le rôle des salaires dans une union monétaire, différentes formes de coordination salariale ont émergé au niveau européen. Le processus de Cologne (regroupant la Banque centrale européenne, la Commission, les États membres et les partenaires sociaux) qualifié de « rêve d'Oscar Lafontaine » par Anne Dufresne (2002) est le premier (et en réalité le dernier) essai au niveau européen. Au plan interprofessionnel, la Confédération européenne des syndicats (CES) crée un groupe de travail sur la coordination salariale en 1999. Au niveau sectoriel, la Fédération

européenne des métallurgistes et celle du textile, de l'habillement et du cuir adoptent des lignes directrices pour les négociateurs nationaux à la fin des années 1990 (FEM 1998). Au niveau transnational, le « groupe de Doorn », comprenant des syndicalistes allemands et du Benelux (par la suite les syndicalistes français s'y sont joints), tient des réunions annuelles pour évaluer les résultats de leurs négociations collectives nationales/sectorielles au regard de la formule agréée – inflation plus productivité nationale (Pochet 1999 ; Glassner et Pochet 2011). Certains auteurs y voient l'émergence d'un système multiniveau de relations industrielles (Marginson et Sisson 2004).

2. De l'élargissement à la crise : d'une absence de dimension sociale européenne à une remise en cause des politiques sociales européennes (2005-2015)

À partir de 2005, une nouvelle phase de la politique sociale européenne s'ouvre : celle de l'immobilisme et de la remise en cause des avancées de la période précédente (1995-2005). Je prends 2005 comme point de départ de cette période, car c'est à ce moment-là qu'une série de bouleversements se passent : élargissement, large majorité de gouvernements de droite, Commission de droite, etc. (Pochet 2019) dont la crise financière quelques années plus tard va accélérer les changements et constituera une fenêtre d'opportunité pour les mettre en œuvre.

2.1. Trois facteurs qui expliquent la remise en cause de la dimension sociale de l'UE

La période 2005-2015 est caractérisée par trois facteurs principaux : a) l'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et orientale ; b) le tournant politique vers le centre droit ou la droite des gouvernements ; et c) la remise en question par la Cour de Justice de l'Union européenne d'un de ces grands principes.

2.1.1. L'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et orientale

Un premier facteur est l'élargissement en trois étapes (2004³, 2007⁴ et 2013⁵) à treize nouveaux États membres sans budget supplémentaire pour assurer la convergence économique, sociale et territoriale. Il s'est accompagné de la volonté de la Commission européenne et du Conseil « emploi et politique sociale » (EPSCO) de « faire une pause » pour permettre aux nouveaux entrants de « digérer » l'acquis communautaire. Dès 2001 Caroline de la Porte s'interroge sur la prise en compte de la dimension sociale dans le processus d'élargissement de l'Union européenne (de la Porte 2001). Cinq ans plus tard, la réponse à cette question est clairement non, la dimension sociale a été absente.

3. Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

4. Bulgarie et Roumanie.

5. Croatie.

Les gouvernements de presque tous les nouveaux pays membres indiquent clairement qu'ils ne sont pas intéressés par des normes sociales européennes contraignantes. Au niveau national, il manque dans ces pays (sortant d'un système communiste) des acteurs sociaux structurés, particulièrement du côté employeurs. Les institutions y compris tripartites sont faibles voire de façade (Ost 2000). Dix ans après l'élargissement (2014), c'est toujours le cas (numéro spécial de *Transfer* 2015/3). Par ailleurs, leur participation aux processus souples (*soft law*) et aux diverses méthodes ouvertes de coordination est relativement passive. Après la décennie 1990 de transition rapide vers le capitalisme, les années 2000-2008 semblent être celles du rattrapage économique, alimenté par d'importants investissements étrangers, essentiellement allemands.

Contrairement aux Espagnols et aux Portugais qui ont vu dans l'adoption d'un modèle social européen une source de modernisation après les années de dictature et de régimes autoritaires, les pays sortis de 40 années de communisme ne partagent pas cette vision et cette ambition sociale, bien que les situations nationales puissent différer (Bohle et Greskovits 2012). Il n'y a pas d'échange politique global comme lors de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal (1985). L'ouverture des marchés, la privatisation et la domination de l'économie de marché sont données pour acquises et ne font pas l'objet d'une compensation par des transferts financiers conséquents de la part du budget européen. Au contraire, le montant de ceux-ci est plafonné en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). De nombreux gouvernements de l'Ouest acceptent l'élargissement à reculons, n'ont aucune vision globale et ne considèrent pas le social comme une priorité. En l'absence d'accord global, chacun essaie de maximiser ses intérêts. L'émigration devient alors un moyen d'ajustement économique pour certains pays (Pays baltes, Pologne, Roumanie et Bulgarie), ce qui renforce la crainte de dumping social (voir le débat sur le fameux « plombier polonais » en France) ou de shopping des prestations sociales d'États-providence plus généreux à l'Ouest (le prétendu « tourisme social ») (Kvist 2004)⁶. Ces États vantent la flexibilité de leur marché du travail et la simplicité de leur système fiscal (la plupart ayant introduit un système d'imposition standard – *flat tax* – pour tous types d'impôts et de taxes).

Comme le souligne Guglielmo Meardi (2012), ils constituent un défi pour le modèle social européen. Selon lui, il ne leur manque pas seulement l'un ou l'autre élément du modèle social européen, c'est toute sa structure qui fait défaut. Les syndicats héritiers de la période communiste ou créés lors de la transition, peinent à se trouver un nouveau rôle. Lorsqu'elle existe, la négociation entre partenaires sociaux aux niveaux sectoriel ou interprofessionnel n'a rien à voir avec ce qui se passe à l'Ouest, la protection sociale ne protège pas les travailleurs et le droit du travail n'est pas appliqué sérieusement. Et le même auteur souligne : « Les travailleurs sont laissés dans une situation de vulnérabilité maximale et manquent de possibilité de se faire entendre [...]. Les inégalités croissantes et le déficit démocratique sont éclipsés par les succès économiques apparents » (Meardi 2012 : 10). Un bémol ici pour le *Bilan social* : les enjeux de l'élargissement n'y ont que peu été traités (mais voir de la Porte 2001 et Ghailani 2006).

6. Dans le cadre du Brexit, ce débat fut alimenté par le gouvernement conservateur britannique de David Cameron à l'égard des citoyens bulgares, polonais ou roumains.

2.1.2. Un tournant politique vers la droite

Le deuxième facteur est le tournant vers le centre droit ou la droite de quasi l'ensemble des gouvernements. 2005 constitue, en effet, un tournant politique : Angela Merkel remporte les élections législatives en Allemagne, Silvio Berlusconi est au pouvoir en Italie, et Jacques Chirac en France, bientôt remplacé par Nicolas Sarkozy. De manière plus générale, entre 2005 et 2010, l'équilibre des forces dans les États membres penche très nettement en faveur de la droite et du centre droit. Les États membres sont également largement dominés par des gouvernements conservateurs/libéraux/nationalistes (voir Tableau 1 en annexe). Les partis sociaux-démocrates y sont le plus souvent très modérés, menant des politiques qu'on peut difficilement qualifier de sociales.

Aux élections européennes de 2004, la droite regroupée au sein du parti populaire européen (PPE) remporte une très large victoire sur les sociaux-démocrates/socialistes (S&D), en net recul. De 34,9 % de suffrages en 1994, ces derniers tombent à 27,3 % en 2004, puis à 25 % en 2009. En l'espace de quinze ans, les socialistes européens ont perdu près de 10 %. Les partis politiques libéraux progressent eux fortement. La Commission européenne est dirigée à partir de 2005 par une large majorité de commissaires de centre droit avec, à sa tête, le Portugais José Manuel Barroso.

2.1.3. Une réorientation importante par la Cour de Justice

Le troisième facteur est la remise en question par la Cour de justice de l'UE (CJUE) du principe d'égalité entre les travailleurs sur un même territoire (arrêts *Laval* et *Viking* en 2007, *Rüffert* et Luxembourg en 2008). La Cour de justice remet en cause l'un des principes fondamentaux sur lequel avait été fondée la politique sociale européenne, celui de l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et européens dans chaque pays (sur le rôle politique de la CJUE, voir Garben ce volume). Ceci est aussi l'objectif de la proposition de directive « services », dite Bolkestein (Commission européenne 2006) sur la libre circulation des services (voir Van den Abeele 2007; Crespy 2019). Le *Bilan social a*, par ailleurs, analysé les enjeux de la libre circulation des services sous l'aspect de son impact sur les soins de santé (voir Baeten 2007).

Ce principe de l'égalité de traitement avait été acquis à un moment où les migrations signifiaient une installation réelle dans le pays d'accueil. À partir des années 1980, un autre type de migration temporaire s'était développé : celui du détachement permettant d'effectuer un travail ponctuel dans le cadre d'un contrat de service ou de sous-traitance dans un autre État membre. Après un jugement de la Cour de justice sur des travailleurs portugais travaillant sur le chantier du TGV ouest-français avant l'ouverture des frontières aux travailleurs espagnols et portugais (arrêt *Rush Portuguesa* 1990), l'Union européenne avait adopté une directive en 1996 fixant les règles impératives applicables aux travailleurs détachés. Par règles impératives, il faut entendre celles qui s'appliquent à tous ou à un grand nombre de travailleurs (pour une analyse de cette question complexe voir Picard et Pochet 2018). Un certain nombre de pays, dont le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Italie, l'Autriche et l'Allemagne (cela a changé en Allemagne en 2015) ne disposent pas de salaires minimums légaux ou négociés conventionnellement

étendus ensuite *erga omnes*. Dès lors, pour les travailleurs détachés dans ces pays, les entreprises qui les emploient ne sont pas obligées de respecter un quelconque salaire minimum.

On peut faire des analyses juridiques subtiles, mais ce qui apparaît comme essentiel est que la Cour de justice de l'Union européenne dans ses différents jugements *Laval* (2007), *Viking* (2007), *Rüffert* (2008), Luxembourg (2008), a accepté qu'il y ait une concurrence des normes sociales (salaires, temps de travail, conditions de travail...) sur un même territoire (voir les chapitres de Dalila Ghailani en 2008 et 2009 et Garben, ce volume). En d'autres termes, elle a permis que le dumping social ne se fasse pas entre pays ayant des normes et des protections différentes, mais qu'il puisse avoir lieu à l'intérieur d'un même pays entre travailleurs de nationalités différentes et ayant un statut différent. Les abus les plus criants ont été adressés par l'accord du Conseil de décembre 2013 en permettant aux États membres de mieux contrôler les conditions du travail détaché. Beaucoup de gouvernements (par exemple belge et français) ont jugé que ce n'était pas assez et les débats se sont poursuivis (voir infra). Comme l'illustrent ces arrêts, le social (ou le non social) a souvent été le fait des juges de Luxembourg, raison pour laquelle, la jurisprudence de la CJUE a été suivie systématiquement par Dalila Ghailani depuis l'édition 2001 du *Bilan social* (voir aussi Garben, ce volume).

Au point de vue institutionnel, le traité de Lisbonne (2009) ne rétablit pas l'équilibre et ne contient pas grand-chose en matière sociale. La rhétorique sociale se renforce en partie par la reconnaissance de l'économie sociale de marché, d'une clause sociale transversale (jamais vraiment appliquée), tandis que le dialogue social doit maintenant être officiellement soutenu par l'ensemble des institutions, et non plus seulement par la Commission. Ces dispositions ne sont toutefois pas soutenues par une coalition d'acteurs suffisamment forte pour les faire vivre. La Charte des droits fondamentaux de l'UE déjà proclamée à Nice en 2000 (voir infra) est à nouveau proclamée lors de l'adoption du traité de Lisbonne (2009), mais avec de fortes réticences des gouvernements britannique et polonais qui s'en soustraient voulant éviter à tout prix un quelconque impact national de celle-ci.

2.2. La crise économique et financière : vers un changement de paradigme

Tous ces éléments sont le terreau sur lequel la crise va se greffer et engendrer par la suite des réformes nationales radicales. Comme nous l'observons dans l'édition 2008 du *Bilan social de l'Union européenne*, la crise de 2007 invite à changer de paradigme. Dans notre introduction (Degryse et Pochet 2008), nous distinguons deux crises majeures. D'une part, la remise en cause fondamentale des modes de production, de transport et de consommation qui résulte des nouveaux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). D'autre part, la faillite du mode de gouvernance et du système économique-financier et l'augmentation des inégalités. En conséquence, la croissance du PIB ne fait plus aujourd'hui croître le bien-être collectif (voir aussi les chapitres de van Ypersele 2008 et de Begg 2008). Ces considérations font partie intégrante de la réflexion proposée par l'OSE et l'ETUI de faire le lien entre les questions sociales et environnementales dans les éditions successives du *Bilan social*

(voir entre autres le *Bilan social* 2013 s'interrogeant sur le PIB, Feigl *et al.* 2013). En 2018, un article est dédié à la question de la décroissance et des politiques éco-sociales en Europe (Koch 2018). En ceci le *Bilan social* a été pionnier, car ces préoccupations ont été pour la première fois réellement portées ensemble lors des élections du PE en 2019.

Par ailleurs, la crise financière et économique de 2008 relance pendant une courte période le débat social au niveau national. Les pays ayant des institutions de négociation collective articulées avec les systèmes d'emploi/chômage (par exemple, l'Allemagne ou la Belgique) réussissent, grâce à des mécanismes de réduction compensée du temps de travail, à réduire l'impact de la crise et à limiter l'augmentation du chômage. Néanmoins, une lecture des éditions 2008-2015 du *Bilan social* laisse apparaître une disparition progressive du social. Ainsi, David Natali s'interroge sur la disparition du modèle social (2012) alors que son coéditeur Bart Vanhercke se demande si « la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » est un « oxymoron » (2011). Par la suite, la stratégie Europe 2020 disparaît de la liste des thématiques traitées. Le centre des préoccupations au niveau européen et dans les *Bilans sociaux* devient alors la gouvernance économique, ses limites et faiblesses, mais surtout ses implications sociales. La stratégie Europe 2020 ne réapparaît que cinq ans plus tard, en 2015, sous le titre « La gouvernance économique au sein d'Europe 2020 : socialiser le semestre européen contre toute attente » (Zeitlin et Vanhercke 2015) (nous verrons cela plus en détail dans la section suivante).

En matière politique, l'équilibre gauche/droite se dégrade. En 2011, la gauche devient ultra-minoritaire et n'est présente que dans six gouvernements nationaux. Au début du printemps 2012, trois États membres sur 27 sont gouvernés par la gauche (Autriche, Chypre, Danemark) et un, la Belgique, en coalition gauche-droite est dirigée par un Premier ministre socialiste (voir Tableau 1 en annexe). Le S&D connaît une défaite historique lors des élections au Parlement européen de 2009 et la Commission Barroso II penche de manière disproportionnée à droite avec seulement six Commissaires sociaux-démocrates sur 27 membres.

À partir de 2010, la crise bancaire se transforme en une crise de la dette souveraine. La gouvernance économique et monétaire telle que mise en œuvre jusque-là dans la zone euro est remise en question. L'urgence d'éviter l'éclatement de la zone euro tient lieu de politique étant donné que le gouvernement allemand refuse de s'engager sur des changements importants tant que des mesures radicales en matière budgétaire et sociale ne sont pas prises par les gouvernements des pays en difficulté. Dans ce cadre, un acteur émerge comme étant au centre du sauvetage de l'euro : la Banque centrale européenne (BCE). La Troïka formée de la Commission, de la BCE et du Fonds monétaire international (FMI) impose son ordre aux pays menacés de faillite (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande, Chypre, voir Degryse 2012). Moins visibles médiatiquement sont les cas de la Lettonie et de la Hongrie et le soutien conditionnel au rétablissement de leur balance des paiements. C'est ainsi que se met en place une nouvelle gouvernance jugée par certains non démocratique, voire antidémocratique (Scharpf 2014 ; Streeck 2014). Le *Bilan social* change aussi. D'un suivi minutieux à l'origine des politiques sociales européennes, il prend acte que celles-ci disparaissent et se concentre entre 2010 et 2015 sur les grands enjeux macro-économiques. Dès le *Bilan social* 2012, Christophe

Degryse et Philippe Pochet (2012) soulignent les inquiétants chemins de la gouvernance européenne. L'intérêt pour les enjeux de gouvernance de l'UEM et ses implications sociales est devenu l'une des marques de fabrique du *Bilan social* qui y consacre un chapitre presque chaque année.

2.3. La nouvelle gouvernance économique et l'absence de la dimension sociale

Dans la mise en œuvre chaotique de la nouvelle gouvernance économique (Degryse 2012) pour faire face aux limitations de l'Union monétaire telle qu'élaborée dans le traité de Maastricht (1992), le principal problème est celui de l'absence de dimension sociale (pas de transferts directs, pas d'ébauche d'assurance chômage...) ainsi que l'absence de mutualisation des dettes. Pour les pays sous assistance financière de l'UE, cette gouvernance conduit à une série de régressions sociales et de mises en cause des syndicats et des structures de négociations collectives (Degryse et Pochet 2012 ; Degryse *et al.* 2013). Aux yeux de la BCE, le social et en particulier les salaires au niveau national doivent constituer la variable d'ajustement d'une union monétaire sans budget propre, et surtout sans solidarité (système de chômage européen ou Eurobond par exemple). C'est ce qui sera mis en évidence par Müller et Schulten (2013) dans le *Bilan social 2012* à propos des salaires et pour ce qui est d'une assurance chômage européenne par Fichtner (2014) l'année suivante. L'Union européenne est coupée en deux entre les pays qui traversent relativement bien la crise et subissent peu de changements (Allemagne, Autriche, Benelux, pays scandinaves, Pologne) et ceux dont le chômage explose et qui adoptent (ou sont fortement incités par la Commission, la BCE et/ou le Conseil) des réformes radicales : outre la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, les pays baltes, la Roumanie, la Bulgarie...

C'est aussi le rééquilibrage et ensuite le progressif effacement des MOCs qui résulte du changement d'équilibre politique à partir de 2005. La dynamique « sociale » des MOCs est remise en question, avec notamment la publication du rapport Kok intitulé « *Jobs, Jobs, Jobs* » (Kok 2004), réalisé à la demande de la Commission. Celui-ci recentre tout le discours sur la croissance, la compétitivité et la flexibilisation. Les différentes méthodes ouvertes de coordination sont rationalisées d'abord autour de deux grands ensembles : économiques et emploi d'un côté, et protection sociale (pensions, soins de santé, pauvreté) de l'autre. Elles sont finalement fusionnées en dix lignes directrices et sept initiatives phares dans la nouvelle stratégie « Europe 2020 ». Mais celle-ci ne prend pas vraiment forme et reste un exercice marginal dans le système du Semestre européen qui met en avant la nécessité de flexibiliser les salaires et d'augmenter l'âge de la pension (en la liant à l'espérance de vie).

Autre bouleversement par rapport aux périodes précédentes, le dialogue social européen est en panne, et plus aucun accord n'est signé entre les partenaires sociaux européens entre 2010 et 2016 (voir Tricart, ce volume).

Depuis 2005, l'Europe non seulement n'a plus de paradigme central en matière de politique sociale, mais remet en cause quelques-uns des principes fondamentaux sur lesquels les différentes versions des politiques sociales s'étaient bâties, notamment sur

l'égalité entre travailleurs sur un même territoire. Par ailleurs, il existait à l'origine de la construction européenne une sorte de division de tâches implicites : au niveau européen l'efficacité du marché et au niveau national la légitimité de la redistribution, une division des tâches résumée en une formule par David Natali (2012) : « *Adam Smith au niveau européen et Keynes au niveau national* ». Or maintenant cela ressemble plus à Adam Smith si pas Hayek à tous les niveaux (Höpner et Schäfer 2012, sur ce point voir aussi Streeck 2018).

Comme l'indiquent Brigitte Favarel-Dapas et Odile Quintin (2007 : 166)⁷ « (...) l'éventail des moyens s'est élargi et (...) il manque à la fois la volonté politique et une vision claire de ce que doit être la politique sociale communautaire ». S'il y a crise du social, c'est aussi parce qu'aucun nouveau concept fédérateur ne remplace celui de la convergence souple des MOCs dont les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances de ceux qui soutenaient cette nouvelle approche (de la Porte et Pochet 2012).

Seul point positif, la garantie pour la jeunesse est mise en place en 2013. Elle vise à garantir l'offre d'un stage, d'une formation ou d'un travail après six mois de chômage, et est dotée d'un budget de six milliards d'euros. C'est la reconnaissance que la crise a touché dans la très large majorité des pays les jeunes de manière disproportionnée. Beaucoup de pays en particulier du Sud (Grèce, Espagne, Italie) comptent un nombre inquiétant de jeunes qui n'ont pas d'emploi, ne suivent pas d'études ni de formation.

En parallèle, à partir de 2013, il se produit un début de rééquilibrage entre la gauche et la droite. La gauche remporte des victoires en France, en Italie et au Danemark, et un gouvernement de coalition est formé en Allemagne en 2014. Mais cela n'implique pas, comme on le remarque pour la France, un changement radical d'agenda en matière sociale. C'est dans ce contexte que quelques nouveaux thèmes émergent après les élections européennes de 2014 et la mise en place d'une nouvelle Commission présidée par le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker.

3. Un nouveau départ pour la dimension sociale de l'UE? (2015-...)

Dès 2015, la situation politique est marquée par le débat sur le Brexit et, par le vote à une courte majorité des électeurs britanniques en faveur d'une sortie de l'UE en juin 2016. Pour la première fois de son histoire, l'UE pourrait rétrécir et non plus s'élargir. Le Brexit est aussi un vote de rejet de l'Europe non sociale et des règles de libre circulation jugées trop laxistes. En ce sens, le rétrécissement est bel et bien lié à l'élargissement (Clegg 2017).

Le vote populiste de refus tant de l'UE que des migrants prend une forte ampleur. Certains partis populistes entrent au gouvernement comme en Autriche ou en Italie. En Europe centrale, le parti politique PiS de Lech Kaczyński en Pologne est en même temps anti-européen, anti-migrant, sans respect pour la démocratie libérale, mais aussi social du moins pour les nationaux. C'est une nouvelle donne, de nombreux mouvements

7. Ancienne directrice générale à la DG Emploi de 2000 à 2005.

populistes et d'extrême droite deviennent du moins dans leurs discours prosociaux. La crise de la gestion des flux migratoires indique à nouveau une forte division au sein de l'UE (Krastev 2018). Si le refus des pays d'Europe centrale et orientale de prendre leur part de réfugiés a été le plus médiatisé, ils n'ont pas été les seuls, loin de là (par exemple la France ou le Danemark).

En termes politiques, on assiste sur le plan national à un effondrement sans précédent de la social-démocratie, notamment en Allemagne, en Autriche, en France, en Italie, aux Pays-Bas, et en Tchéquie. Seuls les socialistes au Portugal et le Labour au Royaume-Uni s'en sortent mieux à l'heure d'écrire.

Au niveau européen, la Commission européenne sous Jean-Claude Juncker reste toujours déséquilibrée avec seulement huit commissaires sociaux-démocrates sur 28 membres. Quant au Parlement européen, le PPE gagne les élections de 2014 et reste le premier groupe politique, mais perd beaucoup de sièges. Le S&D est à son minimum historique. Par contre, les partis anti-européens progressent. Dans un contexte politique qui n'a pas fondamentalement changé (majorité de gouvernements à droite), des doutes émergent et des craintes se multiplient à propos du futur de la construction européenne. Cela conduit le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker à lancer l'idée d'une Europe sociale « triple A » (et à se démultiplier) pour montrer que l'ère Barroso et l'austérité aveugle sont terminées.

Cette situation particulièrement difficile a pour conséquence paradoxale de relancer les débats sur le futur de l'Europe et en particulier sa dimension sociale avec la publication en 2018 par la Commission de plusieurs scénarii et de cinq documents sur différents enjeux (sociaux, monétaires, militaires, de cohésion, financement). Il ne s'agit en aucun cas d'un plan structuré visant à développer une dimension sociale forte, mais plutôt d'une analyse du risque de naufrage du projet européen sans dimension sociale et des ravages dans les opinions publiques de la période d'austérité et de remise en cause du social au plan national (qui se mesure aussi aux votes pour des partis populistes). Au départ, ce projet du socle social n'est pas appuyé ni par l'ensemble de la Commission ni par beaucoup de gouvernements au-delà d'un acte à portée symbolique au niveau européen (en d'autres termes sans conséquence au plan national).

À partir de 2017, le discours très pro-européen du nouveau Président français Emmanuel Macron rompt avec une tradition bien ancrée de blâmer l'UE pour tous les problèmes. Il présente une vision positive d'une intégration plus poussée sans pour autant arriver à créer une dynamique positive générale pro-européenne. Toutefois une participation accrue aux élections européennes ainsi qu'une opinion publique soutenant davantage l'intégration européenne peuvent constituer des indices d'un possible changement. Une chose semble sûre : la phase précédente qualifiée par Richard Hyman dans le *Bilan social* comme celle de l'« austéritarisme » (Hyman 2015) est dépassée et les débats prennent forme sur le pourtour de l'« au-delà de l'austérité » (Crespy et Schmidt 2017).

Contrairement aux relances précédentes du débat social européen, celle-ci est jusqu'à présent confuse, non articulée et surtout elle manque d'un concept central fédérateur. La notion d'investissement social tente de se frayer un chemin dans le débat public.

Cette idée est partiellement reprise en 2013 par la Commission avec un paquet « investissement social ». Elle est promue et soutenue par une série d'intellectuels proches des *think tanks* de centre gauche, tels Anton Hemerijck, Bruno Palier, Frank Vandembroucke (Vandembroucke *et al.* 2011) ou encore Gøsta Esping-Andersen (pour une vue d'ensemble voir Hemerijck 2017; pour une présentation critique voir Nolan 2013). Toutefois, la lecture des 20 années de *Bilan social* permet de trouver seulement trois chapitres traitant en partie de l'investissement social (Hemerijck 2014; Vandembroucke *et al.* 2014; Sabato et Corti 2018). Une des idées-clés est que le social est un investissement, particulièrement si on poursuit des politiques préventives plutôt que réparatrices. Le cas le plus emblématique est celui de la petite enfance : des investissements massifs pourraient augmenter le capital humain, réduire les inégalités ou encore les violences interpersonnelles.

On assiste dès lors à des initiatives politiques qui vont dans différentes directions. Comme il n'y a pas de principe directeur, c'est une série de développements sans grande cohérence entre eux dont nous résumons les grandes lignes ci-dessous.

Cette relance passe en premier lieu par l'adoption en novembre 2017 d'un socle social européen rassemblant un ensemble de droits et de principes distribués en 20 domaines (Sabato et Corti 2018; Ferrera 2018). Selon les termes de la Commission, « l'objectif du socle européen des droits sociaux est de conférer aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces ». Il repose sur 20 principes clés qui se déclinent autour de trois thèmes : égalité des chances et accès au marché du travail; conditions de travail équitables; protection et insertion sociales. L'ensemble est touffu comportant une quinzaine de documents, peu hiérarchisés, peu clairs.

Quelques propositions de directives comme celle sur la conciliation vie familiale et de travail ou celle relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles, la proposition d'un règlement instituant une Autorité européenne du travail, et la proposition de recommandation relative à l'accès à la protection sociale constituent l'ébauche d'un programme de travail (Clauwaert 2018). On peut lire la directive sur les conditions de travail transparentes et prévisibles et la recommandation sur l'accès à la protection sociale comme visant à assurer un minimum de droits aux travailleurs — notamment, mais pas uniquement — de l'économie numérique. C'est en tout cas le début d'une réflexion sur le travail et les contrats de travail dans une économie digitalisée qui recourt souvent aux faux indépendants.

Par ailleurs, la Commission Juncker décida de présenter une proposition de directive modifiée sur le détachement des travailleurs. Cette proposition suscita une forte tension entre les États membres réticents à toute modification sauf mineure et les autres, plus enclins aux améliorations. Finalement à la surprise générale, une directive modifiée répondant à la plupart des critiques antérieures a été adoptée en juin 2018 (Picard et Pochet 2018).

Un second axe au bilan plus mitigé est celui du dialogue social européen (voir aussi Tricart, ce volume). La Commission et le Conseil affirment vouloir le relancer. En mars 2015, une conférence de haut niveau intitulée « ensemble pour un nouveau

départ » se tient à Bruxelles et a comme retombée quelques mois plus tard l'adoption d'un document de relance quadripartite (les partenaires sociaux, la Commission et le Conseil). Les partenaires sociaux européens parviennent à signer un accord autonome sur le vieillissement actif et la solidarité interprofessionnelle, mais celui-ci n'a guère de visibilité.

Cependant, le refus de BusinessEurope de négocier de bonne foi les principales propositions de la Commission (voir supra) dans le cadre du socle des droits sociaux⁸ met un terme aux négociations entre partenaires sociaux. La CES choisit alors de faire pression sur la Commission afin d'enregistrer le maximum de législation avant la fin de la législature (mai 2019). Elle parvient à influencer dans son sens nombre de propositions tandis que l'attitude radicale du patronat le marginalise complètement dans les discussions sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

A contrario, le dialogue social sectoriel produit de moins en moins de documents et ceux-ci ne sont pas contraignants. De plus, l'accord-cadre sur la protection de la santé et de la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure (2012 et 2016) et celui sur l'information et la consultation des fonctionnaires et employés des administrations des gouvernements centraux (2015) n'ont pas été proposés au Conseil pour une extension *erga omnes* (c'est-à-dire afin d'être transformés en directives applicables à tous, employeurs et employés du secteur). En mai 2018, la Fédération européenne des services publics (EPSU) a introduit un recours devant le Tribunal de l'UE contre la Commission pour avoir refusé de mettre en œuvre par la voie législative l'accord signé par les partenaires sociaux sectoriels⁹ (voir Tricart 2019).

La question de la libre circulation, dans son volet « mobilité de la main-d'œuvre », revient au centre de l'actualité (et ceci avant les vagues de réfugiés de l'été 2015). Dans ce cadre, la Commission propose plusieurs directives sur les travailleurs saisonniers, sur les travailleurs qualifiés (*green card*), sur les personnes travaillant à l'intérieur de groupes multinationaux. Clairement, la mobilité de la main-d'œuvre est envisagée comme une des solutions à la crise de l'emploi. C'est cependant l'échec d'une politique d'accueil européenne des réfugiés et des migrants qui fracture l'Europe et met en évidence les différentes visions et approches au sein des États membres. *Le Bilan social* a couvert la question migratoire dans différents chapitres (Hassel et Wagner 2017 et Ghailani 2018).

Enfin, le thème de la santé/sécurité semble sortir du frigo comme le souligne Laurent Vogel (2018), de même que la question de l'égalité hommes/femmes ou plutôt des disparités persistantes en ce qui concerne les salaires et les pensions.

Une chose est claire, il y a de nouveau des propositions législatives en matière sociale et la plupart d'entre elles ont été adoptées au cours du premier semestre 2019. Ceci fait

8. Allant jusqu'à prétendre que la proposition de directive sur le congé parental risquait de mettre à mal les finances publiques nationales au point de ne pas respecter le pacte de stabilité et de croissance.

9. TUE, *EPSU et Willem Goudriaan contre Commission*, Affaire T-310/18.

dire à la Commission Juncker qu'elle a été l'une des plus sociales si pas la plus sociale depuis le début des années 1990.

L'autre pan d'action concerne les enjeux sociaux de l'intégration économique et vise à influencer sur les règles concernant l'UEM. Ceci passe au travers d'un tableau de bord social (couvrant douze domaines qui devraient donner une coloration plus sociale à l'UEM). Toutefois, le tableau de bord proposé n'est finalement que le 5^e ensemble d'indicateurs après ceux d'Europe 2020, de la procédure sur les déséquilibres macro-économiques (MIP), des indicateurs liés à l'emploi et ceux liés à la protection sociale (exclusion, pensions, santé). Difficile dans cette configuration d'avoir une idée précise de l'impact de cette nouvelle proposition (ETUI 2017). De façon plus générale, il se produit certainement une « socialisation » du semestre européen (dans le sens de rendre plus social ce semestre, selon les termes de Jonathan Zeitlin et Bart Vanhercke 2015). Comme indiqué en introduction, l'OSE a toujours porté une grande attention aux acteurs. Ainsi dès 2012 Bart Vanhercke (2013) décelait dans le *Bilan social* une activité sociale « souterraine », c'est-à-dire portée à l'intérieur des institutions et en particulier la Commission par des fonctionnaires européens. Il s'agit du premier article soulignant le retour progressif de la question sociale dans une période encore largement dominée par l'austérité.

De manière complémentaire, un plan d'investissement européen qui se veut ambitieux est adopté en 2015 et prolongé par la suite. Au-delà du message positif que la Commission veut donner, il reste très peu clair si *in fine* il s'agit de « vrais » nouveaux investissements (voir par exemple le point 81 du rapport spécial de la Cour des comptes européenne de 2019). De plus, les pays qui en ont le moins besoin sont ceux qui en bénéficient le plus (Myant 2015).

Conclusion

Cette relecture de vingt années de politique sociale européenne a mis en lumière différentes phases. La phase actuelle (depuis 2015) est encore difficile à interpréter. En effet une série d'initiatives en matière sociale ont été adoptées, mais sans plan d'ensemble. On peut se demander si le socle européen des droits sociaux est susceptible de devenir la structure intellectuelle et stratégique d'une nouvelle phase ascendante de la dimension sociale de l'UE. Toutefois sa complexité et son mélange d'initiatives contraignantes, non contraignantes, indicatives, financières ainsi que le jargon lié en partie à la technicité des dossiers et en partie à la façon dont la « bulle » européenne présente les dossiers en font un candidat assez faible.

L'autre candidat est le concept d'investissement social, mais cela fait plus de dix années que ce concept tente de se frayer un chemin au-delà d'un cercle de convaincus.

Une idée proposée par l'auteur de cette introduction est d'ajuster et de repenser le social à la double transition climatique et digitale. Ceci pourrait devenir le nouveau paradigme dominant et l'idée d'assurer une juste transition par notamment la réduction des inégalités pourrait peut-être devenir l'idée structurante pour l'avenir. Mais il faut bien

reconnaître que cela paraît encore flou et qu'on ne voit pas clairement quelle pourrait être la coalition d'acteurs pour porter un tel changement (Pochet 2019).

Nous avons aussi montré que la politique sociale européenne est liée aux rapports de force nationaux et à l'équilibre gauche-droite, même si parfois la différence devient ténue entre ces deux pôles. Ce facteur de base de la science politique a souvent été oublié ou marginalisé dans les études sur les politiques sociales européennes. Le fait qu'en 2019, les gouvernements nationaux se divisent presque à parts égales entre conservateurs, libéraux et socialistes a des implications évidentes en termes de répartition de postes (Commission, Parlement, Conseil européen, BCE). Mais cela aura aussi des impacts sur la nature des politiques sociales européennes qui se développeront ou pas durant cette nouvelle législature.

Mais la plus importante conclusion est que l'objectif du *Bilan social* a toujours été de retracer strictement les événements qui se sont déroulés au cours de l'année précédente et de constituer ainsi une connaissance cumulative et une compréhension des différentes dynamiques sociales et économiques. C'est une réussite. Cette relecture de vingt années du *Bilan social* indique la richesse de matériel accumulé et l'importance de le lire ou relire afin de saisir historiquement et dynamiquement les évolutions sociales européennes¹⁰.

Références

- Baeten R. (2003) Les soins de santé à l'agenda politique européen, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2002, Bruxelles, ETUI et OSE, 149-183.
- Baeten R. (2007) La santé et les services sociaux dans le marché intérieur européen, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2006, Bruxelles, ETUI-REHS, OSE et Saltsa, 165-191.
- Begg I. (2008) La gouvernance pour le développement durable, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 43-63.
- Bohle D. et Greskovits B. (2012) Capitalist diversity on Europe's periphery, Ithaca, Cornell University Press.
- Clauwaert S. (2018) Un nouveau programme législatif pour l'UE : du concret malgré tout ? in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 77-102.
- Clegg D. (2017) Le Brexit, le marché du travail britannique et les leçons pour l'Europe sociale, in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 53-75.
- Commission européenne (2006) Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376 du 27 décembre 2006, 36-68.
- Crespy A. (2019) L'Europe sociale : acteurs, politiques, débats, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles.

10. L'ensemble des articles de la collection sera disponible sur le site internet de l'Institut syndical européen.

- 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, 99-114.
- de la Porte C. (2000) La nouveauté de la place de la protection sociale dans l'agenda européen en 1999 : le rôle de la «soft law», in Barbier C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999, Bruxelles, ETUI et OSE, 31-47.
- de la Porte C. (2001) La dimension sociale de l'élargissement est-elle suffisamment prise en compte? in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2000, Bruxelles, ETUI et OSE, 83-104.
- de la Porte C. et Pochet P. (2002) Building social Europe through the open method of co-ordination, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.
- de la Porte C. et Pochet P. (2012) Why and how (still) study the open method of co-ordination (OMC)? *Journal of European Social Policy*, 22 (3), 336-349.
- Degryse C. (2000) Dialogue social européen : bilan en demi-teinte, in Barbier C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999, Bruxelles, ETUI et OSE, 49-63.
- Degryse C. (2012) La nouvelle gouvernance économique européenne, *Courrier hebdomadaire* 2148-2149, Bruxelles, CRISP, 2148-2149.
- Degryse C. (2020) Base de données du droit social européen, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C. et Pochet P. (2000) La politique européenne de l'emploi en 1999, in Barbier C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 1999, Bruxelles, ETUI et OSE, 17-29.
- Degryse C. et Pochet P. (2008) Avant-propos, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 11-25.
- Degryse C. et Pochet P. (2012) Les inquiétants chemins de la nouvelle gouvernance européenne, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2011, Bruxelles, ETUI et OSE, 87-117.
- Degryse C. et Pochet P. (2018) European social dynamics: a quantitative approach, Working paper 2018.02, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C., Jepsen M. et Pochet P. (2013) The Euro crisis and its impact on national and European social policies, Working Papers 05.2013, Bruxelles, ETUI.
- Dehousse R. (dir.) (2004) L'Europe sans Bruxelles? Une analyse de la méthode ouverte de coordination, Paris, L'Harmattan.
- Dufresne A. (2002) Le rêve d'Oskar Lafontaine : une occasion pour la coordination des politiques économiques?, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2001, Bruxelles, ETUI et OSE, 85-113.
- Dufresne A., Degryse C. et Pochet P. (dir.) (2006) The European sectoral social dialogue: actors, development and challenges, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- ETUI (2017) The Social Scoreboard revisited, Background analysis 2017.03, Bruxelles, ETUI.
- Favarel-Dapas B. et Quintin O. (2007) L'Europe sociale, 2^{ème} édition, Paris, La Documentation française.
- Feigl G., Hergovich S. et Rehm M. (2013) Au-delà du PIB : est-il possible de recentrer le débat? in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2012, Bruxelles, ETUI et OSE, 65-94.
- Ferrera M. (2005) The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera M. (2018) The European Social Union: how to piece it together, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETU et OSE, 17-34.

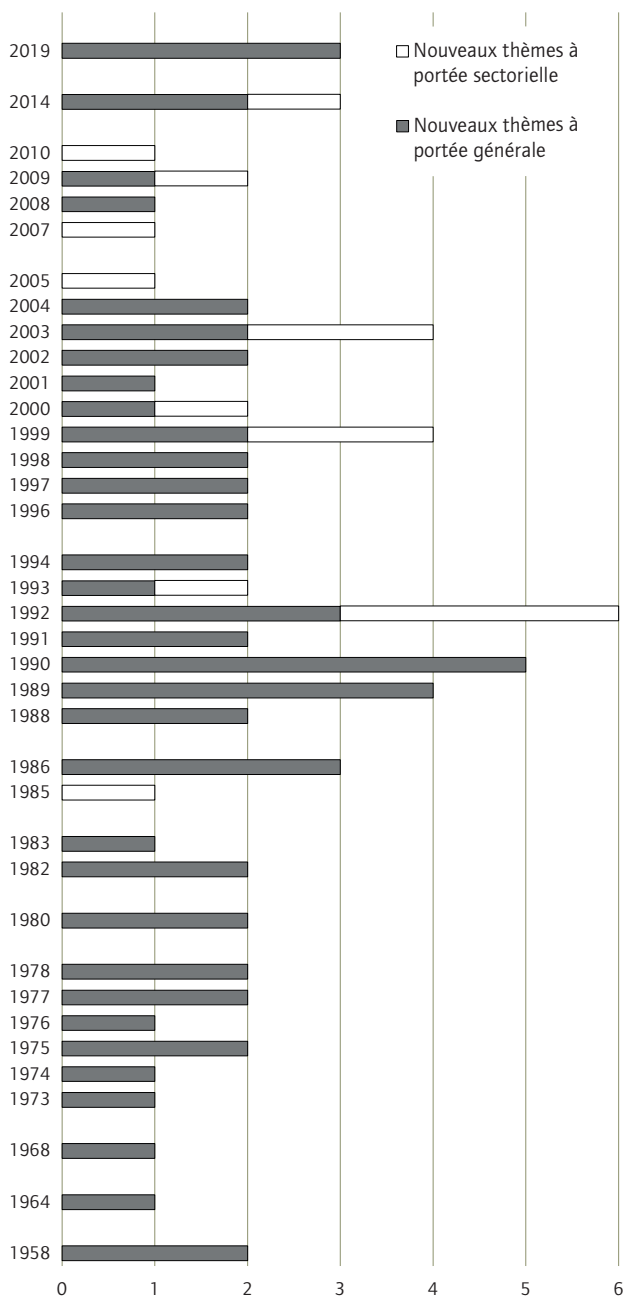
- Fichtner F. (2014) Assurance chômage sur l'ensemble de la zone euro : projet inutile, souhaitable ou indispensable? in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 121-139.
- Ghailani D. (2006) Elargissement de l'Union : de l'Europe centrale et orientale à la Turquie, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2005, Bruxelles, ETUI et OSE, SALTSA, 107-131.
- Ghailani D. (2008) Droits syndicaux et libertés économiques dans l'UE : quelle conciliation? Les cas Laval et Viking, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 249-260.
- Ghailani D. (2009) Affaires « Ruffert » et « Luxembourg » : vers un recul de la dimension sociale européenne ? in Degryse C. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2008, Bruxelles, ETUI et OSE, 213-231.
- Ghailani D. (2014) L'égalité des genres du traité de Rome au débat sur les quotas : entre mythes et réalités, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 169-200.
- Ghailani D. (2018) L'Europe face à la crise migratoire : les droits des migrants sacrifiés sur l'autel de la sécurité? in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 53-75.
- Glassner V. et Pochet P. (2011) Why trade unions seek to coordinate wages and collective bargaining in the Eurozone: past developments and future prospects, Working paper 2011-3, Bruxelles, ETUI.
- Goetschy J. (2005) The open method of coordination and the Lisbon strategy: the difficult road from potential to results, *Transfer*, 11 (1), 64-80.
- Hassel A. et Wagner B. (2017) La « crise migratoire » européenne : défi, menace ou opportunité? in Vanhercke B., Natali D. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2016, Bruxelles, ETUI et OSE, 63-96.
- Hemerijck A. (2014) Failles et rares lueurs d'espoir au sein de l'économie sociale de marché européenne, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 31-61.
- Hemerijck A. (dir.) (2017) *The uses of social investment*, New York, Oxford University Press.
- Höpner M. et Schäfer A. (2012) Embeddedness and regional integration: waiting for Polanyi in a Hayekian setting, *International Organization*, 66 (3), 429-455.
- Hyman R. (2015) Austéritarisme en Europe : quelles options pour la résistance? in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2015, Bruxelles, ETUI, OSE, 107-138.
- Koch M. (2018) Bien-être durable, décroissance et politiques éco-sociales en Europe, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 35-52.
- Kok W. (2004) Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Krastev I. (2018) *Le destin de l'Europe*, Paris, Première Parallèle.
- Kvist J. (2004) Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy, *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 301-318.
- Manow P., Schäfer A. et Zorn H. (2004) European social policy and Europe's party- political center of gravity 1957-2003, MPIFG Discussion Paper, 04/6, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.

- Marginson P. et Sisson K. (2004) *European integration and industrial relations, Multi-level governance in the making*, New York, Palgrave Macmillan.
- Meardi G. (2012) *Social failures of EU enlargement: a case of workers voting with their feet*, New York, Routledge.
- Müller T. et Schulten T. (2013) *Un nouvel interventionnisme européen? L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur les salaires et la négociation collective*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI et OSE, 189-223.
- Myant M. (2015) *Le plan d'investissement de la Commission européenne : évaluation critique et alternatives*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2015*, Bruxelles, ETUI et OSE, 139-167.
- Natali D. (2012) *Perspectives – Le modèle social européen a-t-il réellement disparu?* in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Bruxelles, ETUI et OSE, 251-267.
- Nolan B. (2013) *What use is 'social investment'?*, *Journal of European Social Policy*, 23 (5): 459-468.
- Ost D. (2000) *Illusory corporatism in Eastern Europe: neoliberal tripartism and postcommunist class identities*, *Politics & Society*, 28 (4), 503-530.
- Peña-Casas R. (2004) *Seconde phase de la méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale*, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2003*, Bruxelles, OSE, ETUI et SALTSA, 97-121.
- Peña-Casas R. (2010) *Les politiques européennes pour l'emploi et l'inclusion sociale dans la crise : une opportunité pour l'avenir*, in Degryse C. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2009*, Bruxelles, ETUI et OSE, 98-123.
- Peña-Casas R. (2012) *Europe 2020 et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un mariage de dupes?* in Natali D. and Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Bruxelles, ETUI et OSE, 171-198.
- Peña-Casas R. et Bouget D. (2014) *Vers un revenu minimum européen? Débats, enjeux et perspectives*, in Natali D. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2013*, Bruxelles, ETUI et OSE, 139-168.
- Picard S. et Pochet P. (2018) *La saga du détachement des travailleurs : un concentré d'enjeux de l'Europe sociale*, *Policy Brief 6/2018*, Bruxelles, ETUI.
- Pochet P. (1999) *Monetary Union and collective bargaining in Europe*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Pochet P. (2003) *La stratégie européenne pour l'emploi à la croisée des chemins*, in Degryse C. et Pochet P. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Bruxelles, ETUI, OSE et Saltsa, 61-97.
- Pochet P. (2005a) *Sectoral social dialogue? A quantitative analysis*, *Transfer*, 11 (3), 313-332.
- Pochet P. (2005b) *The open method of co-ordination and the construction of social Europe. A historical perspective*, in Zeitlin J. et Pochet P. (dir.) *The open method of coordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Bruxelles, PIE/Peter Lang, 37-82.
- Pochet P. (2006) *Union européenne. Le dialogue social interprofessionnel, une analyse quantitative*, *Chronique Internationale de l'IRES*, (98), 43-53.
- Pochet P. (2019) *A la recherche de l'Europe sociale*, Paris, PUF.
- Pochet P. et Degryse C. (2017) *The European social dialogue: what is the role of employers and what are the hopes for the future?* in Vandenbroucke F., Barnard C. et De Baere G. (dir.) *A European Social Union after the crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 238-250.

- Pochet P. et Degryse C. (2018) European social dynamics: a quantitative approach, Working Paper 2018.02, Bruxelles, ETUI.
- Sabato S. et Corti F. (2018) « The times they are a-changin' ? » Le socle européen des droits sociaux : des débats à la confrontation avec le réel, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 53-73.
- Scharpf F. (2014) After the crash: a perspective on multilevel European democracy, MPIfG Discussion Paper 14/21, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Serrano Pascual A. (2009) The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name, *Transfer*, 15 (1), 53-70.
- Streeck W. (2014) Du temps acheté : la crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique, Paris, Gallimard.
- Streeck W. (2018) European social policy: progressive regression, MPIfG Discussion Paper 18/11, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Tricart J.P. (2019) La mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens : défis et débats, Working Paper 2019.09, Bruxelles, ETUI.
- Van den Abeele E. (2007) Adoption de la directive « services » : big bang communautaire ou réforme de velours? in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2006, Bruxelles, ETUI et OSE, 131-164.
- van Ypersele J.-P. (2008) L'injustice fondamentale du changement climatique, in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2007, Bruxelles, ETUI et OSE, 27-42.
- Vandenbroucke F., Vanhercke, B. et Morley J. (2014) Une « Union sociale » européenne : questions clé, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 89-120.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. et Palier B. (2011) The EU Needs a Social Investment Pact, Opinion paper, 5, Bruxelles, OSE.
- Vanhercke B. (2011) La « dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » : un oxymore?, in Degryse C. et Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2010, Bruxelles, ETUI et OSE, 153-189.
- Vanhercke B. (2013) Souterraine? La politique sociale de l'UE par temps d'austérité, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2012, Bruxelles, ETUI et OSE, 95-127.
- Vanhercke B. (2016) Inside the Social Open Method of Coordination: the hard politics of 'soft' governance, Doctoral thesis, Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), University of Amsterdam.
- Vanhercke B., Sabato S. et Ghailani D. (2018) Conclusions. Le socle européen des droits sociaux comme tournant majeur, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 165-186.
- Vogel L. (2018) L'hirondelle fera-t-elle le printemps? La politique européenne de santé au travail à la croisée des chemins, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 145-165.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2015) La gouvernance économique au sein d'Europe 2020 : socialiser le Semestre européen contre toute attente? in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2015, Bruxelles, ETUI et OSE, 73-106.

Annexes

Graphique 1 Comparaison entre les nouvelles directives à portée générale et sectorielle



Source : Degryse 2020.

Tableau 1 Nombre de gouvernements de centre gauche (en mars de chaque année) entre 1994 et 2014 et nombre de pays membres de l'UE

Année	Gouvernements de centre gauche	Pays membres de l'UE
1995	7	15
1996	7	15
1997	6*	15
1998	8	15
1999	11	15
2000	9	15
2001	9	15
2002	7	15
2003	4	15
2004	9	15
2005	9	25
2006	9	25
2007	10	25
2008	10	27
2009	9	27
2010	9	27
2011	6**	27
2012	4***	27
2013	8	27
2014	11	28

Notes: * Le Royaume-Uni et la France passent à gauche en avril et mai.

** Autriche, Chypre, Espagne, Grèce, Portugal, Slovénie. ***Autriche, Belgique, Danemark, Chypre.

Source : Pochet 2019.