

## Chapitre 3

# « The times they are a-changin' ? » Le socle européen des droits sociaux : des débats à la confrontation avec le réel

Sebastiano Sabato et Francesco Corti

### Introduction : un nouveau cadre de politique sociale pour l'UE<sup>1</sup>

Le 26 avril 2017, après une vaste consultation publique associant les citoyens, les parties prenantes et les autorités publiques des États membres, la Commission européenne a publié une recommandation sur un « socle européen des droits sociaux » (SEDS) (Commission européenne 2017a). Elle était accompagnée d'un document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (Commission européenne 2017b) et d'un « paquet socle » plus large.

Dans ce chapitre, nous considérons le SEDS comme un nouveau cadre de politique sociale pour l'Union européenne (UE), c'est-à-dire une infrastructure politique rassemblant de manière cohérente les différents éléments d'une politique publique, de l'établissement d'un programme à sa mise en œuvre. Nous soutenons qu'un tel cadre de politique sociale pour l'UE pourrait remplir trois fonctions, et que son efficacité devrait être évaluée par rapport à celles-ci : a) relancer l'agenda social de l'UE et redonner de la vigueur au domaine des politiques sociales de l'UE ; b) orienter la direction des politiques des États membres ; et c) influencer les politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE, rééquilibrant ainsi les dimensions sociales et économiques de l'UE.

Dans ce contexte, le but de ce chapitre est double. Premièrement, nous proposons une évaluation préliminaire des premières étapes de la mise en œuvre du SEDS en 2017 à partir des trois fonctions identifiées ci-dessus (sections 1, 2 et 3). Deuxièmement, nous comparons (section 4) le socle avec le précédent cadre de politique sociale de l'UE, à savoir le paquet « Investissement social » (PIS) (Commission européenne 2013a). Cette comparaison semble importante pour identifier les forces du SEDS par rapport aux initiatives précédentes et pour remédier à ses faiblesses, en « apprenant du passé ». De plus, à travers cette comparaison, on peut clarifier la relation entre les deux cadres politiques : *existe-t-il une continuité ou plutôt une discontinuité ? Les deux cadres sont-ils rivaux ou se complètent-ils ?* Le périmètre du SEDS étant plus large que celui du PIS (celui-ci concernait essentiellement les politiques de protection sociale et d'inclusion), la comparaison porte uniquement sur les politiques abordées dans les deux cadres,

---

1. Ce chapitre s'inspire en partie de l'étude « Implementing the European Pillar of Social Right: what is needed to guarantee a positive social impact » commandée par le groupe des travailleurs du Comité économique et social européen (Sabato *et al.* 2018). Les auteurs souhaitent remercier Anton Hemerijck (Institut universitaire européen), Frank Vandenbroucke (Université d'Amsterdam) et László Andor (Hertie School of Governance) ainsi que les coéditeurs de ce volume pour leurs commentaires utiles sur les versions précédentes de ce chapitre. L'avertissement habituel quant à nos responsabilités uniques est d'application.

notamment le chapitre « Protection sociale et inclusion sociale » (chapitre III) et celui sur « L'égalité des chances et l'accès au marché du travail » (chapitre I)<sup>2</sup>.

Ce chapitre utilise une méthodologie de recherche qualitative basée sur une analyse de la littérature scientifique pertinente et des documents primaires et secondaires, en plus des résultats de six entretiens semi-structurés avec des informateurs européens clés, menés entre janvier et avril 2018 (voir liste des entretiens en annexe).

## 1. Le socle comme moyen de relancer l'agenda social de l'UE

La première fonction potentielle du socle est de relancer l'agenda social de l'UE en renforçant les priorités sociales, en relançant les débats et initiatives déjà existants dans le domaine social et en proposant de nouveaux.

Le paquet d'avril 2017 comprend des initiatives législatives et non législatives (voir Sabato *et al.* 2018, Clauwaert dans ce volume). Un exemple des premières est à trouver dans la proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et les aidants. Les initiatives non législatives sont constituées par les consultations des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale et sur la révision éventuelle de la directive sur la déclaration écrite.

Bien que ces initiatives ne soient pas nouvelles, leur importance politique ne doit pas être sous-estimée. Comme en témoignent nos entretiens, la valeur ajoutée du SEDS consiste, tout d'abord, à avoir créé une *dynamique politique*, permettant au débat social de l'UE de progresser et de s'accélérer (interview 4 – CES).

Au moment de la rédaction (mai 2018), le sort de ces initiatives est incertain. D'une part, les désaccords entre les partenaires sociaux lors des phases de consultation et de mise en œuvre du socle et leur refus d'engager des négociations formelles sur les initiatives susmentionnées sont susceptibles de limiter la mise en œuvre du SEDS aux niveaux européen et national. D'autre part, la position de la Commission semble déterminée et témoigne de sa volonté d'aller de l'avant indépendamment des résultats de la consultation des partenaires sociaux (les initiatives présentées à ce jour sont discutées par Clauwaert dans ce volume et Spasova et Wilkens dans ce volume).

Cela dit, les initiatives proposées jusqu'à présent par la Commission concernent principalement des principes et droits spécifiques du SEDS a) le principe 12 sur la protection sociale ; b) le principe 7 sur les conditions d'emploi et la protection en cas de licenciement ; et c) le principe 9 sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Seules quelques initiatives liées à d'autres principes, en particulier à l'inclusion sociale (un domaine politique où les compétences de l'UE sont limitées), ont déjà été menées (voir la section 4.2).

---

2. Nous tenons également compte des documents du paquet « Emploi » (et du paquet « Emploi Jeunes ») publié en 2012 pour mettre en œuvre la Stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois, afin d'observer la relation entre le PIS et le SEDS sur des aspects spécifiques.

En outre, les initiatives présentées ne font pas partie d'une feuille de route unique et cohérente. Selon l'un de nos interlocuteurs (interview 3 – DG EMPL), il s'agit d'un choix délibéré de la Commission, qui voulait faire ce qu'elle pouvait avant la fin de son mandat, sans dépasser ses capacités et travailler sur trop d'initiatives impossibles à compléter.

## La « revitalisation » du domaine des politiques sociales de l'UE

À la lumière de ce qui précède, on peut soutenir que le lancement du SEDS a déjà contribué à la refonte de l'agenda social de l'UE. La consultation de 2016 sur le socle, décrite comme large, ouverte et constructive, a joué un rôle important à cet égard. Selon la Commission européenne (2017c : 4), la consultation incluait les institutions de l'UE, les gouvernements et les parlements nationaux, les experts et la société civile, ainsi que les partenaires sociaux. La Commission (*ibid.*) signale également que plus de 60 événements ciblés ont eu lieu en Europe, impliquant plus de 2.500 participants et qu'au niveau national, des événements de consultation spécifiques ont été organisés dans 27 États membres. Enfin, plus de 16.500 réponses au questionnaire de consultation en ligne ont été reçues.

Le mouvement syndical a été particulièrement actif dans ce débat. En particulier, en plus de présenter ses prises de position, la CES a créé un site internet<sup>3</sup> qui a permis de recueillir les opinions des syndicats nationaux sur le socle et des propositions concrètes pour son amélioration. Comme l'affirme notre interlocuteur de la CES : « [pendant la consultation] nous avons déplacé le monde entier<sup>4</sup> ». Il en va de même pour les ONG sociales au niveau de l'UE, qui ont largement contribué à la consultation par leurs propositions, opinions et remarques (Carella 2018 ; Sabato et Vanhercke 2017).

Parmi les acteurs institutionnels, le Comité économique et social européen (CESE) et le Parlement européen (PE) ont fait preuve d'un activisme frappant. Le premier a mené des activités de sensibilisation dans les États membres, rassemblant également des propositions concrètes pour le contenu du socle. Entre septembre et novembre 2016, il a tenu des débats sur le SEDS dans tous les États membres, réunissant des organisations d'employeurs, des syndicalistes et des représentants d'organisations de la société civile (Sabato *et al.* 2018). Les résultats de ces débats ont été résumés dans des rapports nationaux.

Le Parlement européen s'est également engagé dans un débat approfondi sur le socle (Vesan et Corti 2018), qui a débouché sur une position commune (Parlement européen 2017). Des propositions spécifiques de mise en œuvre ont également été présentées. La position du Parlement sur le SEDS est particulièrement intéressante, car elle est le résultat d'un débat fortement politisé, caractérisé par un entrelacement complexe des formes traditionnelles d'« euroscepticisme vertical » motivé par la résistance à l'ingérence de l'Union dans les systèmes nationaux de protection sociale et d'« euroscepticisme

---

3. <https://socialrightsfirst.eu/>

4. Selon la Commission européenne (2017e : 5) « La grande majorité des réponses en ligne [à la consultation publique] (plus de 15.500) consistaient en un texte standard d'une campagne lancée par la Confédération européenne des syndicats [...] ».

horizontal » causé par la méfiance entre politiciens des différents États membres. En tant que compromis résultant de cette nouvelle constellation de conflictualités, la résolution sur le SEDS<sup>5</sup> est dotée d'une grande valeur et d'une légitimité importante et offre une indication utile sur la façon de résoudre les conflits qui entravent le développement et la mise en œuvre de l'agenda global prévu par le socle.

Dans l'ensemble, l'appropriation du socle par un certain nombre d'acteurs institutionnels et sociaux semble plutôt élevée. Ces acteurs semblent également globalement satisfaits du contenu final du socle et estiment qu'un certain nombre de leurs remarques ont été, au moins dans une certaine mesure, prises en compte par la Commission dans sa recommandation sur le socle (interview 1 – ONG)<sup>6</sup>. Personne ne l'estime parfait, mais au moins le socle est-il considéré comme satisfaisant ou, en tout cas, comme le résultat maximal réalisable dans le contexte politique actuel (interview 4 – CES).

Le niveau relativement élevé d'appropriation par les acteurs clés n'est pas un aspect secondaire. En effet, le manque d'appropriation (en particulier au niveau national et infranational) constituait l'une des principales limites des stratégies précédentes de l'UE (telles que la stratégie de Lisbonne) et des stratégies en cours comme Europe 2020. Un niveau élevé d'appropriation renforce la légitimité du SEDS, qui est maintenant apparemment plus forte que celle des autres initiatives sociales de l'UE et se voit considérablement renforcée par la proclamation interinstitutionnelle.

## 2. Le socle comme moyen d'orienter les politiques des États membres

Comme indiqué par la Commission européenne, « [...] **le socle établit un cadre pour guider l'action future des États membres participants** » (Commission européenne 2017c : 6, en gras dans l'original). En effet, il est clair qu'une des fonctions clés d'un cadre de politique sociale pour l'UE consiste à guider les politiques sociales des États membres dans le sens des orientations et des recommandations de l'UE. Pour atteindre cet objectif, le socle devrait être intégré dans d'autres instruments et processus existants de la politique sociale de l'UE afin de créer un cadre européen cohérent favorisant les synergies entre ses différentes composantes.

Les éléments clés d'un tel cadre sont la législation de l'UE et le dialogue social. Cela dit, il est clair que, pour garantir une mise en œuvre efficace, le socle devrait également être étroitement lié aux instruments financiers disponibles de l'UE, en particulier les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Pour le moment, les liens entre le socle et les instruments financiers se limitent à des déclarations génériques sur la nécessité de mobiliser des fonds de l'UE. Cette mobilisation dépendra évidemment du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'après 2020<sup>7</sup>.

---

5. La résolution du PE a été adoptée à une large majorité : 396 pour, 180 contre et 68 abstentions.

6. Pour les syndicats, voir Sabato *et al.* (2018) ; pour les ONG sociales, voir Carella (2018).

7. La proposition de la Commission relative au nouveau CFP a été présentée le 2 mai 2018 (Commission européenne 2018a). Malgré une augmentation globale du budget de 1,03 % du revenu national brut (RNB) de l'UE à 1,11 %, les fonds destinés à la politique de cohésion ont été réduits de 7 %.

Le manque de liens entre le socle qui a été proclamé et d'autres processus et instruments de « gouvernance douce » en matière sociale est assez surprenant. Par exemple, on ne sait pas comment le socle sera lié aux procédures d'apprentissage mutuel et d'établissement de rapports de la Méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC sociale) et de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), qui ont été largement intégrées dans le Semestre européen. De même, les liens entre le SEDS et le PIS n'ont pas été spécifiés. Ce qui est plus frappant, c'est l'absence de liens explicites entre le socle et la stratégie Europe 2020 dans son ensemble et, en particulier, ses objectifs sociaux. Ces derniers constituaient en effet l'une des principales innovations en matière de gouvernance introduites par Europe 2020 et leur sort est désormais incertain. En d'autres termes, deux questions se posent : *ces objectifs sont-ils toujours valables ? Si oui, comment le socle peut-il aider à les atteindre ?*

En dehors de ses liens avec d'autres instruments et processus de politique sociale, le socle n'est pas du tout intégré dans des stratégies plus larges de l'UE telles que le programme de développement durable de l'UE. Lors de la consultation publique sur le socle, un certain nombre d'acteurs ont soulevé la question des chaînons manquants entre les droits sociaux et environnementaux (Frazer et Marlier 2016), mais la Commission n'a pas tenu compte de ces préoccupations. Ceci constitue une lacune importante puisque, comme le montre Koch (dans ce volume), les politiques sociales et environnementales sont intimement liées et constituent, avec la croissance économique, des éléments clés du bien-être des personnes.

Tout ceci étant dit, le principal outil de pilotage des politiques des États membres reste incontestablement le Semestre européen. À cet égard, la question est la suivante : *comment, précisément, le socle sera-t-il mis en œuvre à travers le Semestre européen, en particulier au niveau national ?* Jusqu'à présent, nous avons vu que le SEDS a été intégré très rapidement dans les premières étapes du Semestre européen 2018. Dans la suite, nous évaluerons dans quelle mesure le SEDS a été pris en compte dans le « paquet d'automne », c'est-à-dire l'ensemble des documents qui ont donné le coup d'envoi au Semestre européen 2018.

## Le Semestre européen 2018 : le socle comme « boussole »

Le 22 novembre 2017, cinq jours après la proclamation interinstitutionnelle du SEDS, la Commission a publié le « paquet d'automne ». Celui-ci comprend l'Examen annuel de la croissance (EAC) (Commission européenne 2017h), le projet de rapport conjoint sur l'emploi (Commission européenne 2017i), le rapport sur le mécanisme d'alerte, la recommandation pour une recommandation du Conseil sur la politique économique de la zone euro et les projets de recommandations pour la zone euro pour 2018, dont une proposition visant à modifier les lignes directrices pour l'emploi afin de les rendre conformes au SEDS.

L'EAC 2018 fait explicitement référence au SEDS comme une boussole permettant de renforcer les droits sociaux en Europe et souligne que les principes et objectifs du SEDS sont essentiels pour « des systèmes de marché du travail et de protection sociale

équitables et fonctionnels ». En particulier, l'influence du socle ressort clairement des trois principaux domaines de l'EAC, qui reflètent les trois chapitres du SEDS : « Égalité des chances et accès au marché du travail », « Création d'emplois et conditions de travail équitables » et « Protection sociale et inclusion pour lutter contre les inégalités et la pauvreté ».

Sous les deux premières rubriques, l'EAC 2018 souligne par exemple la nécessité de politiques actives du marché du travail pour réduire le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, et appelle les États membres à investir dans des programmes de formation, de formation continue et de reconversion, ainsi qu'à soutenir un accroissement des investissements dans les infrastructures dans des secteurs tels que l'éducation et la santé. En ce qui concerne la protection sociale et l'inclusion, l'EAC 2018 souligne, par exemple, la nécessité de systèmes de protection sociale efficaces prévoyant des régimes de prestations pour les chômeurs et de revenus minimums favorisant la participation au marché du travail et garantissant l'égalité d'accès à des services de qualité.

En ce qui concerne la proposition de nouvelles lignes directrices pour l'emploi (Commission européenne 2017k), l'effet du socle social est à nouveau significatif. Dans la ligne directrice 5, « Stimuler la demande de travail », par exemple, la nouvelle proposition de la Commission souligne l'effet redistributif du système fiscal et encourage les États membres à établir des mécanismes de fixation des salaires transparents et prévisibles, tout en garantissant des salaires équitables qui assurent un niveau de vie décent. Dans la ligne directrice 6, « Améliorer l'offre de main-d'œuvre : accès à l'emploi, qualifications et compétences », la proposition de la Commission insiste sur l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie et des possibilités d'apprentissage de qualité. La ligne directrice 7 « Améliorer le fonctionnement des marchés du travail et l'efficacité du dialogue social », souligne l'importance de prévenir la fragmentation du marché du travail, de faciliter la transition vers des contrats à durée indéterminée et d'interdire l'abus de contrats atypiques. En ce qui concerne la ligne directrice 8, « Promouvoir l'égalité des chances pour tous, favoriser l'inclusion sociale et combattre la pauvreté », la nouvelle proposition suggère trois volets d'inclusion active : le soutien adéquat au revenu, les marchés du travail inclusifs et l'accès à des services de qualité, afin de garantir l'égalité des chances à chacun, et en particulier aux plus défavorisés.

Enfin, l'influence du socle social sur les nouvelles lignes directrices pour l'emploi se reflète dans le projet de rapport conjoint sur l'emploi qui mentionne explicitement le socle dans sa préface et où la Commission utilise les indicateurs clés du tableau de bord social du socle pour analyser les performances des États membres en matière sociale et d'emploi (voir section 3).

Il semble donc honnête de conclure que le socle a été intégré dans les documents clés du Semestre européen à un degré relativement satisfaisant. Pourtant, au moment de la rédaction, la mesure dans laquelle le socle influencera les prochaines étapes du Semestre (notamment les rapports nationaux et les recommandations par pays) reste à établir. De plus, certains problèmes sont déjà apparus dans les documents de la première phase. Par exemple, l'approche basée sur les droits du socle social n'est pas

explicitement mentionnée dans l'EAC 2018. Elle est « dans l'air », mais seules quelques références concrètes au terme « droit » apparaissent dans l'EAC. En outre, la relation entre les orientations économiques et sociales de l'EAC reste floue : les priorités sociales sont visibles, mais la stabilité et la croissance demeurent dominantes.

### **3. Le socle comme moyen d'influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE**

Le troisième critère d'évaluation de l'efficacité du SEDS est sa capacité à influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE et à rééquilibrer ainsi les dimensions sociales et économiques de l'Union. Cela soulève deux questions. *Quelle sera la relation entre les politiques sociales et les politiques économiques et budgétaires de l'UE dans le cadre du SEDS ? Et le socle est-il assez fort pour encourager un rééquilibrage des dimensions sociales et économiques de l'UE susceptible de garantir que les aspects économiques et budgétaires contribuent à la poursuite du bien-être des citoyens européens et à la promotion de leurs droits sociaux ?*

Afin de répondre à cette question, nous examinerons le nouveau tableau de bord social, soit l'ensemble des indicateurs utilisés pour mesurer les performances sociales et d'emploi des États membres.

#### Le tableau de bord social

Le nouveau tableau de bord social (Commission européenne 2017d) comprend 14 indicateurs principaux et 21 indicateurs secondaires (35 au total), répartis en 12 domaines dans lesquels les progrès sociétaux peuvent être mesurés. Le tableau de bord sert de cadre de référence pour le suivi des 20 principes et droits du SEDS, de manière « tangible, globale et objective, facilement accessible et compréhensible pour les citoyens ». Ses indicateurs sont utilisés dans le cycle du Semestre européen (voir section 2).

Si la décision de créer un nouveau tableau de bord pour suivre l'évolution des performances en matière sociale et d'emploi des États membres doit être saluée, on peut s'inquiéter de la manière dont il a été mis en œuvre jusqu'à présent. À cet égard, nous identifions quatre lacunes principales, qui, toutes, ont pour effet de l'affaiblir.

Premièrement, les indicateurs n'ont pas été convenus d'un commun accord entre les acteurs au niveau de l'UE, notamment la Commission et les États membres. Comme l'a expliqué un de nos interviewés (interview 2 – CPS), la décision sur le nouveau tableau de bord social et sur les indicateurs à inclure a été prise par la Commission aux plus hauts niveaux, sans impliquer les États membres à travers le Comité de la protection sociale (CPS) et le Comité de l'emploi (EMCO). Les sous-groupes Indicateurs des deux comités n'ont donc pas eu le temps de s'exprimer sur la qualité des indicateurs utilisés. Comme l'a souligné une personne interrogée, le problème concerne surtout les indicateurs secondaires, dont certains souffrent, du point de vue du CPS, de problèmes de comparabilité. Encore plus

déroutant est le fait que le CPS a émis des doutes quant à l'objectif même du tableau de bord social (interview 2 —CPS) : *est-ce un outil de communication ou de suivi analytique visant à influencer réellement les politiques du Semestre ? Est-il conçu comme un moyen d'évaluer la situation actuelle par rapport aux 20 principes du socle ou vise-t-il à suivre l'évolution de la situation sociale et la convergence ascendante ?*

En lien avec le point précédent, un deuxième problème concerne l'adéquation des indicateurs choisis. La plupart d'entre eux tiennent compte du contexte, mais ne saisissent pas les actions entreprises par chaque gouvernement des États membres pour atteindre les objectifs du SEDS. L'Institut syndical européen a analysé les 35 indicateurs du tableau de bord et leurs lacunes (ETUI 2017). Il en conclut que les indicateurs du tableau de bord social ne sont pas appropriés, ce qui signifie qu'ils ne mesurent pas la mise en œuvre d'un principe, ou qu'ils sont incomplets, c'est-à-dire qu'ils ne parviennent que partiellement à saisir certains principes.

En ce qui concerne l'incomplétude, elle porte sur la relation entre les 35 indicateurs du tableau de bord et les 20 droits du SEDS. Certains principes et droits du SEDS ne sont pas contrôlés, notamment le principe 7, « Droit à l'information concernant les conditions d'emploi et la protection en cas de licenciement », le principe 8, « Droit au dialogue social et à la participation des travailleurs » et le principe 10 « Droit à un environnement de travail sain, sûr et adapté et protection des données ». En ce qui concerne l'adéquation, elle porte sur l'incapacité des indicateurs sociaux à mesurer pleinement le contenu de certains des principes du socle.

Enfin, la quatrième lacune importante du tableau de bord social concerne le chevauchement évident avec l'ensemble des indicateurs sociaux employés au niveau européen, à savoir les indicateurs utilisés pour la stratégie Europe 2020, l'indicateur de résultats en matière d'emploi (Employment Performance Monitor – EPM), l'indicateur de résultats en matière de protection sociale (Social Protection Performance Monitor – SPPM) et les « indicateurs sociaux auxiliaires » dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Jusqu'à présent, rien n'indique comment le tableau de bord social se rapporte à ces tableaux de bord existants : *les remplacera-t-il ou doit-il être considéré comme un exercice résumant les exercices de suivi mentionnés ci-dessus ?* Leur coexistence est susceptible d'entraîner un surcroît de confusion et d'inefficacité. Cette faiblesse du tableau de bord social est aggravée par l'absence d'un ensemble clair de repères et d'une méthodologie d'évaluation qui y soit liée, ce qui aurait pu constituer un outil utile pour fournir une interprétation politique et normative lisible des nouveaux indicateurs. La confusion générale quant au rôle du nouveau tableau de bord et l'absence d'une méthodologie solide pour interpréter la logique des nouveaux indicateurs sont susceptibles d'affaiblir, et non de renforcer, le suivi des performances des États membres en matière d'emploi et de protection sociale, et dès lors de réduire l'impact des indicateurs sociaux vis-à-vis des indicateurs macroéconomiques utilisés au cours du Semestre européen.

Dans ce contexte, il semble nécessaire de renforcer le tableau de bord social, en améliorant la visibilité et l'impact des indicateurs sociaux et du suivi social dans le Semestre, afin de lui donner plus de poids que le tableau de bord de la PDM (interview 2 – CPS).



## 4. Le socle et le paquet « investissement » social entre changement et continuité

Cette section compare le SEDS et le précédent cadre de politique sociale pour l'UE (le PIS) en ce qui concerne les trois dimensions examinées ci-dessus. La question à laquelle il faut répondre est la suivante : *le SEDS est-il (potentiellement) plus efficace que le PIS pour relancer l'agenda de l'UE, guider les politiques des États membres et influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE ?* Il est important de répondre à cette question, dans la mesure où l'on peut identifier les forces du SEDS par rapport aux initiatives précédentes et remédier à ses faiblesses « en apprenant du passé ».

Le point de départ de notre analyse se situe dans le constat que, depuis l'annonce du SEDS, l'attention accordée au PIS a considérablement diminué, comme l'ont mis en évidence de nombreuses contributions à la consultation sur le SEDS. Qui plus est, le PIS et, plus généralement, la notion même d'investissement social ne sont pas mentionnés dans les documents clés liés à la recommandation de 2017 sur le socle. Dans ce contexte, et avant d'évaluer la performance des deux cadres par rapport aux trois fonctions énumérées ci-dessus, une question doit être posée : *l'approche par l'investissement social a-t-elle vraiment été « oubliée » – ce qui marquerait une rupture nette entre le PIS et le SEDS – ou bien existe-t-il une continuité/complémentarité (cachée) entre les deux cadres politiques ?*

### Comparaison du PIS et du socle : considérations préliminaires

#### Différences de procédure et de fond

La comparaison entre le PIS et le SEDS devrait couvrir deux aspects : le *processus* menant à la rédaction des deux cadres et les aspects *substantiels* (voir le tableau 1 en annexe).

En ce qui concerne le processus, la genèse des deux cadres diffère de manière significative. Le PIS constituait une tentative de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) – et en particulier du commissaire aux Affaires sociales d'alors, László Andor – de souligner l'importance des politiques sociales dans une période de « consolidation budgétaire », en démontrant que si elles sont conçues comme un « investissement social », les politiques sociales peuvent contribuer à la croissance, à l'emploi et à la compétitivité. Afin de justifier cette affirmation, le PIS identifie les domaines politiques et les mesures qui sont particulièrement liés à la « fonction d'investissement » de la politique sociale, en fournissant des preuves scientifiques de leur efficacité. En ce sens, le PIS peut être compris comme un cadre politique « technique » visant à indiquer comment les politiques sociales peuvent être réformées dans une direction d'investissement social et pourquoi le faire. Il est important de noter que cette initiative a été entreprise par la DG EMPL dans un isolement relatif non seulement à l'égard d'autres parties de la Commission et d'autres institutions de l'UE, mais aussi des acteurs sociaux. En effet, tant les institutions et organes de l'UE que les acteurs sociaux n'ont offert commentaires et propositions qu'après la publication de la

communication sur le PIS, tout en étant peu consultés auparavant (Sabato et Vanhercke 2014). A posteriori, on peut dire qu'il s'agissait d'une erreur politique, dont découle l'appropriation limitée du paquet par les acteurs sociaux, institutionnels et politiques, ce qui réduit sa légitimité.

La situation est complètement différente en ce qui concerne la rédaction du SEDS. Premièrement, l'initiative a été personnellement annoncée par le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2015. Par conséquent, le cabinet Juncker et le Secrétaire général (SG) ont pris en charge la rédaction du socle et relevé ses ambitions, la DG EMPL restant dans une certaine mesure en retrait (interview 3 – DG EMPL). En d'autres termes, c'est le président de la Commission lui-même qui a agi comme entrepreneur politique pour faire avancer le SEDS, ce qui en a accru le poids politique. Deuxièmement, contrairement au PIS, le processus de consultation sur le socle a été large : le SEDS a reçu l'aval d'un large éventail d'acteurs institutionnels et politiques tels que la Commission, le Parlement européen et les gouvernements nationaux au Conseil, qui ont proclamé solennellement le socle. Si le processus de consultation a renforcé l'appropriation du SEDS par les acteurs sociaux et institutionnels, la Proclamation lui confère une forte légitimité politique. Enfin, le PIS a été adopté dans une période « plutôt difficile » pour les politiques sociales, dans un contexte caractérisé par la crise et les mesures d'assainissement budgétaire. À l'inverse, le SEDS a été mis en place dans un contexte où l'avenir de l'Europe sociale fait partie intégrante du débat politique de haut niveau sur l'avenir de l'UE post Brexit<sup>8</sup>.

Si on tient compte de tous ces éléments, le SEDS apparaît comme un *cadre politique* doté d'une plus grande légitimité politique que le PIS.

En ce qui concerne les aspects plus « substantiels », les différences en termes de poids politique et d'ambition se laissent également illustrer par les objectifs et le discours des deux cadres politiques. Le principal objectif du PIS était de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques sociales et d'assurer ainsi leur viabilité budgétaire, en soulignant, par démonstration, les aspects des politiques sociales susceptibles de contribuer aux objectifs économiques. Pour sa part, le SEDS vise à « fournir des droits nouveaux et plus effectifs aux citoyens » (Commission européenne 2017c : 4) : les références explicites à « la politique sociale comme facteur productif » sur lesquelles s'appuie l'approche par l'investissement social<sup>9</sup> ont disparu<sup>10</sup>. En termes de *discours*, si le contenu du PIS est exprimé en termes de principes et de mesures concrètes, le SEDS recourt lui explicitement au langage des « droits ».

En résumé, du point de vue de la nature, de la légitimité, des objectifs et des discours des deux cadres politiques, apparaissent un certain nombre de différences fondamentales. Sur cette base, on pourrait (trop) facilement conclure à une discontinuité complète entre

---

8. Voir la Déclaration de Rome, le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe (Commission européenne 2017i) et le document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (Commission européenne 2017b).

9. Voir Morel *et al.* (2012).

10. Si cette notion a été explicitement rappelée dans la communication de la Commission de 2016 sur le socle, elle ne figure pas dans la Recommandation de 2017 et les documents connexes (Commission européenne 2016, 2017a, 2017c, 2017h).

le PIS et le SEDS. Nous prétendons cependant que la situation est plus complexe puisque les liens et les complémentarités entre les deux cadres stratégiques sont visibles quand on s'intéresse aux domaines d'enjeux inclus et à l'approche suivie par les deux cadres.

## Complémentarités et continuité malgré tout

En ce qui concerne les *domaines d'enjeux*, le PIS donne, conformément à l'approche par l'investissement social, la priorité aux politiques « préparant » les personnes à relever les défis à différents stades de leur vie (plutôt que de simplement « réparer » les conséquences d'événements préjudiciables). Par conséquent la Commission européenne (2013a : 6) identifie, dans le PIS, un éventail de politiques prioritaires axées sur l'investissement social, notamment les politiques ciblant les enfants, les politiques actives du marché du travail, l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, les soins de santé et les soins de longue durée. Cela dit, tout en insistant sur la « fonction d'investissement » des États-providence, le PIS reconnaît que les politiques sociales ont également une « fonction de protection » et agissent comme stabilisateur de l'économie (Commission européenne 2013a). Par conséquent, le revenu minimum et les prestations de chômage font partie du paquet, même si l'accent est mis sur l'activation. Les mêmes domaines politiques sont inclus dans le SEDS (chapitres I et III). Ce dernier accorde cependant une plus grande importance à la protection sociale<sup>11</sup>. Dans un certain sens, cette correspondance signifie que, si le PIS a déjà identifié les questions de politique sociale sur lesquelles se concentrer pour moderniser les systèmes de protection sociale, le SEDS leur a accordé le statut de « droits » pour tous les citoyens de l'UE. De plus, lorsqu'il s'agit de définir les éléments constitutifs de ces droits et de concevoir des mesures politiques concrètes pour assurer leur mise en œuvre, l'approche par l'investissement social adoptée dans le PIS réapparaît (implicitement) dans le SEDS, ce qui atténue le risque de le limiter à une simple déclaration de droits sans aucune implication pratique<sup>12</sup>.

Pour sa part, avec la référence à la notion de « droits », le SEDS contribue potentiellement à réduire certains des risques de l'approche par l'investissement social : son accent fortement mis sur la politique sociale comme facteur productif qui sert à atteindre les objectifs de croissance économique et de compétitivité et son approche du type « le travail d'abord ». En ce qui concerne ce dernier point, par exemple, les principes du socle relatifs à la participation au marché du travail et à l'activation devraient être interprétés en relation avec les droits et principes du chapitre II sur les « conditions de travail équitables ». Ainsi, ne faudrait-il pas seulement mettre l'accent sur l'emploi,

---

11. À cet égard, la prise en compte des « limites » de l'investissement social s'avère nécessaire. D'une part, certains chercheurs élargissent cette notion en incluant des domaines politiques et des mesures liés à la fonction de protection de l'État-providence (voir, par exemple, la notion de « tampons » proposée par Hemerijck (2014)). D'autres chercheurs limitent la notion d'investissement social à un nombre réduit de domaines politiques dotés d'une forte composante d'investissement (par exemple l'accueil de l'enfance), en les distinguant des politiques qui assurent les fonctions stabilisatrices et protectrices des États-providence (chômage et revenu minimum, par exemple) (voir Vandenbroucke 2017). Nous n'entrons pas dans le débat scientifique sur la notion d'investissement social ici. Cependant, vu que nous nous concentrons sur le PIS, qui contient également des mesures « protectrices » telles que les régimes de chômage et de revenu minimum, nous adoptons de facto une position plus proche de la première approche. Nous remercions Frank Vandenbroucke d'avoir attiré notre attention sur ce point.

12. Le tableau 2 de l'annexe en fournit plusieurs exemples.

mais plutôt sur des emplois de qualité : des emplois sûrs, mais « adaptés » (par exemple des contrats à durée indéterminée), des salaires équitables (pour assurer un « niveau de vie décent »), une protection adéquate en cas de licenciement, et des environnements de travail sains, sûrs et adaptés.

Au vu de tous ces éléments, en termes *d'approche politique*<sup>13</sup>, le SEDS ne témoigne ni d'une approche d'investissement social pure, reposant sur la notion de politique sociale comme facteur productif et soulignant la contribution des politiques sociales à la croissance, l'emploi et la compétitivité, ni d'une approche (idéale) purement fondée sur les droits, se basant sur la démarchandisation et donnant la priorité à la promotion des droits sociaux indépendamment de leurs conséquences économiques et budgétaires. Le SEDS mêle d'après nous les deux approches. Nous la qualifions d'*approche hybride* : une approche d'investissement social fondée sur les droits. Si son objectif principal est la promotion des droits sociaux, dès lors qu'il est question des mesures et des orientations politiques réelles à travers lesquelles ces droits doivent être mis en œuvre, le point de référence est l'investissement social.

Un dernier élément de comparaison porte sur les modalités de gouvernance à travers lesquelles les deux cadres de politique sociale pour l'UE doivent être mis en œuvre. Ceux-ci incluent essentiellement, en ce qui concerne les politiques de protection sociale et d'inclusion sociale, le Semestre européen et d'autres instruments de gouvernance souple ainsi que les fonds de l'UE.

## Relancer l'agenda social de l'UE

Comme indiqué dans la section 1, le SEDS donne déjà de bons résultats en termes de revitalisation du domaine de la politique sociale de l'UE et de relance de l'agenda social de l'UE. Outre les initiatives législatives déjà entreprises (voir Clauwaert dans ce volume), des débats et des initiatives ont été lancés dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale, où l'UE n'a aucune compétence législative. Certaines de ces propositions découlent des débats menés lors de la consultation (Sabato et Vanhercke 2017 ; Sabato *et al.* 2018). C'est par exemple le cas de la proposition du Parlement européen d'établir une Garantie pour l'enfance (Parlement européen 2017)<sup>14</sup>. En outre, d'anciens débats ont été relancés, comme celui sur un régime européen commun de chômage (Fichtner 2014) ou la possibilité de promulguer une directive-cadre sur le revenu minimum.

En ce qui concerne le PIS, la communication de la Commission de 2013 était accompagnée d'une feuille de route pour sa mise en œuvre, qui lui donnait la possibilité

---

13. Armstrong (2010 : 75) identifie deux paradigmes politiques coexistants dans le cadre de la MOC sociale : un « paradigme de la citoyenneté » et un paradigme envisageant la politique sociale comme facteur productif. Hemerijck (2013) fait référence à l'investissement social en tant que paradigme politique. Inversement, Vandenbroucke (2017) soutient que l'investissement social ne peut pas être considéré comme un paradigme politique à part entière. Utiliser le terme « paradigmes » entraînerait certaines conséquences et nécessiterait un type d'analyse différent de celui effectué ici. C'est pour cette raison que nous préférons utiliser la notion d'« approche politique ».

14. La Commission a lancé une action préparatoire sur la Garantie pour l'enfance en août 2017.

concrète de relancer l'action de l'UE dans le domaine social. Cependant, cette feuille de route présentait deux lacunes importantes. Elle manquait d'abord d'ambition et ne concernait que le court terme (elle était annuelle). Deuxièmement, sa rédaction constituait une initiative descendante de la DG EMPL, non partagée avec d'autres acteurs institutionnels et sociaux. La première feuille de route de mise en œuvre du PIS concernait l'année 2014 (Commission européenne 2014) et la plupart des initiatives qui y étaient incluses n'étaient pas originales et recoupaient la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale de 2010 (European Platform against Poverty and Social Exclusion – EPAP) (Sabato et Vanhercke 2014). En outre, les actions prévues concernaient notamment la compilation d'études et de rapports, les méthodologies (par exemple sur les budgets de référence) et communications, la mise en place de plateformes (par exemple, la Plateforme européenne sur l'investissement dans l'enfance), l'organisation de conférences (par exemple la convention annuelle de la Plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et l'identification de sujets pour de futurs appels d'offres (par exemple sur l'innovation sociale).

La deuxième feuille de route du PIS (Commission européenne 2015), rédigée en 2015, différait peu de la précédente et concernait principalement les actions incluses dans le document de 2014 et non encore achevées. Après 2015, aucune nouvelle feuille de route du PIS n'a été proposée et l'attention au niveau de l'UE a été détournée vers le débat sur le SEDS. Selon Ferrera (2017), il s'agit là d'une erreur politique qui a réduit à néant les efforts déployés pour promouvoir et donner une visibilité à une orientation politique précise (l'investissement social), semant ainsi la confusion au sein des États membres. Cela dit, l'attention à la mise en œuvre complète du PIS avait déjà été détournée vers d'autres initiatives avant même la nomination de la Commission Juncker et le lancement de l'idée d'un SEDS. En effet, de nouvelles initiatives et de nouveaux débats très peu (ou pas du tout) liés au PIS ont gagné en visibilité, notamment la Garantie pour la jeunesse et le débat sur un éventuel régime commun de chômage pour la zone euro. L'un dans l'autre, le manque d'ambition du PIS, son appropriation limitée par les parties prenantes et l'évolution de la situation politique (la nomination d'une nouvelle Commission) ont limité sa capacité à avoir un impact significatif et durable sur l'agenda social de l'UE.

Deux leçons clés pour le SEDS peuvent être tirées de l'examen ci-dessus. Tout d'abord, la nécessité de « taper sur le clou » et de poursuivre la nouvelle approche qu'est celle du socle. Cela s'avèrera certes difficile compte tenu des élections européennes de 2019 et de la nomination d'une nouvelle Commission. D'une part, il est possible que la future Commission entreprenne une nouvelle initiative en matière de politique sociale, différente de celle de la Commission précédente. D'autre part, il est probable que le nouveau Parlement et la nouvelle Commission seront moins enclins à faire avancer les initiatives au niveau de l'UE dans le domaine de la politique sociale. La question est la suivante : *la proclamation interinstitutionnelle sera-t-elle une garantie suffisante contre le risque d'annulation du socle ?* Nous affirmons que ce risque pourrait et devrait être réduit par la rédaction, avant la fin du mandat actuel de la Commission, d'une feuille de route pour la mise en œuvre du SEDS. Celle-ci devrait être ambitieuse, réaliste et inclure des actions à long terme. Plus important encore, et c'est la deuxième leçon à tirer de la destinée du PIS, cette feuille de route devrait être rédigée en collaboration

avec les institutions compétentes de l'UE et des États membres, les partenaires sociaux et la société civile. Elle constituerait un héritage important, qu'il serait difficile d'ignorer pour la nouvelle Commission et le nouveau Parlement.

## Orienter les politiques des États membres

Comme le montre la section 2, l'examen des modalités de gouvernance pour la mise en œuvre du SEDS laisse apparaître ombres et lumières. D'une part, une plus grande cohérence est requise en ce qui concerne les relations avec les stratégies et les instruments existants dans le domaine social et au-delà. D'autre part, et surtout, les modalités concrètes de sa mise en œuvre à travers les fonds de l'UE restent à définir.

Le problème de la cohérence des politiques concernait également le PIS, dont la relation avec les processus et les initiatives tels que l'EPAP et la MOC sociale et, plus globalement, la stratégie Europe 2020 n'a jamais été clarifiée (Sabato 2016). Cette clarification est nécessaire pour le SEDS, puisque tous ces processus et instruments constituent des pièces importantes pour assembler le puzzle d'une future « Union sociale européenne » (voir Ferrera dans ce volume).

Cela dit, comme ce fut le cas avec le PIS, la mise en œuvre du SEDS s'effectuera principalement par le biais du Semestre européen et des fonds de l'UE. Ici, deux paradoxes apparaissent à la comparaison des cadres politiques. Premièrement, si des mécanismes clairs d'inclusion de la mise en œuvre du PIS dans le Semestre avaient déjà été établis peu après la publication de la communication de la Commission sur le PIS en 2013, l'approche par l'investissement social ne figure qu'implicitement dans les documents du Semestre. Les références explicites à l'investissement social ne se trouvent que dans l'EAC 2016 (Sabato 2016). Le paquet d'automne 2018 (section 2) contient en revanche déjà des références explicites au socle, avant même que ne soient clairement définis les modalités concrètes de liaison entre le SEDS et le Semestre. C'est une preuve supplémentaire du poids politique considérablement plus élevé du SEDS par rapport au PIS. Le deuxième paradoxe concerne les fonds de l'UE. En plus de nombreuses références au rôle des fonds européens pour promouvoir la mise en œuvre du SEDS, la proposition de la Commission européenne (2018 : 40) pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) mentionne explicitement les gains d'efficacité générés par les « investissements sociaux » et, en matière d'allocations budgétaires pour les années 2021-2027, renvoie au principe d'« Investissement social et compétences » (Commission européenne 2018a : 9). Cela confirme les liens étroits, bien qu'implicitement, entre l'investissement social et le SEDS.

Enfin, certaines considérations concernent l'impact réel de la stratégie d'investissement social de l'UE dans les États membres. Une étude du Réseau européen de politique sociale (ESPN) (Bouget *et al.* 2015) identifie à la fois l'ombre et la lumière. Premièrement, le degré d'investissement social dans les politiques sociales des États membres varie considérablement d'un pays à l'autre, et il en va de même pour l'orientation des réformes récentes. Deuxièmement, les modèles de réformes mises en œuvre depuis la publication du PIS varient selon les pays et les domaines politiques. Troisièmement, la crise

économique et la consolidation budgétaire ont fortement affecté la mise en œuvre des stratégies d'investissement social. Quatrièmement, le concept d'investissement social est peu connu au niveau national, une situation qui n'a pas changé après la publication du PIS. En effet, même dans les pays où les réformes et les initiatives récemment mises en œuvre portent clairement la marque de l'investissement social, la notion n'est pas explicitement utilisée dans les débats nationaux.

Le dernier constat, c'est qu'une leçon particulièrement importante pour la mise en œuvre du SEDS a été apprise. La visibilité semble être une condition *sine qua non* de l'impact. En plus de continuer à donner de la visibilité aux documents du socle dans le Semestre, l'établissement de partenariats avec des acteurs nationaux pour former des coalitions nationales favorables à la mise en œuvre du SEDS semble crucial. Cela n'a pas été fait avec le PIS. En effet, selon Ferrera (2017) la Commission n'a pas impliqué les autorités locales et les organisations de la société civile nationale dans la mise en œuvre du paquet « Investissement social », comme elle aurait dû le faire, perdant ainsi de précieux alliés potentiels. Cette erreur devrait être évitée dans la mise en œuvre du SEDS.

## Influencer l'orientation des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE

Le PIS peut se concevoir comme une tentative stratégique de la DG EMPL de convaincre ses homologues économiques de la Commission que, conçue comme un investissement social, la politique sociale ne constitue pas un fardeau pour la croissance, mais peut au contraire la soutenir, ainsi que l'emploi et la compétitivité (Ferrera 2015 : 5). Le PIS peut être considéré comme un « geste défensif » de la DG EMPL dans une période de crise et de politiques d'austérité, caractérisée par des réductions significatives des politiques sociales dans la plupart des États membres. Cette tentative a échoué. Tout d'abord, selon ESPN (Bouget *et al.* 2015), les mesures d'assainissement budgétaire ont fortement influencé la mise en œuvre des stratégies d'investissement social dans les États membres : dans certains cas, les coupes dans les dépenses sociales ont ciblé les investissements existants dans le capital humain, ce qui a réduit la disponibilité et la qualité des programmes, ou conduit à la mise de côté ou l'annulation de nouvelles politiques d'investissement social. Deuxièmement, les propositions visant à exclure les dépenses axées sur l'investissement social du calcul des déficits nationaux (la « règle d'or ») n'ont jamais été sérieusement prises en compte dans les milieux économiques de l'UE.

Le socle apparaît comme un cadre politique plus affirmé, vu qu'il met l'accent sur la notion de droits sociaux par rapport à des notions telles que l'efficacité et la viabilité budgétaire, qui caractérisent le PIS<sup>15</sup>. La question est la suivante : *a-t-on décidé de promouvoir les*

---

15. Les préoccupations budgétaires étaient plus évidentes dans la communication sur le socle de 2016 et dans la première ébauche (Sabato et Vanhercke, 2017). Par exemple, le titre original du troisième chapitre du socle était « Une protection sociale adéquate et durable ». Les principes qui y sont liés stipulent, dans leur formulation originale, que la rentabilité et la viabilité financière des systèmes de santé doivent être préservées ainsi que la viabilité et l'adéquation future des systèmes de retraite. Toutes ces références à la viabilité financière et à l'efficacité ont été supprimées dans la recommandation de 2017 et les documents qui y sont relatifs.

*droits sociaux indépendamment de leurs implications en termes de viabilité budgétaire ?* Certainement pas. D'une part, outre le fait qu'une telle approche ne serait pas réaliste, l'« équilibre budgétaire » fait partie des objectifs de l'EAC. D'autre part, puisque le diable est dans les détails, une référence fondamentale aux contraintes budgétaires se trouve dans un paragraphe du document de travail accompagnant la Communication sur le socle, qui stipule : « Le socle devrait être mis en œuvre selon les ressources disponibles et dans les limites d'une gestion budgétaire saine et des obligations du traité régissant les finances publiques » (Commission européenne 2017h : 4).

La question clé est alors : *comment empêcher que le socle ne subisse le même sort que le PIS, dont la mise en œuvre complète a été entravée par les politiques d'assainissement budgétaire ?* À notre avis, il convient tout d'abord de préciser que, même si des gains d'efficacité sont possibles, la mise en œuvre complète du SEDS sera coûteuse : une marge de manœuvre budgétaire importante sera nécessaire. Deuxièmement, pour garantir une telle marge de manœuvre, la procédure de déficit excessif (PDE) et la PDM devraient être réformés afin de mieux prendre en compte les implications sociales des politiques macroéconomiques et budgétaires. Idéalement, à l'avenir, une « procédure de déséquilibre social » devrait être mise en place afin de s'assurer que les déséquilibres sociaux<sup>16</sup> soient détectés à un stade précoce et correctement corrigés.

Ce sont des choix politiquement sensibles qui ne peuvent être effectués sans une réflexion sérieuse sur la relation entre la croissance économique et la compétitivité, d'une part, et les politiques sociales, de l'autre. *Les premiers objectifs doivent-ils être poursuivis indépendamment de leurs conséquences sociales (et environnementales) ? Ou, au contraire, la croissance économique et la compétitivité doivent-elles être mises au service du bien-être des citoyens, dont les aspects sociaux constituent une dimension essentielle ?* Dans le premier cas, nous pouvons continuer comme si de rien n'était, avec tous les risques politiques découlant d'une nouvelle détérioration de la situation sociale dans certains États membres. Dans le second, une réforme en profondeur des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE sera nécessaire pour faciliter la promotion des droits sociaux codifiés dans le SEDS. Faute de cela, le socle risque de se transformer en « beau discours », trahissant les fortes attentes suscitées par sa publication. C'est un risque que l'UE ne peut pas se permettre de courir, compte tenu de la situation politique et sociale actuelle dans certains États membres.

## Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons d'abord évalué l'efficacité de la mise en œuvre du SEDS près d'un an après son lancement. Nous tirons trois conclusions principales. Premièrement, le SEDS a déjà été en mesure de « revitaliser » le domaine européen des politiques sociales et de relancer les initiatives de l'UE en matière sociale, même si le sort de ces

---

16. Vandenbroucke *et al.* (2013 : 5) définissent les déséquilibres sociaux excessifs comme « [...] un ensemble de problèmes sociaux qui affectent très différemment les États membres (créant ainsi des "déséquilibres"), mais devraient constituer un sujet de préoccupation commune pour tous les membres de la zone euro » (notre traduction), étant donné leurs effets de débordement. Les exemples incluent le chômage des jeunes et la pauvreté infantile.



initiatives reste incertain. Deuxièmement, le SEDS a la capacité d'orienter les politiques sociales des États membres, principalement par le biais du Semestre européen, s'il est doté par l'UE de ressources financières adéquates. Cependant, le montant affecté à sa mise en œuvre reste incertain et dépend du prochain cadre financier pluriannuel en cours de négociation. En outre, alors que le SEDS a déjà été intégré dans les premières étapes du Semestre 2018, les modalités de son intégration dans d'autres instruments et processus sociaux de l'UE (ainsi que dans stratégies plus larges de l'UE) ne sont encore que faiblement définies. Troisièmement, lorsqu'il est question de sa capacité à influencer les orientations et les décisions dans le domaine des politiques macroéconomiques et budgétaires de l'UE, le socle semble insuffisant.

Nous avons ensuite comparé le SEDS avec le précédent cadre de politique sociale pour l'UE, le PIS, en cherchant à identifier les éléments de continuité et de discontinuité (dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale, et de l'intégration au marché du travail). Il est apparu qu'il existe une continuité globale entre les deux cadres en ce qui concerne leur contenu (en termes de problématiques et de domaines politiques) et les modalités de gouvernance pour leur mise en œuvre. Trois éléments de discontinuité apparaissent toutefois potentiellement fondamentaux pour l'avenir du socle : sa nature politique, son haut degré de légitimité et l'introduction d'un discours fondé sur les droits. Tous ces éléments sont susceptibles d'accroître le « poids politique » du SEDS par rapport au PIS, facilitant ainsi potentiellement sa mise en œuvre. En ce qui concerne l'approche politique adoptée dans les deux cadres, c'est une situation de « continuité dans la discontinuité » qui prévaut : le SEDS adopte une approche politique hybride que nous avons définie comme un « investissement social fondé sur les droits ».

La comparaison entre le SEDS et le PIS du point de vue des trois fonctions qu'un cadre de politique sociale pour l'UE devrait remplir laisse apparaître que le premier est plus fort que le second pour relancer l'agenda social de l'UE, alors que les deux sont également faibles en termes de possibilité d'influencer l'orientation des politiques économiques et budgétaires de l'UE (voir le tableau 3 en annexe). Bien qu'il soit manifestement trop tôt pour évaluer la capacité du socle à orienter les politiques des États membres, son inclusion dans les premières étapes du Semestre 2018 est un signe prometteur et une précondition à son impact possible.

La question est la suivante : *le SEDS constitue-t-il vraiment un tournant majeur pour l'Europe (sociale) et, plus généralement, pour le processus d'intégration européenne ?* Notre réponse est : « potentiellement oui ». Le degré de ces changements n'est cependant pas encore bien défini. Les forces politiques et sociales soutenant le projet d'intégration européenne doivent agir pour que les changements apportés favorisent le développement d'une Union plus étroite, plus cohérente et plus juste, capable de garantir les droits sociaux de ses citoyens. Le soutien total au socle est le premier pas dans cette direction.

## Références

- Armstrong K. (2010) *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford, Oxford University Press.
- Bouget D., Frazer H., Marlier E., Sabato S. et Vanhercke B. (2015) *Social Investment in Europe: A Study of National Policies*, ESPN Report, Bruxelles, Commission européenne.
- Carella B. (2018) *Towards a More Protective Union? The Impact of the Public Consultation on the Design of the European Pillar of Social Rights*, unpublished master thesis, Università Commerciale Luigi Bocconi.
- Commission européenne (2013) *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, COM (2013) 83 final, 20 février 2013.
- Commission européenne (2014) *Policy roadmap for the 2014 implementation of the Social Investment Package*, février 2014, Bruxelles.
- Commission européenne (2015) *Policy roadmap for the 2015 implementation of the Social Investment Package*, août 2015, Bruxelles.
- Commission européenne (2016) *Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux*, COM (2016) 127 final, 8 mars 2016.
- Commission européenne (2017a) *Recommandation (UE) 2017/761 de la Commission du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux* C/2017/2600, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017b) *Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe*, COM (2017) 206, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017c) *Mise en place d'un socle européen des droits sociaux*, COM (2017) 250, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017d) *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights – Social Scoreboard*, SWD (2017) 200 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017e) *Report on the public consultation accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights*, SWD (2017) 206 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017f) *Examen annuel de la croissance 2018*, COM (2017) 690 final, 22 novembre 2017.
- Commission européenne (2017g) *Projet de rapport conjoint sur l'emploi de la Commission et du Conseil accompagnant la communication de la Commission sur l'examen annuel de la croissance 2018*, COM (2017) 674 final, 22 novembre 2017.
- Commission européenne (2017h) *Commission Staff Working Document accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights*, SWD (2017) 201 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017i) *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE-27 à l'horizon 2025*, COM (2017) 2025, 1<sup>er</sup> mars 2017.
- Commission européenne (2017j) *Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, COM (2017) 677 final, 2017/0305 (NLE), 22 novembre 2017.
- Commission européenne (2017k) *Annexe à la Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, COM (2017) 677 final Annexe, 22 novembre 2017.

- Commission européenne (2018) Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend Cadre financier pluriannuel 2021-2027, COM (2018) 321 final, 2 mai 2018.
- ETUI (2017) The Social Scoreboard revisited, Background analysis 2017.03, Bruxelles, ETUI.
- Ferrera M. (2015) Accelerator or Brake? The EU and the Difficult Politics of Social Investment, REScEU Working Paper, 11 juin.
- Ferrera M. (2017) Impatient politics and social investment: the EU as 'policy facilitator', Journal of European Public Policy, 24(8), 1233-1251.
- Fichtner F. (2014) Assurance chômage sur l'ensemble de la zone euro : projet inutile, souhaitable ou indispensable ?, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 121-137.
- Frazier H. et Marlier E. (dir.) (2016) Towards a European Pillar of Effective Social Rights, Submission to the European Commission, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, ESPN.
- Hemerijck A. (2013) Changing Welfare States, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck A. (2014) Social Investment 'Stocks', 'Flows' and 'Buffers', Politiche Sociali, 1/2014, 9-26.
- Morel N., Palier B. et Palme J. (2012) Beyond the Welfare State As We Knew It?, in Morel N., Palier B. et Palme J. (dir.) Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges, Bristol, The Policy Press, 1-30.
- Parlement européen (2017) Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)), PT\_TA-PROV (2017) 0010.
- Sabato S. (2016) Set aside, embedded or relaunched? The uncertain fate of the EU social investment strategy, Politiche Sociali/Social Policies, 2/2016, 371-386.
- Sabato S., Ghailani D., Peña-Casas R., Spasova S., Corti F. et Vanhercke B. (2018) Implementing the European Pillar of Social Rights: what is needed to guarantee a positive social impact, Bruxelles, Comité économique et social européen. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/implementing-european-pillar-social-rights-what-needed-guarantee-positive-social-impact> .
- Sabato S. et Vanhercke B. (2014) About the Baby and the Bathwater: Assessing the European Platform Against Poverty, Working Paper 2014/09, Bruxelles, ETUI.
- Sabato S. et Vanhercke B. (2017) Le socle européen des droits sociaux : d'une première ébauche à une Recommandation de la Commission européenne in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, ETUI et OSE, 77-103.
- Vandenbroucke F. (2017) Social Investment as a Policy Platform: A European Argument, in Hemerijck A. (ed.) The Uses of Social Investment, Oxford, Oxford University Press, 319-327.
- Vandenbroucke F., Diris R. et Verbist G. (2013) Excessive Social Imbalances and the Performance of Welfare States in the EU, KULeuven, Euroforum, avril 2013.
- Vesan P. et Corti F. (2018) New tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament, Journal of Common Market Studies, à paraître.

Tous les liens ont été vérifiés le 4.9.2018.

## Annexes

### Liste des interviews

Interview 1	<b>ONG</b>	Représentant d'une organisation non gouvernementale (ONG) coupole au niveau de l'UE, active dans le domaine social, janvier 2018, Bruxelles.
Interview 2	<b>CPS</b>	Membre du Comité de la protection sociale (CPS), janvier 2018, Bruxelles.
Interview 3	<b>DG EMPL</b>	Fonctionnaire de la Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion (DG EMPL) de la Commission, janvier 2018, Bruxelles.
Interview 4	<b>CES</b>	Représentant de la Confédération européenne des syndicats (CES), février 2018, Bruxelles.
Interview 5	<b>Parlement européen</b>	Député européen (groupe S&D), mars 2018, Bruxelles.
Entretien 6	<b>DG EMPL</b>	Fonctionnaire de la Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion (DG EMPL) de la Commission, janvier 2018, Bruxelles.

Tableau 1 Le PIS et le SEDS (principes choisis) : une comparaison

Dimension	PIS	SEDS
Nature	Technique	Politique
Légitimité	Basse	Élevée
Objectifs	Efficacité et efficience de la politique sociale des États membres.	Offrir aux citoyens des droits nouveaux et plus effectifs
Discours	Investissement social	Droits sociaux
Contenu	Inclusion sociale/protection sociale/égalité des chances et accès au marché du travail	Inclusion sociale/protection sociale/égalité des chances et accès au marché du travail
Approche	Investissement social	Investissement social fondé sur les droits
Dispositifs de gouvernance	Semestre européen + instruments de soft governance instruments + instruments financiers	Semestre européen + instruments de soft governance + instruments financiers

Source: élaboration des auteurs.

Tableau 2 Comparaison entre le PIS et le SEDS : « les droits en pratique »

Domaine de compétences	PIS	SEDS
<b>Accueil de l'enfance et soutien à l'enfance</b> (Principe 11 du socle)	La Commission invite instamment les États membres à mettre en œuvre la recommandation « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux des inégalités » en combinant de manière intégrée les prestations monétaires et en <b>nature et l'accès à des services éducatifs, sanitaires et sociaux de qualité</b> . S'attaquer aux inégalités de l'enfance en éliminant la ségrégation scolaire et l'utilisation abusive de l'enseignement spécialisé. <b>Rendre les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance plus visibles et disponibles [...]</b>	Les enfants ont droit à <b>une éducation de la petite enfance à des prix abordables ainsi qu'à des soins de qualité</b> . Les enfants ont <b>droit à une protection contre la pauvreté</b> . Les enfants issus de milieux défavorisés ont droit à des mesures spécifiques visant à améliorer l'égalité des chances.
<b>Indemnité de chômage</b> (Principe 13 du socle)	Pour évaluer le <b>soutien du revenu</b> , il est important de distinguer deux niveaux de filet de sécurité pour la population en âge de travailler. Le premier niveau est principalement constitué par le système d'allocations de chômage. [Il] est évalué en fonction de la couverture, de l'effet positif sur le marché du travail (présence/absence de frein <b>financier</b> ) <b>des prestations</b> .	Les chômeurs ont droit à un <b>soutien à l'activation</b> adéquat, de la part des services publics de l'emploi, pour <b>(ré)intégrer le marché du travail</b> ainsi qu'à <b>des prestations</b> de chômage appropriées d'une durée raisonnable, en fonction de leurs cotisations et des règles d'éligibilité nationales. Ces prestations ne doivent pas avoir un effet dissuasif pour un retour rapide à l'emploi.
<b>Revenu minimum</b> (Principe 14 du socle)	La Commission invite instamment les États membres à mettre en œuvre sans délai la recommandation de la Commission sur l'inclusion active (2008) [...] en intégrant ses trois piliers : un <b>soutien adéquat du revenu, des marchés de l'emploi inclusifs et des services de soutien</b> .	Des prestations de revenu minimum adéquat doivent être <b>garanties à ceux qui</b> ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité <b>à tous les stades de la vie ; un accès effectif aux biens et aux services doit leur être garanti</b> . Pour ceux qui peuvent travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des <b>incitations à (ré)intégrer le marché du travail</b> .

Source : élaboration des auteurs à partir de Commission européenne 2013a et 2017a.

Note : les orientations et formulations communes aux deux cadres politiques sont mises en gras.

Tableau 3 Efficacité du PIS et du SEDS pour les trois fonctions d'un cadre de politique sociale de l'UE

Fonction	PIS	SEDS
<b>Relancer l'agenda de l'UE</b>	Moyenne/Basse	Élevée
<b>Orienter les politiques des États membres</b>	Basse	Moyenne
<b>Influencer l'orientation des politiques macro-économiques et budgétaires de l'UE</b>	Basse	Basse

Source : élaboration des auteurs.

