

SOLIDARITÉ ET JUSTICE SOCIALE DANS L'UNION EUROPÉENNE : LES TROIS DÉFIS D'UNE CONVERGENCE PAR LE HAUT

Amandine Crespy

Introduction

Si le débat politique sur une plus grande intégration sociale semble être dans une impasse, la question de la solidarité en matière de justice sociale a suscité ces dernières années un débat académique passionnant. Ces débats ont porté tant sur les aspects normatifs – que peut-on légitimement attendre de l'Union européenne en termes de justice sociale ? Dans quelle mesure les Européens font-ils société ? Quelle doit-être la nature de la solidarité européenne ? – que sur les aspects institutionnels et de politiques publiques – Comment éviter une nouvelle crise de la zone Euro ? Comment remédier aux effets sociaux dévastateurs des récessions économiques ? Comment enrayer la montée des inégalités sociales en Europe ? D'un point de vue normatif comme empirique, les réflexions se cristallisent sur l'objectif de convergence par le haut, dont la définition demeure toutefois complexe¹. Il s'agit de promouvoir à la fois une élévation générale du bien-être de tous les Européens, tout en améliorant la position relative de ceux qui aujourd'hui sont confrontés à des conditions de vie les plus difficiles. L'étalon à prendre en compte peut être fixé au niveau des individus ou à celui des groupes que constituent les sociétés nationales. Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que le rattrapage socio-économique des pays les moins favorisés ne peut être pensé comme résultant quasi automatiquement du développement économique et de la croissance. Le progrès social n'est pas linéaire, comme l'a démontré la crise de 2008-2010 et la convergence par le haut doit faire l'objet de politiques volontaristes à l'échelle européenne, en particulier dans le cadre de la zone Euro.

A travers de nombreuses analyses, on voit se dessiner trois dimensions de la solidarité, qui seront discutées successivement dans les trois parties de ce chapitre. La solidarité dans l'UE revêt d'abord une *dimension transnationale*. La constitution d'un espace socio-économique commun au sein du marché unique, reposant sur la libre circulation des personnes, a entraîné l'ouverture des espaces nationaux de solidarité². Inévitablement, la circulation de personnes actives ou non actives bénéficiant de droits transnationaux, qui ont été progressivement consolidés dans le droit européen, pose aujourd'hui la question du degré et des principes qui doivent régir leur ouverture et fermeture vis-à-vis du marché unique. Les paramètres de cette solidarité transnationale sont définis dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ainsi que dans la législation communautaire³.

La deuxième dimension de la solidarité sociale en Europe concerne la *solidarité entre Etats membres*. Des modèles sociaux profondément différents continuent de coexister au sein du marché unique et de l'Union économique et monétaire (UEM)⁴. Dans chacun de ces modèles, les préférences individuelles et collectives diffèrent quant au degré de justice sociale

¹ Pour une discussion, voir VANDENBROUCKE F., « The idea of a European Social Union: a normative introduction », in VANDENBROUCKE F. ET AL. (Ed.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 3-46.

² FERRERA M., *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford & New York, Oxford University Press, 2005.

³ DE WITTE F., *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

⁴ En s'appuyant sur la typologie pionnière de Gosta Esping- Andersen, les spécialistes des Etats providence ont progressivement dégagé cinq types de systèmes sociaux en Europe : le modèle continental conservateur, le modèle libéral anglo-saxon, le modèle social-démocrate scandinave, le modèle méditerranéen, et le modèle « dépendant » d'Europe centrale et orientale.

désirable et aux principes qui doivent prévaloir⁵. La crise financière de 2008, qui s'est muée en crise de la dette et a déstabilisé l'UE, a mis à jour la nature illusoire de la convergence entre ces différents modèles. Dans le régime monétaire centralisé de la zone Euro, le poids de l'ajustement a pesé sur les Etats les plus touchés par la dette et la récession, accentuant ainsi le fossé entre le centre européen prospère et ses périphéries. La question la plus pressante aujourd'hui est celle de la mise en place d'instruments de solidarité permettant aux Etats de préserver la diversité de leurs modèles sociaux tout en partageant les risques auxquels ils sont exposés de manière interdépendante dans le cadre de l'économie européenne et globalisée (voir aussi le Chapitre 5).

Enfin, le troisième axe concerne la *solidarité nationale*. Si les Etats demeurent formellement maîtres de leur politiques redistributives, leur autonomie effective est en réalité limitée dans un régime de « souveraineté conjointe » caractérisée par un haut degré d'interdépendance économique et politique⁶. La coordination fiscale, économique et sociale renforcée à partir de 2011 est devenue beaucoup plus intrusive et prescriptive en matière de réforme des Etats-providence. En dépit de la diversité des systèmes nationaux, les recettes préconisées au niveau européen sont souvent les mêmes, comme le montre la « flexibilisation » des marchés de l'emploi. Ici, il faut donc s'interroger sur la capacité de l'UE à catalyser une modernisation progressiste des systèmes sociaux nationaux qui garantisse un niveau satisfaisant de justice sociale.

I. LA SOLIDARITÉ TRANSNATIONALE : ENTRE LIBRE CIRCULATION ET JUSTICE SOCIALE

Le premier défi auquel sont confrontés aujourd'hui les Européens concerne la dimension sociale transnationale dans l'UE. La combinaison entre espace de libre circulation des personnes et des fortes disparités qui caractérisent les systèmes sociaux à travers l'Europe fait émerger un certain nombre d'externalités négatives, soit des effets indésirables liées aux stratégies des individus ou des agents économiques. Si ces stratégies peuvent contribuer à une convergence par le haut en termes de production de richesses au niveau macro ou de bien-être individuel pour certains individus, elles peuvent également créer des situations d'injustice, accroître les inégalités ou déstabiliser les mécanismes dans les espaces nationaux. En termes de gouvernance, les réponses se situent ici dans le champ de la politique supranationale, et plus particulièrement de la réglementation sociale s'appliquant dans le marché unique.

A. - *La libre circulation des travailleurs et le spectre du dumping social*

Les élargissements d'abord de la CEE aux pays du Sud dans les années 1980 puis de l'UE vers le centre, l'Est et la région Baltique en 2004 et 2007 ont alimenté un débat politique constant sur les risques de dumping social dans le marché unique. Etats membres, Cour de justice de l'UE (CJUE) et Commission se sont livrés à des batailles politiques constantes pour établir un équilibre réglementaire visant à accommoder libre circulation des personnes et des services, d'une part, avec les réglementations nationales en matière de protection des travailleurs, de l'autre.

Le dumping social fait référence à l'utilisation par les employeurs d'un moindre coût de la main d'œuvre comme avantage comparatif dans un contexte de concurrence économique. Plus généralement, il s'agit d'une « pratique consistant à affaiblir ou à se soustraire aux normes

⁵ ARTS W. ET GELISSEN J., « Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter? », *Acta Sociologica*, Vol. 44, No.4, 2001, pp. 283-299.

⁶ LEIBFRIED S., « The Social Dimension of the European Union: En Route To Positively Joint Sovereignty? », *Journal of European Social Policy*, Vol. 4, No. 4, 1994, pp. 239-262.

et à la réglementation sociale afin de bénéficier d'un avantage comparatif »⁷. Concrètement, le coût de la main d'œuvre peut être plus bas si le niveau des salaires est moins élevé, mais aussi si les normes de protection sont plus basses (congés, sécurité sociale, sécurité, etc.), ce qui permet d'abaisser le coût global de production d'un bien ou d'un service. Dans le contexte européen, le dumping social est possible du fait des différences importantes de standards entre pays européens. Le phénomène est dénoncé comme l'une des causes de la relocalisation des activités industrielles productives vers des pays à bas coûts salariaux et sociaux⁸. Le même phénomène peut toutefois toucher également le secteur des services via le détachement temporaire de main d'œuvre prestant des services⁹.

La jurisprudence CJUE a eu une influence cruciale sur la réglementation en la matière. Dans son arrêt *Rush Portuguesa* de 1990, la CJUE avait affirmé que les gouvernements pouvaient appliquer leur propre droit du travail aux travailleurs détachés. Cette position était toutefois contestée par la Commission, qui considérait que cela constituait une entrave à la libre prestation de services. Un compromis fut trouvé en 1996 avec l'adoption de la Directive 96/71/CE sur les travailleurs détachés qui instaure le droit du pays d'origine des travailleurs comme règle, sauf pour un noyau de droits cruciaux (rémunération et congés, mais pas sécurité sociale). Cela devant permettre de faciliter la mobilité des travailleurs tout en assurant la protection de leur droit. Rapidement, la Directive est toutefois jugée insuffisante par les Etats d'accueil d'Europe de l'Ouest ainsi que par les syndicats qui dénoncent un phénomène de dumping social. Le phénomène s'exacerbe avec les élargissements à l'Europe centrale et orientale et aux pays Baltes de 2004 et 2007, qui voient entrer dans l'UE de nombreux pays à la main d'œuvre bon marché et à la réglementation sociale sans commune mesure avec celle en vigueur dans les 15 anciens Etats membres. D'une part, les dispositions de la directive de 1996 laissent de nombreux aspects du travail détaché dans l'ombre, notamment le paiement des contributions patronales pour la sécurité sociale (dans le pays d'origine) ou encore la question du détachement via le travail intérimaire. En outre, si les travailleurs détachés doivent être rémunérés au salaire minimum en vigueur dans le pays d'accueil, ils sont toujours moins chers que des travailleurs locaux lorsque ces derniers sont rémunérés au-dessus du salaire minimum. D'autre part, les dispositions de la Directive sont souvent violées en l'absence de contrôles effectifs dans de nombreux pays ; et on observe une multiplication de « sociétés boîte aux lettres » s'installant dans les nouveaux Etats membres dans le seul but d'en faire le point de détachement de main d'œuvre vers l'Ouest en profitant de la réglementation sociale locale.

Dans le même temps, la Commission européenne et la CJUE ont adopté des positions pro-marché offensives et ont tenté d'imposer la primauté du droit du pays d'origine afin de stimuler le commerce transfrontalier des services dans l'UE. En 2004, la Commission européenne, alors sous la présidence du très libéral José Manuel Barroso, propose la Directive sur les services dans le marché intérieur, dite Directive Services. Cette directive vise à libéraliser l'ensemble du secteur des services sur la base du principe du pays d'origine, selon lequel une entreprise établie dans un Etat membre de l'UE peut prester des services dans un autre Etat membre sur la base de la réglementation de leur pays d'origine. Syndicats et mouvements de gauche considèrent cette disposition comme un accélérateur de dumping social.

⁷ M. BERNACIAK, « Social dumping and the EU integration process », ETUI, n° 2014, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Social-dumping-political-catchphrase-or-threat-to-labour-standards>, consulté le 28 mai 2018.

⁸ *Ibid.*

⁹ On comptait en 2015 environ 2 millions de travailleurs détachés dans l'UE, chiffre en augmentation de 41% par rapport à 2010. 36% des détachements se concentrent dans le secteur du bâtiment, suivi des secteurs de l'industrie et des services sociaux et de la santé. Il faut noter que 80% des détachements s'effectuent entre pays voisins. Les principaux pays d'origine sont (par ordre décroissant) la Pologne, l'Allemagne, la France, la Slovaquie et l'Espagne. Les principaux pays d'accueil sont l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Autriche, et les Pays-Bas.

Après deux ans d'intense politisation, dans une campagne opposant « Europe sociale » et « Europe néolibérale », la proposition de directive est finalement considérablement amendée par le Parlement européen. Le principe du pays d'origine sera atténué et la primauté juridique de la Directive 96/71/CE est assurée¹⁰.

En 2007 et 2008, la CJUE rend quant à elle quatre arrêts¹¹ qui renversent la jurisprudence qu'elle avait établie en 1990 avec l'arrêt *Rush Portuguesa* et qui affirment la suprématie de la libre circulation des services sur les législations sociales nationales, bouleversant ainsi l'équilibre fragile établi par la Directive de 1996 sur les travailleurs détachés¹². Dans les affaires *Laval*, *Viking*, *Rüffert* et *Commission contre Luxembourg*, la CJUE estime que les conventions collectives ou le droit des marchés publics nationaux constituent des entraves excessives à la libre circulation de services. Par conséquent, les actions entreprises par les syndicats (grève, blocage de chantier) ou les autorités publiques (réglementation, dispositions de transposition des textes européens) pour les faire respecter par les prestataires de services étrangers opérant sur leur territoire sont dès lors contraires au droit de l'UE. Ces quatre arrêts, qui malmènent les traditions nationales en matière de droit du travail au nom de la concurrence et du marché, suscitèrent émoi et indignation au sein du monde syndical ainsi que d'une partie du monde juridique.

La question de la réglementation du travail détaché ne cessera d'être débattue, un groupe d'Etats membres réclament un renforcement de la directive de 1996. Lorsqu'il entre en fonction à la tête de la Commission européenne en 2014, Jean-Claude Juncker fait de ce dossier l'une de ses priorités. Après cinq ans de récession économique et face aux accusations de politique « austéritaire », le nouveau Président de la Commission clame vouloir rendre l'UE digne d'un « triple A social » (voir le Chapitre 7). En mars 2016, la Commission propose une Directive révisant la directive 96/71/CE en établissant trois principes portant la protection des travailleurs détachés plus loin :

- a) Les travailleurs détachés obtiendront un salaire égal à travail égal sur un même lieu de travail. Contrairement à la situation prévalent jusqu'à présent, cela signifie donc que les conventions collectives issues de négociations entre partenaires sociaux devront donc également s'appliquer aux travailleurs détachés.
- b) La durée du détachement doit être limitée à deux ans : l'ensemble du droit du travail du pays d'accueil s'appliquerait donc si le détachement dépasse ce délai.
- c) L'égalité de traitement s'appliquera également aux travailleurs intérimaires détachés.

Tandis que les négociations étaient laborieuses au Conseil comme au Parlement, la directive devient le symbole des maux néo-libéraux de l'Europe auxquels Emmanuel Macron promet de remédier durant la campagne présidentielle de mai 2017 en France. Après son élection à la Présidence de la République, la France fait de nouvelles demandes allant plus loin que la proposition de la Commission (rémunération, durée du détachement, et de lutte contre les sociétés boîte aux lettres). En août 2017, le Président français se rend dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale et obtient des concessions. Conseil et PE se mettent finalement d'accord, en juin 2018, sur un texte qui garantit l'application du droit du pays d'accueil, selon le principe de traitement égal entre travailleurs détachés et locaux, et ce sur tous les aspects relevant de la rémunération et des conditions de travail (y compris le logement). La durée du détachement est limitée à 12 mois (avec une possible extension de 6 mois sur justification) et

¹⁰ CRESPIY A., *Qui a peur de Bolkestein? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne*, Paris, Economica, 2012.

¹¹ *Viking* (C-438/05), *Laval* (C-341/05), *Rüffert* (C-346/06) et *Luxembourg* (C-319/06).

¹² MARTINSEN D. S., *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints on Legal Integration in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 194-198.

la coopération administrative pour lutter contre la fraude est renforcée. En dépit des fortes résistances qui s'étaient manifestées sur ce point, la directive s'appliquera également au secteur du transport routier.

Bien que cruciale dans certains secteurs, le détachement est symbolique à l'égard de questionnements plus large sur la justice sociale dans l'UE, les conditions de la solidarité entre travailleurs et les conditions d'une concurrence loyale (*level playing field*) ne tirant pas profit des normes sociales. Les débats les plus actuels sur cette question concerne l'éventuel établissement d'un salaire minimum à l'échelle européenne. Ce débat recouvre deux aspects : l'existence d'un salaire minimum statutaire comme dispositif institutionnel, d'une part, et la question du niveau d'un tel salaire minimum, de l'autre. Aujourd'hui, 22 des 28 Etats de l'UE disposent d'un salaire minimum. Les disparités demeurent très fortes, mêmes ramenées en parité de pouvoir d'achat, avec un premier groupe de pays dans lequel le salaire minimum est situé au-dessus de 7 € de l'heure, un deuxième groupe il se situe entre 5 et 7 €/heure et un troisième groupe où il est établi à moins de 3 €/heure¹³. Devant l'impossibilité évidente d'établir un salaire minimum à un même niveau dans l'ensemble des pays de l'UE, et afin d'éviter le risque de diminution d'un tel salaire si la norme était fixée à un niveau trop bas, l'idée la plus praticable semble être l'établissement de « salaires-planchers » relatifs au niveau de vie et de richesse produite dans chaque Etat membre de l'UE. Une fois la norme étant existante sur l'ensemble du territoire de l'Union, il serait toutefois possible d'enclencher une spirale positive de convergence par le haut du niveau de ces salaires planchers dans l'ensemble des Etats membres, et ce y compris en visant un phénomène de rattrapage dans les pays où ce niveau est le plus bas.

Pendant longtemps, les syndicats européens étaient divisés sur cette question. Les organisations syndicales dans les pays dans lesquels le salaire minimum est négocié par des conventions collectives (Italie, Scandinavie, Allemagne) ont longtemps refusé de soutenir un tel projet. Ceci étant, les politiques de gel ou de diminution des salaires menées dans plusieurs pays en réponse à la récession économique ces dernières années a fait bouger les lignes. Lorsqu'elle publie son Contrat social pour l'Europe en 2012, la Confédération européenne des syndicats propose ainsi l'établissement d'un salaire plancher basé sur la norme définie par le Conseil de l'Europe, soit une valeur comprise entre 50 et 60% du salaire national médian¹⁴. L'introduction d'un salaire minimum en Allemagne en 2015 contribue également à faire avancer ce débat.

La mise en place de salaires minimum est également un élément du débat sur la réforme de la zone Euro. Lancé avec le « Rapport des cinq présidents » en 2015, ce débat vise à adopter de nouveaux instruments permettant de stabiliser la zone Euro mais également de stimuler la convergence socio-économique entre Etats-membres. Emmanuel Macron, élu à la Présidence de la République française en mai 2017 a inclus la question du salaire minimum dans ses propositions de réformes. Si les discussions sur la réforme de la zone Euro s'avèrent longues et difficiles, la feuille de route franco-allemande publiée en juin 2018 mentionne que

¹³ SCHULTEN T., « Minimum wages in Europe under austerity », n° 2012, file:///C:/Users/Amandine/Downloads/Policy+Brief-N%C2%B05-2012-EN.pdf, consulté le 27 août 2018.

¹⁴ DUFRESNE A. ET PERNOT J.-M., « Les syndicats européens à l'épreuve de la nouvelle gouvernance économique », n° 143-144, 2013, <http://www.ires.fr/publications/chronique-internationale-de-l-ires/item/3577-europe-les-syndicats-europeens-a-l-epreuve-de-la-nouvelle-gouvernance-economique>, consulté le 24 mai 2018.

“Every Eurozone member state should have functioning unemployment protection schemes, a social safety net and appropriate minimum wages (...) Europe also needs to tackle the issue of wage dumping in a determined manner.”¹⁵

La question de juste rémunération et de solidarité entre travailleurs européens au sein du marché unique est donc inscrite durablement sur l’agenda politique européen.

B.- La libre circulation des personnes et l’accès aux systèmes sociaux nationaux

Un second débat qui s’est affirmé de manière toujours plus aigüe ces dernières années concerne l’accès des citoyens européens non-nationaux, en particulier les non-actifs (étudiants, enfants, chômeurs, retraités) aux prestations sociales de l’Etat dans lequel ils vivent. Ce débat soulève des questions de fond quant à la nature de la solidarité entre Européens. Doit-il exister un lien (culturel ? politique ? financier ?) entre un individu et la société afin que celui-ci se voit accorder le droit de bénéficier du système de solidarité nationale ?

La libre circulation des travailleurs et des personnes a contribué à ouvrir les Etats-providence nationaux en obligeant les Etats membres à accorder aux non-nationaux, au nom de la non-discrimination sur la base de la nationalité, un certain nombre de droits sociaux existant pour les ressortissants nationaux. Pourtant, une perspective dans le temps long montre que la CJUE ne se prononce pas de manière isolée vis-à-vis du climat politique dominant. Lorsqu’ils sont amenés à se prononcer sur des sujets sensibles, les juges peuvent craindre indirectement la réaction des gouvernements ainsi que des opinions publiques. Cela est particulièrement flagrant si l’on considère la jurisprudence concernant l’accès des citoyens européens non-nationaux. La CJUE s’est longtemps attachée à étendre les droits des citoyens mobiles, d’abord ceux des travailleurs puis par extension ceux de tous les européens (étudiants, chômeurs, retraités), créant ainsi un embryon de citoyenneté sociale transnationale. Plus récemment cependant, la Cour semble avoir clairement fléchi devant les gouvernements en leur offrant plus de marge de manœuvre pour restreindre le versement de telles prestations. La directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l’Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres établit qu’avant de pouvoir prétendre à un titre de séjour permanent (au bout de 5 ans), tout citoyen de l’Union jouit du droit de circulation et d’établissement résidence s’il dispose d’une couverture maladie et des ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d’assistance sociale de l’État membre d’accueil. Ce texte se basait essentiellement sur la jurisprudence de la Cour qui, dans des arrêts de 1998 et 2001¹⁶, avait fait du droit de résidence un droit constitutif de la citoyenneté européenne.

Dans la seconde moitié des années 2000, la jurisprudence de la Cour opère cependant un tournant en évoquant la nécessité d’établir un lien réel entre le résident non-national et le pays d’accueil permettant de justifier l’accès aux prestations sociales. Dans le climat politique pointant du doigt le « tourisme social » qui serait pratiqué par certains ressortissants européens, ce tournant se confirme dans les années 2010. Dans l’affaire *Brey* de 2013 (C-140/12), la CJUE pose un nombre de critères permettant aux autorités nationales de justifier le refus d’accès aux prestations pour les non nationaux inactifs¹⁷. Dans son arrêt *Dano* de 2014, impliquant une requérante roumaine et son fils et le Jobcenter de Leipzig en Allemagne, la Cour conclut que « les citoyens de l’Union économiquement inactifs qui se rendent dans un autre État membre dans le seul but de bénéficier de l’aide sociale peuvent être exclus de certaines prestations

¹⁵ « French German roadmap for the Euro Area », Ministère de l’économie français, https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2018/Finances-Euro_Area_Roadmap-EN.pdf, consulté le 27 août 2018.

¹⁶ Affaires *Martinez Sala* (C-85/96) et *Grzelczyk* (C-184/99).

¹⁷ Si les difficultés rencontrées par la personne sont temporaires, la durée de résidence, le montant des prestations concernées, le nombre de personnes potentiellement dans la même situation et toute circonstance personnelle pertinente.

sociales »¹⁸. Dans l'affaire *Jobcenter Berlin Neukölln contre Nazifa Alimanovic* de 2015, impliquant de nouveau le gouvernement allemand, la Cour établit que les demandeurs d'emploi ne bénéficient plus d'un droit aux prestations sociales au-delà d'une période de 6 mois d'inactivité. En 2016, les juges de Luxembourg se prononcent dans un recours en manquement que la Commission, ayant reçu des plaintes par de nombreux non-nationaux s'étant vus refuser l'accès aux allocations familiales et crédit d'impôt pour enfant au Royaume-Uni, avait engagé contre le gouvernement britannique. Celui-ci avait conditionné l'accès à ces prestations à la détention d'un droit de séjour. Tandis que la Cour reconnaît qu'une telle condition est discriminatoire, elle conclut qu'elle peut toutefois être justifiée par « la nécessité de protéger les finances de l'État membre d'accueil »¹⁹. Il apparaît donc clairement que les juges de Luxembourg ont réagi à la politisation croissante des droits sociaux dénoncés comme donnant lieu à un phénomène de « tourisme social ».

On peut donc considérer que les juges ont cédé face aux Etats-membres au détriment de l'embryon de citoyenneté sociale qui s'était jusqu'alors dessiné²⁰. D'un autre côté, on peut également considérer qu'il est à la fois légitime et nécessaire de fixer des limites à la solidarité transnationale, lorsque celle-ci peut menacer la solidarité nationale. C'est en tout cas la position qu'ont pris plusieurs spécialistes dans le débat académique²¹. L'un des mécanismes, proposé par David Cameron dans le débat sur le Brexit, consiste par exemple à définir des délais de cotisation via la fiscalité avant de pouvoir accéder aux prestations. Au-delà de la jurisprudence et des mécanismes spécifiques mis en place par l'un ou l'autre gouvernement, il serait salutaire d'engager un débat au niveau de l'Union sur les grands principes régissant la fermeture ou l'ouverture des espaces nationaux de solidarité et l'articulation avec les droits sociaux transnationaux existants. Si nous laissons ici de côté cette question, notons que les droits sociaux des migrants non-Européens évoluant dans le marché unique représentent un enjeu de taille pour l'avenir.

II. LA SOLIDARITÉ ENTRE ETATS : GÉRER JUSTEMENT L'INTERDÉPENDANCE

Le second volet de la solidarité européenne en matière de justice sociale concerne les relations entre Etats. Comme le rappelle Franck Vandebroucke²², les pères fondateurs de la Communauté européenne ne concevaient pas la solidarité en termes de redistribution ou d'assurance chômage. Ils cherchaient plutôt à créer un espace commun d'accès à des opportunités, qu'il s'agisse d'opportunités d'accès aux marchés et à l'investissement pour les Etats ou d'opportunités pour les citoyens mobiles. La spirale vertueuse du développement économique devait ainsi garantir une croissance du bien-être et une convergence sociale par le haut. Or l'histoire de l'UE a montré que l'intégration économique était porteuse d'opportunités, mais aussi de risques (ou externalités négatives) qui se répercutent de manière inégale sur les différents pays européens. Tandis que la crise financière de 2008, puis la crise de la dette qui lui a succédé, ont mis à jour de manière brutale les dilemmes liés à l'interdépendance socio-économique, en particulier pour les pays membres de la zone Euro. Si la désintégration a pu être évitée, les politiques d'austérité ont érodé la solidarité nationale et démontré le besoin de nouveaux instruments de solidarité entre Etats.

¹⁸ CJUE, Communiqué de presse n°146/14, 11 novembre 2014, www.curia.europa.eu.

¹⁹ Affaire *Commission contre Royaume-Uni* (C-308-14), arrêt du 14 juin 2016, www.curia.europa.eu.

²⁰ BLAUBERGER M., HEINDLMAIER A., KRAMER D., SINDBJERG MARTINSEN D., SAMPSON THIERRY J., SCHENK A. ET WERNER B., « ECJ judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence », *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No.10, 2018, pp. 1422-1441.

²¹ SANGIOVANNI A., *op. cit.*; FERRERA M., « The European Social Union: A Missing but Necessary 'Political Good' », in VANDENBROUCKE, F., *et al.* (Ed.), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 47-67.

²² VANDENBROUCKE F., *art. cit.*

A.- Des risques et des opportunités communs mais aux effets différenciés

Dans une perspective Rawlsienne, un certain nombre d'auteurs considèrent que l'unité légitime fondamentale du point de vue de la justice sociale est le peuple, entendu comme société nationale, et ce au nom des liens historiques, culturels et sociaux qui offrent un soubassement moral à la solidarité entre individus. Ainsi, l'environnement international, ou européen, doit garantir la souveraineté effective des Etats sur leur territoire, l'égalité dans les relations entre Etats et leur autonomie dans la manière dont ils conçoivent et organisent la justice sociale au sein de leur société²³. La tâche principale de l'UE serait de garantir un régime de coopération fondé sur la non-domination de certains peuples (ou Etats) sur les autres, notamment en préservant l'intégrité de la démocratie représentative au niveau national²⁴.

Dans cette perspective, certains considèrent que tous les Etats-membres ne profitent pas dans une égale mesure des bénéfices liés à l'intégration européenne, comme par exemple l'accès au marché unique, notamment en raison de la variété des systèmes socio-économiques et de leur inégale capacité à s'adapter à la concurrence économique et fiscale²⁵. De la même manière, de nombreux spécialistes considèrent que la philosophie ordolibérale comme le modèle institutionnel qui sous-tendent l'Union économique et monétaire (UEM) sont favorables aux Etats ancrés dans une culture de la stabilité (focalisée sur la lutte contre l'inflation et la limitation du déficit), en particulier l'Allemagne, mais pas à ceux dont la culture économique reposait traditionnellement sur la demande intérieure. Or la centralisation de la politique monétaire prive les gouvernements nationaux de l'instrument monétaire afin de faire face à la variation de la conjoncture économique et notamment aux récessions et aux pertes de compétitivité. Dans un tel modèle, le poids de l'ajustement face aux secousses de l'économie mondiale nécessite de regagner de la compétitivité en ajustant à la baisse le coût du travail et de regagner la confiance des marchés par une politique budgétaire austère. Comme on l'a vu avec la crise financière de 2008 et ses suites, ces deux trains de mesures ont entraîné une détérioration substantielle du bien-être de nombreux européens dans de nombreux pays au Sud, en Europe centrale et orientale et dans la région baltique. La récession et les réponses apportées pour l'enrayer ont contribué à exacerber les inégalités sociales à la fois entre les Etats et en leur sein. Plutôt qu'une convergence socio-économique, les politiques requises par le modèle institutionnel de l'UEM a exacerbé les disparités entre un « centre » économique et des périphéries qui lui sont dépendantes²⁶.

Au regard des contraintes imposées à certains Etats lors de la négociation de protocoles d'accords sur les conditions d'octroi de prêts financiers par le FMI et l'UE, de nombreux commentateurs ont argué que l'UE s'était muée en régime de domination de certains Etats (les crédateurs de l'UEM) sur d'autres (les débiteurs) ou encore un régime de souveraineté asymétrique (voir aussi chapitre 7 ??)²⁷. Deux types de positions émergent dès lors quant à la manière de pallier ces tendances qui minent la justice sociale dans l'UE. Pour les uns, il faut *limiter* l'interdépendance par des réformes institutionnelles – par exemple la déconstitutionnalisation des règles économiques liées au marché unique ou la plus grande

²³ RONZONI M., « The Global Order: A Case of Background Justice? A Practice-Dependent Account », *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 37, No.3, 2016, pp. 229-256.

²⁴ BELLAMY R., « 'An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU », *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 5, 2013, pp. 499-516

²⁵ A. SANGIOVANNI, *art. cit.*

²⁶ Pour un exposé plus détaillé sur ces questions, voir: ANDOR L., « The Impact of Eurozone Governance on Welfare Stability », in VANDENBROUCKE, F. *et al.* (Ed.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 143-159.

²⁷ S. FABBRINI, « From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation », *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 5, 2016, pp. 587-599.

possibilité de ne pas adopter certaines politiques (*opt-outs*)²⁸ – permettant aux Etats et aux peuples de se prémunir de tels effets et de garantir leur autonomie socio-économique comme démocratique. Pour les autres, il s'agit au contraire de *compenser* les effets négatifs de l'interdépendance par la mise en place de nouveaux mécanismes de solidarité permettant de mieux répartir les risques et les bénéfices liés à l'intégration socio-économique. Davantage que par des mécanismes de redistribution, c'est-à-dire de transferts financiers directs entre Etats, les discussions se focalisent essentiellement sur des mécanismes d'*assurance* contre les risques communs (voir aussi le Chapitre 5).

B.- Vers des instruments communs de lutte contre le chômage

Adoptée en 2013 sur proposition de la Commission européenne, la garantie pour la jeunesse est un instrument hybride qui combine redistribution via le budget européen, d'une part, et coordination des politiques nationales, de l'autre. La garantie pour la jeunesse fut mise en place pour répondre au fort taux de chômage des jeunes qui a augmenté de 15,9% en 2007 à 22,2% en 2012. Si le chômage des jeunes fut longtemps un problème structurel dans certains pays européens, il a atteint des sommets dans les pays qui ont le plus été touché par l'explosion de la dette et la récession économique. En se focalisant sur les jeunes générations et la valorisation du capital humain dès le début du cycle de vie, la garantie pour la jeunesse s'inscrit tout à fait dans la perspective d'investissement social discutée plus bas. En plaçant les ressources publiques dans la formation et l'éducation plutôt que dans des transferts financiers sous forme d'allocations chômage, l'objectif est non seulement de répondre, à court terme, aux effets directs de la crise sur les plus jeunes, mais aussi d'investir, à plus long terme, dans une main d'œuvre bien formée pour les besoins du marché de l'emploi. Plus précisément, l'objectif de la garantie pour la jeunesse est d'assurer que tous les jeunes en-dessous de 25 ans se voient proposer une offre d'emploi, de formation continue, d'apprentissage ou de stage dans un délai de quatre mois après qu'ils ont quitté l'école ou leur emploi. En d'autres termes, il s'agit de réduire le nombre de jeunes n'étant pas en situation d'éducation, d'emploi ou de formation.

L'initiative a été adoptée par une recommandation du Conseil. Contrairement aux directives et aux règlements, une recommandation n'a pas de caractère juridiquement contraignant et repose donc sur un engagement des Etats membres à mettre en œuvre la politique proposée. Sur le plan financier, la mise en œuvre des ressources nécessaires repose essentiellement sur la capacité des gouvernements nationaux, le budget européen est venu apporter un soutien non négligeable. Depuis 2013, une partie des ressources du FSE sont consacrées à la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. En outre, un instrument financier spécifique, l'Initiative pour l'emploi des jeunes, a été créé afin de venir en aide aux régions dont le taux de chômage des jeunes était supérieur à 25% en 2012. Tandis que l'Initiative est dotée de 8,8 milliards d'euros, elle constitue avec le FSE une enveloppe globale de 15,1 milliards d'euros permettant de soutenir la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse.

La garantie s'articule autour de trois types d'actions : a) la mise en place de partenariat entre les autorités publiques et les autres partenaires comme les services publics et privés d'aide aux demandeurs d'emploi, les institutions du domaine de l'éducation et de la formation, les services spécialisés en direction de la jeunesse, et les partenaires sociaux ; b) la mise en place des structures permettant d'atteindre les jeunes et de veiller à leur inscription dans le programme de la garantie pour la jeunesse et la mise en place de guidance personnalisée ; c) des mesures facilitant l'intégration des jeunes sur le marché du travail en particulier les offres en direction des jeunes en situation de décrochage scolaire et les politiques visant à baisser les charges

²⁸ F. SCHARPF, « After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy », *European Law Journal*, Vol. 21, No.3, 2015, pp. 384-405.

sociales ou à créer des incitants fiscaux ciblant l'embauche des jeunes. Par ailleurs, la Commission a mis en place en réseau des coordinateurs de la garantie pour la jeunesse, a placé la garantie sur l'agenda du réseau européen des services publics de l'emploi et a fourni, avec l'Organisation internationale du travail, une assistance technique à la mise en œuvre au Portugal, en Espagne et en Estonie.

Les évaluations qui ont été menées à ce jour montrent que, couplée à une amélioration de la conjoncture économique, la garantie pour la jeunesse a contribué à une baisse des jeunes n'étant pas en situation d'emploi, d'éducation ou de formation de 13,2% en 2012 à 10,9% en 2017²⁹. En 2016, un rapport d'évaluation de la Commission pointait que la garantie bénéficiait déjà à quelques 14 millions de jeunes européens mais relevait que la mise en œuvre était lente et très inégale puisque seul un États membre sur cinq avait mis en place l'ensemble des mesures prévues³⁰. Lors des discussions autour de ce rapport, la garantie a été critiquée par la CES et les parlementaires européens comme un instrument insuffisant pour pallier l'ampleur du problème. En effet, le taux de chômage des jeunes reste supérieur à 15% dans 15 pays de l'UE avec des pics à 45% en Espagne et en Grèce. L'un des principaux problèmes détectés concerne la durabilité des emplois offerts. Si de nombreux jeunes couverts par le dispositif de la garantie se voient offrir un emploi, cela est le plus souvent un contrat temporaire qui les condamne à revenir au programme de la garantie par la suite. Le PE et l'Organisation internationale du travail ont tous deux estimé que 20 milliards supplémentaires seraient nécessaires pour répondre efficacement au problème du chômage des jeunes dans l'UE³¹. Récemment, l'institut de recherche sur les questions sociales dans l'UE Eurofound a estimé que la mise en place de la garantie pour la jeunesse dans l'ensemble des États membres coûterait 50 milliards d'euros par an tandis que les coûts financiers (allocations sociales et pertes de revenu fiscal) dus aux jeunes n'étant pas en situation d'emploi, d'éducation, ou de formation s'élève à 162 milliards d'euros par an. Cette étude tente donc de démontrer l'efficacité économique de politiques redistributives d'investissement social en comparaison de l'inaction et du système de compensation social par défaut.

Ces dernières années, les débats sur la réforme de l'UEM ont suscité des réflexions sur la nécessité de stabilisateurs macroéconomiques dans la zone euro en cas de choc externe lié à une catastrophe naturelle ou à une crise économique globale. Plus précisément, l'idée d'un régime européen d'assurance chômage a été largement discutée par les chercheurs et les décideurs politiques. Le débat a culminé lors d'une conférence de haut niveau qui s'est tenue à Bruxelles en juillet 2016 sous les auspices du *Centre for European Policy Studies*. Un certain nombre de personnalités telles que Marianne Thyssen, Pierre Moscovici, Pier Carlo Padoan, Sebastian Dullien et Paul De Grauwe ont défendu l'idée de créer un tel fonds et discuté des différents modèles proposés dans un certain nombre d'études³². Les options les plus réalistes n'impliquent pas de transferts individuels directs de l'UE aux chômeurs. La conception promue de manière dominante consiste plutôt en une sorte de fonds d'assurance qui viendrait soutenir les régimes nationaux d'assurance chômage. Le fonds pourrait ainsi être activé par les pays les plus touchés par des chocs externes, ce qui permettrait d'affronter le problème de la coordination collective et de la baisse des budgets nationaux en temps de crise.

²⁹ Site de la Commission européenne, DG Emploi, inclusion et affaires sociales, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=fr>, consulté le 30 août 2018.

³⁰ European Commission (2016), *The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on*, COM(2016)646.

³¹ MORGAN, S., « EU urged to strengthen youth guarantee scheme », *Euractiv*, 3 novembre 2016, www.euractiv.com (consulté le 30 août 2018).

³² Voir par exemple VANDENBROUCKE, F., LUIGJES, C., WOOD, D., ET LIEVENS, K., « Institutional Moral Hazard in the Multi-tiered Regulation of Unemployment and Social Assistance Benefits and Activation: A summary of eight country case studies », CEPS special report, No. 137, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2016.

Cette idée rencontre néanmoins de fortes résistances, en particulier de la part des pays créditeurs au sein de l'UEM. Certains responsables politiques craignent que ce Fonds européen d'assurance-chômage agisse comme un mécanisme de transferts financiers permanent vers les pays les plus vulnérables de l'UE connaissant des taux de chômage élevés. De manière plus générale, ils s'interrogent quant à l'acceptation des électeurs d'une participation accrue de l'UE aux questions de politique sociale. L'opinion publique est divisée, la demande d'une action plus résolue de l'UE dans la lutte contre le chômage étant contrebalancée par une certaine résistance à un approfondissement de l'intégration sociale. L'idée qui prédomine est que le problème du chômage devrait plutôt être résolu par la croissance et la déréglementation des marchés du travail qui relèvent de la bonne conduite de la politique au niveau national.

Ceci étant, certains dirigeants ont également reconnu les limites du principe « OHIO » voulant que chaque Etat membre doive avant tout mettre *his own house in order* face à la réalité des interdépendances et risques communs. Ainsi, la feuille de route franco-allemande pour la réforme de la zone Euro de juin 2018 affirme :

« Afin de stabiliser la sécurité sociale dans la zone Euro, les systèmes nationaux d'assurance chômage doivent être équilibrés sur un cycle économique et faire des réserves lorsque la conjoncture est favorable. En cas de grave crise économique, les systèmes nationaux pourraient être complétés par un fonds de stabilisation au niveau européen. Le fonds pourrait prêter de l'argent à un système de sécurité sociale national en cas de crise économique provoquant des destructions importantes d'emplois. Une fois la crise passée, le pays concerné serait obligé de rembourser les sommes empruntées »³³.

L'avenir dira si les autres partenaires européens peuvent être convaincus de mettre en place un tel instrument. Cela serait une réelle innovation en termes de solidarité entre Etats dans l'UE.

III. LA SOLIDARITÉ NATIONALE : PERMETTRE LA MODERNISATION PROGRESSISTE DES SYSTÈMES SOCIAUX

Le troisième pan de la solidarité en Europe concerne les systèmes sociaux nationaux. Si, d'un point de vue juridique, l'Etat-providence demeure une prérogative des Etats nationaux, on a vu que les externalités et l'interdépendance résultant du marché unique et de l'UEM réduisent de fait l'autonomie des gouvernements. Le Semestre européen mis en place en 2011 a opéré un renforcement de la coordination des politiques fiscales, économiques et sociales des Etats membres. En dehors du volet fiscal relevant de réglementations contraignantes, ce cycle de coordination relève de la bonne volonté des gouvernements nationaux maintenant ainsi leurs prérogatives sur le plan formel³⁴. Par les liens qu'il tisse entre les institutions européennes et les administrations nationales, ce processus a toutefois considérablement accru l'influence du Conseil et de la Commission dans les agendas de réformes nationaux, et ce via deux mécanismes : la surveillance continue des budgets et déficits, d'une part, et la prescription de réformes visant à stimuler la compétitivité, de l'autre. A de nombreux égards, ces réformes concernent la manière dont les Etats-membres doivent ajuster leur système social aux nouveaux risques sociaux dans un contexte de discipline budgétaire. Dans quelle mesure la gouvernance européenne favorise-t-elle une modernisation des Etats-providence en évitant une érosion de la solidarité nationale ?

A.- Le biais néolibéral des réformes structurelles

³³ « French German roadmap for the Euro Area », *art.cit.*

³⁴ VERDUN A. ET ZEITLIN J., « EU Socio-Economic Governance since the Crisis: The European Semester in Theory and Practice », *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 2, 2017, Special Issue.

La deuxième Commission Barroso, de 2009 à 2014, fut marquée par un tournant de l'austérité, notamment sous l'impulsion des Etats créanciers de la zone Euro (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Finlande notamment) et une focalisation de la gouvernance européenne sur la réduction des déficits budgétaires et niveaux de dette publique. Face à une croissance stagnante et à l'exacerbation des inégalités sociales engendrée par les politiques d'austérité, la Commission européenne a, dans un second temps, introduit plus de souplesse quant à l'évaluation de la conformité des politiques budgétaires des Etats-membres avec les règles du Pacte de stabilité et de croissance. A son entrée en fonction en novembre 2014, la Commission présidée par Jean-Claude Juncker a amorcé un changement de discours en affirmant un déplacement de la focale de l'assainissement budgétaire vers l'investissement, les nouveaux mots d'ordre étant la « convergence vers le haut » et d'un « triple A social » pour l'UE. Implicitement, l'octroi de plus de flexibilité en matière de discipline budgétaire, comme purent en profiter la France et l'Italie en 2013 puis 2015, impliquait toutefois une sorte de *deal* par lequel les Etats membres s'engageaient à accélérer la mise en œuvre des réformes structurelles préconisées dans le cadre du Semestre européen.

La notion de réformes structurelles recouvre une signification flottante et ambiguë : les premiers « programmes d'ajustement » structurels ont été promus dans les années 1980 et 1990 par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale dans diverses régions du monde (Amérique latine, Afrique, Asie). Par leur histoire, elles sont donc marquées par les idées néolibérales du « consensus de Washington ». Dans le cadre de la gouvernance européenne, les réformes structurelles font référence à des politiques éclectiques – sinon contradictoires – puisqu'elles peuvent indiquer des réformes visant uniquement la baisse de la dépense publique et impliquant un démantèlement des systèmes sociaux aussi bien que des mesures relevant d'une modernisation plus progressiste. Ceci étant dit, une étude attentive du type de mesures promues dans le cadre du Semestre européen montre que les réformes structurelles continuent de recouvrir un noyau dur fait de « recettes » de politiques publiques typiquement néolibérales : libéralisation des marchés des biens et des services, déréglementation des marchés du travail, rationalisation des systèmes de protection sociale et de l'administration publique³⁵.

Le Semestre européen s'est clairement focalisé sur les réformes du marché du travail, qui constituent systématiquement la plus grande part de toutes les Recommandations spécifiques par pays (RSP) (de 18 à 30% de toutes les RSP), suivie par la réforme des pensions et des soins de santé (de 9 à 16%). Ces réformes s'inscrivent clairement dans les paradigmes de l'activation et de la flexicurité qui n'ont cessé de monter en puissance dans les conceptions dominantes de la politique sociale au cours des 20 dernières années, que ce soit au niveau national avec des modèles divers (Royaume-Uni, Allemagne, Scandinavie, Pays-Bas) ou au niveau européen³⁶. Pourtant, pour l'essentiel, ces réformes ont abouti à plus de flexibilité via la déréglementation (conditions plus souples d'embauche et de licenciement, contrats plus courts, adaptabilité du temps de travail, etc.) sans améliorer de manière substantielle la sécurité dont jouiraient les employés grâce à des systèmes d'assurance chômage et de formation continue plus solides et efficaces. Ainsi, la conception de la modernisation des marchés du travail qui prédomine parmi les dirigeants européens se focalise sur deux hypothèses que l'on peut considérer problématiques. La première suppose qu'il suffirait d'« activer », généralement par une éducation et une formation de meilleure qualité ou des incitants fiscaux ou sociaux, pour que les travailleurs puissent retrouver un emploi. C'est ignorer le fait que le taux très bas de l'accroissement de l'activité économique, raison de la faiblesse de la demande de travail, est un

³⁵ CRESPIY A. ET VANHEUVERZWIJN P., « What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity? », *Comparative European Politics*, <https://doi.org/10.1057/s41295-017-0111-0>/2017.

³⁶ CAUNE H., « Le modèle danois et la flexicurité européenne : une stratégie en deux bandes de persuasion par l'expertise », *Gouvernement et Action Publique*, Vol. 3, No. 2, 2014, pp. 55-79.

problème incontournable. La deuxième hypothèse voudrait (de manière quelque peu naïve) que les gouvernements nationaux mettent en place des mesures coûteuses de modernisation dans le contexte du Semestre européen, y compris les pays qui ont peu de marge de manœuvre budgétaire et qui s'exposeraient donc aux sanctions prévues en cas de déficit ou dette excessifs, ou de grave déséquilibre macroéconomique.

Bien entendu, les réformes structurelles en matière sociale ont été particulièrement visibles sur les pays soumis à la conditionnalité accompagnant les programmes d'assistance financière par la *troika*. Dans ces pays, la réduction des pensions et de l'assurance chômage, la pression à la baisse sur les salaires et la décentralisation des négociations collectives ont fortement déstabilisé les systèmes sociaux et fragilisé les travailleurs les plus vulnérables face à la récession. Dans les autres pays, si les effets de la coordination européenne s'expriment de manière diffuse et indirecte, et sont dès lors très difficiles à mesurer pour les chercheurs, ils n'en sont pas moins importants³⁷. La loi italienne sur l'emploi de 2015, dite « *Job Act* », et les « Loi Travail » adoptées en France en 2016 et 2018 en sont des exemples significatifs. Si elles réalisent une percée en termes d'accroissement de la flexibilité des marchés du travail, ces réformes n'offrent en revanche que de maigres résultats en matière de nouveaux droits ou de sécurité accrue pour les employés. En outre, les résultats en termes de réformes des systèmes d'éducation et de formation ou des services d'aide aux demandeurs d'emploi se font encore attendre. On peut également s'interroger sur l'efficacité de ces réformes. En France, le taux de chômage stagne à 8,9% contre 9,9% au plus fort de la récession en 2012, tandis qu'en Italie, il se situe aujourd'hui à 10,9% soit approximativement au même niveau qu'en 2012³⁸. Au final, le bilan des réformes est clairement négatif. Au fur et à mesure que les inégalités augmentent dans la plupart des pays de l'UE, il apparaît que a) la pauvreté parmi les travailleurs gagne du terrain en raison du temps partiel subi et de la nature précaire des nouveaux emplois créés³⁹ et b) les réformes des systèmes de protection sociale menées à travers le prisme des politiques d'activation « fonctionnent principalement par la réduction de la sécurité pour les *insiders*, et non par l'augmentation de la sécurité d'emploi pour les *outsiders* »⁴⁰.

B.- L'investissement social : un agenda introuvable ?

Au cours des années 1990, le paradigme de l'investissement social s'impose progressivement dans les milieux académiques comme une voie de modernisation progressiste des Etat-providence face aux changements structurels induits par l'évolution démographique et la globalisation économique⁴¹.

³⁷ Pour un panorama des effets sur les pays à la fois sous programmes d'assistance financière et hors programmes, voir : LADI S. ET TSAHOURAS D., « The Politics of Austerity and Public Policy Reform in the EU », *Political Studies Review*, Vol. 12, No. 2, 2014, pp. 171-180 ; DE LA PORTE C. ET HEINS E. (Ed.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Basingstoke, Plagrave, 2016.

³⁸ Données Eurostat.

³⁹ EUROPEAN PARLIAMENT RESEARCH SERVICE, « La pauvreté dans l'Union européenne », Analyse approfondie, Mars 2016, PE 579.009, pp. 11-12.

⁴⁰ ARPE, J., MILIO, S. ET STUHLIK, A. (Ed.) « Social Policy Reforms in the EU: A Cross-national Comparison », SimEurope, London School of Economics, Bertelsmann Stiftung, 2015, p 50, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Study_EZ_SIM_Europe_Reformbarometer_2015.pdf, consulté le 22 février 2019.

⁴¹ Vers la fin des années 1990, le paradigme de l'investissement social émerge sur la base d'un diagnostic partagé entre spécialistes des politiques sociales, diagnostic pointant la persistance du chômage, la montée des inégalités et du nombre de travailleurs pauvres, d'une part, et le manque de qualification adéquate et de services sociaux performants, de l'autre. Cela s'explique par le fait que les nouveaux risques sociaux, tels que le vieillissement de la population, les familles monoparentales, la précarité des contrats de travail et le besoin renouveler ses compétences face aux évolutions technologiques, ne sont pas bien pris en charge par les Etats-providence conçus au 20^{ème} siècle. Il s'agit donc d'opérer une bascule des politiques sociales de la compensation *ex post* par des transferts vers l'adaptation *ex ante* des individus aux nouveaux risques sociaux grâce à des services adaptés leur permettant d'améliorer leurs capacités. Cette approche repose sur la valorisation le développement humain (via l'éducation, les politiques de la petite enfance, la formation continue) et l'utilisation efficace du capital humain (par des mesures soutenues par exemple les femmes et les parents seuls ou encore des politiques dites d'activation des

Au plus fort de la crise, en 2013, la Commission européenne, et plus particulièrement le Commissaire à l'emploi et aux Affaires européennes László Andor, s'empare de ce modèle et publie le « Paquet investissement social »⁴². Elle y recommande des investissements ciblés autour de trois objectifs : assurer un niveau de revenu adéquat, combattre les inégalités et discriminations en ce y compris de genre, et assurer l'efficacité des services sociaux. Un accent particulier est placé sur les investissements ciblant des enfants et les jeunes. La Commission propose que 25% des fonds structurels soient utilisés par les Etats-membres pour financer les investissements dans le capital humain et l'investissement social et s'engage à identifier les lignes budgétaires du FSE pouvant être mobilisées à cet effet. Depuis lors, cet agenda ne s'est toutefois pas affirmé de manière centrale, que ce soit au niveau des discours, des ressources ou des réformes, et ce tant au niveau national qu'euro-péen. L'une des principales explications réside dans le fait que l'impératif de discipline fiscale s'impose de manière prioritaire, faisant passer les mesures d'investissement social au second plan.

Un examen attentif des recommandations spécifiques par pays formulées dans le cadre du Semestre européen montre que, dès 2011, les réformes structurelles ont servi à enjoinde simultanément les États-membres à procéder à des politiques de démantèlement *et* d'investissement⁴³. Si on observe au fil du temps une augmentation de la part des recommandations liées à l'investissement social, il faut garder à l'esprit que plus les gouvernements adoptent des réformes visant simplement à réduire la dépense (par exemple, la réforme des retraites), moins il est probable qu'ils reçoivent des RSP dans ce domaine au cours des années suivantes et ce alors que le niveau de mise en œuvre des recommandations a constamment baissé depuis 2011. En outre, la disparité dans la gouvernance et l'instrumentation des différents volets du Semestre européen renforce le biais idéologique des réformes structurelles. Alors que les recommandations concernant la discipline budgétaire sont contraignantes (des sanctions étant toujours possibles), celles enjoignant les États membres à s'engager dans l'investissement social sont laissées à la bonne volonté des États et, en fait, et s'avèrent souvent des vœux pieux en l'absence de marge de manœuvre budgétaire et de discours cohérent sur l'efficacité et la désirabilité de l'investissement social.

En réalité, la coordination européenne exerce des contraintes importantes sur les réformes nationales. Alors que, de 2010 à 2013, « le paradigme de l'austérité budgétaire et de la pression sur les normes sociales a dominé les réformes dans tous les pays examinés, sa mise en œuvre réelle a varié d'un pays à l'autre »⁴⁴. En 2013, le soutien positif des chômeurs par les politiques d'activation concernait plus de 30% de la population active dans seulement huit pays de l'UE⁴⁵. Les chercheurs constatent que les politiques d'investissement social sont principalement présentes dans les États membres qui ont historiquement une protection sociale plus robuste en Europe continentale et en Scandinavie, et qui se sont donc montrés plus résistants face à la grande récession⁴⁶. Si l'UE veut être en mesure de soutenir la solidarité nationale par l'investissement social, des mesures doivent être pensées afin de promouvoir de

demandeurs d'emploi) tout en favorisant l'inclusion des groupes défavorisés ou victimes de discriminations. L'investissement social s'enracine dans différentes traditions théoriques et idéologiques, depuis l'approche néolibérale d'Anthony Giddens, jusqu'à l'approche libertaire de gauche de Len Doyal et Ian Gough, qui met en avant les besoins des individus en termes de santé, de liberté et d'autonomie, en passant par la conception sociale-démocrate focalisée sur l'égalité des chances de Gosta Esping-Andersen.

⁴² COMMISSION EUROPÉENNE, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013)83, 20.02.2013.

⁴³ A. CRESPI ET P. VANHEUVERZWIJN, *art. cit.*

⁴⁴ AGOSTINI, C. ET AL., « Conclusion », in AGOSTINI ET AL. (Ed.), *Balancing protection and investment: structural reforms in five countries*, Bruxelles, ETEUI, 2017, pp. 109-110.

⁴⁵ DHÉRET, C. ET FRANSEN, L. « Social Investment first! A precondition for a modern Social Europe », www.epc.eu, 13 juillet 2018, consulté le 30 août 2018.

⁴⁶ BOUGET, D. ET AL., *Social Investment in Europe: A study of national policies*, Bruxelles, European Social Policy Network, 2015.

manière beaucoup plus active la mise en œuvre d'un tel agenda par les gouvernements nationaux, y compris ceux qui ne disposent pas d'une marge budgétaire importante. Le socle européen de droits sociaux, proclamé en décembre 2018, se veut une promesse de progrès de la protection sociale pour tous les Européens. Ce socle est pensé comme un large série de droits englobant à la fois l'acquis communautaire en matière sociale et des principes plus large (tels que l'accès à l'éducation ou une rémunération décente) qui relèvent la coordination souple des politiques nationales. Dans ces conditions, tous les acteurs et spécialistes des politiques sociales de l'UE appellent une mise en œuvre concrète de ce socle via le Semestre européen. Si la Commission semble avoir pris en compte cette nécessité dans son examen de croissance annuel de 2018, on observe également plusieurs hiatus et difficultés dans l'articulation du socle comme catalogue de droits la logique propre des autres instruments européens : la logique de recommandation non contraignante du semestre européen, la logique de redistribution par projets des fonds structurels européens et la logique d'investissement social (quand elle existe) des Etat providence nationaux⁴⁷. Les années qui viennent diront si le Socle européen des droits sociaux aura pu servir de catalyseur d'une plus grande solidarité à l'échelle européenne.

Bibliographie

- AGOSTINI, C. ET AL., « Conclusion », in AGOSTINI ET.AL. (Ed.), *Balancing protection and investment: structural reforms in five countries*, Bruxelles, ETEUI, 2017, pp. 109-110.
- ANDOR, L., « The Impact of Eurozone Governance on Welfare Stability », in VANDENBROUCKE, F. *et al.* (Ed.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 143-159.
- ARPE, J., MILIO, S. ET STUHLIK, A. (Ed.) « Social Policy Reforms in the EU: A Cross-national Comparison », SimEurope, London School of Economics, Bertelsmann Stiftung, 2015, pp. 50, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Study_EZ_SIM_Europe_Reformbarometer_2015.pdf, consulté le 22 février 2019.
- ARTS, W. ET GELISSEN, J., « Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter? », *Acta Sociologica*, Vol. 44, No.4, 2001, pp. 283-299.
- BELLAMY, R., « 'An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU », *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 5, 2013, pp. 499-516
- BERNACIAK, M. « Social dumping and the EU integration process », ETUI, n° 2014, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Social-dumping-political-catchphrase-or-threat-to-labour-standards>, consulté le 28 mai 2018.
- BLAUBERGER, M., HEINDLMAIER, A., KRAMER, D., SINDBJERG, MARTINSEN D., SAMPSON, T. J., SCHENK, A. ET WERNER ,B., « ECJ judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence », *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No.10, 2018, pp. 1422-1441.
- BOUGET, D. ET AL., *Social Investment in Europe: A study of national policies*, Bruxelles, European Social Policy Network, 2015.
- CAUNE, H., « Le modèle danois et la flexicurité européenne : une stratégie en deux bandes de persuasion par l'expertise », *Gouvernement et Action Publique*, Vol. 3, No. 2, 2014, pp. 55-79.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013)83, 20.02.2013.

⁴⁷ SABATO, S. ET CORTI, F. « 'The times they are a-changin' ?' The European Pillar of social rights from debate to reality check », in VANHERCKE, B. ET AL., *Sabato Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, ETUI/Observatoire social européen, 2018, p. 51-70.

CRESPI, A. ET VANHEUVERZWIJN, P., « What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity? », *Comparative European Politics*, <https://doi.org/10.1057/s41295-017-0111-0/2017>.

CRESPI, A., *Qui a peur de Bolkestein? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne*, Paris, Economica, 2012.

DE WITTE, F., *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

DHÉRET, C. ET FRANSEN, L. « Social Investment first! A precondition for a modern Social Europe », www.epc.eu, 13 juillet 2018, consulté le 30 août 2018.

DUFRESNE, A. ET PERNOT, J.-M., « Les syndicats européens à l'épreuve de la nouvelle gouvernance économique », n° 143-144, 2013, <http://www.ires.fr/publications/chronique-internationale-de-l-ires/item/3577-europe-les-syndicats-europeens-a-l-epreuve-de-la-nouvelle-gouvernance-economique>, consulté le 24 mai 2018.

EUROPEAN PARLIAMENT RESEARCH SERVICE, « La pauvreté dans l'Union européenne », Analyse approfondie, Mars 2016, PE 579.009, pp. 11-12.

FABBRINI, S. « From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation », *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 5, 2016, pp. 587-599.

FERRERA, M., *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford & New York, Oxford University Press, 2005.

FERRERA, M., « The European Social Union: A Missing but Necessary 'Political Good' », in VANDENBROUCKE, F., *et al.* (Ed.), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 47-67.

LADI, S. ET TSAHOURAS, D., « The Politics of Austerity and Public Policy Reform in the EU », *Political Studies Review*, Vol. 12, No. 2, 2014, pp. 171-180 ; DE LA PORTE C. ET HEINS E. (Ed.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Basingstoke, Plagrave, 2016.

LEIBFRIED, S., « The Social Dimension of the European Union: En Route To Positively Joint Sovereignty? », *Journal of European Social Policy*, Vol. 4, No. 4, 1994, pp. 239-262.

MARTINSEN, D. S., *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints on Legal Integration in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 194-198.

MORGAN, S., « EU urged to strengthen youth guarantee scheme », *Euractiv*, 3 novembre 2016, www.euractiv.com, consulté le 30 août 2018.

RONZONI, M., « The Global Order: A Case of Background Justice? A Practice-Dependent Account », *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 37, No.3, 2016, pp. 229-256.

SABATO, S. ET CORTI, F. « ‘The times they are a-changin’? The European Pillar of social rights from debate to reality check », in VANHERCKE, B. ET AL., *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, ETUI/Observatoire social européen, 2018, p. 51-70.

SCHARPF, F. « After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy », *European Law Journal*, Vol. 21, No.3, 2015, pp. 384-405.

SCHULTEN, T., « Minimum wages in Europe under austerity », n° 2012, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Minimum-wages-in-Europe-under-austerity>, consulté le 27 août 2018.

VANDENBROUCKE, F., LUIGJES, C., WOOD, D., ET LIEVENS, K., « Institutional Moral Hazard in the Multi-tiered Regulation of Unemployment and Social Assistance Benefits and Activation: A summary of eight country case studies », CEPS special report, No. 137, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2016.

VANDENBROUCKE, F., « The idea of a European Social Union: a normative introduction », in VANDENBROUCKE, F. (Ed.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 3-46.

VERDUN, A. ET ZEITLIN, J., « EU Socio-Economic Governance since the Crisis: The European Semester in Theory and Practice », *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 2, 2017, Special Issue.