



Institut Veblen pour les réformes économiques

L'Europe sociale par-delà le « Socle européen des Droits sociaux »

Arnaud Lechevalier*

Avril 2024

« L'Europe sociale » désigne la politique sociale de l'Union européenne dans les domaines des compétences partagées avec les Etats membres. Dans le cours de la construction européenne, elle a été principalement conçue comme produit ou moyen du marché et de la monnaie uniques. La fonction protectrice et redistributive des politiques sociales est restée pour l'essentiel de la compétence des Etats membres, pourtant soumis à une concurrence mutuelle accrue. Cette trajectoire est à comprendre sur fond de la logique interétatique qui prédomine au sein de l'UE, et des conflits d'intérêts entre les Etats membres. En dépit de certaines avancées, le Socle européen des droits sociaux, proclamé en 2017, ne pouvait, à lui seul, infléchir substantiellement cette trajectoire. Pour aller plus loin, l'UE devrait évoluer vers une véritable union budgétaire et fiscale, et la dimension sociale devrait être intégrée dans toutes les politiques de l'UE, notamment dans la surveillance macroéconomique et budgétaire, au lieu d'être considérée comme un « pilier social » subordonné.

*Maître de Conférences à l'Université Paris 1, chercheur au Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Economique (Cnam-Cnrs) et chercheur associé au Centre Marc Bloch (Université Humboldt, Berlin).

Institut Veblen
38 rue St-Sabin
75011 Paris - France
www.veblen-institute.org

A la mémoire de Philippe Frémeaux

Introduction

En 2015, au sortir de la crise de l'euro, la trajectoire de l'Europe sociale apparaissait « dans l'impasse », tant du point de vue de l'évolution sociale dans l'UE et de la cohésion de celle-ci, que du point de vue de la marginalisation des politiques sociales dans les réponses formulées, à l'échelle européenne, à la crise (Lechevalier et Wielgoths, 2015). La zone euro, après près d'une décennie de stagnation, était au bord de la déflation et le chômage culminait, notamment plus les jeunes. La pauvreté et les inégalités étaient en forte hausse. Les réponses formulées à la crise – en termes de gouvernance globale mais aussi les conditionnalités imposées aux Etats membres contraints de recourir aux prêts des fonds européens – y avaient conduit à un recul social sans précédent dans nombre de pays et à une Union globalement plus inégale et plus polarisée, notamment entre son cœur et sa périphérie du sud. Une relance des initiatives dans le champ des interventions sociales partagées entre l'UE et les Etats membres paraissait d'autant plus indispensable qu'à ces divergences croissantes s'ajoutait un contexte caractérisé par des tendances au repli national, concrétisées par le Brexit. D'où l'importance conférée, sur cette toile de fond, à une initiative prise par la Commission Juncker conduisant à l'élaboration puis à la proclamation, en 2017, d'un « Socle Européen des Droits sociaux » (ci-après Socle¹) accompagné d'un programme de mise en œuvre.

Cette contribution tentera d'établir un bilan, encore provisoire et inévitablement partiel, de cette initiative : six années après la proclamation du « Socle », où en est-on quant à sa portée, à sa mise en œuvre et aux effets produits sur la trajectoire de l'Europe sociale ? On fera le point sur ce qui a été accompli en mettant en perspective certains des apports et des limites révélés par l'exercice, marqué par un contexte exceptionnel dû à la pandémie Covid-19. On expliquera en quoi l'agenda et la législation associés au « Socle », s'ils ont permis une relance de l'Europe sociale et marqué certaines inflexions, n'étaient pas en soi susceptibles de résoudre les problèmes structurels associés à la conception, à la place et aux instruments des interventions de l'Union Européenne (UE) dans le champ des politiques sociales, que l'on commencera par exposer.

¹ Notons qu'en anglais on parle de European *pillar* of social rights, alors qu'en français c'est le terme de Socle qui a été privilégié ; cette différence de terminologie n'est pas, on le verra, sans importance.

1. La trajectoire de l'Europe sociale

Pour comprendre l'inscription du socle des droits sociaux dans la trajectoire de l'Europe sociale, il peut être utile de distinguer, de manière simplifiée, trois approches du « social », resitué dans le cours de l'intégration européenne (Schmidt, 2016 ; Lechevalier, 2018) : « par le marché », « contre le marché » (une politique sociale « protectrice ») et « pour le marché » (une politique sociale « productive »).

Selon une *première approche*, le social est le produit du marché. Sous l'influence de l'ordolibéralisme allemand, cette approche a été prédominante à l'origine avec le marché commun mis en place par le traité de Rome puis, ultérieurement, avec l'architecture de l'Union Economique et Monétaire : le (bien-être) social est contingent au fonctionnement efficient des marchés, vecteur d'élévation des niveaux de vie et des conditions de travail (art. 117 du traité de Rome), grâce à un cadre institutionnel qui promeut la concurrence et garantit la « stabilité » économique (Lechevalier, 2015). Le marché commun doit donc être mis en place en supprimant les obstacles aux libertés de circulation des marchandises, des capitaux et des travailleurs et en promouvant une politique de la concurrence confiée à la Communauté Européenne (CE). C'est ce qui explique qu'à la suite du traité de Rome, la politique sociale menée par la CE a consisté pour l'essentiel à lever les obstacles à la mobilité des travailleurs grâce à la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale (égalité de traitement, totalisation des droits acquis, etc.). Quant à « l'harmonisation des systèmes sociaux » nationaux, réclamée un temps comme un préalable par les négociateurs français du traité de Rome, elle résultera « du fonctionnement du marché commun » (art. 117) – implicitement grâce à la convergence des niveaux de productivité (rapport Ohlin). Les « procédures d'harmonisation prévues par le traité » ne sont requises que dans la mesure où elles facilitent le bon fonctionnement du marché, notamment en évitant certaines distorsions de concurrence ; essentiellement en matière d'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un même travail (art. 119) et « d'équivalence » des congés payés (art. 120).

A la suite de l'Acte unique de 1986, d'autres directives², adoptées désormais à la majorité qualifiée, vont avoir pour objectif « d'aider à maximiser les gains procurés par le marché intérieur ».³ Dans ce contexte, les Etats sociaux nationaux vont être percutés de manière croissante par l'asymétrie, codifiée par la jurisprudence de la Cour de Justice, entre le droit du marché unique (libertés de circulation, liberté d'établissement, libre prestation de

² Comme celle sur les travailleurs détachés dans un autre Etat membre adoptée en 1993 (voir plus bas).

³ *The social Dimension of the Internal Market*. Commission Working Paper. SEC (88) 1148 final, 14 September 1988, <http://aei.pitt.edu/1346/>

services, etc.) et le droit social national. La concurrence socio-fiscale amplifiée par la liberté de circulation des capitaux (1988) va accentuer cette dynamique étatique compétitive, alors que les disciplines de l'UEM vont contraindre les marges de manœuvre budgétaires des Etats sociaux nationaux.

Dans la tradition de K. Polyani, la *deuxième approche* vise à protéger la société des effets délétères du marché, en le remplaçant, notamment comme source de revenus, en le régulant ou en corrigeant les résultats au moyen d'interventions publiques. Cette approche n'a jamais été absente à l'échelle européenne, mais sa portée a toujours été contrainte. La dimension redistributive est présente à l'état embryonnaire dès le traité de Rome avec le Fonds Social Européen (art. 123 à 128 du traité de Rome) puis s'affirmera à partir de l'Acte unique avec le rôle des politiques de « cohésion » (d'aide aux régions en retard de développement), mais avec des moyens limités et des résultats contrastés. Les premières extensions du droit social communautaire ont vu le jour après l'adoption du « programme d'action sociale de 1974 ». Mais c'est avec l'approfondissement du marché intérieur par l'Acte unique, qu'ont été adoptées une série de directives portant sur des « prescriptions minimales » en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail, puis concernant certains aspects du droit du travail (droits à divers congés, temps de travail et périodes de repos, information et consultation des travailleurs).

Le protocole social initialement annexé au traité de Maastricht, avant d'être ultérieurement intégré à celui d'Amsterdam (titre X du TFUE sur la politique sociale), définit les compétences partagées entre l'UE et les Etats membres en ces matières (art. 153 du TFUE), que l'Union doit exercer dans le respect du principe de subsidiarité. Lorsqu'elle envisage de « présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale », la Commission consulte les partenaires sociaux, qui peuvent décider de négocier un accord à l'échelle de l'UE, qui peut acquérir force de loi par « une décision du Conseil » (art. 154). Cette procédure a connu des succès limités, avec quelques accords (congé parental, temps partiel et contrat à durée déterminée), en raison notamment des réticences des organisations patronales à négocier à l'échelle de l'UE, dans l'espoir que les intérêts divergents des Etats membres au sein du Conseil des ministres ne conduisent à des dispositions moins favorables aux travailleurs.

En revanche, sur la base de l'article du traité de Rome sur l'égalité de rémunération, grâce aux dispositions progressivement intégrées dans les traités et à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE (CJUE), un important bloc de droits à la non-discrimination (genre, âge, origine ethnique, etc.) a été consolidé au-delà même des questions de salaires, en matière d'emploi, de carrières salariales ou d'accès transnational à la protection sociale.

Enfin, sous l'influence du néolibéralisme anglo-saxon et de sa déclinaison « sociale-libérale » en Europe au tournant du siècle, une *troisième approche* a marqué la trajectoire de l'Europe sociale. Elle procède d'une « économicisation » du social. Dans ce cadre, les politiques sociales visent à doter les personnes des capacités à s'intégrer socialement sur et par le marché, d'où le rôle clef assigné à l'investissement en capital humain et aux dispositifs incitatifs ou « d'activation » des bénéficiaires de prestations sociales. Ces politiques sociales « productives » se distinguent des politiques sociales « protectrices » non seulement en termes d'instruments mais aussi par leur conception même du social. L'approche de la politique sociale « protectrice du marché » renvoie à des conflits de classes, d'intérêts et distributifs qui sont régulés par des droits et des dispositifs redistributifs dans le cadre d'un espace de citoyenneté. Les politiques sociales productives, en s'appuyant sur

la responsabilité individuelle et l'inclusion sociale active, visent à l'optimisation grâce aux synergies entre économique et le social (Zimmermann et Gengnagel, 2023).

A la suite du traité d'Amsterdam (1997), où fut intégré pour la première fois un titre (IX) sur l'Emploi, cette approche a irrigué au tournant du siècle les Méthodes Ouvertes de Coordination (MOC), mises en place à l'échelle de l'UE, des politiques nationales d'emploi et d'inclusion sociale. Ces procédures souples de coordination des objectifs et d'étalonnage des performances nationales, ont contribué à l'élaboration de cadres cognitifs communs, en termes d'indicateurs ou d'analyse des enjeux et des solutions. Cette approche a été plus encore au cœur de la « stratégie d'investissement social » formulée par la Commission en 2013 dans le contexte de la crise de la zone euro, qui appréhende la politique sociale comme un investissement qui a des retombées non seulement sociales mais aussi productives. A ce titre, plutôt que des dépenses d'indemnisation « passives », réduites au rôle « d'amortisseur » visant à garantir des filets de sécurité, elle privilégie les interventions sociales centrées sur l'éducation (précoce), la conciliation entre vie familiale et professionnelle et la formation tout au long de la carrière, qui améliorent le capital humain, les flux sur le marché du travail et les transitions sur le cycle de vie et, ce faisant, visent à maximiser l'inclusion par l'emploi et les rendements de l'investissement social (Hemerijck et al. 2022). Cette approche globale a cependant fait l'objet de variantes nationales contrastées (Carbonnier et Palier, 2023).

Cette trajectoire de l'Europe sociale est à comprendre au regard de l'objet et des modalités institutionnelles d'intégration européenne sur le long terme. Si la méthode communautaire associant la Commission, le Parlement et le Conseil a fait l'objet de délégations de souveraineté consenties par les Etats membres en matière de mise en place du marché et des questions attenantes, les Etats n'en sont pas moins toujours restés les « Maîtres des traités » (*die Herren der Verträge*), *a fortiori* dans les domaines de compétences essentielles de leur souveraineté. La séquence des trois dernières décennies – du traité de Maastricht à celui de Lisbonne, de l'élargissement de l'UE à la crise de la zone euro (Fabbrini, 2015) – a fait prévaloir une logique de fonctionnement de l'UE de plus en plus interétatique, et asymétrique⁴. Or, en matière d'interventions de l'UE dans le champ social, les préférences des Etats diffèrent selon des clivages variés, fonction de leur degré de développement et de leurs avantages comparatifs et, plus généralement, de la « variété des capitalismes » qui coexistent au sein de l'UE (Höpner et Schäfer, 2012), mais aussi du type et des caractéristiques des régimes nationaux de protection sociale et d'emploi, du rôle conféré à l'autonomie des partenaires sociaux ou encore de facteurs politico-culturels. Ainsi, dans la période précédant le Covid-19, la réticence en matière d'approfondissement de l'intégration européenne sur le plan social venait à la fois des pays (du Nord) à hauts revenus et standards sociaux, par refus d'une immixtion de l'UE en ces domaines ; des Etats qui, de manière générale, considèrent la politique sociale comme une menace pour la compétitivité des économies nationales (de la Hongrie à la France, ils sont légion...) ; des Etats membres d'Europe du sud qui craignaient des conditionnalités supplémentaires sur le plan social ; de ceux, enfin, qui se refusaient à ce qu'un agenda social de l'UE plus substantiel ne rende plus indispensable une hausse du budget communautaire (la plupart des Etats membres et tout

⁴ Asymétrique au sens où les différents Etats membres pèsent d'un poids (économique et politique) inégal dans leurs relations mutuelles, notamment au sein des Conseils, mais aussi, pour ces raisons, dans leurs relations aux institutions de l'UE.

particulièrement les « frugaux » : Pays-Bas, Danemark, Suède et Autriche) (Andor, 2019). En conséquence, les accords, quand ils finissent par voir le jour, se font souvent *a minima*. En outre, les Etats membres ont toujours privé l'UE des ressources fiscales propres (et non pas seulement des contributions financières des Etats, soumises à la logique du « juste retour »⁵) et des capacités budgétaires lui permettant de faire de la politique sociale par d'autres moyens en produisant des biens publics ou des transferts sociaux communautaires.

2. Le Socle européen des Droits sociaux : origine et contenu

Plusieurs facteurs ont ouvert, à partir de 2015, la perspective du Socle (Carella & Graziano, 2021). Il y a d'abord des éléments de contexte liés à la crise de la zone euro et aux conséquences sociales désastreuses des réponses qui lui ont été adressées, mais aussi au choc politique post-Brexit. Il y va ensuite du volontarisme politique manifesté par la nouvelle Commission Juncker (Jepsen & Pochet, 2018). Soucieux de se démarquer de son prédécesseur, J.-M. Barroso, et de la période de glaciation de la législation sociale qui avait alors prévalu (Graziano et Hartlapp, 2018), le nouveau Président, instruit par sa longue expérience des affaires européennes, et notamment du précédent de la « Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs » adoptée en 1989, va changer la donne par la recherche d'une coalition d'acteurs, d'un nouvel agenda et d'un nouveau discours (Copelan, 2022). Il préside une Commission dont la composition politique est un peu moins déséquilibrée à droite et vise à consolider l'alliance politique, dont il a besoin pour son mandat, et d'abord au Parlement Européen (PE), entre le Parti Populaire Européen, dont il a été le *Spitzenkandidat*, et le Parti Socialiste Européen. L'ambition sociale du SEDS s'inscrit ensuite dans le contexte des enseignements tirés des réponses formulées à la crise de la zone euro et notamment des conséquences sociales des « protocoles d'accord » « négociés » avec les pays d'Europe du Sud ayant été contraints de faire appel aux fonds de prêts européens (Lechevalier et Wielghos, 2015). La nouvelle gouvernance économique alors mise en place (Six-Pack et Two-Pack, Semestre européen, traité budgétaire) a ignoré la question du respect des droits sociaux fondamentaux (De Schutter, 2019). Le Socle est ainsi explicitement d'abord conçu par la Commission pour « la convergence au sein de la zone euro, même s'il doit être applicables à tous les États membres de l'UE qui souhaitent en faire partie ».

Enfin, le Président de la Commission déploie une nouvelle stratégie discursive à la tonalité « sociale » (un « triple A social »), notamment dans ses orientations politiques présentées au Parlement européen en octobre 2015, où il plaide pour un accord sur le Socle « pour éviter la fragmentation sociale et le dumping social ». On peut y voir le souci affiché par la Commission (European Commission, 2017) de trouver un équilibre entre les objectifs économiques et les finalités sociales, qui signifierait un déplacement par rapport à l'approche de la politique sociale comme un facteur productif (la stratégie « d'investissement social ») et objet de consolidation budgétaire (Carella et Graziano, 2021).

⁵ Voir l'article de T. Piketty et A. Vauchez, 2024.

La conception du SEDS a été précédée d'une vaste consultation des acteurs de la société civile dans le cadre d'une approche *bottom-up* sur la base de la publication d'un document préliminaire le 8 mars 2016 (European Commission, 2016). Cette communication met en avant un impératif, qui « n'est pas seulement politique ou social » : il résulte d'une « nécessité économique » puisque « l'expérience des quinze dernières années a montré que des déséquilibres persistants dans un ou plusieurs États membres peuvent compromettre la stabilité de l'ensemble de la zone euro et que s'il n'y est pas remédié, des divergences encore plus coûteuses pourraient en résulter » (p.5). Suite à cette procédure de consultation (Carella et Graziano, 2021), une conférence de haut niveau s'est réunie à Bruxelles en janvier 2017, avant que le SEDS ne soit proclamé lors d'un Conseil européen symboliquement déporté en Suède – symbole d'un modèle social pourtant bien mis à mal depuis plus de deux décennies et dont le gouvernement s'était d'abord opposé au Socle...

Le pilier contient 20 principes et droits⁶, qui s'articulent autour de trois thèmes : « égalité des chances et accès au marché du travail », « conditions de travail équitables » et « protection et l'inclusion sociales ». Il est à noter que les trois domaines distingués sont distribués de manière asymétrique au regard de la répartition des « compétences partagées » dans le champ social entre l'UE et les États membres et des procédures de décisions (art. 153 du Traité sur le fonctionnement de l'UE de 2009). Cela explique la nature des initiatives législatives déployées pour mettre en œuvre le Socle. L'UE dispose en effet d'une compétence partagée avec les États membres pour produire, selon la procédure législative ordinaire (avec majorité qualifiée au Conseil), des normes sociales minimales principalement dans certains sous-champs correspondants aux « conditions de travail » ou à « l'accès au marché du travail ». En revanche, les matières qui relèvent principalement de la protection et de l'inclusion sociales, étroitement liées historiquement à la légitimité de l'État (social) national, sont soumises au principe d'unanimité (donc au droit de veto des États) et à la « procédure législative spéciale » où le Parlement européen n'est que consulté, en même temps qu'à des considérations sur l'intangibilité et l'équilibre financier des systèmes nationaux.⁷ L'UE n'a dans ses champs qu'une influence au moyen de cadres cognitifs déployés par des « Méthodes Ouvertes de Coordination » des politiques nationales et des « recommandations » adressées aux États membres. Enfin, d'autres champs concernés par le Socle (éducation, logement ou...salaires) sont hors du champ des compétences partagées et relèvent des États membres.

On a pu reprocher au « Socle » de n'être qu'une synthèse de l'acquis social de l'UE, souvent énoncé en des termes juridiquement vagues de surcroît [Lorscher and Schönman, 2016], même si apparaissent quelques innovations comme les soins de longue durée, le logement ou l'accès aux services essentiels, mais pour lesquelles l'UE n'a pas de compétences partagées avec les États membres. Pourtant, le Socle est susceptible de renforcer les droits

⁶ « La distinction entre « droits » et « principes » peut avoir des conséquences non négligeables sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. Elle peut dissuader la Cour d'imposer aux institutions européennes des obligations positives pour promouvoir les garanties prévues par la Charte. "Elle peut aussi lui donner des raisons de refuser d'évaluer la validité du droit européen dérivé au regard des exigences de la Charte » (DeSchutter, 2019).

⁷ Conformément à l'article 153 (c, d, f, g) du TFUE, sont concernés par ces dispositions : la « sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs », « la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail » ou de « la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion », « les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union ».

existants, qui font déjà partie de l'acquis communautaire, en clarifiant les implications ou en érigeant en principe une garantie déjà inscrite dans le droit européen dérivé (de Schutter, 2019). Ainsi le Socle comprend un certain nombre de principes qui vont au-delà de ce que prévoit la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, proclamée au tournant du siècle, ou du droit de l'UE.⁸

Les 20 principes du socle européen des droits sociaux

Égalité des chances et accès au marché du travail

1. Education, formation et apprentissage tout au long de la vie / 2. Egalité des sexes / 3. Egalité des chances / 4. Soutien actif à l'emploi

Des conditions de travail équitables

5. Des emplois sûrs et adaptables / 6. Salaires / 7. Informations concernant les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement / 8. Dialogue social et participation des travailleurs / 9. Equilibre entre la vie professionnelle et la vie privée / 10. Environnement de travail sain, sûr et adapté et protection des données.

Protection et inclusion sociales

11. Accueil de l'enfance et aide à l'enfance / 12. Protection sociale / 13. Prestations de chômage / 14. Revenu minimum / 15. Prestations de vieillesse et pensions / 16. Soins de santé / 17. Inclusion des personnes handicapées / 18. Soins de longue durée / 19. Logement et aide aux sans-abri / 20. Accès aux services essentiels.

Mais *de facto* le Socle n'était conçu ni pour avoir en soi des effets légaux contraignants, ni pour étendre le champ des compétences de l'UE. Il ne pouvait étendre par lui-même les droits puisque les principes énoncés ne sont pas applicables en l'absence de mesures d'exécution. Il lui fallait donc trouver des traductions législatives. Contrairement à d'autres initiatives déployées par le passé (Stratégie Européenne de l'Emploi au tournant du siècle, Stratégie d'Investissement Social en réponse à la crise de la zone euro), il avait cependant une ambition politique explicite : celle de remettre le sujet de l'Europe sociale à l'ordre du jour législatif, dont la finalité affichée par la Commission était d'engager un « processus renouvelé de convergence ascendante vers de meilleures conditions de travail et de vie dans l'Union Européenne » (Commission, 2018, p.1). En cela, le Socle était lié au contexte et aux enseignements tirés de la crise de la zone euro.

⁸ Ainsi du droit à une rémunération équitable ; du droit à la conciliation vie professionnelle et vie familiale pour toutes les personnes qui ont des responsabilités familiales ; du droit à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance abordables et de qualité, voir de Schutter, 2019, p.42.

3. Le « plan d'action » de SEDS

La proclamation du « Socle » a été accompagnée d'un « plan d'action » comprenant plusieurs axes stratégiques : premièrement, une feuille de route composée d'un ensemble d'objectifs et d'indicateurs ; deuxièmement, un ensemble d'initiatives législatives et non législatives (recommandations) reposant pour l'essentiel sur l'examen et le renforcement de l'acquis social existant ; troisièmement un projet d'amendement de la gouvernance économique de l'UE, notamment dans le cadre de la procédure dite du semestre européen.

a. Un calendrier, un ensemble d'initiatives, d'objectifs et d'indicateurs

Le Socle est accompagné dès 2018 d'une communication de la Commission sur sa mise en œuvre, qui affiche sa résolution « à intégrer les priorités du Socle européen des droits sociaux dans toutes les politiques de l'UE (...) et à soutenir les Etats membres, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile dans la mise en œuvre du Socle au niveau national, régional et local » (p.2). La communication annonce les « priorités sociales » de la Commission qui seront de mettre en œuvre les textes législatifs prévus.

En outre, la Commission fait état de son intention d'intégrer ces priorités sociales « dans le cadre du Semestre européen » (voir plus bas). Certaines de ces initiatives sont cependant d'emblée limitées à des recommandations comme sur « l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et les indépendants » ou d'autres, abandonnées en chemin, comme la modernisation de la coordination des systèmes (nationaux) de sécurité sociale, en raison des oppositions des Etats.

La mise en œuvre du Socle s'appuie notamment sur un nouveau tableau de bord d'indicateurs dans le champ social, présenté en 2017, ayant pour finalité « d'examiner les performances des États membres en matière d'emploi et de politique sociale » (European Commission, 2017a). A l'origine, il comprend 14 indicateurs principaux et 21 indicateurs secondaires répartis en 12 domaines principaux autour des trois axes du Socle. Ces indicateurs ont vocation à situer les Etats membres dans une perspective comparative et à les évaluer de manière diachronique. Les 17 indicateurs finalement retenus ont vocation à servir de cadre de référence à la Commission pour évaluer la situation des Etats membres, notamment dans le cadre du semestre européen. Ils sont structurés conformément aux trois chapitres du Socle et, depuis 2021, 18 des 20 principes sont couverts.⁹

⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/scoreboard>. Pour une analyse critique des choix faits, voir Sabato et Corti, 2018.

Le « plan d'action » du SEDS

Objet	Date	Références
Discours du Président Juncker sur l'état de l'Union	2015	Annonce de la création d'un socle européen des droits sociaux
Révision de la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale	2016	Proposition de règlement COM (2016) 815 final : inabouti
Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe	2017	COM (2017a) 206, 26/04/2017
Mise en place du SEDS et énonciation de ses 20 principes constitutifs	2017	À la suite d'une consultation publique (mars à décembre 2016) et d'une proposition présentée en avril 2017 (COM (2017) Final, 26/04), le pilier est proclamé conjointement par le Parlement, le Conseil et la Commission lors du sommet social de Göteborg, novembre 2017.
Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (annonce d'un tableau de bord social)	2018	Communication de la Commission, COM (2018) 130 final
Directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne	2019	Directive (UE) 2019/1152, 20/06/2019
Directive sur la réforme du congé parental	2019	Directive (UE) 2019/1158, 20/06/2019) concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil
Création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE)	2020	RÈGLEMENT (UE) 2020/672 DU CONSEIL du 19 mai 2020
Plan d'action du SEDS	2021	COM (2021) 102 final, 04/03/2021
Directive relative à des salaires minimaux adéquats	2022	Directive (UE) 2022/2041 19/10/2022
Commission : proposition de recommandation du Conseil sur le revenu minimum adéquate pour garantir une inclusion active.	2023	Recommandation du Conseil du 30 janvier 2023 (2023/C 41/01)
Proposition de directive sur les travailleurs des plateformes	En cours	Directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme COM (2021) 762 final

Ce tableau de bord a été complété par d'autres objectifs fixés à l'échelle de l'UE dans le cadre d'un « plan d'action » présenté par la nouvelle Commission européenne début mars 2021. Sa Présidente, U. Von der Leyen, secondée dans cette tâche par le Commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, le luxembourgeois Nicolas Schmit, annonça vouloir mettre ses pas dans ceux de son prédécesseur. Dans une communication, préparatoire au sommet de Porto de mai 2021, qui réaffirmera l'engagement à mettre en œuvre le Socle, la Commission (2021) formulait trois objectifs pour « une Europe sociale forte, fondement non seulement de la

prospérité et du bien-être de nos concitoyens, mais aussi d'une économie compétitive » (p.5).

Ces objectifs indicatifs à atteindre par l'UE d'ici 2030 étaient formulés, comme par le passé, en termes de taux d'emploi¹⁰ (78% des 20-64 ans en 2030 contre 71,8 % en 2020), de participation à des activités de formation (au moins 60% des adultes contre 37% en 2017)) et de réduction de la population exposée à la pauvreté (moins 20%). Pour atteindre le premier objectif, l'UE devait s'efforcer de réduire de moitié au moins l'écart entre les hommes et les femmes en matière de taux d'emploi par rapport à 2019, d'accroître l'offre d'éducation et d'accueil de la petite enfance dans des structures publiques, et de réduire le taux des jeunes âgés de 15 à 29 ans sans emploi, ni études ou formation. Ces objectifs avaient vocation à être intégrés par les Etats membres dans leurs plans nationaux en réponse à la crise Covid-19 (voir plus bas).¹¹ En complément, la Commission a adopté une proposition de recommandation du Conseil sur « un revenu minimum adéquate pour garantir une inclusion active », qui a fait l'objet d'une adoption par ce dernier en janvier 2023. La portée de la recommandation doit être relativisée à la fois quant à son contenu et quant à sa portée.¹² Quant aux financements à finalité sociale de l'UE – principalement le « Fonds Social Européen + » – le constat qui pouvait être fait au regard du « cadre financier pluriannuel » 2021-2027 était celui de moyens stagnants et, s'inscrivant dans une tendance de long terme (Crespy, 2022, chap.8), d'une conditionnalité accrue dans l'accès aux fonds, moins par rapport aux objectifs du Socle qu'à ceux du Semestre européen (voir plus bas) (EESC, 2019).

b. Un ensemble de textes législatifs : révision de l'acquis social et nouveaux enjeux.

Pour les raisons mentionnées précédemment, la mise en œuvre du Socle s'est surtout traduite par une activité législative concernant tant l'actualisation de certains pans de l'acquis social communautaire que de nouveaux enjeux. Dans la plupart des cas, la logique interétatique propre au Conseil a limité les avancées. L'examen de plusieurs directives importantes en atteste.

i. La directive sur les conditions de travail transparentes et prévisibles.

La directive existante relative à la déclaration écrite sur les conditions de travail datait ainsi de 1991, alors que bien des bouleversements (et notamment la flexibilisation) de l'emploi

¹⁰ R. Salais (2007) a montré le changement de paradigme des politiques de l'emploi, promu par la Stratégie Européenne de l'Emploi depuis le tournant du siècle, associé à la maximisation des taux d'emploi (au sens du BIT, c'est-à-dire compte tenu d'une activité professionnelle minimale) plutôt qu'à un objectif de minimisation du taux de chômage.

¹¹ Dans un contexte post-Covid singulier, fin 2022, l'UE avait atteint du taux d'emploi global de 74,6%, mais avait peu progressé en matière d'inégalité hommes- femmes en termes de taux d'emploi en équivalent temps plein ; elle avait enregistré quelques progrès – incertains en raison du manque de données – en matière de pourcentage de la population active en formation, mais elle n'avait connu aucun progrès notable en matière de lutte contre la pauvreté.

¹² On peut notamment lire dans le considérant 35 de la Recommandation du Conseil : « La viabilité globale des finances publiques et le financement adéquat du revenu minimum sont essentiels à leur résilience, leur efficacité et leur efficacité. La mise en œuvre de la présente recommandation ne devrait pas affecter sensiblement l'équilibre financier des systèmes de protection sociale des États membres. ».

sont intervenus depuis. La Commission avait proposé une mise à jour qui avait pour objectif de garantir à un cercle élargi de travailleurs une information plus extensive et cela dans des « délais raisonnables ». Les Etats membres se sont cependant efforcés d'en réduire la portée.

A la suite du dialogue entre le Conseil des ministres et le Parlement - ce dernier s'étant montré plus ambitieux - la directive finalement adoptée, à partir de l'accord de février 2019 entre les colégislateurs, fait explicitement référence au Socle, ce dont pourrait faire usage la jurisprudence de la CJUE (Bednarowicz, 2019). La définition du « travailleur » renvoie elle-même non seulement aux législations et accords nationaux mais aussi à la jurisprudence de la CJUE. Des exceptions à l'applicabilité de la directive existent (temps de travail inférieur à 3 heures, fonctionnaires, militaires, travailleurs à domicile, etc.). Le cœur de la directive « relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne » finalement adoptée énonce un certain nombre d'informations, qui doivent être obligatoirement communiquées aux salariés sur les « aspects essentiels du contrat de travail » dans des délais d'une semaine à un mois selon les cas. Aux informations déjà requises (dates de début et, éventuellement, de fin de contrat, rémunération et sa composition ; préavis de rupture, etc.) s'ajoutent avec cette nouvelle directive celles sur la durée et les conditions de la période d'essai, la rémunération des heures supplémentaires, mais aussi des informations sur le temps de travail et de disponibilité pour les travailleurs ayant des horaires de travail variables – selon des modalités d'application que les « Etats membres peuvent fixer » conformément au « droit national » –, les prestations sociales versées par l'employeur ainsi que des dispositions spécifiques pour les travailleurs intérimaires. L'autre pan de la directive vise à étendre les droits des travailleurs en limitant à six mois la période d'essai, en interdisant les clauses d'exclusivité avec l'employeur et en rendant possible les demandes des travailleurs en matière de formes de travail plus sûres et plus prévisibles, « lorsqu'elles existent », par exemple dans le cas de travailleurs souhaitant passer à temps plein ou à un planning de travail moins variable.¹³

ii. Directives sur l'égalité des genres : des avancées, mais limitées.

La question de l'inégalité de genre a occupé depuis le traité de Rome une place importante dans l'histoire de l'intégration européenne. Elle a emprunté deux voies principales (Lechevalier, 2022, p.112-115) : d'une part, l'égalité par le droit (de la non-discrimination) et, d'autre part, les actions positives et le *gender mainstreaming* – qui vise à passer les politiques publiques (de l'UE) au tamis du genre. L'UE a ainsi joué un rôle clé dans la mise en place d'un droit et de politiques publiques d'égalité, qui ont influencé de manière déterminante les politiques nationales (Briatte et al., 2019).

¹³ La transposition de la directive en droit français a été faite par la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 (art. 19 et suiv.) précisée par le décret n°2023-1004, du 30 octobre 2023.

L'égalité de genre fait l'objet de plusieurs références dans le Socle.¹⁴ L'article 9, consacré à « l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle », énonce que « les parents et les personnes ayant des responsabilités familiales ont le droit de bénéficier de congés adaptés et de formules de travail flexibles, ainsi que d'avoir accès à des services de garde ». La deuxième directive importante attachée au « Socle » a ainsi concerné le congé parental, dont la première élaboration en 1996 avait marqué un moment important de l'Europe sociale, puisque, pour la première fois, les partenaires sociaux européens en avaient négocié eux-mêmes le contenu, conformément à la procédure prévue à cet effet par le protocole social annexé au traité de Maastricht. Après le refus des employeurs de négocier à nouveau sur ce thème, la Commission a proposé une nouvelle directive relativement ambitieuse puisqu'elle prévoyait notamment d'instaurer une rémunération du congé à hauteur des indemnités de maladie et quatre mois du congé non transférables entre les parents, pour inciter les pères à recourir à ce congé parental, ainsi qu'un congé de paternité de 10 jours rémunéré à hauteur des indemnités de maladie et un congé d'aidant.

Malgré le soutien du Parlement, la Commission s'est heurtée aux multiples réticences des Etats membres à voir l'UE légiférer à nouveau en la matière ; l'exécutif français s'illustrant notamment par son opposition au montant proposé de la rémunération du congé.

Le contenu de la directive finalement adoptée ne contient plus que quelques avancées [Collombet et Math, 2019] : elle consolide le congé parental (avec une rémunération minimale portée à deux mois, mais dont la hauteur a été laissée à la discrétion des Etats) et acte le principe d'un congé paternité rémunéré de dix jours et d'un droit au congé d'aidant, strictement encadré, de cinq jours par an. Mais la directive reste centrée sur la famille nucléaire et laisse de côté les travailleurs qui ne satisfont pas à une ancienneté d'au moins six mois ou qui ont d'autres formes d'emploi (non-salariés, travailleurs des plateformes, stagiaires, etc.).

¹⁴ Le principe n° 2 du socle concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, tandis que plusieurs autres principes portent sur les défis liés au genre, notamment les principes sur l'égalité des chances (principe n°3), l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (principe n°9), l'accueil de l'enfance et l'aide à l'enfance (principe n°11), les revenus et pensions de vieillesse (principe n°15) et les soins de longue durée (principe n°18).

Directive sur le congé parental : les différentes versions

	Directive de 2010	Propositions de la Commission	Directive finalement adoptée en 2019
Droit à congé parental	Quatre mois avec un retour garanti dans l'emploi Dans la limite du huitième anniversaire de l'enfant (recommandation) Rémunération à discrétion des Etats membres	Idem Jusqu'à 12 ans de l'enfant Rémunération du congé d'un montant au moins égal à celui que recevrait le travailleur en cas de congé maladie Extension du principe de non-transférabilité à l'ensemble du droit au congé (pour les quatre mois)	Idem Maintien de l'âge limite de l'enfant à discrétion des Etats Rémunération pour une durée de 1,5 mois et un montant à discrétion des Etats (suppression de la référence au caractère « adéquat » de la prestation) Limitation à deux du nombre de mois non transférables
Droit à un congé de paternité	Non	De 10 jours à l'occasion de la naissance d'un enfant, rémunéré, au moins pour cette durée, à hauteur des congés maladie	10 jours avec un calendrier et une rémunération à discrétion des Etats membres
Droit à un congé aidant	Non	Congé rémunéré de cinq jours par an pour les aidants, c'est-à-dire les travailleurs apportant une aide à un parent proche gravement malade ou dépendant	Congé rémunéré de cinq jours par an pour les aidants à un membre de la famille ou à une autre personnes cohabitante en raison d'une maladie grave.
Droit de demande d'aménagements du contrat de travail	Droit de demande d'aménagement des horaires et du rythme de travail (temps partiel).	Extension de ce droit à des « formules souples de travail » (recours au travail à distance, horaires de travail souples, réduction du temps de travail) pour tous les parents d'enfants jusqu'à 12 ans	Idem, jusqu'à un âge maximal de 8 ans.

Par la suite, la Commission présidée par Ursula Van der Leyen, dotée avec Helena Dalli d'une Commissaire à l'égalité, a lancé une « stratégie en faveur de l'égalité hommes-femmes 2020-2025 » (Commission Européenne, 2020), qui fait référence au Socle¹⁵. Elle s'est traduite, là aussi, par la remise à l'ordre du jour des enjeux de genre et par l'adoption de textes de portée inégale (Debusscher, 2022). Mentionnons une première directive, bloquée par les employeurs et certains Etats membres depuis une dizaine d'années, qui a finalement instauré des quotas « pour le genre sous-représenté » à mettre en place, d'ici à juillet 2026, dans les conseils d'administration des grandes entreprises : 40 % des postes d'administrateurs non exécutifs ou bien 33 % de tous les postes d'administrateur – avec des effets contraignants très inégaux selon les Etats membres.

¹⁵ « La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est une tâche qui incombe à l'Union, pour toutes ses actions, conformément aux traités. L'égalité hommes-femmes est une valeur essentielle de l'UE, un droit fondamental et un principe clé du socle européen des droits sociaux » (Commission Européenne, 2020, p.1).

A l'échelle de l'UE, ces dernières années, les inégalités de genre dans l'emploi et les carrières salariales ont eu tendance à être de plus en plus réduites aux seuls enjeux du *gender pay gap* (des écarts de salaires hommes-femmes) et, plus encore, de la transparence salariale (Jacquot, 2023). C'est ce dont témoigne la directive adoptée en mai 2023 et visant « à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit ». Deux aspects principaux sont en jeu : des mesures garantissant la transparence des rémunérations dans les entreprises de plus de 250 salariés et un accès facilité à la justice pour les victimes de discrimination (avec une inversion de la charge de la preuve en matière de discrimination et des principes harmonisés en matière de pénalités financières).¹⁶ Avec ce seuil de 250 salariés, très largement supérieur aux préconisations du Parlement, seul environ un tiers du salariat sera concerné en moyenne dans l'UE – et moins encore dans les Etats membres où prédominent les PME, là où prévalent des écarts de rémunération plus forts. Si le renforcement des principes de transparence et de non-discrimination est à saluer, l'étude réalisée par le *Joint Research Center* fait état d'un impact très modeste (au mieux quelques points de pourcentage) sur la réduction des inégalités salariales genrées. Enfin, la démarche de *gender mainstreaming* a été à nouveau mise en avant par la Commission, mais elle a abouti à des résultats à tout le moins contrastés (Debusscher, 2022).

iii. La directive sur les « salaires minimums adéquats » : des incertitudes sur la mise en œuvre

Un troisième type d'enjeu est associé à la directive sur les salaires minimums adéquats proposée par la Commission en 2020, conformément au principe 6 du « Socle ». Elle a été perçue à l'origine comme un « changement de paradigme » dans l'histoire de l'Europe sociale (Schulten et Müller, 2021), en faisant référence dans ses considérants à plusieurs principes sociaux présents dans les chartes et traités et à la nécessité de combattre la pauvreté laborieuse dans l'UE.¹⁷ Pourtant, alors que les traités excluent explicitement une compétence de l'UE en matière de rémunération (art. 153), cette initiative présente certains éléments de continuité avec les interventions antérieures de l'UE dans le champ social, tels que l'objectif d'une concurrence « non faussée » et, au nom du principe de subsidiarité, de larges marges de manœuvre laissées aux Etats membres quant aux modalités de mise en œuvre. Au vu des niveaux actuels du salaire minimum en France (61 % du salaire médian) et en Allemagne (53% du salaire médian après sa forte augmentation en 2022), qui sont parmi les plus élevés de l'UE, on peut aussi noter que les États membres les plus puissants avaient intérêt à une convergence vers le haut entre les États membres en ce domaine.

Compte tenu du partage des compétences entre l'UE et les Etats membres et pour contourner l'opposition des Etats et des syndicats scandinaves, où les salaires relèvent des conventions de branche, la directive finalement adoptée en octobre 2022 ne vise « ni à harmoniser le niveau des salaires minimaux dans l'ensemble de l'Union, ni à établir un

¹⁶ Pour un panorama détaillé du contenu et des enjeux de la directive, voir Carlson, 2022.

¹⁷ En 2018, plus de 15% des travailleurs dans l'UE percevaient des bas salaires, soit des salaires inférieurs à deux tiers du salaire médian.

mécanisme uniforme de fixation des salaires minimaux ». En outre, la directive « n'établit pas le niveau de rémunération ». La directive déploie deux finalités : promouvoir certains critères communs à tous les Etats membres pour la fixation et la revalorisation de salaires minimaux « adéquates » et inciter les Etats à améliorer le taux de couverture des conventions collectives là où il est inférieur à 80%, en formulant à cette fin des « plans d'action » notifiés à la Commission. Les critères doivent être « clairement définis » et prendre en compte le pouvoir d'achat du salaire minimum, le niveau général des salaires et leur distribution, le taux de croissance des salaires, l'évolution à long terme de la productivité. La directive mentionne les valeurs de référence de 60% du salaire médian et de 50% du salaire moyen mais autorisent des valeurs de seuil différentes. En fin de compte, la directive ne fixe que des « obligations procédurales », tandis que la mise en œuvre reste à la discrétion des États membres dans le cadre d'un système de surveillance par les pairs grâce à un « suivi et une collecte » des données nationales. En 2022, seuls quatre pays, dont la France et le Portugal, disposaient d'un salaire minimum supérieur à 60% du salaire médian et un seul (la Slovaquie) dépassait le seuil de 50% du salaire moyen (49% en France). En 2023, dans un contexte de poussée inflationniste, les salaires minimums ont connu une croissance du pouvoir d'achat supérieure à 1% dans 14 des 22 Etats membres et de plus de 5% dans sept d'entre eux. Cela prolonge une évolution engagée depuis plusieurs années dans les Etats membres où le niveau relatif du salaire minimum était particulièrement bas (pays d'Europe centrale et orientale et, dans une moindre mesure, la péninsule ibérique) (Lübker et Schulten, 2024). Certains observateurs y voient les premiers effets de la directive dans les nombreux Etats où les salaires minimums sont au-dessous des valeurs de référence (*idid.*). Et, en effet, si la directive doit être transposée dans le droit des Etats membres d'ici à novembre 2024, elle a déjà fait l'objet de mises en œuvre en bonne et due forme dans deux Etats membres (Bulgarie, Croatie) qui mentionnent explicitement les valeurs de références en termes de salaires médians ou moyens. Dans d'autres Etats membres, ces mêmes valeurs servent d'orientations politiques pour les gouvernements (Allemagne) ou les revendications syndicales (Müller, 2024). Mais l'atteinte de ces objectifs est loin d'être assurée dans d'autres Etats membres. Il serait donc prématuré de formuler un diagnostic général. L'élargissement du taux de couverture des conventions collectives visé par la directive et le renforcement des mécanismes de son implantation sont les enjeux de l'heure.

iv. La directive sur les travailleurs des plateformes : un enjeu hautement conflictuel

La directive sur les travailleurs des plateformes, une initiative lancée en 2021 par le Commissaire N. Schmit, visait à la mise en œuvre du point 5 du Socle énonçant que « indépendamment du type et de la durée de la relation de travail, les travailleurs ont droit à un traitement égal et équitable concernant les conditions de travail, l'accès à la protection sociale et l'accès à la formation » – un verbatim qui rappelle celui figurant déjà dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989. Le projet de directive avait été précédé par plusieurs travaux de la Commission et d'une consultation des partenaires sociaux et des acteurs des plateformes ainsi que de plusieurs initiatives et d'une résolution du Parlement Européen à l'automne 2021, qui a travaillé étroitement avec la

Commission.¹⁸ Porté par différents facteurs structurels liés à la dynamique du capitalisme contemporain (mondialisation et flux de capitaux, digitalisation, changements sociétaux, flexibilisation du marché du travail) ou conjoncturels (le Covid-19, dont la propagation a grandement favorisé le mûrissement du dossier)¹⁹, le nombre de travailleurs vendant des services *via* une plateforme numérique est en forte croissance, mais les délimitations de la catégorie sont fluctuantes. Le nombre de travailleurs concernés varie en effet suivant les sources et les définitions. Selon la Commission (2021), il y avait dans l'UE, en 2021, 28 millions de travailleurs actifs pour plus de 500 plateformes de travail – un effectif en forte croissance depuis dix ans – et ils pourraient être 40 millions rapidement. Selon le *survey* conduit par l'ETUI en 2021, sur les 12,6% des adultes en âge de travailler qui travaillent *online*, environ 4% pourraient être, à titre principal ou accessoire, considérés comme des travailleurs des plateformes, avec d'importantes variations nationales (Piasna et al., 2022).²⁰ Ils sont en général, plus jeunes, un peu plus qualifiés, plus souvent d'origine immigrée et disposent de statuts plus précaires que la moyenne. Parmi eux, 4 à 5 millions seraient de « faux indépendants ». Or le « faux travail non salarié » est souvent associé à des conditions de travail précaires, à une insuffisance d'accès à la protection sociale mais aussi à une « concurrence déloyale ». Cet enjeu a donné lieu à un nombre croissant de plaintes et de procédures judiciaires dans des contextes nationaux caractérisés par une grande diversité des réponses formulées par les Etats membres et la jurisprudence quant au statut des travailleurs concernés, même s'il existe des convergences dans les réponses juridiques apportées pour certains types de plateformes (Hießl, 2022).

Le projet initial de directive avait « pour objet d'améliorer les conditions de travail des personnes exécutant un travail par une plateforme en garantissant la détermination correcte de leur statut professionnel, en promouvant la transparence, l'équité et la responsabilité dans la gestion algorithmique du travail *via* une plateforme et en améliorant la transparence du travail *via* une plateforme » (art. 1). Elle proposait ainsi, premièrement, des critères harmonisés visant à garantir la « détermination correcte du statut professionnel » (art.3) des personnes travaillant *via* une plateforme de travail numérique selon le principe de « primauté des faits » afin de vérifier l'existence d'une activité indépendante fictive.²¹ Toute plateforme répondant à au moins deux de ces critères devait être légalement présumée être un employeur, et les personnes travaillant par son intermédiaire bénéficieraient donc du statut de travailleur et de l'accès aux droits applicables en matière de travail et de protection sociale. Tant les plateformes que les travailleurs étaient en droit de contester par des procédures administratives ou judiciaires cette classification (principe de la présomption réfutable), mais sans effet suspensif sur l'application de la présomption légale (art.4). Selon

¹⁸ Pour un panorama détaillé sur la genèse de la directive et le rôle des principaux acteurs, voir Spasova et Marengo, 2022.

¹⁹ Sur ces facteurs exogènes et endogènes voir Barcevicus et al., 2021.

²⁰ La catégorie n'inclut que le travail effectué sur des plateformes de travail en ligne et constitue un sous-ensemble du travail sur internet. Parmi la liste des activités classées comme travail sur internet, seules certaines peuvent potentiellement être exercées par l'intermédiaire de plateformes de travail, à savoir le travail à distance par clic, le travail professionnel à distance, le travail de livraison, le transport et la catégorie résiduelle des "autres" activités indépendantes (Piasna et al., 2022). Cet ordre de grandeur de 4% rejoint d'autres estimations (Barcevelius et al., 2021).

²¹ Les critères, inspirés par la jurisprudence en France, Italie et Espagne, étaient les suivants : détermination du niveau de rémunération des travailleurs peuvent percevoir ; supervision de l'exécution de leur travail, y compris par des moyens électroniques ; contrôle de la répartition ou de l'attribution des tâches ; contrôle des conditions de travail et limitation de la latitude de choisir son horaire de travail ; limitation de la liberté d'organiser son travail, de constituer sa propre clientèle ou de réaliser un travail pour un concurrent (clause d'exclusivité).

la Commission, l'utilisation des critères de présomption de salariat devait conduire au reclassement de 1,7 à 4 millions de travailleurs, ce qui est peu (Hooker et Antonucci, 2022, p.7). Deuxièmement, le texte devait encadrer le recours à la gestion algorithmique des travailleurs, en imposant aux plateformes un devoir d'information sur les principales caractéristiques des systèmes de surveillance automatisés et des systèmes de prise de décision, notamment en matière de rupture de la relation de travail. En outre, les plateformes de travail numériques ne pouvaient pas utiliser certains types de données à caractère personnel. Le système de surveillance automatisée devait en outre faire l'objet d'un contrôle humain suffisant. Troisièmement, la directive prévoyait des règles de transparence plus protectrices quant aux données utilisées par les plateformes sur les travailleurs qu'elles emploient. L'objectif est d'accroître la transparence et de faciliter l'accès à l'information pour les régulateurs, les autorités de contrôle, les travailleurs des plateformes et les autres parties prenantes.

Cette proposition de la Commission a fait l'objet d'une critique de fond : elle ne visait pas à garantir une protection sociale à l'ensemble des travailleurs des plateformes. Elle avait pour –seule – finalité d'améliorer l'accès à la protection sociale de certains travailleurs en les reclassifiant en salariés. Or, comme le montrent divers cas nationaux, dans ce contexte, les plateformes peuvent faire usage de contrats de travail salariés mais atypiques, qui ne garantissent pas un accès à une rémunération et à des droits à la protection sociale satisfaisants (Hooker et Antonucci, 2022).

La procédure législative, qui s'est étendue sur plus de deux ans, s'est avérée particulièrement conflictuelle au sein du Conseil des ministres de l'UE, entre le Conseil et le Parlement et dans le cadre du trilogue (associant la Commission), en raison des conceptions et des intérêts divergents des Etats membres et d'un intense travail de lobbying des plateformes relayés par certains Etats.

Appuyé par les partis de droite au Parlement européen, plusieurs Etats membres d'Europe du nord, centrale ou orientale, avaient exprimé leur désaccord avec la proposition. Ils souhaitaient privilégier une présomption d'indépendance et un dispositif, en vigueur en France, consistant à accorder des protections à ces travailleurs *via* la négociation collective entre représentants des plateformes et des représentants élus par les travailleurs indépendants concernés. L'exécutif français a joué un rôle leader dans cette opposition – et s'est en conséquence vu accuser par plusieurs parlementaires européens de se faire « l'avocat d'Uber ». En décembre 2022, le Parlement avait au contraire adopté comme base de négociation un texte plus ambitieux (le rapport Gualmini, S&D, Italie), notamment quant à la liste et au contenu des critères et à la méthode retenus pour la reclassification des travailleurs, en renforçant les exigences de transparence sur les algorithmes et en augmentant les sanctions en cas de non-respect.

Au terme de plusieurs rounds de négociations, à l'initiative de la Présidence espagnole au second semestre 2023, un texte de compromis avait finalement été trouvé. La disposition sur la présomption de salariat reposant sur des critères harmonisés avait été vidée de toute visée d'harmonisation pour obtenir l'accord des pays récalcitrants, au profit d'une présomption de salariat encadrée conformément à la législation nationale et aux conventions collectives en vigueur. Pourtant, une minorité de blocage, emmenée par les gouvernements français, grecque et estonien - l'Allemagne s'abstenant en raison de l'opposition, au sein de la coalition gouvernementale tripartite, du parti libéral (FDP) – avait

finalement conduit en décembre 2023 à un rejet de la proposition à la grande satisfaction des lobbies des plateformes.²² La Présidence belge du Conseil au premier semestre 2024 a finalement arraché un accord à la majorité qualifiée au Conseil du 11 mars dernier. Si le principe de présomption de salariat est bien acté, c'est conformément à la législation nationale qu'elle sera mise en œuvre. Seule une minorité des travailleurs sera en réalité concernée et le problème de l'accès à une protection sociale « adéquate » pour tous les travailleurs ayant des contrats de travail (salariés ou non-salariés) atypiques demeure en l'état. L'apport apparaît plus substantiel en matière d'obligation de transparence et de contrôle des algorithmes des travailleurs de la part des plateformes auprès des représentants des travailleurs et des autorités compétentes. Le Parlement doit encore se prononcer en plénière au mois d'avril.

4. Amender la gouvernance économique de l'UE ?

L'un des principaux enjeux du « Socle » était sa capacité à changer le contenu de la procédure dite du « semestre européen ». Certains concevaient plus fondamentalement le Socle comme un moyen d'amender la gouvernance de l'UEM. Les mesures prises quelques années plus tard en réponse à la crise du Covid avaient en outre le potentiel d'amplifier l'ambition dont le « Socle » était porteur.

a. Une « socialisation » du semestre européen ?

Depuis son introduction en 2011 dans le contexte de la crise de la zone euro, cette procédure de coordination renforcée des politiques budgétaires, économiques et sociales nationales est mise en œuvre chaque année par l'intermédiaire d'interactions, concentrées au cours du premier semestre de l'année, entre les institutions européennes (Commission et Conseil) et les Etats membres – d'où son appellation. C'est dans ce cadre que sont présentés par les Etats leurs « programmes nationaux de réformes » et les orientations budgétaires à moyen terme des Etats membres. La Commission avait mis en avant trois éléments nouveaux dans le cadre du semestre européen destinés à « faciliter le suivi de la mise en œuvre du Socle » (Commission, 2018, p.12) : premièrement, la prise en compte des priorités du Socle « tout au long du Semestre européen dans le suivi, la comparaison et l'évaluation des progrès accomplis » ; deuxièmement, « la fourniture d'assistance technique, la promotion de l'analyse comparative et l'échange de bonnes pratiques » notamment grâce aux instances qui s'occupent des questions de la politique sociale et de l'emploi, telles que le comité de l'emploi et le comité de la protection sociale » ; troisièmement, « l'évaluation et le suivi des performances à l'aide du nouveau tableau de bord social ».

²² <https://www.actualitesdudroit.fr/browse/social/europe-et-international/43732/la-france-entree-la-proposition-de-directive-sur-les-travailleurs-des-plateformes>.

C'est l'enjeu de la « socialisation » du semestre européen grâce au Socle (Zeitlin et Vanhercke, 2018). On peut en effet observer que, quantitativement, les recommandations par pays ont bien inclus de manière croissante des objectifs sociaux.²³ Ainsi selon, le rapport du Comité Economique et Social Européen (2019, p.22), l'impact du Socle sur le rapport annuel de la Commission sur la croissance apparaît très clairement dès l'automne 2017, dans trois domaines principaux, qui suivent explicitement les chapitres du Socle : « Égalité des chances et accès au marché du travail », « Création d'emplois et conditions de travail équitables » et « Protection et inclusion sociales pour lutter contre les inégalités et la pauvreté ». Une analyse plus approfondie fait cependant apparaître que l'expression de droits (sociaux) apparaît peu, que seule une partie des principes sont pris en compte et que les objectifs sociaux restent subordonnés au « triangle vertueux » de l'accélération de l'investissement, de la poursuite des réformes structurelles et des politiques budgétaires « responsables ». De même, on retrouve la marque du Socle dans l'actualisation des lignes directrices pour l'emploi formulées dans le rapport conjoint sur l'emploi de 2018 (EESC, 2019, p.23-24), où 11 des 20 principes du SEDS sont mentionnés. Et, incontestablement, la Commission a visé à promouvoir le SEDS dans ce cadre.

Un certain nombre de travaux ont fait valoir que le semestre européen avait en effet été peu à peu « socialisé », c'est-à-dire qu'il y aurait eu un glissement, au fil du temps, vers des recommandations corrigeant le marché, plus ou moins prononcées selon la situation des États membres concernés (Zeitlin et Vanhercke, 2018). Les analyses de texte sur le contenu de la recommandation spécifique par pays (Copeland et Daly, 2018 ; Haas et al., 2020) ont donné lieu à des résultats mitigés, probablement en raison de choix méthodologiques différents (champ couvert, catégorisation et codification, exclusion ou non des pays sous protocole d'accord). Il ne fait guère de doute que le langage et la terminologie de la politique sociale sont plus présents dans la procédure Semestre qu'auparavant.

Mais, en réalité, il apparaît que le Socle fonctionne plus dans le cadre du semestre européen comme un « addendum » (Hacker, 2019), que comme un contrepoids aux contraintes économiques et financières à la fois en raison de sa méthode, de ses instruments (le tableau de bord) et de sa philosophie, même si certains acteurs sociaux ont pu s'y faire une place. La méthode d'abord : les premières évaluations soulignaient déjà que l'examen annuel de croissance et les nouvelles lignes directrices pour l'emploi faisaient un usage sélectif des principes du Socle. De même, les recommandations par pays consécutives à l'adoption du Socle faisaient un usage très inégal des renvois aux principes. Ainsi, une étude consacrée aux recommandations adressées à l'Allemagne, à la Belgique à l'Italie et à la Lituanie (Hacker, 2019) a mis en évidence une inégale intensité du recours aux différentes parties du Socle : si le chapitre 1 sur « l'égalité des chances et accès au marché du travail » est souvent invoqué dans une optique d'Etat social actif, celui sur la protection sociale ne fait l'objet de mentions que dans les Etats qui connaissent des taux de pauvreté très élevés et dans la mesure si cela ne menace pas la priorité conférée aux objectifs budgétaires et à ceux de la concurrence, alors que le chapitre 2 « Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie » demeure largement ignoré. D'autres investigations, étendues à d'autres Etats membres, confirment ce recours très différencié et sélectif au Socle (Grossi et al. 2024).

²³ L'institut syndical européen (ETUI) produit des études annuelles exhaustives des recommandations adressées aux Etats membres dans le champ social. Pour une synthèse récente, voir Rainone (2022).

Il y va d'un problème plus global : reposant sur la philosophie des méthodes ouvertes de coordination, la prise en compte du Socle dans le cadre du semestre européen se heurte aux mêmes problèmes. En effet, la nécessité de réaffirmer les droits sociaux (dont certains ont une forme juridique bien établie) comme des principes tient à ce qu'ils ont de plus en plus été conçus et mis en œuvre dans le cadre de Méthodes Ouvertes de Coordination » non contraignantes. « Si une partie du problème de l'Europe sociale est sa dépendance à l'égard d'instruments juridiques non contraignants, qui sont trop souvent contrebalancés par des procédures économiques plus dures, le socle des droits sociaux de l'Union européenne exemplifie ce phénomène, puisqu'une grande partie de son contenu ne peut être mis en œuvre que par le biais de la *soft law*, y compris le semestre européen lui-même » (Dawson, 2018, p.208, traduit par nous). Il est illusoire d'espérer rebalancer le poids du social par rapport à l'économie tant que perdure une asymétrie dans le cadre du pacte de stabilité ou du semestre européen en termes de mise en œuvre ou même de sanctions entre les objectifs sociaux indicatifs et des objectifs économiques et budgétaires contraignants.²⁴

Quant à la philosophie présidant au Socle telle qu'elle est sélectivement utilisée dans le cadre du Semestre européen, elle s'inscrit dans le prolongement de la Stratégie d'Investissement Social définie par la Commission en 2013 en réponse à la crise de la zone euro, qui retient, pour l'essentiel, une approche de la politique sociale comme « facteur productif ». Cela est susceptible d'expliquer la raison pour laquelle les recommandations par pays du Semestre européen se concentrent sur le chapitre 1 du Socle : ce champ des politiques traite d'enjeux les mieux compatibles avec la priorité conférée au marché, c'est-à-dire correspondent non seulement à des objectifs sociaux, mais aussi à des objectifs permettant d'atteindre une concurrence « non faussée » sur le marché du travail, d'accroître la productivité et de promouvoir la hausse des taux d'emploi (Hacker, 2018). A cet égard, la mise en œuvre du Socle n'a pas tenu ses promesses en matière de convergence vers le haut en termes de droits sociaux. Cela est imputable à la gouvernance générale de la zone euro, au caractère non contraignant des méthodes de coordination sur le plan social et au fait que les objectifs étaient définis à un niveau trop abstrait (Cantillon, 2022).

En dépit de son caractère hybride (Crespy 2022, p.148), l'usage fait du socle dans le cadre du Semestre européen n'échappe pas en définitive aux contraintes de la gouvernance économique. Cette asymétrie peut s'expliquer par le rôle clé des acteurs économiques (ministères des finances, secrétariat général et DG Affaires économiques et financières de la Commission) dans la définition des priorités, en étroite collaboration avec le Conseil européen (Maricut et Puetter, 2018). Il en a résulté plus généralement un système de surveillance et de hiérarchisation des politiques nationales autour de priorités conférées à la stabilité financière, à l'équilibre budgétaire et aux réformes structurelles (Sacriste et Vauchez, 2019). Dans ce contexte, une conception de la politique sociale centrée sur les incitations au travail, notamment pour les populations pauvres et la viabilité budgétaire a prédominé (Copeland et Daly, 2020). La question des inégalités demeure très largement ignorée (Antonucci et Corti, 2020).

²⁴ Voir plus bas.

b. Une fenêtre d'opportunité liée à la crise du Covid-19.

Les différentes réponses à la crise du Covid-19 ont semblé dessiner un changement de paradigme du gouvernement de l'UEM, dans le sens d'une Europe plus sociale. La gestion de cette crise a pu s'appuyer sur les nouvelles ressources conférées à l'UE et sur une responsabilité décisionnelle partagée entre la Commission et le Conseil européen [Buti & Fabbrini, 2023]. Ce changement s'est également traduit par le passage d'une gouvernance fondée sur des règles à une suspension du Pacte de stabilité, au profit de transferts mis en œuvre à l'échelle de l'UE. Contrairement aux réponses apportées à la crise de la zone euro, il en a résulté une politique budgétaire contracyclique [Heimberger, 2023] renforcée par les programmes d'achat d'urgence de la BCE.

Dès avril 2020, la Commission a proposé la création d'un nouveau fonds d'aide temporaire : le *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), sur la base de l'article 122 du TFUE, qui a été aussitôt mis en œuvre par un règlement de mai 2020.²⁵ L'objectif était de créer un mécanisme d'assistance temporaire, doté d'une capacité d'emprunt de 100 milliards d'euro, destiné à accorder des prêts aux États membres ayant à mobiliser des dépenses publiques importantes pour préserver l'emploi par le biais de programmes de chômage partiel ou de mesures similaires accompagnant une réduction du temps de travail, sur le modèle du *Kurzzeitgeld* utilisé en Allemagne dans le contexte de la crise de 2009. En moyenne, plus d'un quart des travailleurs des pays de l'UE ont été concernés, avec une grande diversité de situations entre les États membres. Toutefois, même s'il s'agit d'une innovation importante, SURE doit être considéré pour ce qu'il est : un outil conditionnel et temporaire de stabilisation de l'emploi et non pas un véritable système d'assurance ou de réassurance chômage européen [Andor, 2022].

Mais la principale réponse de l'UE à la crise Covid-19 a été la « facilité pour la reprise et la résilience » (FRR), principale composante du fonds NextGenerationEU, acté difficilement, après l'accord franco-allemand, par le Conseil européen de juillet 2020. La création de ce fonds marque une rupture par l'ampleur de la capacité d'emprunt conférée à l'UE et, dans une moindre mesure, par son impact macroéconomique, par la part des subventions (312 milliards sur un total de 672) accordées mais aussi en raison des critères d'allocation choisis.²⁶

Si les institutions européennes n'ont pas de pouvoir d'intervention directe en matière d'utilisation des fonds, leur bénéfice n'en est pas moins conditionné pour les États membres au respect des priorités fixées par l'UE et à ses procédures de gouvernance, notamment quant au lien existant entre le FRR et le semestre européen. Si le Conseil Européen de juillet 2020 ne s'est pas prononcé sur le détail de la gouvernance du FRR (Fabbrini, 2022), ses conclusions valident le lien, préalablement formulé par la Commission, entre l'utilisation des fonds du FRR et le Semestre européen, y compris en facilitant la mise en œuvre du socle

²⁵ Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19.

²⁶ Il est à noter que les critères d'allocation des fonds aux États membres (PIB par tête relatif et poids de la population en 2019, taux de chômage sur la période 2015-2019) renvoient non pas à l'impact de la pandémie mais à la situation économique et sociales des États membres avant son surgissement. Pour éviter une concentration (et donc une redistribution) « excessive » des ressources versées à certains États membres, les variables prises en compte font l'objet d'un plafonnement par rapport à la moyenne européenne.

européen des droits sociaux²⁷ ; un point de vue que l'on retrouve explicitement dans le règlement du FRR de février 2021 et qui est opérationnalisé de différentes manières '(Verdun & Vanhercke, 2022, p.106) : les programmes nationaux doivent prendre appui sur les « recommandations par pays » et sur les autres documents adoptés par la Commission dans le cadre du semestre ; les Etats membres peuvent soumettre leurs « plans nationaux pour la reprise et la résilience » (PNRR) en même temps que leur Plans Nationaux de Réforme et l'évaluation de ces plans se fera dans le cadre du Semestre européen. Mais pour bénéficier des fonds, les Etats membres, dans l'élaboration de leurs plans nationaux (PRR), ont dû en outre mettre en œuvre les priorités fixées par l'UE – qui reflètent certaines concessions faites aux pays « frugaux » –, qui se concentrent sur la transition écologique (37% des dépenses) et l'investissement numérique (20%), alors qu'aucun objectif social n'a été inclus dans le règlement sur la FRR.

Dans l'ensemble, le Socle a joué un rôle mineur dans l'évaluation des plans nationaux (PNRR) par la Commission – à l'exception de certaines mesures relevant de la « philosophie de l'investissement social » [Bokhorst, 2023] – et dans les agendas des politiques nationales associées [Corti & Vesan, 2023]. En outre, les premiers travaux empiriques d'évaluation des plans nationaux montrent que les mesures croisant les politiques écologiques et sociales sont « encore rares », attestant que la dimension social-écologique des PNRR est globalement limitée (Sabato et Theodoropoulou, 2023 ; Rainone, 2022). Plus globalement, l'analyse des instruments offerts par le Green Deal pour faire face aux implications sociales de la transition écologique attestent d'une approche à nouveau essentiellement « productive » de la politique sociale (Zimmermann et Gengnagel, 2023). Et ce ne sont pas le Mécanisme de Transition juste²⁸ et le Fonds Social pour le Climat, qui sont susceptibles de modifier substantiellement la donne.²⁹

Enfin, en raison de la nature temporaire de cette « facilité pour la reprise et la résilience et de l'absence d'accord sur ses modalités de son financement, la perspective d'un fonds permanent pour financer des biens publics européens, bien qu'indispensable, semble encore lointaine [Buti & Fabbrini, 2023]. Les suites à donner à la FRR sont pourtant cruciaux pour consolider la résilience des économies de l'UE.³⁰

²⁷ Voir les conclusions du Conseil Européen de juillet 2020, notamment le paragraphe 17. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

²⁸ Un fonds censé mobiliser 55 milliards en faveur des régions les plus touchées par la transition sur la période 2021-2027, destinée à soutenir l'emploi et les politiques actives d'emploi.

²⁹ Doté de de 65 milliards d'euros sur la période 2025-2032 pour co-financer les plans nationaux de transition, Comme le note X. Timbeau (2024) : « L'intention est louable, mais cela représente 20 €/an par citoyen européen, et, même concentré sur les 10 % les plus pauvres, cela reste marginal ».

³⁰ <https://makronom.de/hat-die-europaeische-aufbau-und-resilienzfaezilitaet-ihr-versprechen-erfuellt-45960>

5. Comment modifier substantiellement la trajectoire de l'Europe sociale ?

Le Socle européen des droits sociaux proclamé en 2017 et les « programmes d'action » auxquels ils ont donné lieu sous les présidences de la Commission de J. C. Juncker et d'U. von der Leyen ont marqué une inflexion, non négligeable mais sélective et à portée limitée, de la trajectoire de l'Europe sociale. Ils ont eu pour mérite de réinscrire les problématiques sociales à l'agenda politique de l'UE après l'ère Barroso. Ils ont permis certaines avancées proposées par la Commission, bonifiées par une majorité du Parlement européen mais limitées par l'issue des négociations entre des Etats membres aux intérêts et aux priorités politiques divergents. Les avancées les plus ambitieuses en matière de régulation, donc de politique sociale « protectrice » (directive sur les salaires minimums adéquates ou sur les travailleurs des plateformes) n'ont pu recevoir l'aval d'une majorité qualifiée d'Etats membres qu'en laissant à ces derniers une grande marge discrétionnaire quant à leur mise en œuvre. Le Socle marque précisément les limites d'une approche, portée par la Commission, qui n'avait ni vocation ni les moyens de réorienter substantiellement les finalités et la mise en œuvre de la politique sociale de l'UE.

Une modification substantielle de la trajectoire de l'Europe sociale supposerait en effet que la fonction de protection attachée à la politique sociale soit développée et pleinement mise en œuvre à l'échelle de l'UE, à la fois en termes de régulation des marchés et en termes de stabilisation macroéconomique et de redistribution entre Etats membres. Il ne s'agit pas ici de développer un catalogue de propositions – il en existe déjà, directement articulés au Socle³¹ –, mais de suggérer quelques pistes de réflexion portant sur des enjeux qui se déduisent de l'analyse qui précède.

D'abord et surtout, il faut rompre avec l'idée que le rôle à jouer par l'UE dans le champ des politiques sociales devrait demeurer concentré sur ce que nous avons appelé plus haut la « politique sociale productive », alors que le rôle de protection (redistribution et régulation) relèverait pour l'essentiel du seul niveau national. Cette logique encourage la concurrence socio-fiscale entre Etats membres. Il ne s'agit évidemment pas de dépecer les Etats sociaux nationaux mais au contraire d'organiser une Union leur permettant de coexister à long terme. L'approfondissement de l'Europe sociale ou le projet « d'Union sociale européenne » a besoin d'une solidarité pan-européenne entre pays et entre citoyens (Ferrera, 2019 ; Van den Broucke, 2019), Cela suppose une certaine mise en commun des risques (macroéconomiques et sociaux) et la présence d'une « main visible » centralisée corrigeant le marché (Ferrera, 2019, p.20). Un dispositif de mutualisation des risques globaux (des conséquences des chocs macroéconomiques) pourrait jouer, à l'échelle de l'UE(M) ou entre des Etats membres associés à une procédure de « coopération renforcée », à la fois un rôle de cohésion sociale et une fonction de stabilisation macroéconomique.

³¹ Voir [Confédération Européenne des Syndicats \(2016\)](#) ; [Ferrera \(ed\), 2019](#) ; [Grossi et al. 2024](#).

Plusieurs dispositifs ont été proposés à cette fin, qui présentent chacun des avantages mais aussi des problèmes spécifiques. Certaines plaident en faveur d'un régime européen d'assurance (ou plus précisément de réassurance) chômage qui permettrait de répondre, selon des degrés et des modalités variées suivant les projets, à la fois aux chocs asymétriques et symétriques du cycle économique (Andor, 2022). Une piste complémentaire concerne la mise en place d'une capacité budgétaire permanente, de la zone euro ou d'un nombre plus limité d'Etats volontaires, qui viendrait prendre le relais du Fonds pour la Reprise et la Résilience en matière de financement des investissements nationaux ou de production de biens collectifs. Enfin les enjeux de l'heure relancent le débat sur la taille et les ressources du budget de l'UE dans le contexte de l'élargissement (voir plus bas). Le débat sur le cadrage et le contenu du prochain cadre financier pluriannuel, à partir de 2027, au moment où se posera la question des modalités de remboursement des prêts contractés dans le cadre du fonds NextGenerationEU, pourrait constituer le « test Hamiltonien » où l'UE jetterait les bases d'une véritable Union budgétaire et fiscale.³²

La deuxième catégorie d'enjeux concerne les règles de gouvernance économique de l'UE. A ce titre, une proposition importante a émergé des débats récents : elle concerne l'introduction d'une « procédure concernant les déséquilibres sociaux » (PDS), qui pourrait encadrer les modalités de versement des fonds européens et servir de contrepoids dans le cadre de la procédure du « semestre européen ». Le constat général, qui a parcouru notre analyse, est que la nouvelle gouvernance économique issue de la crise de la zone euro a, à nouveau, subordonné le social à des finalités économiques en dotant l'UE d'une « capacité sans précédent à formuler des politiques, à superviser et à orienter les politiques sociales » (Costamagna, 2019, p.65). Dans ce contexte, le social demeure une variable d'ajustement – la politique conduite en France ces dernières années l'aura amplement démontré. A cet égard, le Semestre européen et les recommandations détaillées par pays jouent un rôle clef. Or, la convergence vers le haut entre Etats membres ou la gestion des divergences entre « cœur » et « périphérie » de l'UE, et d'abord au sein de la zone euro, requiert de prévenir les « déséquilibres sociaux » et de les corriger. Pour ce faire, la dimension sociale doit être intégrée dans toutes les politiques de l'UE, notamment dans la surveillance macroéconomique et budgétaire, plutôt que d'être développée comme un « pilier social » distinct.

C'est sur cette toile de fond qu'a été formulée l'idée d'introduire dans le cadre du Semestre européen une procédure pour « déséquilibre social », qui ferait jouer un rôle central au Socle et au tableau de bord social qui l'accompagne.³³ L'idée est que les grandes thématiques du Socle puissent mieux servir de cadre et de critères permettant d'évaluer les effets des programmes de stabilité ou de convergence présentés par les Etats membres ainsi que les recommandations par pays adressés par la Commission aux Etats concernés. Elle rejoint les préoccupations visant à opérationnaliser la « clause sociale transversale » (art. 9 du TFUE) du traité de Lisbonne (Aranguiz, 2018), restée jusque-là lettre morte. Dans ce cadre, les « déséquilibres sociaux » seraient définis comme les situations jugées critiques dans le cadre

³² S. Vallée, 2024, *Europe's Hamiltonian Test Is Still to Come*, <https://ip-quarterly.com/en/europes-hamiltonian-test-still-come>

du tableau de bord social, et des écarts manifestes par rapport à la trajectoire tracée pour la réalisation des objectifs fixés dans le plan d'action du SEDS », mais aussi afin « d'améliorer la coordination des actions nationales dans l'optique de parvenir à une convergence sociale vers le haut ». ³³

En termes de contenu des politiques sociales à mettre en place, le plus grand chantier des années à venir est évidemment celui du *Green Deal* ou, plus exactement, celui de l'invention d'un modèle de développement social-écologique, doté de nouveaux instruments et de nouveaux indicateurs (Laurent, 2022). A cet égard, NextGenerationEU et le *Green Deal* lui-même ont été, on l'a vu, pour l'essentiel des opportunités manquées. Un tel projet ne relève, à l'évidence, pas seulement de l'Europe sociale *stricto sensu* puisqu'il revêt des dimensions de coordination monétaire et financière (Couppey-Souberyran, Kalinowski et Plihon, 2024) et budgétaires (Piketty et Vauchez, 2024), dont la récente réforme du Pacte de stabilité augure mal.

Enfin, la prochaine mandature du Parlement européen sera surtout placée sous les auspices de la guerre en Ukraine, des perspectives et des modalités d'élargissement de l'UE à l'Est, qui, selon les conclusions du Conseil européen de décembre 2023, « constituent un investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité. Il représente un moteur pour améliorer les conditions économiques et sociales des citoyens européens et réduire les disparités d'un pays à l'autre ; il doit aussi promouvoir les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée » (p.4). Voire... Il faudrait pour cela une nouvelle donne politique, que n'annoncent pas précisément les enquêtes d'opinion en vue des prochaines élections au Parlement Européen... Du point de vue de l'Europe sociale, cette perspective soulève pourtant des défis encore plus considérables. Il y va d'abord des finalités et des moyens, donc des ressources, des principales politiques de l'UE (politique agricole, politique de cohésion, politique sociale) dans le contexte des procédures de négociations en vue de l'adhésion qui ont été ouvertes ou, pour d'autres Etats, préfigurées, Etats qui présentent des écarts de développement sans équivalent dans l'histoire des élargissements de l'UE. Il y va *in fine* du projet politique concernant les modalités d'intégration politiques, économiques, et donc sociales dans le contexte européen contemporain, qui réactualise le débat sur le couple élargissement/approfondissement, ouvrant dans ce contexte possiblement la voie à des « différenciations » selon différents « cercles concentriques » en matière d'intégration (Rapport du Groupe de travail franco-allemand, 2023).

³³ Sur l'opérationnalisation de la procédure, voir EESC, 2019, chap.5 et Corti et al., 2019.

6. Bibliographie

Andor Laszlo (2019), "A Timely Call for a Social Union", in M. Ferrera (ed.), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union. A forum debate*, EUVisions, p.27-39.

Andor Laszlo (2022), "European unemployment insurance. From undercurrent to paradigm shift", *Transfer*, 28 (2), p.267-283.

Antonucci L., Corti F. (2020), *Inequalities in the European Semester*, Fondation for European Progressive Studies.

Aranguiz A. (2018), « Social mainstreaming through the European pillar of social rights Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policy making », *European Journal of Social Security*, vol. 20 (4), p.341-363.

Barcevelius E. et al. (2021), *Study to support the assessment of an EU initiative to improve the working conditions in platform work: final report*, Luxembourg: Publications Office of the the European Union.

Bednarowick B; (2019), "Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union", *Industrial Law Journal*, Volume 48, Issue 4, December 2019, p. 604–623,

Bokhorst D. (2023), « Le pilotage des réformes sociales dans les Etats membre via le plan de relance pour l'Europe », ETUI, Bilan social de l'UE 2022, Bruxelles, p.27-44.

Briatte A.-L., Gubin E. et Thébaud F. (2019), *L'Europe, une chance pour les femmes ? Le genre de la construction européenne*, Paris, Edition de la Sorbonne.

Buti Marco, Fabbrini Sergio (2023), "Next Generation EU and the Future of Economic Governance: Towards a Paradigm Change or Just a Big One-off?", *Journal of European Public Policy*, 30 (4), 676-695.

Carbonnier C., Palier B. (2022), *Les femmes, les jeunes et les enfants d'abord*, Paris, Puf.

Carlson L. (2022), "The EU pay transparency proposed directive – general overview and some comments on the rules on enforcement and sanctions", *European equality law review*, 2022/2, p.1-20.

Carella B., Graziano P. (2021) « Back to the future in EU Social Policy? Endogenous Critical Junctures and the Case of the European Pillar of Social Rights », *Journal of Common Market Studies*, 60 (2), p.1-17.

Commission Européenne (2018), *Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen. COM (2018) 130 final.

Commission Européenne (2020), *Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025*, Bruxelles, le 5.3.2020, COM(2020) 152 final

Commission Européenne (2021), Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, COM(2021) 102 final.

Copeland P. (2022), "The Juncker Commission as Politicising Bricoleur and the Renewed Momentum in Social Europe", *Journal of Common Market Studies*, vol. 60 (6), p.1629-1644.

Copeland Paul and Mary Daily (2020), "The European Semester and EU Social Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56(5), p.1001-1018.

Corti, F., Sabato S. et B. Vanhercke (2019), "The European (Social) Union is in need of a 'Social Imbalances Procedure'", in Ferrera M. (ed.), (2019), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union. A forum debate*, Eu Visions, Online Observatory on Social Europe, p.47-53.

Confédération Européenne des Syndicats (2016), Socle européen des droits sociaux. Agir pour améliorer le sort de tous les travailleurs, Bruxelles, 6 septembre.

Coupey-Soubeyran J., Kalinowski W. et D. Plihon (2024), « Un policy-mix vert pour l'Europe », *L'économie politique*, à paraître.

Crespy A. (2022), *The European Social Question. Tackling Key Controversies*, Agenda Publishing, Buidling Pressive Alternatives.

Debusscher P. (2023), "The EU Gender Equality Strategy 2020-2025: the beginning of a new season?", *Social policy in the European Union.: state of play 2022*, ETUI, p.91-111.

De Schutter O. (2019), Le Socle Européen des Droits Sociaux et le rôle de la charte sociale européenne dans l'ordre juridique de l'Union Européenne, Conseil de l'Europe.

European Commission (2016), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights, COM(2016), 127, final

European Commission (2017a), Reflection paper on the social dimension of Europe, COM (2017), 206, April.

European Commission (2017b), Commission Staff Working Document Social Scoreboard. Establishing a European Pillar of Social Rights, SWD (2017) 200 final.

European Commission (2021), Second phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work, Commission Staff Working Document.European.

Economic and Social Committee (EESC) (2019), *Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*, Study.

Fabbrini S. (2015), *Which European Union?*, Cambridge University Press.

Ferrera M. (ed.), (2019), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union. A forum debate*, Eu Visions, Online Observatory on Social Europe.

Graziano P. et M. Hartlapp, (2018), « The end of social Europe? Understanding EU social policy change », *Journal of European Public Policy*, 26, p.1-18.

Grossi T., Rayner L., Brady D. et X. Dervishi, (2024), *The Social Pillar and the Future of the EU Social Agenda*, Foundation for European Progressive Studies et al., Policy Study, February.

Hacker B. (2019), *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice*, ETUI, Working Paper 2019.05.

Hacker B. (2023), *The European Pillar of Social Rights: Impact and Advancement*, Stiftung Wissenschaft and Politik, Berlin, Research Paper 14.

Heimberger Philipp (2023), "This time truly is different - The cyclical behaviour of fiscal policy during the Covid-19 crisis", *Journal of Macroeconomics*, 76, p.2-12.

Hemerijck A., Ronchi S. and I. Plavgo (2022) "Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states". *Socio-Economic Review*, 1(21), p. 479-500.

Hiebl C. (2022), *Jurisprudence of national Courts confronted with cases of alleged misclassification of platform workers: comparative analysis and tentative conclusions*, European Commission, European Center of Expertise in the field of law, employment and labour market policies (ECE), August., 73 p.

Hooker J., Antonucci L. (2022), *Improving the EU Platform Work Directive proposal: a contribution from emerging research findings*, Observatoire Social Européen, Paper Series, n°28, November.

Höpner M., Schäfer A. (2012), *Integration among Unequals. How the Heterogeneity of European Varieties of Capitalism shapes the Social and Democratic Potential of the EU*, MfllG Discussion Paper 12/5.

Jacquot S. (2023), "EU gender equality policy and the progressive dismantling of feminist governance", in Marian Sawyer, Lee A. Banaszak, Jacqui True & Johanna Kantola (eds), [Handbook of Feminist Governance](#), chapter 25, p. 311-322, Edward Elgar Publishing.

Jepsen M. & P. Pochet (2018), « Le socle social en perspective », *Revue de l'OFCE*, n°158, p.437-461.

Lechevalier A. et Wielghos J. (eds) (2015), *Social Europe: the dead end. What the eurocrisis is doing to Europe's social dimension*, Copenhagen: Djof Publishing,

Lechevalier A. (2015), « Eucken under the Pillow: The Ordoliberal Imprint on Social Europe », in Lechevalier A. et Wielghos J. (eds) (2015), *Social Europe: the dead end. What the eurocrisis is doing to Europe's social dimension*, Copenhagen: Djof Publishing, p.49-102

Lechevalier A. (2018), "Social Europe and the Eurozone crisis: the divided states of Europe", *Culture, Practice & Europeanization*, 2018, 3 (3), 5-29.

Lechevalier A. (2022), « Ce que le genre apporte aux sciences sociales : un panorama des recherches en France », in A. Lechevalier, M. Mercat-Bruns et F. Ricciardi (coord.), *Les catégories dans leur genre. Genèses, enjeux, production*, Teseo Press, p.91-156.

Lechevalier A. et Vigny L. (2022), « Les dépenses publiques et leurs déterminants. Revue de la littérature et mise en perspective dans le contexte institutionnel européen », *Revue de l'OFCE*, n°179, p.49-101.

Lörscher K. et Schömann I. (2016), *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, ETUI, Report 139, June.

Lübker M. et T. Schulten (2024), *WSI-Mindestlohnbericht 2024*, WSI-Report n°93.

Maricut A. et Puetter U. (2018), « Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social issues », *Journal of European Public Policy*, vol. 25 (2), p.193-211.

Müller T. (2024), Dawn of a new era? The impact of the European Directive on adequate minimum wages in 2024. ETUI Policy Brief, 2024.02, March.

Pape M. (2024), Improving the working conditions of platform workers, European Parliamentary Research Service, Briefing, January.

Piasna A., Wouter Z. et J. Drahokoupil (2022), "The platform economy in Europe", European Trade Union Institute, Working Paper 2022.05.

Piketty T., Vauchez A. (2024), « Le pacte budgétaire et fiscal européen face aux crises », *L'économie politique*, à paraître.

Rainone S. (2022), The 2022 Country Specific Recommendations in the social field: quo vadis, EU recovery? On Overview and comparison with previous European Semester cycles, ETUI, Report 2022.08.

Rapport du Groupe de travail franco-allemand, dit Groupe des 12 (2023), *Naviguer en haute mer : Réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle*, Paris-Berlin, 18 septembre.

Rodière P. (2018), "Compétences et incompétences législatives de l'Union : un jeu de dupes ? », in S. Barbou des Places, E. Pataut et P. Rodière (dir.) *Les frontières de l'Europe sociale*, Cahiers Européens, n°11, p.15-38.

Sabato S. & Corti F. (2018), « The times they are changing? Le socle européen des droits sociaux : des débats à la confrontation avec le réel », in *Bilan social de l'Union Européenne 2018*, ETUI, Bruxelles.

Sabato S. et S. Theodoropoulou (2023), « La dimension socio-écologique de la relance de l'UE : une nouvelle impulsion pour le *Green Deal* européen ? », ETUI, Bilan social de l'UE 2022, Bruxelles, p.47-74.

Sacriste G., Vauchez A. (2019), « L'Euro-isation de l'Europe », *Revue de l'OFCE*, n°164, p.5-146.

Salais R. (2007), "Europe and the deconstruction of the Category of Unemployment", *Archiv für Sozialgeschichte*, 47, p.371-401.

Schulten T., Müller T. (2021) "A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union", *Italian Labour Law e-Journal*, Issue 1, Vol. 14.

Spasova S., Marenco M. (2022), « The politics behind legislation on platform work: institutional synergies and a novel constellation of players », in *Social policy in the European Union: state of play 2022*, EUTI, p.

Timbeau X. (2024), « Un premier bilan du Pacte vert », *L'économie politique*, à paraître.

Schmidt M. G. (2016), « Europäische und nationale Sozialpolitik », in T. Atkinson et al. (des) *Nationalstaat und Europäische Union*, Nomos Verlag, p.201-228.

Vandenbroucke F. avec F. Vanhercke (2014), A European social union – 10 Tough Nuts to Crack, Background report for the *Friends of Europe* Working Group on 'Social Union'.

Zeitlin J. et Vanhercke (2018), « Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond », *Journal of European Public Policy*, vol. 25 (2), p.149-174.

Zimmermann K., Gengnagel V. (2023), "Mapping the social dimension of the European Green Deal", *European Journal of Social Security*, vol. 25 (4), p.523-544.

Nos publications récentes

NOTES & RAPPORTS

[L'heure des choix pour la politique européenne sur les matériaux critiques](#), mars 2024, par Emmanuel Hache et Emily Normand

[Faire évoluer les règles de l'OMC pour la protection du climat, de la biodiversité et une agriculture juste et durable](#), 26 février, par Stéphanie Kpenou

[Pourquoi est-il urgent de mettre en place des mesures-miroirs ?](#), février 2024, par Mathilde Dupré, Stéphanie Kpenou, Enzo Armadori, Alexandre Chedeville

[Bilan après 6 ans d'application provisoire du CETA : un tableau mitigé pour le commerce mais clairement négatif pour l'environnement](#), janvier 2024, par Lola Delfosse, Mathilde Dupré & Stéphanie Kpenou

[Les mesures miroirs, un outil essentiel de mise en œuvre du Pacte vert - Premier bilan du mandat européen 2019- 2024 et perspectives](#), septembre 2023, par Mathilde Dupré & Stéphanie Kpenou

[Pesticides néonicotinoïdes : comment donner de l'ambition aux mesures miroirs européennes ?](#), juin 2023, par Mathilde Dupré, Stéphanie Kpenou, Lorine Azoulai, Eva Corral & Thomas Uthayakumar

[Assujettir les accords de commerce aux engagements climatiques et environnementaux](#), juin 2023, par Stéphanie Kpenou & Mathilde Dupré

[UE-Mercosur : les dangers d'une ratification de l'accord de commerce en l'état](#), mars 2023, par Mathilde Dupré, Stéphanie Kpenou, Marine Colli et Thomas Uthayakumar

[Un euro numérique pour un meilleur système monétaire : pour une option publique](#), janvier 2023, par Tristan Dissaux & Wojtek Kalinowski

LIVRES

[Pourquoi la voiture électrique est bonne pour le climat](#), mars 2024, Cédric Philibert, Petits matins

[Le pouvoir de la monnaie](#), janvier 2024, Augustin Sersiron & Jézabel Couppey-Soubeyran & Pierre Delandre, Les liens qui libèrent

[La Lettre Mansholt. 1972](#), mai 2023, Sicco Mansholt, Petits matins

[Eoliennes : pourquoi tant de haine ?](#) février 2023, Cedric Philibert, Petits matins

[L'économie face à la nature : de la prédation à la cohévolution](#), février 2023, Harold Levrel & Antoine Missemer, Petits matins

[Chroniques critiques de l'économie](#), janvier 2023, Jézabel Couppey-Soubeyran, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice, Laurence Scialom & Mathilde Dupré, Bréal & France Culture

[2030, c'est demain ! Un programme de transformation sociale-écologique](#), mai 2022, Jézabel Couppey-Soubeyran, Mathilde Dupré, Wojtek Kalinowski & Dominique Méda, Petits matins.