

Europe

Le socle des droits sociaux permettra-t-il de relancer l'Europe sociale ?

> Pascale VIELLE (*)

Les multiples stratégies en matière sociale exploitées par l'Europe dès sa création ont façonné le cadre social de l'action et le rôle des acteurs qui y sont impliqués débouchant tantôt sur de vraies possibilités, tantôt sur des impasses. Face aux urgences actuelles, la Commission von der Leyen annonce, dans sa communication, l'inscription de sa stratégie sociale dans le socle européen des droits sociaux. Cette orientation permettra-t-elle à l'Europe de construire une dimension sociale crédible qui soit en mesure de répondre aux défis sociaux et environnementaux auxquels sont aujourd'hui confrontés les États membres ?

En janvier 2020, les mots suivants résumement le propos d'*Une Europe sociale forte pour des transitions justes*, première grande communication de la Commission von der Leyen : le socle européen des droits sociaux « constitue la stratégie sociale que nous avons adoptée pour faire en sorte que les transitions liées à la neutralité climatique, à la numérisation et au changement démographique soient justes et équitables sur le plan social »¹.

Cette communication entend lancer un vaste débat public en vue de l'adoption, début 2021, d'un plan d'action concret pour rencontrer ces trois défis. Il est trop tôt pour savoir si, au-delà d'un nécessaire aménagement du calendrier européen, la pandémie de COVID-19² modifiera les priorités de la Commission. Dans une telle incertitude, il paraît vain aujourd'hui de s'étendre sur la formulation et la hiérarchisation des défis qu'elle a identifiés, ou sur le contenu de ses propositions.

En revanche, la stratégie proposée dans cette communication (l'inscription dans le cadre du « socle européen des droits sociaux ») mérite toute notre attention. Ce « socle » est en réalité le cadre d'action en matière sociale de la Commission Juncker³. Adopté en 2017, il constituait l'un des volets du énième « nouveau projet pour l'Europe » (exposé dans le « Livre blanc sur l'avenir de l'Europe »⁴), destiné à emporter l'adhésion des citoyen·nes lors des élections européennes de 2019. Rappelons-nous qu'à cette époque, dans un environnement d'insécurité liée aux attentats, et de concurrence écono-

mique, fiscale et sociale, la crise économique de 2008 et les politiques d'austérité pesaient encore sur la situation sociale de nombreux États membres. Les défis numériques et démographiques s'imposaient déjà à l'Union, et le Brexit se profilait, préfigurant la montée plus générale des nationalismes et des populismes. Pourtant, malgré l'adoption de ce socle des droits sociaux, les élections européennes verront l'extrême droite et l'euro-scepticisme gagner du terrain dans un grand nombre de pays.

« L'acquis social » de l'Union européenne évoque les progrès « en matière de libre circulation, de conditions de vie et de travail, d'égalité entre les femmes et les hommes, de santé et de sécurité au travail, de protection sociale, d'éducation et de formation »⁵. L'action de l'Union dans ces domaines a répondu à des logiques de gouvernance qui ont varié dans le temps.

Nous proposons de retracer ici une brève histoire de la gouvernance sociale européenne depuis l'adoption du Traité de Rome, afin de mieux cerner les possibilités et les impasses des stratégies exploitées successivement par l'Union en matière sociale, et en particulier l'approche retenue par le socle des droits sociaux.

Un législateur social européen soumis aux libertés économiques

Dès la signature du Traité de Rome en 1957, la Communauté économique européenne va se consacrer à la mise en œuvre et à la consolidation de ses

pilliers économiques. Cette approche a toujours comporté une dimension sociale. Ainsi, la libre circulation de la main-d'œuvre apparaît dès l'origine comme l'un des facteurs importants de la réalisation d'un grand marché économique, et exige l'interdiction de discrimination à l'égard des travailleur·euses migrant·es. Cette interdiction est assortie de l'élaboration d'un dispositif garantissant que ces dernier·ères ne perdront pas leurs droits à la sécurité sociale s'ils·elles travaillent dans différents États membres. Il s'agit de la *coordination* des régimes légaux de sécurité sociale, reprise dans une succession de règlements qui reconnaissent des droits aux travailleurs·euses migrant·es, et étendue désormais aussi à de nombreux·ses citoyen·nes européen·nes. Cette stratégie sophistiquée qui, en 1957, concernait six pays est cependant de plus en plus difficile à mettre en œuvre dans une Europe à 27, dont les marchés du travail et les régimes de sécurité sociale ont beaucoup évolué. Leur hétérogénéité a crû avec les élargissements, suscitant des réflexes de repli national de la part de certains États membres qui invoquent les risques de « tourisme social » ou de « dumping social » liés à la coordination⁶.

Cette première forme de gouvernance de la dimension sociale de l'Europe repose sur l'institutionnalisation de piliers économiques qui fondent l'Europe. Avec le temps, le traité évoluera—y compris par l'adjonction de compétences sociales—, mais cette matrice originelle persiste et, nous le verrons, l'Union tend aujourd'hui encore à subordonner la dimension sociale aux référents initiaux des libertés économiques.

Les défis sociaux communs rencontrés lors de la première crise pétrolière vont conduire les neuf États membres à adopter, en 1974, un « Plan d'action social » permettant l'adoption de trois directives qui *harmonisent* les législations nationales relatives aux droits des travailleur·euses en cas de licenciement collectif, de transfert d'entreprise ou d'insolvabilité de leur entreprise. Cette avancée sociale majeure suscite l'espoir de l'élaboration d'un « espace social européen », espoir que semble confirmer en 1989 l'adoption, sous l'impulsion de Jacques Delors, d'une « Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs ». Transformée—à défaut d'être contraignante—en programme d'action social ambitieux, elle conduit à l'adoption de plusieurs directives importantes (travailleur·euses détaché·es, comités d'entreprise européens, protections des femmes enceintes, etc.) entre 1989 et 1992.

Mais, à défaut de compétences sociales reconnues par le traité, nombre de ces directives sont adoptées à l'unanimité, et requièrent un consensus qui s'appuie sur l'homogénéité relative des situa-

tions économiques et sociales des États membres. Avec les élargissements successifs, certains pays craignent que l'alignement sur des normes sociales plus ambitieuses les soumette à un désavantage compétitif, quand d'autres s'inquiètent d'une dégradation de leurs normes sociales. La menace du veto d'un seul État membre entrave l'adoption de nouvelles directives, ou entraîne un affaiblissement du contenu (alignement sur le moins-disant) ou de la forme (contenus ambitieux, mais coulés dans de simples « recommandations ») des instruments communautaires. En 1992, l'insertion dans le Traité de Maastricht du principe de « subsidiarité » restreint le champ de l'*harmonisation* sociale. Ce principe exige en effet que soit démontrée au préalable la « valeur ajoutée » d'une intervention de l'Union par rapport à l'action des États membres. À quelques exceptions près, la voie de l'harmonisation législative ne sera plus guère poursuivie que dans les domaines de l'égalité des femmes et des hommes, et de la santé et de la sécurité au travail.

Dès 1992, le même Traité de Maastricht ouvre toutefois de nouvelles perspectives avec le *dialogue social*, qui permet aux interlocuteurs sociaux d'adopter des accords en matière sociale à l'échelon européen. Ces accords peuvent, à leur demande, être transformés par le Conseil en directives, dont les États membres deviennent les destinataires, et qui ouvrent des droits aux travailleur·euses de toute l'Union européenne. Un premier accord, sur le congé parental, est transformé en directive en 1996⁷, puis deux autres, sur le travail à temps partiel (1997) et à durée indéterminée (1999) suivent. Mais le dialogue social s'enlise ensuite et plusieurs projets échouent (travail intérimaire, information et consultation des travailleur·euses) : la Commission, seule habili-



Le premier accord permis grâce au dialogue social a porté sur le congé parental. Il a été transformé en directive en 1996.

6. R. CORNELISSEN et F. DE WISPELAERE, « Soixante ans de coordination sociale, réalisations, controverses et défis », *Bilan social de l'Union européenne, 2009-2019 : une route longue et sinueuse*, B. VAN HERCKE, D. GHAILANI et S. SPASOVA (dir.), Bruxelles, *Etui et OSE*, 2020, pp. 153 et suivantes.

7. Et révisé de la même manière en 2009, mais la dernière révision échouera et donnera lieu à la directive « conciliation » en 2019, adoptée par la voie classique.

1. Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions « Une Europe sociale forte pour des transitions justes », Bruxelles, le 14.01.2020, COM(2020) 14 final.

2. Nous avons opté dans ce numéro pour l'utilisation du masculin pour désigner le Covid, conformément à l'usage en cours chez nous.

3. Recommandation (UE) 2017/761 de la Commission du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux, JO L 113/56 du 29.04.2017.

4. https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_fr (consulté le 23 mai à 17h35).

5. Recommandation (UE) 2017/761 précitée.

© Anna Shvets



© European Parliament

L'action pour le climat fait partie des défis qui attendent la Commission von der Leyen.

tée à l'initier, ne remplit plus son rôle, et dans une conjoncture peu favorable aux progrès sociaux, les employeur-euses ne sont plus demandeur-euses de négociation sociale⁸.

À partir des années 90, le social est subordonné au pacte de stabilité

Les méthodes législatives de la coordination, de l'harmonisation, et du dialogue social sont alors quelque peu délaissées au profit d'une nouvelle stratégie, dite de *convergence*, d'abord intégrée dans le Traité de Maastricht pour le domaine de l'emploi (processus dit « de Luxembourg »), puis étendue à d'autres domaines sociaux dont l'inclusion sociale, la santé et les pensions (Stratégie dite « de Lisbonne »). La méthode ouverte de coordination ne passe pas par la contrainte légale, mais repose sur l'émulation entre États membres au regard de normes techniques : des objectifs quantifiés, exprimés sous forme d'indicateurs (on parle de *benchmarking*), tantôt fixés dans les traités (comme en matière économique, pour les critères du pacte de stabilité), tantôt déterminés par les États membres sur une base pluriannuelle. Le processus est piloté par la Commission et les gouvernements nationaux, avec l'aide de « comités » d'experts gouvernementaux qui proposent les indicateurs, analysent les rapports, etc.

Cette méthode détermine *de facto* nos politiques sociales depuis les années 1990, et a joué un rôle majeur dans la diffusion de la culture de « l'activa-

tion » des politiques sociales, ou de la « flexicurité », dans toute l'Europe, faisant reposer la responsabilité de la réalisation des objectifs quantifiés sur le destinataire final des politiques (le-la chômeur-euse, le-la bénéficiaire de l'aide sociale, etc.). Cependant, la convergence s'avère incapable d'accompagner les grands défis sociaux des dernières décennies. Avec le temps, on assiste en effet à une inféodation substantielle (pacte de stabilité) et procédurale (« semestre européen ») des stratégies de convergence sociales aux stratégies économiques, qui va entraîner des réformes structurelles nationales en matière de droit du travail et de protection sociale. L'élaboration d'indicateurs par des comités d'experts est devenue la voie privilégiée de la définition des politiques publiques (on parle de « comitologie »), ce qui conduit à écarter les acteur-rices traditionnelles, proches du terrain – et singulièrement l'acteur syndical – des politiques européennes de l'emploi ou de la sécurité sociale, et à dépolitiser ces domaines, pourtant fondamentaux pour accompagner les défis du moment. Cette dépolitisation est tant de fond (réduction des objectifs politiques à des indicateurs quantifiés) que de forme (stratégies excluant la participation des acteurs concernés et un contrôle démocratique effectif). Par ailleurs, la convergence n'emporte la reconnaissance d'aucun droit pour les travailleur-euses et citoyen-ne-s de l'Union⁹.

Avancées institutionnelles du Traité de Lisbonne : espoirs déçus ?

On l'a peu souligné, mais en 2010, le Traité de Lisbonne est porteur de transformations institutionnelles majeures et essentielles pour le développement de l'Europe sociale, tant du point de vue de la reconnaissance de droits sociaux fondamentaux, que d'une autonomisation des stratégies de convergence sociale à l'égard des stratégies économiques.

D'abord, il comporte une *constitutionnalisation des droits fondamentaux*. Cette voie avait déjà été explorée avec la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleur-euses en 1989. Le Traité de Lisbonne les intègre, mais son périmètre s'étend au-delà des seuls droits sociaux. La constitutionnalisation était l'une des réponses institutionnelles à une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui, à partir de 2007, avait rendu une série de décisions (« Laval », « Viking », etc.) remettant en cause des droits sociaux fondamentaux des travailleur-euses¹⁰. La Cour de justice avait en effet estimé à plusieurs reprises que l'exercice de ces droits entravait de manière disproportionnée la mise en œuvre des libertés économiques reconnues par les traités (libre prestation de service, libre concu-

rence, liberté d'établissement, etc.). Mais hélas, cette première parade du Traité de Lisbonne se heurte à des limites. Dans les traités eux-mêmes d'abord, qui en restreignent l'application¹¹. Dans les traités intergouvernementaux qui seront adoptés par la suite et resserreront les exigences budgétaires qui pèsent sur l'Union. Enfin, et de manière plus insidieuse, dans le fait que les droits reconnus sont formulés en des termes différents de ceux des grands instruments internationaux comme les pactes des Nations Unies¹² ou la Convention européenne des droits de l'Homme, et que la Cour de justice de l'Union peut désormais en donner une interprétation qui lui est propre. Le même Traité de Lisbonne contraignait pourtant l'Union européenne à adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme¹³, ce qui devait imposer une interprétation uniforme des droits humains, en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Mais ce processus d'adhésion, tout à fait essentiel à la préservation des droits fondamentaux des citoyen-ne-s européen-ne-s, a été entravé par un avis défavorable de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁴. Ce déséquilibre dans le respect des exigences du traité porte en germe le risque d'un désencastrement dangereux des droits fondamentaux reconnus dans l'UE, à l'égard des instruments de référence des Nations Unies et du Conseil de l'Europe.

L'autre grande innovation du Traité de Lisbonne résidait dans l'introduction d'une « clause sociale horizontale »¹⁵ qui oblige l'Union à prendre en considération l'effet social de toutes les mesures qu'elle adopte – y compris économiques. Un renversement de la hiérarchie des priorités, en somme. Cependant, la Commission va très vite limiter la portée de cette disposition, en considérant qu'elle se borne à entériner la pratique d'*impact assessment* qu'elle réalisait déjà pour toutes ses initiatives.

En synthèse, on peut considérer que les traités ont continué de subordonner les droits sociaux aux libertés économiques, et qu'en l'absence de volonté politique, les ouvertures du Traité de Lisbonne en faveur d'une meilleure reconnaissance des droits sociaux n'ont pas été concrétisées.

Le socle, vers un retour du social ?

Le socle des droits sociaux de la précédente Commission, en dépit de ce qu'indique son nom en français¹⁶, ne reconnaissait en réalité pas directement des droits sociaux aux citoyen-ne-s européen-ne-s. Il se situait dans la continuité des stratégies de convergence (après « Europe 2020 ») et consistait en un ensemble de documents à visée programmatique énonçant 20 « principes » clés, formulés en

« droits » et regroupés en trois thèmes : égalité des chances, conditions de travail équitables, et protection et insertion sociales. Pour chaque principe, l'« acquis social » (droits fondamentaux + compétences législatives UE + instruments adoptés) était rappelé, et suivi de propositions – en général assez vagues – à mettre en œuvre le plus souvent par les États membres. Le suivi du « socle » devait être effectué sous forme de *benchmarking*, dans le cadre du Semestre européen (et donc dans le respect des contraintes économiques). Les actions attendues de l'Union étaient peu nombreuses et/ou peu contraignantes, et pour certaines déjà prévues avant l'adoption du « socle » (comme c'est le cas par exemple pour la directive « conciliation » adoptée en juin 2019¹⁷).

Il est désormais urgent et crucial de construire une dimension sociale crédible pour renforcer la légitimité de l'Union européenne auprès de ses citoyen-ne-s, mais aussi vital, au sens premier du terme, d'inventer une Europe sociale protectrice et congruente avec les défis communs immenses auxquels sont confrontés les États membres : les trois défis identifiés dans la communication d'Ursula von der Leyen, auxquels s'ajoutent désormais les conséquences de l'épisode en cours du COVID-19. Or, on peut, avec Philippe Pochet, se demander « si le socle européen est susceptible de devenir la structure intellectuelle et stratégique d'une nouvelle phase ascendante de la dimension sociale de l'UE »¹⁸. Il n'apporte pas de réponse, en effet, aux écueils auxquels s'est heurtée la gouvernance sociale de l'Union depuis 1957. En réalité, les difficultés que nous avons identifiées plaident au minimum pour un respect des traités en vigueur (notamment l'obligation d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme et la mise en œuvre concrète de la clause sociale horizontale), pour une déconstitutionnalisation des critères économiques de ces traités (les critères de convergence du pacte de stabilité) afin de les re-soumettre à la délibération politique¹⁹, pour la ré-introduction de la concertation sociale et du débat démocratique au niveau européen, et pour un suivi des droits sociaux en termes de « droits » et non pas / plus sous forme d'indicateurs quantifiés. Enfin, et surtout, au-delà de ces aménagements institutionnels, l'histoire de la « dimension sociale de l'Union européenne » nous enseigne qu'une détermination politique sans faille, au plus haut niveau, constitue la condition de toute avancée sociale, quels que soient par ailleurs le contenu et la formulation des traités. Une telle volonté dépend sans doute d'un rapport de forces... qui demeure à créer. #

(*) Professeure de droit et politiques sociales à la FOPES (UCLouvain)

11. Article 6 par. 1 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

12. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

13. Et la dotait à cette fin d'une personnalité juridique article 6 par. 2 TUE.

14. Avis 2/13 de la Cour (assemblée plénière) du 18 décembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454

15. Article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». Voir notamment P. VIELLE, « How the horizontal social clause can be made to work: the lessons of gendermainstreaming » in N. BRUUN, K. LÖRCHER and I. SCHÖMANN, The Lisbon Treaty and social Europe, Hart publishing 2012, p. 105.

16. En anglais on parle de « social pillar ».

17. Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, JO L 188/79.

18. Ph. POCHE, « 20 ans de politiques sociales à la lumière du bilan social de l'Union européenne », *Bilan social*, précité, p. 28. Pour assurer une mise en œuvre efficace du pilier, le Conseil économique et social européen recommandait rien moins que d'impliquer les syndicats nationaux dans sa mise en œuvre, et « qu'il soit doté de ressources financières adéquates et d'outils de gouvernance clairement définis dans le cadre d'une feuille de route ambitieuse, mais réaliste » : Conseil économique et social, *La mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux : ce qui est nécessaire pour garantir une incidence sociale positive*, 2018, 58 pages.

19. Une proposition du constitutionnaliste allemand Dieter GRIMM : « Moins de constitution pour plus de démocratie en Europe ? », leçon au Collège de France, 29 mars 2017 <https://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/guestlecturer-2017-03-29-17h00.htm> (consulté le 25 mai 2019).

8. Voir J.P. TRICART, « Il était une fois... le dialogue social européen », *Bilan social*, précité, pp. 75 et suivantes.

9. Pour une analyse plus détaillée – et un point de vue plus nuancé – voir B. VANHERCKE, « De la stratégie de Lisbonne au Socle européen des droits sociaux », *Bilan social*, précité, pp. 105 et suivantes.

10. Voir S. GARREN, « Équilibrer les droits fondamentaux sociaux et économiques au sein de l'UE : à la recherche d'une meilleure méthode », *Bilan social*, précité, p. 59.