

Conclusions

Face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie : réponses nationales et européennes

Bart Vanhercke, Slavina Spasova et Boris Fronteddu

Introduction : avant la pandémie de Covid-19 – développer l'Europe sociale en 2019¹

La première vague de la pandémie qui a frappé l'Europe au cours du premier semestre 2020 pourrait facilement faire oublier que l'année précédente a constitué un terrain fertile aux initiatives de politique sociale de l'UE (voir la chronologie 2019 des faits marquants de Boris Fronteddu et Denis Bouget, ce volume). Plusieurs évolutions importantes se sont produites sous la présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne (UE) entre janvier et juin 2019, notamment l'adoption de nouvelles directives sur (a) des conditions de travail transparentes et prévisibles (PE et Conseil de l'UE 2019a); (b) l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (PE et Conseil de l'UE 2019b); et (c) les exigences d'accessibilité des produits et services (PE et Conseil de l'UE 2019c). L'accord de révision de la directive sur la protection contre l'exposition aux agents cancérigènes ou mutagènes au travail (PE et Conseil de l'UE 2019d) a marqué une étape importante : l'accent mis par l'UE sur la santé et la sécurité au travail indiquait une prise de distance avec la tendance dérégulatrice du passé (Vogel 2018)². C'est également au cours du premier semestre 2019 qu'a été donné le feu vert à la création de l'Autorité européenne du travail (AET) à Bratislava³. Enfin, au cours de la dernière année de son mandat, la Commission Juncker a poursuivi son travail de « socialisation » du Semestre européen, notamment en renforçant les liens de ce dernier avec les financements de l'UE, notamment par le biais des rapports par pays publiés en février 2019 (Vanhercke 2020).

Ces avancées importantes du premier semestre 2019 ont été clairement facilitées par la proclamation solennelle du socle européen des droits sociaux (Parlement européen *et al.* 2017), qui a donné à la Commission Juncker un mandat fort pour présenter des propositions élargissant considérablement le rôle de l'UE en matière de politique sociale (Conseil européen 2017 : 2; Schout *et al.* 2019). Les avancées majeures réalisées au cours du premier semestre 2019 s'expliquent également par la détermination des décideurs politiques européens et nationaux à obtenir le plus grand nombre possible de résultats tangibles avant les élections européennes de mai, qui allaient paralyser le processus décisionnel de l'UE pendant plusieurs mois.

1. Les auteurs tiennent à remercier Tom Bevers, Christof Cesnovar, Marco Cilento, Jeroen Jutte, Peter Lelie, Annemie Pernot, Philippe Pochet, Ria Schoofs, Luc Tholoniati et Amy Verdun pour leurs commentaires et suggestions de rédaction sur les versions antérieures des chapitres. La clause de non-responsabilité habituelle est d'application.
2. Pour une discussion approfondie du processus menant à la révision de cette directive, voir Vogel (2018).
3. Symboliquement, c'est Jean-Claude Juncker qui a présidé l'inauguration de l'Autorité européenne du travail en octobre 2019, l'un de ses derniers actes en tant que président de la Commission.

Rétrospectivement, la Commission Juncker (2019) s'est enorgueillie d'avoir adopté 24 nouvelles initiatives (dont certaines mesures de *soft law*) dans le domaine social au cours de son mandat 2014-2019, sur les 27 proposées initialement. Parmi les trois propositions qui ont été reportées à la législature suivante, deux étaient liées aux nouveaux programmes du prochain budget à long terme de l'UE pour 2021-2027 (notamment le Fonds social européen Plus et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation), pour lesquels les négociations sont toujours en cours. L'autre concernait la révision controversée du règlement 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (PE et Conseil de l'UE 2004), pour laquelle l'accord préliminaire conclu en trilogue n'a pas été confirmé par le législateur européen. Dans le même temps, il est important de relativiser ce palmarès : plusieurs textes législatifs ont été considérablement édulcorés au cours de longues négociations entre les États membres et les institutions de l'UE (dans le domaine social, le Parlement européen et la Commission ont, généralement, été sur la même longueur d'onde).

Le second semestre de 2019 a été marqué par la formation du nouveau Parlement, les nouvelles nominations aux plus hauts postes de l'UE et la proposition d'un Green Deal européen (GDE), présenté comme l'équivalent, pour l'UE, des premiers pas de l'Homme sur la lune et la prochaine grande stratégie de l'UE. Les élections du Parlement européen (PE) ont été historiques à deux égards : la hauteur du taux de participation et la fin de la domination des deux principaux partis centristes ; le Parti populaire européen (PPE) de centre-droit et l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) de centre-gauche, qui détenaient la majorité absolue au Parlement européen depuis 1979 (Anderson et Heins, ce volume). Les élections ont permis une percée électorale des Verts, tandis que les eurosceptiques ont obtenu de bons résultats dans plusieurs pays et constituent désormais une force avec laquelle il faut compter par le biais du groupe des Conservateurs et réformistes européens (ECR) au PE. Quant aux populistes d'extrême droite, ces élections ne leur ont pas offert l'« aube nouvelle » que prédisaient les sondages.

Cette relative continuité explique peut-être pourquoi, malgré un programme institutionnel très chargé et la persistance de désaccords politiques entre États membres, un accord politique a été conclu au cours du second semestre 2019 (sous la présidence finlandaise du Conseil de l'UE) sur le « paquet mobilité », qui comprend de nouvelles règles sur les conditions de travail des conducteurs et des règles spéciales relatives au détachement des conducteurs dans le transport international. Certains aspects de ce compromis entraîneront toutefois des émissions et une pollution inutiles, qui constituent un recul considérable dans la réalisation de l'objectif de neutralité carbone de l'UE d'ici 2050 (Anderson et Heins, ce volume). Près d'un an après l'accord politique au sein du Conseil EPSCO, la recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et non salariés a été formellement adoptée en novembre 2019 (Conseil de l'UE 2019a). D'ici mai 2021, les États membres devraient présenter un plan pour rendre compte des mesures prises en vue de combler les lacunes de la protection sociale qui concernent en particulier les travailleurs indépendants vulnérables (Spasova et Wilkens 2018).

Malgré la marge de manœuvre limitée de la présidence, la Finlande a également lancé un débat à l'échelle européenne sur le concept d'« économie du bien-être », bien qu'il semble peu probable que les conclusions non contraignantes du Conseil de l'UE (2019b) à ce sujet ou celles relatives à l'« égalité entre les hommes et les femmes dans les économies de l'UE » (Conseil de l'UE 2019c) aient un impact durable sur l'élaboration des politiques européennes ou nationales. De plus, Anderson et Heins (ce volume) affirment que ni les présidences de 2019 de la Roumanie et de la Finlande, ni la présidence croate du premier semestre 2020 n'ont laissé de traces importantes sur la dimension sociale de l'UE : sous ce trio de présidences, l'agenda a été principalement déterminé par la Commission et le Conseil européen (*ibid.*), ce qui soulève la question plus large de la marge de manœuvre dont dispose encore la présidence tournante du Conseil de l'UE dans le cadre des règles du traité de Lisbonne, qui a réduit la dimension « politique » des présidences semestrielles (Maciej Kaczyński 2011).

Le nouveau Parlement européen a tenu sa session constitutive⁴ le 2 juillet 2019, élisant David Sassoli (Alliance progressiste des socialistes et démocrates, S&D) comme nouveau président. Entrée en fonction le 1er décembre 2019 sous la présidence d'Ursula von der Leyen, la nouvelle Commission européenne a proposé un programme ambitieux, dont la publication le 11 décembre de la communication sur le « Green Deal » européen, ainsi que d'une feuille de route pour sa mise en œuvre, prévoyant un nombre impressionnant de propositions législatives dans des secteurs clés de l'économie de l'UE et avec l'objectif transversal de parvenir à une Europe « neutre pour le climat » d'ici 2050. La nouvelle Commission a également annoncé des propositions concernant une garantie européenne pour l'enfance, un instrument juridique pour les salaires minimums et un système européen de réassurance chômage (von der Leyen 2019)⁵. Nicolas Schmit, à l'origine commissaire désigné à l'Emploi, est devenu commissaire à l'Emploi et aux droits sociaux, tandis que la nouvelle Commission a approuvé le socle européen des droits sociaux et le mandat associé visant à revigorer la dimension sociale de l'UE. Sous le slogan « une économie au service des personnes », elle a promis un plan d'action pour poursuivre la réalisation de ce socle. Dans la mesure où il avait été proclamé solennellement par les institutions européennes et que la nécessité de sa mise en œuvre avait été confirmée dans le programme stratégique 2019-2024 du Conseil européen (adopté en juin)⁶, il était difficile pour von der Leyen de ne pas accepter cet héritage de la Commission Juncker. Préparant le terrain pour les autres contributions, le premier chapitre de ce volume, rédigé par Karen Anderson et Elke Heins soutient que la majorité pro-européenne au sein du nouveau Parlement européen, la composition partisane, la volonté politique de la Commission von der Leyen ainsi que l'intégration de la politique sociale dans toutes les Directions générales de la Commission européenne annoncent à un regain d'activité de l'UE en matière de politique sociale. Ce nouvel agenda de politique sociale sera en partie stimulé par le « Green Deal » européen, qui vise à mettre en œuvre une transition verte « socialement juste » pour laquelle le socle européen des droits sociaux devrait servir de cadre de référence.

4. Avec des changements dans sa composition suite au retrait du Royaume-Uni de l'UE.

5. Pour une discussion sur le programme de la nouvelle Commission européenne, voir Vanhercke *et al.* (2020).

6. Le socle européen des droits sociaux devrait être mis en œuvre au niveau de l'UE et des États membres, dans le respect des compétences respectives (Conseil européen 2019:5).

Pour sa part, ce chapitre final présente une synthèse des analyses proposées dans cette édition du *Bilan*, les mettant à jour (jusqu'en novembre 2020) chaque fois que c'est pertinent et replace les principales conclusions des différentes contributions dans le cadre de débats plus larges sur la dimension sociale de l'UE. Ce chapitre est structuré comme suit : la section 1 décrit l'élaboration en urgence des politiques de lutte contre la Covid-19, en examinant les retombées économiques et sociales de la pandémie, les réponses politiques nationales et européennes, et leurs implications en termes de gouvernance : *quels sont les points d'entrée dont disposent les acteurs des « Affaires sociales » dans le nouvel instrument de relance économique ?* La section 2 analyse les récentes initiatives politiques de l'UE — le « Green Deal », le programme de développement durable de l'UE, la relance du débat sur un salaire minimum européen et le programme de l'UE en matière d'égalité des genres — qui sont élaborées parallèlement à l'urgence de la pandémie. Ce livre soulève une question clé : *la pandémie a-t-elle été un moteur ou un obstacle aux grandes ambitions de la nouvelle Commission européenne concernant l'agenda social de l'UE et son engagement en faveur du Green Deal ?* La section 3 se tourne vers l'avenir, en s'appuyant sur les analyses présentées dans ce livre ; en ces temps incertains, la question demeure *quelle pourrait être la prochaine étape ?*

1. L'élaboration en urgence de politiques de lutte contre la Covid-19 : conséquences économiques et sociales, réponses nationales et européennes

Cette section décrit l'élaboration en urgence de politiques de lutte contre la Covid-19. La section 1.1 aborde le caractère inégalitaire des conséquences économiques et sociales de la pandémie au niveau des États membres, ainsi que les réponses de ces derniers. La section 1.2 examine l'impact perturbateur de la pandémie sur l'élaboration des politiques de l'UE, tandis que la section 1.3 traite certaines des principales questions de gouvernance liées au nouvel instrument de relance de l'UE et à son interaction avec le Semestre européen transformé.

1.1 L'inégalité des effets économiques et sociaux de la Covid-19 et les réponses politiques nationales

La pandémie mondiale de Covid-19 aura un effet dramatique sur les économies du monde entier. En ce qui concerne l'UE, les données disponibles sur les coûts économiques de la pandémie et des mesures de confinement mettent en évidence trois grands types d'inégalités, qui sont abordées successivement : (a) les divergences économiques entre les États membres ; (b) les différences selon le statut d'emploi ; et (c) les inégalités entre les femmes et les hommes.

Au début de la pandémie, on espérait que les mesures prises pour arrêter la propagation du virus entraîneraient une dépression économique en « V », c'est-à-dire un fort ralentissement de l'activité économique (une chute du PIB d'environ 7 à 9 % pour l'UE), suivi d'une reprise rapide lorsque le virus serait maîtrisé (Myant, ce volume). Malheureusement, neuf mois plus tard, une deuxième vague est arrivée. Compte tenu

de l'imprévisibilité et de l'ampleur de la pandémie, il n'est pas surprenant que les effets économiques et sociaux de la crise soient bien plus graves que prévu. Selon la Banque mondiale (2020), la Covid-19 est sur le point de plonger l'économie mondiale dans sa pire récession depuis la Seconde Guerre mondiale, tandis que le PIB de l'UE pourrait se contracter de 8 % en 2020. Les données préliminaires d'Eurostat (2020) montrent que, par rapport au même trimestre de l'année précédente, le PIB a diminué de 14,8 % dans la zone euro et de 13,9 % dans l'UE-27 au cours du deuxième trimestre de 2020. Sans surprise, les plus fortes baisses du PIB ont été enregistrées dans les pays les plus touchés par la pandémie, qui ont imposé des mesures de confinement durables et très strictes en mars et avril 2020 : l'Espagne (-22,1 %), l'Italie (-17,7 %) et la France (-9 %).

Les plus faibles baisses de l'activité économique ont été enregistrées dans certains pays d'Europe du Nord et dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) : Finlande (-4,4 %), Estonie (-5,6 %) et Lituanie (-5,9 %) au cours du deuxième trimestre 2020. Le secteur du tourisme a énormément souffert, tous les pays méditerranéens (Croatie, Chypre, Grèce, Italie, Malte, Portugal et Espagne) ayant connu une baisse significative de leur PIB (Myant, ce volume). Une analyse d'Eurofound publiée en octobre 2020 montre qu'en raison de la nature fortement sectorielle de la crise, de la présence d'emplois faiblement rémunérés et peu productifs, et de la moindre préparation à la transition généralisée vers le télétravail même dans les États membres où celui-ci était auparavant peu fréquent, les États membres du Sud ont été beaucoup plus durement touchés par les pertes d'emplois (Eurofound 2020a ; Fana *et al.* 2020).

Les conséquences sociales de la pandémie sont plus difficiles à quantifier, car les données initiales sont plus limitées que celles concernant les effets économiques (Myant, ce volume). En quantifiant l'impact potentiel de la distanciation sociale volontaire ou forcée (confinement, limitations de capacité), Palomino *et al.* (2020) constatent que la crise entraîne une augmentation des niveaux d'inégalité (au sein des pays et entre eux) et de la pauvreté dans tous les pays européens. Une première étude du Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN 2020) ainsi que des données quant à l'impact sur les groupes défavorisés en Irlande (Frazer 2020) confirment que l'avalanche de conséquences sociales négatives a frappé de manière disproportionnée les personnes déjà pauvres ou à haut risque de le devenir, en particulier dans les pays à faible revenu. Il est par conséquent devenu très improbable que l'objectif d'Europe 2020, à savoir 20 millions de personnes en moins exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit atteint (Commission européenne 2020a : 25).

Avant la pandémie, le taux de chômage de l'UE27 était de 6,7 % (2019), le plus bas niveau jamais enregistré dans l'UE. Contrairement aux États-Unis, qui ont connu une hausse dramatique du chômage, l'augmentation a été plutôt modérée jusqu'à présent au sein de l'UE : de 6,5 % en mars 2020, le taux le plus bas jamais enregistré, à 7,5 % en septembre (*ibid.* : 74). Selon le projet de Rapport conjoint sur l'emploi 2021 (publié le 18 novembre 2020), cette augmentation relativement modérée (mais montrant des variations considérables entre les pays) peut être considérée comme l'effet du fonctionnement des programmes de chômage partiel et d'autres mesures de soutien déployées au niveau national, « bien que l'inactivité puisse également en expliquer une partie » (*ibid.* : 40). Mais il n'y a guère de raisons d'être optimiste. Le chômage dans le secteur du tourisme

a augmenté de manière significative. Parmi les groupes les plus touchés par la crise, figurent les jeunes — qui forment un contingent important de travailleurs atypiques et indépendants — ainsi que les femmes (*ibid.*). Le chômage des jeunes a augmenté à un rythme plus rapide que le chômage global, passant d'un minimum de 14,9 % en mars 2020 à 17,1 % en septembre (Commission européenne 2020a : 6). Enfin et surtout, le chômage caché (horaires réduits, travailleurs surqualifiés, personnes ayant cessé de chercher du travail) et les réductions salariales pourraient très bien masquer la situation du (non-)emploi en Europe (pour une analyse pointue de l'impact de la pandémie sur le monde du travail, voir Countouris et Jagodziński 2020).

Afin de préserver l'emploi et de contenir l'approfondissement de la crise, les États membres se sont appuyés sur des stabilisateurs automatiques tels que les allocations de chômage, mais ont également déployé des régimes de chômage partiel, reporté le paiement des impôts et des cotisations de sécurité sociale et étendu les garanties de crédit. Fin avril 2020, par exemple, des demandes de chômage partiel avaient été déposées pour 42 millions de salariés dans l'UE, soit un quart du total des salariés. Là encore, les pourcentages réels varient considérablement, allant de 3,6 % en Bulgarie et 3,1 % en Pologne à un peu moins de 50 % en France. Les chiffres reflètent une tendance générale à la dégradation des prestations de chômage partiel dans les pays à faible revenu (Müller et Schulten 2020a). Il est clair que les travailleurs des PECO, dans lesquels le niveau de revenu est faible, se trouvaient moins bien protégés, car les prestations de protection sociale et d'autres dispositifs d'inclusion sociale y sont moins disponibles et moins généreuses que dans les « anciens » membres de l'UE (Myant, ce volume).

Mais les effets sociaux de la Covid-19 ne sont pas seulement différents d'un pays à l'autre : ils varient également en fonction du statut professionnel. Les personnes en contrat atypique et les travailleurs indépendants bénéficiaient d'une protection sociale et de l'emploi moins importante que ceux ayant un contrat standard — par exemple ils n'avaient d'accès aux régimes de chômage partiel dans aucun des PECO (Myant, ce volume ; Commission européenne 2020a). Des États membres (parmi les plus touchés) ont toutefois assoupli certaines règles régissant les régimes de protection sociale et ont créé des allocations ou des prestations *ad hoc* pour combler (au moins temporairement) les lacunes en matière d'accès à la protection sociale. Dans la mesure où il s'agissait d'une crise sanitaire qui s'est répercutée sur l'économie et le marché du travail, les conditions ont été assouplies principalement en matière de prestations de maladie et de chômage (par exemple, réduction et suppression des périodes d'attente, extension de la période de perception des prestations, augmentation du montant des prestations et de la couverture) ainsi que des congés (voir Eurofound 2020b ; OIT 2020).

Enfin, la pandémie a eu des impacts très différents sur les femmes et les hommes (Rubery et Tavora, ce volume). Avec la fermeture des écoles et des garderies et le besoin croissant de travail de soins, le foyer a soudainement occupé le devant de la scène. Alors que dans la plupart des crises, les projecteurs sont généralement braqués sur l'économie et l'emploi rémunéré, cette fois-ci, le travail de soins non rémunéré effectué à domicile est devenu le centre d'attention. En outre, la différence entre cette crise et celle de 2008 réside dans le fait que les emplois principalement occupés par des femmes — comme ceux du secteur de la santé et des soins, régulièrement considérés comme peu qualifiés

et improductifs — sont désormais reconnus pour leur valeur essentielle pour la société (*ibid.*). En outre et contrairement à la crise précédente, les mesures prises par plusieurs États membres (par exemple, les régimes de chômage partiel et les congés spécifiques à la Covid) témoignent de mesures de soutien à l'emploi et de régimes spécifiques à destination de personnes qui ne sont traditionnellement pas éligibles à la protection sociale et qui concernent potentiellement des femmes vulnérables — qu'elles soient travailleuses domestiques ou indépendantes.

Bien que Rubery et Tavora soulignent qu'il est trop tôt pour estimer l'impact global à long terme de la pandémie sur les femmes, elles mettent en avant des enquêtes indiquant que les femmes sont plus susceptibles d'avoir perdu leur emploi dans la phase initiale de la crise, en particulier les femmes dont le niveau d'études est plus faible. Les autrices sont pessimistes quant à un éventuel impact positif de la crise en termes de genre, notamment parce que les femmes demeurent surreprésentées dans les emplois où le télétravail n'est pas possible, dans les formes d'emploi atypiques et dans les secteurs susceptibles de se réduire à moyen terme, en particulier l'Horeca et d'autres activités liées au tourisme. La Covid-19 a renforcé, au moins à court terme, la visibilité et la reconnaissance des travailleurs dans les secteurs de la santé et du social, qui sont parmi les plus féminisés du marché du travail : plusieurs États membres leur ont accordé des primes ou des avantages. Mais cela n'implique pas nécessairement un changement à long terme dans la sous-évaluation genrée du travail que représentent la garde des enfants et les soins de longue durée. Il est également important de souligner les questions liées à la conception des prestations de protection sociale et d'inclusion sociale. Cette conception peut en effet entraver l'accès des femmes aux prestations : certains secteurs ou emplois n'étant pas couverts par des régimes spécifiques de protection de l'emploi liés à la crise, les femmes pouvant ne pas remplir les critères d'éligibilité ou bien percevoir des prestations trop faibles (*ibid.*).

1.2 La maladie ne connaît pas de frontières : perturbation de l'élaboration des politiques européennes

Le 9 juillet 2020, le directeur général de l'OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, a déclaré : « (...) les maladies ne connaissent pas de frontières. Elles ne se soucient pas de nos différences politiques et elles se moquent des distinctions que nous faisons entre la santé et l'économie, entre la vie et les moyens de subsistance. La pandémie de Covid-19 les a toutes effacées » (OMS 2020). Comme le soulignent Rubery et Tavora (ce volume), cette perturbation — qui n'est pas seulement une interruption — du fonctionnement habituel de nos économies et de nos sociétés est à double tranchant : elle offre une opportunité de changement significatif (relativement à l'implication de l'UE dans le domaine de la santé et à l'accomplissement d'un premier pas important vers une solidarité paneuropéenne, par exemple), mais est également susceptible de provoquer des revers importants en matière de progrès social (par exemple, en ce qui concerne l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée des femmes et le caractère problématique de l'implication des acteurs des « affaires sociales » dans l'architecture de gouvernance globale de l'UE).

1.2.1 « Crisification » des politiques de santé

Des recherches récentes ont détecté une « crisification » croissante de l'élaboration des politiques européennes et de l'intégration de l'UE — soit l'importance des crises pour parvenir à des décisions collectives. Ces méthodes, qui consistent principalement en des systèmes d'alerte précoce, donnent la priorité à l'identification rapide des crises à venir, à des types d'acteurs et de technologies spécifiques, à des procédures décisionnelles raccourcies et à de nouveaux récits sur la raison d'être de l'intégration européenne (Rhinard 2019). Le nombre de systèmes d'alerte précoce⁷ est en effet passé de moins de dix en 2000 à plus de soixante-dix en 2015 (Backman et Rhinard 2017). Ces structures comprennent non seulement la communication des actions prises et planifiées, mais aussi la coordination des décisions. Des recherches antérieures ont montré que le système d'alerte précoce et de réaction aux crises sanitaires était par exemple utilisé par les États membres pour se notifier mutuellement les mesures prises pendant la phase aiguë de la crise du virus hautement pathogène de la grippe aviaire asiatique (H5N1); ces informations étaient ensuite utilisées pour éclairer les décisions nationales et pour façonner la prise de décision collective (Bengtsson *et al.* 2018).

La question qui se pose est alors la suivante : *la crisification peut-elle également servir de mécanisme plausible pour légitimer la poursuite de l'intégration européenne ?* Les universitaires inspirés par Bourdieu et Foucault soutiennent que la crisification constitue une logique de gouvernement qui travaille à légitimer l'empiètement du gouvernement dans de nouveaux domaines de la vie sociale et publique (Amoore et De Goede 2008; voir aussi White 2015; pour un point de vue différent, voir Rhinard 2019). Brooks *et al.* (ce volume) analysent de quelle manière les crises produisent des opportunités pour l'extension du rôle de l'UE à long terme, malgré la limitation des compétences de celle-ci dans le domaine de la santé. Bien que la plupart des compétences de l'UE en matière de santé proviennent d'une extension du marché intérieur et de la gouvernance budgétaire, les crises précédentes et les moments critiques qu'elles ont entraînés ont conduit à une « expansion résolue » des compétences, réalisée principalement par un travail de législation. Dans ce contexte, Brooks *et al.* (*ibid.*) notent que le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC – *European Centre for Disease Prevention*), pierre angulaire du régime de sécurité sanitaire de l'UE, semble avoir obtenu de bons résultats lors de l'épidémie de Covid-19, tout comme le système de soutien à la gestion clinique nouvellement créé et (même s'il a fallu plus de temps pour le mobiliser) le mécanisme de protection civile (MPC).

Ces expériences positives de gestion de crise coordonnée par l'UE — contrairement aux réponses largement informelles et intergouvernementales qui ont marqué l'épidémie de grippe porcine de 2009-2010 — expliquent peut-être pourquoi, dans son premier discours sur l'état de l'Union (16 septembre 2020), la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a souligné la nécessité de construire « une Union

7. Il s'agit notamment du « système d'alerte précoce et de réaction (pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles), du système de notification des maladies animales (pour les problèmes émergents de santé animale), du système européen d'échange d'informations en cas d'urgences radiologiques (pour la communication d'informations en cas d'urgence nucléaire) et du centre de réponse aux incidents de sécurité informatique (pour la notification des cyber-attaques) au sein de la Commission européenne » (Rhinard 2019).

européenne de la santé qui soit plus forte ». Cette dernière peut être considérée comme constitutive d'un nouveau récit puissant pour l'UE dans ce domaine politique sensible. Cette annonce a été rapidement suivie, le 11 novembre 2020, par une communication de la Commission européenne (2020b) sur le « renforcement de la résilience de l'UE face aux menaces transfrontalières pour la santé », accompagnée de trois propositions législatives visant à renforcer les agences européennes de la santé⁸ et à mettre en place une *task force* sur la santé, qui sera déployée rapidement au sein de l'Union et dans les pays tiers.

Comme le prévoyait la perspective de « crisification », cette communication de la Commission fait référence à plusieurs reprises à la nécessité d'une prise de décision rapide⁹, justifiant l'idée d'une Union européenne de la santé par, entre autres, la nécessité d'intégrer la « prospective » dans les politiques de santé et de « répondre aux attentes des citoyens » (*ibid.*). Le chapitre de Brooks *et al.* (ce volume) offre une autre illustration de ce nouveau discours dans le domaine des soins de santé en contexte de crise : dans sa communication du 13 mars sur une réponse économique coordonnée à l'épidémie de Covid 19, la Commission européenne (2020c) a introduit une nouvelle interprétation notable du cadre juridique relatif aux exceptions de santé publique aux barrières commerciales nationales. Historiquement, celles-ci ont été justifiées au regard de la protection de la santé publique nationale, tandis que dans cette communication, la Commission a lancé l'idée importante d'une lecture de la dérogation de santé publique basée sur une notion de santé publique et de solidarité européennes (de Ruijter *et al.* 2020).

Certains ont également fait valoir que le mode de crise suscité par la Covid-19 pourrait être l'occasion d'un réexamen de la manière dont la notion de services d'intérêt économique général (SIEG) pourrait s'appliquer au secteur des soins de santé, plutôt que d'introduire des cycles de mise en œuvre et de suppression de cadres temporaires assouplissant l'application des règles en matière d'ententes et d'aides d'État, comme cela a été le cas en réponse à la pandémie de Covid-19 (Guy 2020). Guillén et Petmesidou (2020) affirment en outre que cela offre l'opportunité de repenser (au moment où l'UE prépare son nouveau *Cadre stratégique en matière de santé et de sécurité*) une stratégie « holistique » de santé et de bien-être au travail, placée au cœur de la protection sociale.

Toutefois, comme le font valoir Brooks *et al.* (le présent volume), la volonté des États membres reste essentielle pour toute nouvelle extension des compétences de l'UE en matière de santé dans le sillage de la Covid-19. Selon ces auteurs, la fenêtre d'opportunité créée par la pandémie pourrait être rapidement fermée, par exemple si un vaccin devait être rapidement validé et distribué. Dans le même temps, la politique intérieure pourrait entraver l'engagement des États membres à poursuivre l'intégration

8. Les trois propositions législatives font référence à une mise à jour de la décision 1082/2013/UE relative aux menaces sanitaires transfrontalières graves, à un renforcement du mandat du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et à une extension du mandat de l'Agence européenne des médicaments (AEM) (Commission européenne 2020b).
9. « Il est de notre responsabilité commune et *urgente* de faire avancer ces mesures *rapidement* et de manière approfondie » (Commission européenne, 2020b : 21). La communication fait également référence à « l'avenir *immédiat* », aux avis scientifiques, procédures et aux canaux de communication « *rapides* », au positionnement et à la communication « *rapides* et rationnels », etc. (nous soulignons).

dans le domaine de la santé, les partis eurosceptiques étant susceptibles de continuer à exercer des pressions sur les autorités gouvernementales. Le fait qu'en juillet 2020, les chefs d'État et de gouvernement aient réduit le programme EU4Health à 1,67 milliard d'euros, contre 9,4 milliards proposés par la Commission européenne en mai, semble en effet indiquer que les États membres sont encore enclins à éviter que l'exécutif européen n'interfère dans leurs programmes nationaux de santé, même en période de Covid-19.

1.2.2 Progrès en matière de politique économique et sociale : la crise comme fenêtre d'opportunité

Comme le soutient Myant (ce volume), les conséquences économiques à plus long terme de la pandémie sont moins claires à ce stade et dépendront en partie des décisions prises au niveau de l'UE : en fin de compte, les réponses européennes, durement acquises, s'avèreront essentielles pour la reprise économique. La réponse de l'UE à la « quintessence de la crise » à laquelle elle est confrontée depuis le début de 2020 a été assez impressionnante et contraste fortement avec la réponse austéritaire à la crise financière et économique de 2008, comme le montre la Chronologie Covid-19 de Boris Fronteddu et Denis Bouget (ce volume). L'UE a en effet pris des mesures sans précédent pour assurer la reprise économique en apportant une aide financière à ceux qui en ont le plus besoin, éliminant ainsi pour l'instant le danger d'une répétition de la crise de la dette souveraine (Anderson et Heins, ce volume ; Myant, ce volume).

Comme le soutient Tholoniati (2020), la réponse économique de l'UE a été extrêmement rapide : elle s'est déployée sur une période de quelques semaines au maximum, alors que les négociations auraient normalement pris des mois, voire des années. On peut distinguer trois grandes étapes (*ibid.*).

Au cours de la *première étape*, dès mars 2020, l'UE a décidé (a) d'un assouplissement majeur des règles en matière d'aides d'État par le biais d'un nouveau cadre temporaire ; (b) d'une suspension sans précédent des règles budgétaires de l'UE, en recourant (pour la première fois) à la « clause dérogatoire générale » pour suspendre temporairement les obligations du pacte de stabilité et de croissance ; et (c) de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus, qui a introduit une flexibilité extraordinaire dans les Fonds structurels et d'investissement européens et a abandonné les exigences de cofinancement, permettant ainsi de mobiliser pleinement les fonds pour lutter contre les conséquences de la pandémie.

Dans un *deuxième temps*, en avril 2020, les efforts se sont concentrés sur la création de trois nouveaux pare-feu, approuvés lors de la réunion des chefs d'État et de gouvernement du 23 avril. Tout d'abord, c'est un instrument européen sans précédent qui a été créé. Couvert par 25 milliards d'euros de garanties versées par les États membres, le fonds temporaire de soutien à la réduction des risques de chômage dans les situations d'urgence (SURE – *Support to mitigate Unemployment Risks*) fournit des prêts à hauteur de 100 milliards d'euros (0,7% du PIB) pour soutenir les régimes de chômage partiel et de maintien de l'emploi. SURE a été rendu opérationnel par la Commission européenne durant l'été 2020 et les garanties nationales ont été signées par tous les États membres en septembre. Ensuite, un Fonds européen de garantie

Covid-19 de 25 milliards d'euros, créé par la Banque européenne d'investissement (BEI) qui prêtera jusqu'à 200 milliards d'euros aux entreprises, en particulier aux PME. Troisièmement, le nouvel instrument temporaire de soutien en cas de crise pandémique permet aux membres de la zone euro de recourir aux prêts du mécanisme européen de stabilité (MES) pour « couvrir les coûts directs et indirects liés aux soins de santé, aux traitements et à la prévention de la crise de Covid-19 ». Au total, les mesures mises en œuvre au cours des deux premières étapes de la réponse de l'UE représentent des pare-feu financiers supplémentaires de 540 milliards d'euros (4 % du PIB de l'UE) sous forme de prêts à des conditions favorables et près de 25 % du PIB sous forme de garanties et d'aide à la liquidité (Tholoniati 2020). Si les investissements et les réformes associés sont bien conçus, l'effet de levier pour les États membres pourrait être considérable.

La *troisième étape* de la réponse européenne a consisté en l'établissement d'un plan de relance, dont les grandes lignes ont été proposées en mai 2020. La proposition de plan de relance européen de la Commission — dénommée « Next Generation EU¹⁰ » — permettra de dégager 750 milliards d'euros, en plus de l'accroissement à 1 074 milliards d'euros du budget européen pour 2021-2027, pour la relance économique, tout en accélérant (par des exigences de dépenses spécifiques, voir ci-dessous) les transitions verte et numérique. Au total, le budget à long terme de l'UE et celui de Next Generation EU atteignent le montant astronomique de 1 800 milliards d'euros. Pour la première fois de son histoire, l'UE va emprunter à très grande échelle sur les marchés des capitaux afin de financer des dépenses à travers l'Union (Darvas 2020). Il convient toutefois de noter que l'accord s'écarte considérablement de la proposition initiale de la Commission, notamment en raison de l'opposition des « quatre frugaux » (*Frugal Four*), un groupe informel composé des Pays-Bas, de l'Autriche, de la Suède et du Danemark — auquel s'est souvent rallié la Finlande (voir Anderson et Heins, ce volume). Le volume total de l'instrument de relance de l'UE est maintenu à 750 milliards d'euros, comme dans la proposition initiale, mais l'équilibre entre les subventions (390 milliards d'euros, contre 500 milliards d'euros dans la proposition de la Commission) et les prêts (360 milliards d'euros, contre 250 milliards d'euros) a basculé vers ces derniers. De plus, le délai d'engagement est raccourci d'un an pour accélérer la dynamique de relance (2021-2023 au lieu de 2021-2024).

L'ensemble des mesures susmentionnées « peut [...] être considéré comme un test : l'UE pourra-t-elle prouver sa valeur en permettant aux États membres de surmonter la crise et de parvenir à la reprise économique en gardant une stabilité politique ? » (Myant, ce volume). Bien qu'elles soient reconnues comme essentielles pour faire face aux problèmes engendrés par la crise, certaines des nouvelles mesures ont fait l'objet de critiques et de débats, des doutes ayant été exprimés quant à leur capacité à contrer « suffisamment » les graves conséquences économiques et sociales attendues de la pandémie. Il semble correct d'affirmer que tout ce que l'UE peut faire consiste à fournir

10. Next Generation EU est composée de trois piliers : (a) des instruments destinés à soutenir les efforts des États membres pour se remettre sur pied, réparer et sortir renforcés de la crise, notamment la facilité de reprise et de résilience (560 milliards d'euros, soit la majeure partie de NGEU) ; (b) des mesures visant à stimuler l'investissement privé et à soutenir les entreprises en difficulté ; et (c) le renforcement des principaux programmes de l'UE, afin de tirer les leçons de la crise, de rendre le marché unique plus fort et plus résilient et d'accélérer la double transition verte et numérique.

une assistance pour atténuer l'impact social et créer les conditions d'une reprise rapide. L'une des principales critiques formulées à l'encontre de Next Generation EU porte sur le fait que la clé de répartition ne privilégie plus les pays à faible revenu (comme dans la proposition de la Commission), mais qu'elle accorde davantage de poids à la taille du pays et à la baisse de son PIB, favorisant ainsi les grands pays comme la France et l'Allemagne (Darvas 2020). D'autres observateurs ont cependant fait valoir que les fonds du cadre financier pluriannuel (CFP) devraient continuer à aller principalement aux États membres d'Europe centrale et orientale, tandis que le Next Generation EU donnerait la priorité aux pays d'Europe du Sud. Les critiques soulignent également deux principaux risques qui pourraient réduire l'impact économique de ces instruments : le taux d'absorption traditionnellement lent des fonds d'investissement structurels européens et la capacité limitée des gouvernements nationaux à canaliser de très grandes quantités d'investissements publics (Alcidi *et al.* 2020), qui rendent plutôt théorique la discussion sur le caractère « suffisant » du plan de relance.

À cet égard, Myant (ce volume) se demande si l'objectif de « convergence » de l'UE est réaliste. Il souligne que les pays à revenu élevé, en particulier ceux dont la dette publique est moins élevée, sont également susceptibles de tirer davantage profit des décisions d'assouplissement des règles relatives aux aides d'État, tout simplement parce qu'ils disposent de plus grandes capacités de dépense. Ce processus risque donc d'accentuer la concentration des activités de haut niveau (telles que la recherche et le développement) et des produits et procédés les plus modernes dans les pays à revenu élevé, ce qui rendrait les États membres d'Europe centrale et orientale plus dépendants de l'innovation et des technologies développées ailleurs. Une conséquence involontaire de l'assouplissement des règles en matière d'aides d'État pourrait donc être un accroissement des écarts économiques et sociaux au sein de l'UE. En outre, selon Myant, les redistributions potentielles entre États membres seraient faibles. Toutes les mesures discutées ci-dessus réduisent la nécessité de dépenses supplémentaires et maintiennent les nouveaux éléments de redistribution à un niveau très bas. À cet égard, bien que les États membres se soient mis d'accord sur de nouveaux mécanismes de stabilisation, l'idée même de solidarité européenne — sans conditions — demeure un tabou, même lorsque l'UE est frappée par l'une des pires crises qu'elle n'ait jamais eu à affronter. C'est ce qu'illustre l'impasse dans laquelle s'est trouvé le Conseil européen des 26 et 27 mars 2020 (et qui a rendu furieux le Premier ministre italien Giuseppe Conte) quant à la possibilité pour l'UE d'émettre des « obligations Corona » (un instrument de dette commun pour aider à financer la réponse à la pandémie).

Quant à la réaction des partenaires sociaux de l'UE, la Confédération européenne des syndicats (CES 2020a) a salué l'accord sur le CFP ainsi que Next Generation EU, mais s'est montrée plutôt critique sur plusieurs points. Elle constate l'absence de toute référence sérieuse à la dimension sociale, au socle européen des droits sociaux ou à la nécessité de protéger l'emploi et d'en créer massivement. En outre, la CES ne voit aucune garantie d'une participation adéquate des partenaires sociaux à la gouvernance du plan, que ce soit dans la conception et la mise en œuvre des priorités d'investissement ou dans le suivi des résultats (voir section 1.3). Business Europe a largement salué l'accord, s'engageant à suivre très attentivement sa mise en œuvre et à s'assurer que l'argent serait « bien dépensé ».

En ce qui concerne le mécanisme SURE, Anderson et Heins (ce volume) en font l'éloge, le décrivant comme un « saut quantique » dans l'élaboration de la politique sociale de l'UE, étant donné les longs débats passés sur la possibilité d'un régime européen d'allocations de chômage (pour aller plus loin, voir Schmid 2019). Tout en reconnaissant l'importance de cette décision, Myant (ce volume) montre qu'en offrant à un certain nombre d'États membres des prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux qui seraient disponibles sur les marchés financiers, il n'a guère contribué à résoudre les problèmes liés à la limitation de la marge de manœuvre budgétaire. Il estime que cette politique ne comportera tout au plus qu'un très petit élément de redistribution. En novembre 2020, le Conseil de l'UE avait approuvé une aide de 87,9 milliards d'euros pour 17 États membres, alors que d'autres demandes sont en cours. Selon Myant, les pays qui sont en mesure d'emprunter sans difficulté à des taux d'intérêt bas, comme l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, l'Autriche et les pays scandinaves, ne manifesteront probablement que peu ou pas d'intérêt pour le régime. Plusieurs observateurs espèrent que le mécanisme SURE, qui représente une avancée importante dans l'organisation de la solidarité européenne non sans quelques inconvénients importants, servira de pivot dans la mise en place d'un système européen de réassurance chômage à part entière (Fernandes et Vandenbroucke 2020 ; Corti et Crespy 2020). Même s'il est beaucoup plus modeste, le nouveau mécanisme SURE a déjà encouragé certains États membres à introduire de nouveaux régimes de chômage partiel : dans certains cas, un financement européen important, s'il est bien conçu, peut constituer une alternative à la législation pour parvenir à la convergence des marchés du travail, sans entraîner les pays dans un endettement excessif.

1.3 La fin (temporaire?) du Semestre tel qu'on le connaît¹¹

1.3.1 De l'« ancien » Semestre à un nouveau dispositif de gouvernance

En pratique, Next Generation EU sera principalement mis en œuvre par le biais d'une « facilité pour la reprise et la résilience » (FRR) nouvellement créée, qui devrait être opérationnelle le 1er janvier 2021 ; les litiges en cours concernant le lien entre les fonds de l'UE et l'État de droit (voir section 3) pourraient toutefois retarder le démarrage de la FRR et le versement des prêts et des subventions¹². La Commission européenne a défini des orientations stratégiques pour la mise en œuvre de la FRR dans sa stratégie annuelle de croissance durable pour 2021 (Commission européenne 2020d). Le FRR fournira 672,5 milliards d'euros (sur les 750 milliards d'euros annoncés dans Next Generation EU) en prêts et en subventions durant les premières années cruciales de la reprise : pour des États membres comme la Croatie et la Bulgarie, la contribution financière sera supérieure à 10 % du PIB national, tandis que pour au moins cinq autres pays, celle-ci se situera entre 5 et 10 % du PIB.

11. Cette section s'appuie sur une analyse de documents secondaires (UE), ainsi que sur six entretiens semi-structurés menés en octobre et novembre 2020 avec des fonctionnaires de haut niveau de la Commission européenne (3), de l'EMCO (1), du CPS (1) ainsi qu'un représentant de la CES (1).

12. La facilité devrait rester opérationnelle jusqu'en 2026.

Bien que les documents officiels de l'UE expliquent que la FRR et le Semestre européen sont « mutuellement bénéfiques » et donnent lieu à « d'importantes synergies » (Parlement européen 2020a), il apparaît plutôt que, dans la pratique, le Semestre européen a été largement suspendu pendant au moins un an, et probablement plus : selon plusieurs entretiens que nous avons menés, il est très peu probable que l'UE revienne un jour au Semestre européen tel qu'on le connaît. Les rapports nationaux de la Commission européenne sont remplacés, comme principaux documents analytiques de référence, par les évaluations de la Commission (sous la forme de documents de travail des services de la Commission) des « plans pour la reprise et la résilience » (PRR) que les États membres sont invités à soumettre entre le 15 octobre 2020 et le 30 avril 2021. La surveillance multilatérale entre les États membres, l'une des pierres angulaires, lentement sédimentées, du Semestre, sera probablement réduite à une discussion sur des sujets spécifiques (par exemple, les régimes de chômage partiel), tandis que l'accent sera mis bien davantage sur le dialogue bilatéral entre la Commission et les différents États membres à propos des réformes et des investissements proposés dans le cadre de la FRR. Jusqu'à nouvel ordre, aucune nouvelle recommandation spécifique par pays (RSP) ne sera émise en 2021 à l'intention des États membres ayant présenté un PRR, sauf sur les questions budgétaires dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Toutefois, la clause dérogatoire générale restera en place aussi longtemps que nécessaire pour permettre aux États membres de mettre en œuvre des mesures visant à contenir la pandémie de coronavirus et à atténuer ses effets socio-économiques négatifs ; en conséquence, le niveau de la dette publique pourrait dépasser 100 % du PIB en moyenne dans la zone euro (Tholoniati 2020).

Les RSP 2019 et 2020 sont toujours valables et devraient, en principe, orienter les réformes et investissements proposés par les États membres dans leurs PRR. Rainone (2020) a constaté que le nombre total de RSP (implicitement ou explicitement) sociales pour 2020-2021 est le plus élevé jamais enregistré (environ 80 % de plus que d'habitude)¹³. Ce lien avec les PRR devrait donc, en principe, donner à la Commission et aux parties prenantes nationales l'occasion de combiner le « bâton » des RSP sociales passées avec la « carotte » d'un financement important (cette combinaison s'est avérée efficace dans d'autres contextes, voir Verschraegen *et al.* 2011). Dans la pratique, cependant, cette orientation par le biais des RSP a ses limites : comme la Cour des comptes européenne (2020) l'a souligné dans son récent avis sur la FRR, « dans certains cas, les RSP portent sur plusieurs sujets et manquent généralement de clarté en termes de calendrier de mise en œuvre et de coûts¹⁴ ». En d'autres termes, les États membres tenteront de dépenser les nouveaux fonds selon leurs préférences nationales, tandis que la Commission européenne essaiera d'utiliser son autorité pour s'assurer que chaque PRR contienne le minimum requis de 37 % des dépenses liées au climat, et de 20 % à la transition numérique (Commission européenne 2020d). La Commission fera également pression sur les États membres pour qu'ils contribuent explicitement, par le biais de leurs programmes de réforme, à sept « initiatives phares », dont chacune fixe des objectifs pour 2025 (ou 2030). Une initiative phare — « Promouvoir la reconversion et la mise à niveau des compétences » (*Reskill and Upskill*) — concerne

13. La prolifération des RSP sociales est probablement un effet de la réaction de la Commission européenne à la crise socio-économique déclenchée par la Covid-19 (Rainone 2020 : 4).

14. Un récent rapport du Parlement européen (2020a) signale plusieurs autres éléments problématiques concernant les interactions entre la FRR et le Semestre européen et fournit un certain nombre de recommandations.

l'adaptation des systèmes éducatifs au soutien des compétences numériques et de la formation scolaire et professionnelle à tous les âges¹⁵. Au moment de la rédaction du présent document, aucun objectif explicitement « social » n'a été inclus dans le cadre d'orientation de la FRR, mais des négociations sont en cours : la formation du Conseil EPSCO a demandé à la Commission de fixer des objectifs sociaux dans le contexte du plan d'action du socle (voir section 3), tandis que le Parlement européen a également demandé à la Commission « d'élaborer des objectifs sociaux obligatoires, y compris sur la réduction de la pauvreté » (Parlement européen 2020b : §11). D'autres ont soutenu que la nouvelle stratégie de relance de l'UE devrait intégrer la dimension de genre (Frazer 2020), l'égalité des genres n'étant pas « un programme politique réservé aux périodes de prospérité » (Rubery et Tavora, ce volume). Les exigences exactes dépendront du texte final du règlement sur le cadre financier pluriannuel qui sera bientôt approuvé par le Parlement et le Conseil.

Dans l'ensemble, l'accord européen Next Generation EU « constitue une étape symbolique majeure pour l'UE car il permet de surmonter deux tabous historiques de l'intégration européenne » : l'opposition à long terme à l'émission de dette commune à grande échelle par l'UE et le refus farouche de transferts budgétaires explicites (même temporaires) entre pays (Merler 2020). Reste à voir quels acteurs nationaux et européens tireront finalement profit de ce nouvel arrangement flexible pour dépenser des fonds européens dont les montants sont sans précédent.

1.3.2 La socialisation sous pression

Aussi spectaculaire que soit le montant du plan de relance, il y a aussi de réelles inquiétudes, notamment en ce qui concerne la gouvernance de la FRR. Les « acteurs des affaires sociales » — la DG EMPL de la Commission européenne, la formation du Conseil EPSCO et ses organes consultatifs (le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale), ainsi que les partenaires sociaux européens et les ONG de niveau européen — semblent en effet avoir perdu une grande partie de la voix au chapitre qu'ils avaient, lentement mais sûrement, acquise au sein du Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2019). C'est sans doute la raison pour laquelle la formation du Conseil EPSCO a récemment encouragé la Commission

« à s'appuyer autant que possible sur les processus et les pratiques en matière de gouvernance établis dans le cadre du cycle du Semestre européen, associant toutes les formations concernées du Conseil et leurs instances préparatoires, pour étayer la mise en œuvre effective des plans pour la reprise et la résilience » (Conseil de l'UE 2020 : §17)¹⁶.

15. Les objectifs de cette initiative phare sont notamment de faire passer la proportion d'adultes ayant des compétences numériques de base de 42 % à 70 %, de réduire à moins de 15 % la proportion d'étudiants de 13 et 14 ans qui ont des résultats insuffisants en informatique et en communication, et de veiller à ce qu'au moins 80 % des diplômés de l'enseignement professionnel soient employés et que 60 % bénéficient d'une formation en cours d'emploi (Commission européenne 2020d).

16. Au moment de la rédaction de ces Conclusions, les deux comités menaient un débat approfondi sur les possibilités et la valeur ajoutée de l'implication de l'EMCO et du CPS dans le processus de gouvernance de la FRR. La formation du Conseil EPSCO, en novembre 2020, a demandé à la Commission de « proposer des dispositions appropriées en vue de revenir dans les meilleurs délais à un processus de Semestre européen à part entière, y compris pour ce qui est de sa gouvernance » (Conseil de l'UE 2020 : §19).

La mise en œuvre de la FRR, ainsi que ce qui reste du Semestre européen (voir ci-dessous), sera principalement pilotée par la nouvelle *task force* pour la relance (RECOVER), créée en août 2020 au sein du Secrétariat général de la Commission européenne (SECGEN). Travaillant en étroite collaboration avec la DG Affaires économiques et financières (DG ECFIN), la *task force* rend compte directement à la présidente de la Commission. Sur papier du moins, un rôle clé a également été attribué au Comité économique et financier (CEF)¹⁷, un organe consultatif de l'UE composé de hauts fonctionnaires chargés de préparer les réunions du Conseil des ministres de l'Économie et des finances (ECOFIN). Le CEF aura le droit de tirer sur le « frein de secours » si un État membre ne respecte pas les étapes et les objectifs fixés dans son PRR — la base de l'évaluation des demandes de paiement. Dans ce cas, le Conseil européen peut être saisi de la question. Bien que le frein puisse ralentir le décaissement des fonds de trois mois au maximum, d'aucuns affirment que « l'évaluation de la Commission prévaudra en fin de compte » (Merler 2020).

Le rôle de la DG Affaires sociales de la Commission (EMPL), qui était auparavant un acteur clé du « groupe central » du Semestre européen, composé de quatre DG de la Commission européenne (Zeitlin et Vanhercke 2019), semble avoir été considérablement réduit. Il en va de même, a fortiori, pour les autres DG de la Commission européenne (telles que SANTE et EAC), bien que celles-ci aient eu un rôle plus périphérique dans le cadre du Semestre. En revanche, Sabato et Mandelli (ce volume) affirment que le Semestre 2020 a davantage bénéficié de l'expertise de la DG Action Climat (CLIMA) et de la DG Environnement (ENV), qui étaient auparavant moins impliquées dans le Semestre. Plus généralement, il semblerait qu'avec la création de la FRR, une grande partie du « territoire » gagné par les acteurs des affaires sociales au cours de la dernière décennie soit désormais contestée. C'est pour le moins frappant, compte tenu de l'exigence selon laquelle « à la lumière du socle européen des droits sociaux, les États membres devraient adopter des mesures pour garantir l'égalité des chances, une éducation inclusive, des conditions de travail équitables et une protection sociale adéquate » dans le cadre de la FFR (Commission européenne 2020d : 8). En d'autres termes, alors que les PRR des États membres proposeront des investissements et des réformes sociales essentiels qui seront, pour certains pays, liés à un financement européen sans précédent, les acteurs des affaires sociales ont (jusqu'à présent) peu de points d'entrée formels dans le processus décisionnel de la FRR.

Par exemple, la Plateforme sociale (Social Platform 2020a) souligne qu'au niveau national, ce sont les ministres des Finances qui pilotent principalement la prise de décision concernant les PRR : cela signifie que les organisations de la société civile (et les autres acteurs sociaux) doivent rapidement établir de nouveaux liens avec de nouveaux acteurs, une entreprise qui prend généralement plus de temps que ce dont ils disposent dans ce cycle du Semestre. Leur implication dans ce cycle, et donc leur impact global, sera très probablement réduit (*ibid.*). À première vue du moins, il semblerait que la « socialisation » du cadre général de gouvernance de l'UE soit sous pression, même s'il est trop tôt — à la date de rédaction (novembre 2020) — pour établir des

17. Lorsque le CEF se réunit uniquement dans le cadre de la zone euro, il est connu sous le nom de groupe de travail Eurogroupe.

conclusions fermes à cet égard. Une certaine prudence est en effet de mise, car certains éléments indiquent que la socialisation du Semestre construite au cours de la dernière décennie pourrait, en fin de compte, s'avérer assez robuste, créer des retombées pour les acteurs des affaires sociales, et leur permettre de faire entendre leur voix dans la nouvelle architecture.

Tout d'abord, la présidence allemande du Conseil de l'UE tente d'intégrer la formation du Conseil de l'ESPCO dans le dispositif de la FRR : dans les conclusions du Conseil du 23 novembre 2020, les ministres des Affaires sociales ont décidé de prendre la mesure — inédite — d'invoquer explicitement l'article 148 du TFUE. Le Conseil

« charge le Comité de l'emploi d'examiner, en vertu de l'article 148, paragraphes 3 et 4 du TFUE et à la lumière des lignes directrices pour l'emploi, la mise en œuvre des politiques pertinentes des États membres, telles qu'elles sont exposées dans leurs programmes nationaux de réforme, y compris leurs plans pour la reprise et la résilience, de coopérer avec le comité de la protection sociale, lorsqu'il y a lieu, ainsi que d'informer le Conseil de cet examen » (Conseil de l'UE 2020 : §20).

Deuxièmement, les répondants clés de la Commission confirment que le SECGEN et la DG ECFIN travaillent en étroite collaboration avec leurs homologues de la DG EMPL — par exemple, dans les « équipes pays » du Semestre européen composées de fonctionnaires de la Commission de différentes DG. La raison est assez simple : les informations de la DG EMPL sur les pays (en matière de politique sociale et de marché du travail) sont nécessaires pour évaluer les parties « sociales » importantes des programmes de réforme des États membres. L'efficacité et la viabilité de ce type de coopération dépendront en grande partie des dispositions *ad hoc* mises en œuvre au moment de la rédaction du présent document (novembre 2020) et du sort incertain du Semestre européen comme instrument de coordination économique de l'UE.

Troisièmement, il semblerait que le savoir-faire de la DG EMPL en matière de gestion de la politique de cohésion de l'UE (par le biais des Fonds structurels et d'investissement européens, ESI) lui donne un effet de levier supplémentaire sur les PRR, qui sont en cours de négociation (entre la Commission et les États membres) dans un ensemble cohérent qui comprend le FEDER, le FSE et les programmes opérationnels du Fonds de cohésion.

Quatrièmement, les orientations de la Commission concernant les programmes de réforme (Commission européenne 2020d) stipulent qu'il « est essentiel que les États membres engagent dès que possible un vaste dialogue politique qui associe les partenaires sociaux et toutes les autres parties prenantes dans l'élaboration de leurs plans pour la reprise et la résilience ». Même si les orientations du PRR ne précisent pas comment ce dialogue politique devrait être organisé au niveau national ou européen (pas plus qu'elles ne précisent le rôle des organisations de la société civile)¹⁸, le Comité de l'emploi a prévu un examen (avec les membres de l'EMCO, les partenaires sociaux

18. La Plateforme sociale (Social Platform 2020a) souligne à juste titre qu'il n'est pas fait directement référence aux organisations de la société civile.

nationaux et la Commission) de la participation des partenaires sociaux au Semestre européen (comme il le fait depuis 2016)¹⁹ le 8 décembre 2020. Les questions clés à l'ordre du jour sont les suivantes : a) *les partenaires sociaux sont-ils impliqués de manière opportune et significative dans la conception et la mise en œuvre des réformes et des politiques, y compris dans le cadre du PRR ?* et ; b) *cette implication couvre-t-elle la conception et la mise en œuvre des réformes et des politiques dans le contexte de la crise de Covid-19 ?*

Ces exemples montrent que, si la « socialisation » de la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience ne va pas de soi, les acteurs des affaires sociales s'apprêtent à prendre leur place dans la version finale de l'architecture de cette facilité, qui est encore en phase d'élaboration. Reste à voir comment cette tentative de mettre un pied dans la porte de la FRR va se concrétiser.

2. Au-delà de l'urgence de la Covid-19

2.1 À la recherche d'une nouvelle stratégie politique globale pour l'UE : le « Green Deal » européen

La poursuite de l'équité sociale, la préparation de la transition verte et de l'Europe à l'ère numérique (y compris les dispositions de sécurité sociale pour les travailleurs de plateforme) ont été réunies dans un seul et même récit — « une économie au service des personnes » — par la nouvelle Commission européenne von der Leyen lorsqu'elle a pris ses fonctions en décembre 2019. Il est important de noter que la stratégie vise à une transition « socialement juste » grâce à l'établissement d'un mécanisme de transition juste garantissant que « personne n'est laissé pour compte ». Le lancement du GDE a constitué l'acte fondateur de la nouvelle Commission : une stratégie transversale et de long terme dont l'ambition est de façonner le cœur de la politique de l'UE pour les décennies à venir. Elle est censée être la nouvelle stratégie politique globale de l'UE et succède *de facto* à la stratégie « Europe 2020 » de « croissance intelligente, durable et inclusive » mise en place au cours de la dernière décennie. Toutefois, trois mois seulement après sa publication, elle a été considérablement éclipsée par la Covid-19 — les institutions européennes s'efforçant d'apporter une réponse coordonnée à la pandémie.

Si les intentions du GDE sont « louables » et constituent un changement d'attitude de l'UE, Éloi Laurent (ce volume) soutient que la nouvelle stratégie présente de sérieuses lacunes, en ce qu'elle donne apparemment toujours la priorité à l'efficacité économique plutôt qu'à la justice sociale et à la durabilité environnementale. Pour cette raison, l'auteur affirme que le GDE « ressemble à une stratégie du siècle dernier ». Il note

19. L'EMCO a réalisé son premier examen de la participation des partenaires sociaux au Semestre européen en 2016 avec l'implication des partenaires sociaux européens. Tous les États membres ont été couverts par l'examen et aucune conclusion écrite n'a été produite. L'examen de 2017 était plus ciblé, analysant plus en détail 14 États membres et conduisant à des conclusions spécifiques à chaque pays. Les examens de 2018 et 2019 ont porté sur les RSP et les considérants relatifs au dialogue social, ainsi que sur des études de cas. Cette fois, des conclusions spécifiques par pays ont été soumises au Conseil EPSCO.

également que la Commission n'a pas encore défini les indicateurs à utiliser pour mesurer la « croissance durable et inclusive » et souligne que le PIB est « incapable de mesurer les inégalités ou la dégradation de l'environnement ». Dans ce contexte, l'auteur appelle à l'utilisation d'indicateurs alternatifs pour mesurer correctement les progrès et les impacts de la transition. Plus fondamentalement, cependant, la pandémie et l'« accélération fulgurante » des catastrophes naturelles doivent susciter une réflexion approfondie sur les lacunes du GDE et de son paradigme clé (sujet à controverses) selon lequel la croissance économique peut être découplée de la dégradation de l'environnement. Pour sortir de cette impasse, Laurent propose l'élaboration de politiques globales qui reconnaissent et atténuent les inégalités environnementales plutôt que de viser principalement la croissance économique. Pour ce faire, il faudra des institutions capables de mettre en œuvre une stratégie globale intégrant à la fois la social-écologie et la transition vers le bien-être pour permettre en fin de compte au GDE de servir de catalyseur à l'établissement d'un « État social-écologique européen », considéré comme le cadre le mieux adapté pour des politiques social-écologiques fortes qui s'inscrivent dans un cadre de transition juste (*ibid.*).

La tension entre l'atténuation des conséquences socio-économiques de la crise et la mise en œuvre d'une stratégie climatique cohérente et globale, telle que définie dans le GDE, devrait s'accroître encore avec l'aggravation du ralentissement économique. La question du financement du GDE, en particulier dans le contexte de la crise de Covid-19, est préoccupante, d'autant plus que le Conseil européen de juillet 2020 a réduit le Fonds pour une transition juste de 40 milliards d'euros à 10 milliards seulement²⁰. La profonde récession qui s'annonce sera décisive pour déterminer si le GDE se verra relégué au rôle de simple élément de langage ou s'il agira comme un véritable cadre politique, correctement financé, guidant les mesures de relance, comme le prévoyait la proposition initiale de Next Generation EU (Laurent, ce volume). Comme le montre le chapitre de Sabato et Mandelli (qui discutent de l'intégration prévue des objectifs de développement durable des Nations Unies dans le Semestre européen), même un engagement politique fort peut rapidement perdre son élan si un événement extérieur et inattendu perturbe gravement l'agenda politique.

La question de savoir si les ambitions de l'UE en matière de climat pourront être maintenues dans le nouveau contexte dépendra en partie de quel acteur décidera de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (voir section 1.3), dont la durabilité environnementale est l'un des principes directeurs fondamentaux. Les États membres devront proposer, dans leurs plans de relance et de résilience (PRR), des investissements et des réformes qui contribuent efficacement aux transitions verte et numérique. Comme expliqué ci-dessus, chaque plan national devra inclure un minimum de 37 % des dépenses liées au climat²¹, et les plans élaborés devront être cohérents avec les plans territoriaux pour une transition juste proposés par les pays dans le cadre du mécanisme pour une transition juste. En outre, le principe consistant à « ne pas causer de préjudice important » s'appliquant à toutes les dépenses publiques

20. Horizon Europe, conçu pour stimuler l'innovation, a également subi de sévères réductions, tout comme le programme EU4Health (voir section 1.2.1).

21. Chaque PRR devra également inclure un minimum de 20 % de dépenses pour favoriser la transition numérique.

dans le cadre du plan de relance et réaffirmé dans la législation devrait en théorie faire en sorte qu'aucun financement ne soit accordé à des projets susceptibles de nuire aux objectifs environnementaux et climatiques de l'UE.

Une analyse optimiste supposerait alors la FRR, en tant que pièce maîtresse de Next Generation EU, permettra aux institutions de l'UE, et notamment à la Commission européenne, de maintenir les ambitions du GDE au centre de l'élaboration des politiques européennes. Certains observateurs ont en effet considéré la crise de santé publique comme une opportunité d'accélérer la transition verte tant attendue en stimulant le développement de secteurs cruciaux pour cette transition. Si certains interprètent la réduction du Fonds pour une transition juste par les États membres en juillet 2020 comme une illustration de la « faiblesse des politiques environnementales au cours des négociations » (Euractiv 2020), on peut également y voir de la politique symbolique : les « réductions » ne sont rien comparées à l'ampleur astronomique de la FRR. En d'autres termes, dans ce scénario, le Green Deal progressera, quelle que soit la taille du Fonds pour une transition juste.

Une lecture plus pessimiste peut toutefois se justifier. Tout d'abord, le réseau d'ONG Fossil Free Politics a démontré qu'en juin 2020, les entreprises de combustibles fossiles avaient déjà reçu sept milliards d'euros de liquidités du Programme d'achat d'urgence face à la pandémie de la BCE. Cette situation crée une « relation de partage des risques » avec ces entreprises, car elles devront générer suffisamment de bénéfices pour rembourser la BCE et payer les intérêts. Cette situation — tout comme de nombreux programmes de soutien d'urgence aux secteurs à forte intensité de carbone tels que l'aviation, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national — fait douter de la probabilité que les objectifs de la directive sur les émissions de gaz à effet de serre soient atteints : dans la pratique, il n'existe pas de garanties contraignantes pour que les fonds de relance ne soient pas versés à des industries inefficaces et polluantes (Fossil Free Politics 2020). Il est donc possible que le principe visant à « ne pas causer de préjudice important » demeure lettre morte.

En d'autres termes, il n'est pas encore possible de déterminer si les États membres et les institutions européennes sont prêts à saisir l'occasion créée par la pandémie pour accélérer une transition verte et socialement juste.

2.2 Développement durable : des objectifs en quête d'une stratégie

Le Green Deal fait partie intégrante de la stratégie de cette Commission pour mettre en œuvre l'Agenda 2030 des Nations Unies et les objectifs de développement durable (ODD). L'une des initiatives annoncées par la Commission von der Leyen a été d'intégrer les ODD dans le cadre de l'UE pour la coordination des politiques économiques et sociales qu'est le Semestre européen. Sebastiano Sabato et Matteo Mandelli (ce volume) fournissent une analyse des arrangements complexes en termes de gouvernance qui résultent de cette décision et examinent les tentatives précédentes d'intégration et de suivi des normes de développement durable au niveau de l'UE. Les auteurs montrent que les nouvelles caractéristiques introduites dans le Semestre européen ont effectivement

contribué à aligner le cycle du Semestre 2020 sur l'Agenda 2030 des Nations Unies et les ODD. Par exemple, les rapports nationaux 2020 ont inclus la « durabilité environnementale » parmi les principales priorités de réforme, tandis que les lignes directrices pour l'emploi 2020 ont été alignées sur les ODD. En outre, la nouvelle présidente de la Commission a chargé chaque commissaire de mettre en œuvre les ODD dans leurs domaines politiques respectifs, en vue de les intégrer dans les politiques de l'UE. La nouvelle notion de « durabilité compétitive » s'écarte partiellement du texte de la stratégie Europe 2020 : la croissance et la compétitivité ne sont plus les principaux objectifs, mais plutôt les « conditions propices au passage à la durabilité » (*ibid.*).

Sabato et Mandelli mettent toutefois également de graves lacunes en évidence, notamment le fait qu'il est impossible que le semestre couvre les 17 SDG²². Si ce constat peut laisser penser la nécessité d'une stratégie européenne centrée sur les ODD pour mettre en œuvre l'Agenda 2030 des Nations Unies, l'analyse effectuée par Sabato et Mandelli des initiatives européennes passées en matière de développement durable montre que cette solution risque d'être inefficace. Par ailleurs, l'intégration complète et cohérente de l'Agenda 2030 et des ODD dans le Semestre n'est ni faisable ni même souhaitable. La mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations Unies et de ses ODD au niveau de l'UE représente donc un « casse-tête en termes de gouvernance » (selon la formule des auteurs) toujours en attente d'une solution — sauf bien sûr si l'idée d'intégrer les ODD dans le Semestre disparaît, maintenant que le Semestre lui-même a été relégué au second plan, derrière la mise en œuvre du plan de relance (voir section 1.3). Le fait que les ODD ne soient pas mentionnés dans les orientations fournies par la Commission aux États membres pour l'élaboration de leurs PRR peut en effet signifier que la dynamique à l'œuvre s'essouffle.

2.3 Vers un salaire minimum européen

L'ambition renouvelée de l'UE de développer un cadre européen pour les salaires minimums est examinée par Ramón Peña-Casasas et Dalila Ghailani (ce volume) sous l'angle suivant : *est-ce une solution à l'augmentation continue de la pauvreté des travailleurs en Europe ?* La question de la garantie d'un salaire minimum adéquat est devenue encore plus importante dans la mesure où la pandémie risque d'avoir un impact négatif durable sur les conditions de vie des populations vulnérables. Comme les salaires minimums n'offrent pas toujours une protection suffisante contre la pauvreté des travailleurs, les auteurs passent en revue un large éventail de politiques sociales et de l'emploi ayant une influence directe ou indirecte en la matière, et concluent qu'un cadre européen pour les salaires minimums contribuera très probablement à réduire la pauvreté des travailleurs, mais ne sera certainement pas suffisant. Seule une approche globale et intégrée, impliquant un large éventail de politiques, permettra de mettre fin à la pauvreté des travailleurs. Les régimes de protection sociale sont essentiels pour compenser l'insuffisance des revenus du travail. Ces régimes doivent être considérés non seulement comme des amortisseurs sociaux en temps de crise, mais aussi comme

22. La CSI a publié un rapport sur le caractère central du 8^e ODD pour piloter tous les autres ODD. La CES a utilisé cette approche pour construire un outil de suivi basé sur l'ODD 8.

une arme essentielle dans la lutte contre la pauvreté. La poursuite de la mise en œuvre effective des droits sociaux inclus dans le SEDS doit être pleinement reflétée dans le Semestre européen (*ibid.*).

Comme l'a annoncé Ursula von der Leyen (2019) dans son « Programme pour l'Europe » — et compte tenu du fait que les partenaires sociaux européens n'ont pas pu parvenir à un accord sur le sujet —, la Commission a publié une proposition de directive sur des salaires minimaux adéquats dans l'UE le 28 octobre 2020, que certains observateurs qualifient de « tournant dans l'histoire de l'intégration sociale et économique européenne » (Müller et Schulten 2020b). Elle poursuit deux objectifs principaux : (a) améliorer les salaires minimums dans les pays qui disposent d'un salaire minimum légal ; et (b) revitaliser le rôle des partenaires sociaux, afin d'accroître la couverture des salaires minimums dans les États membres où ceux-ci sont fixés par le biais de négociations collectives entre partenaires sociaux. Alors même que celle qui était à l'époque candidate à la présidence de la Commission européenne avait audacieusement annoncé qu'elle proposerait un instrument juridique pour garantir que chaque travailleur de notre Union bénéficie d'un salaire minimum équitable, le fait que la Commission ait opté pour une directive contraignante plutôt que pour une recommandation (du Conseil) a tout de même surpris certains observateurs. En effet, comme le soutiennent Peña-Casas et Ghailani, cette initiative entre quelque peu en contradiction avec la pression à la modération salariale qu'exerce l'UE par ailleurs, notamment via les réformes structurelles mises en œuvre dans le cadre du Semestre européen. Cette nouvelle initiative pourrait donc être considérée comme un changement important dans la manière dont l'UE aborde la question : historiquement, les politiques européennes ont eu tendance à considérer le plein emploi comme une réponse efficace à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cependant, les emplois de mauvaise qualité ou mal rémunérés — dont le nombre a augmenté avec l'émergence de l'économie de plateforme et du faux travail indépendant — ne suffisent pas toujours à protéger contre la pauvreté. Dans ce contexte, l'intention déclarée de la Commission est de s'attaquer aux lacunes et aux failles des régimes nationaux de salaire minimum. Étant donné que la négociation collective joue un rôle clé dans la protection adéquate du salaire minimum, la Commission européenne veut s'assurer qu'elle couvre au moins 70 % des travailleurs : si la couverture est moindre, les États membres devront fournir un cadre de conditions favorables à la négociation collective, soit par la loi, soit par un accord avec les partenaires sociaux, et établir un plan d'action pour promouvoir la négociation collective.

Les premières réactions à la proposition de la Commission européenne n'incitent pas à beaucoup d'optimisme quant à l'issue des négociations. BusinessEurope, l'association des employeurs européens, a réitéré son opposition à une directive contraignante, l'a décrite comme « menant au désastre » et même comme un « monstre juridique » (BusinessEurope 2020). La CES (2020b) est, pour sa part, plus positive mais trouve qu'en l'état, le texte est plutôt général (car il « respecte pleinement les compétences et traditions nationales »), ce qui rend difficile l'évaluation de son impact positif sur les salaires minimums. Selon la Confédération, la directive doit inclure un seuil de « décence » clair en dessous duquel les salaires minimums légaux ne peuvent pas tomber (60 % du salaire médian ou 50 % du salaire moyen). Au niveau des États membres, les négociations peuvent être compliquées entre les États membres dotés de régimes légaux

et ceux où les niveaux de salaire minimum sont fixés par des négociations collectives. Les syndicats scandinaves ont rapidement déclaré que la directive européenne sur le salaire minimum serait contraire au traité et porterait atteinte au bon fonctionnement des modèles scandinaves du marché du travail (Scandinavian trade unions 2020). Tout cela rendra très difficile l'élaboration de critères plus précis et plus contraignants pour des salaires minimums adéquats et d'outils plus pratiques pour la promotion des négociations collectives (Müller et Schulten 2020b). Sans de telles précisions, le texte pourrait se transformer en un cadre très général, mais qui imposerait résolument la question des salaires minimums — et le débat sur un cadre européen pour le revenu minimum²³ — à l'agenda européen.

2.4 La nouvelle stratégie de l'UE en matière d'égalité entre les femmes et les hommes : un engagement de pure forme ?

« Toutes les crises ont des répercussions sur les femmes et les hommes et la Covid-19 ne fait pas exception », tel est le point de départ du chapitre de Jill Rubery et Isabel Tavora (ce volume). En effet, si la Covid-19 a fait beaucoup pour pousser les pères à assumer la responsabilité des soins de leurs enfants, ce sont les femmes qui ont été frappées le plus durement par les mesures de confinement — comme la fermeture des garderies et des écoles. Qui plus est, les femmes ont également été en première ligne en tant que « travailleuses clés » dans les soins de santé et autres services essentiels. S'appuyant sur un riche ensemble de données, ce chapitre fournit une première évaluation, corroborée par les correspondants nationaux, de l'impact genré de la crise et des réponses politiques dans trois domaines : (a) le marché du travail (les femmes sont beaucoup plus exposées au risque de perdre leur emploi dans cette crise) ; (b) les politiques de protection sociale (les femmes sont confrontées à davantage de failles dans le socle de protection sociale) ; et (c) l'interface entre le travail et la garde des enfants et les soins de longue durée d'une part, et, d'autre part, le soutien social aux parents (les fermetures d'écoles ont rendu beaucoup plus difficile la combinaison du travail salarié et de l'éducation des enfants).

Dans ce contexte, il est décevant que la nouvelle stratégie de la Commission européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes pour 2020-2025, adoptée le 5 mars 2020 (Commission européenne 2020e), présente principalement des projets législatifs existants bloqués au Conseil, notamment des propositions sur la présence de femmes dans les conseils d'administration (qui a été présentée pour la première fois en 2012) et sur la lutte contre la violence sexiste (qui date de 2014) — aucun pays n'a été épargné par l'augmentation de la violence domestique au cours du confinement²⁴. La Commission a également annoncé qu'elle présentera un (seul) nouvel acte législatif d'ici la fin de 2020, en vue de mettre fin à l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. Evelyn Regner, présidente de la commission des droits des femmes et de l'égalité des genres du Parlement européen, a expliqué que « les engagements sont bons, mais les propositions

23. Une étude récente de Van Lancker *et al.* (2020) commandée par l'EAPN a fait valoir que la proposition de directive sur les salaires minimums n'épuise pas le besoin d'une directive-cadre sur le revenu minimum.

24. L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE 2020) a publié une étude (novembre 2011) examinant les facteurs qui incitent les témoins de violence conjugale à intervenir.

législatives doivent suivre. Si nous continuons à ce rythme d'escargot, il faudra presque 100 ans pour parvenir à l'égalité » (Politico 2020).

Ce manque d'ambition en matière d'égalité des genres dans l'UE n'est pas corrigé par le programme de travail 2021 de la Commission (adopté le 19 octobre 2020), qui ne mentionne pas l'objectif de *mainstreaming* du genre et ne fait référence qu'à la proposition susmentionnée de lutte contre la violence sexiste (Commission européenne 2020f : 7). Ce qui est surprenant, compte tenu du fait que la lutte contre l'écart de rémunération entre hommes et femmes a été annoncée par Ursula von der Leyen comme une priorité politique clé pour la nouvelle Commission, c'est que le programme de travail n'évoque pas la mise en œuvre de la directive annoncée sur la transparence des rémunérations. Cette absence a suscité de vives critiques de la part de la société civile, en particulier en ces temps de pandémie qui, comme nous l'avons vu plus haut, rend visible la surreprésentation des femmes parmi les travailleurs de première ligne dans des secteurs essentiels. Cela ne signifie pas que la Commission soit restée silencieuse sur la question de l'écart de rémunération entre hommes et femmes : en mars 2020, elle a publié une évaluation du précédent plan d'action 2017-2019 sur l'écart de rémunération entre hommes et femmes, qui concluait que l'actuelle recommandation non contraignante sur la transparence des rémunérations n'était pas suffisante pour garantir la bonne mise en œuvre de la directive de 2006 relative au principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (Commission européenne 2020g). Suite à cette évaluation et le même jour que l'annonce de la nouvelle stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes, la Commission a lancé une consultation publique sur la transparence des rémunérations, qui s'est déroulée entre le 5 mars 2020 et le 29 mai 2020²⁵.

Compte tenu notamment de l'impact genré de la Covid-19, l'UE ne doit pas se contenter de beaux discours sur l'égalité des genres. Pour que l'UE tienne ses promesses dans ce domaine politique, Rubery et Tavora (ce volume) plaident pour un cadre plus fort et plus ambitieux pour l'égalité entre hommes et femmes au niveau de l'UE et des États membres, grâce à une intégration complète de la dimension de genre dans les politiques de relance post-Covid-19 et à l'élaboration d'un nouveau programme de partage du travail salarié et du travail de soins non rémunéré. Avec le soutien de la première femme présidente de la Commission européenne, ces éléments peuvent constituer les ingrédients d'un changement de paradigme en matière d'égalité entre les genres. Un tel changement est en effet possible : la pandémie a démontré le potentiel de développement radical et rapide de systèmes de protection sociale plus forts et plus inclusifs — là où, avant la crise, on supposait qu'il fallait des années plutôt que des jours ou des semaines pour concevoir de nouveaux régimes de protection sociale. Il est clair que les responsabilités domestiques et de soins incombent essentiellement aux femmes, qui doivent donc encore et toujours relever des défis plus importants pour concilier vie professionnelle et vie familiale. Les premiers éléments indiquent toutefois que ces responsabilités sont partagées plus équitablement qu'avant la pandémie, en particulier la garde des enfants : cela pourrait avoir des effets durables sur les normes sociales et la division du travail entre les genres (*ibid.*).

25. La Commission européenne organisera également un examen par les pairs de l'UE, accueilli par l'Estonie, sur le thème « Comblent l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes par la transparence des salaires » dans le cadre du Programme d'apprentissage mutuel (PAM) au cours du printemps 2021.

3. L'élaboration des politiques sociales en période d'incertitude : à quoi s'attendre ?

Lors de son entrée en fonction en décembre 2019, Ursula von der Leyen a présenté un plan ambitieux visant à saisir l'élan créé par le socle européen des droits sociaux pour faire progresser la dimension sociale de l'UE (Vanhercke *et al.* 2020). L'analyse présentée dans le présent ouvrage démontre à quel point la pandémie a ébranlé l'agenda politique de l'UE. Néanmoins, comme l'attestent les différents chapitres, la nouvelle Commission européenne tente de maintenir nombre de ses ambitions sociales malgré ce contexte radicalement différent.

Qui plus est, malgré des circonstances politiques et économiques difficiles, les élections européennes de 2019 et la nomination de la Commission von der Leyen semblent avoir encore amélioré les perspectives d'une Europe sociale revigorée (Anderson et Heins, ce volume) : en termes d'orientations politiques de fond, les préoccupations des acteurs des « affaires sociales » reçoivent dans l'ensemble (peut-être à l'exception de l'égalité des genres, voir ci-dessus) une attention appropriée, même en cette période de gestion de crise. En même temps, le livre démontre que le premier semestre de 2020 a vu une « crisification » des politiques de l'UE : priorité donnée à la rapidité de la prise de décision, nouvelles perceptions des acteurs de premier plan et, dans une certaine mesure, nouveaux récits sur le rôle et la finalité de l'UE. Une question cruciale se pose : *combien de temps ce mode de crise peut-il être maintenu dans la gouvernance européenne des politiques de relance de l'UE (notamment le FRR) sans une implication appropriée des acteurs légitimes des affaires sociales ?* Ce qui soulève à son tour une autre question : *que se passera-t-il lorsque la pandémie prendra fin ?* Myant (ce volume) prévient qu'il n'est pas certain que toutes les ressources disponibles seront utilisées efficacement au sein des États membres et que les nouvelles politiques laissent présager une volonté à plus long terme au sein de l'UE de financer des investissements pour soutenir la convergence de l'Union. Par ailleurs, la pandémie pourrait se révéler constituer un bref épisode, suivi au pire d'un retour aux politiques d'austérité du passé : le risque de voir les objectifs de la politique sociale être subordonnés, une fois de plus, aux questions budgétaires est omniprésent.

La transition numérique constitue une autre initiative importante de la Commission von der Leyen — notamment pour favoriser la reprise post-Covid. Elle aura également des conséquences en matière de travail et de politiques sociales. Les initiatives comprennent une loi sur les services numériques, un sommet sur le travail de plateforme et une révision de la stratégie en matière de sécurité et de santé au travail à la lumière de la numérisation. Toutes ces initiatives sont confirmées dans le programme de travail de la Commission pour 2021²⁶. La Commission a annoncé une feuille de route avec des objectifs clairement définis pour 2030, par exemple en matière de connectivité, de compétences et de services publics numériques. Elle a également annoncé une

26. Le programme de travail de la Commission pour 2021 annonce plusieurs autres initiatives, notamment une stratégie européenne en faveur des personnes handicapées, des comptes individuels d'apprentissage, une approche européenne pour les micro-crédits, un plan d'action pour l'économie sociale (Commission européenne 2020f).

proposition législative visant à améliorer les conditions de travail des personnes fournissant des services par l'intermédiaire de plateformes, en vue de garantir des conditions de travail équitables et une protection sociale adéquate. Une directive contraignante sur cette dernière question ferait écho à une demande de longue date de la CES et pourrait combler les lacunes de la recommandation du Conseil de 2019 sur la protection sociale pour tous les travailleurs. La législation sur les services numériques, destinée à mieux réglementer les questions relatives à Internet telles que la sécurité en ligne, la liberté d'expression, l'équité et l'égalité des conditions de concurrence dans l'économie numérique constituera un paquet législatif ambitieux²⁷. La consultation publique s'est déroulée entre juin et septembre 2020 et le paquet devrait être adopté d'ici la fin de l'année 2020. Le sommet sur le travail de plateforme, événement majeur prévu pour le troisième trimestre 2020, a malheureusement été retiré de l'ordre du jour de cette année en raison de la pandémie de Covid-19.

En ce qui concerne l'approche de l'UE en matière de protection sociale, diverses initiatives en cours pourraient porter leurs fruits en 2021. Par exemple, le potentiel de la recommandation non contraignante du Conseil sur l'accès à la protection sociale ne doit pas être écarté trop rapidement : sur la base d'un cadre de suivi initial (adopté par le CPS en octobre 2020)²⁸, la Commission évaluera les progrès réalisés, par exemple en termes d'établissement de normes minimales et de garantie d'une couverture formelle et efficace. Bien qu'elle n'ait pas de portée juridique, la recommandation pourrait ouvrir la voie à des initiatives (contraignantes) de l'UE à l'avenir. Tout aussi important peut-être, les États membres et l'UE pourraient s'inspirer de la recommandation pour organiser des tests « adaptés à l'avenir » des systèmes nationaux de protection sociale, un aspect encore plus important dans le contexte de la Covid-19. Il convient également de noter que les négociations sur le règlement 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, longtemps suspendues (voir Cornelissen et De Wispelaere 2020), ont repris à la fin du mois de septembre 2020. De plus, une initiative de l'UE sur les soins de longue durée (SLD) est attendue dans un avenir proche. L'importante communication de la Commission européenne de janvier 2020 sur les « transitions justes » souligne que le changement démographique est la troisième transition à laquelle l'UE est confrontée (en plus de la neutralité climatique et de la numérisation). Dans ce contexte, la pandémie de Covid-19 a mis en lumière le côté sombre de l'offre de soins de longue durée, à savoir la situation des SLD en institution et celle des soignants informels. La communauté des chercheurs et les parties prenantes ont évalué les raisons pour lesquelles les soins en établissement pour personnes âgées ont été si durement touchés par Covid-19 (Declercq *et al.* 2020), faisant référence aux personnes âgées « négligées, sacrifiées » pendant la pandémie (Ortiz 2020). Ils ont plaidé avec force pour que les soins de longue durée occupent une place plus importante et plus sociale dans l'agenda de l'UE, en appelant à un investissement public massif dans les SLD (Inzitari *et al.* 2020).

27. La Commission lance une consultation pour recueillir les avis à propos du paquet sur les services numériques : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_962

28. Depuis décembre 2019, le sous-groupe des indicateurs du CPS et la Commission ont travaillé conjointement à l'élaboration d'un tel cadre de suivi.

Une notion qui pourrait encore renforcer l'importance de la dimension sociale de l'UE est celle de « résilience », qui, selon le premier rapport de « prospective stratégique » de la Commission européenne, serait susceptible de devenir une nouvelle boussole pour les politiques de l'UE (Commission européenne 2020h). Encore un peu dans l'ombre à l'heure actuelle, la résilience fait référence à « la capacité non seulement de résister et de faire face aux défis, mais aussi de subir des transitions de manière durable, équitable et démocratique ». Par exemple, au cours du dernier cycle du Semestre, la Commission a recouru à cette notion pour adresser des recommandations en matière de santé à chaque État membre : celles-ci appellent à des mesures de renforcement de la résilience des systèmes de santé nationaux en renvoyant souvent à la nécessité d'améliorer l'accessibilité des soins de santé (ce qui, logiquement, ne peut être réalisé par des systèmes de santé sous-financés). Un renforcement bien conçu de la résilience dans les dimensions sociale, économique, écologique et numérique, structuré autour du nouveau concept de « durabilité compétitive » de la Commission (voir Sabato et Mandelli, ce volume), est susceptible de guider les États membres et l'UE pour réaliser des compromis — inévitables — entre certains des objectifs clés de l'UE.

Sur le papier du moins, la nouvelle Commission a adopté une approche plus inclusive et plus ouverte, déclarant son intention de renforcer le rôle du Parlement en tant que « voix des citoyens » et utilisant également les outils de démocratie participative, notamment la conférence prévue sur l'avenir de l'Europe qui débutera en 2020 (dès que les conditions épidémiologiques le permettront) et se terminera en 2022, et qui devrait impliquer un large éventail de citoyens et de parties prenantes. Au cours du premier semestre de 2020, le Parlement européen a également fait preuve de fermeté dans les débats sur la protection du budget de l'Union — qui recouvrait à la fois le cadre financier pluriannuel et *Next Generation EU* — et sur les nombreuses lacunes des États membres en matière d'« État de droit ». Après des semaines de négociations, les dirigeants européens ont débloqué le budget de 1,8 mille milliards d'euros après être parvenus à un compromis, le 10 décembre 2020, avec la Hongrie et la Pologne sur les moyens de lier les fonds de l'UE au respect de l'État de droit²⁹. Une autre grande pierre d'achoppement des prochains mois porte sur l'accord du Conseil pour mieux financer le programme-cadre de recherche de l'UE et Erasmus, qui ont tous deux subi les plus grandes réductions par rapport à la proposition de budget de la Commission. En comparaison à la période précédente, la plupart des programmes recevront plus d'argent, bien que les augmentations soient beaucoup plus faibles que la Commission, et plus encore le Parlement, ne l'auraient souhaité. Au moment d'écrire ces lignes, la balle est dans le camp du Conseil, et plus particulièrement de la présidence allemande (1^{er} juillet - 31 décembre 2020).

La feuille de route pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux est peut-être le facteur clé qui déterminera la portée de l'agenda social de l'UE — et la position des acteurs des affaires sociales dans les initiatives de relance — au cours des prochaines

29. Les dirigeants de l'UE ont convenu que la conditionnalité relative à l'État de droit ne sera utilisée que pour le budget de sept ans commençant en 2021, ainsi que pour le fonds de relance, et non pour les paiements effectués depuis le budget actuel. Ils ont également convenu que tout processus de sanctions ne pourrait être déclenché par la Commission qu'une fois que la Cour de justice de l'UE se sera prononcée sur le nouveau mécanisme.

années. La communication de la Commission européenne (2020i) du 14 janvier sur « une Europe sociale forte pour des transitions justes » a ouvert la voie à un large débat (jusqu'au 30 novembre 2020) avec les États membres de l'UE, les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes sur les actions à entreprendre. Sur la base de ces échanges, la Commission devrait présenter un plan d'action pour mettre en œuvre le socle au début de 2021. Les enjeux de ce plan d'action ont été relevés. Par exemple, dans sa conclusion sur les aspects sociaux et d'emploi de la stratégie annuelle de croissance durable 2021, le Conseil (EPSCO) de l'UE « encourage vivement la Commission, en étroite coopération avec les États membres, à revoir les objectifs liés à la politique de l'emploi et à la politique sociale, ou à en fixer de nouveaux, afin d'orienter la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux » (Conseil de l'UE 2020 : §18)³⁰. La Plateforme sociale (2020b) soutient que le plan d'action doit définir des objectifs et des calendriers ambitieux et concrets pour la réalisation de chacun des 20 principes du SEDS.

Le plan d'action doit être approuvé au plus haut niveau politique par un sommet social européen en mai 2021 organisé par la présidence portugaise du Conseil (janvier-juin 2021), qui a placé la dimension sociale au cœur de son programme : un peu plus de deux décennies après le Conseil européen de Lisbonne, ce sommet social européen de Porto offrira une nouvelle occasion de revigorer l'Europe sociale. Cette possibilité ne suffira pas à éviter la crise du marché du travail et la crise sociale qui attendent l'UE en 2021, mais elle pourrait fournir aux décideurs politiques nationaux et européens une boussole plus détaillée et plus fiable pour naviguer dans la tempête.

Références

- Alcidi C., Gros D. et Francesco C. (2020) Who will really benefit from the Next Generation EU funds?, Bruxelles, CEPS.
- Amoore L. et De Goede M. (2008) Risk and the war on terror, Londres, Routledge.
- Backman S. et Rhinard M. (2017) The European Union's capacities for managing crises, *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 26 (2), 261-271.
- Banque mondiale (2020) Covid-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II, Communiqué de presse, 8 juin 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/Covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- Bengtsson L., Borg S. et Rhinard M. (2018) European security and early warning systems: from risks to threats in the European Union's health security sector, *European Security*, 27 (1), 20-40.
- BusinessEurope (2020) Proposed EU directive on minimum wages is a recipe for disaster, Communiqué de presse, 28 octobre.
- CES (2020a) MFF and recovery plan: the ETUC demands reinforcement of social partners involvement, Communiqué de presse, 5 août 2020, Confédération européenne des syndicats <https://www.etuc.org/en/pressrelease/mff-and-recovery-plan-etuc-demands-reinforcement-social-partners-involvement>

30. Dans sa résolution sur la relance culturelle de l'Europe, adoptée à une écrasante majorité, le Parlement européen propose de réserver au moins 2% de la FRR pour les secteurs et industries culturels et créatifs, et d'inclure la culture dans tous les fonds de relance (Parlement européen 2020c).

- CES (2020b) Crucial wages directive needs improvement, Communiqué de presse, Bruxelles, 28 octobre 2020.
- Commission européenne (2019) Social priorities under the Juncker commission, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, uniquement en anglais. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf
- Commission européenne (2020a) Proposition de rapport conjoint sur l'emploi de la Commission et du Conseil, COM (2020) 744 final, 18 novembre 2020. [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9wik7m1c3gyxp/vldvqa2ia8uw/v=n2p/f=/com\(2020\)744_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9wik7m1c3gyxp/vldvqa2ia8uw/v=n2p/f=/com(2020)744_en.pdf)
- Commission européenne (2020b) Construire une Union européenne de la santé : renforcer la résilience de l'UE face aux menaces transfrontalières pour la santé, COM(2020) 724 final, 11 novembre 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-health-union-resilience_fr.pdf
- Commission européenne (2020c) Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19, COM (2020) 112 final, 13 mars 2020. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91687006-6524-11ea-b735-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Commission européenne (2020d) Stratégie annuelle pour une croissance durable, COM(2020) 575 final, 17 septembre 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annual_sustainable_growth_strategy_fr.pdf
- Commission européenne (2020e) Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020–2025, COM(2020) 152 final, 5 mars 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0152>
- Commission européenne (2020f) Programme de travail de la Commission pour 2021. Une Union pleine de vitalité dans un monde fragile COM(2020) 690 final, 19 octobre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2020:690:FIN>
- Commission européenne (2020g) Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value', SWD(2020) 50 final, 5 mars 2020, uniquement en anglais. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd-2020-50_en.pdf
- Commission européenne (2020h) 2020 Prospective stratégique – Tracer la voie vers une Europe plus résiliente, COM(2020) 493 final, 9 septembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0493&from=EN>
- Commission européenne (2020i) Une Europe sociale forte pour des transitions justes, COM (2020) 14 final, 14 janvier 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0014>
- Conseil de l'UE (2019a) Recommandation du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale (2019/C 387/01), JO C 387/1, 15 novembre 2019.
- Conseil de l'UE (2019b) L'économie du bien-être, Projet de conclusions du Conseil, 13171/19, 17 octobre 2019.
- Conseil de l'UE (2019c) Égalité entre les hommes et les femmes dans les économies de l'UE : la voie à suivre, Projet de conclusions du Conseil, 14254/19, 22 novembre 2019.
- Conseil de l'UE (2020) Conclusions du Conseil concernant le Semestre européen 2021 : la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable – aspects sociaux et liés à l'emploi, 13246/20, 23 novembre 2020.
- Conseil européen (2017) Réunion du Conseil européen du 14 décembre 2017, Conclusions, EUCO 19/1/17, 14 décembre 2017.

- Conseil européen (2019) Un nouveau programme stratégique 2019-2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/39947/20-21-euco-final-conclusions-fr.pdf>
- Cornelissen R. et De Wispelaere F. (2020) Soixante ans de coordination européenne de la sécurité sociale : réalisations, controverses et défis, in Vanhercke B., Ghailani D. et Spasova S. avec Pochet P. (dir.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse, Bruxelles, ETUI et OSE, 153-177.
- Corti F. et Crespy A. (2020) SURE: A quick fix to be welcomed, in search for long-term solutions, COVID Response Papers 2, Bruxelles, Foundation For European Progressive Studies (FEPS).
- Countouris N. et Jagodziński R. (dir.) (2020) Benchmarking Working Europe 2020, Covid-19 and the world of work: the impact of a pandemic, Bruxelles, ETUI.
- Cour des comptes européenne (2020) Avis n° 6/2020 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience (COM(2020) 408), JO C 350/1, 20 octobre 2020.
- Darvas Z. (2020) Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?, Blogpost, 23 juillet 2020. <https://www.bruegel.org/2020/07/having-the-cake-how-eu-recovery-fund/>
- de Ruijter A., Beetsma R., Burgoon B., Nicoli F. et Vandenbroucke F. (2020) EU solidarity and policy in fighting infectious diseases: state of play, obstacles, citizen preferences and ways forward, Research paper 2020-06, Research paper 2020-17, Research paper 2020-03, Amsterdam, Amsterdam Centre for European Studies, Amsterdam Law School, Amsterdam Centre for European Law and Governance. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3570550>
- Declercq A., de Stampa M., Geffen L., Heckman G., Hirdes J., Finne-Soveri H., Lum T., Millar N., Morris J. N., Onder G., Szczerbińska K., Topinkova E. et van Hout H. (2020) Why, in almost all countries, was residential care for older people so badly affected by Covid-19?, Working Paper Series, Opinion Paper 23, Bruxelles, OSE.
- EAPN (2020) The impact of Covid-19 on people experiencing poverty and vulnerability, Rebuilding Europe with a social heart, Brussels, European Anti-Poverty Network. https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/07/EAPN-EAPN_REPORT_IMPACT_COVID19-4554.pdf
- EIGE (2020) Intimate partner violence and witness intervention: what are the deciding factors? Vilnius, European Institute for Gender Equality. <https://eige.europa.eu/publications/intimate-partner-violence-and-witness-intervention-what-are-deciding-factors>
- Euractiv (2020) Council brokers historic stimulus pact as budget cuts, rule of law retreat plague deal, Euractiv, 21 juillet 2020. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/council-brokers-historic-stimulus-pact-as-budget-cuts-rule-of-law-retreat-plague-deal/>
- Eurofound (2020a) Covid-19: Policy responses across Europe, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Eurofound (2020b) Covid-19 Policy Watch, Loughlinstown, Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/data/Covid-19-eu-policywatch/database>
- Eurostat (2020) Quarterly national accounts : GDP and employment, 19 octobre 2020. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quarterly_national_accounts_-_GDP_and_employment
- Fana M., Torrejón Pérez S. et Fernández-Macías E. (2020) Employment impact of Covid-19 crisis : from short term effects to long terms prospects, Journal of Industrial and Business Economics, 47, 391–410. <https://doi.org/10.1007/s40812-020-00168-5>

- Fernandes S. et Vandenbroucke F. (2020) SURE: a welcome lynchpin for a European unemployment re-insurance, Policy Paper 251, Paris, Notre Europe, Institut Jacques Delors. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/04/PP251_SURE_Fernandes-Vandenbrouck_200417_EN.pdf
- Fossil Free Politics (2020) Polluters profiting from pandemic bailouts: how the fossil fuel industry is using the Covid-19 crisis to capture public funds and lock in dirty energy, Bruxelles, Fossil Free Politics. https://corporateeurope.org/sites/default/files/2020-10/FFP_Covid_report_v5-pages.pdf
- Frazer H. (2020) Covid-19: lessons from disadvantaged communities for EU social policy, Working Paper Series, Opinion Paper 24, Bruxelles, OSE. http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Frazer_2020_OpinionPaper24.pdf
- Guillén A.-M. et Petmesidou M. (2020) The need for a 'holistic' workplace health and wellbeing strategy: is the pandemic an opportune time for an EU breakthrough?, Working Paper Series, Opinion Paper 26, Bruxelles, OSE.
- Guy M. (2020) Can Covid-19 change the EU competition law framework in health?, Working Paper Series, Opinion Paper 25, Bruxelles, OSE.
- OIT (2020) Social protection response to the Covid-19 crisis, Genève, Organisation Internationale de Travail. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62>
- Inzitari M., Risco E., Cesari M., Buurman B. M., Kuluski K., Davey V., Bennett I., Varela J. et Prvu Bettger J. (2020) Nursing homes and long term care after Covid-19: a new era?, The Journal of nutrition, health & aging, 24 (6), 1-5.
- Maciej Kaczyński P. (2011) How to assess a rotating presidency of the Council under new Lisbon rules: the case of Hungary, Policy Brief 232/February 2011, Bruxelles, CEPS. <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=6946&pdf=Policy%20Brief%20No%20232%20Piotr%20on%20Hungarian%20Presidency.pdf>
- Merler S. (2020) Next Generation EU: how does it work and what does it mean for Europe?, Londres, Algebris. <https://www.algebris.com/policy-research-forum/next-generation-eu-how-does-it-work-and-what-does-it-mean-for-europe/>
- Müller T. et Schulten T. (2020a) Ensuring fair short-time work : a European overview, Policy Brief 7/2020, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/publications/policy-briefs/european-economic-employment-and-social-policy/ensuring-fair-short-time-work-a-european-overview>
- Müller T. et Schulten T. (2020b) Minimum-wage directive : yes, but..., EU Observer, 10 novembre 2020. <https://www.socialeurope.eu/minimum-wage-directive-yes-but>
- Ortiz I. (2020) Neglected, sacrificed: older persons during the Covid-19 pandemic, Social Europe, 5 octobre 2020. <https://www.socialeurope.eu/neglected-sacrificed-older-persons-during-the-Covid-19-pandemic>
- Palomino J. C., Rodríguez J. G. et Sebastián R. (2020) Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe, Working Paper 2020-13, Oxford, INET Oxford – University of Oxford.
- OMS (2020) Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors de la réunion d'information aux États membres sur la Covid-19, Discours, 9 juillet 2020, Organisation mondiale de la santé. <https://www.who.int/fr/director-general/speeches/detail/who-director-general-opening-remarks-at-the-member-state-briefing-on-the-Covid-19-pandemic-evaluation---9-july-2020>
- Parlement européen (2020a) What role for the European Semester in the recovery plan? Bruxelles. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA\(2020\)651377_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA(2020)651377_EN.pdf)

- Parlement européen (2020b) Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2020 sur l'emploi et les politiques sociales dans la zone euro en 2020, P9_TA-PROV(2020)0284. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0284_FR.pdf
- Parlement européen (2020c) Proposition de résolution commune sur la relance culturelle de l'Europe, 2020/2708(RSP), 14 septembre 2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2020-0246_FR.pdf
- Parlement européen, Conseil de l'Union européenne et Commission européenne (2017) Socle européen des droits sociaux, Göteborg, Commission européenne.
- PE et Conseil de l'UE (2004) Règlement (CE) 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166, 30 avril 2004, 1-42.
- PE et Conseil de l'UE (2019a) Directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, JO L 186, 11 juillet 2019.
- PE et Conseil de l'UE (2019b) 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, 12 juillet 2019.
- PE et Conseil de l'UE (2019c) Directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, JO L 151, 7 juin 2019, 70–115.
- PE et Conseil de l'UE (2019d) Directive (UE) 2019/130 du Parlement européen et du Conseil du 16 janvier 2019 portant modification de la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs concernant les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail, JO L 30, 31 janvier 2019, 112-120.
- Politico (2020) EU sets out plans for gender equality, Politico, 5 mars 2020. <https://www.politico.eu/article/vera-jourova-eu-sets-out-plans-for-gender-equality-pay-gap/>
- Rainone S. (2020) An overview of the 2020–2021 country-specific recommendations (CSRs) in the social field. The impact of Covid-19, Background analysis 2020.01, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/sites/default/files/2020-10/An%20overview%20of%20the%202020-2021%20country-specific%20recommendations%20%28CSRs%29%20in%20the%20social%20field-2020.pdf>
- Rhinard M. (2019) The crisisification of policymaking in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 57, 616–633. <https://doi.org/10.1111/jcms.12838>.
- Scandinavian trade unions (2020) EU minimum wage directive undercuts Scandinavian model, *EU Observer*, 23 novembre 2020. https://euobserver.com/opinion/150145?utm_source=euobs&utm_medium=email
- Schmid G. (2019) European unemployment insurance?, A more modest approach in the short term, more ambition in the long term, Opinion Paper 20, Bruxelles, OSE. http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Schmid_2019_OpinionPaper20.pdf
- Schout J., Wiersma J. et Nunes A. (2019) Ambitions and results: lessons from the Juncker Commission, Policy Brief, The Hague, Clingendael – the Netherlands Institute of International Relations. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-10/Policy_Brief_Ambitions_and_Results_Lessons_Juncker_Commission_October_2019.pdf
- Social Platform (2020a) Socialising the European Semester: analysis of the 2020 and 2021 cycles and recommendations for the future, Bruxelles. <https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2020/11/Social-Platform-2020-Semester-process-analysis-final-1.pdf>

- Social Platform (2020b) Building a social Europe for all with all: Social Platform views on the future European Pillar of Social Rights Action Plan, Bruxelles.
<https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2020/11/Social-Platform-report-on-the-European-Pillar-of-Social-Rights-Action-Plan-with-visuals-final.pdf>
- Spasova S. et Wilkens M. (2018) La situation sociale des travailleurs indépendants en Europe : questions liées au marché du travail et protection sociale, in Vanhercke B., Sabato S. et Ghailani D. (dir.), Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 103-120.
- Tholoniati L. (2020) Next Generation EU: un plan de relance européen ambitieux, Confrontations Europe, 129 (September-November), 16-17. http://confrontations.org/wp-content/uploads/2020/09/Confrontations-Revue-129-Impression_16-17-Tholoniati.pdf
- Van Lancker A., Aranguiz A. et Verschuere H. (2020) Expert study on a binding EU framework on adequate national minimum income schemes : making the case for an EU framework directive on minimum income, étude commandée par la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté (EPAN), Bruxelles, Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté (EAPN).
https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/10/EAPN-european-minimum-income-legal-opinion_October-2020-4723.pdf
- Vanhercke B. (2020) De la stratégie de Lisbonne au socle européen des droits sociaux : une route longue et sinueuse, in Vanhercke B., Ghailani D. et Spasova S. avec Pochet P. (dir.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse, Bruxelles, ETUI et OSE, 105-132.
- Vanhercke B., Spasova S., Ghailani D. et Pochet P. (2020) Conclusions : les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE, in Vanhercke B., Ghailani D. et Spasova S. avec Pochet P. (dir.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse, Bruxelles, ETUI et OSE, 197-218.
- Verschraegen G., Vanhercke B. et Verpoorten R. (2011) The European Social Fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms, *Journal of European Social Policy*, 21 (1), 55-72. doi:10.1177/0958928710385733
- Vogel L. (2018) Une hirondelle fera-t-elle le printemps? La politique européenne de santé au travail à la croisée des chemins, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.), Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 145-164.
- von der Leyen U. (2019) Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne. <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>
- White J. (2015) Emergency Europe, *Political Studies*, 63 (2), 300-318.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2019) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 149-174.

Tous les liens ont été vérifiés le 13 décembre 2020.