

## BLOG POST

# SOMMET SOCIAL DE PORTO : PASSER DES PRINCIPES À L'ACTION

03/05/2021 | SOFIA FERNANDES | KLERVI KERNEIS

*Par Sofia Fernandes, Chercheuse senior, emploi et affaires sociales, & Klervi Kerneis, Assistante de recherche, affaires sociales, à l'Institut Jacques Delors.*



Trois ans et demi après le Sommet de Göteborg, qui s'était soldé par la proclamation du socle européen des droits sociaux (SEDS)<sup>1</sup>, les chefs d'État et de gouvernement se réunissent à nouveau les 7 et 8 mai prochains à l'occasion du Sommet social de Porto. Celui-ci doit marquer un moment fort de la présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne (UE), qui a fait du renforcement du modèle social européen l'un de ses fers de lance. Le Sommet social aura pour but de donner une impulsion politique, à tous les niveaux (institutions européennes, États membres, partenaires sociaux et société civile), à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et plus particulièrement, d'entériner son plan d'action<sup>2</sup>, Prévue dans le programme stratégique 2019-2024 du Conseil européen ainsi que dans les orientations politiques d'Ursula von der Leyen, la feuille de route, qui traduit les 20 principes du socle en initiatives concrètes, a été dévoilée par la Commission européenne le 4 mars 2021 après une vaste consultation publique qui aura duré près d'un an et recueilli plus de 1000 contributions<sup>3</sup>.

Les graves retombées sociales de la pandémie, dont le pire reste peut-être à venir, auxquelles s'ajoute l'accélération des transitions verte et numérique engendrée par la crise et les plans de relance européen et nationaux, font de la mise en œuvre du SEDS une priorité absolue. À ce titre, le Sommet social de Porto doit être un moment charnière pour l'Europe sociale. Il est temps que les grandes déclarations pour plus de solidarité, d'inclusion et de justice sociale se muent en actes.

1. Socle européen des droits sociaux.

2. Programme de la Présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne.

3. Commission européenne (2021), Plan action sur le socle européen des droits sociaux, 4 mars.

## 1. Le chemin de Göteborg à Porto

En octobre 2014, lors de son premier discours au Parlement européen, le président élu de la Commission européenne Jean-Claude Juncker avait réclamé un triple A social pour l'UE, au même titre qu'un triple A économique ou financier. C'est la proclamation du SEDS en 2017 qui a alors affirmé l'ambition sociale de la présidence Juncker, cette dernière ayant su se saisir d'une telle dynamique pour concrétiser de surcroît quelques-uns des principes du SEDS. Elle a par exemple proposé une Directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, ainsi que deux initiatives visant à garantir des conditions de travail transparentes et prévisibles et un accès à la protection sociale pour tous les travailleurs, y compris indépendants. En outre, la Commission Juncker s'est attachée à « socialiser » le Semestre européen en y intégrant le tableau de bord social et en prenant en compte les principes du socle dans les recommandations par pays.

La Commission Juncker a cependant laissé le soin à son successeur d'adopter une feuille de route pour la mise en œuvre du socle, réclamée notamment par les syndicats européens. Dès son discours au Parlement européen en novembre 2019, la Présidente élue de la Commission européenne Ursula von der Leyen a hissé les questions sociales en haut de l'agenda européen, cette fois sous le prisme des transitions justes, pour garantir que les « transitions liées à la neutralité climatique, à la numérisation et au changement démographique soient justes et équitables sur le plan social »<sup>4</sup>.

Mais la pandémie de la COVID-19 est venue rebattre les cartes d'Ursula von der Leyen. Avant celle-ci, les planètes semblaient alignées dans l'UE. La croissance était en hausse depuis 2014, et la pauvreté en baisse depuis 2012. Le chômage, qui avait culminé à 11,4 % en 2013, avait reculé pour atteindre 6,7 % à la fin du mandat Juncker en 2019. Aujourd'hui, les indicateurs sont dans le rouge. En 2020, l'UE a enregistré une récession de 6,2 %, et le taux de chômage, en hausse<sup>5</sup>, risque de s'aggraver avec la fin des régimes de chômage partiel mis en place par les États. La COVID-19 a aussi augmenté la part de la population européenne menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale, de 4.8 points de pourcentage selon les estimations préliminaires de la Commission, ce qui s'est notamment traduit par une explosion du recours à l'aide alimentaire<sup>6</sup>. Et c'est sans compter des inégalités croissantes – en particulier entre les personnes plus qualifiées (à plus hauts revenus) et moins qualifiées (à bas revenus)<sup>7</sup>, et entre les jeunes et plus âgés<sup>8</sup> – ou encore le risque que « l'école à la maison » ne remette en cause l'égalité des chances. La pandémie aura aussi eu un impact exacerbé sur les femmes, qui sont non seulement en première ligne face à la maladie (dans ces professions « essentielles ») et face aux pertes d'emplois (dans les secteurs les plus touchés), et qui, parallèlement, ont dû prendre à leur charge la plus grande partie des tâches domestiques et de l'éducation des enfants pendant les confinements<sup>9</sup>.

4. Commission européenne (2020), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une Europe sociale forte pour des transitions justes*, 14 janvier, COM(2020) 14 final.

5. Eurostat, *Enquête sur les forces de travail dans l'UE, Chômage par sexe et âge, données mensuelles*.

6. Commission européenne (2020), *Rapport de prospective stratégique – Tracer la voie vers une Europe plus résiliente*, 9 septembre.

7. Darvas, Z. (2020), *COVID-19 has widened the income gap in Europe*, Bruegel, 3 décembre.

8. Grzegorzczak, M. et Wolff, G. B. (2020), *The scarring effect of COVID-19: youth unemployment in Europe*, 28 novembre.

9. Fernandes, S. et Kerneis, K. (2021), *Bearing the brunt: the impact of Covid-19 on women*, Social Europe, 22 avril.

Dans ce contexte, un engagement collectif à traduire les principes du SEDS en réalité dans le cadre du Sommet social de Porto est d'autant plus urgent que les conséquences sociales de la crise de la COVID-19 vont probablement s'accroître dans les mois à venir.

## 2. Une feuille de route pour la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux

Dévoilé le 4 mars dernier dans ce contexte particulier, le plan d'action de la Commission définit des actions concrètes visant à mettre en œuvre les vingt principes du Socle européen des droits sociaux. Il fixe trois objectifs pour l'UE en matière d'emploi, de compétences et de protection sociale à l'horizon 2030 : (i) au moins 78 % des personnes âgées de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi ; (ii) au moins 60 % des adultes devraient participer à des activités de formation chaque année ; (iii) le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait diminuer d'au moins 15 millions<sup>10</sup>.

Ce plan d'action est une avancée bienvenue, qui s'inscrit dans les nouvelles priorités de la Commission von der Leyen, alliant gestion de la crise de la COVID-19 et préparation de l'UE aux transitions en cours et à venir. Pour élaborer ce plan d'action, la Commission s'est appuyée sur l'ensemble des outils dont elle dispose pour agir dans le domaine de l'emploi et des politiques sociales, à savoir des actes législatifs et non-législatifs – nous en citons quelques exemples ci-dessous – mais aussi des instruments financiers, en mettant notamment à contribution des outils budgétaires comme la Facilité pour la reprise et la résilience, et de coordination, notamment grâce au tableau de bord social intégré au Semestre européen.

Sur le contenu, il faut d'abord se féliciter de l'attention portée aux publics plus à risque d'être affectés par la crise. Cela inclut les jeunes, les personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, les travailleurs peu qualifiés, à bas salaires et avec des contrats atypiques – notamment les travailleurs des plateformes – et les femmes.

Plus largement, le plan d'action a le mérite de ne pas opposer l'économie au social mais de chercher leur renforcement mutuel. Ainsi, sur le volet de l'emploi, le plan présente un ensemble d'initiatives visant à garantir une relance génératrice d'emplois de qualité. Après la mise en place en 2020 de SURE, qui soutient les régimes nationaux de chômage partiel pendant la crise, la Commission a proposé avec son plan d'action une recommandation pour un soutien actif à l'emploi (EASE) qui vise notamment à favoriser la création d'emplois et accompagner les transitions sur le marché du travail vers des secteurs porteurs comme l'écologie et le numérique. La Commission veut aussi dédier au moins 22 milliards d'euros de son cadre financier pour 2021-2027 et des ressources de son plan de relance pour soutenir l'emploi des jeunes, particulièrement exposés au chômage. On peut néanmoins regretter l'absence d'un objectif dédié à cette question, alors qu'un engagement de l'UE de réduire de moitié le taux de chômage de cette population aurait envoyé un signal fort à la jeunesse européenne en ces temps de crise et d'incertitude. La proposition à venir pour améliorer les conditions de travail des employés des plateformes est également opportune, ainsi que celles concernant la santé et sécurité au travail et celle encadrant les stages, car elles pourront aussi agir sur la qualité des emplois, plutôt que simplement sur leur quantité.

<sup>10</sup> Commission européenne (2021), [Plan action sur le socle européen des droits sociaux](#), 4 mars.

Le plan d'action prend toute l'ampleur du défi des compétences auquel fait face l'UE en proposant un ensemble d'initiatives pour faciliter les transitions professionnelles et encourager le développement des compétences liées aux transitions en cours. Cela inclut l'idée de mettre en place des comptes individuels de formation, afin que le droit à la formation des adultes devienne une réalité pour chaque Européen<sup>11</sup>.

En matière de protection sociale et d'inclusion, la garantie pour l'enfance et les propositions pour des salaires et revenus minimaux sont primordiales afin d'aider les foyers les plus pauvres. L'objectif de réduction de la pauvreté est bienvenu, mais mériterait certainement d'être plus ambitieux<sup>12</sup>, sachant que plus de 90 millions d'Européens étaient menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2019 – et que, comme déjà mentionné, la crise risque de gonfler ce chiffre. Cet objectif aurait de plus mérité d'être complété par l'ambition d'éradiquer le sans-abrisme dans l'UE, comme l'ont réclamé plus d'une centaine d'eurodéputés et de représentants de villes et d'ONG<sup>13</sup>, et d'éliminer la précarité énergétique<sup>14</sup>, en lien avec les objectifs de la transition verte. Enfin, le plan d'action met aussi en avant la création d'une « Union de l'égalité ». La Commission renouvelle ainsi son engagement à combattre toute forme de discrimination – sur la base du genre, de l'orientation sexuelle, de l'origine, d'un handicap ou de tout autre facteur – par exemple en proposant des stratégies en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ, des droits des personnes en situation de handicap ou de l'égalité hommes-femmes. Sur ce dernier volet, la Directive sur la transparence en matière de rémunérations, une fois adoptée, pourrait constituer un grand pas vers l'égalité salariale entre les hommes et les femmes dans l'UE.

Bien que les initiatives prévues dans le plan d'action aillent dans la bonne direction, certains acteurs, notamment la Confédération européenne des syndicats<sup>15</sup>, auraient souhaité une feuille de route plus ambitieuse avec davantage d'initiatives législatives – contraignantes pour les États – alors que la majorité des actions repose sur la coordination, le soutien et l'orientation des politiques nationales. On peut notamment regretter que la Commission n'ait pas inclus de proposition pour un mécanisme permanent de réassurance chômage, pourtant promis par Ursula von der Leyen<sup>16</sup>, à partir de l'expérience en cours de SURE<sup>17</sup>.

Aussi les compétences limitées de l'UE sur les questions sociales et les difficultés qu'elle rencontre pour faire adopter des propositions législatives dans ce domaine ont-elles certainement freiné l'élan de la Commission et l'ont menée à privilégier la faisabilité à l'ambition. Même s'il présente des limites, ce plan d'action est un premier jalon vers une Europe plus sociale. Ainsi, plutôt que de s'attarder sur ce qu'il manque dans ce plan d'action, la priorité doit aujourd'hui être de garantir un soutien élargi afin que les initiatives prévues voient bel et bien le jour.

11. Fernandes, S. et Kerneis, K. (2021), Vers un compte de formation individuel européen, Institut Jacques Delors, Décryptage n° 266, 30 avril.

12. Damon, J. (2021), Les sans-abris en Europe, l'Union contre le sans-abrisme, Institut Jacques Delors, à venir.

13. Euractiv (2021), *EU leaders urged to commit to ending homelessness by 2030 at Porto Social summit*, 26 avril.

14. Fernandes, S. et Pellerin-Carlin, T. (2019), *Rendre la transition énergétique européenne soutenable sur le plan social*, Institut Jacques Delors, Blog post, 20 mai.

15. Confédération européenne des syndicats (2021), *ETUC position on the Assessment of the Action Plan implementing the EPSR + Roadmap to the EU Social Summit in Porto*, 3 mars, p. 2.

16. Von der Leyen, U. (2019), *Une Union plus ambitieuse : mon programme pour l'Europe, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024*.

17. Vandenbroucke, F. et Fernandes, S. (2020), *SURE : un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne*, Institut Jacques Delors, Policy paper n° 251, avril.

### 3. Sommet social de Porto : impulsion politique, et après ?

À travers l'organisation du Sommet social de Porto, la présidence portugaise du Conseil de l'UE souhaite « susciter un dialogue politique au plus haut niveau sur la manière de redynamiser [le] modèle social européen et de façonner une vision pour 2030 »<sup>18</sup>. Mais au-delà d'une impulsion politique, le Sommet social doit permettre l'engagement non seulement des institutions européennes et des États membres, mais aussi des entreprises, des syndicats et de la société civile envers la mise en œuvre du SEDS. Concrètement, il faudra s'assurer que les ambitions et le volontarisme dont, il faut espérer, les États feront preuve à l'occasion du Sommet soient tout autant au rendez-vous lorsque la Commission mettra sur la table les initiatives du plan d'action. Le Parlement européen, qui s'est imposé au fil des années comme un législateur exigeant pour l'Europe sociale, devra mettre tout son poids dans la balance institutionnelle et tenir le cap pour que l'UE passe des ambitions à l'action sur les questions sociales.

Pour autant, si la bonne et effective application du plan d'action est une condition nécessaire au renforcement du visage social de l'UE, elle est loin d'être suffisante.

Pour que l'UE ne soit pas, comme le souhaitait Jacques Delors, « qu'un marché, une zone de libre-échange sans âme, sans conscience, sans volonté politique, sans dimension sociale »<sup>19</sup>, les préoccupations sociales doivent être transversales et traduites de façon cohérente dans l'ensemble des initiatives de l'UE – en phase avec la clause sociale horizontale introduite dans le traité de Lisbonne<sup>20</sup>. Pour que l'UE remplisse ce nouveau contrat social, il faudra par exemple que sa politique industrielle soit un catalyseur pour la création d'emplois durables et de qualité, ainsi que pour le renforcement du dialogue social au sein des entreprises, des secteurs et au niveau interprofessionnel. L'UE devra aussi s'assurer que les accords commerciaux internationaux qu'elle conclut s'accompagnent d'un renforcement des droits des travailleurs et de l'amélioration des conditions de vie des individus, non seulement en son sein mais également dans les pays tiers. Dans une même exigence de cohérence, l'UE devra mettre objectifs sociaux et objectifs économiques et budgétaires sur un pied d'égalité dans le cadre du Semestre européen.

La quête de justice sociale en Europe se décidera aussi sur le terrain de la fiscalité, resté le parent pauvre de la construction européenne. Dépasser l'unanimité requise sur les questions fiscales au niveau européen apparaît en premier lieu comme un impératif pour garantir des fiscalités plus justes. En outre, les plans de Joe Biden pour une meilleure taxation des multinationales (y compris des « Gafam ») pourraient aboutir à une réforme fiscale internationale de premier ordre pour laquelle l'UE et plusieurs de ses États se mobilisent depuis des années au sein de l'OCDE. Ces avancées sont des enjeux majeurs pour répondre aux attentes des citoyens pour plus de justice fiscale, et avec elle, plus de justice sociale.

---

18. Programme de la Présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne.

19. Toute l'Europe (2013), *Biographie : Jacques Delors*, 15 septembre.

20. Selon laquelle « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation et de formation » (art. 9 TFUE).

Mais, seules, les mesures européennes ne suffiront pas. L'action engagée par chaque État au niveau national sera cruciale. La concrétisation des principes du socle repose avant tout sur l'action nationale, dans la mesure où ce sont les gouvernements nationaux qui ont la compétence première pour agir en matière d'égalité des chances, d'accès à l'emploi, de conditions de travail équitables et de protection et d'inclusion sociales. À court terme, les États membres devront garantir la prise en considération des vingt principes du SEDS dans la mise en œuvre de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience consécutifs à la COVID-19. Cette place prépondérante et incontournable des États est aussi à souligner pour rassurer ceux parmi les Vingt-Sept, avant tout d'Europe du Nord, hostiles à une immixtion trop européenne dans un domaine social jugé d'abord de compétence nationale.

Les entreprises européennes ont elles aussi un rôle de taille à jouer pour mener à bien ce projet. Elles doivent aujourd'hui réformer en profondeur leur modèle économique et leur processus de décision pour mettre les considérations sociales, économiques et environnementales sur un pied d'égalité. Pour cela, il faudra notamment renforcer de façon significative le rôle du dialogue social, et faire de l'économie sociale et solidaire un modèle à part entière pour l'économie européenne.

En outre, le Sommet social de Porto aura lieu à la veille du lancement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Cette dernière s'est donné la mission de porter haut les aspirations des citoyens pour façonner l'Europe de demain. À ce titre, les Européens attendent légitimement que le projet européen contribue à l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail – comme le prévoyait déjà le Traité de Rome en 1957. En effet, selon une enquête Eurobaromètre récente, presque neuf Européens sur dix déclarent qu'une Europe sociale est importante pour eux personnellement et plus de six sur dix pensent qu'il y aura en 2030 une Europe plus sociale<sup>21</sup>. Pour être à la hauteur de ces attentes, les Vingt-Sept doivent donc s'assurer que la déclaration de Porto soit au cœur de cette Conférence.

Enfin, si les dirigeants européens veulent faire preuve du sérieux de leur engagement, ils ne devraient pas conclure le Sommet de Porto sans se fixer un nouveau rendez-vous pour un premier bilan de la mise en œuvre du plan d'action du SEDS. Vers un nouveau Sommet de Göteborg, dans deux ans, sous présidence suédoise du Conseil de l'UE (premier semestre 2023) ?

---

<sup>21</sup>. Commission européenne (2021), [Eurobaromètre spécial 509 sur les questions sociales](#), mars.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors