

# **Synthèse de l'étude TransSOL 1: Faits et analyse sur la solidarité en Europe**

*Le contexte juridique, politique et socio-économique de la solidarité transnationale (WP1)*

---

## **Synthèse**

La solidarité est un principe constitutionnel commun aux huit pays examinés dans le cadre du projet TransSOL. Cela signifie que, dans tous ces pays, la solidarité est une source légitime du droit et des politiques nationales, et qu'elle devrait donc orienter les choix des autorités publiques et des responsables politiques à tous les niveaux du gouvernement. De plus, les tribunaux, notamment les cours constitutionnelles, les cours suprêmes et la Cour de justice de l'Union européenne, peuvent légitimement avoir recours au principe de solidarité pour apprécier la constitutionnalité dans le cadre des affaires portées à leur attention et sont amenés à déterminer le caractère raisonnable des dérogations aux mesures d'application de la solidarité.

Cependant, dans les trois domaines examinés dans le cadre du projet TransSOL, les mesures de solidarité se sont affaiblies depuis la crise. Des arguments liés aux impératifs du marché ont été employés pour affaiblir les protections contre le chômage, la sécurisation a servi à limiter la solidarité en rapport avec les enjeux de l'immigration et la diminution des prestations sociales a réduit la solidarité à l'égard des personnes handicapées. Ces situations se sont produites en dépit de la présence de droits profondément ancrés dans la législation, notamment dans le cas de la solidarité à l'égard des personnes handicapées.

Les tentatives de l'UE visant à élaborer des politiques permettant de surmonter les difficultés liées à ces crises ne se sont pas montrées à la hauteur des attentes publiques

et les gouvernements nationaux ont manifesté une certaine réticence à l'égard de ces politiques. Cette réticence peut non seulement découler d'intérêts nationaux, mais également des défis liés à la nature même de l'UE, qui l'empêchent de prendre des mesures plus efficaces pour améliorer la solidarité. Dans ces deux domaines, l'effet de la crise perturbe l'équilibre depuis un certain temps, ce qui offre à l'UE la possibilité d'assumer un rôle plus important pour promouvoir la coopération et la solidarité entre les États membres.

## **Recommandations en matière de politiques européennes**

Les institutions européennes, notamment la Commission et le Parlement, devraient identifier des opportunités d'harmonisation des politiques européennes de solidarité dans les domaines relevant de leur compétence et, dans les autres domaines, travailler avec les États membres pour réduire les difficultés rencontrées par les citoyens.

### **Droits des personnes handicapées**

Les institutions et les États membres devraient identifier des moyens de renforcer la solidarité envers les personnes atteintes d'un handicap au niveau de l'UE, en harmonie conformément à la Convention de l'ONU de 2006 relative aux droits des personnes handicapées. Ils pourraient par exemple promouvoir une mise en œuvre complète de la « directive d'égalité de traitement en ma-

tière d'emploi », notamment avec des orientations sur les « handicaps », les « accommodements raisonnables », ainsi qu'en œuvrant pour assurer l'adoption de la directive d'égalité de traitement en matière d'emploi proposée en 2008.

### **Chômage**

Les institutions et les États membres devraient s'assurer que les protections contre le chômage soient renforcées en conformité avec les obligations liées aux droits de l'homme et avec la Charte sociale européenne. Ils pourraient notamment harmoniser les régimes nationaux de prestations de chômage pour améliorer les droits et les services des États membres fournissant une moindre protection.

### **Immigration et asile**

Les institutions devraient prendre des mesures pour s'assurer que les règles et les politiques relatives à l'asile et aux conditions d'accueil soient harmonisées dans toute l'UE. Elles devraient également soutenir la solidarité entre les États membres en rapport avec les demandeurs d'asile par le biais de l'article 80 du TFUE.

### **Société civile**

Les organisations de la société civile (OSC) ne saisissent pas souvent les tribunaux, privilégiant d'autres modes d'action pour la protection des mesures de solidarité. Les OSC devraient tirer plus pleinement parti des principes constitutionnels et juridiques à leur disposition pour protéger les mécanismes de solidarité dans le cadre du système judiciaire.

## **Conclusions de l'étude**

La solidarité, de façon expresse ou tacite, est un principe constitutionnel de tous les pays examinés dans le cadre du projet TransSOL (Danemark, France, Allemagne, Grèce, Italie,

Pologne, Suisse et Royaume-Uni) et de l'UE en général, ce qui entraîne plusieurs conséquences sur les plans juridique et politique : dans tous ces pays, la solidarité est une source légitime du droit et des politiques nationales, et elle devrait donc orienter les choix des autorités publiques et des responsables politiques à tous les niveaux du gouvernement. De plus, les tribunaux, notamment les cours constitutionnelles, les cours suprêmes et la Cour de justice de l'Union européenne, peuvent légitimement avoir recours au principe de solidarité pour apprécier la constitutionnalité dans le cadre des affaires portées à leur attention et sont amenés à déterminer le caractère raisonnable des dérogations éventuelles aux mesures d'application de la solidarité. Au niveau constitutionnel, la solidarité peut se décliner en trois dimensions différentes :

- la dimension verticale, qui relie le citoyen à l'État et assure la correspondance entre les droits et les devoirs définissant la communauté politique, que le citoyen ait recours au soutien de l'État, par exemple en matière de prestations sociales, ou qu'il soit lui aussi tenu de faire sa part dans la communauté ;
- la dimension horizontale, dans le cadre des relations ouvertes entre les citoyens qui reconnaissent la dignité humaine de leurs concitoyens, notamment en soutenant et en participant à des organisations bénévoles, ou en bénéficiant d'avantages fiscaux lorsqu'ils font des dons à des organismes de bienfaisance ; etc.
- la dimension territoriale, dans les états décentralisés, pour permettre aux entités sous-nationales de transcender une compréhension étroite de la communauté politique afin de collaborer pour le bien commun de toute la communauté nationale.

*Mutatis mutandis*, la solidarité adopte les dimensions verticale et horizontale déjà présentes dans la législation européenne (et

incarnées dans les traités), avec toutefois une mise en œuvre problématique au sein du cadre législatif et politique en place, notamment dans les domaines du chômage, de l'immigration et de l'asile.

En dépit de cette protection légale et des différences existant entre les huit pays examinés, pendant la crise et par la suite, une diminution de la solidarité a été constatée dans tous ces pays. Les impératifs du marché ont servi à justifier une moindre solidarité envers les personnes sans emploi, des mesures de sécurité dans le domaine de l'immigration et des réformes sociales défavorables aux personnes handicapées.

La solidarité dans les domaines du chômage, de l'immigration et du handicap, n'est pas toujours liée à des principes constitutionnels explicites des huit pays en question, mais découle souvent de principes de solidarité de nature expresse ou tacite. Dans ces trois domaines, les niveaux de protection ont été affectés dans les huit pays depuis le début de la crise. Cet impact a eu lieu que le pays ait été affecté par la crise ou non.

### **Chômage**

La crise économique mondiale de 2008 a affecté les taux de chômage de façons très différentes dans les pays faisant l'objet du projet TransSOL. Si certains pays ont été gravement frappés par la crise économique et financière, notamment en Europe du Sud, l'impact subi par le Danemark, l'Allemagne, la Suisse et, en partie, la Pologne, s'est avéré plus modéré. Cependant, dans le domaine du chômage, la réaction politique et législative affiche des tendances différenciées qui ne correspondent pas forcément à l'impact relatif de la crise.

En Italie comme en Grèce, où la crise a donné lieu à une augmentation considérable du chômage, les réformes ont été sévères et structurelles, avec notamment des modifica-

tions radicales des lois applicables au marché du travail. Dans ces deux pays, les protections contre le licenciement ont été réduites et des mesures favorisant la flexibilité du marché du travail ont été mises en place. En Italie, les allocations chômage ont augmenté pour gérer les périodes d'inactivité entre des emplois précaires.

En France et au Royaume-Uni, où les effets de la crise ont été plus légers, les réformes, bien que structurelles, ont été plus modérées qu'en Italie et en Grèce. En France, elles ont permis aux employeurs de bénéficier de coûts réduits pour les heures supplémentaires et de licencier leurs salariés avec plus de facilité pour des raisons économiques. Au Royaume-Uni, elles ont pris la forme de sanctions plus rigoureuses imposées aux demandeurs d'emploi qui n'acceptaient pas des emplois offerts ou refusaient des placements volontaires tout en recevant les allocations accordées aux demandeurs d'emploi. En Pologne, où la crise a eu un impact limité, les réformes structurelles entreprises ont été mineures et se sont inscrites dans la libéralisation du marché du travail.

D'un autre côté, le Danemark, l'Allemagne et la Suisse ont seulement mis en œuvre des mesures mineures et temporaires. L'Allemagne, par exemple, a réagi en renforçant les mesures de stimulus économique et en continuant à limiter les droits existants dans le cadre du régime « Hartz IV » pour les emplois mal payés, et ce malgré le faible impact de la crise. En parallèle, la Suisse et le Danemark ont poursuivi les réformes déjà en cours sur leur marché du travail.

### **Immigration**

La crise économique a été suivie d'une crise des « réfugiés » ayant tout particulièrement affecté les pays méditerranéens, notamment l'Italie et la Grèce. Les lois d'immigration et d'asile ont été généralement amendées dans tous les pays examinés par le projet TransSOL

et des mesures plus restrictives y ont été adoptées, sauf en Pologne et en Grèce. Ces décisions ont été prises que les pays aient été touchés par la crise de l'immigration ou non, ce qui témoigne d'une instrumentalisation politique de ces enjeux et de l'importance accrue accordée aux déclarations populistes.

Le Danemark et la Suisse, par exemple, ont resserré leurs régimes d'immigration pendant la période de la crise, alors que ces pays ne rencontraient aucune difficulté économique majeure liée à une entrée en masse d'immigrants. En revanche, la Pologne, qui n'a pas connu d'arrivée de nombreux immigrants, a assoupli ses lois sur l'immigration, essentiellement pour se conformer aux normes de l'UE.

Les pays les plus affectés par le mouvement des réfugiés, à savoir l'Italie, la Grèce et l'Allemagne, ont réagi différemment. L'Allemagne a grandement renforcé ses règles sur l'asile et ses mesures de solidarité envers les demandeurs d'asile après l'arrivée d'un grand nombre de demandeurs d'asile, tandis que les réformes italiennes ont avant tout visé les sans-papiers et les immigrants criminels. La Grèce, quant à elle, a libéralisé certains aspects de ses lois sur l'immigration qui étaient auparavant restrictifs.

### **Personnes handicapées**

En Allemagne, en France, en Italie, au Danemark et en Grèce, aucune réforme significative n'a vu le jour pour les personnes handicapées à l'issue de la crise. Au Royaume-Uni, en Suisse et en Pologne, les réformes entreprises ont changé les mécanismes sans transformer leurs principes. Ces décisions ont des conséquences sur les personnes handicapées, qui sont touchées par les enjeux de l'intersectionnalité et les problèmes de discrimination sous toutes ses formes. L'intersection entre le handicap et, par exemple, le chômage, le sexe, la race, la classe et ainsi de suite, donne lieu à des positions

désavantageuses susceptibles de s'aggraver. C'est la raison pour laquelle les mesures d'austérité ont souvent un impact plus fort sur les personnes handicapées. Le lancement dans certains pays d'un système de vérification des ressources pour les services et les prestations, ainsi que les réformes du système d'aide sociale, ont généralement accru la vulnérabilité des personnes handicapées. Cela a notamment été le cas lors des premières années de la crise, même dans des pays peu affectés sur le plan économique, tels que le Danemark, la Suisse et la Pologne.

### **Une solution européenne?**

Bien que les efforts visant à renforcer la solidarité en Europe soient menacés, la résolution d'un certain nombre d'enjeux pourrait non seulement consolider les dimensions horizontale et verticale de la solidarité européenne, mais aussi renforcer la solidarité en général en Europe.

La dimension horizontale de la solidarité européenne fait face à une grave menace, tout d'abord à cause de la crise économique, mais aussi en raison de l'augmentation des flux migratoires et de l'inaptitude des dirigeants européens à convenir d'une politique d'asile fondée sur le partage de la charge, qui aurait témoigné de la solidarité interétatique. Plus récemment encore, le vote en faveur du Brexit a porté un autre coup à la solidarité européenne horizontale. En général, sur le plan horizontal, la crise a aggravé la perception publique de l'inégalité entre les États membres en rapport avec les avantages du processus d'intégration européenne : certains pays semblent mieux à même que d'autres de saisir les opportunités offertes par le marché unique.

Lorsqu'il s'agit de questions d'asile et d'immigration, la Commission européenne a adopté une approche timorée en proposant des mécanismes conçus pour fonctionner principalement dans des situations d'urgence,

et n'a pas été capable d'appliquer structurellement la solidarité à la législation européenne régissant les questions d'asile. Au cours du printemps 2017, la Commission a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne pour des manquements à leurs obligations en vertu des décisions du Conseil de 2015 relatives à l'afflux massif de demandeurs d'asile fuyant le conflit syrien.

Dans les domaines de l'emploi et du handicap, qui sont intimement liés, la crise économique a substantiellement détérioré les conditions de vie, soulevant de vives inquiétudes et une grande méfiance à l'égard du processus européen d'intégration, et renforçant ainsi les sentiments populistes et nationalistes. L'intervention de l'UE a également joué un rôle crucial pour favoriser une compréhension sociale du handicap au-delà de la perspective médicale et la solidarité *vis-à-vis* des personnes handicapées a été réalisée par l'adoption d'un cadre politique progressif, fondé sur les droits de l'homme et doté d'une stratégie transversale et durable accompagnée de mesures de suivi de sa mise en œuvre.

La dimension verticale de la solidarité européenne a également dû relever certains défis. L'un de ces principaux défis est lié à l'incohérence entre, d'une part, les points communs sur lesquels se fonde le marché unique et l'union monétaire, et, d'autre part, la différence entre chaque pays des dispositions sociales permettant habituellement

d'accompagner le développement d'une économie de marché sur le plan de la sécurité et de l'aide sociale. Il est donc toujours exact de considérer le système européen comme un mélange de systèmes sociaux « séparés » que l'UE contraint ou tente parfois de combiner par le biais de méthodes de coordination politique qui, si elles sont efficaces, ne sont pas suffisantes.

Dans le domaine de l'immigration et de l'asile, la distribution inégale des charges a gravement porté atteinte au système d'accueil des États soumis à des pressions accrues, ce qui signale l'incapacité de l'UE et de ses États membres de respecter le principe de solidarité et les droits fondamentaux des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Quant à l'emploi, le 16 novembre 2016, dans le cadre de sa communication de 2017 pour l'examen annuel de la croissance, la Commission, constatant que l'économie de l'Union européenne commençait à récupérer progressivement, a présenté les principales caractéristiques de son programme pour l'emploi et la croissance. La Commission a affirmé que les performances économiques, les conditions sociales et la mise en œuvre des réformes sont inégales dans l'UE. De nombreuses économies font toujours face aux grandes difficultés posées par des taux élevés de chômage à long terme parmi les jeunes, avec un afflux sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile, qui représente un phénomène nouveau et significatif dans certains États membres.

## Annexe : aperçu de la situation juridique par pays

### Danemark

Le principe de solidarité se fonde sur la constitution danoise de 1849 (Grundloven), qui prévoit une aide publique aux démunis. Au fil des années, la solidarité, qui est un principe fondamental de la société danoise, a facilité la mise en place d'un système efficace d'aide sociale fondé sur l'accès universel aux services publics. Le Danemark, tout comme d'autres pays scandinaves, a une tradition d'État-providence social-démocratique universel où l'État-providence et la communauté sont étroitement liés. La confiance générale dans les institutions, l'éthique professionnelle danoise, l'esprit de bénévolat et les hauts taux d'imposition favorisent le maintien de l'État-providence et sa relative stabilité au fil du temps. Le Danemark s'est toutefois écarté de ce modèle scandinave en élaborant le modèle de flexicurité, qui est associé à un système de droits d'accès aux prestations sociales. Ce développement a préparé le terrain à une approche davantage basée sur l'initiative, la responsabilité et le mérite individuel. Le modèle de flexicurité, qui combine des éléments néolibéraux et communautariens, a permis au gouvernement danois d'insister sur un principe plus exclusif limitant les services dans le temps, par exemple pour les personnes au chômage et les immigrants. Il est donc possible d'observer une transformation lente, mais régulière, au sein du système danois, qui passe d'un modèle universel et inclusif offrant une grande protection à un modèle libéral de subsidiarité dépendant de plus en plus de la dynamique du marché et répondant uniquement aux besoins élémentaires de ses citoyens.

### France

S'appuyant sur une tradition conjuguant solidarité à subsidiarité, la législation française comporte les facettes publique et privée de la solidarité. Dans le droit public, la solidarité existe notamment pour les questions de famille, les membres d'une famille étant dans l'obligation de se soutenir mutuellement, et dans des domaines tels que le droit civil où, par exemple, les débiteurs peuvent conclure une relation de solidarité avec leurs créanciers. Dans le droit public, la solidarité est perçue comme une obligation d'entraide qui prend généralement la forme d'une solidarité nationale. Une caractéristique particulière du républicanisme français est le lien étroit unissant la solidarité à la nation. Dans la mentalité française, la tolérance et le respect sont plus importants pour une coexistence paisible que la présence de « valeurs communes » ou que la création d'un « projet commun ». La coexistence entre individus est le premier enjeu de la vie communautaire. Cela signifie que la solidarité nationale est une garantie d'assistance entre les membres d'une même communauté. Ce lien étroit entre la solidarité et la nation peut donner lieu à un impôt de solidarité exceptionnel destiné à aider l'État en situation de crise, ce qui a par exemple été le cas avec l'impôt de solidarité nationale de 1945. Il peut également servir à financer un secteur économique particulièrement affecté par un revers économique, comme pour l'impôt sécheresse de 1976, voire même pour soutenir un système social en faillite pour venir en aide à une catégorie spécifique de la population, comme c'est le cas lors d'une journée de solidarité. Ce dernier a été institué par la loi du 30 juin 2004 (art. 2) et par la nouvelle loi Travail 2016, désignant un jour de travail supplémentaire (sept heures) de solidarité entre salariés sans rémunération supplémentaire. Le Conseil constitutionnel français a évoqué la notion de solidarité à de nombreuses reprises. Dans sa jurisprudence, le terme de solidarité a une pluralité de sens et est lié aux expressions « mécanisme de solidarité », « principe de solidarité », « exigence de solidarité » et « objectif de solidarité », qui sont parfois utilisées conjointement dans une même décision. Sous un régime de plus en plus libéralisant et malgré la croissance du néolibéralisme, la solidarité française a su résister aux intempéries, se manifestant à travers des normes juridiques, politique et sociales concrètes qui poussent l'État à agir et encouragent les citoyens à s'engager en faveur de la solidarité.



## **Allemagne**

Bien que la solidarité ne soit pas expressément mentionnée dans le droit allemand fondamental (constitution), le Tribunal constitutionnel fédéral et les experts juridiques la considèrent comme un principe constitutionnel tacite. En revanche, la constitution allemande codifie explicitement le principe de l'État-providence (art. 20, para. 1 et 28 para. GG), garantissant un niveau minimal d'aide sociale et un minimum universel de subsistance, défini comme accordant à chaque citoyen le droit d'avoir le minimum matériel requis pour satisfaire ses besoins de base quotidiens (Heun 2011 : 200). Ce principe a été réitéré par le Tribunal constitutionnel fédéral, par exemple récemment dans le cadre d'un verdict largement médiatisé sur l'octroi minimale de prestations sociales « Hartz IV » (BVerfG, jugement du Premier sénat du 9 fév. 2010 – 1 BvL 1/09 – « Jugement Hartz IV ») et d'un verdict sur l'octroi de prestations sociales aux demandeurs d'asile (BVerfG, jugement du Premier sénat du 18 juillet 2012 – 1 BvL 10/10). En outre, la constitution comporte le principe de fédéralisme (art. 20 para. 1, art. 30 et art. 79 para. 3 GG). Cela signifie que l'Allemagne est un État fédéral dont les pouvoirs sont divisés et partagés entre l'État central et les 16 États fédéraux. Il est intéressant de remarquer que la situation est plus complexe dans les constitutions des États fédéraux qu'au niveau national. De même que pour le droit allemand fondamental, les constitutions des anciens États fédéraux de l'Allemagne de l'Ouest ne font pas mention expresse de la solidarité. En revanche, la solidarité est directement évoquée ou traitée en tant que principe de base de l'action de l'État dans les préambules constitutionnels des nouveaux États fédéraux de l'Allemagne de l'Est, parfois sous la forme d'attentes abstraites, et parfois sous la forme d'obligations concrètes imposées à l'État fédéral concerné (Piazolo 2004 : 170 à 172). En dépit de sa présence peu marquée dans la constitution et la législation, la solidarité est bien enracinée dans la société allemande. L'État-providence allemand est un pilier de la solidarité. Il fournit aux démunis un large éventail de services et d'avantages sociaux, mais se fonde sur les cotisations antérieures et le statut professionnel. Cela signifie que, si les personnes participant aux régimes d'assurance sociale sont bien protégées, celles qui n'y sont pas inscrites reçoivent un niveau minimal d'aide sociale. Bien que la famille ne soit pas aussi prépondérante que dans les pays méditerranéens, elle joue toujours un rôle important au sein du système social allemand, car certaines prestations sociales sont destinées à soutenir les familles et d'autres sont accompagnées de dispositifs de vérification des ressources fondés sur le revenu de la famille.

## **Grèce**

La solidarité est entérinée dans la constitution grecque. Le principe de solidarité est notamment évoqué dans l'article 25, paragraphe 4, qui déclare que chaque citoyen adulte a le droit de participer à la vie sociale, économique et politique du pays. L'État et tous ses agents sont tenus d'assurer le respect des droits et des libertés de chaque personne. L'État peut également demander à tous les citoyens de « remplir l'obligation de solidarité sociale et nationale ». En termes plus concrets, le principe de solidarité est traditionnellement lié à l'État-providence grec (garanti par l'article 25 susmentionné de la constitution) et particulièrement au régime de retraite publique. Cependant, depuis 2010, la Grèce subit une crise économique, sociale et politique sans précédent qui a profondément affecté les conditions de vie de la majorité de ses habitants, ainsi que le fonctionnement de tout l'appareil institutionnel. La grave récession et les politiques sévères d'austérité mises en œuvre durant cette période ont influencé tous les aspects de la vie sociale, car de grandes parties de la population ont essuyé de grandes pertes de revenus et les jeunes Grecs se retrouvent face à des crises du chômage, de la pauvreté, de l'insécurité, de la peur, de la colère et du pessimisme envers l'avenir. Lors des premières années de la crise, les tribunaux nationaux ont généralement manifesté une attitude ambivalente à l'égard de la protection de la solidarité, de la dignité humaine et de la décence des conditions de vie par les réformes mises en œuvre dans le cadre des efforts de redressement fiscal de l'État. Avec les années, les autorités judiciaires ont toutefois modifié leur point de vue et la Cour des comptes européenne a estimé que, bien que la Convention européenne des

droits de l'homme et la constitution grecque ne protègent pas le droit à une pension d'un montant déterminé, et bien qu'elle ait accepté que, lors d'une situation économique grave, le législateur pourrait adopter des mesures restrictives pour limiter les dépenses publiques, il est nécessaire d'assurer le respect des exigences des articles 2 et 4(5) de la constitution grecque pour préserver des conditions de vie adéquates, spécialement pour les personnes vulnérables. De ce fait, la Cour des comptes européenne a déterminé que, compte tenu de l'effet « cumulatif » des diverses mesures prises, notamment avec la détérioration des conditions de vie et les réductions déjà effectuées dans les caisses de retraite et autres prestations sociales, la réduction des caisses de retraite avait été inconstitutionnelle. Le cas de la Grèce était l'idée selon laquelle il existe un lien entre l'austérité et l'érosion de la solidarité institutionnelle sur lequel reposent un grand nombre de dispositions datant de l'après-guerre, dispositions ayant créé l'État-providence et l'économie modernes de la Grèce. Les effets de ce lien ont été particulièrement défavorables pour les groupes vulnérables, ce qui a sapé des valeurs telles que la justice sociale, l'équité et les fondements moraux des politiques publiques. De plus, la solidarité en tant que fondement normatif de l'État-providence grec a été mise en danger par les points de vue ambivalents des autorités judiciaires sur la réduction des caisses de retraite et des prestations sociales dans le climat d'austérité en vigueur. Cependant, suite à l'échec de l'État pour ce qui est de fournir aux citoyens dans le besoin des politiques et des services sociaux adéquats, certains éléments témoignent de la présence accrue d'une économie de la solidarité et de la possibilité de changements sociaux propices à la création de modèles de croissance plus humains.

### **Italie**

Le système juridique italien repose sur quelques principes fondamentaux parmi lesquels la solidarité joue un rôle important (art. 2). Au cours des deux dernières décennies, l'Italie a subi des changements structurels profonds qui ont radicalement transformé son système social, politique, économique et juridique. Bien qu'elle ait mis en évidence certaines faiblesses des systèmes socio-économique et juridique, la crise a donné un élan à la mise en œuvre de plusieurs réformes. Suite à l'augmentation des pressions fiscales et à l'apparition de nouveaux besoins liés à la crise, notamment en rapport avec le vieillissement de la population et l'afflux considérable d'immigrants économiques et de demandeurs d'asile, des changements juridiques et politiques importants ont eu lieu. Ces changements ont exercé un impact direct sur la transformation du système d'aide sociale. Il est curieux de constater, au sein du système juridique italien et à la lumière de ses aspects socioculturels, un écart entre, d'une part, une présence marquée de la solidarité dans la constitution, une législation diverse qui tient systématiquement compte de ce principe et de très nombreuses affaires de solidarité traitées par les tribunaux, et, d'autre part, un dispositif d'aide sociale déséquilibré qui combine une approche universaliste de l'éducation et de la santé à une approche « corporatiste » traditionnelle des mesures pour la retraite et le chômage, ainsi qu'à une approche familiale des soins sociaux. Les récentes transformations des besoins sociaux, de l'économie et du processus politique révèlent que la solidarité « à l'italienne » fournit des solutions fondées sur des principes dépassés par la réalité (par exemple la structure de la famille). La crise a soumis la solidarité italienne à l'une des plus rudes épreuves qu'elle ait jamais affrontées. Elle a profondément déstabilisé un État-providence qui était déjà déséquilibré et a érodé certains éléments de sa solidarité et de ses piliers altruistes dans les domaines socioculturel et juridique. Dans ce contexte de crise, les responsables politiques ont été tentés d'adopter des mesures parfois incohérentes avec le principe de solidarité. De ce fait, les tribunaux, et notamment le Tribunal constitutionnel, ont endossé le rôle de deuxième acteur de poids pour protéger et faire respecter la solidarité en tant que source de législation. Les lois et les politiques issues de la crise ont donné lieu à un grand nombre d'actions en justice, et de nombreuses mesures d'austérité ont été contestées auprès des tribunaux, au nom de la solidarité, des droits fondamentaux et de l'égalité. Dans un pays où la solidarité est expressément mentionnée dans la



constitution, le Tribunal constitutionnel déclare qu'il s'agit d'un « principe constitutionnel » légitime et, de ce fait, au cours des dix dernières années, il a constamment fait mention de la solidarité, et ce souvent en rapport avec la dignité humaine, l'égalité, le travail et la subsidiarité, pour définir le périmètre inviolable d'une société dont les droits et devoirs émanent de la même source, à savoir la valeur du partage des privilèges et des responsabilités.

### **Pologne**

Le principe de solidarité apparaît expressément dans le préambule de la constitution polonaise seulement et il est moins évoqué par le Tribunal constitutionnel que d'autres valeurs. Le sens de la « solidarité » en Pologne est cependant fermement ancré dans le contexte socioculturel et dans l'héritage du mouvement Solidarité de l'époque communiste. De plus, il est partiellement mentionné dans l'article 20 comme étant l'un des éléments caractéristiques de l'économie de marché social : l'économie de marché social est la base du système économique en Pologne, qui se fonde sur la liberté de l'activité économique, la propriété privée, la solidarité, le dialogue et la coopération entre partenaires sociaux. Dans l'art. 20 de la constitution, la « solidarité » est toutefois interprétée de façon restreinte car elle est essentiellement rattachée aux partenaires sociaux, c'est-à-dire aux syndicats, aux associations d'employeurs et aux autorités de l'État lorsque ce dernier est employeur. Cependant, la solidarité fait partie d'autres principes fondamentaux du système polonais, tels que le dialogue social, le bien commun ou la justice sociale. Le Tribunal constitutionnel polonais œuvre dans le respect de la philosophie nommée « solidarité sociale » et, bien qu'il ne soit pas directement issu de la constitution, il souligne ce principe dans de nombreux cas. Les constitutionnalistes polonais déclarent que la solidarité n'est pas entièrement reconnue par les tribunaux et qu'elle est une norme constitutionnelle intrinsèque en passe de devenir un canon. La solidarité sociale est également perçue comme le fondement de l'État-providence, y compris pour le système public d'aide et d'assurance sociales. L'essence de ce principe se manifeste principalement lors de la division du lien (l'équivalence) entre les cotisations et le montant des prestations reçues. C'est pour cette raison et en raison d'autres facteurs socio-historiques que la solidarité est un principe paradoxal en Pologne. D'un côté, le préambule de la constitution polonaise évoque une « obligation de solidarité », ce qui indique qu'il s'agit de l'un des principes fondateurs de l'État. Cependant, les constitutionnalistes polonais indiquent que le principe de solidarité inscrit dans la constitution polonaise est en fait une « idée générale », impossible à définir, floue et non contraignante. Bien que le Tribunal constitutionnel fasse souvent mention de la « solidarité », notamment du principe de « solidarité sociale », il l'associe à d'autres principes. De plus, en période de crise de fonctionnement du Tribunal constitutionnel, il est difficile de prévoir les décisions futures d'une instance soumise à une pression politique. Le deuxième paradoxe est que la Pologne, pays du mouvement « Solidarité » ayant participé à la chute du communisme, a mis en œuvre après 1989 des solutions politiques et économiques plutôt néolibérales et découlant de l'individualisme plus que de la solidarité sociale. Finalement, bien qu'il s'agisse d'un pays toujours catholique dont presque 90 % des habitants professent le catholicisme, c'est également l'un des pays affichant des niveaux très faibles d'empathie et de tolérance, ces deux qualités étant indispensables pour le développement de la solidarité.

### **Suisse**

L'esprit de solidarité de la Suisse témoigne fortement de la cohésion sociale des divers niveaux territoriaux de cet État-nation. Le fédéralisme suisse a recours à la diversité et à l'autonomie comme mécanismes d'équilibre politique et social entre le gouvernement fédéral et le gouvernement cantonal. La solidarité et le fédéralisme sont soumis à la complexité culturelle et territoriale de l'État, qui adhère à un ensemble de valeurs et de devoirs assurant la coexistence et le bien-être des cantons et de leurs citoyens. Le préambule de la constitution suisse de 1999 reconnaît le principe de solidarité comme l'une des valeurs fondamentales régissant la société suisse. De plus, il définit l'esprit de l'État

suisse comme un esprit de solidarité et d'ouverture au monde fondé sur des valeurs fondamentales telles que la diversité, le développement durable, la démocratie et la considération mutuelle. Bien que, dans la constitution, le principe de solidarité soit uniquement une déclaration d'intentions orientant l'ordre légal, il existe d'autres lois faisant mention explicite de la solidarité. La réforme financière fédérale de 2004, par exemple, inclut le principe de subsidiarité en permettant au gouvernement fédéral d'égaliser les ressources et les charges financières pour renforcer la cohésion interne, réduire les inégalités entre les cantons et diminuer le préjudice à l'encontre des bénéficiaires des services collectifs. Elle reconnaît également le devoir de l'État et du canton de s'assurer que chaque personne a accès à la sécurité sociale (art. 41). Les régimes sociaux de l'État-providence suisse sont, par leur portée et leur structure, semblables au modèle d'assurance sociale des pays voisins, et il y combine également des traits libéraux résiduels. Ces régimes sont principalement réglementés au niveau fédéral, mais leur mise en œuvre a lieu au niveau cantonal, ce qui peut donner lieu à des différences importantes selon le canton. L'impact du fédéralisme, de la démocratie directe et de la diversité donne lieu à un modèle d'État-providence socio-libéral complexe se déclinant en plusieurs phases et permettant aux cantons et à la Confédération de prendre des mesures complétant la responsabilité personnelle et l'initiative privée. Cette solidarité légale est conjuguée à la responsabilité individuelle et collective. Par exemple, suite à la révision constitutionnelle de 2010, toute demande illicite de prestations de solidarité (assurance ou aide sociale) peut entraîner la perte du statut de résident et la déportation d'un résident étranger (art. 121§3 et 5 de la constitution), et les régimes d'assurance suisses ont récemment renforcé leurs dispositions de lutte contre la fraude et l'abus, permettant des dispositifs de surveillance gérés par des détectives privés.

### **Royaume-Uni**

La solidarité est un ingrédient clé de l'existence du Royaume-Uni en tant qu'autorité politique unique depuis sa création. Le Royaume-Uni, qui est un État plurinational réunissant quatre nations : à savoir l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, a dû apprendre à concilier des solidarités rivales à différents niveaux géopolitiques. La solidarité infra-nationale (p. ex. la solidarité entre les Écossais ou les Gallois) doit être combinée à des formes transnationales de solidarité (p. ex. les Écossais envers les Gallois) et à une solidarité supranationale (p. ex. les Écossais envers les Britanniques). Il a donc été nécessaire d'élaborer un système complexe pour faire durer ces formes de solidarité à différents niveaux géopolitiques par le biais d'institutions et de politiques spécifiques. Bien que le Royaume-Uni n'ait pas de constitution écrite, sur le plan sociopolitique, ce réseau complexe de solidarités a été maintenu par le développement de l'État-providence, soit par la mise en place d'un système de soins de santé public et de programmes de retraite et d'assurance publics depuis les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Au Royaume-Uni comme ailleurs, l'État-providence, en tant que mécanisme de redistribution, a été un outil clé pour la promotion et le renforcement de l'identité nationale et supranationale, et donc pour la création de la solidarité entre les citoyens. Cependant, ces mécanismes de création de solidarité sont mis à rude épreuve par des difficultés politiques et politico-économiques. Ces difficultés semblent raviver les solidarités nationales aux dépens de la solidarité supranationale (britannique). Quelques-uns des mécanismes qui soutenaient la solidarité transnationale depuis de nombreuses années sont désormais vivement contestés et, de ce fait, le fondement de la solidarité, fondement qui a préservé l'unité du Royaume-Uni, est maintenant en danger. L'aptitude des dispositions politico-institutionnelles mises en place pour représenter les intérêts et les voix des citoyens, telles que le partage du pouvoir entre les différentes nations et les différents acteurs territorial-politiques, a été remise en question, et l'une des composantes du Royaume-Uni, à savoir l'Écosse, a cherché à obtenir l'indépendance par le biais d'un référendum. Une autre institution politique clé qui a toujours garanti la solidarité, à savoir l'État-providence, a subi l'assaut de politiques d'austérité suite à la crise financière et économique. Finalement, la solida-

rité supranationale issue de l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne s'est effondrée suite à la décision du pays de quitter l'UE par un référendum organisé en juin 2016.