

L'Europe sur la voie d'une Union sociale ? Un état des lieux de l' « Agenda social renouvelé » de la Commission européenne

Andrej Stuchlík et Christian Kellermann

Publié au début de juillet 2008, « l'Agenda social renouvelé » de la Commission européenne annonce dans un sous-titre prometteur « Opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXIème siècle ». Cet agenda trace le cadre d'une politique sociale européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, de l'éducation et de la jeunesse, de la santé et de la société de l'information. Toutefois, puisque la politique sociale reste de la responsabilité des Etats membres, la Commission se garde de définir ses propositions politiques comme telles. Pourtant, elle se voit dans une « position idéale » pour conduire une politique sociale face aux bouleversements socio-économiques entraînés par les progrès techniques et la mondialisation. Une politique sociale moderne devrait, selon la Commission, être « transversale et multidimensionnelle », tant au plan théorique que dans sa mise en oeuvre.

Aux yeux de la Commission, la recherche du bon mélange de décisions européennes et nationales est la clé d'une politique sociale équitable et efficace pour le XXIème siècle. Ainsi, la Commission s'interroge à juste titre sur

l'opportunité de mesures trans-sectorielles à l'échelon européen, et se demande s'il ne faudrait pas procéder à un réexamen des instruments dont dispose l'UE « pour soutenir et compléter l'action des Etats membres ». La question revient à une mise en question de la structure actuelle de l'UE, et de ses rapports avec les Etats membres. C'est ce qui explique les nombreuses réactions critiques et de rejet de « l'agenda social ». Tandis que certains considèrent que ce texte ne va pas assez loin, d'autres lui reprochent de vouloir accroître sans raison le rôle de l'Europe. Il est certain que la dimension sociale de l'Union européenne va continuer à faire l'objet de nombreux différends politiques.

En quoi consiste la politique sociale de l'UE actuellement ?

Dans les Etats membres, la politique sociale vise à aider les personnes défavorisées, à rétablir l'égalité des chances et des conditions de vie au sein de la société. Cela passe aussi par l'égalité des chances au départ dans la vie, grâce à une politique en matière d'éducation, mais aussi grâce à des filets de sécurité destinés à rétablir l'équilibre lorsqu'il est perturbé par des risques de l'existence, tels que la maladie et le chômage. D'un autre côté, la politique

Andrej Stuchlík est associé de recherche à l'Université des sciences de l'administration de Speyer, et Christian Kellermann est chargé de mission à la Fondation Friedrich Ebert à Berlin.

sociale est aussi un facteur de croissance potentielle pour l'économie nationale.

Dans les Etats membres, les objectifs politiques de « création » et de « régulation » du marché sont généralement placés sur un pied d'égalité au plan juridique. Pendant que la « régulation du marché » suppose une intervention réglementaire sur les marchés (qui doit naturellement être justifiée), la « création » suppose la protection des activités économiques des acteurs privés par l'Etat. C'est cet équilibre qui distingue clairement les Etats membres de l'Union européenne. A l'échelon européen, l'accent est mis sur le marché intérieur et ses principes de concurrence, limitant automatiquement le pouvoir de l'Union en matière sociale. Même si les compétences communautaires dans les affaires sociales se sont accrues depuis l'adoption des traités de Maastricht et d'Amsterdam, le parallélisme existant entre la responsabilité européenne, les arrêts rendus par la Cour de justice des Communautés européennes et les pouvoirs nationaux, rend difficile la recherche de compromis dans le système européen de gouvernance à niveaux multiples.

En plus, les conditions internationales sont diverses et tous les pays ne partent pas du même point : différences démographiques, différences de modes de financement des régimes nationaux de protection sociale, une concurrence croissante entre les fiscalités au sein de l'Union, sans oublier les effets différenciés de la mondialisation. Face à ces traditions et des institutions nationales différentes, les incursions de la construction européenne dans le domaine social ont des conséquences bien différentes dans les Etats membres. C'est pourquoi la politique sociale à l'échelon européen – en particulier lorsqu'elle vise à une harmonisation – relève d'un processus politique extrêmement complexe dans lequel il est très difficile de dégager une majorité (tant dans les parlements nationaux qu'au Parlement européen). Le niveau de complexité

s'accroît en fonction du niveau d'intégration souhaité.¹

Actuellement, la politique sociale européenne prend forme sur trois plans :

- Au plan matériel, la politique sociale européenne imite la politique sociale des Etats membres en versant des allocations aux personnes qui en ont besoin.
- Au plan réglementaire, le marché intérieur a besoin d'un minimum de réglementation à l'échelon européen, par exemple en matière de droit du travail et de coordination des régimes sociaux (comme la portabilité des droits à pension de retraite). Ces mesures créent un cadre destiné à empêcher le dumping et l'exclusion. Elles n'entraînent pas pour autant la moindre redistribution directe. La législation européenne a pour objectif de compenser les effets sociaux négatifs des quatre libertés fondamentales,² notamment en matière de mobilité des travailleurs.
- La politique sociale européenne concerne également la coordination en domaine du « droit indicatif », ou « soft law ». Celui-ci fixe des objectifs communs aux Etats membres – par exemple en matière de formation professionnelle. Pour autant, ces objectifs ne sont pas impératifs, et servent simplement de points de repères pour les gouvernements nationaux.³ Puisqu'elle ne

¹ Par « intégration », on entend l'eupéanisation des compétences nationales, c'est à dire la délégation de ces compétences à Bruxelles.

² Libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux.

³ La comparaison entre les normes nationales se fait essentiellement au moyen de la méthode ouverte de coordination (MOC). La MOC a été mise en place en 2000 pour coordonner la politique européenne de l'emploi initiée par le traité d'Amsterdam. Il s'agit d'un outil de coordination pour les domaines dépassant la compétence de l'Union. Une fois définis des objectifs – et des indicateurs – communs, les Etats membres élaborent des plans d'action qui font l'objet d'une évaluation par le Conseil à la demande de la Commission. Outre le fait qu'elle facilite la comparaison entre les politiques nationales au sein de l'UE, cette méthode permet également d'identifier les « meilleures pratiques », de favoriser ainsi les transferts de savoir en matière de réformes envisageables, et de contribuer à « l'apprentissage politique ».

s'accompagne d'aucun mécanisme de sanction, la méthode ouverte de coordination est essentiellement utilisée dans les domaines dans lesquels l'Union n'a que peu des compétences, voire pas des compétences du tout.

Une Union – plusieurs modèles de protection sociale

L'eupéanisation de la politique sociale dépend de l'intérêt commun des Etats membres à céder certaines prérogatives à l'Union européenne. Trois facteurs entrent en ligne de compte : (1) le degré d'homogénéité des Etats membres (et en particulier de leurs niveaux de vie respectifs), (2) les divergences de vue entre les Etats membres et l'Union européenne quant à l'échelon le plus à même de résoudre les problèmes, et enfin (3) le domaine politique considéré.

(1) L'homogénéité est importante dans la mesure que l'intégration européenne affecte chaque Etat membre de façon très différente, selon son régime de protection sociale. Du point de vue de leur système économique et de leur protection sociale, les « nouveaux » pays membres d'Europe centrale et orientale ne font qu'accroître encore plus l'hétérogénéité au sein de l'Union. Cela complique les efforts à entreprendre pour dégager un intérêt commun pour une intégration approfondie. A cela s'ajoute le fait que la transformation de ces sociétés au cours des vingt dernières années a créé une importante population de personnes défavorisées. Même si, au plan institutionnel, l'adhésion est pratiquement achevée, la phase de « consolidation sociale » a pris beaucoup de retard dans ces pays.

Si le groupe des nouveaux pays membres est très hétérogène à bien des égards, tous ont en commun l'objectif principal de leur adhésion à l'Union : la croissance économique et la convergence des revenus, pour atteindre finalement le niveau de l'UE à 15. De ce point de vue, toute proposition d'harmonisation sociale est immédiatement soupçonnée d'être surtout destinée à

protéger les intérêts des anciens pays membres, avec leurs normes supposées plus élevées. En même temps, beaucoup de pays membres récents de l'Union craignent l'extension progressive (et en quelque sorte incontrôlée) des compétences de l'Union par-delà les objectifs et la portée des traités européens.

(2) La rivalité quant à l'autorité compétente est basée sur une asymétrie fondamentale entre les régimes économiques de l'UE et des Etats membres : pendant que ces derniers placent les objectifs de « création de marché » et de « régulation de marché » sur un pied d'égalité, il en va différemment de l'Union européenne : L'UE, elle, impose des entraves économiques et juridiques aux régimes nationaux de protection sociale. Lorsque les règles européennes entrent en conflit avec le droit national, la Cour de justice des Communautés européennes a tendance à privilégier les règles du marché intérieur. En outre, les politiques monétaires et budgétaires aboutissent indirectement à faire pression sur les régimes nationaux de protection sociale: les critères de Maastricht, notamment, leur ont imposé des restrictions financières.

(3) Enfin, selon les domaines politiques en question, les réticences à une éventuelle délégation de compétence ou à une eupéanisation sont plus ou moins grandes : plus on considère qu'il est difficile de conduire une politique à l'échelon national, plus les attentes seront grandes à l'égard d'un éventuel « apport de l'Europe », plus les Etats seront tentés de déléguer leurs compétences à l'Union. Tandis que, par exemple, la politique monétaire fait apparaître les nets avantages d'une harmonisation, les choses sont beaucoup moins évidentes pour les politiques sociales. En plus, si les institutions nationales de la protection sociale résistent encore davantage à l'eupéanisation, c'est aussi dû au fait qu'elles constituaient une sorte « d'épine dorsale » de l'Etat-nation historique, et qu'à ce titre, les populations y sont très attachées.

Les échelons de la politique sociale européenne

La contribution actuelle de l'UE à la politique sociale est orientée vers trois grands objectifs et missions transversales qu'elle s'est fixées : la croissance économique (ainsi que la création de plus d'emplois et de meilleurs emplois), un niveau élevé de protection sociale et l'égalité des chances. Pour remplir ces missions, l'UE dispose essentiellement de cinq instruments : (I) le fonds social européen, (II) la législation sociale combinée aux décisions rendues par la Cour de justice des Communautés européennes, (III) le dialogue social, (IV) la MOC et (V) le dialogue avec la société civile.

(a) Les aides sociales concrètes

Les aides financières directes aux personnes nécessiteuses – par exemple les compléments de salaire ou les allocations logement – nécessitent des régimes de protection sociale financés par les cotisations ou par répartition. Le niveau des prestations versées varie énormément à travers l'Europe. A l'échelon européen, les ressources du Fonds Social Européen (FSE) peuvent être allouées à cette catégorie de politiques classiques de redistribution sociale. Le FSE a pour objectif la réintégration des travailleurs sur le marché du travail dans les Etats membres. Conformément aux compétences communautaires en matière de politique sociale, dont la priorité est de défendre les libertés du marché intérieur, l'accent porte sur le travail et l'emploi. Cela passe notamment par l'instrument financier PROGRESS (programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale) et le tout nouveau fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).

(b) Le volet réglementaire et le rôle de la CJCE

La législation européenne

Par opposition au volet allocation de la politique sociale, l'échelon réglementaire se contente d'élaborer des règles. Cet objectif ne requiert pas de ressources financières substantielles, et par conséquent, de telles mesures sont beaucoup plus faciles à mettre en place dans les structures européennes. Il est vrai que cet aspect de la politique sociale européenne est fortement soumis à

l'influence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), dont les arrêts ont souvent pour effet d'étendre les pouvoirs de l'Union européenne. Pour le volet réglementaire de la politique sociale, la législation européenne établit des normes minimales et des droits fondamentaux à l'échelon européen. Elle crée ainsi un cadre dans lequel fonctionne le marché intérieur. Les traités contiennent des dispositions juridiques dans un certain nombre de domaines : l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et le travail, la lutte contre les discriminations, la liberté de mouvement des travailleurs, la santé et la sécurité sur le lieu de travail, le droit du travail et les conditions de travail, ainsi que l'information et la consultation des travailleurs. Deux textes régulateurs sont particulièrement importants à cet égard parce qu'ils constituent deux piliers de la politique sociale européenne : celui concernant la liberté de circulation et celui concernant les travailleurs migrants. Ils ont un impact sur un grand nombre d'autres domaines.

Le droit européen s'arrête au seuil de l'harmonisation, qui est expressément exclue. A défaut, des exigences minimales sont possibles, mais ne doivent pas enfreindre les principes fondamentaux des systèmes existants dans les Etats membres. Ainsi, la ligne de démarcation entre les Etats membres et l'Union donne parfois lieu à de profondes divergences de vues.

Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes

Même si l'orientation libérale de la politique sociale européenne a été abondamment interprétée par la Cour de justice, ses arrêts ont parfois donné aussi lieu à une extension des « droits des citoyens », au moins dans une certaine mesure.

Trois arrêts récents de la CJCE ont été particulièrement ressentis comme allant à l'encontre de l'autonomie des régimes sociaux nationaux : Les affaires « Viking Line » (droit de grève contre liberté d'établissement), « Laval » (droit de grève contre liberté de prestation de services), « Rüffert » (droit des conventions collectives contre liberté de prestation de services) ainsi que l'affaire « Luxembourg » (protection des travailleurs

contre liberté de prestation de services). L'interprétation des règles de concurrence par rapport aux services publics et la définition (nationale) des « politiques publiques » constituent un point supplémentaire de friction, la CJCE privilégiant éventuellement une interprétation libérale plutôt que la défense des dispositions des régimes sociaux nationaux.

Le dialogue social

Le dialogue social tient une place un peu particulière dans la politique sociale européenne. Il est inscrit dans les traités, qui reconnaissent largement le rôle des partenaires sociaux. Pour autant, le dialogue social apporte peu en matière de lignes directrices fortes. Il fait surtout office de forum de consultation et de débat, et offre un niveau de procédure intermédiaire entre les partenaires sociaux. Mais il ne se limite pas aux échanges de vue non contraignants et peut déboucher sur la conclusion d'accords, soit avec l'aide du Conseil, soit en parfaite autonomie entre les partenaires sociaux. La participation active des partenaires sociaux est au centre de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices intégrées. La principale critique faite au dialogue social, c'est le déséquilibre entre les partenaires sociaux, du fait du droit de veto dont disposent *de facto* les employeurs.

(c) « Soft Law »

Dans le jargon communautaire, la coordination de la politique sociale est souvent qualifiée de « soft law », ou droit indicatif - par opposition au droit « dur » (impératif) que constitue l'acquis communautaire. Cela englobe les nombreuses activités communautaires en matière de politique sociale qui n'entrent pas directement dans le champ des compétences européennes telles qu'elles sont définies par les traités. A l'échelon européen, la « méthode ouverte de coordination », la MOC, est le principal outil de coordination des politiques. Il s'agit au fond d'une procédure de règlement pour les Etats membres, et non d'un instrument contraignant : elle ne fonde pas de transfert formel de compétences. La MOC vise la coordination des objectifs des politiques nationales plutôt que la convergence en matière de politique sociale. Il est évident

que la MOC et tout ce qui s'apparente à cette forme d'extension des activités européennes dans le domaine social rencontrent de nombreuses difficultés. En ce qui concerne les orientations principales, la politique sociale européenne est en train de revoir son discours, mais l'accent porte encore essentiellement sur une politique sociale qui favorise la concurrence et améliore le fonctionnement des marchés.

La stratégie européenne pour l'emploi (SEE)

L'idée maîtresse de la SEE est que la comparaison entre les réformes entreprises sur les marchés nationaux du travail devrait apporter une valeur ajoutée à l'Union européenne par l'adoption de lignes directrices pour l'emploi ; c'est-à-dire des objectifs concrets. La SEE a été transposée dans les « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi ». Ainsi, les processus distincts de coordination dans les domaines du marché du travail, des réformes micro-économiques et structurelles et des actions macro-économiques ont débouché sur des « programmes nationaux de réforme » dans le cadre de la révision de la stratégie de Lisbonne. Leur progrès est examiné annuellement à travers les rapports annuels nationaux de mise en oeuvre de la stratégie. Les « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » comprennent trois catégories : lignes directrices en matière de réformes macro-économiques, micro-économiques, et pour l'emploi. A travers sa communication sur la « flexisécurité », la Commission européenne a entamé une tentative - beaucoup critiquée - de reprendre un certain nombre d'éléments de la politique pour l'emploi mise en place au Danemark, pour les rendre applicables à d'autres Etats membres, voire à l'Union européenne dans son ensemble.

Protection sociale et lutte contre l'exclusion

D'autres domaines de politique sont venus compléter les mesures pour l'emploi : la lutte contre l'exclusion sociale (en 2000), les retraites (en 2001), et la santé (ainsi que les soins de longue durée) (également en 2001). A la suite de la stratégie de Lisbonne, l'UE a lancé un programme d'action contre l'exclusion sociale. Après avoir réorganisé la coordination et l'harmonisation des politiques

économiques dans le cadre de la révision de la stratégie de Lisbonne en 2005, on a également procédé à une révision de la MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale (« MOC sociale »). Le « rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale » couvre les domaines de l'intégration, des retraites, de la santé et des soins de longue durée, avec trois objectifs: (i) éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale, (ii) assurer l'adéquation et la viabilité futures des retraites, et (iii) garantir un accès durable, viable et de qualité à la santé et aux soins de longue durée.

La valeur ajoutée de l'Europe – les pas vers une Union sociale

Les positions concernant une délégation supplémentaire des compétences en matière de politique sociale à l'UE sont conditionnées par les effets de l'intégration européenne sur les régimes de protection sociale et les politiques de redistribution dans les différents pays. Ces effets varient selon les modèles d'Etat providence et selon qu'un pays membre est contributeur net ou bénéficiaire net des aides de la politique sociale européenne et des fonds européens en général.

La perspective d'une véritable communauté européenne basée sur la solidarité et dotée d'une politique avancée de redistribution sociale n'existe pas en l'état. Mais la progression de la dimension sociale de l'Europe ne doit pas nécessairement se faire par l'Europe. La défense et l'élargissement du champ de la politique sociale nationale sont aussi une façon de faire progresser l'équité et l'efficacité au sein de l'Union européenne. Les traités excluent, par principe, la possibilité de doter l'Europe d'une dimension sociale par l'harmonisation des institutions nationales de prévoyance. Ce sont plutôt les différentes approches nationales qui constituent la force de l'UE. L'objectif de la politique sociale européenne ne doit donc pas être l'harmonisation en tant que telle, mais plutôt l'homogénéisation des résultats produits par les différents régimes nationaux. Chacun des trois niveaux de la politique sociale présentés ci-dessus peut apporter sa propre contri-

bution à cet ouvrage, à la condition, toutefois, que l'Union européenne place sur un pied d'égalité, dans ses principes comme dans ses actions, la promotion du marché d'une part et son ancrage social d'autre part. De ce point de vue, l'échelon de la gouvernance européenne peut apporter une valeur ajoutée à la dimension sociale européenne.

La politique sociale européenne existe dans de nombreux domaines. Néanmoins, l'Europe est souvent considérée comme une communauté purement économique, et soupçonnée d'être un cheval de Troie de la mondialisation néolibérale. De ce point de vue, l'agenda social de l'UE constitue un premier pas dans le bon sens. Il faudra néanmoins pousser beaucoup plus loin les réflexions sur une véritable refonte de la dimension sociale européenne, pour pouvoir faire face efficacement aux problèmes et aux dilemmes inhérents aux processus d'intégration – et ainsi répondre aux doutes des Européens.

Autres articles de la Fondation Friedrich Ebert Paris à télécharger sur le site

<http://www.fesparis.org/Website/site/infos.htm>

« Vers un « Maastricht social » : Propositions pour un pacte de stabilité sociale européen », par Björn Hacker, février 2009

« 14 mesures pour accroître la transparence des marchés financiers », par le groupe du travail du bureau national du SPD, nov. 2008

« Le modèle de l'Etat social prévoyant », par Wolfgang Schröder, mai 2008

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES.

Responsable de la publication :
Ernst Hillebrand, directeur du bureau parisien de la FES