

Quelle Europe sociale ?

▶ GRUNDIG, HOOVER, RENAULT-VILVORDE... AUTANT DE SYMBOLES FORTS d'une Europe sociale qui cherche sa place entre une Europe monétaire, sujet de toutes les attentions, et une Europe politique qui tente de prendre corps. La question de l'Europe sociale apparaît donc subrepticement, au détour de l'actualité, à l'occasion des mouvements des capitalismes nationaux.

À chacun de ces moments, les observateurs rappellent (ou déplorent) que les traités instituant les Communautés européennes ont toujours privilégié le développement économique au détriment du progrès social. C'est d'ailleurs sous l'aiguillon de tels conflits que le législateur européen a dû intervenir. Car l'Europe est, sur ce dossier, paralysée par les divergences de philosophie entre les États membres : pour certains, les « articles sociaux » du traité de Rome sont suffisants et il n'est nullement nécessaire de bâtir un espace social européen ; pour d'autres, à l'inverse, l'Europe ne peut se construire et progresser qu'en élaborant un modèle social propre

Plus précisément, lorsque l'on parle d'Europe sociale, on fait référence à deux champs distincts : d'une part, tout ce qui concerne la protection sociale, la prise en charge du risque économique face à la vieillesse, la maladie, le chômage... et, d'autre part, tout ce qui concerne les relations professionnelles, les conditions de travail, les négociations salariales, etc. Ces deux domaines ne sont pas totalement distincts dans la mesure où le fondement du droit à la protection sociale et son financement sont, dans de nombreux pays, liés à l'emploi ; les enjeux liés à la protection sociale influent alors directement sur les modes de partage entre salaires et profits.

Si la légitimité d'une Europe sociale véritable n'est plus à ce jour contestée (I), il faut reconnaître que ses avancées ont, jusqu'en 1997, été difficiles (II) ; depuis lors, sous l'impulsion de la France principalement, et dans un contexte de montée progressive du chômage et de l'exclusion, sa nature a profondément évolué. ◀

I. Pourquoi une Europe sociale ?

La nécessité de mettre en place une politique sociale s'est imposée peu à peu. Plusieurs raisons ont contribué à la rendre légitime : le risque d'alignement vers le bas des législations sociales (A), le risque de dumping social (B) et la volonté de sauvegarder un modèle social ancien (C).

A. Le risque d'alignement vers le bas des législations sociales

Face à la mondialisation des économies, un risque de révision des politiques sociales existe ; en fait, deux attitudes sont possibles :

– pratiquer le « moins-disant social », c'est-à-dire aligner « vers le bas » les politiques sociales nationales afin d'augmenter les avantages comparatifs ; dans ce cas, le social s'adapte passivement aux exigences de l'économie ;

◀ *Deux attitudes coexistent dans l'Europe sociale : – l'alignement vers le bas des politiques sociales ;*

– *l'alignement vers le haut.*

L'Europe doit chercher à concilier le libéralisme, qui triomphe avec le grand marché, et la préoccupation sociale des individus.

– refuser la logique du marché et mettre en place une législation sociale alignée « vers le haut » ; volontariste, cette attitude conduit les pays moins protecteurs à adopter des politiques sociales plus coûteuses.

L'Union européenne ne peut cependant renforcer sa cohésion économique que si elle renforce en même temps sa cohésion sociale. Craignant qu'à terme la contradiction entre l'unification du marché et la fragmentation des instances de régulation sociale (les législations nationales) finisse par menacer l'unité européenne, le Conseil et la Commission ont, à plusieurs reprises, rappelé la nécessité d'améliorer effectivement les conditions de travail des citoyens de la Communauté.

B. Le risque de *dumping social*

En l'absence d'une politique sociale communautaire, les entreprises peuvent être amenées à pratiquer un dumping social.

L'intensification de la concurrence en Europe, comme dans le monde, exige que l'on lutte avec une ambition très forte contre le « **dumping social** ». Avec des disparités importantes de coûts salariaux (de 300 % entre l'Allemagne et la Grèce, par exemple), avec des niveaux très disparates de protection sociale entre pays membres, avec des législations du travail très différentes, le risque de délocalisation d'activités vers les pays où la pratique sociale est limitée apparaît grand. L'harmonisation sociale au sein de l'Union européenne est aussi une nécessité.

L'affaire Hoover en 1993 a été un exemple frappant de cette pratique.

Plus problématique encore est le **dumping « institutionnel »** portant sur les acquis du droit du travail, en matière de sécurité, d'hygiène ou encore d'organisation (temps de travail, horaires...) ; l'affaire Hoover, en 1993, avait pour la première fois, à grande échelle, illustré ce phénomène, l'entreprise déménageant son usine de France vers l'Écosse en raison des concessions faites par les salariés écossais (Hoover avait obtenu des syndicats écossais le gel des salaires pendant un an et une réduction du paiement des heures supplémentaires).

C. La volonté de sauvegarder un modèle social ancien

Pour certains hommes politiques, l'Europe ne peut pas se construire contre ses salariés ; elle doit poursuivre son propre modèle de développement social.

Les écarts de coûts salariaux sont tels entre l'Europe et les zones économiques émergentes qu'il apparaît vain pour l'Europe de vouloir rivaliser avec elles ; dans la division internationale du travail actuelle, l'Europe est compétitive notamment par son organisation industrielle et par la qualification de sa main-d'œuvre.

Ainsi, l'Union européenne peut – ou doit, pour certains hommes politiques – conserver un système social conforme à son modèle historique, c'est-à-dire fondé sur un niveau élevé de protection sociale, une présence forte de l'État, un droit du travail protecteur, des systèmes de représentation des salariés importants et une prééminence de la négociation collective.

La différenciation forte des systèmes sociaux nationaux et la nature des procédures d'adoption

En réalité, il y a une préférence générale en Europe en faveur d'une protection collective, qu'elle résulte des luttes sociales, de la volonté intégratrice du patronat ou d'un souci de cohésion sociale de l'État. Mais le niveau de protection et les principes qui l'instituent peuvent différer fortement, deux types de systèmes coexistant : les systèmes bismarckiens (Allemagne, France)

et le système beveridgien (Royaume-Uni, pays scandinaves). Mais les vraies différences sont autant au sein de chaque famille de systèmes qu'entre les systèmes. Les pays scandinaves assurent un haut niveau de protection sociale et de redistribution, selon une logique d'égalisation par le haut, alors que le système britannique offre un filet de sécurité *a minima* et donne une large place à l'assurance privée en matière de retraite. Quant aux systèmes bismarckiens, ils ont été étendus progressivement à la quasi-totalité de la population, ce qui leur fait perdre de leur logique professionnelle, tandis que le développement du chômage et la montée de l'exclusion a conduit les États à rendre universelles certaines prestations, comme on l'a vu en France, avec le revenu minimum d'insertion et, aujourd'hui, la couverture maladie universelle.

La distinction système beveridgien/système bismarckien, pour intéressante qu'elle soit, n'est cependant pas suffisamment précise pour être parfaitement opérationnelle dans le cas de l'Europe. En fait, quatre éléments principaux permettent de différencier les systèmes publics de protection sociale :

- les règles d'attribution des prestations (droits acquis, droits fermés...);
- les formules de prestation (prestations en espèces ou en biens sociaux);
- les formules de financement (impôt, cotisations...);
- les structures d'organisation et de gestion (État central, collectivités locales...);

On peut alors effectuer une typologie des pays européens en quatre grandes familles :

- les pays nordiques (Danemark, Suède, Finlande) : ils apparaissent comme ceux qui ont poussé le plus loin la logique universelle avant même la parution du rapport Beveridge. La protection sociale y est un droit de tous les citoyens, la plupart des prestations sont forfaitaires et d'un montant élevé, versées automatiquement en cas d'apparition d'un besoin social. Les salariés reçoivent cependant des prestations complémentaires au travers de régimes obligatoires d'assurances, à base professionnelle. Ces systèmes sont financés principalement par des recettes fiscales (surtout au Danemark). Ils sont totalement publics, placés sous l'autorité directe des pouvoirs publics centraux et locaux. Seule l'assurance chômage n'est pas intégrée au système public de protection sociale de ces pays ;
- les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Irlande) : ils forment un deuxième groupe et n'ont pas suivi toutes les recommandations de Beveridge. Si l'accès à la protection sociale n'est pas lié à l'emploi dans ces pays, seul le service national de santé (National Health Service-NHS) est véritablement universel (même accès gratuit pour tous). Les prestations en espèces (indemnités maladie, allocations chômage, retraites) servies par le système public d'assurance nationale (National Insurance) sont forfaitaires et d'un montant beaucoup plus bas qu'en Europe du Nord, ce qui implique un rôle important joué par les assurances privées et par les régimes de protection sociale d'entreprise dans la protection sociale de ces pays. Ces systèmes de protection sociale sont en grande partie financés par l'impôt alors que William H. Beveridge militait pour la cotisation sociale. Le système public, fortement unifié, est géré par l'appareil administratif de l'État central ;

des décisions en matière sociale empêchant une coordination forte ou niveau de l'Union européenne.

◀ *Une typologie plus fine des systèmes nationaux de protection sociale peut être effectuée grâce à des critères institutionnels, financiers et organisationnels.*

◀ *On distingue alors quatre familles de pays :*

- *les pays nordiques,*
- *les pays anglo-saxons,*
- *les pays du centre de l'Europe,*
- *les pays de l'Europe du Sud.*

– les pays du centre du continent européen (Allemagne, Benelux, France, Autriche) : c'est là que la tradition bismarckienne des assurances sociales est la plus forte. Le niveau des prestations sociales est lié au niveau de salaire de l'assuré. Les assurances sociales sont obligatoires, sauf dans le cas de la santé pour les revenus les plus élevés en Allemagne et au Pays-Bas. Les cotisations sociales versées par les employeurs et par les salariés constituent l'essentiel des sources de financement du système (la France bat tous les records avec près de 80 % du système financé par les cotisations sociales). Ces systèmes, souvent très fragmentés, sont organisés au sein d'organismes plus ou moins autonomes de l'État, gérés par les représentants des employeurs et des salariés (les caisses de Sécurité sociale en France) ;

– les pays d'Europe du Sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) : si les traits principaux des systèmes de protection sociale se rapprochent du modèle continental (assurances sociales pour les prestations de garantie de revenu), ils présentent cependant des aspects spécifiques : une grande hétérogénéité entre les différents régimes d'assurances sociales à base professionnelle (particulièrement généreux pour les fonctionnaires, d'autres professions étant beaucoup moins bien couvertes) ; des services de santé nationaux à vocation universelle dont le développement a commencé dans les années 1975-1985 ; une mise en place progressive et très tardive d'un « filet de sécurité » garantissant un revenu minimum...

Les défis auxquels sont soumis ces systèmes sont partout les mêmes : allongement de la durée de la vie, qui remet en cause l'équilibre des systèmes de retraite, montée continue des dépenses de santé, effet du chômage sur le financement et sur les dépenses des régimes. Mais les réponses demeurent et resteront sans doute durablement nationales, en vertu du principe de subsidiarité. Selon les traités, les décisions concernant la sécurité sociale et la protection des travailleurs doivent être approuvées à l'unanimité.

II. Quels champs pour l'Europe sociale ?

L'Europe sociale ne s'est pas créée ces dernières années à Maastricht, Amsterdam ou Luxembourg. Déjà le traité de Rome de 1957 prévoyait des dispositions sociales. Mais la crise économique de 1973 a joué un rôle de révélateur de la nécessité d'introduire dans l'Europe une dimension sociale plus forte (A). L'explosion du chômage et de l'exclusion a, par la suite, conduit à réorienter l'action de la communauté de la protection du salarié vers la défense de l'emploi et plus généralement, l'obtention de droits fondamentaux (B). Malgré cette évolution positive, l'Europe sociale reste insuffisamment structurée (C).

A. Du traité de Rome au traité de Maastricht : la protection du salarié

Dans son titre III, le **traité de Rome** prévoyait une coopération des États membres dans les domaines de l'emploi, du droit du travail, de la formation, de la sécurité sociale ou encore du droit syndical. Dans une phase de prospérité, un tel système a fonctionné sans trop de difficultés. Avec le développement du chômage, l'élargissement de la Communauté et l'accroissement des disparités régionales, une action plus vigoureuse a été rendue nécessaire dans le domaine social.

Dans l'**Acte unique** de 1986, « les États membres s'attachent à promouvoir l'amélioration notamment du milieu du travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs, et se fixent pour objectif l'harmonisation dans le progrès des conditions existant dans ce domaine ».

Avec le traité de Maastricht, la préoccupation est celle de la défense de l'emploi. Le traité d'Amsterdam précise, pour sa part, les modalités d'application de cette politique.

Le **traité de Maastricht** a voulu aller plus loin encore en annexant un protocole social, dont le Royaume-Uni s'est délibérément exclu. Ce protocole indique que « la Communauté et ses États membres ont pour objectif de promouvoir l'emploi, l'amélioration dans le progrès des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé durable et la lutte contre les exclusions ». Ce protocole attribue à l'Union de larges compétences dans le domaine social, tout en tenant « compte de la diversité des pratiques nationales ». Cependant, à terme, le but est l'harmonisation des conditions de vie et de travail.

Aussi, en vue de réaliser cet objectif, le **traité d'Amsterdam** a prévu que la Commission encourage la coopération et facilite la coordination notamment dans les matières suivantes (article 140) : l'emploi, le droit au travail, les conditions de travail, la formation et le perfectionnement professionnels, la sécurité sociale, la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, l'hygiène du travail, le droit syndical et les négociations collectives entre employeurs et salariés.

Dans le domaine particulier, mais essentiel, de l'emploi, une surveillance multilatérale des politiques nationales est instaurée, un **Comité de l'emploi** assistant les institutions dans ce travail. Chaque année, l'action coordonnée pour l'emploi est conduite de la façon suivante :

- la situation de l'emploi est d'abord examinée par les chefs d'État ou de gouvernement ;
- sur ces bases, le Conseil des ministres établit, à la majorité qualifiée, des lignes directrices pour les États membres, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions ;
- à la fin de la même année, le Conseil examine la mise en œuvre des préconisations ci-dessus et adresse, s'il le juge approprié, des recommandations aux États. Le Conseil et la Commission établissent un rapport annuel

◀ *Traité d'inspiration libérale, le traité de Rome a une dimension sociale réduite.*

◀ *Avec l'Acte unique, l'Europe s'oriente vers la protection des salariés.*

◀ *Avec le traité de Maastricht, la préoccupation est celle de la défense de l'emploi.*

conjoint destiné aux chefs d'État et de gouvernement, qui examinent les nouvelles orientations à suivre ;

– des mesures d'incitation sont prévues pour le financement de projets pilotes en matière d'emploi.

On observe ainsi un changement dans la nature de l'Europe sociale : limitée principalement à l'harmonisation des conditions de vie et de travail des individus, elle se déplace peu à peu vers la défense de l'emploi.

B. Une nouvelle logique : la défense de l'emploi et l'obtention de droits fondamentaux

Avec la forte montée du chômage en Europe dans les années 1990, l'emploi devient un enjeu essentiel.

Au début des années 1990, la dimension sociale de la construction européenne a basculé de la définition d'une politique sociale communautaire à un débat sur l'emploi. Cela s'est symbolisé par le passage de la « Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs » au livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » de 1994.

Les mesures relatives au marché de l'emploi ont été précisées lors du Conseil d'Essen en 1994 ; il s'agit :

- de la formation professionnelle,
- de la flexibilisation du marché du travail et de la modération salariale,
- de la réduction des coûts salariaux,
- d'une politique d'emploi plus active et d'une attention particulière portée à certains groupes sociaux touchés par le chômage de longue durée.

Cependant, la priorité donnée à la construction de l'Union monétaire a freiné la mise en place des mesures prises au Conseil d'Essen.

Le 7 mars 1997, la première « eurogrève » concerne le groupe Renault.

L'annonce, le 27 février 1997, de la fermeture de la filiale de Renault à Vilvorde, en Belgique, a montré aux Européens (opinion publique comme responsables politiques) qu'il était urgent de définir une politique communautaire favorable à l'emploi (le 7 mars de la même année, la première « eurogrève » de l'histoire sociale frappait le groupe Renault). Les sommets d'Amsterdam et de Luxembourg allaient en fournir l'occasion.

Le sommet d'Amsterdam comporte un important volet d'emploi et de politique sociale.

Au **sommet d'Amsterdam**, les 16 et 17 juin 1997, en marge de la signature du pacte de stabilité monétaire, est ajoutée une résolution sur l'emploi stipulant que les membres de l'Union doivent coordonner leurs politiques économiques afin de prendre en compte davantage les questions liées à l'emploi. Pour la première fois, la dimension de l'emploi est placée au cœur du dispositif de l'Union... bien que l'Allemagne se soit opposée à tout engagement de crédits nouveaux en faveur de la création d'emplois au niveau européen.

Le sommet de Luxembourg consacré à l'emploi vise à favoriser « l'employabilité » des chômeurs.

Les 20 et 21 novembre 1997, au **sommet de Luxembourg**, les chefs d'État et de gouvernement adoptent un texte qui propose une réduction des charges pesant sur le salaire, l'offre d'une formation de réinsertion à tout chômeur avant qu'il n'ait été douze mois au chômage (six mois pour les jeunes) et le développement de la formation permanente. Plus précisément, la lutte contre le chômage passe par des mesures concernant directement les chômeurs plutôt que par des mesures d'aide générale édictées par l'État. L'objectif

chiffré de la Commission de réduire le taux de chômage moyen de l'Union européenne de 10,7 % à 7 % sur cinq ans (soit la création de 12 millions d'emplois) n'a cependant pas été retenu...

À ce sommet, dix-neuf lignes directrices ont été adoptées, regroupées en **quatre « piliers »** : 1. Améliorer la capacité d'insertion professionnelle ; 2. Développer l'esprit d'entreprise ; 3. Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs ; 4. Renforcer les politiques d'égalité des chances. Rapidement, ces piliers et ces lignes directrices se sont traduits par des plans nouveaux d'action pour l'emploi ; ainsi par exemple, dans le pilier 1, la France a inscrit des dispositions de sa loi sur l'exclusion ; dans le pilier 2, elle a retenu le programme des emplois-jeunes ; dans le pilier 3, enfin, la politique de réduction du temps de travail a trouvé sa place.

Comme on le voit, l'emploi constitue la « solution universelle » aux problèmes sociaux. Ce référentiel de l'emploi intègre notamment quatre orientations normatives :

– la première exprime le constant privilège accordé par la Commission, depuis le traité de Rome, à l'**égalité des chances entre les hommes et les femmes**. On sait que cet objectif est désormais « transversal » dans l'ensemble du traité d'Amsterdam ;

– la seconde est une **critique récurrente des politiques de retraite anticipée** : l'immense majorité des États membres se voit enjoindre de réduire ces programmes, au nom de l'utilité de l'emploi. C'est un autre élément du référentiel stable des services de la Commission, entériné par le Conseil de l'Union. Il s'insère logiquement dans l'érection, en tant que norme fonctionnelle suprême, de l'augmentation du **taux d'emploi** (le sommet de Nice a confirmé les objectifs quantifiés à Lisbonne, pour 2010, de 70 % pour l'ensemble de la population d'âge actif et 60 % pour les femmes) ;

– la très grande majorité des États se voit, en troisième lieu, conseiller de **réviser leurs systèmes de protection sociale et leur fiscalité** (dans le jargon communautaire, calqué sur la réalité britannique, leur *tax and benefit systems*). C'est le troisième élément du référentiel : plus que la protection sociale, **l'emploi est considéré comme la meilleure solution pour résoudre les problèmes sociaux**. Il s'ensuit que les recommandations du Conseil souhaitent que la protection sociale soit, pour les personnes, plus « incitative » vis-à-vis de l'emploi ; d'autre part, elles insistent sur l'abaissement des coûts indirects du travail ;

– le dernier élément principal du référentiel tient en **l'injonction faite à la majorité des États membres de détruire les « barrières réglementaires et fiscales » au développement des entreprises**. Là encore, la conséquence attendue de la promotion de « l'esprit d'entreprise » est l'accroissement de l'emploi.

Avec le sommet de Nice, en décembre 2000, une nouvelle étape a été franchie dans la construction de l'Europe sociale : les quinze chefs d'État et de gouvernement ont, en effet, à cette occasion proclamé la « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». Fort d'une cinquantaine d'articles, ce texte regroupe l'ensemble des droits garantis dans l'Union autour de six chapitres : **dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté et justice**. Il n'a cependant pas pour ambition d'avoir une valeur autre que politique et son inscription dans le marbre des traités européens n'est pas à l'ordre du jour.

◀ *Avec le temps, l'emploi apparaît comme la solution universelle à tous les problèmes sociaux.*

◀ *Proclamée en décembre 2000 à Nice, la « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » garantit les droits tant sociaux que politiques.*

Le volet consacré aux droits sociaux se limite aux thèmes couverts par un texte communautaire : protection contre le licenciement, information et consultation des travailleurs, conditions de travail, sécurité sociale des travailleurs migrants... Néanmoins, il faut remarquer l'inscription du « **droit à l'aide sociale** et à une **aide au logement** destinées à assurer une existence digne » et du « droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée ». Toutes garanties pouvant se révéler intéressantes, à l'avenir, en cas de tentative nationale de remise en cause.

Le volet « politique » constitue l'élément clé de la Charte ; ainsi sont mentionnés les droits relatifs à la vie, l'expression, la réunion, l'association, la non-discrimination, la famille... Le principe de l'intégrité de la personne est mis à jour au regard des avancées sur la **biotechnologie**, eugénisme et clonage reproductif sont condamnés. Le **droit d'asile** reste garanti « dans le respect des règles de la convention de Genève ». Les **droits de l'enfant**, notamment celui « d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents », sont explicités, de même que ceux des **personnes âgées ou handicapées**.

Avec des droits « politiques », une nouvelle dimension est donnée à la construction européenne.

Plus généralement, la Charte poursuit deux objectifs, qui, à première vue, apparaissent peu conciliables. D'abord, combler le manque de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme : tous les États membres font partie de la Convention européenne des droits de l'homme, mais l'Union elle-même n'y a pas adhéré. C'est dire que la Convention européenne ne s'applique pas automatiquement et directement aux actes communautaires. Bien sûr, il existe à Luxembourg une jurisprudence selon laquelle le droit communautaire inclut en principe un certain nombre de principes généraux, dans la définition desquels la Convention européenne des droits de l'homme joue un rôle de premier plan ; bien sûr, l'article 6, alinéa 2, du traité instituant l'Union européenne assigne à celle-ci l'obligation de respecter les droits fondamentaux. Mais il n'y a pas de certitude, et il n'y a pas de liste. À l'origine, la Charte se présente ainsi comme une aspiration à la clarté quant à la liste des droits que les institutions européennes doivent respecter. En ce sens, la Charte restreint plutôt les activités de ces dernières.

Mais elle poursuit aussi un second objectif, bien différent, qui est d'accroître la « lisibilité » des droits actuellement en vigueur. Les conclusions du sommet de Cologne sont très claires à cet égard : le problème n'est pas celui d'un manque de droits, mais d'un manque de respect des droits. C'est donc avant tout une question d'éducation et, à cet effet, un catalogue, clair pour les citoyens comme pour les législateurs nationaux, est apparu utile.

C. Une Europe sociale encore insuffisamment structurée

En dépit des avancées réelles, il faut cependant constater, qu'au point où nous en sommes, la construction « sociale » dont s'est dotée l'Europe, se présente comme insuffisamment substantielle et cohérente. En effet :

– il n'existe pas encore un corpus véritable de droit du travail, ni de droit social européen, même si des bases légales dans ces domaines commencent à se faire jour, et même si différentes directives visant à l'harmonisation de certaines dispositions ont connu des débuts d'application. Tout spécialement le fait que sont exclus du champ communautaire des domaines aussi cruciaux que ceux relatifs aux rémunérations, droit d'association, droit de grève et du *lock out* (domaines explicitement exclus de la compétence communautaire), limite fortement toute tentative d'harmonisation sérieuse ;

– subsiste toujours une difficulté à constituer des partenaires pour la négociation sociale et la promotion de normes européennes, même si une ingénierie possible pour l'édiction d'un droit européen a été esquissée au Sommet de Luxembourg. De ce point de vue, la communication « Adapter et promouvoir le dialogue social » en 1998 mérite une attention particulière.

Dans cette communication en effet, est proposé un ensemble de dispositions importantes visant à surmonter les limites du passé, en imaginant un processus permettant de légitimer la représentation des employeurs et des salariés et en les dotant de pouvoirs bien mieux affirmés en matière d'établissement d'accord professionnels. Ici encore la suite dira si cette communication est suivie des effets espérés ;

– plus fondamentalement une difficulté majeure à surmonter est que l'Europe reste traversée par des philosophies et des intérêts différents : crainte des pays les moins développés de se voir imposer des normes jugées par eux trop hautes (Espagne, Grèce, Portugal...), crainte de certains pays européens de voir limiter leur compétitivité « externe » (RU, Irlande...) par une réglementation ou des dispositifs sociaux pouvant renchérir le coût du travail et nuire à une attractivité des investissements étrangers, basés dans ces pays, sur des politiques du travail peu contraignantes, crainte au contraire des pays les plus avancés (Allemagne, France, Danemark...), de voir se développer à l'intérieur du marché unique des pratiques de « dumping social » qui menaceraient la cohérence de leurs systèmes économiques et sociaux.

Plus encore, le maintien des modèles nationaux de protection sociale peut-il être assuré face à une intégration économique qui intensifie toujours plus la pression concurrentielle dans un espace économique régional où circulent librement, non seulement, les produits mais aussi les capitaux, les hommes et les services ?

Dès le début du processus d'intégration économique, les différences entre les systèmes nationaux de protection sociale sont considérées comme des causes sérieuses de distorsion de concurrence. C'est une crainte maintes fois exprimée à différents niveaux et dans de nombreux États membres. On réclame, pour préserver l'équité de la concurrence, à défaut d'une unification des normes et charges liées à la protection sociale, une « **harmonisation** ». Cette « harmonisation » était peut-être envisageable entre les six premiers États membres de la CEE dont les

◀ *L'absence de corpus véritable de droit du travail au niveau communautaire, ainsi que la difficulté à adopter des normes européennes constituent des handicaps lourds pour l'Europe sociale.*

◀ *Il existe des risques réels de divergence entre protection sociale et intégration économique européenne.*

systèmes nationaux de protection sociale se rattachaient à la philosophie bismarckienne. Or, malgré le socle commun, il n'a pas été possible d'atteindre cet objectif : on s'est limité à une simple coordination qui ne posait pas trop de problèmes pour des prestations de nature contributive.

Au fil des élargissements de la Communauté (1973, 1981, 1986, 2004, 2007), les obstacles à l'harmonisation se sont sensiblement accrus. Soit parce que les références de base des nouveaux adhérents en matière de protection sociale sont très différentes de celles des Six, soit parce que les niveaux de protection sociale des nouveaux États membres apparaissaient parfois très inférieurs. Les élargissements vers les pays d'Europe centrale et orientale ne peuvent qu'accroître ce type de difficultés.

Il est techniquement difficile de procéder à une harmonisation des législations en matière de protection sociale.



L'harmonisation des systèmes nationaux de protection sociale est donc apparue depuis fort longtemps comme inaccessible : chaque État membre reste maître de son système de protection sociale comme de son financement. Le marché commun, puis le marché unique, ont donc dû s'accommoder de taux nationaux différents de cotisations affectant le coût du travail et des risques de dumping social. Mais les modèles nationaux de protection sociale ne risquent-ils pas d'être eux-mêmes, directement ou indirectement, affectés par les développements de l'intégration économique ? Il faut identifier la nature de ces risques et évaluer leur intensité.

Deux directions principales peuvent, en ce sens, être retenues :

- les menaces d'une pression concurrentielle accrue sur le développement des protections sociales nationales d'une part ; c'est le volume de la protection sociale qui serait en cause ;
- les menaces que les disciplines contraignantes de l'Union économique et monétaire font peser sur le financement des protections sociales nationales d'autre part ; ce serait alors les modalités de gestion de la protection sociale qui se trouveraient concernées avec un risque spécifique d'affaiblissement de la dimension redistributive des systèmes nationaux de protection sociale.

Un « modèle social européen » tend à se constituer.



Malgré cela, il semble qu'il y ait un « socle » de caractéristiques communes des systèmes sociaux nationaux qui constitueraient un véritable « **modèle social européen** » ; on peut citer, parmi les plus importants de ces points communs :

- le respect de la liberté syndicale et du droit d'organisation et de négociation collective ;
- le rôle central joué dans la vie économique et sociale par les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs ;
- l'importance du rôle joué par la législation du travail et les relations collectives contractuelles dans le fonctionnement des systèmes nationaux de relations professionnelles ;
- le développement du dialogue social, bipartite ou tripartite, aux différents niveaux de la vie économique et sociale ;
- l'existence, de longue date, de mécanismes plus ou moins développés de représentation des salariés et de participation à certaines décisions dans l'entreprise ;
- la reconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination en matière d'emploi et de travail ;

- l'importance accordée à l'amélioration des conditions de travail, ce qu'on appelait, dans les années 1970 et 1980, l'« humanisation » du travail ;
- l'existence d'un État-providence, c'est-à-dire d'un système national de protection sociale et de sécurité sociale.

Concrètement, c'est donc un ensemble important de dispositions législatives qui constitue « **l'acquis social communautaire** » ; près de 200 textes à caractère contraignant ont été adoptés dans quatre domaines principaux :

- la libre circulation ;
- l'égalité entre les hommes et les femmes, et la lutte contre les discriminations ;
- les droits individuels et collectifs ;
- la santé et la sécurité sur le lieu de travail.

La nécessité de trouver des voies d'action pour traiter en commun de problèmes relevant de la compétence sociale nationale a donné lieu au développement d'une méthode originale. Celle-ci, inspirée de l'approche de convergence développée dans le cadre de l'Union économique et monétaire, a d'abord été utilisée dans le domaine de l'emploi, sur la base de dispositions inscrites dans le traité d'Amsterdam. Elle a été ultérieurement étendue, sous le titre générique de « **méthode ouverte de coordination** », à d'autres secteurs comme l'environnement, mais trouve un point d'application privilégié dans le domaine social : retraites et inclusion sociale sont ainsi devenues, à côté de l'emploi, un objet de cette méthode qui repose sur la définition par les États membres d'objectifs communs qu'ils mettent en application dans le cadre national, confrontant ensuite leurs résultats et leurs expériences. Cette forme d'intervention non contraignante, qui relève de la *soft law* anglo-saxonne, permet d'exercer au niveau communautaire une fonction de coordination et d'animation, sans remettre en cause la compétence nationale. Vue à l'origine par ses promoteurs comme un moyen d'élargir progressivement le champ de la compétence sociale européenne, elle tend aujourd'hui à se positionner en tant qu'alternative à l'approche normative. Car le développement de la réglementation communautaire dans le domaine social, rendu de fait beaucoup plus difficile dans une Europe à 27, se heurte, en outre, à des réticences de principe : l'objectif posé par la Commission européenne d'une « meilleure législation » couvre un questionnement sur l'efficacité et l'opportunité même de l'intervention législative.

L'Europe présente, dans le monde, un haut niveau de protection sociale. La concurrence exacerbée au sein de la Triade est de nature à pousser à une remise en cause de cet acquis, pourtant si difficile à instaurer. Dans ce contexte, une interrogation se pose de nos jours : comment l'Europe peut-elle préserver son modèle social sans recourir au protectionnisme ?

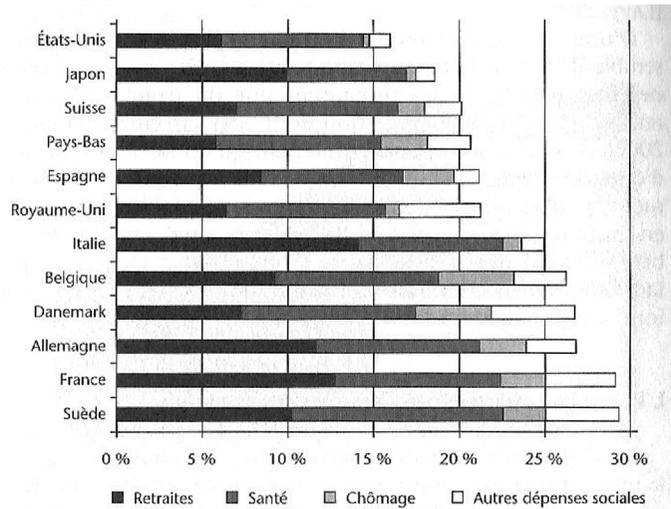
Mais, plus généralement encore, une Europe sociale consistante suppose une intégration plus forte des États membres et par là même l'existence d'une véritable Europe politique.

◀ *Peu à peu se constitue un « acquis social communautaire ». Depuis la fin des années 1990, les avancées dans le domaine social se réalisent selon une méthode particulière, la « méthode ouverte de coordination ».*

A N N E X E S

1

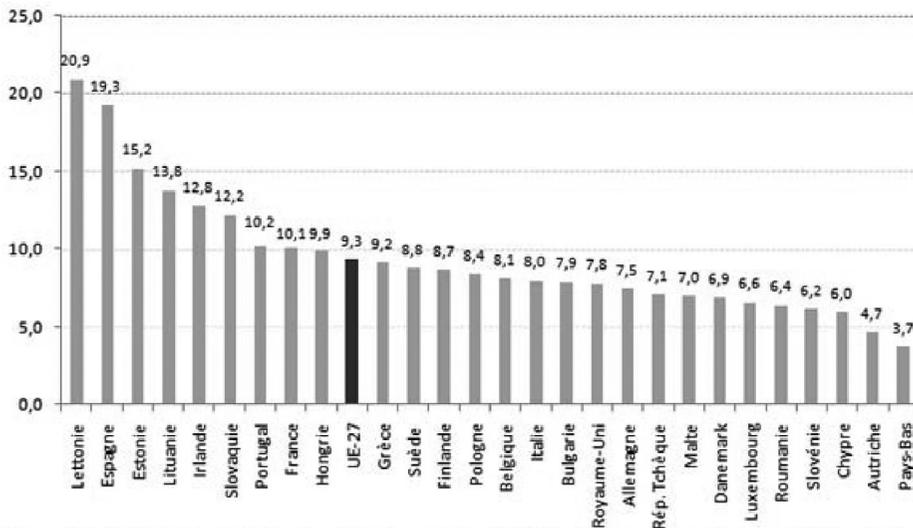
Dépenses de protection sociale dans plusieurs pays de l'OCDE (en % du PIB, 2008)



OCDE, 2009

2

Taux de chômage en octobre 2010



D'après Eurostat.

3

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, texte de lecture aisée composé d'un préambule et de six chapitres, a pour objectif de rendre les droits fondamentaux plus visibles pour en assurer la protection à la lumière des évolutions de la société. Elle évoque les six droits fondamentaux suivants.

- *Dignité* : dignité humaine, droit à la vie, à l'intégrité de la personne, interdiction des peines inhumaines et dégradantes [...] ;
- *Libertés* : respect de la vie privée, protection des données à caractère personnel, droit de se marier et de fonder une famille, liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression et d'information, de réunion et d'association, droit à l'éducation [...] ;
- *Égalité* : non-discrimination, diversité culturelle, religieuse et linguistique, égalité entre hommes et femmes, droits de l'enfant, des personnes âgées, intégration des personnes handicapées [...] ;
- *Solidarité* : droit à l'information et à la consultation des travailleurs, vie familiale et vie professionnelle, accès aux services d'intérêt général, protection de l'environnement, des consommateurs [...] ;
- *Citoyenneté* : droit de vote et d'éligibilité, droit à une bonne administration, droit d'accès aux documents, droit de pétition, liberté de circulation et de séjour, protection diplomatique [...] ;
- *Justice* : droit à un recours effectif et à un tribunal impartial, présomption d'innocence, droit à la défense, légalité et proportionnalité des délits et des peines [...].

4

« L'Agenda social renouvelé » de la Commission européenne

Prenant acte des mutations du monde contemporain engendrées par le progrès technologique, la mondialisation et le vieillissement de la population, l'Agenda social vise à apporter des solutions aux citoyens européens pour leur permettre de s'adapter. Il propose notamment d'améliorer l'accès à des services de qualité et à instaurer une solidarité envers les personnes souffrant le plus de ces évolutions. L'Agenda social prévoit donc des actions de l'Union européenne dans sept domaines prioritaires :

- les enfants et les jeunes, considérés comme « l'Europe de demain » ;
- l'investissement dans le capital humain, la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, l'acquisition de nouvelles compétences ;
- la mobilité ;
- vivre plus longtemps et en meilleure santé ;
- la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des sexes ;
- les opportunités, l'accès et la solidarité au niveau mondial.

La Commission européenne entend combiner l'utilisation de plusieurs instruments pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de cet agenda : l'outil législatif, le dialogue social européen, le renforcement de la coopération des États membres dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale ou le concours financier de différents fonds européens.

Au cours des derniers mois, la commission des affaires européennes a examiné plusieurs propositions de la Commission qui s'inscrivent dans le cadre de cet « Agenda social renouvelé » : elles concernaient la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, l'amélioration du fonctionnement des comités d'entreprise européens et les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers.

REPÈRES CHRONOLOGIQUES

1960 Création du Fonds social européen (FSE), principal instrument de la politique sociale communautaire, qui soutient financièrement des actions en faveur de la formation, de la reconversion professionnelle et de la création d'emplois.

21 juin 1974 Adoption, par la Commission, du premier programme communautaire d'action sociale.

1986 Adoption de l'Acte unique, qui prévoit, en matière sociale, le développement du dialogue social pouvant éventuellement déboucher « sur des relations conventionnelles ».

1988 Réforme des fonds structurels qui élargit la mission du Fonds social européen pour prendre en compte les problèmes du chômage de longue durée et de l'insertion des jeunes.

8 - 9 décembre 1989 Signature de la Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, fixant les grands principes d'un véritable droit du travail européen et consacrant un certain nombre de droits sociaux garantis par les États signataires ; onze pays sur douze adoptent la Charte, la Grande-Bretagne la repoussant.

1992 Adoption par onze pays sur douze de l'accord sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht ; les compétences de la Communauté en matière sociale sont étendues.

1993 Affaire Hoover.

1993 Publication par la Commission du livre blanc « Croissance, compétitivité et emploi ».

9 - 10 décembre 1994 Conseil européen d'Essen, à l'issue duquel les chefs d'État et de gouvernement s'engagent à renforcer la

coordination des politiques de lutte contre le chômage et définissent des critères au regard desquels les États membres doivent s'efforcer d'améliorer leur politique nationale.

1997 Conflit à Renault-Vilvorde ; le 27 février, le PDG de Renault, Louis Schweitzer, annonce la fermeture de son usine belge employant 3 100 salariés ; 7 mars : première « eurogrève » dans le groupe Renault avec des débrayages dans les sites français, belges et espagnols ; 3 avril : la justice belge déclare irrégulière la procédure de fermeture ; 4 avril : le tribunal de Nanterre suspend la procédure de fermeture ; 4 juillet : un plan social très favorable est proposé au personnel.

16 - 17 juin 1997 Conseil d'Amsterdam.

20 - 21 novembre 1997 Conseil de Luxembourg.

15 juin 1998 M. Aubry soumet à l'Union européenne un plan d'action en faveur de l'emploi.

11 décembre 1998 Conseil européen de Vienne ; Bonn et Paris fixent à leurs partenaires des « objectifs contraignants et vérifiables » pour lutter contre le chômage.

12 - 13 février 2000 Conseil européen de Lisbonne relatif à la mise en place d'un modèle social commun.

décembre 2000 Proclamation, au sommet de Nice, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

décembre 2006 Création du fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

juillet 2008 La Commission européenne publie un « agenda social renouvelé ».

Questions de concours

- Qu'entend-on par politique sociale ?
- Le progrès économique est-il porteur de progrès social ?
- Qu'appelle-t-on le Fonds social européen ?
- Quelles sont les raisons du chômage en Europe ?
- Qui sont les « bons » et les « mauvais » élèves de l'Europe en matière d'emploi ?
- En quoi consiste le dumping social ?
- Comment empêcher le dumping social ?
- Qu'est-ce que le principe de subsidiarité ? Comment s'applique-t-il dans le domaine social ?
- Quel peut être l'effet de l'élargissement de l'Europe à de nombreux pays sur les standards sociaux actuels ?
- Faut-il, selon vous, ajouter aux critères de convergence de Maastricht un critère en termes d'emploi ?

- Un ressortissant de l'Union européenne peut-il s'installer où il le souhaite au sein de l'Union ?
- Y a-t-il actuellement une reconnaissance des diplômes dans l'Union européenne ?
- L'Europe doit-elle « humaniser » la mondialisation ?
- L'Europe sociale est-elle une illusion ?
- Quelle est l'attitude du gouvernement allemand vis-à-vis du dossier de l'Europe sociale ?
- La Grande-Bretagne et l'Europe sociale.
- Comment moderniser l'Europe sociale ?
- Y a-t-il, selon vous, un modèle social européen ?
- Droits sociaux, droits politiques dans l'Union européenne.

GLOSSAIRE

Charte des droits fondamentaux – Adoptée au Conseil européen de Nice, la Charte des droits fondamentaux regroupe, dans un même texte, des droits civils et politiques, économiques et sociaux.

Dumping social – Pratique qui consiste, pour un pays, à produire et à vendre moins cher ses produits, du fait des faibles coûts du travail et/ou de l'absence de protection sociale.

Europe sociale – Construction commune des différents États membres de l'Union européenne dans le domaine social. Le traité de Maastricht donne à l'Europe sociale une dimension nouvelle.

Protection sociale – Système collectif visant à garantir des ressources à une population face à l'apparition de certains risques (maladie, invalidité, accidents du travail, chômage), ou face à des situations économiques contraignantes (vieillesse, maternité, famille nombreuse).

Système beveridgien de protection sociale – Système de protection sociale qui s'appuie sur trois principes : un principe d'universalité en rupture avec la logique des assurances sociales impliquant par conséquent une protection étendue

à tous les individus et non plus limitée aux seuls salariés en premier lieu, un principe d'unité impliquant, d'une part, une uniformisation des cotisations et des prestations et, d'autre part, une unicité de cotisation et de système d'assurance (service public unique) en second lieu, et, enfin, un principe d'intégration supposant la coordination des politiques d'aides à la famille, d'amélioration de la santé publique et d'organisation de l'emploi (politique de plein-emploi).

Système bismarckien de protection sociale – Système de protection sociale qui repose sur quatre principes : une protection exclusivement fondée sur le travail en premier lieu, une protection obligatoire pour les seuls salariés dont le salaire est inférieur à un certain montant, donc pour ceux qui ne peuvent recourir à la prévoyance individuelle en deuxième lieu, une protection fondée sur la technique de l'assurance, qui instaure une proportionnalité des cotisations par rapport aux salaires, et une proportionnalité des prestations aux cotisations en troisième lieu, et, enfin, une protection gérée par les employeurs et les salariés eux-mêmes.