

# L'Europe sociale : un mythe ?

## Réflexions sur le défi d'un modèle européen de société

Séverine Féraud\*

» Autrefois limité aux seules qu'on appelle importantes questions de santé-sécurité sur le lieu de travail, de non-discrimination, de formation professionnelle et de libre-circulation de la main d'œuvre, le champ de la politique sociale européenne s'est élargi. L'Union européenne ne se contente plus de coordonner les politiques de l'emploi, elle s'occupe désormais des pensions, des soins de santé et de l'inclusion sociale.

### Mythos soziale Europa?

Das Feld europäischer Sozialpolitik – einst allein auf Fragen des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz, der Benachteiligung von Arbeitnehmern, der beruflichen Bildung und des freien Verkehrs von Arbeitskräften begrenzt – hat sich vergrößert. Die Europäische Union beschränkt sich nicht mehr auf die Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik; sie beschäftigt sich nunmehr u. a. auch mit Renten, medizinischer Versorgung und Integration von Zuwanderern – eine Entwicklung, die vor dem Hintergrund von im Zusammenhang mit Binnenmarkt, gemeinsamer Währung und der Lissabon-Strategie „für Wachstum und Beschäftigung“ neu aufgetretenen sozialen Problemen zu sehen ist.

Die Autorin zeichnet den Weg europäischer Sozialpolitik von den Anfängen 1951 bis heute nach und macht deutlich, dass die differenzierte Berücksichtigung der sozialen Dimension der Europäischen Union, die im Verdacht steht, „trojanisches Pferd“ bei der Umsetzung neoliberaler Ideen zu sein, unabdingbar bei der Realisierung eines vereinten Europas und dessen Akzeptanz durch seine Bürgerinnen und Bürger ist.

Red.

C'est une évolution somme toute logique vu l'émergence de problèmes sociaux nouveaux en Europe avec le marché intérieur, la monnaie unique et la stratégie de Lisbonne « pour la croissance et l'emploi », une stratégie élaborée en 2000 qui devait faire de l'Union européenne la région économique la plus compétitive du monde et parvenir au plein emploi avant 2010.

Cependant la dimension sociale de la construction européenne n'est pas ancrée dans les esprits. Bien plus, beaucoup soupçonnent l'Union européenne d'être une sorte de « cheval de Troie » permettant, à l'insu de la population, la large diffusion en Europe de politiques économiques néolibérales. On rappellera en ce sens les débats déclenchés aux Pays-Bas et en France lors des référendums de 2005 sur le Traité constitutionnel, ainsi que les discussions ayant accompagné le référendum constitutionnel de 2007 en Irlande.

Bien que l'Europe soit la région du monde où un haut niveau de sécurité sociale a pu être atteint, les risques de pauvreté augmentent dans les Etats membres. Dans un contexte d'intégration économique et monétaire en crise et de maintien sur le long terme d'un niveau de chômage élevé, la constitution d'une Europe plus proche des citoyens et de leur bien-être est plus que jamais indispensable, ne serait-ce que pour légitimer sa raison d'être.

Dès le début de la construction européenne, les questions sociales ont été partie prenante de l'inté-

\* Séverine Féraud est diplômée de sciences politiques, consultante et formatrice indépendante à Francfort/Main dans le domaine de la participation citoyenne et de l'éducation européenne.

gration. Ainsi le préambule du traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la **Communauté européenne du Charbon et de l'Acier** (CECA) fait mention d'une politique sociale fondée sur le principe de « *réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ». Les dispositions originelles des traités de Rome (1957) visent prioritairement la mobilité des travailleurs et la garantie de la protection de leur santé et sécurité. Ils mettent aussi en pratique le principe fondamental du droit au même salaire pour le même travail effectué. Il n'y a pas alors de volonté d'harmoniser les différentes politiques nationales, mais plutôt de donner les mêmes droits aux travailleurs nationaux et communautaires dans chaque Etat membre. L'idée directrice sous-jacente est que le progrès social et l'harmonisation des systèmes sociaux résulteront du fonctionnement du marché. Les dispositions sociales ne se voient pas accorder la même attention que celles intéressant la libre circulation des biens et des services.

### Trois grands objectifs

En 1974 le premier programme social européen est adopté sous la pression de mouvements sociaux. Il s'agit de promouvoir la réalisation de trois grands objectifs par le vote de règlements communautaires : le plein et meilleur emploi, la politique soutenue de l'emploi et l'amélioration des conditions de vie et de travail. L'Acte Unique de 1985 accroît ainsi les compétences sociales de la Communauté européenne en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail. L'article 118a prévoit notamment l'harmonisation progressive de prescriptions minimales en matière de conditions de travail.

Ce sont surtout les traités de Maastricht (1993) et d'Amsterdam (1997) qui font de la politique sociale européenne un domaine politique à part entière, même s'il reste lié au principe de subsidiarité privilégiant le niveau inférieur dans son pouvoir d'agir, en l'occurrence les Etats membres. Le traité de Maastricht introduit notamment la possibilité de prise de décisions à la majorité entre Etats membres pour des questions de politique sociale. L'idée commence à s'imposer qu'il faut compenser au niveau européen les conséquences d'une con-

currence internationale très dure et faire en sorte que les travailleurs aussi – et non plus seulement les entreprises – profitent des avantages tirés du nouvel ordre économique. Une approche globale et plus active de la politique de l'emploi se met en place au travers de la stratégie du même nom lancée au sommet européen de Luxembourg en 1997, qui doit coordonner et non harmoniser les différentes politiques nationales.

A la vision d'une politique sociale européenne réparatrice et redistributive va se substituer, dans une logique d'achèvement du marché unique, une conception plus dynamique faisant du facteur social un élément à part entière de la compétitivité.

#### Abréviations/Abkürzungen

**CECA** : Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (EGKS: *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, auch Montanunion genannt).

**CJUE** : Cour de Justice de l'Union européenne – jusqu'en décembre 2009 Cour de Justice des Communautés européennes CJCE (EuGH: *Europäischer Gerichtshof*).

**FSE** : Fonds Social Européen (ESF: *Europäischer Sozialfonds*)

**MOC** : Méthode ouverte de Coordination (OKM: *Offene Koordinierungsmethode*).

Même si le traité de Lisbonne (2007) nomme explicitement l'économie sociale de marché et le plein emploi en tant qu'objectifs définis de l'Union européenne, la politique sociale demeure un domaine de compétences partagé entre Union et Etats membres. La recherche de compromis au sein de ce système à plusieurs niveaux de décision est rendue difficile par l'évolution en parallèle d'une compétence et d'une juridiction européennes d'un côté et nationales de l'autre.

#### Les limites financières

La politique sociale européenne n'a pas la même nature, ni les mêmes objectifs que les politiques

sociales définies au niveau national. De plus, le champ de ses activités et ses instruments sont plus restreints. Définie au niveau national, la politique sociale est une politique de rééquilibrage des conditions de vie et d'augmentation des chances de réussite au sein d'une société.

C'est dans cette même logique que la contribution de l'Union européenne en matière de politique sociale poursuit trois objectifs qui se recoupent : la croissance économique (et là particulièrement l'objectif de plus d'emploi et d'un meilleur emploi), un haut niveau garanti de protection sociale, ainsi que l'égalité des chances pour tous. La politique sociale européenne consiste alors en aides matérielles directes allouées aux personnes défavorisées. Il s'agit surtout des moyens financiers provenant du **Fonds Social Européen** (FSE) destinés à la réinsertion professionnelle active des travailleurs des Etats membres de l'Union.

Avec une enveloppe financière dotée de 75 milliards d'euros pour la période budgétaire de 2007 à 2013, le FSE soutient les Etats membres de l'Union dans la réalisation de leurs engagements pris sous forme de programmes nationaux de réforme. Par exemple dans l'accroissement des capacités d'adaptation et de compétitivité des employés et des entreprises, dans l'optimisation du « capital humain » lors de la phase de transition entre école et vie professionnelle, dans l'amélioration de l'accès à l'emploi ou encore dans l'intégration des personnes défavorisées. Le FSE agit concrètement pour le renforcement de la cohésion économique et sociale dans le cadre d'une stratégie européenne de l'emploi, de réinsertion sociale, de non-discrimination, d'encouragement à l'égalité de traitement et de promotion de la formation professionnelle et de l'éducation en général. Le transfert de l'aide se fait vers les régions de l'Union où le taux de chômage est particulièrement élevé ou bien le taux moyen de revenus particulièrement bas. Les moyens financiers du FSE permettent aussi de financer l'initiative communautaire *Equal*, une initiative relayant la stratégie européenne pour l'emploi en luttant contre les discriminations sur le lieu de travail.

Il existe aussi d'autres lignes de budget complémentaires du FSE que la Commission Européenne peut débloquer pour réaliser les objectifs de

l'Union dans le domaine de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances tels qu'ils sont décrits dans l'Agenda social de 2005, comme le programme communautaire *Progress* pour l'emploi et la solidarité sociale, voté pour la période de 2007 à 2013. Ce programme contribue également à réaliser la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

Mis en place en 2007, le Fonds Européen d'adaptation à la mondialisation est considéré comme la réponse de la communauté européenne aux déséquilibres engendrés par la mondialisation. C'est un instrument de gestion de crises à court terme. Il finance par exemple des mesures de réinsertion professionnelle suite à la perte d'emplois. Ce fonds est critiqué d'une part en raison de son enveloppe financière modeste (500 millions d'euros), et d'autre part parce qu'il est considéré comme un instrument très insuffisant de correction financière de la politique de soutien du marché intérieur voulue par la Commission européenne.

Si l'Union européenne dispose de compétences matérielles en politique sociale, celles-ci ne représentent qu'un volume financier très modeste par rapport à l'étendue des déséquilibres à réajuster. Elle ne dispose pas d'un pouvoir de dépenses lui permettant d'engendrer des programmes fédéraux ou des transferts aux Etats membres. D'où le caractère plutôt symbolique de cette politique sociale européenne redistributive.

## Une jurisprudence prédominante

L'Union exerce essentiellement son pouvoir de régulation par le droit. Cela se traduit par la définition au niveau européen de standards minimums, par exemple en droit du travail ou bien pour la coordination de systèmes sociaux, tels que la transmissibilité des droits de retraites. Le vote du règlement communautaire sur la liberté de circulation des travailleurs est un bon exemple de la prédominance de la jurisprudence européenne lors de discussions sur la définition de réglementations minimales au niveau européen ne devant en aucun cas entraver les principes fondamentaux nationaux des Etats membres. La **Cour de Justice de l'Union européenne** (CJUE) est l'acteur

auquel incombe une fonction d'arbitrage lorsque l'aspect régulateur de la politique sociale fait entrer en concurrence les niveaux de régulation européen et national. Or la juridiction de la CJUE en matière

de services dans un autre Etat membre, la juridiction de la CJUE a apporté des réponses amoindrisant la portée des droits fondamentaux et notamment des droits sociaux.

### Die Vorherrschaft europäischen Rechts

Die EU übt ihre Macht im Wesentlichen durch Gesetze aus, in denen auch sozialpolitische Mindeststandards etwa beim Arbeitsrecht oder der Sozialgesetzgebung definiert und umgesetzt werden. Beispiele: Arbeitszeiten bzw. die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen.

Das Ergebnis ist häufig ein Minimalkonsens, etwa im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit, bei dem nationales Recht der Mitgliedsländer auf keinen Fall beeinträchtigt werden durfte, die Prädominanz europäischen Rechts jedoch deutlich wird.

Schiedsgericht auch bei zwischen EU und Mitgliedsländern strittigen Fragen des Sozialrechts ist der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Sitz in Luxemburg, für den die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) oberstes Gebot sind und der wirtschaftlichen Freiheitsrechten wiederholt Priorität vor Arbeitnehmerrechten eingeräumt hat, so z. B. zwischen November 2007 und Juni 2008 in den Fällen *Viking*, *Laval*, *Rüffert* und *Luxembourg*, bei denen es u. a. um Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sowie gewerkschaftliche Aktionsfreiheit – und hierbei insbesondere das Streikrecht – ging.

*„Eine derartige Rechtsprechung lässt eine Entwicklung befürchten, die Sozialdumping in Europa, ja sogar eine Art ‚Strukturverschlechterung‘ nationaler Arbeitsmärkte legitimiert.“*  
Red.

Entre novembre 2007 et juin 2008, la CJUE a rendu quatre arrêts controversés donnant priorité aux droits des entreprises par rapport aux droits des travailleurs. Il s'agit des arrêts *Viking*, *Laval*, *Rüffert*, *Luxembourg*, dans lesquels la CJUE considéra que les dispositions issues du droit du travail, comme le droit de grève, ne devaient pas entraver de manière démesurée la liberté d'installation des entreprises ni celle de prestation de services. Cette juridiction fait craindre une évolution légitimant le dumping social en Europe, voire même une sorte de « déstructuration » des systèmes nationaux dans le champ des normes d'emploi.

Défini également par le droit parce qu'inscrit dans les traités, l'Union européenne dispose d'un autre instrument de régulation, le Dialogue Social, un forum de consultation entre les partenaires sociaux, où échanges et discussions peuvent produire des accords à valeur juridique. Ainsi en 1994 fut adoptée la directive sur les comités d'entreprise européens afin de favoriser le dialogue social en entreprise. Le cadre des négociations n'en demeure pas moins déséquilibré puisque les employeurs détiennent le droit de veto.

L'élaboration de standards minimaux européens n'implique pas une redistribution au niveau européen, mais définit plutôt un cadre d'action qui peut revaloriser la sécurité sociale dans les Etats membres de l'Union, comme par exemple dans les progrès obtenus sur la réglementation du temps de travail. Elle peut aussi la vider de son sens, lorsque la juridiction de la Cour de Justice de l'Union européenne donne trop souvent la priorité aux lois de marché.

### Coordonner les meilleures pratiques

re de politique sociale semble plus se baser sur la promotion des quatre libertés fondamentales du marché intérieur (libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes) à protéger de toute entrave nationale. Ainsi, à la question des conditions de travail pour les travailleurs d'un pays de l'Union envoyés dans le cadre de contrats

Le troisième niveau d'élaboration de politique sociale européenne se situe principalement dans le domaine de la « loi douce » (*soft law*). Par *soft law* on entend des objectifs communs que se fixent les Etats membres hors cadre du traité grâce à l'instrument de la **Méthode ouverte de coordination** (MOC). Elle consiste pour l'essentiel en une com-

paraison des meilleures politiques nationales dans un champ politique donné. Dépourvue de toute valeur obligatoire, la MOC doit être comprise comme un compromis possible à atteindre entre l'impossibilité d'harmoniser des systèmes de protection sociale fondamentalement différents dans l'Union et l'interdiction qu'à l'Union de le faire.

Un exemple de MOC est la stratégie européenne de l'emploi. Depuis le traité d'Amsterdam, la promotion de l'emploi est non seulement un intérêt commun aux Etats membres de l'Union mais encore un des objectifs de la Communauté fixés par le traité. Cette stratégie, introduite lors du « processus du Luxembourg », devait, grâce à la comparaison des diverses réformes nationales du marché du travail, réaliser une plus-value pour l'Union en permettant le vote de grandes lignes directrices et donc d'objectifs politiques concrets en matière de politique d'emploi. Le Livre vert sur le droit du travail de la Commission européenne, présenté en 2006, proposait de rendre transmissibles de nombreux éléments issus de la politique danoise du marché du travail à d'autres Etats membres de l'Union, principalement l'adéquation entre sécurité de l'emploi et du poste de travail.

C'est dans cette logique que fut développée une réflexion au niveau européen sur les principes de « flexicurité », à savoir flexibilité des conditions de travail (et notamment des réglementations en matière de licenciement) et sécurité de l'emploi.

A la stratégie européenne de l'emploi se sont ajoutés d'autres domaines comme la réinsertion sociale, les retraites, la santé. Depuis 2006 le cadre de la protection sociale de la MOC définit trois objectifs politiques : l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale, des retraites appropriées et durables, un service de santé et de soins sur le long terme accessible à tous et de haute qualité. Les systèmes de retraite sont examinés de près dans un contexte de pacte de croissance et de stabilité et d'une évolution démographique critique. La politique de santé est un bon exemple d'amplification progressive des compétences en politique sociale de la Communauté, ne serait-ce que pour coordonner ces politiques et garantir un niveau de protection élevé lors de la détermination de politiques communautaires. Tout comme pour la

MOC des politiques de retraites, un conflit se dessine entre les objectifs politiques de consolidation (atteindre le plus grand nombre) et ceux de couverture de soins de santé (tendance à la réduction des coûts).

La politique familiale connaît également des avancées au sein de la MOC grâce à la diffusion de bonnes pratiques nationales dans le domaine de l'égalité des chances, notamment l'intégration des femmes au marché du travail, de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de l'éducation et de la formation.

Si la MOC facilite la connaissance et la diffusion de bonnes pratiques nationales par l'intermédiaire des mécanismes de coordination laissés à la libre volonté des Etats membres, elle est en revanche critiquée pour son rôle d'amplificateur sélectif de réformes économiques d'inspiration libérale. Il reste difficile par ailleurs de mesurer précisément les développements et les succès de la MOC en matière sociale puisque les résultats à atteindre ne sont pas soumis à obligation. Ce processus, enfin, ne prévoit pas de moyen de règlement de conflits d'intérêts entre Etats membres.

## Modèle social versus modèle de société ?

La politique sociale européenne est le fruit d'un long cheminement historique et le résultat à la fois d'une construction juridique et de la négociation collective. Au fil des différents traités et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les dispositions d'ordre social se sont développées : égalité de traitement des nationaux et des ressortissants de la communauté européenne, standards minimaux, législation négociée, charte des droits fondamentaux, négociation collective, *soft law*, etc. Cependant, l'Union européenne semble devoir être acculée à un rôle d'impulsion et de coordination pour des actions qui incombent dans leur réalisation quasi-exclusivement aux gouvernements nationaux.

La question principale de l'intensité de l'intégration européenne en matière sociale ne pourra se régler que si les Etats membres font montre d'un intérêt commun pour le transfert de leurs compétences au niveau européen. Outre le défi à relever de convergence de systèmes sociaux nationaux

hétérogènes, la plus-value à gagner au niveau européen peut paraître discutable si elle est assortie d'une perte de souveraineté nationale et de l'élaboration croissante de standards européens nivelés vers le bas. Une offensive brutale visant à imposer un modèle social unique et uniforme pour toute l'Europe n'est dans ce contexte ni possible ni souhaitable.

La crise économique et financière mondiale provoque des bouleversements en Europe. Les défis à relever tels que les transformations démographiques et la dette publique croissante obligent de plus en plus à procéder à des ajustements, voire des coupures de budget, parce que le financement des systèmes sociaux n'est plus assuré par la contribution de plus grand nombre.

La retraite à 67 ans n'est pas encore la règle dans les Etats membres de l'Union, mais les dépenses sociales liées au vieillissement de la population européenne vont obligatoirement augmenter et la croissance diminuer, si aucune réforme fondamentale n'est mise en place. Les pays membres de l'Union sont aujourd'hui encore pour la plupart des « Etats-Providence » à haut niveau de protection sociale. Ce qui explique l'absence jusqu'à présent de tumultes sociaux importants. Que se passera-t-il si la crise provoque la fin de l'intervention étatique en matière sociale ?

### Accepter les différences

L'Europe peut-elle être plus sociale que ne le sont les Etats membres à l'intérieur des frontières nationales face aux défis sociaux internationaux comme la mondialisation de l'économie, les inégalités de développement économiques et l'élargissement de l'Union ? Oui, si l'on considère que la politique sociale est une action qui ne s'arrête pas à la seule protection des droits économiques des travailleurs et de l'ensemble des citoyens, mais qui doit déboucher plus largement sur un usage du pouvoir politique à des fins de modification, de redistribution ou de correction du système économique basées sur le principe de solidarité. Une politique sociale donc ne s'arrêtant pas à la gestion de la protection sociale, mais répondant aussi aux enjeux de l'immigration, des inégalités régionales ou des secteurs en crise.

L'objectif de réalisation de plus de politique sociale en Europe ne passe pas obligatoirement par plus de politique sociale à travers l'Europe. En effet, ce n'est pas la poursuite de l'harmonisation européenne en soi qui doit être défendue mais plutôt le rapprochement de politiques nationales par la coopération entre Etats membres. L'Union européenne doit à la fois initier et coordonner ce processus afin que les pays membres décident aujourd'hui la réalisation d'innovations sociales pour surmonter la récession. Ils doivent aussi se mettre d'accord sur un agenda de promotion du travail, de l'éducation et de la qualité de vie des générations présentes et futures. C'est par cette voie que peut émerger peut-être une Union européenne à l'économie sociale de marché, où les politiques économique et sociale deviennent compatibles au lieu de s'opposer, et le soutien à la création et pérennisation du marché a lieu sans privatisation massive de toute activité humaine et sociale. Le moteur du modèle social européen repose sur une expérience commune et une acceptation des différences.

Dans ce contexte de crise économique et financière, il faut reformuler les bases minimales de vie commune en société à 27. Bien plus qu'un modèle social européen, il s'agit de définir un modèle de société européen, à l'intérieur duquel convergent différents comportements et valeurs qui coexistent au sein de plusieurs grands modèles nationaux comme les modèles nordiques, rhénan, anglo-saxon et du sud de l'Europe.

#### Pour en savoir plus

- Pierre Tilly, *Europe sociale et politiques sociales européennes. Origines, enjeux et instruments*, Université catholique de Louvain, 2007.
- Katharina Erdmenger, Stefan Gran, Wolfgang Kowalsky, Ursula Polzer, *Die soziale Dimension der EU – Binnenmarkt und faire Arbeitsbedingungen – ein Gegensatz ?*, in: *Internationale Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2009.
- Arnaud Lechevalier, *L'Europe sociale demeure à construire*, Alternatives Economiques, hors-série sur l'Europe, 3<sup>e</sup> trimestre 2009.