

Où va l'Europe sociale ?¹

François VANDAMME²

On a tellement de fois écrit que l'Europe sociale était à un tournant qu'il est difficile de le répéter ou de le faire croire : elle garde en toute hypothèse mauvaise presse. D'où vient le scepticisme permanent à son égard ? Cet article propose quelques clés de lecture du nouvel Agenda social proposé par la Commission européenne.

Ce scepticisme est fondamentalement lié au scepticisme envers l'Europe et à des erreurs flagrantes de communication quant à son projet. Le vrai tournant est là. Pendant 35 ans, on a reconnu à la construction communautaire le mérite d'avoir contribué à la paix et à la prospérité économique, en partie due au marché intérieur considéré comme un moteur déterminant de l'intégration. Bien qu'à chaque nouveau traité, la politique sociale de l'Union ait bénéficié de nouvelles bases et de nouveaux dispositifs, depuis Margaret Thatcher (1985) puis le traité de Maastricht (1991), les choses sont devenues moins évidentes. On reconnaît bien que l'euro (2000), en dépit qu'il soit fort, nous a épargné nombre de turbulences monétaires, ce qui contribue à une stabilité sociale. L'Union s'est élargie considérablement (2004 et 2007), augmentant la diversité sociale et des structures sociales. L'Irlande fut un modèle de gestion dynamique de l'aide structurelle communautaire mais dit non au nouveau traité (2008). « Bruxelles », comme on dit à Paris, ne convainc plus en comptant sur le même fond de commerce d'adhérents.

Que fait Bruxelles de plus convaincant dans le domaine social ? Essentiellement 4 choses.

1) Elle maintient la pression dans la mise en œuvre de la stratégie économique et sociale dite de Lisbonne, où les réformes doivent s'articuler autour d'objectifs de croissance, de compétitivité, d'emplois (plus nombreux et de meilleure qualité) et de cohésion sociale. Au cœur de ce dispositif, il y a la stratégie européenne pour l'emploi. Les gouvernements se fixent des objectifs et ils évaluent ensemble avec la Commission les progrès des réformes à ce titre, de même dans le secteur de la protection sociale où un accent particulier est et sera mis sur les enjeux de l'inclusion active, c'est-à-dire la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au moyen de l'accès à l'emploi, de l'amélioration des services sociaux et de systèmes de protection des revenus.

2) La Commission continue à gérer l'importante politique structurelle communautaire dont le Fonds social européen constitue un des instruments. On a amélioré sa coordination avec la stratégie de Lisbonne pour qu'il facilite l'engagement des réformes dans les Etats membres.

3) La Commission soutient par ailleurs les Etats membres dans une série de domaines de politique sociale comme la stratégie pour la santé et la sécurité au travail et les stratégies d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations.

¹ Cette contribution est tirée d'un article que j'ai écrit pour la revue « Humanisme et Solidarité » (Bruxelles), juillet 2008.

² SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, Affaires internationales. Professeur au Collège d'Europe à Bruges et Maître de conférence invité à l'Université catholique de Louvain.

4) La Commission, avec l'appui du Conseil européen et du Conseil, s'attache également à promouvoir une politique sociale extérieure à l'Union, en soutenant ce que fait l'Organisation internationale du travail autour du *Travail décent*, en valorisant auprès des partenaires de l'Union (Chine, Asie, Amérique Latine) les acquis qu'elle estime transposables de l'agenda de Lisbonne (la conciliation d'objectifs économiques et sociaux) et de ses travaux en matière de cohésion sociale (notamment l'inclusion active). Un marché intérieur qui fonctionne bien et de façon équilibrée confère à l'Europe une position forte dans les discussions commerciales. L'attrait pour l'Europe l'entraîne à parler à ses interlocuteurs de la force que lui confère son modèle social.

Le bilan n'est donc pas nul mais il n'est peut-être pas très visible au-delà des cercles d'initiés : c'est un reproche connu mais on pourrait être étonné tout de même du nombre d'initiés – non seulement institutionnels mais aussi dans les organisations de la société civile et les groupes d'intérêt - qui profitent de l'Europe pour leurs financements, comptent sur elle et se mobilisent régulièrement pour réagir à ses nombreuses consultations et communications sur des sujets divers en rapport avec ces thèmes.

Alimentent à l'évidence le scepticisme les apparents dégâts sociaux provoqués par la construction du marché intérieur et la jurisprudence de la Cour relative à la libre prestation des services : on leur reproche de ratisser trop large et trop fort en voulant supprimer les obstacles et restrictions qui demeurent, même sous des formes dites déguisées, dans une série de législations. Ils touchent parfois à des fleurons des législations sociales ! La sous-traitance qui est encouragée fait ses ravages et devient pratique courante dans tous les secteurs. La variété des pratiques, la diversité linguistique, la complexité entravent le travail des inspections qui s'épuisent à trouver des règlements praticables de coopération administrative entre Etats pour la lutte contre la fraude, et l'on a ainsi le sentiment d'un nivellement des protections par le bas. La directive sur les services, qui fut finalement adoptée, oblige les gouvernements à effectuer un *screening* de leurs législations susceptibles de contenir des dispositions non compatibles. Les ministères sociaux sont priés d'y participer car les exceptions et les dérogations couvrant bien certains aspects des politiques sociales et d'emploi sont limitées et d'interprétation stricte. Les services sociaux ne sont pas tous des services publics protégés par des législations qui ne les confronteraient pas ou plus aux exigences du marché intérieur. Mais ils ne sont pas tous à vendre, doit-on parfois rappeler à la direction générale du marché intérieur de la Commission européenne. La mobilité des patients, très bien mais quand même.

Cette ambiance, qui déstabilise des opérateurs sociaux (services de santé, services d'emploi, services de prévention, etc.), fait croire qu'une menace pèse en permanence, même sur les justifications essentielles de leurs missions. C'est catastrophique pour l'image de l'Europe. C'est pourquoi, ils souhaitent que la Commission parle aussi de la qualité des services et non pas seulement de leur positionnement par rapport au grand marché. Les citoyens ne sont pas que des consommateurs sensibles au moindre prix.

A quoi ont servi les discussions sur le Modèle social européen ? Tony Blair avait volontairement contribué à la confusion en 2005, pendant sa Présidence de l'Union en mettant la question du modèle en balance avec la compétitivité de l'Europe. C'était une faille de plus du système continental qu'il voulait épingler. Le débat n'a pas survécu à sa Présidence mais on n'en parle plus non plus de ce modèle. Le consensus le plus évident est encore de dire, même si on ne s'entend pas exactement sur ses éléments constitutifs, qu'il convient de moderniser ce modèle, ce qui est le projet depuis Lisbonne (mars 2000). Ce qui veut dire y apporter tous les aménagements nécessaires pour pouvoir le maintenir tout en faisant face

collectivement aux enjeux communs du vieillissement (qui affecte son financement), de la mondialisation (qui rend plus fragile l'assise de l'emploi et attise la concurrence) et de la durabilité (stabilité, financement durable, prise en compte des enjeux du développement durable). Quelques propositions du nouvel Agenda social se réfèrent à ces défis.

Le modèle social européen n'est donc pas un concept très opérationnel. Mais il est certainement une valeur reconnue de l'Europe qui en a besoin : il est porteur d'une vision de l'économie plus égalitaire que celle du simple capitalisme libéral. Il se réfère aux grands acquis sociaux des Etats membres et de l'Union mis ensemble. Il est aussi un argument de justification de la politique sociale commune, dans la mesure où il rappelle que le progrès économique et le progrès social ne peuvent être dissociés, ce qui est parfois la tentation des entreprises, par exemple lorsqu'elles délocalisent hors de l'Union. Il est porteur de solidarités, qu'expriment par ailleurs le Fonds social européen et le Fonds d'ajustement à la mondialisation : ce dernier co-finance des restructurations de grande ampleur produisant des effets dans plusieurs Etats membres. La Belgique n'en a pas encore eu besoin.

Le modèle social européen contient aussi un message de *gouvernance* : le bon dosage des intérêts économiques et sociaux dans une série de politiques ; la prise en compte des conséquences sociales des restructurations ; des méthodes de travail fondées sur des législations de base qui assurent des droits, complétées par des initiatives ou des accords des partenaires sociaux ; des emplois et des services sociaux de qualité parce qu'ils répondent à des hautes exigences de protection et de services.

Voilà quelques éléments à partir desquels évaluer le nouvel Agenda social de l'Union. Est-ce que l'Union consolide, aide à adapter le modèle ou contribue à le déstabiliser ?

Il ne suffit pas de mener ou de soutenir des politiques dans tous les sens, pour donner l'impression qu'on fait face, vient un moment où il faut consolider des acquis dans des nouvelles valeurs et des droits. Mais là, le bât blesse incontestablement. L'approche législative et par les droits est devenue très difficile avec 27 Etats membres.

L'Union consolide là où elle fait du droit sur des arguments sociaux, en fonction de ses bases juridiques d'action législative dans les traités. Elle risque de déstabiliser lorsque la politique sociale est vue comme pouvant être aussi bien faite par des acteurs économiques que par les acteurs sociaux traditionnels.

Quant à la méthode ouverte de coordination (MOC) pratiquée au Conseil avec la Commission dans les domaines de l'emploi et de la protection sociale, elle amène en fait à réfléchir aux termes d'un nouveau contrat social qui puise dans les meilleures pratiques des Etats membres où compétitivité et protection sociale ont pu être atteints ensemble. La *flexicurité*³ dont on va encore se gargariser au niveau communautaire pendant plusieurs mois dans ce cadre peut être une bonne discussion si on en fait la base d'un nouveau contrat social beaucoup plus basé que l'actuel sur une approche du cycle de vie.

La MOC n'a pas réuni et fait que des amis de l'Europe. Mais la critique s'atténue quant à son intérêt : on y amène sur la table du Conseil beaucoup plus que ce que le traité n'autorise. On discute tout en commun, parce que tout est lié, n'est-ce pas (emploi, pauvreté, insertion, migrations, vieillissement, protection sociale, durabilité, flexicurité, donc l'emploi et la protection sociale, etc. ?) mais on respecte la subsidiarité : les Etats continuent de détenir toutes les clefs des politiques mais ils mettent en commun les expériences et cherchent ensemble à les évaluer, pour autant que cette évaluation ne dégage pas de contraintes. On estime que cette étude et prise en compte de la diversité permet d'envisager différentes

³ Vandamme, F. Flexicurité : qui est concerné ?, revue du Marché commun et de l'Union européenne (Paris), n°511, septembre 2007

solutions au lieu de l'uniformité, et que cela peut rendre les opérateurs plus forts sur les marchés mondiaux. Les Etats membres en se concertant collectivement s'offrent davantage de liberté de manœuvre face à la mondialisation, estimait un ministre néerlandais du travail récemment. Les administrations participent à des échanges avec *les pairs* et c'est plus incitatif, au niveau des justifications, qu'on ne l'admettra en public. Tout doit être étayé par des arguments économiques et sociaux convaincants. En quelque sorte, plus rien ne va de soi. Des *messages-clés*, des paradigmes finissent par s'imposer et à coïncider avec d'autres recommandations de source internationale. Le hasard du libéralisme et des méthodes fonctionnelles font parfois bien les choses ! Mais le *travail décent* de l'OIT peut aussi y trouver son compte, reste à voir si les recettes qu'il propose convaincront autant que des recettes plus libérales manifestement dans l'air du temps.

On a constaté néanmoins une fatigue de la MOC au moment où il faudrait creuser davantage l'articulation des travaux sur l'emploi et la protection sociale. On ne se pose pas assez, à mon sens, la question de savoir si l'on ne peut pas « capitaliser » dans du droit quelques valeurs et acquis sociaux constatés, dont on admet qu'ils contiennent des bons principes communs pour l'adaptation des législations. Cette approche est encore tabou mais il y a des signes à exploiter, par exemple là où l'on reconnaît, suite aux travaux de la MOC, que des directives trop parcellaires (sur le congé parental) pourraient être remplacées par un instrument plus global sur la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle ; qu'un accord politique européen⁴ sur la protection des travailleurs intérimaires participe de la flexicurité.

Et Les partenaires sociaux européens ? Ils ne sont pas vraiment à la traîne même si leurs actions ne sont peut-être pas très visibles. Leurs cercles dirigeants sont amenés sans arrêt à se positionner sur les (projets d')approches de la Commission européenne. Ils délivrent des études communes, comme la récente, très remarquée, sur les évolutions du marché du travail : consensus commun ! Ils produisent parfois quelques accords, même encore plus au niveau sectoriel européen, et ils évaluent en commun la mise en œuvre de ces textes par leurs organisations nationales, comme récemment en matière de télétravail. Ils sont consultés par les Présidences du Conseil européen avant les Sommets. Ils sont invités par la Commission européenne à participer davantage à une politique préventive des restructurations au niveau européen. Ils n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur les termes de référence de la nouvelle directive modifiant celle de 1994 sur les comités européens d'entreprises, peut-être parce que la Commission voudrait voir ces comités jouer un rôle plus préventif des restructurations !

Or les partenaires sociaux doivent rester créatifs. Ils sont les vrais artisans de la flexicurité, s'ils le veulent bien. Ils doivent savoir que la Commission tout comme le Comité économique et social et le Comité des régions appellent à une mobilisation et une implication plus grande de tous les partenaires, y compris les autorités décentralisées des Etats et les ONG. Ils sont susceptibles de participer à des *partenariats* plus nombreux, notamment au niveau régional et sous-régional, afin de s'approprier les enjeux de la stratégie de Lisbonne, mais aussi en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion - en créant notamment du *capital social*⁵ -, dont on reconnaît que leur persistance contribue à une contre-démonstration permanente du modèle social européen. 78 millions de personnes, soit 16% de la population d'Europe⁶ vit encore

⁴ Conseil EPSCO du 4 juin 2008 ; accord politique qui doit être débattu au Parlement européen dans le cadre de la co-décision. On ne citera pas l'accord simultané sur la révision de la directive sur l'organisation du temps de travail, qui est moins significatif de flexicurité !

⁵ Voir les travaux du Collège d'Europe à Bruges (14 mars 2008, coleurop.be/presse) et un article de moi-même dans la Revue belge de sécurité sociale, n°2/2008

⁶ Prendre connaissance des débats du dernier Comité Quart Monde européen, Strasbourg, 12 mars 2008 : delegation.ue@atd-quartmonde.org ou poverty.intergroup@atd-quartmonde.org

sous le seuil de la pauvreté. Il a fallu se résoudre à faire de 2010 L'année européenne de la lutte contre la pauvreté ! La Présidence belge de l'Union devra encore s'en souvenir même si le thème est bien présent dans l'Agenda social communautaire.

(janvier 2009)