

Les Notices de la documentation Française

***L'Union européenne*, dirigé par Renaud Dehousse, Paris, La documentation Française, 2014, p. 201-214**

L'Europe sociale

Sophie Jacquot (UCLouvain, ISPOLE)

L'action européenne en matière sociale porte à leur acmé certaines des questions qui traversent tout le projet de construction européenne : quelle est la place respective de la dimension économique et de la dimension sociale au sein de ce projet ? Comment articuler intégration européenne et souveraineté des Etats membres ? Les réponses à ces questions ont trouvé, dans le domaine social, des réponses différentes selon les périodes mais aussi selon les combinaisons, les équilibres et les rapports de forces multiples entre social-démocratie et libéralisme d'une part, entre fédéralisme et maintien de la souveraineté nationale d'autre part. L'Europe sociale se situe dans une tension permanente entre affirmation du progrès social et simple soutien à la croissance et à la compétitivité européenne, entre développement d'une action de niveau européen et absence d'empiètement sur un domaine au cœur des identités nationales. Le traité de Lisbonne illustre bien à quel point le compromis propre au système politique européen est avant tout, notamment dans le domaine social, affaire de dosages subtils. Les objectifs sociaux de l'UE y sont clarifiés et renforcés (le plein emploi, le progrès social, la lutte contre l'exclusion sociale et la protection sociale figurent parmi les objectifs de l'UE ; un niveau d'emploi élevé, une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale doivent être pris en compte de façon transversale dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes). Mais, le traité souligne également toutes les ambiguïtés et même parfois les craintes que soulèvent l'action de l'Union : celle-ci ne doit pas empiéter sur la faculté des Etats membres de définir les principes fondamentaux de leurs systèmes de protection sociale ni en affecter les équilibres financiers, mais elle ne doit pas non plus empêcher un Etat membre de prendre des mesures de protection qui vont au-delà de celles décidées au niveau européen. L'Europe sociale apparaît ainsi comme un point d'équilibre particulièrement instable.

1. La construction progressive et décousue de la dimension sociale du projet européen

En 1957, la construction d'une action de dimension européenne dans le domaine social n'allait pas de soi dans le cadre d'une Communauté économique fondée sur la mise en place d'un grand marché. L'ensemble relativement disparate que l'on désigne aujourd'hui comme « l'Europe sociale » a donc été développé par morceaux, au fil des traités et de l'extension progressive des compétences communautaire, en fonction des élargissements, des équilibres politiques au sein du Conseil et de la Commission, du rôle moteur joué par certaines personnalités comme Jacques Delors.

a. Le traité de Rome et les origines de l'Europe sociale

Les négociateurs du traité de Rome considèrent que la construction européenne va favoriser le progrès économique et que celui-ci va à son tour naturellement entraîner le progrès social. Les Etats membres souhaitent par ailleurs conserver leurs compétences en matière sociale. Par conséquent, initialement, les interventions de la CEE dans le domaine social devaient être justifiées par des arguments économiques. Les négociations ont eu pour objet principal de savoir si une harmonisation des systèmes sociaux nationaux était nécessaire pour éviter les

distorsions de concurrence entre les Etats membres fondateurs dans le cadre du démantèlement progressif des barrières douanières et commerciales. C'est ainsi que l'on peut par exemple comprendre le contenu de l'article 119 sur l'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et féminins : il ne s'agit pas d'affirmer le principe d'égalité entre les femmes et les hommes ou d'afficher un désir de justice sociale, mais bien d'éviter tout risque de dumping social dans les secteurs à forte consommation de main d'œuvre féminine de l'époque. Ainsi, si le traité de Rome (1957) énonce des objectifs sociaux assez forts (amélioration des conditions de vie et d'emploi et leur égalisation dans le progrès), les dispositions contraignantes sont en revanche réduites (libre circulation des travailleurs et sécurité sociale des travailleurs migrants, égalité de rémunération, création d'un Fonds social européen). D'ailleurs, il faut attendre 1974 et les premières retombées sociales du choc pétrolier et la fin des Trente Glorieuses pour que soit défini un Programme d'action sociale communautaire et que commencent à être adoptés plusieurs directives en matière d'harmonisation.

b. L'Acte Unique Européen et le « moment Delors »

C'est le projet de marché intérieur qui va permettre de relancer l'Europe sociale, les deux étant pensés de façon complémentaire, la cohésion économique et sociale devant notamment être fortement soutenue par les dépenses réalisées dans le cadre des Fonds structurels. L'AUE (1987) permet le passage au vote à la majorité qualifiée des dispositions relatives à la santé et à la sécurité au travail. Cette période est aussi celle de la mise en place du dialogue social européen et de l'institutionnalisation de la consultation des partenaires sociaux qui va devenir un des traits spécifiques du fonctionnement de l'Europe sociale.

Dans cette dynamique, une Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs est adoptée en 1989 afin de renforcer, au moins symboliquement, l'idée que grand marché et droits sociaux vont de pair. Cette Charte n'a pas de portée contraignante en raison de l'abstention du Royaume Uni qui refuse de la signer. La Commission s'appuie néanmoins sur ce texte pour définir un programme de mise en œuvre et faire des propositions dans des domaines tels que l'aménagement du temps de travail ou la protection des jeunes au travail.

c. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam

Les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997) permettent tout deux, dans des contextes différents, de renforcer l'Europe sociale.

À Maastricht, les objectifs sociaux de la Communauté sont consolidés, l'éducation et la jeunesse et la santé publique sont intégrées au cadre juridique européen, mais c'est surtout un protocole sur la politique sociale qui est ajouté au traité. Cet « accord sur la politique sociale » autorise les 11 Etats membres signataires (*opt-out* du Royaume Uni) à procéder à des avancées dans ce domaine en étendant le champ de la majorité qualifiée, en introduisant de nouveaux domaines de compétence, et renforçant le rôle des partenaires sociaux.

À Amsterdam, les Etats membres réintègrent l'accord social dans le corps du traité. L'article sur l'égalité de rémunération et l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes bénéficie de la majorité qualifiée et de la codécision avec le Parlement européen et un nouvel article sur la lutte contre les discriminations (art. 13 TCE) est rédigé. Par ailleurs, un nouveau titre du traité est consacré à l'emploi qui devient « une question d'intérêt commun » dans une Union qui se donne pour objectif « de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé ».

d. La Stratégie de Lisbonne et le tournant des années 2000

Alors que « l'Europe rose » domine la cartographie politique, la fin des années 1990 est celle d'une tentative des acteurs prônant un plus grand développement du volet social de la

construction européenne pour renforcer la convergence entre les Etats membres et pour faire entrer l'UE dans de nouveaux domaines qui relèvent de la compétence des Etats membres (emploi, protection sociale) grâce notamment à de nouvelles procédures non contraignantes comme la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Il s'agit de « moderniser le modèle social européen ». Dans cette optique, c'est moins le traité de Nice (2000)¹ qui est important que le Conseil européen de Lisbonne au printemps 2000 au cours duquel les États membres se sont mis d'accord pour définir une stratégie commune visant à faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Cette Stratégie de Lisbonne comprend des objectifs chiffrés, notamment celui de porter le taux d'emploi à 70% (60% pour les femmes) sur une période de 10 ans.

e. L'Europe sociale a-t-elle encore un avenir ?

Alors que l'Europe sociale et tout particulièrement les questions liées à l'emploi, se situait relativement haut sur l'échelle des priorités politiques européennes avec la Stratégie de Lisbonne et l'Agenda social européen, la dimension sociale apparaît beaucoup plus marginale dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, des lignes directrices intégrées (LDI) et du Semestre européen de coordination des politiques économiques. Depuis une dizaine d'années, les élargissements et les équilibres politiques au sein du Conseil ont évolué au détriment d'un consensus, au moins minimal, sur la nécessité pour le projet européen de faire tenir ensemble la croissance et la compétitivité économique d'une part et la justice et le progrès social d'autre part. Par ailleurs, deux des secteurs les plus dynamiques qui ont historiquement été développés dans le cadre de l'Europe sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations, sont rattachés depuis 2010 au portefeuille de la justice et dorénavant envisagés comme participant plus globalement d'une politique des droits fondamentaux.

2. Les frontières mouvantes de l'Europe sociale

a. Quel est le périmètre de l'Europe sociale ?

L'Europe sociale n'est pas une politique sociale comme les autres dans la mesure où elle n'intervient pas dans le cadre d'un État nation mais dans celui d'un système politique supranational en construction. De par ses compétences limitées mais aussi de ses faibles ressources budgétaires, elle s'est développée aux marges de ce qui constitue le cœur de l'intervention nationale en matière sociale et elle a empruntée des moyens différents de ceux mis en œuvre dans les Etats membres, principalement la régulation sociale, dont l'objet n'est pas de corriger les inégalités sociales, notamment par la redistribution, mais de résoudre les problèmes créés par les déficiences du marché (externalités négatives, déficiences de l'information ou de la concurrence). Cette dynamique va de pair avec une situation dans laquelle les pouvoirs administratifs, budgétaires et fiscaux sont conservés au niveau national.

Les contours de l'Europe sociale ne recoupent donc que partiellement ceux des politiques sociales nationales « traditionnelles ». Ce recoupement devient pourtant de plus en plus important au fil du temps, en particulier avec l'extension de la MOC qui touche à des domaines d'intervention des politiques sociales nationales (emploi, retraites, soins de santé). Dans l'ensemble, si le périmètre de l'Europe sociale est aujourd'hui plus étendu et son contenu plus étoffé qu'hier, sa forme reste celle d'un patchwork irrégulier et hétérogène : le

¹ Le traité de Nice comprend principalement une extension du champ de compétence de l'UE à la lutte contre l'exclusion sociale et à la modernisation des systèmes de protection sociale.

niveau de compétence de l'UE diffère d'une question à l'autre et certaines questions sont explicitement écartées de son champ d'action².

b. Quelle répartition des compétences et quelles règles de vote depuis le traité de Lisbonne ?

Le traité de Lisbonne a introduit un classement des catégories de compétences de l'UE, parmi celles-ci, la politique sociale fait partie des compétences partagées entre l'UE et ses Etats membres, c'est-à-dire la catégorie où s'appliquent à plein les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau traité en 2009, les règles de vote pour les mesures relevant de la politique sociale ont peu évolué et la répartition est la suivante (art. 153 TFUE) :

Les domaines où la prise de décision se fait à la majorité qualifiée : la santé et la sécurité au travail, les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'intégration des personnes exclues du marché du travail, l'égalité entre les femmes et les hommes (égalité des chances sur le marché du travail et égalité de traitement dans le travail), les mesures relatives aux prestations sociales des travailleurs migrants (art. 48 TFUE). Le Parlement européen et le Conseil peuvent également adopter à la majorité qualifiée des mesures de coopération en matière de lutte contre l'exclusion sociale et de modernisation des systèmes de protection sociale.

Les domaines où la prise de décision se fait à l'unanimité : la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation collective des travailleurs, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers. En ce qui concerne ces trois derniers domaines, le Conseil peut décider, à l'unanimité, de les faire basculer dans le champ de la décision à la majorité qualifiée (« clause passerelle »).

Les domaines qui sont exclus du champ de compétence de l'UE : les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève, le droit de lock-out.

Par ailleurs, le traité de Lisbonne reconnaît le rôle de l'UE en matière de coordination des politiques de l'emploi et des politiques sociales des Etats membres (art. 5 TFUE), ainsi que celui de la Commission (art. 156 TFUE) par le biais de la méthode ouverte de coordination.

Encadré : La Charte des droits fondamentaux et les questions sociales

La Charte des droits fondamentaux (voir Focus sur le sujet p. ????) réunit en un texte unique les droits personnels, civils, politiques, économiques et sociaux des citoyens de l'UE et des personnes résidant sur son territoire. Cette Charte garantit un certain nombre de droits sociaux déjà mentionnés dans le corps des traités mais, au-delà, elle contribue également à l'émergence de principes nouveaux, désormais inscrits dans un texte doté d'une force contraignante.

Réaffirmation et approfondissement de droits existants : le principe de non-discrimination (art. 21), l'égalité entre les femmes et les hommes « dans tous les domaines » (art. 23), le droit à l'information et à la consultation des travailleurs (art. 27), le droit de négociation et de grève (art. 28), la protection en cas de licenciement injustifié (art. 30), le droit à des conditions de travail justes et équitables (santé, sécurité et dignité au travail, limitation du temps de travail, art. 31), la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (protection contre le licenciement en cas de maternité, congé maternité et congé parental, art. 33), la protection de la santé (art. 35).

² En dehors des domaines mentionnés à l'article 153. 5 du TFUE, c'est par exemple aussi le cas de l'avortement, exclu du champ de compétence de l'UE par le protocole n° 17 annexé au traité de Maastricht.

Reconnaissance de nouveaux droits sociaux : le droit à l'éducation (art. 14), les droits des personnes âgées (art. 25), l'intégration des personnes handicapées (art. 26), l'accès aux services de placement (art. 29), l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (art. 32), le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale (accès aux prestations de sécurité sociale mais également aux services sociaux dans tous les pays de l'UE, art. 34).

La Charte des droits fondamentaux permet donc de fonder en droit une forme d'exigence sociale sur laquelle repose l'UE et les valeurs qui la fonde. La question qui reste posée, et qui est du ressort des politiques sociales au niveau national et européen, est bien sûr celle de l'égalité sociale réelle au-delà de l'égalité formelle des droits.

3. Une Europe sociale contrainte et contraignante

Quelles sont les caractéristiques principales de l'Europe sociale et de son fonctionnement ? Tout d'abord, **le rôle de la Cour de justice de l'UE** y est essentiel, à tel point que les juges de Luxembourg ont pu apparaître comme les moteurs principaux du développement de l'Europe sociale. Ils ont en effet défini et élargi certaines des notions fondamentales dans ce domaine (la discrimination indirecte, la discrimination par association ou le concept de « travailleur »), ils ont parfois poussé la Commission à prendre des initiatives (sur le renversement de la charge de la preuve par exemple) et ont rendus des arrêts lourds de conséquences pour les Etats membres (sur la notion de temps travail ou le calcul des prestations de retraite). Ensuite, **le rôle du marché** y est fondamental. Alors que les politiques sociales nationales ont généralement été construites comme une protection contre les mécanismes de marché, l'Europe sociale a été développée au nom du marché et a participé pleinement à la construction d'un espace économique européen unifié. Enfin, la conjonction des règles de vote au Conseil, des capacités administratives et fiscales limitées des institutions européennes et de la diversité des modèles d'Etat providence et des systèmes sociaux des Etats membres favorisent **l'immobilisme plutôt que l'innovation** en matière de prise de décision. Le poids du principe de subsidiarité et la question toujours en suspens de la légitimité à agir au niveau européen dans ce domaine en sont une illustration.

L'Europe sociale doit donc composer avec ces différentes contraintes. Mais ces spécificités sont aussi contraignantes pour les Etats membres. Ainsi, le rôle prépondérant du marché en matière sociale, de même que la complexité institutionnelle de la prise de décision au niveau européen sont-elles sources d'intégration négative (suppression des barrières existantes à la libre circulation) plutôt que positive (création de nouvelles règles communes par des mesures d'harmonisation). Par ailleurs, plus que les réglementations et la jurisprudence européennes ou que les transferts de compétences, ce sont certainement les effets indirects de l'intégration européenne dans le domaine économique (marché et monnaie uniques, Pacte de stabilité et de croissance) qui ont le plus fortement limité les marges de manœuvre et la souveraineté des gouvernements nationaux. Dans l'ensemble, on peut donc parler d'un système d'autorité partagée sur la politique sociale : les niveaux européen et national sont imbriqués, les Etats membres apparaissent comme « semi-souverains », leur autonomie étant de plus en plus circonscrite par un environnement communautaire dense qui les contraint.

Encadré : Le « modèle social européen » est-il un mythe ?

Au-delà de la diversité des systèmes nationaux de protection sociale (les « régimes » ou les « mondes » d'Etat providence), les caractéristiques des politiques sociales des Etats membres de l'UE sont-elles suffisamment proches pour que l'on puisse les distinguer de celles des Etats-Unis ou du Japon par exemple et parler d'un « modèle social européen » commun ?

L'expression est attribuée à Jacques Delors, dont la présidence de la Commission a coïncidé avec un soutien fort au développement de l'Europe sociale, en parallèle de l'établissement du

marché unique. Cependant, la définition n'en est codifiée qu'en 2002 dans les conclusions du Conseil européen de Barcelone : « le modèle social européen est fondé sur une économie performante, un niveau élevé de protection sociale, l'éducation et le dialogue social ». Le modèle social européen est « un équilibre entre la prospérité économique et la justice sociale ». L'usage de cette expression a bien sûr un sens politique et relève du discours performatif : il s'agit d'acter une spécificité qui rassemble les Etats membres et leurs citoyens et leur confère une exigence et une identité communes. Elle trouve cependant sa justification par rapport à deux traits communs : la légitimité de l'intervention de l'État dans le domaine social par la régulation mais aussi par la redistribution des ressources (les niveaux de dépenses publiques sociales dans les budgets nationaux restent relativement proches dans les différents pays de l'UE) ; l'institutionnalisation du dialogue social et du rôle des partenaires sociaux. Avec les élargissements successifs, le caractère mobilisateur du « modèle social européen » est devenu moins opérant, et son fondement même contesté par certains Etats membres. L'expression n'est dorénavant plus reprise dans les conclusions du Conseil européen et Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne, est allé jusqu'à déclarer lors d'un entretien avec le *Wall Street Journal* en 2011 que le modèle social européen était « mort ».

4. Les modes de gouvernance de l'Europe sociale

Les modalités de pilotage de l'action publique en matière sociale au niveau européen se sont diversifiées et complexifiées au fil du temps.

Le premier de ces modes de gouvernance est celui de la **méthode communautaire**, c'est-à-dire la voie législative classique de prise de décision au sein du système politique européen (voir la notice 2).

Depuis le milieu des années 1980, le **dialogue social** au niveau communautaire constitue un deuxième mode de gouvernance qui a donné lieu à un nombre non négligeable de réalisations. Dans le cadre du dialogue social interprofessionnel, les travailleurs européens sont représentés par la Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), la Confédération européenne des cadres (CEC) et Eurocadres, et les employeurs par BusinessEurope, l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) et le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP). En vertu des articles 154 et 155 TFUE, les partenaires sociaux européens peuvent se saisir de toute initiative sociale afin de négocier un accord dit « autonome ». Par ailleurs, la Commission a l'obligation de prévoir un temps de consultation des partenaires sociaux avant de soumettre ses propositions législatives. Ce processus de consultation peut aboutir à des accords, qui pourront ensuite être transformés en directives par le Conseil. Un dialogue social sectoriel a également été développé par la Commission. Il existe plus de 40 comités de dialogue social sectoriel (de l'audiovisuel, au football professionnel et au transport routier) qui peuvent également produire des accords.

À ces deux premiers modes s'ajoute depuis le milieu des années 1990 la **coordination des politiques**. La méthode ouverte de coordination (MOC) en est l'instrument privilégié, mais un dispositif comme le *mainstreaming* s'y rapporte également. Les mécanismes de coordination des politiques constituent un compromis politique entre une extension de l'influence européenne à de nouveaux domaines et une absence de remise en question de la souveraineté des Etats membres. Elle est mise en œuvre par le biais d'instruments non contraignants, ne prévoit pas d'accroissement formel des compétences de l'UE et respecte la diversité des modèles nationaux tout en permettant des avancées dans certains domaines sociaux. La MOC trouve son origine dans les expériences de coordination des politiques nationales d'emploi des années 1990 (Stratégie européenne pour l'emploi), mais elle a été formalisée lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000. Elle repose sur la définition de lignes directrices communes,

sur la surveillance par les pairs et sur la comparaison entre « bons » et « mauvais » élèves basée sur le suivi d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs et sur l'évaluation par rapport aux meilleures performances européennes. Depuis 2000 et en plus de l'emploi, il existe des MOC consacrées à l'inclusion sociale, aux retraites, aux soins de santé. Le *mainstreaming*, quant à lui, vise à ce que certaines priorités politiques (égalité entre les femmes et les hommes, handicap, exclusion sociale) soient prises en compte de façon transversale à toutes les étapes du processus politique et dans toutes les politiques. Si le mot n'y figure pas, le concept du *mainstreaming* est inscrit dans les traités, dans un article consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes (art. 8 TFUE), dans un autre portant sur la lutte contre les discriminations (art. 10 TFUE) et dans la clause sociale horizontale introduite à Lisbonne en 2007 (art. 9 TFUE).

Au-delà de la complexité, ou de la souplesse, induite par la coexistence de ces 3 modes de gouvernance, c'est la dynamique qui les anime qui est intéressante. La montée en puissance des instruments non contraignants à partir des années 1990-2000 s'est appuyée sur l'essoufflement de la méthode communautaire et du dialogue social. Le rôle des négociations entre les partenaires sociaux apparaît en effet assez fortement affaibli depuis une quinzaine d'années, le nombre d'accords est en baisse et les négociations toujours plus difficiles. Cependant le constat doit être nuancé en ce qui concerne la production législative. Depuis le milieu des années 2000, le nombre de textes issus de la méthode communautaire est en diminution globale, cependant, si on rapporte le nombre d'actes adoptés dans le domaine social au nombre d'actes adoptés tous secteurs confondus, alors on voit que la production législative en matière sociale est constante et même un peu supérieure à la moyenne³. De son côté, même si son champ s'est peu à peu étendu, la coordination des politiques est en perte de vitesse et surtout de légitimité importante depuis le milieu des années 2000 en raison de son manque de résultats.

5. Les multiples visages de l'Europe sociale

Du fait de son caractère contraint et de son développement dans les marges des Etats providence nationaux, il est difficile de parler de « la » politique sociale européenne, comme s'il s'agissait d'un ensemble cohérent. En revanche, il existe un éventail de mesures et de normes européennes en matière sociale dont tant l'étendue que le nombre et l'emprise sur les Etats membres sont loin d'être négligeables.

a. La mobilité des travailleurs

La libre circulation des travailleurs est une des 4 libertés dont bénéficient les citoyens européens dans le cadre du marché unique. Cette libre circulation repose sur l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération ou les autres conditions de travail. Différents textes ont permis de réglementer le droit de séjour des travailleurs et de leur famille, le droit à l'accès à l'emploi, à l'égalité de traitement ou encore à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Si la libre circulation des travailleurs est reconnue aux citoyens de l'UE, cette liberté est finalement peu utilisée : en 2007 seuls 2,3% d'entre eux vivaient dans un Etat membre dont ils n'étaient pas ressortissants.

³ D'un point de vue substantiel, il faut néanmoins noter que les nouveaux actes ont souvent pour objectif de réviser ou de codifier des textes déjà existants ou encore de les adapter aux évolutions de la jurisprudence. Données quantitatives : *La production législative de l'Union Européenne, 1996-2012*, [base de données]- (2014) [fichier électronique], CDSP, Centre d'Etudes Européennes (CEE) [producteurs], Centre de Données Socio-politiques (CDSP) [diffuseur].

Les mesures de coordination en matière de sécurité sociale complètent celles en faveur de la libre circulation des travailleurs afin de permettre leur mobilité au sein de l'espace européen. La coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale est le premier domaine dans lequel une Europe sociale a commencé à voir le jour avec un premier règlement sur le sujet adopté dès 1958. Il s'agissait alors de réguler et de favoriser les importantes migrations de main d'œuvre entre les Etats membres fondateurs. La version révisée de ce règlement est en vigueur depuis 2010. Il intègre l'extension progressive du champ de la coordination due à l'activité jurisprudentielle soutenue de la CJUE sur le sujet. La Cour a étendu la définition des prestations de sécurité sociale (les prestations relatives aux différentes branches de la sécurité sociale, maladie, vieillesse, chômage, familiales, etc., mais aussi certaines prestations non contributives), ainsi que des bénéficiaires (non seulement les travailleurs mais également les inactifs sous certaines conditions et les ressortissants d'Etats tiers résidents légaux et migrants au sein de l'UE). En matière de coordination le principe retenu est celui de l'application de la législation du pays d'emploi ou de résidence, ainsi que ceux de la continuité des droits, de l'exportation des prestations (les trimestres de pension de retraite validés dans un pays peuvent être exportés dans un autre), de totalisation des droits et des périodes d'affiliation.

b. Le droit du travail

Le droit du travail est l'objet, depuis la fin des années 1970, d'une production législative européenne relativement dense qui s'est développée en suivant 2 principes majeurs : les prescriptions minimales (les normes prescrites au niveau européen peuvent être améliorées au niveau national) et la non-régression (si les normes nationales sont plus favorables que les normes européennes, elles ne pourront pas être tirées vers le bas par la réglementation de l'UE).

En matière de santé et de sécurité au travail, les textes, très techniques, définissent des dispositions minimales portant par exemple sur les maladies professionnelles, les équipements de travail, les risques liés à l'exposition à l'amiante, aux agents cancérigènes ou au bruit. Une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail a été mise en place en 1994. ***Le champ des conditions de travail*** est large et on peut y classer des textes sur la définition du temps de travail (établissement de normes minimales concernant le repos journalier, les temps de pause, le repos hebdomadaire, la durée hebdomadaire du travail, les congés payés annuels, la durée du travail de nuit), celle du temps partiel et du travail à durée déterminée, sur le détachement des travailleurs, les travailleurs intérimaires ou les jeunes au travail. L'agence Eurofound est chargée depuis 1975 de fournir des données sur les conditions de vie et de travail aux institutions européennes et aux partenaires sociaux depuis 1975. ***En ce qui concerne la « participation active » des travailleurs***, on peut considérer que si les directives des années 1970 visaient principalement à garantir la protection des travailleurs et de leurs droits face aux restructurations (licenciement collectif, insolvabilité de l'employeur, transfert d'entreprises), depuis les années 1990 l'accent est mis sur l'information et la consultation des travailleurs et sur des textes de dimension transnationale (comité d'entreprise européen, société européenne et société coopérative européenne, accords d'entreprises transnationaux). Les prochains chantiers viseront à adapter la législation aux mutations de l'environnement social avec des textes sur la protection des données au travail ou sur l'organisation du travail.

c. L'égalité entre les femmes et les hommes

D'un point de vue juridique, la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes constitue certainement le pilier central et le plus profondément élaboré de l'Europe sociale (15 directives entre 1975 pour la première et 2010 pour la plus récente). Le fondement unique de l'action européenne dans ce domaine est l'article 119 du traité de Rome (art. 157 TFUE). Il porte sur l'égalité de rémunération entre travailleurs féminins et masculins. C'est pourtant à

partir de cette base unique qu'a été développée une politique substantielle de lutte contre les inégalités et de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes qui fait que l'UE est souvent considérée comme un des systèmes politiques les plus progressistes du monde à cet égard. Cette politique repose sur un ensemble d'instruments large et varié. Tout d'abord un arsenal légal (traités, directives, jurisprudence) qui garantit notamment l'égalité de rémunération, l'égalité de traitement dans l'emploi et sur le marché du travail, interdit toute discrimination en matière de régimes de sécurité sociale, établit des exigences minimales relatives au congé parental et au congé de maternité, assure la protection des travailleuses enceintes et des jeunes mères, définit le statut des travailleurs indépendants et de leurs conjoints, interdit les discriminations directes et indirectes, fait du harcèlement (harcèlement à raison du sexe ou harcèlement sexuel) une discrimination, prévoit le renversement de la charge de la preuve et reconnaît la possibilité d'actions positives « à destination du sexe sous-représenté », et garantit l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès et la fourniture des biens et services. Cette politique d'égalité entre les femmes et les hommes repose également sur des instruments financiers (Progress, Daphné sur les questions de violence), ainsi que sur des instruments de « droit mou », c'est-à-dire non contraignants (Charte pour les femmes de la Commission européenne, Pacte européen pour l'égalité entre les sexes du Conseil européen, Stratégie pour l'égalité entre les hommes et les femmes pour 2010-2015). Un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, basé à Vilnius, a également été créé.

d. La lutte contre les discriminations

La politique de lutte contre les discriminations de l'UE s'est en grande partie construite sur le modèle de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes et elle s'appuie sur les principes qui ont été définis dans ce cadre : définition de la discrimination directe et indirecte, harcèlement comme forme de discrimination, renversement de la charge de la preuve, possibilité de mise en œuvre d'actions positives.

Lors de la signature du traité d'Amsterdam, une clause de compétence générale anti-discriminatoire (art. 13 TCE, désormais art. 19 TFUE) a été reconnue à l'UE. Dès 2000, 2 directives ont été adoptées qui donnent un contenu concret à cette clause. La première (2000/43/CE) adopte une approche verticale selon laquelle les discriminations sanctionnées le sont dans l'ensemble des domaines de compétence de l'UE (interdiction de la discrimination dans l'accès aux activités salariées et non salariées et à des domaines tels que l'éducation, la protection sociale, la santé, la fourniture et l'accès aux biens et services) mais pour des catégories limitées, c'est-à-dire que ne sont concernées que les discriminations liées à la « race » et à l'origine ethnique. Cette directive prévoit également la mise en place dans chaque État membre d'un organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement et d'apporter une aide indépendante aux victimes de discriminations. La deuxième directive (2000/78/CE) adopte une approche horizontale selon laquelle les discriminations sont sanctionnées exclusivement dans le domaine de l'emploi mais pour toutes les « autres » catégories de discrimination (religion ou croyances, handicap, âge ou orientation sexuelle). En ce qui concerne la dimension sociale de la lutte contre les discriminations, c'est le principe de non-discrimination en fonction de l'âge qui au eu jusqu'à présent l'impact le plus important. C'est le motif qui fait l'objet de l'activité jurisprudentielle la plus soutenue dans ce domaine, l'effet direct de ce principe a été reconnu par la Cour (arrêt *Mangold*), et c'est aussi celui qui peut impliquer le plus de changement pour les législations nationales (régimes de retraites, clause de mise à la retraite d'office dans certaines conventions collectives, etc.)

e. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La lutte contre l'exclusion sociale a été intégrée dans le champ des compétences de l'UE, tout comme la modernisation des systèmes de protection sociale, lors du traité de Nice. Cependant, selon les termes du traité, les Etats membres peuvent seulement adopter à la majorité qualifiée des mesures de coopération entre Etats membres. Ces deux domaines ne font donc pas partie des compétences partagées au sens propre et l'UE n'est peut prendre de dispositions visant à harmoniser la législation des Etats membres ni définir des normes minimales. La question de la lutte contre la pauvreté a cependant été mise en avant sur l'agenda politique des institutions européennes depuis 2010 avec la Stratégie Europe 2020 qui en fait un des 5 grands objectifs de l'UE⁴ et alors que cette même année 2010 était déclarée « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ». L'inclusion de la réduction de la pauvreté au sein des mécanismes de la gouvernance économique de l'Union, de l'exercice du Semestre européen et des programmes nationaux de réforme a cependant jusqu'à présent produit peu de résultats concrets. De plus, les divergences entre les Etats membres, que ce soit à propos de la définition des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale ou de la pérennité du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), ou les orientations principalement économiques données au suivi de la Stratégie Europe 2020 ne permettent pas d'envisager un renforcement substantiel de ce champ d'action à court ou moyen terme au niveau européen.

f. La santé publique

L'UE dispose d'une base juridique pour intervenir en matière de santé publique (à la majorité qualifiée) depuis le traité de Maastricht. Un cadre légal, des institutions et des programmes d'action de portée non négligeable ont été développés dans ce domaine (voir le Focus sur l'Europe de la santé, p. ???).

6. Quels enjeux pour l'Europe sociale ?

a. L'eupéanisation et les effets de l'Europe sociale

Fondamentalement éloignée des politiques sociales menées dans les Etats membres, tant dans ses moyens que dans ses finalités, l'Europe sociale a longtemps été considérée comme produisant des effets négligeables sur les transformations des systèmes nationaux d'Etat providence. Les spécialistes mettaient plutôt en avant le rôle de facteurs de changement internationaux (mondialisation, contexte économique international) ou structurels (passage à une économie de service, entrée massive des femmes sur le marché du travail, vieillissement démographique, évolution des structures familiales) en comparaison desquels la dimension européenne apparaissait comme négligeable. Pourtant, l'influence de l'Europe sociale au niveau national est loin d'être insignifiante. Certes, son impact est pluriel, en fonction des contextes historiques, institutionnels et politiques nationaux, et ne mène certainement pas à une convergence des systèmes nationaux. Pour autant, l'UE exerce différentes formes de pressions qui conduisent à des réformes dans les Etats membres, que ces pressions soient directives et contraignantes (comme cela a pu par exemple être le cas avec la loi française sur l'égalité professionnelle de 2000 qui a fini par supprimer le principe d'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie afin de se mettre en conformité avec la législation européenne) ou plus indirectes et non contraignantes juridiquement (comme par exemple dans le cas des réformes des retraites en Italie, que ce soit dans les années 1990 ou plus récemment de 2009 à 2011). On sait désormais que l'UE doit être prise en compte si l'on souhaite comprendre les changements nationaux des systèmes de protection sociale⁵.

b. L'Europe sociale et la Grande Récession

⁴ Objectif de réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici à 2020.

⁵ Sur la question plus générale de l'eupéanisation des politiques européennes, voir la notice 8.

Afin de remédier à l'impact de la crise, les responsables de la Commission européenne en charge des questions sociales mettent en avant les effets positifs des investissements dans le capital humain et la cohésion sociale (« l'investissement social »). Cette perspective se heurte cependant à la réalité du nouveau cadre de surveillance multilatéral qui s'est mis en place depuis 2008. La période actuelle correspond à la fin d'un cycle dans le sens où elle marque la fin du compromis originel de l'intégration européenne entre la mise en place d'un grand marché et la régulation sociale et où elle scelle le déséquilibre entre les dimensions économiques et sociales du projet européen dans un contexte de diversité toujours plus importante des systèmes nationaux d'État providence et d'hétérogénéité des réactions des différents marchés du travail à la crise. De plus, l'écart grandissant entre l'affichage de grands principes sociaux et le caractère exclusivement économique et focalisé sur la croissance des réponses apportées à la crise ne peut que nourrir le scepticisme des populations et la baisse tendancielle des attitudes positives des citoyens à l'égard des interventions européennes dans le domaine social.

Références fondamentales :

- BARBIER, Jean-Claude, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, 2008.
- GRASS, Etienne, *L'Europe sociale*, Paris, La documentation Française, 2013.
- HANTRAIS, Linda, *Social Policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2007.
- KERSCHEN, Nicole, LEGRAND, Monique, MESSU, Michel (dir.), *La symphonie discordante de l'Europe sociale*, La Tour d'Aigues, Les éditions de l'Aube, 2013.
- LEIBFRIED, Stephan, « Social Policy », dans WALLACE, Helen, POLLACK, Mark, YOUNG, Alasdair (dir.), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- LEIBFRIED, Stefan, PIERSON, Paul (dir.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995.