

Bilan social de l'Union européenne 2002

Quatrième rapport annuel

Sous la direction de Christophe Degryse et Philippe Pochet

Institut syndical européen (ISE)
Observatoire social européen (OSE)
The National Institute for Working Life and
The Swedish Trade Unions in Co-operation (SALTSA)

ISE, Bruxelles, 2003

Avant-propos

L'année 2002 a été extrêmement riche en débats politiques sur l'Europe. Les travaux de la Convention européenne, entamés en février, ont en effet alimenté quotidiennement la réflexion, la discussion, souvent la controverse sur la nature et les missions de l'Union. En ce qui concerne l'Europe sociale, ces débats ont clairement indiqué, surtout au cours du second semestre 2002, à quel point les questions sociales sont inséparables des questions politiques. On ne peut en effet isoler ce qui constitue – les enquêtes d'opinion le démontrent jour après jour – les préoccupations prioritaires des citoyens : l'emploi et la stabilité de l'emploi, la lutte contre les exclusions sociales et la discrimination, le bon fonctionnement des services publics... Mais la politique sociale est aussi intimement liée à la politique économique. À la suite de Jean-Paul Fitoussi (2000), cela démontre si besoin en était que la politique sociale ne peut être un simple appendice de la politique économique, mais est consubstantielle de la démocratie ¹.

Ceci nous amène à dire qu'il ne peut y avoir de réelle Europe politique sans Europe sociale ni, bien sûr, de véritable Europe sociale sans Europe politique. Pour autant, le social n'a pas fait d'emblée partie des discussions sur le futur de l'Europe au sein de la Convention. Il aura fallu, en effet, attendre le mois d'octobre pour que cette dernière se décide à créer un groupe de travail sur l'Europe sociale, au terme de nombreuses controverses. Mais ceci démontre que la question sociale est intrinsèquement liée aux débats sur les finalités l'Union européenne.

¹ Fitoussi J.-P., in *Le Monde* du 19 juillet 2000.

Si la Convention a contribué à clarifier les valeurs essentielles de l'Union dans le domaine social ainsi que ses objectifs fondamentaux, la question essentielle de la coordination des politiques économiques ne s'est toutefois pas vu apporter un début de réponse satisfaisant. Or, cette question fait étroitement partie des enjeux sociaux prioritaires. Les choix des politiques économiques et monétaires, qu'il s'agisse des décisions de la Banque centrale européenne, des réformes fiscales entamées ou poursuivies dans le désordre par de nombreux gouvernements des États membres, des politiques d'investissement ou encore des politiques salariales, ces choix surdéterminent la question sociale. Ne pas reconnaître ce lien, c'est limiter la politique sociale à une politique d'ajustement sans peser sur le choix d'un modèle économique et social. Il s'agit moins, comme l'avait proclamé le sommet de Lisbonne, de « concilier » l'économique et le social que de faire travailler les deux de concert vers des objectifs communément définis.

De ce point de vue, l'Europe semble ne pas encore avoir trouvé sa voie. Ainsi, la période de fort ralentissement économique que nous avons connue en 2002 a, entre autres, révélé les limites d'une stratégie européenne pour l'emploi déconnectée des grandes orientations de politique économique, des priorités monétaires et d'une absence de politique de relance concertée. Les cris de victoire sur le chômage lancés à la fin des années 1990 et au tournant de l'année 2000 se sont subitement tus. Et ce sont aujourd'hui de lourds débats sur le pacte de stabilité, sur la coordination des politiques économiques, sur les orientations de la politique monétaire qui ont pris le pas. Cette évolution peut certes se révéler intéressante car des questions que l'on pensait ensevelies sous la chape de plomb de la « pensée unique » ont ressurgi : quelles sont les « bonnes » dépenses publiques, faut-il prendre en compte les investissements publics dans le calcul des déficits budgétaires, faut-il tenir compte d'un déficit nominal ou l'ajuster en fonction des cycles économiques ? Etc. Mais parallèlement, de nouveaux dangers guettent à terme, car il est nécessaire dans une union monétaire décentralisée d'accepter des règles communes respectées par tous. Faute de quoi, la moindre crise (et ce n'est pas cela qui manque à l'horizon) peut avoir des effets catastrophiques, chaque gouvernement tentant seul d'y faire face en prenant ses propres décisions sans tenir compte de leur impact sur les pays voisins.

Ces questions, au cœur même de l'union économique et monétaire, n'ont à ce jour pas trouvé de réponse, ce qui s'explique sans doute par leur caractère extrêmement sensible. Les tentatives avortées tant du Parlement européen que de la Convention de les aborder de front en sont une preuve tangible (lire l'article de C. Barbier).

Deux glissements

Venons-en maintenant aux évolutions plus spécifiques de la question sociale dans la dynamique communautaire. L'année 2002 a été importante dans la

reconnaissance du rôle des interlocuteurs sociaux comme acteurs de premier plan. Le Conseil européen de Barcelone (mars 2002) a, en particulier, souligné ce rôle et appelé au renforcement du concours de ceux-ci dans, notamment, la recherche d'un équilibre entre la flexibilité et la sécurité de l'emploi, l'anticipation et la gestion des changements, l'amélioration de la qualité du travail. Par ailleurs, la Convention s'apprêtait à reconnaître dans les prochains traités l'apport spécifique des employeurs et des organisations syndicales. Néanmoins, cette reconnaissance de plus en plus officielle n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Nous en pointerons deux. Si la politique sociale communautaire a longtemps été dépendante des initiatives de la Commission européenne, on pressent aujourd'hui le retrait partiel de celle-ci au profit des États membres, d'une part, et des partenaires sociaux, de l'autre. Ce « glissement » des acteurs est intimement lié au changement des instruments utilisés pour le développement de cette politique sociale. L'approche législative classique a été, au fil des dernières années, complétée par une approche multidimensionnelle faisant appel à une série de nouveaux instruments de coopération/coordination entre États membres. La méthode ouverte de coordination en est l'exemple le plus éclairant. Avec cette méthode, on sort peu à peu du schéma classique : proposition de directive de la Commission, adoption par le Conseil et le Parlement, transposition dans le droit national, contrôle juridictionnel par la Cour de justice des Communautés européennes. Dans le domaine social, ce schéma est peu à peu remplacé par la définition d'objectifs communs (ou de « lignes directrices »), la mise en œuvre de plans d'action nationaux, l'évaluation de ces plans et, le cas échéant, l'adoption de recommandations. Dans ce nouveau processus, le rôle des États membres devient prépondérant par rapport à celui – devenu moins visible – de la Commission, même si cette dernière continue *de facto* de « gérer l'agenda », de définir les enjeux techniques, et d'assurer la continuité des processus engagés (en regard de la rotation semestrielle des présidences et des changements d'équipes gouvernementales dans les capitales). Du fait que la méthode ouverte de coordination n'inclut pas d'éléments que l'on pourrait invoquer devant une juridiction, le rôle de la Cour de justice devient quasi inexistant. On sait pourtant l'importance historique de cet acteur dans l'émergence progressive de l'Europe sociale (lire l'article de D. Ghailani). Enfin, le Parlement européen se trouve lui aussi mis en retrait. Certes, les propositions faites pour mieux articuler les grandes orientations de politique économique et la stratégie européenne pour l'emploi tentent de lui donner une place dans le processus. Du fait que la coordination dépend surtout de la mise en œuvre des États membres, le maillon faible est actuellement celui des parlements nationaux. La Commission a reconnu cette difficulté dans sa communication pour le Conseil européen de printemps de 2003. Comment mieux associer les parlements nationaux, mais aussi tous les acteurs pertinents, dans les décisions stratégiques européennes et dans la définition et la mise en œuvre d'objectifs communs ? Telle est, à notre sens, la question la plus urgente aujourd'hui. Il s'agit, en d'autres termes, de faire en sorte que ces

processus souples et adaptatifs puissent renforcer la démocratie et la délibération publique.

Parallèlement à cette évolution, on voit, en particulier depuis Maastricht, une nouvelle dynamique mettant cette fois en avant les interlocuteurs sociaux (lire les articles de Ch. Degryse et P. Walthéry). Ces derniers se sont vus reconnaître en 1991 le droit de négocier, à l'initiative de la Commission, des accords-cadres pouvant être transformés en directive par le Conseil. Or si, durant la deuxième moitié des années 90, on a pu croire que ce nouveau processus permettrait de relancer l'Europe sociale « législative », force est de constater qu'après trois accords-cadres interprofessionnels en bonne et due forme, le processus s'est essoufflé (voir Bilan 2001). En dépit des difficultés récentes, les partenaires sociaux ont, depuis le sommet de Laeken, souhaité renforcer leur autonomie par rapport à la Commission. Dans cet esprit, ils ont adopté en novembre 2002 un programme de travail pluriannuel visant à définir leur propre agenda de négociation. La Commission s'en est réjouie. La définition d'un programme autonome, s'il se réalise, pose deux questions fondamentales. Premièrement : les employeurs vont-ils assumer de manière stratégique leur rôle d'interlocuteur social ? Il faut en effet rappeler que, dans le passé, ce sont les pressions externes – en particulier les perspectives de réformes des traités – qui ont convaincu l'UNICE de négocier avec les syndicats, comme le soulignent deux observateurs attentifs du monde patronal (Arcq, Pochet, 2003).

Deuxièmement : comment s'engager dans une voie plus autonome sans, parallèlement, renforcer le pouvoir de négociation du côté syndical ? Au-delà des récentes mobilisations sociales, importantes mais ponctuelles, il a déjà été souligné à quel point l'interlocuteur syndical se trouve dans un rapport de force défavorable dans la négociation sociale européenne.

À terme, la nouvelle dynamique des interlocuteurs sociaux posera, en outre, la question de l'articulation entre le niveau européen et le niveau national. Cette articulation devra être renforcée, dans la mesure où les accords volontaires signés au niveau communautaire devront être mis en œuvre au niveau national, le risque étant bien évidemment qu'ils le soient inégalement, selon la force des acteurs nationaux en présence. Par ailleurs, cette nouvelle dynamique risque de voir le dialogue social surinvesti de la responsabilité de l'Europe sociale par le politique qui, d'une certaine façon, s'en laverait les mains. Certains conventionnels ne se sont-ils pas opposés au renforcement des dispositions sociales dans les traités sous prétexte qu'il reviendrait désormais aux interlocuteurs sociaux de se charger de manière autonome des questions sociales ?

Ce double glissement des acteurs et des instruments a eu une première conséquence assez nette : la relance de débats politiques sur des questions qui paraissaient devenues taboues. Voilà que l'Europe se met à parler des pensions, des soins de santé, de la lutte contre l'exclusion sociale, de politique migratoire...

Autant de sujets qui avaient été jusqu'à présent soigneusement évités. Néanmoins, on peut s'interroger sur les dynamiques qui animent ces différents processus, sur leur pertinence, leur cohérence et leur légitimité. Si la méthode ouverte de coordination est appelée à s'étendre, elle mérite à tout le moins une clarification quant à sa portée. Comme on le lira dans les pages qui suivent, ces questions traversent tant les processus engagés dans le domaine de l'emploi (lire l'article de P. Pochet), que des soins de santé (lire l'article de R. Baeten) et des pensions (lire l'article de C. de la Porte). Il ressort de ces analyses qu'il n'existe pas *une* mais *des* méthodes de coordination, qui varient notamment en termes d'intensité et de mise en œuvre.

Autre grand dossier de l'année 2002 : les services d'intérêt général. Sur cette question, l'évaluation de l'action de l'UE est ambiguë. D'une part, des avancées sont rendues possibles grâce à une minorité active au sein du Conseil européen et du Conseil des ministres, qui s'emploie à sauvegarder la pérennité du service public. Mais, d'autre part, la libéralisation progresse inexorablement en fragilisant jour après jour les bases du service public et en lui substituant le service universel, qui est une forme dérivée et amoindrie du service public. Quant à la Commission, ce n'est pas la cohérence qui caractérise son action. Tantôt, elle se fait la défenderesse des services d'intérêt général, tantôt elle plaide une conception très restrictive dans le domaine des aides d'État et refuse d'établir une frontière étanche entre services d'intérêt général non marchands et services d'intérêt économique général marchands.

« **Modèle social** » ?

On le voit : les trois grands piliers de nos modèles sociaux nationaux sont aujourd'hui au cœur du débat européen : le dialogue social – y compris les droits syndicaux –, la protection sociale, et les services publics. Ceci pose une double question. Tout d'abord, comment ces matières seront-elles traitées à cet échelon si l'on exclut, bien sûr, l'hypothèse d'une simple translation de ce qui se passe au niveau national ? La réponse à venir sera sans doute nuancée. Le dialogue social a trouvé sa place de manière inégale au plan communautaire et l'on attend de voir ce que donnera la nouvelle étape de développement autonome de la négociation sociale. En matière de sécurité sociale, la règle de l'unanimité demeure pour toute action normative, mais les nouveaux processus de coordination ouvrent la possibilité de voir les États membres se fixer des objectifs nationaux convergents, ce qui donne une indication de ce que pourraient devenir des principes communs à l'Union européenne. Dans le cas des services d'intérêt général, même si des évolutions récentes se sont produites, on est encore loin d'une définition d'un service d'intérêt général européen. D'autant que cette question est prise en porte-à-faux par la poursuite inébranlable du mouvement de libéralisations.

Ensuite, c'est notre seconde question, quel impact ces diverses évolutions peuvent-elles avoir sur les modèles sociaux nationaux ? Dans le cas du dialogue social, cet impact peut paraître encore assez limité, même si le développement prévisible des accords volontaires, c'est-à-dire mis en œuvre par les confédérations nationales, aura pour conséquences d'impliquer davantage les acteurs sociaux nationaux. On peut dès lors s'attendre, dans les années à venir, à un renforcement – même si inégal – de l'articulation entre les négociations sociales nationales et européennes. En ce qui concerne les pensions et les soins de santé, il faut reconnaître que les débats européens n'ont pas encore « percolé » dans les débats politiques nationaux (ce serait d'ailleurs plutôt l'inverse). En revanche, la question des services d'intérêt généraux, où l'ouverture à la concurrence est planifiée pour les dix ans à venir, a un fort impact sur les priorités nationales. Enfin, comme nous l'avons souligné au début de cet avant-propos, il faut rappeler la distanciation de l'économique et du social au plan communautaire. Il manque encore et toujours un lien structurel entre la Banque centrale européenne et les interlocuteurs sociaux – ces derniers étant par ailleurs presque les seuls à ne pas avoir leur mot à dire sur les politiques salariales, là où Commission, Conseil Écofin et Banque centrale européenne ne se privent pas d'en parler longuement.

Christophe Degryse
Philippe Pochet