

LA SÉCURITÉ SOCIALE

Dans l'histoire de la Communauté économique européenne, il a longtemps été exclu que les questions de sécurité sociale quittent la sphère nationale pour être traitées au niveau européen. La sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs n'étaient abordées que sous l'angle de la mobilité des travailleurs (et donc de la « portabilité » de leurs droits sociaux en cas d'emploi dans un autre État membre) ; et encore cette question exigeait-elle l'unanimité au Conseil pour pouvoir faire l'objet de décision.

C'est donc à cette seule fin que l'article 42 du traité instituant la Communauté européenne (1) prévoit que le Conseil adopte à l'unanimité une coordination des régimes nationaux de sécurité sociale dans le but d'éviter que les travailleurs et leurs membres de famille qui font usage de leur droit à la libre circulation ne subissent des conséquences négatives sur leurs droits de sécurité sociale (par exemple, maintien des droits à la pension). Un règlement de 1971 (1408/71) prévoit cette coordination. Ce règlement a progressivement été étendu aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille (1981), puis aux étudiants (1999) et aux ressortissants des pays tiers (2003)

Par ailleurs, en 1992, une recommandation a été adoptée par le Conseil visant à faire converger les objectifs et les politiques de protection sociale. Il s'agissait de se donner des missions communes (garanties de ressources, intégration sociale et économique, bénéfice des systèmes de protection de la santé, etc.), des principes communs (égalité de traitement, équité, individualisation des droits), et des objectifs sociaux communs à atteindre par les systèmes de protection sociale (en matière de maladie, de maternité, de chômage, d'incapacité de travail, de vieillesse, de famille). Faire converger les systèmes nationaux de protection sociale avec des critères communs assez ambitieux était un important défi. Malheureusement, cette recommandation – non contraignante – ne fut

pas concrétisée, faute de mécanismes de mise en œuvre et de contrôle, traduisant sans doute surtout un manque de volonté politique.

Méthode ouverte de coordination

C'est dans ce contexte qu'une petite porte s'est néanmoins entrouverte. Dans le traité de Nice, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé le fait que la Communauté européenne « peut adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres », et cela y compris dans le domaine de la sécurité sociale. Les États membres ont donc accepté d'appliquer à la sécurité sociale la fameuse « méthode ouverte de coordination » (cf. fiche n° 9).

C'est ainsi que des domaines auparavant totalement exclus des discussions européennes ont commencé à faire leur apparition : les pensions, les soins de santé, la lutte contre l'exclusion sociale...

Dans le domaine des pensions, la MOC propose onze objectifs généraux communs aux États membres. Il s'agit de :

- conserver le « caractère adéquat » des pensions ;
- assurer l'équité entre générations ;
- renforcer l'élément de solidarité des systèmes de pension ;
- maintenir un équilibre entre droits et devoirs ;
- veiller à ce que les systèmes de pensions soient favorables à l'égalité entre hommes et femmes ;
- assurer la transparence et la prévisibilité ;
- rendre les systèmes plus flexibles face aux changements de société ;
- faciliter la capacité d'adaptation au marché du travail ;
- assurer la cohérence des régimes de pension au sein du système de pension ;
- garantir des finances publiques saines et viables.

Les pays membres sont invités à préparer des « plans nationaux » sur la base de ces 11 objectifs clés.

De même, depuis le début des années 2000, une MOC Inclusion a été lancée, qui vise, sur le modèle de la MOC Pensions, à définir et faire respecter par tous les États membres une série d'objectifs communs généraux. Ceux-ci s'articulent autour des priorités suivantes (voir fiche n° 16) :

- promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services ;
- prévenir les risques d'exclusion en exploitant le potentiel de la société de la connaissance et des nouvelles technologies de l'information et de la communication et veiller à ce que personne n'en soit tenu à l'écart, ainsi qu'en mettant en œuvre d'une part des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions d'existence pouvant conduire à des situations d'exclusion, d'autre part des actions visant à préserver les solidarités familiales sous toutes leurs formes ;
- agir pour les plus vulnérables en favorisant l'insertion sociale des femmes et des hommes risquant de se trouver confrontés à des situations de pauvreté persistante; en éliminant des situations

d'exclusion sociale frappant les enfants et en développant des actions globales en direction des territoires confrontés à l'exclusion ;

- mobiliser tous les acteurs : notamment en favorisant la participation et l'expression des personnes ; en assurant l'intégration de la lutte contre l'exclusion dans toutes les politiques par la mobilisation conjointe des autorités politiques aux niveaux national, régional et local ; en promouvant le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs publics et privés (partenaires sociaux, ONG, services sociaux).

Éléments d'évaluation

Si la méthode ouverte de coordination a eu le mérite d'ouvrir le débat sur différents thèmes liés à la sécurité sociale, force est de reconnaître que les processus ainsi lancés ont rencontré de nombreuses difficultés : adoption d'indicateurs-clés acceptés par tous, multiplication des rapports nationaux, rôle démesuré des « experts » au détriment des acteurs politiques et sociaux, complexification croissante du processus... C'est entre autres pourquoi un effort de rationalisation de ces processus a été mené par la Commission, via une communication intitulée : « Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne : rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale ». Ce document vise à définir des objectifs communs pour les trois piliers de la protection sociale : inclusion sociale ; pensions ; soins de santé et de longue durée. Ces objectifs communs doivent remplacer les séries distinctes d'objectifs existants pour chaque domaine à partir de 2006 pour une période de 3 ans jusqu'en 2009. Il est donc trop tôt pour pouvoir évaluer les résultats concrets de cette méthode ouverte de coordination dans le domaine de la sécurité sociale.

Enfin, il faut rappeler que la MOC est un processus non juridiquement contraignant. Ce qui signifie que les États membres qui ne rempliraient pas leurs engagements dans ce cadre ne s'exposent à aucune sanction juridique. La MOC n'est donc qu'un processus politique qui dépend, avant tout, de la bonne volonté de ses parties prenantes. Cela montre

en tout cas que les États membres sont actuellement loin d'être prêts à abandonner une part de leurs prérogatives dans ce domaine clé que constitue la sécurité sociale.

Notes

(1) Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, adopte, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit:

- a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;
- b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres.

Le Conseil statue à l'unanimité tout au long de la procédure visée à l'article 251

Références

Règlement CEE 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

Recommandation CEE 92/442 du Conseil du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale.

Francis Kessler, *Le Monde*, 25 septembre 2001.

Commission européenne (2001), Communication de la Commission « Supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach », COM (2001) 362 final.

Comité de la protection sociale (2001), « Des pensions sûres et viables. Rapport sur l'évolution à venir de la protection sociale », juin 2001.

Commission européenne (2003), Communication de la Commission, « Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne : rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale », COM (2003) 261 final.

<http://www.ose.be/files/mocpension/OMCpensionDN2004.pdf>

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.