

Les politiques sociales de l'UE entre le traité et la Stratégie de Lisbonne.

Cécile Barbier

Chargée de recherche

Observatoire social européen

EUDO Dissemination Conference “Approaching European Democracy”

18 novembre 2010

Les fondements économiques de la construction européenne

- * Mission principale de la CEE : l'établissement d'un « marché commun ». Dans le sillage de la création du GATT, on relève l'influence du rapport de Bertil Ohlin (expert de la théorie du libre-échange) excluant l'harmonisation sociale et fiscale comme préalable au processus d'intégration des marchés, proposées alors par le Premier Ministre socialiste français, Guy Mollet.
- * Dès l'origine, il existe une tension entre l'intégration économique (niveau supranational) et les politiques sociales et redistributives (niveau national). La primauté de l'économique au niveau européen ne sera pas contredite par la suite.

L'Acte unique dotera le marché unique d'une dimension sociale. Le traité de Maastricht renforcera la « constitution économique » (indépendance de la Banque centrale conformément au modèle allemand, critères de convergence en vue de la troisième phase de l'Union économique et monétaire et leur renforcement au travers du Pacte de stabilité et de croissance, 1997). Celui-ci sera revu en 2005 mais avant et après la crise, son respect est problématique. Sa révision actuelle annonce de profondes modifications dans la « gouvernance tout court ».

« La Stratégie de Lisbonne » : un nouvel objectif stratégique pour l'Union européenne

Conseil européen de mars 2000 : lancement de la Stratégie de Lisbonne

Objectif : concilier la recherche de la compétitivité européenne avec la cohésion économique et sociale (« *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » d'ici 2010.). Initiatives législatives : poursuite du plan d'action pour le secteur financier et approfondissement du marché intérieur dans le domaine des services (directive services planifiée à Lisbonne et confirmée lors du Conseil européen de Barcelone (mars 2002) qui demande la poursuite de la réflexion sur les services d'intérêt général.

NB. Signé en décembre 2000, le traité de Nice reconnaît l'importance des services économiques d'intérêt général (article 16 du TCE) et maintient le statu quo de la répartition des compétences. Il ouvre la voie au financement de programme dans le domaines de l'exclusion sociale mais cette base juridique ne sera pas disponible avant l'entrée en vigueur de ce traité (1er novembre 2003).

La méthode ouverte de coordination : le social par delà la répartition des compétences

La « modernisation » du « modèle social européen » proposée par la Stratégie de Lisbonne ambitionne principalement de « réformer » les systèmes sociaux nationaux pour lesquels l'Union ne dispose pas de compétences (pensions, soins de santé) en s'inspirant de la méthode appliquée dans le cadre de la Stratégie européenne de l'Emploi (SEE, coordination des politiques de l'emploi) après l'expérience acquise dans le cadre du processus d'Essen (Conseil européen de décembre 1994). Le Conseil européen de Lisbonne synthétisera ces approches en définissant la Méthode ouverte de coordination (MOC).

Parallèlement, la mise en oeuvre des compétences « marché intérieur » dans le domaine notamment des services et des pensions complémentaires et du plan d'action pour le secteur financier empiètent inévitablement sur les « compétences sociales subsidiaires » (incitations au développement du deuxième pilier basé sur les fonds de pensions publics et privés).

Convention européenne : une Europe plus légitime ?

Des « résistances » s'expriment dans la rue à l'occasion de différents Conseils européens et dans les urnes (rejet du traité de Nice par les Irlandais en juin 2001).

Déclaration de Laeken (décembre 2001) :

Nouveau récit sur la « raison d'être » de l'Union européenne en vue de « rapprocher l'Union des citoyens » et de rendre l'UE plus démocratique et légitime.

Mise en place d'une Convention européenne en vue de préparer la nouvelle réforme des traités.

2005 : Le traité constitutionnel est refusé en France et aux Pays-Bas. En France, le « déficit social » est l'une des explications du « non » qui est certes composite.

« Déficit d'appropriation » de la Stratégie de Lisbonne

En 2006, moment du recentrage de la Stratégie sur la croissance et l'emploi, la Commission considère que « l'appropriation de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi par l'opinion publique est insuffisante », COM (2006) 30, janvier 2006, point 2.2.2).

En réponse aux « non » au traité de Lisbonne, la Commission européenne proposera l'Europe « des résultats » et l'amélioration de sa stratégie de communication. Pas de prise en compte de la demande du gouvernement français d'utiliser la passerelle sociale du traité de Nice (article 137 du TCE, devenu 153 du TFUE). Celle-ci requiert une décision unanime du Conseil (la procédure de révision simplifiée sur la base de l'article 48 par. 6 du TFUE requiert en plus les ratifications nationales Cf. révision du nombre des députés européens).

En 2008, le lancement de la réflexion sur la stratégie post-Lisbonne (mars) est suivi du refus du traité éponyme par les Irlandais (juin). Conseil européen de décembre 2008 : remise en cause de la réduction de la taille de la Commission européenne, l'une des principales innovations du traité de Lisbonne. Issue positive du référendum irlandais en octobre 2009.

Entre la Stratégie et le nouveau traité : le lancement tardif d'une consultation des « partie prenantes »

En mars 2009 après la crise, le Conseil européen considère que la Stratégie demeure valable (Conseil européen, 2009). Les propositions de la Commission pour l'après-2010 sont attendues « dans le courant du deuxième semestre ».

Une question parlementaire vint gripper un processus s'apparentant au renouvellement presque automatique de la Stratégie. La question mettait en évidence le fait qu'arrivée à échéance, la Stratégie de Lisbonne n'avait pas atteint tous ses objectifs et demandait comment la Stratégie post Lisbonne serait préparée et si les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile y seraient associés (P 3697/09, 13 mai 2009.)

En réponse, la Commission avait annoncé son intention de procéder à une consultation de la société civile dans le courant du mois de septembre 2009 (P 3697/09, 27 août 2009).

Comblent le « déficit d' appropriation »

Selon les déclarations d'un fonctionnaire de la Commission, le renouvellement de la Stratégie de Lisbonne devait conduire principalement à une nouvelle justification à la poursuite des réformes en cours, la consultation des partenaires sociaux et des parties prenantes devant conduire à une meilleure « appropriation » de la Stratégie (“EU official: New narrative needed for Lisbon Agenda”, Euractiv, 24 June 2009).

La consultation est lancée fin novembre 2009, soit quelques jours avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (1er décembre 2009).

Le document de consultation est critiqué par les « parties prenantes sociales » pour la faiblesse de la dimension sociale et notamment la non reconnaissance du rôle des services publics dans la crise.

Les « parties prenantes » avaient jusqu'au 15 janvier 2010 pour envoyer leur contribution à la Commission. Timing serré dénoncé par les ONG sociale qui n'appellent cependant pas à la « désobéissance civique » en raison de l'importance du poids des acteurs économiques.

La dimension « sociale » du traité de Lisbonne

Rappel : en 2004, le soutien au traité constitutionnel tant par le Parlement européen et les acteurs sociaux était un « oui mais ».

1er décembre 2009 : application du traité de Lisbonne. Il contient quelques avancées dans le domaine social :

- Article 9 du TFUE contient une clause sociale horizontale,
- Article 14 du TFUE est consacré aux services d'intérêt économique général et contient une nouvelle base juridique. Après le refus du traité constitutionnel, ajout d'un protocole sur les services d'intérêt général à la demande des Pays-Bas. Question du logement social au Pays-Bas.
- Maintien du statut juridiquement contraignant de la Charte des droits fondamentaux même si le traité est muet sur la procédure permettant de la révision (3 pays hors champs d'application de la Charte);
- Gouvernance sociale : inclusion des procédures de la MOC dans 4 articles mais sans la nommer. Comme précédemment, les lignes directrices pour l'emploi doivent toujours être conformes aux orientations des politiques économiques qui peuvent être « renforcées » entre les Etats membres de la zone euro.
- Reconnaissance du rôle des partenaires sociaux et de l'initiative citoyenne.

Stratégie Europe 2020

- Commission européenne (3 mars 2010) : Assainissement nécessite « **d'importantes réformes structurelles**, notamment dans les domaines des retraites, des soins de santé et des systèmes de protection sociale **et d'éducation**. ». Après l'application du traité de Lisbonne, les réformes continuent de porter sur des domaines à la limite des compétences communautaires.
- Les réformes continuent de porter sur des domaines pour lesquelles l'Union ne dispose pas de compétences dures.
- Sur le mode de faire (gouvernance), dans « un souci d'améliorer la cohérence, les rapports et évaluations concernant « Europe 2020 » et le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) seront réalisés simultanément (tout en demeurant des instruments distincts), ce qui permettra à ces deux stratégies de poursuivre des objectifs de réforme similaires tout en conservant leur identité propre ».
- Marché intérieur : Lancement d'une consultation de 4 mois par le Commissaire en charge du marché intérieur et des services financiers, Michel Barnier sur le Single Market Act. Pas de mise en oeuvre de l'article 14 mais engagement d'adopter d'ici 2011 une nouvelle Communication sur les services sociaux et d'une série d'action sur les services d'intérêt général (SIG) (proposition 25).

COM (2010) 608, 27 octobre 2010.

http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act_fr.pdf

Renforcement de la gouvernance économique

- A la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, deux éléments ressortent:
- Inventivité institutionnelle : Déclaration des chefs d'Etats des Etats membres de la zone euro (25 mars 2010) décidant de la mise en place d'une task force sur la gouvernance européenne. La « task force » a rendu son rapport en préalable au Conseil européen des 28 et 29 octobre.
- Créativité institutionnelle : proposition d'une « majorité qualifiée renversée » pour imposer des sanctions en cas de non respect du Pacte de stabilité révisé. En fait, une « majorité qualifiée de blocage » devrait être réunie pour interrompre la procédure menant aux sanctions, ce qui revient à donner au mécanisme de sanction une quasi automaticité.
- Rapport de la task force : Importance de la logique d' « appropriation » par les Etats membres dans le domaine des politiques budgétaires (les budgets nationaux doivent refléter les recommandations de la Commission ou du Conseil lors du « Semestre européen »).

Gouvernance de la zone euro

- Outre la « majorité qualifiée de blocage », les propositions de la Commission présentée avant celles de la task force le 29 septembre se focalisent sur la surveillance et les sanctions.
- Lors d'une euro-manifestation organisée le même jour, la Confédération européenne des syndicats (CES) avaient dénoncé ces mesures et appelé les dirigeants européens « à ne pas seulement écouter les marchés » et entendre l'inquiétude et les angoisses des salariés.

Dans la rue (euromanifestation du 29 septembre 2010 à Bruxelles et autres manifestations ailleurs dans l'UE) mais aussi dans les urnes (montée des courants nationalistes et xénophobes mais aussi taux d'abstention de 60% en Grèce lors des dernières élections régionales alors que le Premier Ministre Papandreou en avait fait une manière de tester le soutien à ses réformes) s'exprime une opposition à la pensée libérale dominante rejetant la logique « d'appropriation » sous-tendue par les réformes en cours.

- Selon le Conseil européen d'octobre, la réforme de la gouvernance européenne devrait être terminée en juin 2011.

Vers une révision limitée du traité sur le fonctionnement de l'Union

- A la suite du Conseil européen d'octobre 2010, le Président du Conseil européen est chargé d'étudier la manière de modifier le TFUE en y intégrant « un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ».
- Objectif : Permettre la pérennisation de l'instrument d'aide financier (Facilité de stabilité financière européenne (FSFE ou EFSF selon l'acronyme anglais pour European financial stability facility, valable jusqu'en 2013, créé le 7 juin 2010 à la suite de la décision du Conseil Ecofin du 9 mai), contesté en Allemagne en ce qu'il violerait la clause du « no bail-out » (article 125 TFUE).
- Pour ce faire, la procédure de révision simplifiée est préconisée. Elle nécessitera une décision unanime du Conseil européen et l'ensemble des ratifications nationales. Cela interdit non seulement la mise en place d'une troisième convention mais transforme de facto les acteurs économiques de la Task force en négociateurs de la future révision. La révision doit être terminée en 2013 pour succéder à l'EFSF. Quid de l'appropriation d'une telle décision ?

En attendant, une profonde remise en cause du « modèle social européen » se produit déjà

Pressions des marchés : introduction de réformes dans plusieurs pays considérées comme « courageuses » par les institutions européennes (gel ou baisses des salaires dans la fonction publique, flexibilisation du droit du travail, diminution des retraites, suppression de postes dans la fonction publique, report de l'âge de la retraite...). Quand plusieurs composantes nationales du « modèle social européen » s'effritent, c'est le modèle en lui-même qui s'érode et se réduit.

Corrections possibles sur la base des traités : utilisation de la procédure passerelle de l'article 153 du TFUE (question de la faisabilité politique dans un contexte dominé par le « mieux légiférer » et des mesures sociales des plans d'austérité déjà adoptés), coopération renforcée dans le domaine fiscal (impôt des sociétés, fiscalité verte...), clause sociale (une mention dans les lignes directrices pour l'emploi d'octobre 2010) mais quelle incidence face au renforcement annoncé du Pacte de stabilité et de croissance ?

S'agissant des SIG, la mise en œuvre du traité est hautement hypothétique, voire risquée. La question des missions d'intérêt général imparties au logement social aux Pays-Bas est posée (recours contre la Commission européenne, affaire T-202-10, avril 2010). L'arrêt du tribunal de 1^{ère} instance de la Cour de justice est attendu courant 2012.