

## Les institutions européennes du domaine social

### Rapide genèse

Pour l'Europe du traité de Rome, le social est dépendant de l'économique et c'est une question qui pour l'essentiel appartient aux Etats membres. Certes le préambule cite l'amélioration des conditions de vie et de travail comme un des objectifs de la Communauté. Le traité contient aussi quelques dispositions contraignantes : sur la libre circulation, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, (davantage par crainte du dumping que pour des préoccupations d'égalité sociale). Il crée un fonds social pour aider à la reconversion des travailleurs d'industries dépassées. Enfin, en 1958, le Comité économique et social est créé.

Les mouvements sociaux qui touchent toute l'Europe, y compris les PECO, à la fin des années soixante et au début des années 70, poussent les chefs d'Etat à intervenir dans le domaine social. En 1974, le premier programme d'action sociale est ainsi adopté, programme qui traite de l'emploi, des conditions de travail et de la place des travailleurs dans l'entreprise (débat sur les OS et la démocratie industrielle) et la participation des partenaires sociaux à certaines décisions de l'Union. De 1974 à 1980, de nombreuses directives sont alors adoptées : sur la santé et la sécurité, sur les licenciements collectifs, les transferts d'entreprise, l'égalité entre les femmes et les hommes. Les partenaires sociaux sont par ailleurs davantage consultés.

Une période d'atonie du social succède à cette première vague du social. C'est alors la présidence de la Commission par Jacques Delors qui relance le social. L'Acte unique est une impulsion décisive à la politique sociale, par les articles concernant l'harmonisation, la cohésion et le dialogue social. La Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs est adoptée en 1989 et elle est suivie d'un programme d'action.

Enfin, Delors impulse le dialogue social direct entre partenaires sociaux européens. En 1992, les partenaires sociaux négocient et concluent un accord qui devient le protocole social annexé au Traité de Maastricht. Il autorise la négociation collective européenne, définit la majorité qualifiée pour différentes questions sociales, impose la consultation préalable des partenaires sociaux avant toute directive du champ social.

Le traité d'Amsterdam signé en 1997 tente de répondre à l'envolée du chômage en Europe. L'emploi devient une question d'intérêt commun, la stratégie des lignes directrices pour l'emploi est adoptée ; le protocole social est intégré au traité avec le rajout de la lutte anti-discrimination.

Le traité de Nice intègre le domaine de la lutte contre l'exclusion et la modernisation des systèmes de protection sociale. Il permet à certaines questions sociales dépendant de la règle rigide de l'unanimité de passer sous celle de la majorité qualifiée. Il adopte la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En 2000, un Sommet européen adopte la stratégie de Lisbonne : atteindre en dix ans le plein emploi et la cohésion sociale en même temps qu'une nouvelle compétitivité par un développement renforcé de la recherche, de la technologie et l'accent mis sur la qualification des salariés. La « méthode ouverte de coordination » est lancée, MOC, d'abord pour l'emploi, puis pour d'autres thématiques. L'agenda social 2005/2010 s'efforce de concrétiser les priorités de l'Union. Il reste alors à adopter le traité de Lisbonne.

## La place des questions sociales

En 2005, la construction européenne bute sur l'échec du projet de Constitution.

Compte tenu de la situation complexe créée par ce rejet du projet de Constitution et dans l'attente de l'approbation du traité de Lisbonne, il a été jugé préférable de prendre ce dernier comme base de la présentation de l'intervention de l'Union dans le domaine social.

### Le traité de Lisbonne fixe de nouveaux objectifs sociaux à l'UE, notamment

- le plein emploi et le progrès social
- la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations
- l'élimination de la pauvreté

Une clause sociale exige la prise en compte des exigences sociales dans les différentes politiques de l'UE. Ces exigences sont « liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». Toute directive européenne contraire à ces exigences pourrait être annulée par la Cour de justice.

Par ailleurs, le traité qui attribue à la Charte des droits fondamentaux une valeur juridique équivalente à celle des traités lui confère une force juridique contraignante.

### La Charte comprend :

- la liberté professionnelle et le droit de travailler
- le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise
- le droit de négociation et d'actions collectives
- la protection en cas de licenciement injustifié.

La Cour de Justice des Communautés Européennes devient compétente pour garantir son respect par les États membres.

Le traité inscrit dans la Constitution (art. I-48) l'existence du sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi (il réunit les présidences du Conseil des ministres et de la Commission ainsi que les partenaires sociaux) ; et l'importance du dialogue social.

### Le partage des pouvoirs

Selon l'article 2 du traité, l'UE dispose d'une compétence partagée avec les États membres dans les domaines de la politique sociale, de la cohésion sociale économique et territoriale, sur les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique. ...Elle prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États. Elle peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États.

Ainsi, les questions sociales relèvent majoritairement des États membres. Son rôle est essentiellement un rôle d'impulsion, de coordination et de soutien.

On voit bien qu'avec les termes « possibilité », « coordination », les pouvoirs de l'UE restent modestes. Cette modestie s'illustre dans la déclaration interprétative: de l'article 156 du traité sur la coopération des États membres dans les domaines de la politique sociale (emploi, droit au travail et conditions de travail, formation professionnelle, sécurité sociale, droit syndical...) qui précise que ces domaines « relèvent essentiellement de la compétence des États membres. Les mesures d'encouragement et de coordination revêtent un caractère complémentaire. Elles servent à renforcer la coopération (...) et non pas à harmoniser des systèmes nationaux ». Ainsi, la dimension sociale de l'Union a un champ et des instruments plus limités que ceux dont disposent les États, contrairement à d'autres politiques. L'Union doit se contenter en matière sociale de compléter, d'impulser et d'encadrer.

La compétence partagée dans le domaine social connaît des processus de décision différents selon les sujets.

- Sont placées hors champ de l'intervention européenne, les questions relatives aux rémunérations, au droit d'association (donc la formation des syndicats), au droit de grève et de lockout.

- Doivent être statuées à l'unanimité les contributions financières visant la promotion de l'emploi, la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation des travailleurs dans l'entreprise et la cogestion, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers, la lutte contre les discriminations.

Le Conseil peut décider à l'unanimité, de faire basculer les quatre derniers domaines dans la catégorie de la majorité qualifiée.

- Le Conseil statue à la majorité qualifiée (selon la procédure de coopération avec le Parlement et après consultation de comité économique et social européen) dans les domaines suivants :

- La santé et la sécurité des travailleurs
- Les conditions de travail,
- L'information et la consultation des travailleurs
- L'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes
- L'intégration des personnes exclues du marché du travail

Dorénavant, la plupart des directives font l'objet de la procédure de codécision entre Commission et Parlement européen. Cette procédure s'ajoute à l'obligation de consulter les partenaires sociaux ainsi que le Comité économique et social européen. Ce processus de délibération peut être long. Ce qui ne l'empêche pas d'être efficace.

### **Les formes d'intervention**

La politique sociale européenne s'exerce sous trois formes :

- le versement de financements européens, par les fonds européens existants,
- l'adoption de réglementations, telles les directives,
- la fixation d'objectifs communs mis en œuvre par les Etats avec la coordination de l'Union, telle que la « méthode ouverte de coordination ».

Les partenaires sociaux sont consultés, associés à chacune de ces formes d'intervention.

## **Le social en débat**

Le non au projet de Constitution européenne en 2005 a eu pour effet de mettre en débat la politique sociale de l'UE. La politique sociale européenne est tiraillée entre plusieurs tendances : renforcement du pouvoir de l'Union et développement d'une politique sociale davantage européenne pour les uns, ou réduction de l'intervention sociale européenne pour les autres, harmonisation laissée à l'initiative des Etats ou unification plus poussée, multiplication de normes sociales ou appui à l'usage de politiques incitatives, « soft laws » ?

Enfin, il y a débat sur les contenus mêmes de la politique sociale, entre conceptions libérales des anglo-saxons et des nouveaux membres de l'Europe de l'Est et interventionnistes des autres Etats de l'Union. Le but de la protection sociale doit-il être d'assurer à chacun un niveau de ressources satisfaisant ou de faire en sorte que chacun puisse obtenir des ressources satisfaisantes par son travail ?

C'est la politique sociale de l'Union qui cristallise une grande part des oppositions aux projets de traités et à la politique européenne. Ces contestations ignorent bien souvent la faiblesse des

pouvoirs de l'Union sur les questions sociales et elles négligent en même temps et malgré cela, les progrès incontestables accomplis dans certains domaines.

En effet, des acquis communautaires essentiels sont souvent oubliés dans les débats sur l'Europe : la questions des mobilités avec la transportabilité des droits sociaux, les multiples règles en matière de santé et de sécurité au travail, la reconnaissance du droit des travailleurs à l'information et à la consultation, formulée en tant que telle ou à l'occasion de directives thématiques comme la durée du travail ou la sécurité, reconnaissance qui a abouti a des modifications des règles dans de nombreux pays, l'égalité entre les hommes et les femmes qui a fait l'objet de plusieurs textes, de programmes qui inspirent la plupart des politiques nationales.

Les problèmes sociaux ont enfin changé de nature : le vieillissement des populations, la transformation des structures familiales, la nécessaire amélioration de la qualité des emplois percutés par les nouvelles technologies, le stress, les TMS (troubles musculo-squelettiques), la difficulté de rendre opérationnelles les politiques d'inclusion sociale, la gestion des effets de la mondialisation, appellent des réponses sociales nouvelles.

Ces réponses doivent venir à la fois de l'Union et de ses membres. La relation Europe / Etats membres, le rôle des différents acteurs dans leur propre pays pour fabriquer de l'Europe et non attendre que l'Europe vienne chez eux, est à nos yeux une condition indispensable au succès de l'Europe sociale.

## **L'agenda social européen**

C'est la Commission européenne sortante dont le mandat s'achèvera, en 2009, qui présente ces nouvelles orientations qui devraient être mises en œuvre sous la prochaine Commission dont le renouvellement est prévu en novembre 2009.

Selon la Commission européenne, le «paquet» adopté les 2 et 3 juillet dans le cadre de l'agenda social renouvelé se compose, au total, de 19 initiatives dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, de l'éducation et de la jeunesse, de la santé, de la société de l'information et des affaires économiques.

Ces initiatives sont centrées sur les priorités suivantes:

1. Se préparer à l'avenir: les enfants et les jeunes
2. Investir dans le capital humain: gérer le changement
3. Aider les gens à vivre plus longtemps et en meilleure santé
4. Lutter contre la discrimination
5. Renforcer les instruments
6. Orienter l'action à mener sur le plan international
7. Combattre la pauvreté et l'exclusion sociale

La Commission propose par exemple un texte destiné à combler les lacunes du cadre législatif existant et à assurer une protection contre la discrimination exercée en dehors du lieu de travail, qu'elle soit fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Une autre proposition législative du «paquet» vise à faciliter l'accès des patients aux soins de santé dans d'autres pays européens.

Ce dernier comprend également un document exposant le point de vue de la Commission sur le type d'écoles dont l'Europe a besoin au XXI<sup>e</sup> siècle, ainsi qu'un autre document consacré à la problématique de l'éducation et de l'intégration sociale des enfants issus de l'immigration.