

N° 13 / 4 janvier 2013

opinion

Observatoire social européen

paper

**Europe sociale :
l'état d'alerte**



Ose
PAPER SERIES

Jean-Claude Barbier
CNRS CES Université Paris 1, Panthéon Sorbonne

www.ose.be

rue Paul Emile Janson 13 / 1050 Bruxelles / tél.: 32 (0)2 537 19 71 / fax: 32 (0)2 539 28 08 / e-mail: info@ose.be

Europe sociale : l'état d'alerte

Jean-Claude Barbier, Directeur de recherche CNRS émérite, CES, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Jean-claude.Barbier@univ-paris1.fr

La série "OSE Paper" prend la forme de trois publications différentes disponibles en français ou en anglais. Les "Research Papers" ont pour objectif de disséminer les résultats de recherche de l'OSE, des chercheurs associés ou des collègues du réseau de l'OSE. Les "Briefing Papers" procurent des informations accessibles et régulières sur une variété de sujets. Les "Opinion Papers" consistent en de courts avis à vocation plus politique.

"Ce Working paper reflète les opinions des auteurs, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'Observatoire social européen".

Table des matières

Introduction	4
1. L'Europe sociale existant réellement est nationale, comme le sont les « modèles sociaux »	5
2. La solidarité minimale et le « leurre » de la subsidiarité.....	5
3. Conclusions : les citoyens dans la perspective du despotisme éclairé.....	8
Références.....	10

Introduction

Lors d'une conférence consacrée aux services sociaux d'intérêt (économique) général (SSI[E]G) ⁽¹⁾ – cette catégorie de services dont les citoyens européens ignorent l'existence, car ils continuent de parler de services publics sociaux – un personnage important a lancé une alerte. Jérôme Vignon, ancien haut fonctionnaire de la Commission, proche de Jacques Delors dont il fut le collaborateur à l'époque de ce qu'on est en droit d'appeler « l'âge d'or de l'Europe sociale » (Barbier, 2013; 2008), s'interrogea publiquement : « Ne serait-il pas temps, au moment de l'énorme déficit de fourniture de services en matière de logement et de garde des enfants, que l'Union européenne prenne, en fonction de ses compétences, des initiatives sur la question? ». Dans le même temps, l'ancien haut fonctionnaire qualifiait les décisions prises en matière de services sociaux, en décembre 2011, d'événement le plus important « depuis dix ans » en matière d'Europe sociale. C'est dire combien on est désormais loin de « l'âge d'or » évoqué à l'instant.

Avec le recul d'une année, on peut pourtant observer que cette alerte n'a pas été entendue, à un moment où, même avec retard, les statistiques d'Eurostat montrent l'aggravation de la situation en matière de pauvreté, de chômage et de pauvreté laborieuse (l'incapacité des revenus salariaux de faire échapper à la pauvreté). L'alerte émise par le haut fonctionnaire n'était certes pas la première. D'autres alertes, *plus structurelles*, sont aussi apparues à propos des institutions elles-mêmes, au premier plan desquelles figure le droit de l'Union (Supiot, 2009). Au début 2013, au moment où le Commissaire Andor s'apprête à présenter son « Paquet pour l'investissement social » à la suite du vote du Parlement européen sur le même sujet ⁽²⁾, il est important de jauger sans complaisance l'état de l'Europe sociale dans tous ses aspects. Nous procéderons pour cela en trois temps.

Dans le premier, on revient rapidement sur les notions « d'Europe sociale » et de « modèle social européen ». Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne (BCE), a récemment annoncé la mort du second ⁽³⁾. À côté des expressions politiques, il est important d'appuyer le bilan de l'Europe sociale sur des concepts sociologiques. Dans un deuxième temps, il faut planter le contexte de la solidarité européenne. Dans un troisième, on évoque la question plus générale de la façon dont les citoyens et citoyennes européens réagissent à ce que la crise change dans leur « Europe sociale », à la maison ou au niveau européen, deux « niveaux » entre lesquels il est de plus en plus difficile de repérer les responsables des décisions et des mesures prises ⁽⁴⁾.

1. Conférence à Paris, organisée notamment par le collectif SSIG, le 2 février 2012.

2. Résolution « Pacte d'investissement social », 20 novembre 2012.

3. Voir sur ce point Cécile Barbier (2012, p. 22, déclaration de M. Draghi le 23 février 2012).

4. Le 15 Octobre 2012, Viviane Reding, vice-présidente de la Commission, a déclaré devant le parlement français qu'il n'y avait plus strictement de « *politique intérieure* » (voir <http://www.assemblee-nationale.fr/> consulté le 15 octobre 2012).

1. L'Europe sociale existant réellement est nationale, comme le sont les « modèles sociaux »

Les hauts responsables politiques de l'Union s'expriment régulièrement sur l'aspect social de l'Europe. On attribue à Jacques Delors l'invention de la notion de « modèle social européen, MSE » (Jepsen & Serrano, 2005) ; Günther Verheugen, en son temps de commissaire allemand, créa une certaine sensation en affirmant de son côté qu'il n'y avait pas « un » mais « des » modèles sociaux en Europe. Toutes ces déclarations sont politiques. Sociologie et science politiques ont montré que la diversité de la protection sociale était toujours aussi grande dans une Union où les dépenses sociales s'échelonnent entre 17 et plus de 33% du PIB des pays membres. Les disparités de niveau de vie sont bien plus grandes encore. Dans ces conditions, des traits communs d'un « modèle social européen » sont difficiles à établir. Cette « communauté » s'est encore éloignée depuis l'adhésion, en 2004 et 2007, des pays de l'Europe centrale et orientale. La différence avec le « modèle social » des États-Unis s'est aussi réduite, depuis la réforme du système de santé dans ce pays. L'importance du rôle des partenaires sociaux, un autre trait commun avant l'élargissement de 2004-2007, a perdu un peu de sa pertinence, en raison de la faiblesse de ces acteurs dans les pays ex-communistes, dont les systèmes de droit social et du travail sont faibles en comparaison des anciens membres de l'UE. Enfin, les politiques d'austérité et de mise en cause des droits sociaux dans les pays qui sont soumis aux « *memorandums of understanding* » (Clauwaert & Schömann, 2012) ont encore accru les disparités. Dans le même temps, la « couche » de protection sociale « positive ⁽⁵⁾ » de niveau quasi fédéral est limitée par le fait même de la marginalité du budget de l'UE, avec ses 130 milliards annuels d'euros (soit 1% du PNB global des 27 États membres). On ne peut faire grand cas de ces fonds vis-à-vis des 17 à 33% du PNB que les États consacrent à la protection sociale, ou, encore moins, vis-à-vis des dépenses publiques qu'ils mettent en œuvre. Comme cela a maintes fois été constaté, l'Union européenne est plutôt une entité de réglementation (Majone, 1993) qu'une entité de redistribution et, dans l'avenir, cet état de fait ne pourra changer que très lentement, en particulier à cause du cloisonnement linguistique des débats et de la persistance des nations sociologiques (Barbier, 2008).

2. La solidarité minimale et le « leurre » de la subsidiarité

Contrairement aux vues des « cosmopolitains », qui annonçaient la naissance d'une « empire » bienveillant européen (Beck & Grande, 2007), la réalité de la solidarité entre les citoyens européens, que les fédéralistes appellent de leurs vœux depuis de nombreuses années, est donc terriblement limitée. Dans les premiers moments de la crise de 2007-2008, on a assisté à une

5. Pour faire ici allusion au contraire de « l'intégration négative ».

« solidarité entre États » pour sauver le système bancaire. Dans le temps du « sauvetage » des pays endettés ou en faillite, ces derniers ont, pour l'essentiel, reçu des prêts qui n'étaient pas gratuits. Si les mouvements de fonds venaient à changer, *une véritable solidarité entre citoyens* pourrait prendre place, qui passerait par l'intermédiaire des budgets nationaux. Sauf à la marge, on n'en est pas là. Surtout, la solidarité reste, sur le plan juridique, une situation d'exception qui justifie, dans le cas des régimes de sécurité sociale, le fait que ces derniers échappent à la concurrence, précisément pour la raison *principale* qu'ils sont fondés sur la solidarité. Une disposition de fonctionnement analogue (quant à l'application de la concurrence) met à part certains services dits d'intérêt économique général, en raison de l'application de la directive services de 2006, si les États membres choisissent de les traiter ainsi ⁽⁶⁾.

Mais, plus généralement il faut évoquer ici une question délicate qui repose sur deux points de droit : d'un côté, l'ordre juridique de l'Union est asymétrique, en ce sens qu'il s'applique pleinement *seulement dans les matières où l'Union est compétente juridiquement* ; le point par excellence de cette compétence, pour simplifier ici les choses, est la question du marché, de la concurrence, et des libertés de circulation. Le second point tient dans le fonctionnement de la « subsidiarité », que l'on se bornera à illustrer ici par l'exemple du logement social. Alors même que l'Union n'a aucune compétence en matière de logement social, un service qu'elle considère comme « d'intérêt économique général », elle est en charge de vérifier si les États membres ne qualifient pas « d'intérêt général » des services de logement qui, selon son interprétation du droit de l'Union, ne le seraient pas. Autrement dit, en dernière instance, c'est l'Union (la Commission et la CJUE en tant qu'autorités d'application du droit) qui décident si la qualification « d'intérêt général » est recevable ou si elle ne procède pas d'une « erreur manifeste » de l'État membre. C'est ce droit de l'UE qui a exigé du gouvernement des Pays-Bas qu'il introduise des plafonds de revenus pour les coopératives de logement dans ce pays. Plus généralement, *même dans les domaines qui ne relèvent nullement des compétences de l'UE*, l'impact de son droit est pratiquement sans limite, si l'on en croit, par exemple, un spécialiste français de droit social (Rodière, 2008). À l'occasion d'affaires célèbres tranchées par la CJUE, cette situation a été particulièrement illustrée par l'influence sans cesse croissante du droit des libertés économiques sur les droits sociaux nationaux. Tout récemment, la Commission a préparé – puis retiré à la dernière minute, un projet de règlement ⁽⁷⁾ « relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services », qui prévoyait de conditionner la légalité des grèves au respect préalable des « libertés de circulation ». Chaque jour voit apparaître de nouveaux exemples *d'un processus de contamination* des droits sociaux par le droit de l'UE: ainsi, dans un projet de directive sur les marchés publics, un récent

6. On pense à l'article 2.2.j de cette directive. L'Allemagne a ainsi écarté de l'application de la concurrence certains services sociaux comme les soins aux personnes âgées ou les services pour l'enfance, dès lors qu'ils sont fournis par des associations « reconnues d'utilité publique ». La France, de son côté, a fait un choix inverse.

7. COM 2012 (130) final du 21.3.2012.

scandale de presse a fait apparaître que les régimes nationaux de sécurité sociale – pourtant préservés de la concurrence, comme on vient de le dire, en raison du critère de la solidarité – étaient classés par les services de la Commission aux côtés des services soumis à la concurrence⁽⁸⁾.

D'un autre côté, l'insertion à l'article 6 du nouveau traité de l'Union (TUE) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, pas plus que les dispositions sociales transversales de ce traité (qui avaient été pourtant saluées comme de grandes avancées, Ferrera, 2009) ne semble, du moins jusqu'à présent, pas produire d'effet significatif dans le domaine de la défense, et encore moins, de la promotion, des droits sociaux (Clauwaert & Schömann, 2012). La perspective d'une amélioration dans ce sens est considérée avec un grand scepticisme par la majorité des juristes que nous avons interrogés, y compris après l'adhésion (future) de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme. Dans ces conditions, les avancées sociales incontestables de l'intégration européenne (au premier plan, le droit de l'égalité, et, surtout de l'égalité entre les hommes et les femmes, mais aussi les retombées de l'application par la CJUE de la législation prohibant les discriminations économiques en raison de la nationalité) sont restées ambiguës ; le droit de l'UE est un « droit Janus » (Barbier & Colomb, 2012). Ainsi, l'application de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans de nombreux domaines, en apportant une certaine homogénéisation des conceptions de politique sociale (jusqu'à un certain point), a pu faciliter non seulement les échanges féconds entre les pays, mais aussi la diffusion de conceptions hostiles, par principe, à la promotion des droits collectifs, vis-à-vis des droits individuels, censés, semble-t-il, représenter l'alpha et l'oméga de la justice sociale, de l'équité et de l'efficacité, pour les juges européens de Luxembourg (Hartlapp, 2012 ; Barbier & Colomb, *ibid.*).

Faut-il enfin signaler, avant de conclure, le caractère marginal de la stratégie dite « Europe 2020 et de son principal programme social, la « plateforme pauvreté » ? Depuis le premier trimestre de 2012, les services de la Commission européenne ont déjà accepté que les objectifs de réduction de la pauvreté dans l'Union ne seraient pas atteints, malgré leur modestie⁽⁹⁾. Depuis la seconde commission présidée par José Manuel Barroso, l'Union n'a plus d'agenda social : ce fait symbolise sans doute bien l'équilibre politique européen, qui considère les objectifs sociaux comme marginaux.

8. Pour plus de détails, voir l'article du site français Médiapart, « Bruxelles veut ouvrir la protection sociale au privé », 10.10.2012.

9. Certains États membres n'ont d'ailleurs même pas adopté d'objectifs dans ce sens.

3. Conclusions : les citoyens dans la perspective du despotisme éclairé

L'âge d'or de l'Europe sociale est bien derrière nous : les programmes d'austérité, bien que contestés de façon croissante, notamment par les économistes, viennent s'ajouter à l'Europe sociale de l'intégration négative, celle du droit ambigu, donc partiellement destructeur des droits sociaux collectivement exercés, sans que rien d'équivalent au niveau de l'Union ne soit pensé en remplacement (Scharpf, 2010). Le développement du droit de l'UE est-il inexorable ? Certes, sa logique, qui fait prévaloir de façon « fondamentaliste » une interprétation univoque de l'économie, et la primauté tous azimuts de la concurrence et du marché, ne peut, s'il est laissé dans la direction dans laquelle il a été engagé, qu'aboutir à la destruction des systèmes nationaux de protection sociale et à un état généralisé de dumping social. Pour l'instant, cependant, malgré (ou grâce) à la crise, ce scénario ne s'est pas matérialisé, en dépit des graves atteintes et alertes dont on a parlé ici. C'est que les acteurs sociaux ont résisté. À divers niveaux.

Les acteurs de la protection sociale et des services sociaux ont résisté, faisant reculer la Commission. Les salariés et les citoyens ont résisté à l'instauration de ce qu'il faut bien considérer comme un « despotisme » qui se veut éclairé, à l'occasion de la mise en place d'un « gouvernement économique » de fait, sous l'influence prépondérante de l'Allemagne. Les citoyens espagnols, grecs, italiens, français, portugais, belges, ont vivement protesté, dans les rues. Les syndicats européens ont, non seulement, protesté, mais aussi fait des propositions alternatives : ainsi, le « plan Marshall » proposé par le DGB allemand, ou le « contrat social » proposé par la CES. Les citoyens ont aussi protesté dans tous les épisodes électoraux depuis le début de la crise : les partis anti-européens ont engrangé des gains très importants pendant que, dans le même temps, la confiance et l'appréciation de la construction européenne s'effondraient partout ⁽¹⁰⁾.

Pourtant, les traces du « despotisme » sont omniprésentes. La légalité des dispositions prises par les dirigeants fait problème dans de nombreux cas : les droits, prévus par les traités, pour la consultation des partenaires sociaux, et, en particulier, bien sûr, les syndicats, sont mis de côté (Clauwaert & Schömann, 2012) ; mais cela va plus loin, et concerne même le respect du Parlement européen, les droits des parlements nationaux, et la lettre des traités. Les recommandations adoptées par les institutions de l'UE empiètent, sur bien des sujets, sur les compétences des États membres.

On ne voit pas, dans ces conditions, comment l'écart considérable entre les citoyens et le gouvernement de fait de l'Union n'irait pas en s'accroissant. Certes, il y a déficit démocratique dans les nations comme le font remarquer tous les politistes, mais le déficit démocratique est porté à des sommets au niveau de l'Union. *Quousque tandem ?* Jusqu'où les étroites élites

10. Les sondages Eurobaromètre de la Commission européenne en portent la trace.

habitées de la certitude qu'elles connaissent les politiques justes et bonnes, vont-elles aller, avant de se préparer à une réaction anti-européenne dans tous les pays ? C'est une question majeure. Tout comme l'est une autre question, celle de l'investissement des défenseurs des droits sociaux collectifs dans le droit de l'UE.

Références

- Barbier C., 2012, « La prise d'autorité de la BCE et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'UE », *OSE Research Paper*, n°9, Novembre, Bruxelles, Observatoire social européen.
- Barbier J.-C., 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, Le lien Social.
- Barbier J.-C., 2013, *The Road to Social Europe, A contemporary approach to political cultures and diversity in Europe*, Abingdon: Routledge.
- Barbier, J.-C. & F. Colomb (2012): « EU Law as *Janus bifrons*, a sociological approach to "Social Europe" », in: Barbier, Jean-Claude (ed.) EU Law, Governance and Social Policy, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Mini-Issue 1, Vol. 16, Article 2, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-002a.htm>
- Beck U. & E. Grande (2007), *Pour un empire européen*, Paris, Flammarion.
- Clauwaert S. & Schömann I. (2012): « The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise », *ETUI working papers* 2012.04, Brussels, ETUI.
- Ferrera, M. (2009): « The JCMS Annual lecture: National Welfare States and European Integration: in Search of a 'Virtuous Nesting' », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, 2, p. 219-233.
- Hartlapp, Miriam (2012) : « Deconstructing EU old age policy: Assessing the potential of soft OMCs and hard EU law », in: Barbier, Jean-Claude (ed.) EU Law, Governance and Social Policy, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Mini-Issue 1, Vol. 16, Article 3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-003a.htm>
- Jepsen M. and Serrano Pascual, A. (2005), « The European Social Model, an Exercise in De-construction », *Journal of European Social Policy* 15:3, 231-245.
- Majone, G. (1993). « The European Community between social policy and social regulation ». *Journal of Common Market Studies*, 31(2), 153–170.
- Rodière, P. 2008, *Droit social de l'Union européenne*, Paris, LGDJ.
- Scharpf, F. (2010): « The Asymmetry of European Integration, or why the EU cannot be a social market economy », *Socio-Economic Review*, 8, 2, p. 211-250.
- Supiot A., 2009, *L'esprit de Philadelphie, la justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil.