

Amis Aquitains des Semaines Sociales de France

"L'Europe Sociale; idées reçues, espoirs raisonnés."

Cette soirée a eu lieu vendredi 8 septembre 2017 de 19h à 21h30

Salle du marché des Douves à Bordeaux.

Avec la participation de messieurs

- Jean Pierre LABORDE,

- Jérôme PORTA,

- Robert LAFORE,

**tous trois professeurs de l'université de Bordeaux, membres du
COMPTRASEC, centre de droit comparé du droit du travail et de la sécurité
sociale.**

Introduction par Roger Nègre, président des AASSF, qui a présenté la session nationale 2017 « Quelle Europe voulons nous », thème dans lequel l'Europe sociale sera un pilier majeur, puis présentation des intervenants.

Remerciements aux 3 intervenants pour leur disponibilité et à Mme Daugareil, directrice du COMPTRASEC, pour sa collaboration à l'organisation de cette soirée.

Les participants sont invités à laisser leurs coordonnées.

Jean Pierre LABORDE, président honoraire de l'université Montesquieu-Bordeaux IV, enseignant-chercheur, a récemment publié un article dans la revue ***Droit social*** sur «le revenu universel, un objet complexe» - Droit social 2017, pp. 287 à 296. Pour entamer son intervention, JP Laborde a retracé à très grands traits l'histoire de l'Europe sociale:

1 - L'Europe a eu 60 ans cette année, mais quelle Europe ? Il s'agit de la construction européenne issue du Traité de Rome du 25 mars 1957 (pas celle du Conseil de l'Europe institué en 1948).

Cet anniversaire fut, lors de la Déclaration de Rome le 25 mars 2017, l'occasion de rappeler 'l'objectif d'une Europe prospère, soucieuse du développement durable, qui crée de la croissance et des emplois',

L'Europe aujourd'hui, c'est 27 états (sans le Royaume Uni qui s'est déclaré non concerné par le futur de l'Europe). L'Europe sociale est l'autre nom de la rencontre entre l'Europe issue du Traité de Rome et le social, qu'il s'agisse des politiques sociales ou du droit social (droit du travail et droit de la protection sociale). Cette Europe a eu une existence accidentée, difficile. Cependant, le Pr Pierre Rodière a écrit dans son traité du droit social de l'Union Européenne que «le cadre institutionnel du droit social de l'UE s'est beaucoup enrichi et a évolué sensiblement». Ce cadre a connu quelques belles périodes.

Comment qualifier cette rencontre de l'Europe et du social ?

On peut certes évoquer une rencontre problématique. Était-elle pour autant improbable ? Non, parce que l'Europe ne pouvait se construire sans un aspect social marqué.

Les rédacteurs du Traité de Rome n'ont, il est vrai, pas donné un rôle tout à fait premier aux objectifs sociaux mais ils ont considéré que le progrès social serait la conséquence presque naturelle du Marché Commun, de l'ouverture des frontières avec la liberté de circulation et serait donc parmi les bénéfiques en quelque sorte naturellement dérivés du Traité .

Est-ce que ce fut une bonne ou une mauvaise rencontre ? Plutôt bonne mais certains courants d'opinion ont reproché à l'Europe d'avoir compromis le droit social. Or, sur le terrain de la santé et de la sécurité au travail en particulier, cette rencontre a été plutôt positive.

Il serait plus prudent de dire que cette rencontre a été et reste relativement indécise et que dans une certaine mesure il faut prendre son parti, au moins provisoirement, d'un certain flou de l'Europe sociale.

Rappelons d'ailleurs que, en 1957, le mouvement de globalisation n'était pas perçu comme tel et que, depuis, c'est une évidence, l'environnement international a beaucoup changé.

2 - Éléments dans la construction de l'Europe sociale

- Dans le Traité de Rome, les questions sociales se centrent sur le souci d'élever le niveau d'emploi dans la communauté, grâce à la libre circulation des travailleurs, sur le souci d'égaliser dans le progrès les conditions de vie et de travail de la main d'œuvre salariée, la Communauté devant entreprendre les actions nécessaires de rapprochement des législations.

- 30 ans après, 'l'Acte unique' signé le 17 février 1986 à Luxembourg et le Traité du 28 février 1987 à La Haye, se préoccupent de l'essor de la politique sociale, avec le souci de protection des travailleurs dans le milieu de travail. Décisions prises non plus à l'unanimité des États membres mais à la majorité qualifiée des membres du Conseil ; émergence aussi du dialogue social européen ; il s'agit de permettre une législation européenne et d'intégrer les partenaires sociaux, syndicats et employeurs dans une négociation collective européenne.

- Le 9 décembre 1989, la 'Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux' est adoptée.

- Le 7 avril 1992, le Traité de Maastricht instituant l'UE s'est accompagné d'un 'Protocole sur la politique sociale' et d'un 'Accord sur la politique sociale' en annexe du Protocole, et surtout, il a créé une 'citoyenneté européenne'.

- Le 2 octobre 1997, le Traité d'Amsterdam intègre 'l'Accord sur la politique sociale' dans le Traité (laissé de côté à Maastricht), donne une place plus grande aux partenaires sociaux, étend le domaine du vote à la majorité qualifiée avec codécision du Conseil et du Parlement et intègre de nouveaux domaines : l'immigration et la lutte contre les discriminations ; il se préoccupe de la coordination des politiques nationales de l'emploi.

- Le 26 février 2001 à Nice, la 'Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne' est proclamée, sans signification juridique très précise.

- Après l'échec du projet de Constitution en 2005 (référendum négatif de la France et des Pays

Bas), il faut noter le 'Traité Révisé' de Lisbonne du 17 décembre 2007 sur l'UE et sur le fonctionnement de l'UE, qui reprend la Proclamation de Nice et lui donne valeur d'article de Traité.

Observations : l'élargissement de l'UE n'a pas empêché les réformes institutionnelles, et l'évolution de l'Europe sociale suit la progression des institutions de l'Europe. Le reproche de stagnation n'est pas mérité.

La complexité du mécanisme institutionnel et juridique est la conséquence du souci de tenir compte des intérêts des États membres et des opinions publiques, parfois très réticentes à l'accroissement des compétences de l'UE.

3 - Quel avenir prévisible de l'Europe sociale ?

Il dépend d'abord de l'avenir de l'UE ; l'UE va-t-elle disparaître ? C'est peu probable !

Il est rassurant que la Déclaration de Rome du 25 mars 2017 (après le 'Brexit') ait été signée par les 27 États membres : la dispersion n'est pas générale !

1) Vraie question : l'Europe sociale peut-elle à l'avenir influencer l'UE ?

2) Ou à quelles conditions l'UE peut-elle devenir l'espace de justice sociale qu'elle souhaite être ?

Il y a des conditions liées :

- *à l'essence même des compétences de l'UE* : lesquelles sont concédées par les États ; c'est le principe de 'spécialité'. Le champ de ces compétences européennes, avec les principes de 'subsidiarité' et de proportionnalité donne des possibilités d'action assez grandes grâce à la compétence légiférante, par 'codécision du Parlement et du Conseil' à la majorité qualifiée. On note la possibilité d'améliorer le milieu de travail, les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'égalité hommes-femmes sur le marché du travail, l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Une compétence existe pour la sécurité sociale (coordination) et la protection des travailleurs, la résiliation des contrats de travail, la représentation et la défense collective des travailleurs. La question des rémunérations, le droit d'association (syndicats) et le droit de grève sont en principe exclus de la compétence européenne;

- *à la lutte contre les dérives* : il faudra que la lutte contre le 'dumping social' soit maintenue et prolongée (compte tenu des risques que certains salariés travaillent avec des conditions de travail et de rémunération différentes de ceux en vigueur sur le territoire: Directive du 16 décembre 1996). Il y a des améliorations à apporter, d'autant plus que les flux de 'travailleurs détachés' ne sont pas négligeables : en 2015, 2 millions de travailleurs ont été détachés d'un État membre dans un autre ; c'est la Pologne qui envoie le plus de travailleurs détachés (465 000 en 2015); la France est le 3ème pays d'envoi (140 000 salariés) et le 2ème pays d'accueil (180 000 détachés de Pologne, Portugal et Espagne majoritairement) ; l'Allemagne est en tête des pays d'accueil avec 420 000 travailleurs européens détachés;

- *à la volonté politique en matière sociale* : la situation a beaucoup varié avec le temps dans les 20 ou 30 dernières années ; est-ce que quelque chose se réveille en matière sociale ?

Il faut noter le 26 avril 2017, le 'Socle européen des droits sociaux', avec 23 principes devant

participer au bon fonctionnement du marché du travail et des protections sociales dans l'UE; ce Socle est relayé par des Recommandations, avec une proposition de 'Proclamation commune' de reprise sociale, en 3 axes :

- 1er axe : égalité des chances et accès au marché du travail;
- 2ème axe : conditions de travail équitables;
- 3ème axe : protection et inclusion sociales.

Quelle Europe sociale nous prépare le Socle ?

Sur les 20 'objectifs fondamentaux', il y en a 10 en matière de protection sociale :

- service de garde des enfants ;
- protection sociale ;
- prestation chômage ;
- revenu minimum ;
- revenus et pension vieillesse ;
- soins de santé ;
- inclusion des personnes handicapées ;
- soins de longue durée ;
- logement et aide aux sans abris ;
- accès aux services essentiels.

Certes, il serait imprudent de nourrir trop d'espoir sur ce texte qui, dans son contenu, n'est pas très novateur et dont la proclamation relève au mieux d'un droit mou, de la *soft law* et non d'un droit contraignant. Il a cependant le grand mérite d'exister et l'on peut espérer qu'il soit le signe d'un indispensable réveil, du reste depuis longtemps attendu. .

Jérôme PORTA, Professeur de droit à l'Université de Bordeaux, il a travaillé en particulier sur le droit social européen, la mobilité internationale des salariés, ainsi que sur l'égalité de traitement et la lutte contre les discriminations.

Son intervention propose de réfléchir à l'évolution de la construction européenne en matière sociale à partir d'un nouvel objet juridique, le socle européen des droits sociaux évoqué précédemment et plus précisément à partir d'un aspect des plus concrets : le point 8 de ce socle, relatif notamment au salaire minimum. Faut-il y voir un véritable pas en avant dans l'édification d'une Europe sociale ?

Après une panne de l'harmonisation européenne par l'adoption de directive en matière sociale depuis plus d'une décennie, alors que le dialogue social semble lui-même avoir calé et que la jurisprudence de la cour de justice paraît plus que jamais marquée par la défense des libertés économiques, la perspective d'un salaire minimum européen, annoncé dans le socle européen des droits sociaux, pourrait sembler être l'annonce d'un renouveau de l'Europe sociale, tant attendue.

Mais qu'en est-il réellement?

D'emblée, le texte qui promeut le salaire minimum en Europe est surprenant, difficile à analyser. Il mêle tout à la fois des dispositions classiques en droit international en matière de rémunération et des dispositions plus inhabituelles, voire dérangeantes. Autrement dit, il mélange plusieurs registres.

Avançons pas à pas et commençons par une analyse juridique de ce texte, puis, pour en comprendre la portée, abordons son contexte :

1- Le texte :

Salaires

a. Les travailleurs ont droit à un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent.

b. Un salaire minimum adéquat doit être garanti, de manière à permettre de satisfaire les besoins des travailleurs et de leur famille en fonction des conditions économiques et sociales nationales, tout en préservant l'accès à l'emploi et la motivation à chercher un emploi. La pauvreté au travail doit être évitée.

c. Tous les salaires doivent être fixés d'une manière transparente et prévisible, conformément aux pratiques nationales et dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux. » (Source : *Document de travail des services de la Commission, accompagnant le document Communication de la Commission, Mise en place d'un socle européen des droits sociaux*, COM(2017) 250 final ; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0201&from=EN>).

A la lecture du texte, un élément est immédiatement frappant. Le salaire fait l'objet de trois qualifications très différentes. Le socle mêle ainsi des registres complémentaires voire concurrents.

Qu'on en juge :

On y trouve tout d'abord des références classiques pour les instruments internationaux ou européens en matière de rémunération. Ainsi, la référence au salaire équitable s'entend de celui qui est décent et donc en rapport avec le niveau de vie qu'il procure. Le salaire minimum poursuit des fonctions plus complexes encore puisqu'il vise à garantir la satisfaction des besoins des travailleurs et de leur famille – est-ce différent du niveau de vie décent ? Mais il doit aussi éviter la pauvreté au travail. A la vérité, l'on retrouve dans le socle une pluralité de sources d'inspirations (garanties déjà mentionnées par l'OIT, Organisation Internationale du Travail, et la charte sociale européenne).

Mais, si l'on veut bien y prêter attention, il y a dans cette disposition des manières différentes d'évaluer les salaires (équité, décence, besoins). A côté de ces exigences, on en trouve d'autres empruntant à des registres tout différents :

On reconnaît ici la préoccupation d'une doctrine économiste qui croit voir dans le droit du travail la cause d'un marché du travail à 2 vitesses. On perçoit implicitement la référence à une opposition insiders-outsiders. Il faut dès lors soumettre les salaires à d'autres normes que l'équité, la décence et la lutte contre la pauvreté. :

- préserver "l'accès à l'emploi" : préserver des perspectives pour l'emploi peu qualifié, (implicitement, le salaire minimum peut être un risque pour les emplois peu qualifiés),
- préserver « la motivation à chercher un emploi » : rendre le marché du travail attrayant pour les inactifs et les chômeurs,

- Prendre en compte les conditions sociales et économiques,
- Fixer les salaires de manière transparente
- Rendre prévisible l'évolution des salaires,

Derrière ces principes normatifs, on pressent un ensemble implicite de mots d'ordre connotés idéologiquement :

- en faveur d'une politique active de l'emploi,
- contre le marché du travail à 2 vitesses (sous-entendu un droit du travail ou des salaires trop élevés peuvent créer un marché du travail à 2 vitesses en surprotégeant ceux qui sont en plein emploi).
- en faveur d'une fixation des salaires en fonction de la productivité. Ce n'est pas le cas du salaire minimum dans de nombreux pays européens qui souvent suit des logiques différentes. En France, par exemple, le pouvoir d'achat joue un rôle important dans la détermination du SMIC. L'enjeu est important puisqu'il s'agit de la fonction même du salaire minimum qui varie d'un Etat-membre à l'autre : la lutte contre la concurrence déloyale, la régulation du marché du travail, la préservation du pouvoir d'achat et la garantie d'une certaine égalité et justice sociale, la lutte contre la pauvreté.

On le pressent, le salaire est ici un objet complexe mêlant divers ordres de justice, empruntant à l'économiste comme à la justice sociale, tout à la fois substantielle et procédurale. On pressent que ces ordres se concilient dans une certaine idée des politiques de l'emploi et du droit du travail.

2- Le contexte

Il est riche d'enseignement pour comprendre ce que pourrait être un salaire minimum en Europe et éviter les malentendus sur la nature du projet de la commission européenne dont elle en promeut l'avènement. Il révèle également l'enjeu sous-jacent à ce projet pour la commission, assoir la légitimité du Semestre européen.

2.1 L'absence de compétences

Partons d'un point incontestable : dans le droit européen, les compétences sont des compétences *d'attribution*. A la différence des Etats, l'UE n'a pas la compétence de sa compétence. Autrement dit, elle n'est compétente que si les Etats lui ont attribué celle-ci en l'inscrivant dans les traités. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne liste ainsi les compétences sociales transmises au législateur européen (Art. 153 TFUE). De manière très frappante, certaines compétences sont même explicitement écartées du domaine des politiques sociales. Parmi ces compétences interdites, il faut compter la grève et la rémunération.

Aussi, le projet d'un salaire minimum européen peut d'emblée surprendre. Sur quelle compétence pourrait-il être adopté si les compétences en matière sociale sont exclues ? L'intervention du législateur européen devrait chercher en d'autres domaines, tel le fonctionnement du marché, un fondement à son action. Mais le recours à des compétences de nature économique n'est jamais

sans influence sur le contenu de la législation européenne finalement adoptée. Il suffit ici de se rappeler les déboires de la tentative d'instituer une législation européenne sur la grève.

Cette contrainte explique les voies suggérées par le socle pour la mise en place d'un salaire minimum. Si un salaire minimum européen voyait le jour, il aurait probablement peu de chose commune avec le SMIC à la française. Il devrait être davantage mis en œuvre par les Etats membres. Il y aurait alors une pluralité de salaires minimums nationaux dont l'Union assurerait tout au plus la coordination.

2.2 Les salaires nationaux et le Semestre européen

C'est alors les modalités de cette coordination qui retient l'attention et pourrait dévoiler une dimension assez inattendue de la proposition européenne, en même temps que ses enjeux politiques. La coordination en matière de salaire passerait par des indicateurs. Or, justement, certains de ces indicateurs existent déjà. Toutefois, ils n'ont pas pris racine dans l'Europe sociale, mais dans le Semestre européen, lieu de coordination des politiques économiques des Etats membres dans le cadre de la gouvernance de l'euro. Certes, le Semestre européen ne poursuit pas d'objectifs sociaux. Loin sans faut et le conseil veille ici à écarter tout malentendu, allant même jusqu'à préciser que la lutte contre le chômage n'est pas – dans le contexte du semestre européen – un objectif à part entière (Source : European Commission, Adding employment indicators to the scoreboard of macroeconomic imbalance procedure to better capture employment and social developments, 27/11/2015). Le Semestre européen ne vise donc pas aux déploiements de politiques sociales en Europe et ne poursuit pas d'objectifs sociaux. Le social est ici non un but, mais le signe d'un équilibre macro-économique. En quelle mesure ? La coordination mise en place dans le cadre du semestre européen repose sur un tableau de bord, un ensemble d'indicateurs permettant d'évaluer les politiques des Etats membres en fonction de critères macro-économiques. Ce tableau de bord vise à apprécier la situation des Etats au regard de leur balance commerciale, leur déficit, leur productivité...

Parmi les indicateurs macroéconomiques, on trouve notamment des indicateurs sociaux tel le taux de chômage ou le coût du travail qui permettent d'apprécier la situation macro-économique des Etats et servent alors de mesure pour l'évaluation des politiques nationales. En 2015, à ces deux indicateurs ont été ajoutés d'autres indicateurs sociaux plus qualitatifs sur le taux d'activité, un autre sur le taux de chômage de longue durée et encore un sur le taux de chômage des jeunes auxquels ont été adjoints les indicateurs sur la pauvreté. Les indicateurs en matière sociale ne sont pas des objectifs en soi ; la mesure du taux de chômage n'est pas un objectif de la procédure du semestre européen ; le social est pris comme le "*signe de*" et non plus comme l'« *objectif en soi* ».

Comment l'UE peut-elle se prononcer sur les politiques de salaire alors qu'elle n'est pas compétente sur les salaires ?

Le Semestre européen chapeaute le droit de l'UE et conduit la commission à rendre un rapport annuel sur l'état des politiques nationales, qu'accompagnent des recommandations à l'intention des autorités nationales. La France n'y échappe pas. C'est ici notamment l'évolution du SMIC et son mode de fixation qui est dans le viseur de la commission. Il faudrait réformer le SMIC pour que le salaire soit indexé sur l'évolution de la productivité et non sur le pouvoir d'achat. Il est assez édifiant de se plonger dans la lecture des recommandations de la commission qui semblent

réunir toutes les qualités d'un discours de l'expert. Au menu des recommandations pour la France en 2017 : « consolider les mesures de réduction du coût du travail afin d'optimiser leur efficacité de manière budgétairement neutre et d'accroître leurs effets sur l'emploi et l'investissement ; améliorer l'accès au marché du travail des demandeurs d'emploi, notamment les travailleurs les moins qualifiés et les personnes issues de l'immigration, y compris en revoyant le système d'enseignement et de formation professionnels; veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité ».

On hésite à la lecture de ces injonctions sur les intentions de leur promoteur.

Quelques questions surgissent : Quelle est l'efficacité de ce type de recommandations alors qu'il n'y a pas de sanctions ni d'amendes ? Plus insidieusement, ces « y-a-qu'à » doivent-ils véritablement servir de boîte à idées pour nos gouvernants ? Mais quel gouvernement est à ce point en mal d'expertise qu'il soit en quête de tels conseils ? Les instances européennes révèlent sous les habits de Lapalisse une bien piètre estime du politique national...

Ces recommandations surprennent donc mais elles pourraient bien avoir une certaine performativité hors les voies classiques du droit : effet d'évaluation et de valorisation de certaines politiques plutôt que d'autres, aboutissant à distinguer certains dispositifs et à dévaloriser d'autres.

Il suffit ici de prendre pour exemple la manière dont peut être évalué le CICE (Crédit Impôt Compétitivité Emploi). En France, l'évaluation du dispositif est l'objet d'une controverse en fonction d'un objectif, celui de la création d'emploi. Dans le cadre du semestre européen, nulle trace de cet objectif, le dispositif est sans autre forme de procès évalué favorablement... du fait de son impact sur le coût du travail.

Autre exemple: la question des accords de maintien de l'emploi pour permettre dans les entreprises les accords donnant-donnant (les salariés acceptent de travailler plus pour moins cher pendant une certaine durée). En France, le dispositif a été modifié plusieurs fois et le nombre d'accords de maintien dans l'emploi signés en moins d'une décennie se comptent sur les doigts des deux mains ; or, ce dispositif a été évalué comme très bon !

On le pressent, la sanction juridique n'est pas la seule voie permettant de donner une certaine efficacité à une recommandation.

L'évaluation a en soi une performativité. Évaluer c'est tout à la fois décrire et donner de la valeur. Chacune de ces évaluations sont un récit du système européen narrant sa performativité sur le récit des politiques nationales en même temps qu'un point d'appui, une ressource pour les gouvernements afin de justifier leurs entreprises politiques. A cet égard, les réformes françaises du marché du travail entretiennent une forte connivence avec les recommandations du semestre européen. Il suffit de confronter les dires du semestre européen au programme annoncé par l'actuel gouvernement pour saisir cette proximité. Mais l'interprétation n'en est pas pour autant aisée. Faut-il y voir la marque descendante de la normativité européenne sur les expériences nationales ? N'est-ce pas, plus insidieusement, le niveau national qui cherche justification de son action auprès d'une expertise européenne parée? Il y a là une interrogation en définitive indécidable... à moins d'y répondre par un « en même temps »!

2.3 Le salaire minimum et la lutte contre le dumping social

Le droit européen connaît déjà une législation abordant la question du salaire minimum. Elle concerne la lutte contre le dumping social, dans le cadre du détachement des travailleurs.

Lorsqu'un employeur envoie, dans un autre pays de l'UE, des salariés (ils sont concentrés sur quelques secteurs : bâtiment, agriculture, transport) pour y effectuer une prestation de service, de manière très courte, la règle est celle du maintien du droit du travail et la protection sociale du pays d'origine.

Il y a là un mécanisme de dumping social, ouvrant la voie à une concurrence non plus sur la qualité de la prestation, la productivité de l'entreprise, mais directement sur les coûts du travail.

En 1996, l'UE a adopté une directive qui encadre cette pratique et impose un socle minimum de droits dont doit bénéficier le travailleur dans le pays de détachement (source : directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services). Ce socle inclut le salaire minimum.

Les objectifs de la directive sont complexes : la lutte contre le dumping social, la protection du travailleur détaché en lui garantissant une rémunération suffisante dans le pays de détachement et un traitement (en partie) égal avec les travailleurs du pays de détachement, limiter les entraves à la libre prestation de service.

Cela limite beaucoup l'exigence d'un salaire minimum. Du point de vue de la Cour de justice de l'Union européenne, le salaire minimum est un outil utile de régulation de la concurrence, de lutte contre le mauvais dumping social. Mais il y a probablement dans l'idée européenne du bon dumping social.... Quoiqu'il en soit, le dispositif est insuffisant pour conjurer les risques de dumping. Du point de vue de la rémunération, il est limité au salaire. Surtout, il ne s'étend pas à la protection sociale qui constitue une part importante du coût du travail.

Pour conclure, en ayant à l'esprit ces différents éléments du contexte, on peut avoir conscience que les objets européens se posent dans des contextes différents du contexte français. Il faut perdre certaines idées reçues; l'Europe a une manière différente d'articuler le social et l'économique de celle qu'on connaît en France (plus libéral social que le modèle français); souvent on risque d'amener des faux amis dans la discussion.

Robert LAFORE, Professeur des universités, Directeur honoraire de l'IEP de Bordeaux, spécialisé en droit européen et comparé de la protection sociale, en politiques sociales et d'action sociale.

Dans la ligne des propos de ses collègues, R. Lafore a d'emblée affiché son scepticisme quant à l'existence d'une "Europe sociale", en indiquant que l'UE s'est construite progressivement en intégrant de nouveaux objectifs au fil de son développement et en aménageant un partage toujours problématique entre ses propres capacités d'intervention et les attributions des États membres. Et dans ce mouvement, le "social" ne s'est imposé qu'assez tardivement et de surcroît difficilement, cela du fait des finalités des communautés d'origine dont l'UE a hérité, du fait des logiques présidant aux transferts de compétences entre les États et l'Union et enfin des fortes disparités et donc des résistances à une intégration des politiques sociales.

Si l'on repart de ce qui peut être considéré comme le "social" ou les "politiques sociales" on peut y inclure trois types de constructions institutionnelles :

- 1) la législation du travail, pour les actifs, qui, centrée à l'origine essentiellement sur l'organisation des situations de travail, en est venue progressivement à englober les questions d'accès à l'emploi et de régulation du marché du travail.
- 2) les assurances sociales qui ont constitué le cœur de la protection sociale dans plusieurs des pays fondateurs de l'UE, des logiques dites "universelles" s'imposant ailleurs. Leur mise en place a été émaillée d'oppositions et de conflits. En France, les assurances sociales s'inscrivent dans le système de sécurité sociale vraiment mis en cohérence en 1945, bien que des logiques de segmentations et de complexification se soient imposées dès 1946 dans le cadre de politiques dites de "généralisation".
- 3) à cela s'ajoute en France, mais aussi dans les autres pays, un volet « d'assistance », dénommé chez nous "aide sociale" et dorénavant "action sociale".

Il faut repartir de deux idées simples en ce qui concerne la place et le rôle de l'UE dans cet ensemble: la première est que ce sont les États qui ont conservé de principe les attributions en matière de politique sociale au sens des trois ensembles de législations évoqués ci-dessus; la seconde c'est que l'UE, au départ "les" puis "la" Communauté, ne se sont vu accorder par les traités que des compétences réduites, segmentées et strictement liées à l'origine aux objectifs économiques qui étaient et restent encore ses finalités principales ; le "social" a été conçu originellement comme un sous-produit spontané de l'ouverture et du développement du marché, et la domination des conceptions libérales à compter de la décennie 1980 a renforcé ce parti-pris initial.

Certes, au fil du temps et tout autant du fait de l'intégration économique produite par le développement de l'Union que du fait de la conjoncture de crise que les pays concernés traversent depuis les années 1970-80, les attributions "sociales" se sont renforcées en extension et aussi en capacité d'intervention; mais elles constituent toujours un conglomérat ~~disparates~~ disparate de compétences que l'on doit aller chercher tout autant dans les chapitres concernant l'intégration économique que dans le chapitre intitulé "politique sociale" du traité maintenant réorganisé; en tout état de cause il s'agit de "compétences partagées" selon le traité lui-même, à savoir qu'elles reposent sur une collaboration entre les États-membres et l'Union; cela sans parler des domaines nombreux et importants où aucune directive ne peut être adoptée et où s'imposent de simples objectifs de coordination des politiques nationales.

C'est dire que pour l'essentiel, ce sont les États-membres qui gardent la main en matière "sociale". Faire une "Europe sociale" supposerait qu'ils puissent s'entendre sur un modèle homogène et partagé par tous, un peu comme nous, Français, nous avons pu, dans un contexte très singulier, créer notre "sécurité sociale" en adoptant des ordonnances en quelques semaines; cela dit, en restant dans le cas français, cette capacité à construire un système unique de sécurité sociale est tout à fait exceptionnelle, et elle a été rapidement battue en brèche par les intérêts divergents qui se sont fait entendre et on conduit à sa forte segmentation. Et pour l'essentiel, notre droit du travail, notre sécurité sociale ainsi que nos institutions d'assistance sont davantage constitués de strates superposées d'héritages historiques qu'ils ne traduisent une logique cohérente.

Alors comment pourrait-il en être autrement s'il s'agissait de construire un modèle unique et commun de "politique sociale" à vingt huit ou maintenant à vingt sept États qui ont des histoires et des formes organisationnelles très disparates et dissemblables. Nous, bien sûr, souhaiterions que les autres s'alignent sur nos propres institutions et, pourquoi pas, les adoptent sans rechigner tant nous les considérons comme parfaites puisque constituant des "acquis" qui nous sont chers... Et encore, ce jugement n'est en interne pas partagé par tous, nombreux étant ceux qui pensent qu'il faudrait réformer profondément nos institutions sociales, voire les réduire. Et il en est de même pour chaque État, cela se compliquant donc des tensions contradictoires au sein de chaque société nationale, des problèmes posés par les concurrences entre les économies nationales, des débats contradictoires que suscite la protection sociale dans chaque contexte politique. Bref, il suffit de voir ce que produit la moindre réforme engagée en matière "sociale" dans chaque pays et singulièrement en France, pour apercevoir ce que produirait une tentative d'unification de cet ensemble complexe et bigarré de législations nationales.

Il ne reste donc qu'à s'en remettre, comme depuis l'origine, au poids des nécessités. Mais c'est là que deux logiques sont en cause et elles se présentent comme relativement contradictoires.

La *première* consiste à utiliser les capacités de l'UE à trouver des équilibres satisfaisants à partir des attributions sociales qui sont les siennes, soit par l'adoption de directives dans les domaines où cela est possible, soit par les procédures de convergences entre les politiques nationales prévues par les traités. C'est ainsi que le "social" a avancé dans des traités qui l'ignoraient pratiquement au début, mais avec cette difficulté que, pour que les capacités de mise en convergence des politiques nationales se renforcent il faut que, là où elle peut agir, l'Union parvienne à agir et si possible avec succès: cercle vicieux en quelque sorte puisque moins on peut convaincre les États de faire converger les politiques, moins les attributions transférées à l'UE sont utilisables et moins les États sont enclins à renforcer ces attributions. Tout repose sur les possibilités de compromis politiques entre États, à savoir pour chacun d'entre eux sur l'arbitrage qu'il fait entre ses intérêts à ne pas être contraint par l'UE en matière sociale et les nécessités qui, au contraire, s'imposent à lui et le conduisent à souhaiter voir un cadre commun s'instaurer. De ces tensions contradictoires entre États et, au sein de chacun d'eux, découle les avancées chaotiques des attributions sociales dans les traités ainsi que leur faible portée pratique.

La *seconde* renvoie au constat que, du fait de ses ambitions essentiellement économiques, à savoir créer et stabiliser un "marché", tout cela dans un contexte idéologique où justement le "marché" et les "entreprises" ont tendance à devenir hégémoniques et à reléguer à l'arrière-plan l'État et ses réglementations, ce sont en fait la libre concurrence et les libertés économiques qui, du côté de l'UE, pèsent sur les politiques sociales nationales avec parfois des effets corrosifs pour les pays où elles avaient connu un fort développement. Le danger, bien connu, du "dumping social", de l'alignement sur le "moins disant social", du grignotage de protections établies mais considérées comme attentatoires à la concurrence, tout cela constitue évidemment un contexte qui met en position défensive ces politiques et les groupes sociaux qui les portent, notamment en Europe de l'ouest. On est loin cependant, quoi qu'on l'entende souvent, d'un effondrement des politiques sociales dont l'UE serait le seul ou même le principal responsable; mais, à l'État keynésien, à la social-démocratie ou encore à la démocratie chrétienne des années d'après-guerre, a succédé une vision dite "néo-libérale", à savoir une conception nettement plus mercantile de la société qui tend à considérer les politiques publiques, dont le "social", davantage comme des entraves que comme des ressources.

Si “Europe sociale” il y a, c’est et ce sera donc bien davantage dans des adaptations plus ou moins étendues des politiques en place que dans la construction d’une politique sociale commune. Et naturellement le mouvement est et restera ambiguë, pour les uns conséquence d’irréremédiables abandons, pour d’autres amélioration incontestable... En arrière-fond, ce sont les nécessités qui commandent et il est indéniable que le “social” ne peut durablement être ignoré au nom d’une régulation économique qui pourrait s’affranchir de ce souci. Car c’est ainsi que les politiques sociales se sont imposées dans nos pays, et il y a tout lieu de penser que cette contrainte va continuer à jouer. L’économie, c’est naturellement du “social”, à savoir un ensemble de rapports sociaux et leur équilibre, certes toujours instable, requiert qu’on introduise des réglementation, des redistributions, des services divers, des contre-pouvoirs et des protections. On ne voit pas pourquoi ce qui s’est imposé, à des degrés divers et à des époques différentes, dans la construction des économies nationales, ne s’imposerait pas dans celle d’une économie européenne déjà en cours. Si l’on considère avec un peu de recul historique l’établissement des politiques sociales nationales, on y voit, à partir des ébranlements provoqués par les révolutions industrielles au XIXème siècle, un développement empirique d’institutions protectrices qui n’ont atteint un certain niveau que progressivement et sans obéir à une logique de système; si ces formes de régulations des sociétés doivent être cadrées non plus dans chaque État mais au niveau supérieur du fait de l’intégration économique, cela prendra le chemin probablement d’une progression lente et incertaine.