



## L'EUROPE SOCIALE : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

*Commission des affaires européennes*

**Rapport d'information de M. Richard YUNG,  
sénateur représentant les Français établis hors de France**

Rapport n° 413 (2008-2009)

### **Présentation**

L'intervention de l'Union européenne en matière sociale fait l'objet d'une attente forte des citoyens européens, et particulièrement français, comme l'a révélé, en 2005, le non au référendum sur le projet de traité constitutionnel. Cette attente se trouve encore renforcée aujourd'hui du fait de la crise économique et financière, dont les conséquences sociales sont manifestes.

Ce rapport s'attache donc à dresser un bilan des réalisations de l'Union européenne en matière sociale. Il tente d'expliquer les blocages rencontrés actuellement dans ce domaine et

esquisse des pistes permettant de conduire à une relance de l'Europe sociale dans les années à venir.

Le champ de l'Europe sociale étant particulièrement étendu, le rapport est principalement axé sur les questions relatives à la libre circulation des travailleurs, à l'emploi et aux conditions de travail, ainsi qu'à la lutte contre les discriminations. En revanche, les politiques menées en matière d'éducation, de logement social, de lutte contre la pauvreté ou de santé ne sont pas abordées.

### **I. Une construction lente aux acquis indéniables**

#### **1. La construction progressive de l'Europe sociale**

La dimension sociale du projet européen était relativement absente du traité de Rome. D'une part, les Pères fondateurs estimaient que le progrès social serait le fruit du progrès économique engendré par la mise en place du marché commun. D'autre part, l'hétérogénéité des systèmes sociaux rendait difficile la définition d'une politique sociale commune.

Ce n'est qu'avec la fin des Trente Glorieuses qu'apparaît la première ébauche d'une Europe sociale. Après le premier programme d'action sociale de 1974, l'Acte Unique européen, la Charte

sociale, puis le traité de Maastricht, auquel est annexé un protocole sur la politique sociale, consacrent l'ambition sociale de l'Union européenne. Par la suite, la question de l'emploi devient d'intérêt communautaire avec le traité d'Amsterdam en 1997. La stratégie de Lisbonne (2000) préconise, quant à elle, la modernisation du modèle social européen.

A côté des outils juridiques traditionnels (en particulier, les directives), l'Union européenne a mis en place un certain nombre d'instruments décisionnels spécifiques :

- le dialogue social européen, qui permet aux partenaires sociaux de

négozier entre eux un accord-cadre, transposable ensuite sous forme de directive ;

– la méthode ouverte de coordination.

La création de fonds dans le domaine social (Fonds social européen, Fonds d'ajustement à la mondialisation, programme Progress) a, par ailleurs, permis d'accompagner financièrement les ambitions sociales de l'Union.

## 2. L'acquis communautaire en matière sociale

L'acquis communautaire en matière sociale est constitué de près de deux cents textes normatifs. Cet important acquis, comme le concours financier apporté par l'Union européenne en matière sociale, sont autant de preuves que l'Union agit concrètement pour les citoyens dans ce domaine. L'Europe sociale ne saurait être considérée comme un mythe. Elle intervient dans trois domaines privilégiés :

– **la libre circulation des travailleurs** : l'acquis dans ce domaine comprend notamment des directives destinées à garantir la reconnaissance des qualifications professionnelles et la

coordination des régimes de sécurité sociale ;

– **le droit du travail** : l'intervention de l'Union européenne dans ce domaine est orientée dans deux directions : les conditions de travail, d'une part, et l'information et la consultation des travailleurs, d'autre part. Au-delà, l'Union a également mis en place un acquis considérable en matière de santé et de sécurité au travail. Elle s'est, par ailleurs, employé à promouvoir la flexisécurité, de manière à permettre aux États membres de mieux répondre aux nouveaux enjeux du marché du travail.

– **la lutte contre les discriminations** : dans un premier temps, la législation communautaire s'est concentrée sur les questions de discrimination fondée sur le sexe. Depuis le traité d'Amsterdam, l'Union est également fondée à intervenir pour combattre toute discrimination fondée non seulement sur le sexe, mais également la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Deux directives ont déjà été adoptées sur ce fondement et une autre est en cours de négociation.

## II. L'Europe sociale en panne ?

### 1. Une paralysie croissante

Depuis quelques années, l'adoption de nouvelles dispositions en matière sociale apparaît de plus en plus délicate, comme en témoignent les oppositions qui se sont récemment fait jour sur certaines propositions entre les États membres, ou entre le Conseil et le Parlement européen. Les difficultés qui sont apparues autour de la révision des directives relatives au temps de travail ou au congé maternité, comme l'absence d'avancée notable sur la proposition de directive relative à la portabilité des droits à pension complémentaire, en sont des illustrations.

Ces échecs récents se conjuguent aux difficultés croissantes que rencontre l'Union européenne pour intervenir en

matière sociale. D'une part, l'Europe dispose de compétences limitées dans ce domaine : les questions sociales restent, pour l'essentiel, l'apanage des États membres, qui veillent au respect du principe de subsidiarité en la matière. D'autre part, la plupart des sujets susceptibles de recueillir un consensus entre les États membres ont déjà fait l'objet de directives, ce qui explique que les négociations actuelles soient plus âpres qu'elles ne l'étaient autrefois.

### 2. Une cause double

– **Des antagonismes croissants entre les États membres sur les contours de l'Europe sociale** : dès son origine, la Communauté était composée d'États dont les traditions sociales étaient diverses. L'hétérogénéité des systèmes

sociaux n'a fait que se renforcer au fil des élargissements successifs, rendant toute avancée sociale au niveau européen de moins en moins aisée. En outre, on constate que le moteur franco-allemand n'a jamais véritablement fonctionné en matière sociale. En fin de compte, seule une minorité d'États membres (en particulier, les pays méditerranéens) souhaite réellement avancer en matière sociale.

– **Les faiblesses du mécanisme institutionnel de l'Europe sociale :**

Trois principaux points méritent d'être évoqués :

– les règles de vote : un certain nombre de sujets restent soumis à un vote à l'unanimité.

– la méthode ouverte de coordination : ce dispositif ne comporte aucun caractère contraignant, ce qui rend sa mise en œuvre incertaine.

– le rôle croissant joué par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en matière sociale face aux difficultés rencontrées pour légiférer dans ce domaine. Or, on constate que, dans trois arrêts récents (Laval, Viking et Rüffert), la CJCE a eu tendance à privilégier la dimension économique du projet européen sur sa dimension sociale.

### **III. Quelles perspectives pour l'Europe sociale ?**

Ce ralentissement observé depuis plusieurs années ne saurait pour autant signifier la fin de l'Europe sociale. Les attentes des citoyens européens à l'égard de l'Europe dans ce domaine restent fortes, d'autant plus en cette période de crise.

#### **1. Repenser les outils de l'Europe sociale**

Au-delà de l'éventuelle entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui pourrait ouvrir de nouvelles perspectives, il conviendrait sans doute de perfectionner les outils à la disposition de l'Union européenne. A cet égard, il paraît primordial :

– d'améliorer le fonctionnement de la méthode ouverte de coordination, notamment en introduisant davantage de mécanismes incitatifs et de sanctions pour encourager les États à atteindre les objectifs fixés ;

– de promouvoir les discussions des partenaires sociaux au niveau européen afin de surmonter les difficultés que rencontrent aujourd'hui les États membres à s'accorder. Une relance du

dialogue social au niveau sectoriel pourrait également être opportune, dans un contexte marqué par la multiplication des restructurations économiques au sein de l'Union ;

– d'optimiser l'utilisation des outils financiers en élevant, par exemple, le taux de cofinancement par le fonds social, afin d'accroître le nombre de projets éligibles.

#### **2. Encourager les interventions de l'Union européenne dans le domaine social**

Le contexte actuel de la crise apparaît comme une opportunité indéniable pour une relance de la politique sociale européenne. Outre les mesures adoptées par chaque État membre, que l'Europe doit encourager, de nouveaux projets pourraient être envisagés au niveau européen afin d'atténuer les effets sociaux de la crise :

– favoriser le détachement des travailleurs en améliorant le mécanisme de notification et la coordination des régimes de protection sociale ;

- promouvoir la formation professionnelle afin de s'assurer que les travailleurs disposent d'un bouclier social dans l'ensemble de l'Union ;
- créer un permis de travail européen pour les ressortissants des pays tiers, qui réduirait les risques de dumping

social tout en permettant de répondre au défi du vieillissement démographique ;

- conforter le rôle et la spécificité des services sociaux d'intérêt général, en adoptant un cadre juridique clarifiant leur organisation et leur fonctionnement.

## Conclusion

Il convient d'espérer que cette nouvelle crise pourra servir de déclic pour relancer l'Europe sociale. D'une part, l'Union européenne doit encourager les États membres à prendre des mesures individuelles dans ce domaine (consolidation des régimes de protection sociale, mise en place de mécanismes de retour à l'emploi, politique salariale ambitieuse). D'autre part, elle doit également être une force d'initiative et trouver des solutions pour répondre aux défis auxquels l'ensemble des États membres sont confrontés, tels le vieillissement démographique ou la mondialisation.

Pour autant, si les blocages actuels persistent, il faudra peut-être envisager de ne progresser qu'à quelques-uns, par

le biais de coopérations spécialisées, quitte à ce que les autres États membres rejoignent ensuite le groupe de tête. Cette méthode a déjà été utilisée par le passé pour la mise en place de l'euro ou de l'espace Schengen ou même au moment de l'adoption du protocole social.

Quoi qu'il en soit, il importe de garder en mémoire que le champ d'intervention de l'Union européenne en matière sociale ne recouvre pas celui des politiques sociales nationales. Le rôle de l'Union est subsidiaire par rapport à celui des États membres. Il convient donc de prendre la juste mesure de ce que peut être l'Europe sociale et de ne pas attendre de l'Union qu'elle fasse ce que ses compétences ne lui accordent pas.



**Commission des affaires européennes**

<http://www.senat.fr/europe/index.html>

*Secrétariat de la Commission  
des affaires européennes  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06*

*Téléphone : 01.42.34.26.28  
Télécopie : 01.42.34.32.92*

Président

**M. Hubert Haenel**  
Sénateur (UMP) du Haut-Rhin



Rapporteur

**M. Richard YUNG**  
Sénateur (SOC)  
représentant les Français  
établis hors de France



Le présent document et le rapport n° 413 (2008-2009) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-413-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06