

Pascale TURQUET

INTRODUCTION¹

Cet ouvrage s'inscrit dans le prolongement d'une journée d'études internationale qui s'est tenue le 11 juin 2013 à l'université Rennes 2. Consacrée à la protection sociale en Europe, elle a été organisée conjointement par l'Institut des sciences sociales et du travail de l'Ouest (ISSTO) et la chaire européenne Jean Monnet « Croissance inclusive et politique sociale », avec le soutien de la DIRECCTE de Bretagne. Cette journée a réuni des chercheurs ainsi que des syndicalistes issus des trois organisations fondatrices de l'ISSTO : la CFDT, la CGT et la CGT-FO.

Si le continent européen est généralement présenté comme le berceau de la protection sociale, la construction européenne a fait pour sa part le choix du marché, c'est-à-dire de l'intégration économique. La réalisation d'un Marché commun était en effet l'objet central du traité de Rome de 1957, instituant la Communauté économique européenne. C'est sur cette base qu'ont été initiées la plupart des politiques européennes, notamment la politique de la concurrence. L'intégration économique n'a par la suite cessé de s'approfondir : Acte unique européen (AUE) en 1986, avec pour objectif la réalisation du Marché unique au 1^{er} janvier 1993, traité de Maastricht en 1992, parachevant la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire (UEM) et entrée en vigueur de la monnaie unique au 1^{er} janvier 1999.

La protection sociale, objet des développements qui suivent, relève de la souveraineté nationale. En effet, en vertu du principe de subsidiarité, le législateur européen n'a pas compétence pour harmoniser les dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière de sécurité sociale. L'organisation de ces systèmes relève donc des États membres eux-mêmes.

La construction européenne n'est cependant pas dénuée d'influence en matière sociale. Le Marché unique repose en effet sur quatre piliers ou « quatre libertés » : libre circulation des personnes, des marchandises, des services et

1. L'auteur remercie chaleureusement Marion Del Sol pour sa relecture attentive et son soutien, mais reste évidemment seule responsable des imperfections ou des erreurs qui pourraient demeurer dans ce texte.

des capitaux. Les droits sociaux nationaux peuvent en conséquence être affectés par le fonctionnement du marché car la logique de libre circulation des facteurs de production, supposée permettre une meilleure allocation des ressources, favorise la mise en concurrence des systèmes sociaux nationaux. Il n'est donc guère étonnant que les débats sur l'Europe sociale se situent à l'interface des questions de solidarité et de compétitivité.

Par ailleurs, le passage à la monnaie unique a renforcé la tentation de dévaluation dite interne pour les pays de la zone euro, qui ne sont plus en mesure d'agir sur les taux de change nominaux. La dévaluation interne consiste en une baisse des coûts salariaux unitaires. Elle doit normalement initier celle des prix et être en mesure d'améliorer la compétitivité des États membres connaissant un problème d'équilibre de leurs comptes extérieurs. Mais cette stratégie peut s'avérer risquée, voire même inutile² :

- elle est sans effet sur la compétitivité-prix lorsque ces derniers sont rigides ;
- elle fait reculer les salaires réels, donc l'activité et l'emploi par le canal de la demande ;
- la résorption des déficits publics se voit compromise en cas de baisse d'activité.

La réduction des coûts salariaux recherchée dans le cadre d'une politique de dévaluation interne aggrave en outre les difficultés de financement de la protection sociale en période de chômage. S'en suit généralement une volonté de limitation des dépenses, aujourd'hui accentuée par les dispositions contraignantes en matière budgétaire adoptées à l'échelle européenne et nettement renforcées depuis 2011 par ce qu'il est convenu d'appeler la « nouvelle gouvernance économique », dont plusieurs des contributions qui suivent exposent le contenu. Les politiques d'austérité généralisées exercent aujourd'hui en Europe – à des degrés divers selon les États – une pression sur les dépenses sociales. Dans ce cadre, la protection sociale tend à être assimilée à un coût ou à une « charge » hypothéquant la compétitivité de l'appareil productif³.

Cette vision empruntée aux analyses économiques situées « côté offre » ne prévalait évidemment pas en Europe dans la période d'après-guerre, sur fond de croissance économique alimentée par la demande. Le compromis fordiste favorisait à cette époque la consolidation et l'extension des systèmes de protection sociale, contribuant ainsi au lissage des variations conjoncturelles et au soutien de l'activité. Le ralentissement de la croissance et la montée du chômage vont cependant dès les années 1980 remettre peu à peu en cause cette concep-

2. ARTUS P., « Pourquoi nous ne croyons pas aux dévaluations internes pour résoudre la crise de la zone euro ? », *Natixis, Flash Économie*, n° 724, octobre 2012.

3. Alors même que la notion de compétitivité ne peut se résumer à cette notion de compétitivité-coût. Sur la compétitivité, voir par exemple SAUVIAT C. et SERFATI C., « La compétitivité de l'industrie française : évolution des débats, initiatives et enjeux », *Ires, Document de travail*, n° 04, 2013.

tion keynésienne de la protection sociale, participant ainsi des modifications profondes du régime de croissance et des modalités de la régulation sociale aujourd'hui à l'œuvre.

À cette période, la rigueur va progressivement s'imposer en matière de prestations sociales, dont les modalités d'indexation seront revues dans un sens moins favorable aux assurés et aux bénéficiaires de la protection sociale en général⁴. Il en sera de même des critères de « démarchandisation » définis par G. Esping-Andersen⁵ : montant, durée et degré d'éligibilité aux prestations. Les évolutions actuelles : peuvent d'ailleurs se lire comme des tentatives de remarchandisation de la force de travail. Elles vont de pair avec une sélectivité accrue des systèmes de protection sociale, reposant notamment sur les notions de responsabilité individuelle et d'activation⁶ : « Progressivement, les critères de comportements subordonnent de plus en plus l'accès aux programmes sociaux et à la protection sociale en général à des devoirs et obligations⁷. »

Malgré la crise, le niveau moyen de dépenses sociales demeure élevé en Europe où il représentait selon Eurostat 29,1 % du PIB en 2011⁸. Ce taux, dit de redistribution, a d'ailleurs progressé depuis 2008⁹, mais n'en cache pas moins d'importantes disparités. Les systèmes sociaux des États membres sont en effet hétérogènes, tant en termes de niveau de dépenses que d'objectifs ou d'instruments. Ils demeurent profondément ancrés dans leur histoire, leurs institutions¹⁰ et les principes dont ils sont issus, qu'il s'agisse de modèles d'assurance sociale (systèmes bismarckiens) ou de type universel (systèmes beveridgiens).

Pour autant, ces systèmes de protection sociale n'en sont pas moins influencés par la construction européenne, d'où la question de leur « européanisation ». L'européanisation peut s'entendre comme la diffusion au sein des politiques publiques nationales de pratiques, de règles formelles ou informelles et de valeurs construites à l'échelle européenne. Cette adoption d'un référentiel

4. Indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires par exemple.

5. Selon G. Esping-Andersen, la démarchandisation caractérise de manière plus ou moins importante tout système de protection sociale et se mesure par la capacité d'une personne à conserver ses moyens d'existence sans dépendre de sa participation au marché, et notamment au marché du travail. Toute aide sociale ne permet pas nécessairement cette démarchandisation. Voir ESPING-ANDERSEN G., *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 1999.

6. L'activation des politiques sociales revient à établir un lien entre le versement des prestations et la participation des bénéficiaires au marché du travail ou à leur engagement dans des programmes supposés favoriser le retour à l'emploi.

7. WARIN P., « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *SociologieS*, [<http://sociologies.revues.org/3338>], dossiers, frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques, mis en ligne le 27 décembre 2010.

8. 30 % pour la zone euro à 17 la même année. Ces dépenses sont essentiellement publiques.

9. Où il s'élevait à 26,8 % (27,6 % pour la zone euro). Cette progression est à la fois due au fort recul du PIB en début de crise et à l'augmentation des dépenses sociales enregistrée en 2009. On verra que celle-ci n'est plus de mise actuellement.

10. Notion de *path dependence* ou dépendance au chemin.

européen vaut d'autant plus dans le cas des politiques sociales qu'elles font l'objet d'un processus de coordination, dit méthode ouverte de coordination (MOC) reposant sur l'adoption d'objectifs et de principes communs (dont font partie l'activation et la responsabilisation), ainsi que sur l'échange de bonnes pratiques. L'analyse qu'en font les représentants syndicaux à travers leurs contributions s'avère particulièrement éclairante en la matière car le concept d'européanisation prend en compte les représentations, les choix et les modes d'action de différents types d'acteurs¹¹, dont bien évidemment les organisations de salariés.

Les contributions réunies dans cet ouvrage questionnent l'influence européenne sur les systèmes nationaux de protection sociale ainsi que les transformations à l'œuvre en cette période de crise. Si les risques d'une « européanisation forcée¹² » aboutissant à un moins-disant social sont bien mis en évidence et ne doivent pas être sous-estimés, des pistes et des solutions sont également esquissées : une autre Europe est possible. Les développements qui suivent traitent à la fois :

- des conséquences de la crise et des orientations économiques européennes actuelles (renforcement des contraintes budgétaires dans le cadre de la « nouvelle gouvernance économique ») sur les systèmes de protection sociale. Ces conséquences peuvent être abordées dans une perspective macroéconomique européenne, mais également resituées dans différents contextes nationaux où elles ne produisent pas systématiquement les mêmes effets ;
- de l'influence du droit du marché unique – c'est-à-dire des règles qui permettent la libre circulation des marchandises, des personnes physiques et morales, des services et des capitaux – en matière sociale, car la régulation des marchés issue de ces textes a des implications sur les droits sociaux nationaux. L'effet du droit positif européen sur la protection sociale d'origine professionnelle est notamment étudié.

Dans l'article liminaire, Pascale Turquet analyse la place consacrée aux politiques sociales depuis les débuts de la construction européenne. Revenant ensuite sur le recours à la « *soft law* » via la MOC, elle montre que, dans ce cadre comme dans celui de la « nouvelle gouvernance économique » plus récente, la protection sociale semble faire essentiellement figure de facteur d'ajustement. Elle y est principalement envisagée sous son aspect coût ou « désincitation » (à l'activité) ainsi que sous l'angle de l'assainissement des finances publiques. Si, comme le souligne la Commission dans un texte récent, la pression qui s'exerce sur les États membres passe à la fois par le risque de sanctions (dans le cadre des nouvelles procédures concernant les déficits ou les déséquilibres excessifs),

11. GRAZIANO P. R., JACQUOT S. et PALIER B., « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'UE sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, n° 40, 2013.

12. Expression empruntée à C. MATHIEU et H. STERDYNIAC dans ce qui suit.

mais aussi par les « pairs » et les marchés financiers, celle-ci semble porter ses fruits. De fait, le constat est inquiétant : les dépenses sociales publiques dans l'Union européenne, après avoir en moyenne fortement augmenté en 2009, ne sont plus en mesure à l'heure actuelle de jouer le rôle de stabilisateur automatique qui devrait être le leur et contribuent même négativement dans certains pays à l'évolution du revenu disponible brut des ménages.

Après avoir rappelé les origines purement financière et bancaire de la crise, Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak soulignent à quel point celle-ci a renforcé la légitimité du modèle social européen et remet en cause le modèle économique reposant sur les exportations, la bulle financière et le crédit. Malgré tout, les instances européennes y voient une occasion de réduire les dépenses sociales dans un contexte où les inégalités se développent sur fond de montée du chômage. Dès lors, on voit mal quelle crédibilité accorder aux stratégies préconisées par la Commission : augmentation du taux d'emploi afin de lutter contre la pauvreté ou allongement des carrières afin de financer les retraites. Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak mettent en lumière les deux questionnements essentiels concernant à l'heure actuelle les systèmes de protection sociale européens : celui du pilotage, c'est-à-dire de la place respective des instances européennes et des États membres dans la définition des orientations et la prise de décision, et celui du contenu des réformes. L'Union devrait être en mesure de faire vivre un modèle de société. Celui-ci repose notamment sur l'harmonisation vers le haut des systèmes sociaux car les dépenses sociales sont un investissement, et non un coût.

Philippe Martin et José-Luis Gil y Gil analysent les conséquences de la crise sur un pays qu'elle a particulièrement touché, où le montant de la dette privée est supérieur à celui de la dette publique, et qui a dû faire appel à l'aide européenne afin de sauver ses banques : l'Espagne. Le système de protection sociale espagnol a été modernisé et consolidé à partir de 1990, année du Pacte de Tolède conclu avec les partenaires sociaux. Conformément aux lignes directrices pour l'emploi, chômage et retraites ont par la suite été réformés dans un sens favorable à l'activation et au « vieillissement actif ». En début de crise, les prestations sociales y ont heureusement joué leur rôle d'amortisseur mais un net retournement s'est opéré à partir de 2010. À cette époque, des coupes importantes ont été opérées dans les dépenses liées au chômage et à la santé. L'État social se voit aujourd'hui affaibli dans un pays où le sous-emploi ainsi que la pauvreté (notamment celle des travailleurs) atteignent des niveaux inquiétants et où l'on enregistre une baisse du revenu moyen depuis 2008. Les réformes libérales récentes n'ont donc guère fait preuve de leur efficacité en Espagne, bien au contraire. Philippe Martin et José-Luis Gil y Gil expliquent que l'exercice des solidarités familiales permet pour l'instant un relatif maintien de la cohésion sociale, mais ces solidarités sont à la fois génératrices d'inégalités et pénalisantes pour les femmes.

En période de crise, la mise sous condition de ressources de certaines prestations peut être vue comme une solution permettant de limiter les dépenses.

Le tableau qu'en brosse Jean-Philippe Lhernould met cependant en évidence la diversité des pratiques dans l'Union. La part de ces prestations dans la totalité des dépenses de protection sociale varie largement selon les États membres : plus importante au Royaume-Uni ou en Irlande, elle s'avère beaucoup plus faible dans les pays nordiques où le recours au « test de ressources » revêt un caractère exceptionnel. L'utilisation de ce critère fait d'ailleurs débat car il est souvent considéré comme portant atteinte aux fondements de la protection sociale. Ce « dérèglement de la technique assurantielle » ne relève pas toujours de l'assistance aux individus (ou aux familles) dans le besoin, il peut en effet avoir pour objectif la baisse des dépenses ou également le retour à l'emploi, c'est-à-dire l'activation préconisée par les instances européennes. Jean-Philippe Lhernould montre cependant que ces mesures ne permettent pas systématiquement d'atteindre leur cible. La méfiance dont elles font généralement l'objet s'avère justifiée compte tenu de l'importance du non-recours, des soupçons de fraude sociale qui pèsent souvent sur les bénéficiaires et des coûts administratifs qu'elles impliquent. Une telle « remise en cause du contrat social » ne semble guère, contrairement à l'opinion couramment véhiculée par les tenants de l'idéologie libérale, porteuse d'un modèle viable de protection sociale pour l'Europe.

Danielle Charles Le Bihan se penche sur l'épineuse question des services sociaux d'intérêt général en droit de l'Union. Si le Protocole n° 26 introduit désormais les concepts de services d'intérêt général et de services non économiques d'intérêt général dans le droit primaire, la question des services sociaux d'intérêt général continue d'être posée en l'absence d'appréhension directe par le droit de l'Union européenne. Le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux relève cependant d'un droit fondamental désormais inscrit dans les textes et qui se trouve au cœur de la définition de nombreux services sociaux d'intérêt général. Danielle Charles Le Bihan montre que la jurisprudence de la Cour de justice semble suggérer une hiérarchie entre libertés fondamentales et droits fondamentaux, aux dépens de ces derniers. Elle explique que cette absence d'appréhension directe des services sociaux d'intérêt général par le droit de l'Union apparaît comme une source d'insécurité juridique. Les réponses apportées aux questions soulevées demeurent empiriques et relèvent d'une démarche dérogatoire par rapport aux règles de la concurrence, soulignant bien l'asymétrie entre l'intégration des marchés à l'échelle européenne et la protection sociale au niveau national.

Marion Del Sol s'intéresse aux régimes de protection sociale négociée en Europe lesquels, tout comme les régimes légaux, relèvent de la compétence de chaque État membre. Ils n'en sont pas moins « sous influence européenne » : le droit et la jurisprudence de l'Union sont en effet dans les deux cas susceptibles de peser sur les choix nationaux. Si le droit de négocier s'est vu élever au rang de liberté fondamentale, son « entrée en résonance » avec le droit de la concurrence est en effet toujours possible et il revient alors à la Cour de justice de l'Union

européenne (CJUE) de trancher. Pour cette dernière, un accord collectif ne relève pas du droit de la concurrence si l'objet négocié vise à l'amélioration des conditions d'emploi et de travail au sens large, comme tel est le cas des accords relatifs à la protection sociale (retraite, prévoyance). Il n'en reste pas moins que les partenaires sociaux concluant un accord ont une action normative et créent du droit social. Ils doivent en conséquence respecter le droit de l'Union et ses principes, d'où, une nouvelle fois, la question de la conciliation du droit social avec les autres libertés fondamentales du traité, tout spécialement avec les libertés économiques. Marion Del Sol montre à quel point la nécessité de concilier les impératifs sociaux d'intérêt général et le respect des règles de la concurrence participe dans ce cadre d'un compromis évolutif. Elle analyse la manière dont la CJUE développe sa propre conception des relations entre objectifs économiques et principes de solidarité au fondement de tout régime de protection sociale, quelle qu'en soit l'origine.

Sébastien Dupuch souligne les menaces qui pèsent à l'heure actuelle sur les systèmes de protection sociale alors que ceux-ci ont en période de crise un rôle essentiel à jouer. On ne peut se satisfaire d'une conception *a minima* de la protection sociale alors que l'on assiste actuellement à une dégradation des conditions de vie en Europe (hausse du chômage, de la pauvreté et de la précarité). L'incidence de la crise sur les systèmes de protection sociale est double : elle amoindrit la capacité de financement des régimes et tend à remettre en cause les droits sociaux existants via les politiques d'austérité mises en œuvre depuis 2011. Prenant l'exemple de la santé, Sébastien Dupuch souligne le caractère pour le moins inquiétant de la vision en termes de rapport coûts-avantages exposée par les recommandations faites aux États membres dans le cadre du semestre européen. Les organisations syndicales ne peuvent se cantonner à une approche purement défensive. La protection sociale doit être abordée sous l'angle des droits, non sous celui des coûts. La résolution 202 de l'OIT sur le « socle de protection sociale » peut servir de base à la réflexion et « interroge le modèle de société que nous voulons ».

Enfin, Pierre-Yves Chanu met en évidence les défis essentiels que pose au syndicalisme la nouvelle gouvernance économique inspirée de l'ordolibéralisme allemand des années 1930. Cette théorie du gouvernement « par les règles » explique par exemple l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE). Prenant l'exemple des retraites, Pierre-Yves Chanu montre en quoi le livre blanc du 16 février 2012 participe selon lui d'une remise en cause du principe de subsidiarité en s'immiscant, tout comme les recommandations par pays dans le cadre du semestre européen, dans des décisions qui relèvent en théorie des seuls États membres. La rupture avec les principes issus de l'ordolibéralisme paraît aujourd'hui indispensable afin de remettre les objectifs de croissance et d'emploi au cœur de la gouvernance économique européenne, ce qui suppose notamment de revoir les statuts de la BCE. Le syndicalisme a un rôle à jouer et

dispose de moyens d'action, à l'échelle nationale et européenne. À ce niveau, le renversement des priorités peut passer, comme l'a proposé la Confédération européenne des syndicats (CES), par l'adoption d'indicateurs sociaux assortis de mécanismes de sanctions en cas de non-respect. Dans une logique keynésienne, la mise en œuvre d'un plan d'investissement de l'ordre de 2 % du PIB de l'Union devrait également permettre de renouer avec la croissance.