



POLITIQUE SOCIALE ET DE L'EMPLOI: PRINCIPES GÉNÉRAUX

L'intégration européenne a produit d'importantes évolutions en matière sociale au fil du temps. Le dernier exemple en date est la proclamation du socle européen des droits sociaux, qui réaffirme l'engagement de l'Union à assurer de meilleures conditions de vie et de travail dans toute l'Europe.

BASE JURIDIQUE

Article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et articles 9, 10, 19, 45 à 48, 145 à 150 et 151 à 161 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

OBJECTIFS

La promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines dans la perspective d'un niveau d'emploi élevé et durable et la prévention de l'exclusion sociale sont les objectifs communs de l'Union européenne et de ses États membres dans les domaines de la politique sociale et de l'emploi, ainsi que le prévoit l'article 151 du traité FUE.

RÉALISATIONS

A. Du traité de Rome au traité de Maastricht

Afin de permettre aux travailleurs et à leurs familles de profiter pleinement du droit de libre circulation des travailleurs au sein du marché commun, le traité de Rome prévoyait la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres. Le traité a entériné le principe de l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes pour un même travail ou un travail de même valeur, reconnu comme directement applicable par la Cour de justice, et a prévu la création du Fonds social européen (FSE) (voir fiche [2.3.2](#)).

L'inquiétude provoquée par les déséquilibres structurels et l'inégalité de la croissance en Europe a conduit par la suite à une politique sociale plus proactive au niveau communautaire. En 1974, le Conseil a adopté le premier programme d'action sociale.

L'Acte unique européen (AUE) a introduit des dispositions qui ont permis d'harmoniser les conditions de santé et de sécurité au travail. Statuant à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement, le Conseil a adopté plusieurs directives fixant des exigences minimales dans ce domaine. L'AUE a en outre ajouté la possibilité pour les



partenaires sociaux, au niveau européen, de négocier des conventions collectives et a également fixé une politique communautaire en matière de cohésion économique et sociale.

Un consensus croissant s'est formé autour de l'idée qu'il fallait accorder plus d'attention aux aspects sociaux de la réalisation du marché intérieur. Au terme de longs débats, la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (charte sociale) a été adoptée à l'occasion du sommet de Strasbourg de décembre 1989 par les chefs d'État ou de gouvernement de onze États membres — le Royaume-Uni ayant décidé de s'abstenir.

B. Du traité d'Amsterdam au traité de Lisbonne

L'inconvénient que constitue une double base juridique, apparue du fait de la non-participation du Royaume-Uni, a été levé par la signature du traité d'Amsterdam, lorsque tous les États membres, y compris le Royaume-Uni (à la suite d'un changement de gouvernement), se sont mis d'accord pour intégrer l'accord relatif à la politique sociale dans le texte du traité CE, moyennant quelques légères modifications (articles 151 à 161 du traité FUE). À l'article 153, la procédure de codécision a remplacé la coopération et a également été étendue aux dispositions relatives au Fonds social européen (voir fiche [2.3.2](#)), à la libre circulation des travailleurs et à la sécurité sociale des travailleurs migrants de la Communauté (voir fiche [2.3.4](#)). Le nouvel article 19 autorisait la Communauté à «prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle». Sur cette base, deux directives ont été rapidement adoptées, à savoir la directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Le traité d'Amsterdam incluait également la promotion d'un niveau d'emploi élevé dans les objectifs de l'Union et attribuait à la Communauté la responsabilité de soutenir et de compléter les actions des États membres dans ce domaine, d'encourager la coopération entre eux et de développer une «stratégie coordonnée», la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) (articles 145 à 150 du traité FUE), fondée sur une méthode ouverte de coordination (MOC) (voir fiche [2.3.3](#)).

Au cours de l'année 2000, lors du sommet de Nice, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, élaborée par une convention spéciale, a été adoptée. Un comité de protection sociale a été institué pour promouvoir la coopération en matière de protection sociale entre les États membres et avec la Commission (article 160 du traité FUE), mais toutes les propositions visant à étendre la procédure de codécision ont été rejetées.

À la lumière de l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, qui a eu lieu en 2005, les lignes directrices pour l'emploi adoptées dans le cadre de la SEE ont été incluses dans les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

Un nouvel agenda social pour la période 2006-2010 a été adopté en 2005 afin d'accompagner la stratégie de Lisbonne rénovée. En 2007, un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été créé afin d'aider les travailleurs ayant



perdu leur emploi en raison des modifications structurelles du commerce mondial (voir fiche [2.3.2](#)).

Le traité de Lisbonne, signé en 2007, a permis de consolider encore la dimension sociale de l'intégration européenne. Le traité UE souligne désormais les objectifs sociaux de l'Union, notamment le plein emploi et la solidarité intergénérationnelle (article 3); l'article 6 reconnaît à la charte des droits fondamentaux la même force juridique contraignante que les traités. La charte elle-même reconnaît ce que l'on appelle les «droits de solidarité», tels que le droit des travailleurs à l'information et à la consultation, ainsi que le droit de négociation collective, à des conditions de travail correctes et équitables, à la sécurité sociale et à l'assistance sociale. Une clause sociale horizontale a été introduite dans le traité FUE, qui impose à l'Union européenne de remplir les objectifs sociaux susmentionnés lors de la définition et de la mise en œuvre de ses politiques et actions (article 9).

C. Évolutions depuis le traité de Lisbonne

Adoptée en 2010 dans un contexte de crise financière et économique, la stratégie Europe 2020 fait de la croissance inclusive (qui encourage une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale) un de ses domaines prioritaires. Elle fixe également cinq grands objectifs, parmi lesquels un objectif social déterminant (réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté d'ici 2020), ainsi qu'un engagement renouvelé en faveur de l'emploi (avec comme objectif un taux d'emploi de 75 % dans la tranche d'âge de 20 à 64 ans). Sept initiatives phares ont été mises en place pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, parmi lesquelles la stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois, destinée à remodeler les politiques de flexicurité, Jeunesse en mouvement, dont l'objectif est de renforcer la mobilité et d'améliorer l'éducation et la formation, ainsi que la plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (voir fiche [2.3.9](#)). L'avancée de ces initiatives fait l'objet d'un suivi dans le cadre du cycle annuel de la gouvernance économique de l'Union: le Semestre européen. Étant donné la hausse des niveaux de pauvreté, il a été décidé de créer, en 2014, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Il fournit une aide alimentaire et une assistance matérielle de base et mène des activités d'inclusion sociale.

En avril 2017, la Commission a présenté une communication sur le socle européen des droits sociaux, qui énonce 20 principes et droits essentiels pour un retour à la convergence vers de meilleures conditions de vie et de travail. Ces principes et droits s'articulent autour de trois grands axes: i) l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, ii) des conditions de travail équitables et iii) la protection sociale et l'inclusion. Lors du sommet social de Göteborg, en novembre 2017, le Parlement, le Conseil et la Commission ont affiché leur engagement partagé en adoptant une proclamation commune sur le socle européen des droits sociaux. Plusieurs initiatives législatives et non législatives, dans des domaines tels que le droit des travailleurs à l'information et à la consultation, l'accès à la protection sociale et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, sont liées à sa mise en œuvre. Le socle des droits sociaux est doté d'un «tableau de bord social» pour assurer le suivi des progrès accomplis (voir fiche [2.3.9](#)) et d'une nouvelle approche, qui consiste à prendre en compte les priorités sociales dans tous les politiques élaborées, telles que le plan d'investissement pour l'Europe



et l'union de l'énergie. Par ailleurs, la Commission a proposé de créer une autorité européenne du travail, proposition sur laquelle le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire en février 2019.

En décembre 2017, la Commission européenne a proposé une directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles. Son objectif est d'assurer aux travailleurs, qu'elle définit comme des personnes physiques qui accomplissent, pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie d'une rémunération, un ensemble de nouveaux droits élémentaires. Parmi les mesures prévues figurent notamment le droit des travailleurs à des informations plus précises sur les éléments essentiels de leur travail, la limitation de la durée de la période d'essai au début d'un contrat de travail, l'élargissement des possibilités de recherche d'un emploi supplémentaire par la suppression des clauses d'exclusivité, la notification préalable des heures de référence et la mise à disposition d'une formation obligatoire gratuite. Un accord provisoire sur la proposition de directive a été conclu entre le Parlement et le Conseil et adopté par le Parlement en avril 2019; il est actuellement en attente de confirmation par le Conseil.

Par ailleurs, en mars 2018, la Commission a publié une proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, qui vise à éliminer les disparités en matière de couverture formelle en garantissant que les travailleurs salariés et non salariés qui travaillent dans des conditions comparables puissent s'affilier aux systèmes de sécurité sociale correspondants. Le texte recommande en outre de faciliter le transfert des droits à la protection sociale lors des changements d'emploi.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Bien que le Parlement ait longtemps joué un rôle exclusivement consultatif et de contrôle, il a toujours pris une part très active à l'action de l'Union en matière de politique sociale et d'emploi. Depuis les premières étapes de l'intégration européenne, le Parlement a souvent réclamé une politique sociale plus active, de nature à traduire l'importance croissante de l'Union sur le plan économique, et il a soutenu les différentes propositions de la Commission dans ce domaine. Le Parlement a été davantage associé à la préparation du traité d'Amsterdam qu'il ne l'avait été à la révision des traités précédents, et certaines des innovations importantes font écho à ses recommandations, par exemple, l'incorporation de l'accord social et l'insertion d'un chapitre sur l'emploi dans le traité.

Lors de l'élaboration de la stratégie de Lisbonne, le Parlement a insisté sur le rôle que devraient jouer les considérations sociales et les questions d'emploi dans l'élaboration des stratégies de croissance destinées à être mises en œuvre au niveau de l'Union et des États. Il a affirmé qu'un niveau élevé de protection sociale devait être un élément-clé de la stratégie de Lisbonne, considérant qu'il était inacceptable que des personnes soient réduites à vivre en dessous du seuil de pauvreté ou dans une situation d'exclusion sociale. Il a également estimé que la stratégie de Lisbonne n'avait pas fixé d'objectifs suffisamment contraignants dans le domaine social et a demandé aux États membres de suivre de près l'impact sur les conditions sociales et sur l'emploi des réformes mises en œuvre dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Dans le même



ordre d'idées, l'un des messages du Parlement lors des débats sur la crise économique a été d'exhorter fermement l'Union à s'engager à préserver le modèle social européen et une Europe sociale forte.

Dans la mesure où les objectifs globaux de la stratégie Europe 2020 sont contrôlés et mis en œuvre dans le cadre du processus du Semestre européen, le Parlement a insisté à maintes reprises sur la nécessité d'intégrer plus efficacement les objectifs sociaux et en matière d'emploi dans le Semestre européen, notamment en rendant les indicateurs sociaux contraignants et en élargissant les indicateurs de manière à ce qu'ils couvrent la pauvreté des enfants et le travail décent, par exemple.

Enfin, le Parlement a affiché une attitude critique à l'égard de certaines mesures, comme les programmes d'ajustement économique, prises en dehors du cadre supranational. En mars 2014, il a affirmé que seules des institutions réellement démocratiques devraient diriger le processus politique de conception et de mise en œuvre des programmes d'ajustement pour les pays confrontés à de graves problèmes financiers.

Le Parlement a également confirmé son attachement aux valeurs sociales à travers les décisions qu'il prend en matière d'utilisation des ressources financières du budget de l'Union. C'est grâce au Parlement que, pour la période de programmation actuelle 2014-2020, le Fonds social européen (voir la fiche [2.3.2](#)), principal instrument européen en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, représentera 23,1 % de l'ensemble des crédits de cohésion mis en place par l'Union et que 20 % de la dotation du FSE allouée à chaque État membre devront être consacrés à l'inclusion sociale.

Dans sa résolution du 25 février 2016 sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, le Parlement a invité la Commission et les États membres à prendre des mesures visant à encourager la convergence sociale vers le haut au sein de l'Union. Il a également prié la Commission de définir et de quantifier son concept de justice sociale. Il a formulé une demande similaire dans sa résolution du 15 février 2017.

Le 19 janvier 2017, le Parlement a adopté une résolution sur le socle européen des droits sociaux. Tout en adhérant pleinement à l'initiative de la Commission dans ce domaine, la résolution souligne l'importance de garantir à tous les travailleurs un noyau commun de droits et invite les partenaires sociaux et la Commission à coopérer pour présenter une proposition de directive-cadre sur des conditions de travail décentes.

Stefan Schulz
04/2019

