



Juillet 2006

Dans cette contribution, la Fondation Friedrich-Ebert rend compte de l'état actuel de la discussion menée au sein du groupe de travail « Modèle social européen ». Ce document analyse les champs politiques qui nous paraissent essentiels et qui, vu de la perspective du débat allemand sur les réformes, devraient faire l'objet d'une plus grande attention dans un proche avenir. Il s'agit des options possibles pour une politique européenne de l'emploi et de l'éducation, de la modernisation des systèmes de sécurité sociale et des politiques familiales dans le contexte européen. Le rôle du dialogue social au niveau européen est également mis en lumière. Il est incontestable que les réformes et les adaptations nécessaires ne peuvent plus être menées à bien à travers une politique nationale uniquement. En effet, le niveau européen a une influence sur la politique sociale du territoire national, comme c'est du reste déjà le cas dans d'autres champs politiques. Les acteurs européens et nationaux doivent donc œuvrer ensemble, afin d'être à la hauteur des défis actuels et futurs.

Peter König et Constantin Grund, Département « Politique sociale et de l'emploi », Fondation Friedrich-Ebert

Penser la politique sociale pour l'Europe – L'intégration européenne et les politiques sociales au niveau national

Contribution du groupe de travail « Politique sociale » de la Fondation Friedrich-Ebert

1. Penser la politique sociale à l'échelle européenne

Le *modèle social européen* est devenu une base de référence importante au sein de la discussion sur la réforme des États-providence européens. Cela dit, cette appellation est un terme générique désignant des valeurs et des normes sociales communes ainsi que des missions y afférentes attribuées à l'État et à la société et qui, à des degrés divers, constituent la base des États-providence développés d'Europe. Elles découlent d'évolutions et d'expériences historiques communes qui, à partir de la seconde moitié du 19^{ème} siècle, ont abouti successivement à la création des institutions et des instruments des États providence adaptés aux besoins nationaux

respectifs. De par l'intégration européenne, les structures institutionnelles, l'ensemble des régularisations de l'État social et les niveaux de protection sociale sont actuellement engagés dans un processus convergent. On peut donc aujourd'hui non seulement parler de valeurs et de normes communes mais aussi d'un cadre juridique, économique et politico-institutionnel commun des politiques sociales nationales en Europe. L'Union européenne (UE) intervient dans le processus de prestation et de répartition sociales à travers trois mécanismes essentiels:

(1) Le droit qu'elle a adopté, *l'acquis communautaire* englobant les contrats, les règles et les règlements de l'UE et la jurisprudence de la Cour de

justice des communautés européennes. Des directives européennes sur l'environnement, la sécurité au travail et le temps de travail doivent par exemple garantir que la croissance n'est pas maximisée au détriment de l'homme et de la nature.

(2) Le marché commun constitué par cette législation, lequel influe sur les chances de tous les participants de s'imposer dans la lutte pour la répartition. Ce sont en particulier le Pacte de stabilité et de croissance en tant que part de l'acquis européen et la concurrence fiscale en tant qu'effet de l'intégration qui limitent la capacité des États nationaux à corriger la répartition des revenus à travers une imposition plus élevée. La politique concurrentielle de la communauté intervient ainsi toujours plus profondément dans la mise à disposition des biens et des services publics.

(3) Le discours des gouvernements et des élites de toute l'Europe marqué de son empreinte, notamment sous la forme de la Méthode ouverte de coordination (MOC) qui influe sur la perception et la résolution des problèmes au niveau national sans sanction juridique ou économique directe. Font partie des instruments de la MOC, en fonction de son champ d'application et de son organisation, des lignes directrices et des recommandations concernant l'élaboration de la politique, des indicateurs pour la comparaison des stratégies nationales ou la vérification de l'atteinte des objectifs ainsi que des processus d'apprentissage communs, notamment dans des procédures d'examen par les pairs (« peer-review »).

Les expériences montrent que ces facteurs agissent différemment selon la situation nationale et le champ politique. Si l'on peut donc parler dans ce contexte d'un cadre européen de politiques nationales, celui-ci ne doit pas être appréhendé comme une structure figée. Au contraire, le cadre juridique et institutionnel est, suivant le thème, tantôt fixé par le niveau européen, tantôt par le niveau national. Les réglementations européennes offrent parfois des solutions adéquates pour résoudre certaines questions tandis que les moyens d'action nationaux ou locaux

s'avèrent dans d'autres cas plus effectifs pour atteindre des objectifs communs.

Dans ce contexte, il y a bien longtemps que la politique européenne et la politique nationale ne sont plus deux pôles distincts. La protection du modèle social européen est une mission à laquelle doivent coopérer les institutions européennes et les acteurs nationaux. Tant en raison des interdépendances économiques qu'en raison du rayonnement du droit européen dans presque tous les domaines politiques, le développement du modèle social européen ne peut être réalisé que par une action politique menée à plusieurs niveaux. Pour que les réformes aboutissent à des résultats, le niveau d'action national et le niveau d'action européen doivent mieux s'articuler l'un à l'autre et donner *une impulsion concertée* dans la même direction. Cela dit, il ne s'agit pas ici de plus de régulation en soi mais de l'imbrication d'une régulation (stricte) et d'une coordination (souple) au niveau européen et d'une politique nationale qui n'appréhende pas le niveau européen comme un cadre supplémentaire mais comme une composante intégrante du processus politique. La stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000 par les chefs d'États et de gouvernements de l'UE, représente une tentative d'engagement des États membres dans une stratégie d'ensemble en recourant à la panoplie d'instruments de l'UE.

Le non de la France et des Pays-Bas au Traité constitutionnel européen et la discussion sur la directive européenne sur les services montrent à quel point il est concrètement difficile d'encadrer la politique sociale nationale de manière adéquate au niveau européen. Apparemment, beaucoup de gens en Europe perçoivent les interventions du niveau européen sur les processus de répartition sociale de leurs pays comme une menace. L'adhésion des États de l'Europe centrale de l'Est à l'UE a renforcé l'hétérogénéité du paysage des États sociaux en Europe et donne à craindre à une grande partie de la population du continent que les acquis des États sociaux pourraient perdre de leur substance, du fait non seulement des

processus globaux mais aussi des réglementations prises au sein de l'Europe. L'hétérogénéisation de l'UE contribue également à rendre de plus en plus difficile l'adoption d'actes européens de nature législative dans des domaines centraux de la sécurité sociale. Dans ce contexte, il convient d'examiner le rapport entre des formes adéquates de pilotage et de régulation au niveau européen et national et d'élaborer des propositions en vue de leur développement. Les cinq chapitres suivants exposent quelques axes communs et essentiels de la politique nationale et européenne qui se sont dégagés des discussions du groupe de pilotage des deux dernières années. Nous poursuivons ainsi la série de documents de discussion retraçant les résultats des travaux du groupe de pilotage menés jusqu'à présent autour de ce thème¹, sans pour autant nier le fait que d'autres domaines politiques pourraient également donner matière à des réflexions analogues.

Le chapitre 2.1. aborde des thèmes essentiels de la discussion sur la politique européenne de l'emploi avec la directive sur les services, le secteur à bas salaires et la proposition relative à l'introduction d'un salaire minimum légal. Le chapitre 2.2. se penche sur la politique de l'éducation qui constitue aujourd'hui encore l'un des domaines principaux de la responsabilité nationale. Les États européens ont toutefois commencé à coopérer intensivement à travers le processus de Bologne et la stratégie de Lisbonne. Le troisième sous-chapitre est consacré à la modernisation des systèmes de sécurité sociale. Il expose le besoin de réforme découlant de l'intégration européenne, montre ce qu'on peut apprendre des autres pays et souligne les éléments que l'Allemagne pourrait apporter à la discussion européenne. Les aspects européens des politiques familiales nationales

sont examinés plus attentivement au chapitre 2.4.. Les objectifs formulés au niveau européen concernant l'égalité et la parité entre les sexes ainsi que l'amélioration de l'offre en matière d'éducation et de garde des enfants constituent ici une importante courroie de transmission du niveau européen au niveau national. Sur le plan des acteurs, les partenaires sociaux acquièrent une importance déterminante pour la politique sociale nationale et européenne. Ils doivent cependant eux aussi s'adapter aux nouveaux défis dans le cadre de l'eupérisation des marchés du travail. Aussi, le chapitre 2.5. se penche sur le dialogue des partenaires sociaux au niveau européen et sur leur interaction avec les acteurs nationaux et supranationaux.

Les présentes contributions étudient d'une part les domaines où les interactions entre le niveau national et le niveau européen sont intenses, où les compétences de l'Union européenne sur le plan social doivent éventuellement être renforcées et où les tâches et les attributions de l'Union devraient peut-être être restreintes en faveur des États membres. D'autre part, elles examinent, dans une perspective spécifiquement allemande, s'il existe des points de discordance voire des contradictions entre le niveau sociopolitique européen et les niveaux sociopolitiques nationaux qui contrecarrent éventuellement les objectifs et les ressources de pilotage de la politique sociale allemande. Existe-t-il des exemples de niveaux d'action européens et allemands tendant à se renforcer mutuellement ? Où se situent les conflits potentiels entre la politique sociale allemande et le développement de la politique sociale européenne ? Quelles contributions la République fédérale d'Allemagne peut-elle apporter plutôt que d'autres États membres de l'UE au développement du modèle économique et social européen ? L'objectif visé par ces différentes contributions n'est pas seulement de proposer des recommandations d'action applicables à court terme à chaque complexe thématique. Il s'agit également d'élucider les questions suivantes : quelles sont les mesures concrètes que l'on peut attendre des acteurs

¹ Cf. notamment FES (2006) : *La compensation sociale dans les anciens et les nouveaux États membres de l'Union européenne*. Documentation du congrès ; FES (2005) : *Le modèle social européen au 21^{ème} siècle*. Papier de discussion.

allemands et quelles sont celles à adopter par les acteurs européens ?

Quels sont les objectifs pouvant être atteints par la législation communautaire, le dialogue social ou la MOC et quels sont les domaines dans lesquels une démarche essentiellement nationale semble plus judicieuse ?

2. Quelques domaines politiques

2.1 L'emploi dans le secteur des services en Europe – stratégies et défis

Ces dernières années, bon nombre d'emplois – et en particulier les emplois dits « simples » – ont été supprimés en Europe dans l'industrie et le secteur de transformation. Ceci s'est accompagné d'une hausse du chômage touchant surtout les personnes peu qualifiées. Depuis lors, les gouvernements nationaux et l'Union européenne tentent d'explorer à travers toute une série de mesures de nouvelles possibilités d'emploi dans le secteur des services. Le défi fondamental consiste à aménager des conditions macroéconomiques plus favorables à la croissance en Europe. Une telle politique favorable à la croissance doit cependant aller de pair avec des réformes structurelles sur le marché du travail et les marchés des produits. Dès lors, la question-clé est de savoir comment concilier une augmentation de la flexibilité avec la sécurité sociale.

La directive sur les services en controverse

La réalisation du marché commun européen était au cœur des activités déployées au niveau européen dans les années 1980 et au début des années 1990. Même si l'année 1992 peut être considérée comme une année-clé pour la construction du marché intérieur européen, l'Europe est, en maints endroits, encore très éloignée d'un marché commun. Ceci vaut en particulier pour le

domaine des services. La Commission européenne avait saisi cette occasion pour appliquer le principe du pays d'origine, déjà en application dans le secteur des marchés de produits, également aux marchés des services en Europe. Les partisans d'une large ouverture du marché partent du principe d'un potentiel d'emplois supplémentaires de 600.000 postes. Le Parlement européen a accordé plus de poids aux dangers largement dénoncés en public qu'aux présumés effets sur l'emploi et a supprimé le principe du pays d'origine de la proposition de directive sur les services dans sa décision du 16 février 2006. La totalité du droit du travail et le domaine du travail temporaire ont été également exclus du champ d'application de la directive, la validité de la directive sur le détachement des travailleurs a été soulignée et la possibilité de contrôler son observation a été maintenue. Entre-temps, la Commission européenne a intégré les modifications apportées par le Parlement européen dans son projet de directive et a ainsi clarifié l'attitude à adopter vis-à-vis de la directive européenne sur les services. L'attention se tourne à présent vers l'élaboration de la directive sur le détachement des travailleurs et une éventuelle directive européenne sur le travail intérimaire.

De par la suppression des articles 24 et 25 du projet de directive européenne sur les services, les obstacles administratifs relatifs à la prestation de services transfrontaliers, existant obligatoirement du fait de l'application de la directive sur le détachement des travailleurs, sont à nouveau au centre des préoccupations. Dans sa communication relative aux « Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services », la Commission en tire des conséquences sur la simplification administrative des mesures de contrôle et sur l'amélioration de la coopération des États membres en se référant à la jurisprudence de la CJCE. La Commission est ici de l'avis que les documents concernant la rémunération et la sécurité sociale des travailleurs ne doivent plus se trouver sur le lieu du travail de l'État membre d'accueil, comme c'était le cas jusqu'à

présent. Du point de vue de l'Allemagne, le renoncement à cette possibilité est cependant inacceptable. Il est probable que cette question occupera la Cour de Justice des Communautés européennes dans un proche avenir.

Du fait de la non-application du principe du pays d'origine, la question d'une réglementation communautaire du travail intérimaire reste également d'actualité au niveau européen. Le *travail intérimaire* doit être régi par le droit social et le droit du travail, vu qu'il est lié à des performances particulières pour les travailleurs. Par ailleurs, les réglementations concernant le travail intérimaire ont, de même que les réglementations sur la protection contre le licenciement et l'emploi à durée déterminée, également une répercussion sur la stabilité des « contrats de travail normaux ».²

Ces dernières années, le travail intérimaire a connu une revalorisation partout en Europe. La plupart des pays ont aujourd'hui adopté le principe selon lequel les salariés intérimaires sont à assimiler aux salariés de l'entreprise utilisatrice. C'est aussi l'idée centrale du projet de directive de la Commission européenne sur le travail intérimaire, projet qui n'est pas mené à bien actuellement en raison principalement de l'opposition de la Grande-Bretagne. Au cours des réformes Hartz, l'Allemagne a quant à elle réformé certaines particularités du droit du travail de la mise à disposition de personnel et a ainsi « redoré le blason » de cette branche. Une modification essentielle réside dans l'obligation des employeurs d'assurer une égalité de salaires (« equal pay ») et une égalité de traitement (« equal treatment ») ainsi que dans la dérogation à celle-ci par une convention collective spécifique. De plus, les travailleurs intérimaires sont à présent soumis, comme tous les autres salariés,

aux dispositions de la loi sur la protection contre le licenciement et de la loi sur le temps partiel et les contrats à durée déterminée. Malgré le grand nombre de réformes effectuées au niveau national, une directive européenne sur le travail intérimaire demeure souhaitable, notamment afin de donner de nouvelles impulsions à l'harmonisation des réglementations existantes sur la protection des droits acquis dans le domaine de l'emploi en Europe.

Le salaire minimum

Même si la directive sur les services est adoptée dans une version édulcorée, la question se pose de savoir si celle-ci devrait s'accompagner d'un salaire minimum généralisé au sein des États membres. Dans l'UE, neuf des 15 anciens pays membres et tous les nouveaux États adhérents sauf la Chypre disposent actuellement d'un salaire minimum légal. Outre l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Italie et la Suède n'ont pas encore de salaire minimum. Dans ces pays, des minima salariaux sont cependant fixés à des degrés variables par les conventions collectives. Ce qui importe pour une évaluation politique du salaire minimum, c'est son montant relatif. En Slovénie, aux Pays-Bas, au Luxembourg et à Malte, le salaire minimum représente entre 45 et 50 pourcents du gain mensuel brut moyen. Dans les autres pays, il fait entre 33 et 40 pourcents environ de celui-ci. Les États d'Europe de l'Est se positionnent tant en haut qu'en bas de l'échelle. Il est clair qu'une réglementation européenne sur le salaire minimum devrait, pour être praticable, s'orienter au niveau relatif du pays respectif. Il serait par exemple possible de fixer un objectif de 50 à 60% du revenu moyen national au niveau européen, notamment en appliquant la MOC dans ce domaine. Cette proposition, qui a été récemment soumise à discussion par un groupe de scientifiques européens, pourrait être exposée et examinée plus précisément dans le cadre de la reformulation des lignes directrices de la

² Un renforcement de la protection contre le licenciement n'a aucun effet sur le niveau de l'emploi, mais il constitue un important facteur de détermination pour la structure de l'emploi et du chômage. Plus la protection de l'emploi est renforcée et plus les formes d'emploi atypiques telles que le travail intérimaire ou le travail à durée déterminée gagnent en importance

politique de l'emploi lors des débats au niveau européen.

Le thème du salaire minimum occupe une place importante dans l'agenda politique allemand. La discussion gagnera probablement encore en intensité : non seulement en réaction à l'intégration des marchés européens mais aussi pour empêcher une chute du niveau des salaires en Allemagne et garantir des salaires minimums vitaux. Il convient toutefois d'examiner plus attentivement si le salaire minimum légal est la bonne solution au problème dans le contexte allemand. La loi sur le détachement des travailleurs nous offre un moyen d'action alternatif. Une forte adhésion aux conventions collectives et des accords tarifaires avantageux en sont toutefois les conditions. Tant qu'elles sont intactes, les réglementations des partenaires sociaux devraient être privilégiées aux réglementations légales.

Le salaire combiné

En Allemagne notamment, la discussion sur le salaire minimum vital a lieu dans un rapport de tension avec des stratégies tendant à baisser le niveau des bas salaires. Le salaire minimum orienté au critère du minimum vital se heurte ainsi à la résistance de ceux qui considèrent le niveau salarial actuel pour si haut qu'il empêche certains « emplois simples » de voir le jour. Les raisons nommées dans ce contexte sont les charges fiscales et sociales sur le travail et les trop hautes prestations sociales pour les chômeurs, rendant les emplois peu rémunérés non-attractifs. La question des subventions salariales et des systèmes fiscaux et de prestations sociales favorables à l'emploi a été discutée à plusieurs endroits dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi et a eu des retombées dans les lignes directrices pour la politique de l'emploi, sans que les États membres aient convenu d'un moyen d'action sur cette question.

Dans cette discussion, les pays tels que les États-Unis ou la Grande-Bretagne où

la fourchette salariale est plus étalée vers le bas font souvent figure de modèles. Les travailleurs n'atteignant pas le revenu minimum vital à travers une activité professionnelle bénéficient dans ces pays d'une majoration de salaire octroyée par l'Office de l'emploi par la voie de ce qu'on appelle l'« impôt négatif sur le revenu ». Toutes les évaluations de ces programmes montrent cependant que leur impact réel sur l'emploi est minime, voire négatif pour certains sous-groupes, bien qu'ils entraînent d'immenses coûts pour les pouvoirs publics. De plus, des comparaisons internationales montrent qu'il n'y a pas de rapport direct entre une plus grande fourchette salariale et le niveau de l'emploi. La Suède et les USA ont en effet un taux d'emploi comparable et présentent les plus grandes dissemblances quant à la différenciation des salaires.

Dans bon nombre d'autres pays, il existe différentes initiatives de subventions directes aux employeurs ou aux salariés. Des études évaluatives révèlent que les effets sur l'emploi sont dans l'ensemble minimales (effets d'éviction), quoique les chances d'emploi du bénéficiaire de la subvention salariale peuvent augmenter – en particulier si elles vont de pair avec des mesures de formation continue. Il convient également de signaler que les subventions salariales peuvent conduire à des distorsions concurrentielles au sein de l'Union européenne. Ceci plaide également pour un recours clairement défini et ciblé de cet instrument et pour une procédure coordonnée entre les États européens.

L'allègement des charges sociales sur les bas salaires est un moyen de diminuer les coûts du travail des bas salaires tout en augmentant les revenus disponibles. La plupart des États-providence d'Europe continentale ont fait ce pas ces dernières années avec la France, la Belgique et les Pays-Bas. La baisse ciblée des charges sociales dans la tranche inférieure des salaires constitue également l'une des premières idées envisagées dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi.

En Allemagne, un débat est mené depuis le début des années 1990 sur les subventions des emplois peu rémunérés. Ceci a donné lieu à des ébauches de modèles proposant une baisse des charges sociales sur les bas salaires ou des subventions salariales aux employeurs, lesquels sont toutefois restés en deçà des attentes et ont été abandonnés prématurément. Il est incontesté qu'une baisse des charges sociales concentrée sur la tranche inférieure des salaires est plus effective qu'une baisse linéaire des charges sociales tant du point de vue de la baisse des coûts salariaux que de celui du renforcement de la demande. Cependant, outre l'effet sur la demande et les coûts salariaux, on peut se demander si et dans quelle mesure ceci permettra de développer de nouveaux domaines d'emploi pour les peu qualifiés.

Dans l'ensemble, les expériences montrent qu'il ne faut pas surestimer l'impact des mesures d'incitation financière sur l'emploi. Des preuves empiriques indiquent que l'accroissement des exigences liées aux profils d'emploi pour les peu qualifiés est plus déterminant pour la perte d'emplois dans ces domaines d'activités que le niveau salarial. Aussi, est-il nécessaire d'amorcer des solutions alternatives associant mesures de qualification et emplois pour les chômeurs à capacité de travail réduite. Il existe des exemples d'une telle pratique en Allemagne dans les entreprises d'insertion pour les personnes présentant des handicaps ou par exemple en Suède. Le concept de la société Samhall AB consiste à proposer une activité professionnelle sensée aux personnes frappées d'une incapacité de travail dans la production de marchandises et de services. Les emplois sont mis à la disposition de l'Office de l'emploi, lequel assure également le soutien des personnes au moment de la transition vers le marché du travail régulier.

De même, les expériences réalisées en particulier dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi démontrent clairement qu'une gestion personnalisée et efficace avec des interlocuteurs person-

nels constitue la condition d'un recours judiciaire aux subventions aux coûts salariaux et aux mesures de formation continue. En Allemagne, la mise en place de telles structures se fait actuellement à travers l'application de la quatrième loi sur la prestation de services modernes sur le marché du travail. L'Allemagne emprunte ainsi la voie choisie par la Grande-Bretagne et les Pays-Bas qui ont également réuni les deux systèmes d'assistance sociale, l'aide sociale et l'allocation de fin de droits, vers la fin des années 1990 en associant cette mesure à une politique présentée sous la formule « aider et exiger ».

En résumé :

- La construction du marché pour la prestation des services transfrontaliers reste un objectif important au niveau européen. Pour ce faire, l'harmonisation des normes importantes du droit du travail et social constitue toutefois une condition indispensable en bien des points. Il est toujours possible de faire un pas dans cette direction en adoptant une directive européenne sur le travail intérimaire.
- La stratégie européenne de l'emploi a besoin de nouvelles impulsions. Du point de vue de l'Allemagne, le salaire minimum et l'emploi public/la qualification sont des sujets d'un intérêt particulier.
- L'Allemagne devrait à la prochaine occasion aspirer à une baisse ciblée des charges sociales dans la tranche inférieure des salaires, et ce d'autant plus que d'autres pays ont déjà procédé à cette mesure dans le passé. Ce pas irait aussi dans le sens de l'objectif visant à « rendre le travail payant » prôné par la SEE.

2.2 L'éducation et la formation tout au long de la vie – le contexte européen

Les chefs d'États et des gouvernements européens ont placé l'éducation et la recherche tout en haut de la liste de l'agenda politique en formulant l'objectif de faire de l'Union européenne « l'économie

du savoir la plus compétitive et la plus dynamique au monde » d'ici 2010. L'Union européenne n'a pourtant pas de marge de manœuvre pour entreprendre des régulations européennes dans ce domaine politique. Les actes de nature législative existants se limitent en effet à la reconnaissance des diplômes (professionnels). Par ailleurs, il n'incombe à l'Union européenne qu'un rôle de soutien et de complément dans la politique de l'éducation – et ce « en respectant pleinement la responsabilité des États membres » et « à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres » (art. 149 et 150 du TCE).

La décision du Conseil sur le « Programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe » (2002/C 142/01) en constitue la base. Les États membres y sont invités à élaborer et à appliquer une stratégie cohérente et complète, en impliquant tous les acteurs concernés et en particulier les partenaires sociaux, la société civile et les autorités locales et régionales.

La stratégie sur l'éducation et la formation tout au long de la vie adoptée en 2004 par la Commission du Bund et des Länder et intitulée « Bund-Länder-Strategie für Lebenslanges Lernen » répond à cette invitation. Elle constitue un élément central du rapport sur les progrès réalisés concernant l'application du programme de travail « Éducation et formation 2010 » au niveau européen qui a été présenté au mois de décembre 2005. L'Allemagne a ainsi pour la première fois esquissé un cadre structuré pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. La stratégie adoptée par la Commission du Bund et des Länder montre comment l'éducation et la formation de tous les citoyens et citoyennes peuvent être stimulées et soutenues dans toutes les phases et tous les domaines de la vie. La stratégie s'oriente aux phases de la vie des enfants, des adolescents, des jeunes, des adultes et des personnes âgées et décrit les moments essentiels du développement dans les phases respectives.

Le processus de Lisbonne a ici vraisemblablement contribué à donner un nouvel élan aux débats sur la nécessité d'une stratégie complète pour l'éducation et la formation tout au long de la vie en Allemagne.

Du point de vue allemand, la politique de l'éducation représente un défi particulier dans le champ de la politique sociale européenne. Il est de l'intérêt de l'Allemagne comme sans doute de celui de tous les États de l'UE de ne pas « communautariser » la politique de l'éducation, afin de pouvoir tenir compte de sa diversité. Cependant, l'Allemagne est moins que d'autres pays en mesure d'adopter, en contrepartie, une stratégie nationale en vue d'une coordination complémentaire des politiques nationales d'éducation. Ceci aurait moins d'importance si l'Allemagne se démarquait avec d'excellents résultats quant à l'atteinte des objectifs de la politique de l'éducation. Mais il en est autrement ici aussi : la plupart des comparaisons européennes effectuées sur la base d'indicateurs communs en matière d'éducation montrent l'Allemagne aux derniers rangs. Il convient ici, au sens de la MOC, de tirer de bonnes conclusions des expériences internationales.

Les déficits des enfants et des adolescents dus à un système éducatif qui, en comparaison internationale, semble avoir grand besoin d'être réformé, sautent particulièrement aux yeux. Ceci fait également en sorte que le succès scolaire dépend fortement du milieu social familial. Les indicateurs correspondants de l'étude Pisa montrent que l'écart entre la plus basse et la plus haute couches sociales n'est, dans aucun pays de l'UE, aussi grand qu'en Allemagne. En revanche, les pays scandinaves parviennent actuellement mieux à allier un haut niveau d'éducation à un degré raisonnable d'égalité d'éducation. En ce qui concerne la participation à la formation continue, l'Allemagne occupe également l'un des derniers rangs en comparaison européenne. Ceci exprime le fait que les autres États européens sont nettement plus

avancés que l'Allemagne sur le plan des instruments de promotion et de financement de la formation continue, la garantie de la qualité, les conditions légales et les réglementations des partenaires sociaux. Certes, douze Länder en tout disposent de lois en matière de congé de formation professionnelle ou de mise en disponibilité. Le recours à ceux-ci est cependant extrêmement faible et révèle un taux de participation moyen de 1,5 pourcent des bénéficiaires. Les dépenses des employeurs publics et privés pour la formation continue en entreprise sont à la baisse depuis 1992 et ce, tant en relation avec le PIB que dans les chiffres absolus. Les dépenses des entreprises pour la formation continue par salarié sont en Allemagne largement inférieures à la moyenne de l'UE. En revanche, la France, le Danemark, la Suède et la Grande-Bretagne offrent des exemples d'une promotion efficace de la formation continue en Europe.

Depuis les années 70, la France dispose d'un système de répartition pour le financement de la formation continue professionnelle, système qui a contribué à une nette augmentation de la participation à celle-ci. Les entreprises de plus de 10 salariés doivent verser 1,5 pourcent du montant du salaire brut pour la formation continue. De plus, les entreprises doivent établir un plan annuel de formation continue. Les salariés peuvent en outre légalement bénéficier d'un congé de formation individuel. Le Danemark encourage également l'apprentissage des adultes par le biais d'un droit légal en matière d'aide à la formation pour adulte ainsi qu'à travers des fonds publics très importants. La Suède dispose d'un système homogène pour la promotion de la formation publique dont peut bénéficier tout adulte de moins de 50 ans désireux d'obtenir un diplôme scolaire, de qualification professionnelle ou d'études. Une réglementation légale sur l'introduction de comptes de formation est en préparation. La façon dont la Grande-Bretagne encourage la formation continue dans les petites et moyennes entreprises à travers des incitations financières, associées à un soutien externe intensif

pour le développement de concepts de qualification spécifiques aux entreprises, est particulièrement intéressante.

Au-delà de l'apprentissage mutuel, il est indispensable d'uniformiser les filières éducatives et les diplômes, en particulier dans le domaine de l'éducation institutionnalisée, afin de créer un espace éducatif commun en Europe. Ceci se fait en particulier dans le domaine de la formation universitaire à travers le processus de Bologne, dont la caractéristique principale réside dans l'harmonisation des structures d'études d'après le modèle anglo-saxon. En Allemagne, 3.797 cursus Bachelor et Master ont été proposés durant le semestre d'hiver 2005/2006, ce qui correspond environ à un tiers de l'offre totale. Parmi les nouveaux étudiants, seuls 14 pourcents ont cependant opté pour les nouvelles filières durant le semestre d'hiver 2004/2005. D'après le « tableau de bord » officiel qui a été établi pour tous les États participants au processus de Bologne, l'Allemagne se situe dans la catégorie moyenne sur une échelle à cinq niveaux pour la participation aux cursus Bachelor/Master. Pour ce qui est de la mise en place, l'introduction du système en deux cycles n'est pas encore complète, mais tous les pays ont de principe déclaré vouloir l'adopter en tant que système standard. Cinq ans environ après l'adoption de la déclaration de Bologne, on constate que la mise en place de cursus et de diplômes en cycles dans les pays européens s'effectue à des rythmes différents, souvent de manière peu uniforme et pas toujours complète.

L'harmonisation des systèmes éducatifs européens dans l'enseignement scolaire et professionnel est nettement moins avancée que dans l'enseignement universitaire. Dans le domaine de l'enseignement scolaire, de premières activités se développent lentement, visant tout d'abord à élaborer des indicateurs comparatifs et des critères de qualité. Par ailleurs, on constate de premières initiatives en vue de l'élaboration d'un programme d'apprentissage par les pairs (« Peer review »). Même si ces activités n'en sont qu'à leur début, il n'est pas inimaginable que

l'enseignement scolaire soit également soumis à une plus grande coordination européenne au terme de ce processus. De même, des activités sont en cours dans le domaine de l'enseignement professionnel en vue d'une intensification des échanges entre les pays, en particulier à travers le programme communautaire Léonard de Vinci. Un axe essentiel des activités européennes déployées dans le domaine de l'enseignement professionnel visait jusqu'à présent à garantir la compatibilité des qualifications professionnelles spécifiques avec les exigences légales, qui acquièrent un intérêt particulier dans le cadre des prestations transfrontalières de services. Ainsi, en Allemagne l'exigence du brevet de maîtrise a dû être assouplie, car elle représentait un trop grand obstacle pour les ressortissants de l'UE qui désiraient se mettre à leur compte en Allemagne. L'importance des qualifications professionnelles spécifiques était en principe à nouveau à l'ordre du jour dans la discussion relative à la directive sur les services. Dans le cas d'une application du principe du pays d'origine dans la directive sur les services, un grand nombre de normes afférentes aux qualifications professionnelles des prestataires de services auraient été contournées. Dans ce contexte, on a peu parlé du fait que, pour un salarié allemand par exemple, la rentabilité d'une formation en vue de l'acquisition de qualifications supplémentaires pourrait baisser si le principe du pays d'origine était appliqué. Cette « structure incitative » représente-elle aussi un facteur important dans le cadre du principe d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Les points suivants sont d'une importance particulière eu égard à l'orientation future de la politique de l'éducation dans le contexte européen :

- Il convient tout d'abord d'observer que dans bon nombre des domaines abordés dans le contexte européen en ce qui concerne la politique de l'éducation, l'Allemagne a du retard par rapport aux objectifs convenus en commun et qu'elle doit par conséquent réaliser des réformes au niveau national.

- Il est évident que la coopération internationale a apporté du mouvement dans la politique nationale après les années de stagnation dans le domaine de l'éducation. Dans une certaine mesure, le cadre européen semble représenter, pour un pays comme l'Allemagne justement, une possibilité de surmonter les blocages des réformes nationales et d'arriver à une plus grande orientation commune dans la politique d'éducation. Dans cette perspective, il pourrait donc être intéressant d'étendre le développement de la MOC au domaine de l'enseignement scolaire par exemple.

- Pour devenir réalité, le principe d'éducation et de formation tout au long de la vie suppose également une culture d'apprentissage correspondante dans les entreprises et parmi les salariés, telle qu'on la rencontre avant tout en Scandinavie. La formation continue est considérée ici comme une composante essentielle de la stratégie de développement d'entreprise et personnel. La politique ne peut générer à elle seule un tel changement de mentalité. Au contraire, toutes les forces sociales doivent encourager la motivation et la disposition à l'éducation et à la formation tout au long de la vie et montrer la voie à l'aide d'exemples positifs.

- De son côté, l'Allemagne peut apporter un certain nombre de choses dans le paysage éducatif européen. L'exportation de normes de qualité en particulier dans le domaine de l'enseignement professionnel est dans l'intérêt de l'Allemagne. Les partenaires sociaux acquièrent ici un rôle important.

2.3 La modernisation des systèmes de sécurité sociale en Europe

Durant les dernières années, l'intégration européenne a profondément modifié les conditions de l'aménagement des systèmes de sécurité sociale des États membres de l'Union européenne : la pression concurrentielle se fait de plus en plus forte et les systèmes d'assurance vieillesse et de couverture sociale en cas de maladie ou de dépendance sont

confrontés à une permanente pression au changement émanant du niveau européen. Ceci soulève des questions pressantes en particulier ce qui concerne le financement des systèmes de sécurité sociale.

Les systèmes de sécurité sociale dans la concurrence européenne

Outre la mondialisation, la suppression progressive des restrictions de concurrence des États nationaux et la gouvernance économique de la Communauté européenne favorable à la compétitivité ont contribué à renforcer la lutte concurrentielle, ce qui n'est pas sans conséquence pour ses systèmes de sécurité sociale : dans un système de financement par les cotisations proportionnelles aux salaires, les cotisations aux systèmes de sécurité sociale représentent des coûts supplémentaires pour les entreprises. En conséquence, les pays avec des systèmes de sécurité sociale financés par les cotisations ont des désavantages concurrentiels, vu qu'ils frappent les coûts du travail avec un « deuxième salaire » orienté vers la sécurité sociale. Dans cette optique, les États qui frappent plutôt peu l'emploi en recourant dans une large mesure à des fonds budgétaires généraux ou parce qu'ils ont fixé des cotisations obligatoires « parafiscales » sur plus ou moins toutes les catégories de revenus ont des avantages concurrentiels. Une baisse des coûts salariaux indirects à travers une plus grande part de financement des systèmes de sécurité sociale par l'impôt et l'échelonnement – déjà soumis à la discussion – des cotisations dans la tranche des bas salaires constituent des stratégies favorables à la compétitivité et à l'emploi, dont il existe des exemples efficaces en Europe.

Le processus d'intégration européenne a également largement supprimé l'isolation obsolète des marchés du travail nationaux. La crainte que l'élargissement vers l'Est entraînerait une forte migration du travail des régions les plus pauvres vers les régions les plus développées n'a pas

été confirmée dans la mesure présumée, sans doute parce que l'intégration économique engendre une compensation des différences en matière de prospérité économique en Europe et que le droit communautaire européen permet et encourage certes la migration du travail mais n'autorise pas le « tourisme social ». Néanmoins, les grandes différences existant encore aujourd'hui en matière de prospérité, de salaires et de prestations sociales en particulier entre les « anciens » et les « nouveaux » États membres font naître, en combinaison avec la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement, une latente pression au nivellement des niveaux de rémunérations et de prestations sociales.

Au sein des États sociaux les plus développés, l'immigration a entraîné une plus forte concurrence en particulier sur le segment du marché des activités peu qualifiées. La diminution des chances d'emploi des peu qualifiés augmente la pression sur les États concernés de réaliser des actions de qualification et d'assurer des mécanismes minimaux renforcés dans la sécurité sociale.

Tendances parallèles

Ces tendances favorisées par l'intégration européenne se superposent aux changements qui s'opèrent dans bon nombre de pays européens indépendamment du processus d'intégration : la différenciation croissante des formes d'emploi et des modèles de temps de travail fait en sorte que les biographies professionnelles perdent peu à peu de leur constance et accentue l'orientation vers des formes d'emploi atypiques. Parallèlement, la démarcation traditionnelle entre les activités salariées et indépendantes s'estompe. Vu que la population doit s'adapter à ces changements, la mutation du paysage de l'emploi entraîne également une mutation des modes de vie.

Cette évolution contribue à une plus large participation des femmes à la vie active et a de ce fait également des effets financiers stabilisateurs sur les systèmes

de sécurité sociale nationaux. Cependant, au vu de l'évolution démographique et des droits à pensions existants dans certains pays, les dépenses nécessaires dans le domaine de la sécurité sociale augmenteront fortement dans les années à venir. Si l'on ne réagit pas à ces évolutions en imposant des restrictions au niveau des prestations, il convient de réfléchir à un élargissement de la base des revenus assujettis aux cotisations dans les systèmes financés par celles-ci.

Influences du droit européen sur les processus de modernisation

La modernisation des systèmes de sécurité sociale fait face à d'énormes défis déjà rien que dans le contexte national. Toute tentative pour surmonter ces défis à travers des mesures de régulation appropriées ne doit pas omettre de tenir compte du niveau européen, qui influe sur l'aménagement des systèmes de sécurité sociale depuis quelques années déjà. Ainsi, la sécurité sociale des travailleurs migrants, qui est assurée en vue de garantir la liberté de circulation de ce groupe de travailleurs, est régie par le droit communautaire depuis la fondation de la CEE. Les systèmes sociaux nationaux ont également été ouverts à toute l'Europe à travers la pratique décisionnelle de la Cour de Justice des communautés européennes – et notamment les arrêts Decker/Kohll de 1998 aujourd'hui célèbres. Depuis lors, les personnes assurées auprès de l'assurance maladie légale allemande peuvent ainsi acheter des médicaments et appareillages dans les autres États membres de l'UE ou y recourir à un traitement médical et exiger le remboursement des frais auprès de leur assurance maladie locale. Inversement, les prestations des organismes allemands sont accessibles à tous les ressortissants de l'UE. Le législateur allemand a entre-temps tenu compte de cette évolution en adoptant la loi de la modernisation de l'assurance maladie légale (GKV-Modernisierungsgesetz) et mis ainsi en application la « déterritorialisation » de

l'assurance maladie légale imposée par la législation de la CE.

Les *systèmes d'assurance vieillesse* des États membres de l'Union européenne sont soumis à un processus analogue à celui, précité, de la couverture sociale en cas de maladie et de dépendance. Vu la tendance convergente vers un mélange de régimes de retraite publics, professionnels et privés, le droit communautaire européen revêt de plus en plus d'importance pour le processus national de réforme des retraites, comme l'illustre un projet présenté par la Commission européenne sur la portabilité transfrontalière des retraites professionnelles. Les régimes de retraite professionnels et privés, qui acquerront de plus en plus d'importance à l'avenir en tant que compléments de la retraite légale, sont en outre soumis au régime de concurrence à titre d'assurance sociale non-exclue du droit européen sur la concurrence. Ainsi, la « retraite Riester » pourrait être aujourd'hui proposée par des entreprises étrangères ; l'ouverture vers l'Europe s'est donc opérée ici également. Aussi, les régimes de retraite professionnels et privés sont déjà pris en compte par la MOC.

La cohésion sociale : un défi pour l'Allemagne

La cohésion sociale constitue l'un des éléments essentiels du modèle social européen. Dans le passé, la plupart des pays ont réussi à combler le fossé entre riches et pauvres à travers des modifications du système fiscal et de transfert. Ces dernières années, cette politique se heurte cependant à des limites, vu que le financement de transferts plus élevés nécessite des cotisations ou des recettes fiscales plus élevées. Les réglementations existantes au niveau européen et notamment celles du Pacte européen de stabilité et de croissance ainsi que les contraintes économiques entravent de plus en plus cette politique.

Outre l'augmentation du risque de perte d'emploi pour les personnes peu qualifiées, les restrictions effectuées dans

la couverture sociale constituent une cause essentielle de la polarisation sociale. La pauvreté et l'exclusion sociale menacent de devenir un risque existentiel pour des couches toujours plus larges de la population. Le manque de qualification, les contrats de travail précaires, les capacités réduites liées à la santé, l'âge avancé, le statut monoparental ou de famille nombreuse et même le fait d'être un enfant peuvent être considérés comme des facteurs de risques typiques.

Ceci a également des répercussions sur la portée de la protection sociale : la sécurité sociale allemande n'assujettit toujours pas tous les habitants au régime de l'assurance obligatoire. Conçue traditionnellement comme l'assurance des ouvriers et plus tard comme l'assurance des personnes économiquement actives, elle est ainsi à la traîne du développement de beaucoup d'autres États membres qui couvrent en général l'ensemble de la population. Un nombre croissant de personnes et en particulier les « nouveaux » indépendants, qui souvent avaient le statut de salarié auparavant et qui étaient en tant que tels obligatoirement affiliés à la sécurité sociale, renoncent, pour des raisons financières, à s'assurer et à assurer leur famille volontairement. Une extension de l'affiliation obligatoire à tous les habitants pourrait combler ces lacunes en matière de protection sociale. L'Allemagne s'inscrirait ainsi dans la tendance européenne générale et tiendrait compte des valeurs essentielles du modèle social européen, dont les piliers sont une sécurité et une justice sociales étendues ainsi que la solidarité.

L'agenda européen et l'apport de l'Allemagne

Grâce à l'application de la MOC dans toujours plus de domaines politiques, l'agenda sociopolitique du niveau européen est entre-temps très diversifié : les priorités actuelles de la politique sociale sont

(a) l'augmentation du taux d'activité, en particulier des femmes et des plus vieux salariés,

(b) l'adaptation des systèmes de protection sociale au nouveau monde du travail,

(c) l'élimination des traitements inégaux dans le domaine de l'éducation, la formation continue et la formation,

(e) l'éducation et la formation tout au long de la vie,

(f) la réduction et l'élimination de la pauvreté infantile,

(g) la garantie de logements appropriés, et ce en particulier aux familles,

(h) l'amélioration de l'accès de tous à des services sanitaires et sociaux de haute qualité,

(i) la lutte contre les discriminations et l'amélioration de l'intégration des personnes appartenant à des minorités ethniques et des migrants, pour ne citer que quelques points essentiels.

L'extension de la protection sociale au risque de dépendance, qui acquiert toujours plus d'importance, constitue un défi pour tous les États de l'UE. La politique sociale allemande peut ici apporter une contribution constructive à la discussion sur la réforme en Europe. En effet, au milieu des années 1990, dans une phase d'« allègement » général de l'État social, une extension du système de sécurité sociale a été effectuée dans la lignée de la politique sociale spécifique à l'Allemagne avec la création de l'assurance dépendance. Cette solution d'assurance a déjà été retenue au Luxembourg et en Belgique (et même au Japon) et est discutée ailleurs également au sein de l'Union en tant que modèle d'aménagement possible.

La réhabilitation et la protection des handicapés sont d'autres exemples positifs d'une contribution allemande à la discussion internationale. En Allemagne, la réhabilitation constitue une composante essentielle de la protection sociale et un élément fondamental du système allemand en tant que forme spécifique de l'aide à l'autonomie. La réhabilitation

médicale, professionnelle et sociale allemande fait figure de modèle dans toute l'Europe. Une vaste participation sociale des personnes en situation de handicap est un instrument important pour aider les personnes concernées à mener une vie relativement « normale », même si la réalité est ici certainement à la traîne par rapport à la norme. Cette politique est en même temps une composante essentielle de l'État social « activateur », tel que se comprend l'État social allemand aujourd'hui, permettant l'insertion en particulier à travers la participation à la vie active et visant à atteindre aussi bien un épanouissement personnel qu'une intégration sociale. Cette évolution vers un État social « activateur » imprègne aujourd'hui les politiques nationales des États membres et le modèle social européen.

Perspectives

L'Europe n'est pas seulement entrée dans une concurrence des économies nationales mais aussi des systèmes sociaux. Au sein de l'Union européenne, il existe toujours des différences considérables entre les États membres, notamment en ce qui concerne l'aménagement du champ d'application personnel et matériel, les formes et les montants des prestations ainsi que le financement des principaux systèmes de sécurité sociale. À cela s'ajoutent différentes formes de répartition des tâches entre les systèmes de prestations de l'État social et privés. Les systèmes qui promeuvent activement le développement économique et de l'emploi, qui aménagent la sécurité et la cohésion sociales de manière effective tout en étant socialement justes devraient à long terme avoir l'avantage dans la concurrence des différents systèmes.

Le rapport de tension entre la compétence nationale pour les affaires sociales et l'impact européen sur les systèmes de sécurité sociale en vertu de la législation européenne sur le marché intérieur reflète la situation actuelle. Il est fort probable que l'intégration croissante sur le plan

économique et du marché du travail favorise une intensification de l'européanisation des stratégies sociales des États membres. Un État qui tente de financer l'intégration et la couverture sociales de ses citoyens au moyen de mécanismes de redistribution, sans disposer des moyens de mise en œuvre existants au niveau européen en matière d'économie et de politique du marché du travail, ne survivra pas à l'avenir en tant que modèle.

La politique multiniveau proposée au sein de l'Union européenne devra à l'avenir opposer une intégration positive renforcée à travers une politique sociale européenne plus active à l'intégration négative liée à la législation européenne sur le marché intérieur et caractérisée par la dérégulation, la libéralisation et la privatisation. Le concept d'économie sociale de marché figurant dans le Traité en vue d'une constitution européenne non encore en vigueur est une formule pour résoudre ce rapport de tension de manière socialement acceptable.

Il en découle les recommandations d'action suivantes :

- Il est nécessaire de rendre les systèmes de sécurité sociale plus compétitifs à travers un renforcement du financement par l'impôt et une baisse des charges sociales sur les bas salaires.
- Les systèmes de sécurité sociale doivent être adaptés aux nouveaux risques et impliquer tous les habitants. Il convient de poursuivre le développement de modèles de protection de base, afin de garantir une couverture sociale aux bas salaires.
- Au vu de l'intensité accrue de la concurrence au sein de l'UE également, une intégration positive renforcée à travers une politique sociale européenne plus active est requise.
- Dans le cadre de la MOC, les soins, la réhabilitation et la protection des handicapés pratiqués en Allemagne devraient être introduits dans la discussion européenne sur la réforme à titre d'exemples de bonnes pratiques.

2.4 La politique familiale sous des aspects européens

Une politique sociale et de l'emploi durable ne peut réussir à long terme en Europe que si elle s'accompagne d'une politique familiale moderne. Celle-ci se caractérise par l'égalité des chances entre hommes et femmes de pouvoir concilier profession, carrière et famille. Ceci implique également que les enfants soient replacés au centre de notre société et que l'égalité des chances et la participation sociale leur soient garanties. Il semble certes exister un consensus entre les décideurs nationaux et européens sur le fait que la politique familiale devrait rester une politique menée au niveau national et relevant de la compétence nationale. Les interdépendances avec d'autres champs politiques dans le cadre du modèle économique et social européen révèlent toutefois des rapports évidents entre le niveau européen et la politique familiale nationale. Ces rapports apparaissent particulièrement dans le domaine de la politique d'égalité, de la lutte contre la pauvreté, de l'éducation et de la formation.

Le principe d'égalité entre hommes et femmes constitue déjà une composante essentielle des *acquis communautaire*. Il s'inscrit dans une politique européenne anti-discriminatoire devant garantir l'égalité des chances à chaque individu, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'éducation et à la profession. Les différents États membres abordent ce sujet de manière très différente. Les faibles taux d'activité des femmes dans une série de pays indiquent que le principe d'égalité n'est pas suffisamment pris en considération partout en Europe, avec la conséquence que les capacités sociales et professionnelles de celles-ci ne sont pas exploitées à fond. En République fédérale d'Allemagne, les aspects de genre jouent encore un grand rôle également et ce, non seulement dans les rapports de travail mais aussi dans l'évaluation sociale des prestations familiales. Ce désavantage latent des femmes est en désaccord avec les objectifs d'égalité des sexes formulés au niveau

européen et démontre clairement que ce champ politique n'est pas et ne peut être l'objet d'une politique exclusivement nationale.

On constate des rapports entre les politiques familiales nationales et le niveau européen également en ce qui concerne la prévention de la pauvreté. La nécessité de lutter contre la pauvreté familiale et infantile de manière ciblée et décidée a déjà été soulignée au niveau européen. Dans plusieurs États européens, et notamment en Allemagne, le risque de pauvreté augmente en effet avec le nombre d'enfants de familles financièrement défavorisées. Ainsi, le chômage des femmes et des hommes représente l'un des plus grands risques de pauvreté pour les familles. La politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale menée depuis les années 1980 au niveau européen vise en particulier les familles monoparentales et les enfants mêmes comme groupes cibles et aspire à soutenir les familles en situation critique. Ceci devrait permettre de promouvoir la cohésion sociale en tant que composante élémentaire du modèle économique et social européen.

Il apparaît également judicieux de prendre la dimension européenne plus largement en considération dans le domaine de la politique familiale pour des raisons économiques. Les objectifs à la fois ambitieux et nécessaires que s'est fixés l'Union européenne en matière d'économie et de politique de l'emploi avec la stratégie de Lisbonne ne pourront être atteints que si les économies d'Europe intègrent le mieux et le plus efficacement possible leur potentiel d'emploi dans le développement économique. Par conséquent, les États membres sont appelés à long terme à préparer le mieux possible leur population aux futurs défis. Les hommes et les femmes bien formés restent, de par leur force innovatrice, le facteur essentiel de production et de progrès et ce, tout spécialement dans une économie et une société fondées sur le savoir. La famille et sa situation jouent un rôle particulièrement décisif pour l'instruction et l'éducation des enfants durant les premières années.

Aussi, doit-elle être, en considération du contexte européen, protégée et soutenue dans ses prestations. La Charte européenne des droits fondamentaux tient déjà compte de cet état de chose. Les réflexions économiques ne doivent donc pas omettre de tenir compte des aspects de la politique familiale. Ceci est dans l'intérêt à la fois des entreprises et des salariés et leurs familles.

Au vu de l'évolution démographique en Allemagne et en Europe, la garantie de la capacité d'innovation ne peut être atteinte uniquement à travers une immigration ciblée. Il convient donc également de réfléchir à une politique qui facilite la décision des femmes et des hommes d'avoir des enfants et de fonder une famille. L'entrée tardive dans la vie active, le manque de structures d'accueil pour enfants, l'absence de partenaire et la perte d'une partie des revenus en cas de cessation de travail peuvent être des raisons essentielles de la non-réalisation d'un désir d'enfant. La politique familiale – c'est-à-dire la mise en place d'une infrastructure favorable à la vie familiale et de transferts financiers – ne peut à elle seule compenser ces facteurs. À cela doivent s'ajouter des réglementations adéquates au niveau de la législation sociale, fiscale et du travail ainsi que sur le plan du droit des conventions collectives, des accords d'entreprise et de la pratique propre à l'entreprise.

La politique familiale doit tenir compte aussi bien des aspects économiques que de ceux ayant trait à la pauvreté et à l'égalité entre hommes et femmes. Pour ce faire, un triptyque de composantes infrastructurelles, financières et temporelles est requis. Une législation formelle au niveau européen ne semble pas être utile actuellement. Vu l'imbrication de ce domaine avec d'autres champs politiques déjà communautarisés, un processus d'information et de consultation mutuelles devrait être mis en place dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination ou à d'autres niveaux situés en amont.

1. Une politique familiale ne peut être socialement juste et économiquement

durable que si elle permet et incite à concilier la famille et la vie professionnelle. Les conditions infrastructurelles correspondantes doivent être améliorées à cet effet. Aussi, les pouvoirs publics doivent-ils s'engager davantage que jusqu'à présent en vue de la mise en place de structures d'accueil pour enfants de moins de trois ans et de l'aménagement d'écoles maternelles et d'écoles ouvertes toute la journée. Cela permettra aux femmes et aux hommes de s'investir tant dans la vie professionnelle que familiale. Le droit au travail à temps partiel pendant le congé parental ancré dans la loi fédérale sur l'allocation parentale d'éducation (Bundeserziehungsgeldgesetz) est un premier pas dans la bonne direction. De plus gros investissements infrastructurels permettront de mieux réaliser les objectifs de l'Union européenne en matière d'égalité entre hommes et femmes au niveau national.

2. Si la réforme de l'éducation des années 1970 a été couronnée de succès, il est clair à présent que nous ne parviendrons à faire face aux futurs défis que si nous atteignons une deuxième expansion fondamentale de l'éducation où l'instruction, l'encadrement et l'éducation commencent dès le plus jeune âge. Cela dit, nous sommes tout particulièrement appelés à veiller également et davantage qu'auparavant au soutien des personnes de milieux dits défavorisés. Ceci augmentera l'égalité des chances et la participation sociale de cette couche de population dans notre pays.

3. Toutes les prévisions indiquent qu'une extension de l'emploi n'aura lieu que dans les domaines hautement qualifiés. La capacité d'innovation en Allemagne et en Europe dépend donc d'un potentiel de main-d'œuvre bien formée. La lutte contre la sélection sociale dans les écoles n'est par conséquent pas seulement une question de justice sociale mais aussi une nécessité économique bien réelle.

4. La mise à disposition d'une infrastructure familiale doit obligatoirement être encadrée d'une série de transferts financiers socialement équilibrés. Beaucoup d'enfants vivent aujourd'hui dans des familles qui ne sont pas en mesure

d'assurer, de leurs propres moyens et de manière suffisante, une bonne formation et un bon état de santé à leurs enfants. Il faut garantir des moyens financiers aux familles et à leurs enfants, afin d'empêcher une spirale vers le bas, dans laquelle une grande partie des familles monoparentales en particulier peuvent se retrouver. Une compensation adéquate devrait être octroyée à l'un des parents pour les pertes de revenus subies durant le congé parental. Une allocation parentale proportionnelle au revenu pourrait assurer une telle fonction.

5. Aujourd'hui, la réalité d'enfants et d'adolescents de quartiers urbains entiers se caractérise par un manque de perspectives, par l'assistanat, l'échec scolaire, le déclin des valeurs, l'extrême droite et la criminalité. À long terme, la progression de cette situation pourrait avoir de dangereuses conséquences pour la démocratie. D'un point de vue social-démocrate, il est particulièrement important que ces enfants soient replacés au centre de la société. La mise à disposition de ressources infrastructurelles et financières constitue une condition essentielle pour consolider la démocratie dans ce segment et promouvoir la cohésion sociale en général.

2.5 Le rôle du dialogue social au niveau européen

Le dialogue social fait participer les partenaires sociaux de manière autonome à la politique européenne de régulation. Ceci démontre notamment que le modèle social européen ne mise pas seulement sur le marché et les États en tant que supports de la politique européenne mais aussi sur les associations sociales autonomes. Au niveau européen, les organisations patronales et les syndicats participent à la formation de la volonté sur trois plans : (a) la consultation tripartite entre l'organisation patronale européenne (*Union des Industries de la Communauté européenne, UNICE*), la confédération européenne des syndicats (*European Trade Union Confederation, ETUC*), le *Centre européen de l'entreprise publique*

(*CEEP*) et les organismes publics européens ; (b) l'implication des partenaires sociaux avant la formulation d'initiatives sociopolitiques dans le cadre de la procédure de consultation conformément à l'article 138 du Traité CE ; (c) le dialogue social, c'est-à-dire le dialogue entre l'ETUC d'un côté et l'UNICE, *l'Union européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises (UEAPME)* et le CEEP de l'autre.

Le dialogue social – l'aménagement autonome des rapports de travail entre salariés et employeurs – joue un rôle important pour le développement et l'approfondissement de la dimension sociale de l'Europe. Ceci également parce que les potentiels de codécision et d'aménagement offerts par cet instrument de régulation des questions sociopolitiques sont encore loin d'être exploités à fond. Le dialogue social pourrait, pour deux raisons, conduire à une plus forte participation des partenaires sociaux au niveau européen : tout d'abord, tous les rapports de travail des nations d'Europe connaissent une autonomie des partenaires sociaux qui, dans certains pays (et contrairement à l'Allemagne), négocient également de manière autonome dans de vastes domaines de la politique sociale. Dans presque tous les États membres de l'UE, la négociation autonome des salaires et des conditions de travail constitue un élément central de l'Etat-providence. En outre, les partenaires sociaux apportent une contribution essentielle à la réduction du « déficit démocratique » de l'Union européenne. La base de légitimation et l'acceptation de la politique européenne pourraient être élargies, si les décisions sociopolitiques n'étaient pas exclusivement négociées entre la Commission et les gouvernements nationaux mais étaient étendues aux acteurs collectifs de la société civile tels que les partenaires sociaux. Cela pourrait aboutir à une mutation structurelle plus ciblée et plus effective et ainsi à une amélioration de la compétitivité européenne.

Le dialogue social est une institution, au sein de laquelle les organisations patronales et salariales agissent en tant que «

partenaires sociaux ». Même s'il s'agit avant tout d'un échange d'idées, d'opinions et de positions, cela pourrait également déboucher à l'élaboration de conventions communes et même constituer la base d'une loi. Le dialogue social existe à différents niveaux avec différents acteurs et différentes compétences :

- *le dialogue social bipartite interprofessionnel* (« dialogue de Val-Duchesse ») : l'acquis communautaire y investit pour la première fois les partenaires sociaux européens d'un droit autonome, leur permettant de conclure des accords constitutifs de droits, lorsque les deux parties le souhaitent (art. 139 TCE).

- *la concertation tripartite* se compose d'une série d'instances dotées d'une fonction consultative seulement (comités consultatifs interprofessionnels) et a fortement gagné en importance,

- les accords au niveau des branches sont conclus dans le dialogue social sectoriel. Il n'existe cependant pas de dialogue sectoriel dans les grands secteurs de l'industrie métallique et chimique.

Le niveau des entreprises fait certes explicitement partie de la zone d'influence non pas directe mais indirecte des partenaires sociaux. Un rattachement intelligent aux processus sociaux importants au niveau des comités d'entreprise européens peut néanmoins contribuer à enrichir le dialogue social sur le plan politique et du contenu. Une coordination a aujourd'hui déjà lieu au niveau des Conseils d'entreprises et des «Conseils de groupes» européens. Elle est importante pour le développement d'une compréhension transnationale des rapports entre salariés et employeurs.

Dans le cadre du dialogue social, le partenaire qui ne souhaite pas passer d'accords se retrouve de facto dans une position de veto du fait de l'obligation de conclure volontairement des accords. Ainsi, les organisations patronales ont jusqu'à présent bloqué une série d'accords en matière de politique sociale, en particulier dans les grands secteurs

économiques importants tels que l'industrie métallique et chimique. Malgré cette position plutôt réservée des employeurs, la menace de la Commission de prendre elle-même certaines initiatives a facilité la recherche d'un consensus entre les partenaires sociaux au niveau européen ou a du moins éveillé une certaine disposition à négocier (négociations à l'ombre du « législateur »).

L'accord social de Maastricht de 1993 offre aux partenaires sociaux européens la possibilité de négocier des droits concrets pour les travailleurs et les travailleuses sous leur propre responsabilité (art. 139 TCE). Cette plus grande influence des partenaires sociaux sur les directives de l'UE constitue un progrès pour la politique sociale européenne, même si en règle générale tout accord nécessite encore d'être transposé en directive par le Conseil des ministres, laquelle doit alors être appliquée au niveau national, faute de quoi elle ne peut avoir force obligatoire.

Après une période d'adaptation initiale et une certaine résistance du côté des partenaires sociaux, le dialogue social est devenu une institution reconnue en ce qui concerne la régulation transnationale des thèmes sociopolitiques. L'accord sur l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu en 2002 était particulièrement important pour la République fédérale d'Allemagne. Mais les résultats du dialogue social étaient d'une importance centrale en particulier pour les pays, dont l'État social est peu développé. Les différentes procédures nationales en ce qui concerne l'application des directives constituent cependant un obstacle à la mise en place, en particulier au sein des nouveaux États membres.

Le dialogue social peut représenter un élément essentiel d'une Europe sociale-démocratique. La résolution autonome des problèmes par les partenaires sociaux au niveau national devrait, dans le contexte d'un système multiniveau, être également renforcée dans sa dimension européenne :

1. Tant qu'il n'existe pas de terrain d'action pour des négociations collectives à l'échelle européenne, des progrès ne seront possibles qu'à travers les initiatives de la Commission. Les résultats du dialogue social obtenus jusqu'à présent n'ont été possibles que grâce à la pression ciblée exercée par la Commission sur les partenaires sociaux. Il convient donc de continuer à convaincre les partenaires sociaux des avantages des arrangements volontaires dans le cadre du dialogue social. Cependant, tant que les partenaires sociaux ne parviennent pas à conclure des accords de manière consensuelle, la politique de la Commission doit être renforcée à cet égard, afin d'aboutir à d'autres résultats.

2. L'achèvement du marché intérieur a conduit à une européisation des secteurs économiques. Il convient donc de renforcer le dialogue social sectoriel au niveau européen, afin de prendre en considération les intérêts des salariés de manière appropriée et d'éviter ce qu'on appelle le dumping social. Les expériences positives recueillies dans le secteur du textile, de l'habillement et du cuir doivent être transposées aux autres branches. Étant les plus grandes organisations, les syndicats allemands et les associations patronales devraient à l'avenir intervenir davantage dans ce dialogue.

3. Du fait de la Banque centrale européenne et du Pacte européen de stabilité et de croissance, les différents États membres de la zone euro ont moins d'autonomie qu'auparavant en matière de gouvernance macroéconomique. La politique sociale ne peut être considérée indépendamment de cette évolution et devrait toujours être traitée dans le contexte de cette coordination macroéconomique. Jusqu'à présent, le « dialogue macroéconomique » initié tout spécialement à cet effet n'a pas apporté de résultats qui soient à la hauteur des défis. Il faut que cela change. Ceci pourrait également renforcer le dialogue social. En effet, le dialogue social au niveau européen devrait compléter la politique fiscale et monétaire déjà communautarisée qui a des répercussions consi-

dérables sur l'élaboration nationale de la politique sociale.

4. Au niveau national, il faudrait examiner si certaines directives ne pourraient pas, plutôt que d'être réglées par une loi, entrer en vigueur juste à l'échelon national à travers des accords cadres conventionnels. Cela permettrait de renforcer la compétence de régulation autonome des partenaires sociaux et le dialogue social pourrait devenir une référence stable dans le système européen et multiniveau des relations économiques.

5. Vu que les normes sociales des nouveaux pays membres en particulier sont inférieures à celles des pays formant le noyau de l'UE, les situations problématiques qui en découlent devraient constituer un thème central du dialogue social au niveau européen. En effet, la délocalisation des lieux de production vers l'Europe de l'Est et le danger du dumping social ne doivent pas être ignorés ; ils nécessitent une arène publique.

6. À la lumière de l'évolution démographique en Europe, l'éducation et la formation tout au long de la vie doivent être davantage prises en considération dans le dialogue social. Pour atteindre les objectifs de Lisbonne, il est nécessaire d'encadrer les efforts déployés par le Fonds social européen à travers des accords des partenaires sociaux. À long terme, aussi bien les travailleurs que les employeurs devraient y avoir un intérêt particulier. Les chances d'aboutir à des « situations win-win » sont du reste favorables dans ce domaine. Finalement, le dialogue social est une institution, dont les possibilités sont encore loin d'être exploitées à fond. Il est toutefois évident que sa capacité de fonctionnement suppose des partenaires sociaux forts au niveau national ; si cette condition n'est pas remplie, elle ne peut être compensée au niveau européen.

3. Résumé

À partir de l'exposé introductif du cadre de référence européen de la politique sociale,

ce papier de discussion aborde des questions actuelles de la politique du marché du travail, de l'emploi, de la politique sociale, de la famille et de l'éducation. Une attention particulière est également portée au dialogue social au niveau européen. Ce faisant, ce papier de discussion examine dans chaque champ politique quelles sont les missions incombant au niveau européen ou au niveau national et comment on peut réagir adéquatement aux défis qui se posent dans ces domaines. Les différents points de la discussion politique nous paraissant actuellement particulièrement importants sont repris ici en guise de résumé.

Influence active sur les actes européens de nature législative

Le renoncement à l'application du principe du pays d'origine dans le domaine des services permet d'éviter à l'avenir une course à la baisse des normes sociales et des normes de travail du fait des prestations transfrontalières de service. Ce papier attire toutefois l'attention sur le fait que certains points importants resteront en discussion durant les deux prochaines années dans le contexte de l'examen et de l'amélioration de la directive sur le détachement des travailleurs. Il convient ici de veiller à ce que l'assouplissement des moyens de contrôle dans les pays d'accueil n'entrave pas la garantie des normes nationales de travail et sociales. De même, il faut que se poursuive la discussion sur la directive européenne sur le travail intérimaire. Elle peut en effet donner d'importantes impulsions à l'harmonisation du droit du travail et social européen.

La Méthode ouverte de coordination

Tandis que l'adoption d'actes de nature législative positive s'avère toujours plus difficile, la MOC est appliquée dans plus en plus de domaines de la politique sociale. Eu égard aux champs politiques abordés dans ce papier, ceci vaut directement pour la politique de l'emploi, de l'éducation, des retraites et de la santé et

en partie également pour la politique familiale. Au niveau européen, il est en principe admis que le nombre de processus de coordination ne doit pas augmenter davantage. Il est plutôt question d'intégrer et de regrouper les processus existants. Si l'on veut donner de nouvelles impulsions à la stratégie européenne de l'emploi, il est opportun d'examiner de nouvelles questions dans le cadre de la stratégie. À ce propos, ce papier de discussion mentionne la question du montant et de la mise en place d'un salaire minimum ainsi que la promotion de l'emploi public en association avec des mesures de qualification. Dans le domaine de la politique de l'éducation, la question d'un développement progressif de normes de qualité communes dans l'enseignement scolaire est abordée. Par ailleurs, l'Allemagne doit veiller davantage à exporter ses instruments positifs, à savoir : les domaines des soins, de la réhabilitation et de la protection des handicapés.

L'apport de l'Allemagne en vue de l'application de la stratégie de Lisbonne

Ce papier fait plusieurs fois allusion au fait que l'Allemagne n'a, dans bon nombre de domaines, pas encore atteint les objectifs de la stratégie de Lisbonne qu'elle a elle-même formulés avec d'autres. Le succès de la stratégie de Lisbonne relève pour une part essentielle du domaine de compétence directe de la politique allemande. Il y a lieu d'intervenir en particulier dans le domaine de la politique de l'éducation, de l'éducation et la formation tout au long de la vie, de la garde des enfants et de la participation des femmes et des personnes âgées au marché de l'emploi.

Rendre les systèmes de sécurité sociale plus compétitifs

L'application croissante du droit de concurrence à des domaines centraux de la politique sociale associée à un accroissement de la concurrence européenne et globale pose de nouveaux défis au

financement et à la structure de la politique sociale nationale. Ceci concerne d'une part la possibilité de recourir à des prestations de services sociaux et à des formes de protection privée subventionnées par des fonds publics dans toute l'Europe. Les systèmes de sécurité sociale entrent ainsi également en concurrence les uns avec les autres sur le plan des coûts, de la qualité et des clients. L'Allemagne peut fortement profiter de cette évolution si elle relève les défis. La pression concurrentielle croissante fait d'autre part en sorte que le financement des systèmes de sécurité sociale se retrouve au cœur des débats sur le site de production. Tandis que les systèmes de sécurité sociale financés par l'impôt répartissent les charges sur plusieurs types de revenus et d'impôts, le financement par les cotisations se concentre uniquement sur les salariés assujettis à la sécurité sociale. Il ne s'agit pas pour autant de prôner un changement de système en Allemagne, mais de réfléchir davantage à l'introduction de concepts de sécurité sociale financés par l'impôt et à la réduction des charges sociales. Dans ce contexte, il semble particulièrement opportun de concentrer les baisses des

cotisations sur les tranches des bas revenus.

Renforcer le dialogue social

Ce papier souligne à plusieurs endroits l'apport positif des dispositions des partenaires sociaux dans la réforme de l'État social. Le dialogue social constitue un instrument similaire au niveau européen. Dans le domaine de la coordination macroéconomique en particulier, l'interaction entre les partenaires sociaux, la politique et la Banque centrale européenne est une condition importante pour la création d'emplois en Europe. Ce papier soulève en outre la question d'une extension du domaine des missions, qui peuvent être réglées par les partenaires sociaux à la place du législateur, au niveau national.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la Fondation Friedrich-Ebert.

Responsable de la publication : Winfried Veit,
directeur du bureau parisien de la FES