

Unification européenne et débat sur les retraites

Maurice BRAUD

La sensibilité des opinions nationales à la question des retraites se répercute dans les débats européens sous une forme assourdie. Ces préoccupations de l'opinion européenne rencontrent un écho certain chez les responsables politiques et administratifs nationaux et européens sans pour autant être pleinement prises en compte.

Renforçant cette insatisfaction première, la formation limitée des citoyens européens sur les compétences et pouvoirs des institutions européennes et sur leur capacité - individuelle ou collective - de s'y faire entendre, contribue à accroître le scepticisme sur les vertus de l'intégration européenne elle-même.

La publication récente par la Commission européenne d'un Livre vert sur les retraites complémentaires, sur lequel elle invite « les Etats membres, le Parlement européen et toutes les parties intéressées [...] à présenter leurs observations pour la fin de 1997 », donne l'occasion de faire le point sur la question des retraites telle qu'elle est prise en compte et discutée par les institutions européennes.

Cadre général des politiques sociales et des institutions européennes

Trois traités instituent les Communautés européennes. Il s'agit du traité de Paris instituant la Communauté euro-

péenne du charbon et de l'acier et des traités de Rome, pour le premier la Communauté économique européenne, pour le second la Communauté européenne pour l'énergie atomique. Ces traités ont été complétés, sans être totalement refondus, à diverses reprises :

- par le traité de Bruxelles, en 1965 ;
- par l'Acte unique européen, entré en vigueur le 1er juillet 1987 ;
- par le traité de Maastricht, entré en vigueur en novembre 1993 ;
- par le traité d'Amsterdam, à signer le 2 octobre 1997.

Dans l'équilibre instable des institutions communautaires entre elles, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne et Parlement européen occupent chacun un champ d'action, exclusif ou partagé, et agrègent des intérêts spécifiques, sous le contrôle étroit des deux autres. Ainsi la Commission est-elle à la fois la gardienne des traités, l'organe d'exécution des Communautés, mais aussi l'initiatrice de la politique communautaire, exprimant l'intérêt communautaire ; le Conseil, la représentation des Etats membres, mais aussi l'institution décisionnelle des Communautés et l'organe responsable des politiques intergouvernementales européennes non strictement communautaires ; le Parlement européen,

représentation démocratique des peuples européens, est doté de pouvoirs législatifs en certains domaines (procédure dite de « codécision » avec le Conseil), et de fonctions de contrôle budgétaire.

Les actes des institutions communautaires s'imposent éventuellement dans les législations nationales des Etats membres.

Il faut aussi souligner le rôle majeur de la Cour européenne de justice des Communautés européennes. En plus d'une tendance à la « juridicisation » de la vie publique observée aussi dans d'autres pays développés (Etats-Unis notamment), l'émergence de la Cour de justice comme acteur de fait dans la définition de la politique sociale, activée en bien des cas par la Commission, est principalement le fait de l'incapacité des instances politiques de l'Union européenne à définir une véritable politique sociale européenne. Par la jurisprudence qu'elle établit, et à défaut d'une définition positive par les institutions législatives et exécutives de l'Union européenne, la Cour de justice a jeté les bases d'un droit social européen par défaut dont, ensuite, dans la rédaction des projets de textes réglementaires, les institutions communautaires doivent tenir compte.

Les dispositions sociales des traités sont initialement très générales (art.117 à 122). L'objectif d'égalisation dans le progrès est posé (art.117), la compétence de la Commission pour promouvoir la collaboration entre Etats dans le domaine social reconnue, notamment dans le domaine de la sécurité sociale (art.118). La question des retraites n'est pas indiquée spécifiquement, elle est englobée dans la matière plus générale de la sécurité sociale. La Commission se voit de plus reconnaître la capacité de proposer au

Conseil (art. 51), puis de les mettre en œuvre une fois arrêtées par le Conseil, les décisions dans le domaine de la sécurité sociale nécessaires à la libre circulation des travailleurs dans tous les pays membres (art.121). Signalons enfin que le traité CEE pose l'égalité de rémunération au sens large, entre travailleurs masculins et féminins pour le même travail (art.119). L'égalité de traitement pour les droits à la retraite fera l'objet d'une longue jurisprudence sur la base de cet article (arrêt Barber de la Cour de justice en 1990 notamment), reprise finalement dans un protocole annexe au traité de Maastricht, où les droits à la retraite ne sont finalement considérés comme rémunération que pour des périodes d'emploi postérieures au 17 mai 1990.

Soumises à l'unanimité au Conseil, la mise en œuvre des dispositions sociales du traité CEE fut timide. La Commission ne tenta guère de s'attaquer aux prérogatives des Etats nationaux et limita ses interventions.

L'Acte unique européen n'a pas modifié cette orientation : l'unanimité est demeurée la règle, et il n'y eut aucune nouvelle disposition concernant les retraites.

Le traité de Maastricht amorça une évolution dans le domaine social, via l'adoption du protocole social entre les Etats membres soucieux de mettre en œuvre pratiquement la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux. Pour certains de ces domaines, les décisions communautaires peuvent se prendre à la majorité qualifiée. La sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs demeurent toutefois un domaine où les décisions continuent de se prendre à l'unanimité.

En plus des dispositions sociales proprement dites, de nombreux articles des traités européens ont des conséquences sociales. Les dispositions concernant la réalisation du marché intérieur, formalisée par l'Acte unique européen, peuvent affecter ainsi directement les systèmes nationaux de retraite. Le marché intérieur est défini comme « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée suivant les dispositions des traités ». Les régimes de base, intégrés aux systèmes nationaux de sécurité sociale, font toujours l'objet de décision à l'unanimité du Conseil. Ce n'est plus le cas de celles concernant les régimes complémentaires ou supplémentaires, assimilés pour leur part à des prestations de services (financiers) et à des mouvements de capitaux, qui font en conséquence l'objet de décisions du Conseil à la majorité qualifiée.

L'adoption de la règle majoritaire n'est pas contestable, elle est un gage supplémentaire de démocratie interne des institutions de l'actuelle Union européenne ; ce qui en revanche demeure discutable, c'est l'assimilation de prestations sociales à des simples prestations de services marchands soumises au libre jeu de la concurrence entre prestataires publics ou privés.

La Charte communautaire des droits sociaux

Au cours des années quatre-vingt, la nécessité d'une dimension plus sociale des Communautés européennes est régulièrement avancée. En décembre 1989, ce souci a pris la forme d'une déclaration solennelle des onze chefs d'Etat et de gouvernement (le Royaume-Uni s'excluant),

appelée Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux .

Quelques dispositions de cette Charte s'appliquent aux retraites :

-l'article 10 indique que, selon des modalités propres à chacun des Etats membres, « tout travailleur de la Communauté européenne a droit à une protection sociale adéquate et doit bénéficier quelle que soit la taille de l'entreprise dans laquelle il travaille de prestations de sécurité sociale d'un niveau suffisant. »

-l'article 16 reprend l'esprit de l'article 199 du traité CEE sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, en l'appliquant explicitement à quelques champs, dont la protection sociale.

-les articles 24 et 25 qui reconnaissent aux personnes âgées le droit à des ressources, suivant des modalités nationales :

« Tout travailleur de la Communauté européenne doit pouvoir bénéficier, au moment de la retraite, de ressources lui assurant un niveau de vie décent. » (art.24), et dans les autres cas, « toute personne ayant atteint l'âge de la retraite, mais qui se verrait exclue du droit à la pension et qui n'aurait pas d'autres moyens de subsistance, doit pouvoir bénéficier de ressources suffisantes et d'une assistance sociale et médicale adaptées à ses besoins spécifiques ».

Déclaration solennelle, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux n'est pas contraignante. Toutefois, la Commission, utilisant son pouvoir d'initiative, a présenté parallèlement un programme d'action relatif à la mise en œuvre de la Charte , faisant une large place à la situation des personnes âgées et rappelant notamment la nécessité - pour assurer un développement homogène des différentes parties de la Communauté eu-

ropéenne et réussir l'objectif 1992 de libre-circulation - de mettre en œuvre une stratégie de convergence des objectifs poursuivis par les Etats membres à travers les systèmes nationaux de protection sociale.

L'action du Conseil de l'Europe

Première expression commune, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, de la volonté des peuples et Etats européens de vivre ensemble et de défendre le droit et la démocratie, le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il est à l'origine de la Convention européenne des droits de l'homme, qui assure la sauvegarde des droits civils et politiques. Cette Convention a été complétée en 1961 par la Charte sociale européenne qui protège les droits sociaux et économiques fondamentaux des citoyens des Etats signataires. La Charte sociale européenne a été complétée en 1988 par un Protocole additionnel qui reconnaît notamment en son article 4 le droit des personnes âgées à « demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société moyennant [...] des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle. Signé par plusieurs Etats importants (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg), ce protocole n'a finalement été ratifié que par cinq Etats européens (Finlande, Italie, Pays-Bas, Norvège et Suède), dont l'un n'est pas membre de l'Union européenne (Norvège) et un autre n'accepte pas l'article 4 (Pays-Bas).

La Charte sociale européenne est un instrument original qui par ses mécanismes de contrôle et d'appel assure des avancées concrètes dans le domaine social, mais elle exerce un effet pour l'instant restreint dans le domaine des retraites

vu le petit nombre d'Etats ayant ratifié le protocole additionnel.

Les grandes étapes de l'action européenne dans le domaine social et des retraites

Le traité CEE de 1957 ne laissait guère aux institutions européennes la possibilité de mettre en œuvre des politiques communes. Les Etats demeuraient maîtres de leurs choix. La crise économique et la montée du chômage au cours de la deuxième moitié des années 70, l'arrivée de la gauche au pouvoir en France puis dans d'autres pays européens candidats à l'entrée dans la Communauté (Espagne, Grèce, Portugal), ont mis au centre du débat européen la question sociale. Pourtant, sous les attaques du gouvernement conservateur du Royaume-Uni, la Communauté européenne apparaît au début des années 80 paralysée dans son action. La relance viendra d'une part, du Parlement européen et d'Altiero Spinelli, avec le projet de relance institutionnelle, Projet de traité instituant l'Union européenne, et d'autre part, de quelques chefs d'Etat et de gouvernement qui lors des présidences française (1984) et italienne (premier semestre 1985) régleront la question budgétaire et les demandes britanniques, et lanceront une nouvelle réforme institutionnelle. L'arrivée de Jacques Delors va en outre redonner à cette institution une autorité et un lustre certains, servie par un corps de fonctionnaires efficaces et dévoués à la cause européenne, sous la férule discrète mais ferme de son secrétaire général, Emile Noël.

L'ambiguïté de cette relance européenne apparaît pourtant d'emblée : comment avancer dans des politiques européennes plus intégrées, avec l'opposition de quelques Etats et de franges non négligeables de l'opinion publique euro-

péenne ? Quels gages politiques donner à ceux-ci et à ceux-là pour obtenir ultérieurement une intégration politique plus poussée ?

L'Acte unique européen et l'Objectif 92 d'espace économique européen sans frontières et de grand marché intérieur en sont l'expression : une libéralisation de l'économie et des échanges dans la zone communautaire contre un renforcement des institutions européennes et une hypothétique mise en œuvre de politiques structurelles, notamment sociales.

A partir de cette date, les initiatives sociales oscilleront de l'un à l'autre pôle, avec une patine tantôt libérale et minimale, tantôt plus sociale et harmonisatrice « dans le progrès ». Aux réflexions sur la « dimension sociale du marché intérieur » et l'objectif d'un système européen de relations professionnelles répond le projet de directive « portant libération complète des mouvements de capitaux », adopté bientôt par le Conseil du 24 juin 1988 . Cette directive sera complétée par un autre projet adopté par la Commission le 16 octobre 1991 concernant plus spécifiquement « la liberté de gestion et d'investissement des fonds collectés par les institutions de retraite [afin de] favoriser la libre circulation des capitaux et la libre prestation des services dans le domaine de la gestion financière de ces institutions ».

Si ces clivages sont bien réels, ils ne peuvent pourtant être réduits aux seules divergences idéologiques. Le choix de la réalisation du marché intérieur retenu, la nécessité d'adapter à cette échelle les modèles sociaux nationaux, et plus précisément pour ce qui nous occupe les modèles nationaux de protection sociale, devenait patente. Plusieurs modes d'adaptation s'ouvraient alors. La Com-

mission n'envisageait pour elle que « de promouvoir, à long terme, une évolution plus profonde, qui mènerait à une convergence lente entre les systèmes, en faisant en sorte que les conséquences sociales nouvelles nées de l'achèvement du marché intérieur soient prises en compte ».

La Commission, dès les premiers temps des Communautés, se pense depositaire de l'esprit européen lui-même, lieu du pouvoir fédéral européen à ériger. L'ambition de poser les jalons d'une convergence encore à venir dans le domaine de la protection sociale est cohérente avec ce projet historique, elle en est une application pratique.

De ce point de vue, la grande diversité des systèmes nationaux de retraite apparaît à la Commission un handicap à la fois pour la réalisation du marché intérieur et pour l'économie de chacun des Etats membres dont ils n'ont plus, les uns et les autres, les moyens dans un contexte de difficulté budgétaire, de démographie défavorable et de compétitivité en baisse . Aussi, les plus « sociaux » des Commissaires acceptent-ils finalement les propositions de libéralisation en ce domaine, en cohérence avec le traité et avec l'espoir que l'espace européen homogène ainsi créé sera toujours susceptible, ultérieurement, de s'organiser sur d'autres bases. C'est le sens de la proposition de directive qu'adopte la Commission le 16 octobre 1991, surmontant ses sensibilités internes, sur la liberté de gestion et d'investissement des fonds collectés par les institutions de retraite, qui se propose de libéraliser ce secteur d'activités . Cette proposition de directive fait l'objet d'un avis favorable du Comité économique et social des Communautés dans sa séance du 29 avril 1992 , et d'un avis tout aussi favorable du Parlement européen dans sa

séance du 18 novembre 1992, avis aux termes desquels la Commission remanie son texte pour tenir compte des amendements présentés. Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1er novembre 1993, ce projet de directive est soumis à la nouvelle procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen. Et c'est l'absence d'accord au sein du Conseil, où siègent les représentants des Etats, et non le rejet par la représentation élue des peuples européens, le Parlement européen, qui contraint la Commission européenne à retirer son projet.

Dépitée, mais ferme sur les objectifs à maintenir, la Commission adopte le jour même une communication (donc sans caractère juridiquement contraignant). A travers cette Communication, la Commission se défend de vouloir mettre en cause la diversité des régimes nationaux de retraite. Elle justifie son retrait par le refus - les négociations entre Etats membres dans l'impasse - d'apporter les modifications permettant peut-être de trouver un accord entre Etats membres mais risquant de transformer le sens de la directive, au point de maintenir voire de légitimer les obstacles à la prestation de services et à la liberté de placement.

Ce retrait de la directive en 1994 a été suivi d'une pause des initiatives de la Commission dans le domaine des retraites. Deux ans ont passé. Aujourd'hui la Commission reprend l'initiative par deux documents récents.

Le premier est une communication intitulée Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne. Ce texte ne prône pas une transformation radicale des régimes publics de retraite, mais néanmoins la modification de certains aspects de leur configuration pré-

sente, quant à l'âge effectif de la prise de retraite (qu'il s'agirait alors de relever) ou de la durée de cotisation (allongement des années de cotisation...). La Commission préconise ces adaptations afin « d'assurer la viabilité des régimes publics de pension ». Parallèlement, la Commission préconise dans le même document de « mettre en place un environnement sûr pour les régimes complémentaires ». Il s'agit en fait de développer dans chacun des Etats des régimes de retraite par capitalisation s'ajoutant aux précédents, en assurant à ces nouvelles entités un environnement juridique et financier offrant une certaine sécurité à l'épargnant.

Cette première communication portant sur l'ensemble de la protection sociale a été dernièrement complétée par un Livre vert sur Les retraites complémentaires dans le marché unique. La méthode est sensiblement différente de la proposition de directive de 1991 : après avoir tenté de faire avaliser par le sommet (le Conseil) une directive s'imposant ensuite dans les législations nationales, la Commission tente cette fois-ci d'organiser le débat sur les retraites sur la base de son Livre vert, afin de parvenir à une prise de décision ultérieure (clôture du débat : fin 1997). Sans l'asséner brutalement, le Livre vert garde néanmoins l'orientation stratégique des textes précédents d'une convergence des systèmes nationaux de retraite avec le développement des régimes de capitalisation. Il est ainsi affirmé dès l'introduction que leur importance « ira croissant ». Sans plus de démonstration, il est suggéré que les « régimes de capitalisation peuvent faciliter la réforme des systèmes par répartition en offrant des prestations qui compensent la réduction des prestations servies par les régimes financés par répartition ». Une partie du

Livre vert est d'ailleurs consacrée à la définition d'un environnement fiscal, financier et légal satisfaisant et sûr pour ces nouveaux régimes.

Force est de reconnaître à la Commission, sur la durée, la cohérence de son projet en ce domaine, en dépit des oppositions tant des Etats - qui risquent ce faisant de perdre encore quelques prérogatives et compétences - que d'une partie de l'opinion publique. Plusieurs lectures, non exclusives, peuvent être proposées, la plus simple (« la Commission est acquise à toutes les thèses libérales ») n'étant pas la plus sûre.

L'absence de projets alternatifs ayant cette force et cette cohérence ne contribue pas à rendre crédibles les oppositions légitimes qui s'expriment, et surtout à assurer leur succès à terme. La Commission a démontré s'il en était besoin que la ténacité et l'effort s'avèrent gage de réussite dans le temps.

Si la Communauté européenne poursuivait d'emblée, par les traités eux-mêmes, certains objectifs sociaux généraux, leur mise en œuvre demeurerait de fait de la compétence exclusive des Etats membres. De ce point de vue, l'acte unique européen, avec l'objectif de grand marché intérieur sans frontières, marque une rupture significative, la Commission européenne, un rôle nouveau qu'elle s'empressera de saisir avec détermination, œuvrant sans relâche pour une convergence des systèmes sociaux et de retraite, à base notamment de libéralisation et de financiarisation, tout en tentant - avec certaines difficultés compte tenu de l'opposition de certains Etats - de définir un socle minimum de droits.

Le débat est loin d'être clos, et il est dommageable pour tous que les projets alternatifs tardent à apparaître et à être

soumis au débat public. La démocratie y gagnerait.

L'AVENIR DES RETRAITES EN DEBAT