

Politiques sociales européennes : différences et perspectives à partir de l'exemple de l'Allemagne et de la France

Un dossier dirigé par Étienne Dubslaff,
Françoise Knopper et Sylvie Karsenty,
introduit également par Olivier Dedieu*



Politiques sociales en Allemagne et en France au regard de la dimension européenne

Le présent dossier repose largement sur les contributions réunies pour un colloque qui s'est tenu en septembre 2023 à l'Université Paul-Valéry Montpellier 3, et était consacré aux « Politiques sociales européennes : différences et perspectives à partir de l'exemple de l'Allemagne et de la France ». Une double actualité a poussé les organisateurs du CREG, du Mouvement européen de l'Hérault, de la Maison de l'Europe de Montpellier et leurs partenaires à concevoir ce colloque. D'une part, il y avait l'actualité brûlante française et d'autre part, la perspective des élections européennes de juin 2024. Nous cherchions à comprendre comment expliquer historiquement les différences dans les cultures politiques mais aussi dans les fonctionnements institutionnels (processus législatifs, communication politique, rôle des partenaires sociaux, etc.) entre la France et l'Allemagne, différences que semblaient exemplifier jusqu'à la caricature la mise en place de la réforme des retraites et sa contestation massive en France qui jurait avec l'adoption quasi-consensuelle de plusieurs réformes sociales pourtant lourdes de conséquences au cours des dernières décennies outre-Rhin. On serait tenté de conclure hâtivement à une opposition fondamentale entre un

réformisme consensuel en Allemagne et une propension à la lutte frontale dans une France qui s'en trouverait irréformable. En s'en tenant à cela, on risquerait d'accréditer des préjugés plutôt que de les déconstruire.

La pertinence de cette opposition méritait donc en soi d'être interrogée. Et ce d'autant plus qu'elle ne concerne que le mode d'action politique. Car, sur le plan des contenus, la tendance profonde qui consiste à reculer l'âge de départ à la retraite et à allonger les carrières est analogue dans les deux pays, alors même que les contextes sociaux, économiques et démographiques divergent. Aussi convenait-il de se pencher sur les cadres structurels et conjoncturels dans lesquels interviennent les réformes.

Afin d'interroger le bienfondé de ces thèses et d'essayer de résoudre les paradoxes apparents entre les modes d'action et les contenus, il nous a semblé opportun d'élargir les perspectives. D'une part, en nous intéressant à des facettes variées des politiques sociales et d'autre part en cherchant à comprendre le rôle de la construction et les politiques européennes dans le rapprochement ou non des politiques sociales nationales des États membres. La question de la tendance

* Étienne Dubslaff, Maître de conférences en civilisation allemande à l'Université Paris Nanterre et membre du CREG.

Françoise Knopper, Germaniste, professeur émérite, CREG, université Toulouse Jean Jaurès.

Sylvie Karsenty, Présidente du Mouvement européen-Hérault.

Olivier Dedieu, Directeur de la Maison de l'Europe de Montpellier.

à la convergence en matière de politique sociale sera étudiée au prisme du rapprochement politique franco-allemand et de la construction européenne.

Dans une ample rétrospective historique, **Hans Stark** rappelle que la dimension sociale de la construction européenne n'a pas été une priorité de premier ordre pour ses pères fondateurs. Des progrès ont certes vu le jour – comme l'introduction du Fonds social européen ou du Fonds de cohésion –, mais la France et l'Allemagne n'ont pas été à l'initiative de ces mesures. Les deux pays ont souvent souffert de leurs divergences en matière de politique économique et monétaire à l'exception notoire de la période qui va de l'Acte unique européen au Traité de Maastricht. Les crises économiques qui frappent l'Europe depuis une quinzaine d'années rendent d'ailleurs difficile un rapprochement entre Paris et Berlin sur les questions sociales. Aujourd'hui, c'est pour l'essentiel la Commission européenne qui est à l'origine de la poursuite d'une stratégie sociale européenne. Force est toutefois de souligner que les dirigeants français et allemands – qui ont gardé un filet social intact au sein de leurs pays – ne s'opposent pas à une poursuite des travaux sur l'Europe sociale, à la condition, et c'est pour l'essentiel la position allemande, que les équilibres budgétaires soient respectés.

Examinant six programmes publiés en Allemagne et en France lors de la campagne des élections européennes du 9 juin 2024 et tenant compte des groupes politiques du Parlement européen PPE, S&D et Patriotes, l'article de **Françoise Knopper** et d'**Étienne Dubsloff** intitulé « Politique sociale ou politiques sociales ? » analyse, au-delà des revendications communes, des traces de cultures nationales dans le discours. Les priorités que chacun se donnait ne sont en effet pas uniquement orientées vers une Europe sociale mais résultent également de préoccupations et de cultures nationales, l'enjeu étant pour chacun de réussir à ménager ce délicat équilibre qui permettrait de concilier compétences nationales et gestion européenne de ces politiques sociales. **Felix Syrovatka**

montre que les retraites jouent un rôle opposé dans les économies nationales allemande et française. Étant donné que l'économie allemande est tournée vers les exportations, les cotisations patronales aux caisses de retraite sont considérées avant tout comme autant de charges qui nuisent à la compétitivité des biens. Inversement, la France voit en les retraités des consommateurs convoités d'une économie autrement tournée vers la consommation intérieure. Partant, elles y sont nettement plus élevées.

En vue de comprendre les spécificités du contexte socio-économique, mais aussi les représentations en présence en Allemagne, deux contributions s'intéressent aux conséquences de l'unification allemande sur le système économique-social de la RFA. Celle de **Sophie Bouiller** rappelle les fondements idéologiques des systèmes sociaux en RFA et en RDA avant l'unification nationale allemande et décrit comment le système ouest-allemand fut étendu au territoire de la RDA en 1990 sans donner lieu à une refonte du système, quitte à mettre en péril son financement. D'où des réformes qui tendent à diminuer les droits depuis la fin des années 1990. La question de l'élargissement du système économique-social occidental aux anciens territoires de la RDA est également au cœur de l'article que **Birte Gnaegy** consacre au roman *Unterleuten* (2016) de Juli Zeh. Ce roman met en scène les conflits qui éclatent dans un village du Brandebourg du fait de la confrontation de mentalités et de représentations opposées quant au travail, au capitalisme et à la spéculation foncière venue de l'Ouest et qui menace la cohésion sociale sur place. **Pierre-Frédéric Weber** retrace les grandes évolutions dans les politiques sociales polonaises et montre que les efforts de libéralisation consentis au lendemain de l'effondrement du bloc communiste ont indéniablement dynamisé l'économie polonaise sans pour autant bénéficier aux Polonais, faute de redistribution de la richesse créée. Le PiS a su profiter de cet état de fait pour se hisser au pouvoir. Tout à son projet nataliste et xénophobe, il a mené une politique sociale généreuse à l'égard

des familles sans parvenir à enrayer pour autant le déclin démographique.

Des articles regroupés dans la première partie de ce dossier se dégagent donc plusieurs grandes lignes. Tout d'abord le constat que le tandem franco-allemand n'a pas joué un rôle de premier plan dans la construction d'une Europe sociale, si bien que les moments où cela s'est produit méritent de retenir l'attention, à l'enseigne de l'Acte unique, entré en vigueur en 1987, puis du Fonds de cohésion, créé en 1994, car ils ont bénéficié du soutien du chancelier allemand et du président français, bien que tous deux aient eu des motivations différentes (H. Stark). Plus consensuel, le plan de relance de 2020 a permis de faire face à une crise sanitaire de grande ampleur. Croiser les histoires des politiques sociales sert aussi à souligner les décalages chronologiques dans les préoccupations des uns et des autres : actuellement, en Allemagne, les frustrations à l'Est (S. Bouillet, B. Gnaegy), en France la lutte contre le chômage dans le Nord et l'Est, entre autres. Pourtant l'urgence est partout de répondre à des questions sociétales et des relents xénophobes qui sont comparables d'un État à l'autre, y compris dans des pays voisins comme la Pologne (P.F. Weber), bien qu'ici encore l'origine en soit tributaire de configurations géographiques et culturelles spécifiques. Cette semi-convergence se manifeste dans les points communs qui figurent dans les programmes des candidats aux élections européennes (F. Knopper et E. Dubslaff) ou dans l'objet des subventions allouées par la CEB pour financer l'aide aux plus démunis et en particulier des programmes de logement social pour l'UE, et pour l'Allemagne en 2017 et 2019 (S. Gaudin). Enfin, le présent dossier apporte des exemples de la manière dont s'imbriquent en permanence les deux niveaux, celui de l'UE et celui des États membres. Même quand elles sont communes, les solutions se doivent de répondre aux priorités nationales respectives, en l'occurrence l'attachement de la France au marché intérieur et celui de l'Allemagne à l'ordolibéralisme et à « des fondements sociopolitiques qui soutiennent

ou du moins favorisent l'orientation exportatrice » (F. Syrovatka), à savoir une politique favorable aux entreprises et réduisant les coûts salariaux. Ce qui explique qu'on ait pu plus facilement accepter en Allemagne des réformes concernant les retraites, lesquelles y « sont perçues comme un facteur négatif de coût » (*id.*)

Si l'approche comparée répond au fait que les politiques sociales sont une prérogative nationale et que l'harmonisation de la législation à l'échelle européenne ne paraît pas à l'ordre du jour, c'est pourtant à cette échelle que s'ouvrent des perspectives liées à des enjeux socio-économiques communs, avec des cadres de référence et des avancées juridiques. Que ce soit du côté de la législation ou de celui de la représentation des salariés auprès des institutions et des organisations patronales européennes, cette dimension prend une importance accrue dans une Union à 27 où la moyenne de l'investissement social en pourcentage du PIB en 2022 était de 27 %, avec des écarts allant de 32,2 % (en France) et 29,2 % (en Allemagne) à 13,8 % (en Roumanie)¹. Alors, que fait l'Union européenne en matière de protection sociale ?

À l'origine du projet européen, son rôle paraît limité. Le Traité de Rome, instituant en 1957 la Communauté économique européenne (CEE), visait explicitement à assurer le « progrès économique et social » des six États membres (France, Allemagne de l'Ouest, Italie, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas) grâce à une politique économique et commerciale commune appuyée sur une levée progressive des barrières douanières et garante de prospérité. En complément, pour mobiliser et sécuriser les travailleurs des États membres, le Traité de Rome institua le Fonds social européen (FSE), premier fonds structurel de l'UE, destiné à financer leur reconversion et leur mobilité. Sont détaillés et commentés dans les communications réunies ci-après

1. La protection sociale en France et en Europe en 2022 – Résultats des comptes de la protection sociale – Édition 2023 | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (solidarites-sante.gouv.fr).

les jalons historiques du progrès depuis la naissance du « dialogue social européen » sous l'impulsion de Jacques Delors, président de la commission européenne de 1985 à 1995, permettant la participation des partenaires sociaux à la création des normes sociales de la CEE tandis que l'*Acte Unique européen* (1986) ouvrait la voie au marché unique. Ils marquent le renforcement de la dimension sociale de la construction européenne au fil des diverses crises survenues, comme en 2020 avec le plan de relance *Next Generation EU* lors de la pandémie du Covid. Un notable accroissement d'initiatives et de législations concernant l'emploi, la protection des salariés et des populations a fait, jusqu'à la dernière mandature parlementaire de 2024, indéniablement progresser les droits sociaux européens. Citons pour mémoire ici les décisions majeures depuis 7 ans : 2017, le Socle européen des droits sociaux, destiné à guider les politiques respectives des États membres et faire avancer l'UE vers l'harmonisation des garanties et des relations entre les partenaires sociaux ; 2021, le sommet de Porto avec ses objectifs chiffrés à atteindre d'ici 2030 dans les domaines de l'emploi, de la formation et de l'aide aux plus démunis ; 2021-2027, dotation du Fonds social européen + d'un budget de 88 milliards d'euros ; 2023/24, adoption par le Parlement européen de directives allant des salaires minimums garantis au sein des États membres à la création d'un fonds social pour le climat, voté en 2023 en vue d'une application en 2026.

Autant d'avancées significatives, mais ne sont-elles pas fragilisées par l'ampleur des nouveaux chocs géopolitiques aux frontières européennes, la déstabilisation de l'économie et des marchés, la transition climatique, les crises et manifestations sociales qui en découlent ? L'échelle européenne est aussi désormais celle des conflits sociaux, tel, début 2024, celui des agriculteurs qui se sont mobilisés simultanément dans divers pays de l'UE, leurs revendications incluant des questions de protection et d'équité sociales tant en matière de revenu minimum que de garanties de retraite. Et

c'est d'ailleurs aussi celle où se jouent la défense des travailleurs et le mouvement syndical, à preuve les 103 organisations affiliées à la Confédération européenne des syndicats (CES) qui se réunissent quatre fois par an à Bruxelles pour un comité exécutif dans l'hémicycle du Comité économique et social européen. Le constat de cette dimension sociale européenne s'impose, même si d'importants efforts de progression et d'harmonisation restent à faire et sont revendiqués par les défenseurs d'une Union plus intégrée et largement protectrice.

Si cette dynamique sociale paraît bien être à l'œuvre, quels en sont les aspects tangibles sous les divers angles institutionnel, politique, sociétal, économique et juridique ? Les communications réunies ci-après dressent un panorama précisément documenté qui, outre l'historique des avancées, trace les perspectives et les enjeux dans ce domaine où l'UE tient une position éminente au regard du reste du monde. La contribution de **Peter-Christian Müller-Graff** vise à montrer comment, du point de vue juridique, l'Union européenne est en capacité de favoriser la convergence sociale entre États membres. Il aborde la question sous l'angle des compétences européennes définies par les traités, des législations mises en œuvre par l'Union, mais aussi de la charte des droits fondamentaux et de son application jurisprudentielle. Il s'agit dès lors de mesurer la portée de cette politique sociale souvent mésestimée, tant la question du marché intérieur est une valeur cardinale du projet européen, et d'analyser comment elle peut trouver sa place dans un domaine, le social, qui demeure une prérogative majeure des États membres. **Sandrine Gaudin** définit l'Europe sociale comme « une politique d'avenir ». Elle retrace la succession des décisions législatives et des initiatives prises de 1957 (Traité de Rome) à 2020 (plan de relance *Next Generation EU*), en mettant en perspective l'évolution des capacités d'intervention politique et financière, avec une réglementation qui s'est étoffée pour couvrir une grande variété de domaines d'accompagnement social. Il s'agit aussi

de présenter, aux côtés des structures institutionnelles et de la Commission européenne qui octroie les subventions, l'action essentielle, quoique méconnue, et la stratégie financière d'organisations non gouvernementales comme la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) dont elle est vice-gouverneur. **Laurent Cappelletti** et **Mélinda Chehimi** présentent un pan nouveau et novateur des politiques sociales de l'UE, reposant sur la responsabilisation des grands acteurs socio-économiques que sont les entreprises cotées en bourse au sein de la Communauté. Sans déroger au respect des compétences propres aux États membres ni légiférer, une « voie plus douce de progrès social » s'appuie sur la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) étendue à leur « durabilité ». Cette dernière doit faire l'objet d'un rapport annuel standardisé (reporting de RSE et de développement durable), obligatoire à partir de 2024 en application d'une directive de 2023, où sont comptabilisés et publiés leurs résultats extra-financiers sociaux et environnementaux. Les auteurs analysent, théorisent et explicitent tant les concepts économiques que la mise en œuvre et les effets attendus de ces dispositions contribuant à faire de l'UE l'entité politique la plus avancée en termes sociaux et environnementaux. **Jean-Michel Arrivé** pose la

nécessité d'un accompagnement social des réformes initiées au niveau européen pour l'adaptation au changement climatique, aux évolutions numériques, aux bouleversements géopolitiques, et que l'on en débâte à ce niveau. S'agissant de la capacité de réglementation sociale de l'UE au regard de la prérogative des États membres, il énonce l'ensemble des objectifs, dispositifs et financements actés au fil des traités, législations et directives depuis sa création et de façon accrue ces dix dernières années de mandature parlementaire. Favorable à un renforcement de l'intégration, il plaide pour un modèle social européen plus largement protecteur des citoyens de l'Union et porteur de réformes liées aux transitions en cours.

Que soient ici remerciés les associations qui ont bien voulu soutenir notre manifestation tant scientifiquement que financièrement : le Fonds citoyen franco-allemand, et, à Montpellier, l'Université Paul-Valéry Montpellier 3 et le CREG (Montpellier et Toulouse), la Maison de Heidelberg, la Maison de l'Europe et le Mouvement Européen de l'Hérault, initiateur du projet.

– Étienne DUBSLAFF,
Françoise KNOPPER,
Sylvie KARSENTY,
Olivier DEDIEU –