
**Belgische Senaat
en Kamer van
volksvertegenwoordigers**

ZITTING 2002-2003

16 DECEMBER 2002

**De Conventie over de toekomst
van de Europese Unie
Het sociaal beleid
van de Europese Unie**

TUSSENTIJD'S VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ
VOOR DE EUROPESE
AANGELEGENHEDEN

UITGEBRACHT DOOR DE HEREN
MAHOUX (S) EN DE CROO (K)

(1) Samenstelling van het Adviescomité:
Voorzitter: de heer Mahoux.

A. Senaat:

Leden: de heer Geens, mevrouw Kestelijn-Sierens, de heren Steverlyncx, Van den Brande, mevrouw Laloy, de heren Mahoux, Monfils, Creyelman, Timmermans, Morael.

Plaatsvervangers: de heer De Grauwe, mevrouw Taelman, de heer Kelchtermans, mevrouw Thijs, de heer Cornil, mevrouw Lizin, de heren Roelants du Vivier, Buysse, Colla, mevrouw Nagy.

B. Kamer van volksvertegenwoordigers:

Leden: de heren Chevalier, De Croo, mevrouw Moerman, de heren Eyskens, Van Rompuy, de dames Gerkens, Talhaoui, de heren Moriau, Clerfayt, Van den Eynde, Van der Maelen.

Plaatsvervangers: de heren Lano, Versnick, De Crem, de dames D'Hondt, Dardenne, de heren Vanoost, Delizée, mevrouw Barzin, de heren Simonet, Bouteca, Tastenhoye.

C. Europees Parlement:

Leden: de heren Jonckheer, Dhaene, De Clercq, mevrouw Smet, de heren Dehousse, Vanhecke, mevrouw Van Lancker, de heren Staes, Ducarme, Hansenne.

Plaatsvervangers: mevrouw Frassoni, de heer Lannoye, mevrouw Sörensen, de heren Beysen, Sterckx, Van Hecke, de dames Thyssen, De Keyser, Zrihen, de heer Dillen, de dames Van Brempt, Maes, de heer Deprez, mevrouw Ries, de heer Grosch.

**Sénat et Chambre
des représentants
de Belgique**

SESSION DE 2002-2003

16 DECEMBRE 2002

**La Convention sur l'avenir
de l'Union européenne
La politique sociale
de l'Union européenne**

RAPPORT INTÉrimAIRE

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL
CHARGÉ DE QUESTIONS
EUROPÉENNES

PAR MM.
MAHOUX (S) ET DE CROO (Ch)

(1) Composition du Comité d'avis:
Président: M. Mahoux.

A. Sénat:

Membres: M. Geens, Mme Kestelijn-Sierens, M. Steverlyncx, Van den Brande, Mme Laloy, MM. Mahoux, Monfils, Creyelman, Timmermans, Morael.

Membres suppléants: M. De Grauwe, Mme Taelman, M. Kelchtermans, Mme Thijs, M. Cornil, Mme Lizin, MM. Roelants du Vivier, Buysse, Colla, Mme Nagy.

B. Chambre des représentants:

Membres: MM. Chevalier, De Croo, Mme Moerman, MM. Eyskens, Van Rompuy, Mmes Gerkens, Talhaoui, MM. Moriau, Clerfayt, Van den Eynde, Van der Maelen.

Membres suppléants: MM. Lano, Versnick, De Crem, Mmes D'Hondt, Dardenne, MM. Vanoost, Delizée, Mme Barzin, MM. Simonet, Bouteca, Tastenhoye.

C. Parlement européen:

Membres: MM. Jonckheer, Dhaene, De Clercq, MMe Smet, MM. Dehousse, Vanhecke, MMe Van Lancker, MM. Staes, Ducarme, Hansenne.

Membres suppléants: Mme Frassoni, M. Lannoye, Mme Sörensen, MM. Beysen, Sterckx, Van Hecke, Mmes Thyssen, De Keyser, Zrihen, M. Dillen, Mme Van Brempt, Maes, M. Deprez, Mme Ries, M. Grosch.

Op woensdag 23 oktober 2002 werd een vergadering van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden georganiseerd met de heer Frank Vandembroucke, minister van Sociale Zaken en Pensioenen, betreffende het sociaal beleid van de Europese Unie. Deze gedachtewisseling werd gevolgd door een toelichting door de heer Danny Pieters, plaatsvervangend lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de Conventie over de toekomst van de Europese Unie, bij de voorlopige resultaten van de enquête in het Europees Parlement, in de parlementen van de Europese Unie en van de kandidaat-lidstaten over het sociaal beleid van de Europese Unie.

Eerdere hoorzittingen werden georganiseerd op 23 april 2002 en 28 mei 2002, (stuk Senaat, nr. 2-1176/1, stuk Kamer, nr. 50-1997/001), op 19 juni 2002 (stuk Senaat, nr. 2-796/1, stuk Kamer, nr. 50-2020/001) en op 3 oktober 2002 (stuk Senaat, nr. 2-1176/2, stuk Kamer, nr. 50-1997/002).

1. UITEENZETTING DOOR DE HEER FRANK VANDENBROUCKE, MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN PENSIOENEN, OVER HET SOCIAAL BELEID VAN DE EUROPESE UNIE

a) Inleiding

De uiteenzetting van de minister is in grote mate gebaseerd op een wetenschappelijke studie die door het Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Keulen werd gepubliceerd(1). Deze studie vertrekt van de vraag wat de Europese Conventie zou moeten doen ten aanzien van het Europees sociaal beleid. De studie onderzoekt of de EU een rol dient te spelen op het vlak van de sociale bescherming. En indien dit zo is, welke rol dit dan moet zijn. Het uitgangspunt is vrij beperkt gehouden. Er is dan ook niet ingegaan op andere problemen zoals het werkgelegenheidsbeleid, de fiscale concurrentie of de economische coördinatie.

b) Huidige situatie in de EU

Op dit ogenblik oefent de EU zowel rechtstreeks als onrechtstreeks een invloed uit op het sociale beschermingsbeleid. De rechtstreekse invloed heeft betrekking op een aantal waardevolle wetgevendende initiatieven in de vorm van richtlijnen en verordeningen.

Onrechtstreeks is er ook een belangrijke invloed die zich uit op twee manieren. Enerzijds is er een feitelijke invloed van bijvoorbeeld de realiteit van een

(1) Vandembroucke, F. (2002), «*The EU and social protection: what should the European Convention propose?*», MPIfG Working Paper, 2/6, Juni, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Une réunion du Comité d'avis fédéral chargé de questions européennes a été organisée le mercredi 23 octobre 2002 avec M. Frank Vandembroucke, ministre des Affaires sociales et des Pensions, concernant la politique sociale de l'Union européenne. À la suite de cet échange de vues, M. Danny Pieters, membre de la Chambre des représentants, membre suppléant de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, a commenté les résultats provisoires de l'enquête concernant la politique sociale de l'Union européenne qui a eu lieu au sein du Parlement européen et au sein des parlements des États membres de l'Union européenne et des États candidats.

Des audiences avaient déjà été organisées les 23 avril 2002 et 28 mai 2002 (doc. Sénat, n° 2-1176/1, doc. Chambre n° 50-1997/001), le 19 juin 2002 (doc. Sénat, n° 2-796/1, doc. Chambre, n° 50-2020/001) et le 3 octobre 2002 (doc. Sénat, n° 2-1176/2, doc. Chambre, n° 50-1997/002).

1. EXPOSÉ DE M. FRANK VANDENBROUCKE, MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DES PENSIONS, CONCERNANT LA POLITIQUE SOCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE

a) Introduction

L'exposé du ministre se fonde en grande partie sur une étude scientifique publiée par le «Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung» de Cologne(1). Cette étude est centrée sur la question de savoir ce que la Convention européenne devrait faire en ce qui concerne la politique sociale européenne. L'étude examine si l'UE a un rôle à jouer sur le plan de la protection sociale, et, dans l'affirmative, quel doit être ce rôle. Le point de départ a été défini d'une manière plutôt limitée. On n'a dès lors pas approfondi d'autres problèmes que celui de la politique en matière d'emploi, celui de la compétitivité fiscale et celui de la coordination économique.

b) Situation actuelle au sein de l'UE

À l'heure actuelle, l'UE exerce une influence directe et indirecte sur la politique en matière de protection sociale. L'influence directe se traduit par une série d'initiatives législatives de grande valeur prenant la forme de directives et de règlements.

Il y a également une influence indirecte considérable de par l'impact concret de la réalité que constituent le marché unifié, le pacte de stabilisation, etc.,

(1) Vandembroucke, F. (2002), «*The EU and social protection: what should the European Convention propose?*», MPIfG Working Paper, 2/6, Juni, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

grote eengemaakte markt, het stabilisatiepact, etc. Anderzijds is er ook een nog steeds erg onderschatte indirecte juridische beïnvloeding via een aantal fundamentele vrijheden (vrij verkeer van personen, goederen en diensten) die rechtstreeks de nationale soevereiniteit aantasten.

Dit alles heeft gevolgen voor het sociaal beleid. Indien we het vrij verkeer van diensten als voorbeeld nemen, dient een antwoord te worden gevonden op de vraag of sociale dienstverlening een economische activiteit is of niet. Is het antwoord bevestigend, dan gelden de spelregels van de concurrentie en het vrij verkeer. Is het antwoord negatief, dan wordt dit deel van het vrij verkeer onttrokken aan de geldende principes.

c) Rol van het Hof van Justitie

Op dit ogenblik erkent de EU dat niet alles in Europa economische activiteit is, en dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen economische en sociale activiteit. Er bestaan echter een aantal twijfelgevallen die niet duidelijk kunnen worden gecatalogeerd. Denken we maar aan de Belgische sociale sector die niet louter een staatsadministratie is maar waar ook privé-partners actief zijn.

Deze gevallen worden meestal door het Hof van Justitie behandeld. Daarbij moet deze vaak zonder enige «guidance» een standpunt innemen.

Als voorbeeld kan de mobiliteit van patiënten worden aangehaald. Dit is een enorme opportuniteit, omdat dit op lange termijn zal kunnen zorgen voor een spreiding van de gezondheidszorg. Niet elk land zal alles moeten voorzien, maar er zullen Europese «centres of excellence» kunnen worden gecreëerd waar alle Europese patiënten toegang toe zullen hebben. Men moet echter oppassen dat dit niet leidt tot het exporteren van elkaars problemen. Er moet dus een duidelijke en goede omkadering voor bestaan.

Het traditionele kader hiervoor is verordening 1408/71 betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels. De filosofie achter deze verordening bestaat erin de patiënt te integreren in de sociale solidariteit van het land waar hij verzorging krijgt. Het Hof van Justitie heeft echter een jurisprudentie ontwikkeld die het een patiënt mogelijk maakt om elders verzorging te zoeken zonder dit vooraf gevraagd te hebben en zonder dat hij valt onder het systeem van het verzorgende land. Hij krijgt verzorging, betaalt en stuurt de factuur achteraf gewoon naar de diensten van het eigen land. Indien het Hof van Justitie dit principe uitbreidt naar duurdere en belangrijker ingrepen, dan kan dit leiden tot een totale ontwrichting van de nationale solidariteitssystemen. «Guidance» is dus essentieel om te vermijden

par exemple, et des effets juridiques indirects encore très sous-estimés d'une série de libertés fondamentales (libre circulation des personnes, des marchandises et des services), qui portent directement atteinte à la souveraineté nationale.

Tout cela a des conséquences sur la politique sociale. En ce qui concerne, par exemple, la libre circulation des services, il y a lieu de répondre à la question de savoir si la prestation de services sociaux constitue ou non une activité économique. Si la réponse est affirmative, alors les règles du jeu doivent être celles de la concurrence et de la libre circulation; si elle est négative, les principes en vigueur ne s'appliquent pas à cet aspect de la libre circulation.

c) Rôle de la Cour de justice

À l'heure actuelle, l'UE reconnaît qu'on ne peut pas considérer que tout constitue une activité économique en Europe et qu'il y a lieu de faire une distinction entre l'activité économique et l'activité sociale. Il y a cependant une série de cas douteux que l'on ne peut cataloguer clairement. Pensons au secteur social belge, qui n'est pas exclusivement sous l'administration de l'État, mais dans lequel sont également actifs des partenaires privés.

Ces cas sont également traités par la Cour de justice, qui doit souvent adopter un point de vue sans avoir reçu la moindre ligne directrice.

On peut citer l'exemple de la mobilité des patients; l'occasion est très intéressante, car si on la saisit il pourra en résulter une répartition des soins de santé à long terme. On ne va pas obliger chaque pays à tout prévoir, mais on pourra créer des «centres d'excellence» européens auxquels tous les patients européens auront accès. Il faudra toutefois veiller à ce qu'on ne se mette pas à se renvoyer les problèmes. Il y a donc tout intérêt à prévoir un encadrement clair et efficace.

Le règlement 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, constitue le cadre traditionnel. Selon la philosophie qui le sous-tend, il faut intégrer le patient dans le système de solidarité sociale du pays où il est soigné. La Cour de justice a toutefois développé une jurisprudence selon laquelle un patient peut se faire soigner ailleurs sans en avoir demandé au préalable l'autorisation et sans tomber sous l'application du régime existant dans le pays où il est soigné. Il bénéficie des soins nécessaires, paie et envoie ensuite simplement la facture aux services de son propre pays. Si la Cour de justice étend ce principe de manière à ce qu'il soit également applicable en ce qui concerne les interventions plus coûteuses et

dat bijvoorbeeld kapitaalkrachtige Nederlanders of Britten in België een parallel en lucratief gezondheidsstelsel ontwikkelen. De minister is hierover trouwens een akkoord aan het sluiten met het Verenigd Koninkrijk.

d) Methode van open coördinatie

Op dit ogenblik bestaat er een onevenwicht tussen de strenge en terechte begrotingsregels en het gebrek aan druk op de lidstaten om verstandig te investeren in een sociaal beleid. De methode van de open coördinatie is in het leven geroepen om hier iets aan te doen. Bedoeling is om deze druk te organiseren en te institutionaliseren. Deze methode heeft een positieve ontwikkeling gekend vanaf de top van Lissabon en vervolgens onder Frans en Belgisch voorzitterschap. Toch is dit proces zeer fragiel en broos, getuige het gebrek aan voortgang onder Spaans voorzitterschap.

In Lissabon werd beslist de economische politiek, de werkgelegenheid en de sociale politiek te coördineren en als één geheel te behandelen. De open coördinatie werd doorgevoerd op het vlak van armoede en pensioenen. Het Spaans voorzitterschap had de kans om tijdens de top van Barcelona verder te gaan, maar heeft nagelaten dit te doen. Het is dan ook noodzakelijk om deze methode te consolideren op sociaal vlak door ze in te schrijven in het nieuwe Europese verdrag met de nodige garanties eraan gekoppeld.

Hierbij is het belangrijk om het misverstand uit de wereld te helpen als zou het erom te doen zijn de sociale bevoegdheden van de lidstaten over te hevelen naar de EU. Het is niet opportuun dit in een Europees verdrag op te nemen. Men moet echter wel de lidstaten stimuleren, hen de ruimte en de mogelijkheden geven, om aan sociale politiek te doen. Hiervoor moet er juridische duidelijkheid komen, moet een kader voor de mobiliteit worden geschapen en moeten de nodige politieke processen worden opgestart.

Een belangrijke opmerking betreft de Europese ministerraad voor sociale zaken die een belangrijker rol moet krijgen naast de ECOFIN-raad. Zonder de expertise van deze laatste te willen betwisten, mag men niet vergeten dat de ministers van Sociale Zaken een totaal andere achterban vertegenwoordigen dan de ECOFIN-ministers.

e) Zes voorstellen betreffende het nieuwe Europese verdrag

Zes voorstellen kunnen worden gedaan om de sociale bescherming beter te beschermen en op te

plus importantes, il peut en résulter une dislocation totale des régimes de solidarité nationaux. Il est dès lors essentiel de prévoir des lignes directrices si l'on veut éviter que, par exemple, des Néerlandais ou des Britanniques disposant de capitaux importants, ne créent, en Belgique, un régime de soins de santé parallèle et lucratif. Le ministre est d'ailleurs sur le point de conclure un accord à ce sujet avec le Royaume-Uni.

d) Méthode ouverte de coordination

L'on est confronté actuellement à un déséquilibre en ce sens que les règles budgétaires applicables, qui sont fondées, sont aussi sévères, alors qu'aucune pression n'est exercée sur les États membres pour qu'ils investissent intelligemment dans une politique sociale. C'est pour remédier à cette situation que l'on a créé la méthode ouverte de coordination. L'objectif est d'organiser et d'institutionnaliser cette pression. La méthode en question a été développée dans un sens positif à partir du sommet de Lisbonne et sous les présidences française et belge. Le processus en cours reste pourtant fragile et délicat, comme en témoigne le peu de progrès réalisé sous la présidence espagnole.

À Lisbonne, l'on a décidé de coordonner la politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale et de les considérer comme formant un seul ensemble. La méthode ouverte de coordination a été appliquée en ce qui concerne la question de la pauvreté et des pensions. Au sommet de Barcelone, la présidence espagnole aurait pu aller plus loin mais elle n'en a pas saisi l'occasion. Il y a lieu, dès lors, de consolider cette méthode sur le plan social en l'inscrivant dans le nouveau traité européen avec toutes les garanties nécessaires.

Il importe en la matière de dissiper le malentendu selon lequel le but serait de transférer les compétences sociales des États membres à l'UE. Il serait inopportun de l'inscrire dans un traité européen. Il convient toutefois d'encourager les États membres à pratiquer une politique sociale et de leur donner suffisamment d'espace et de possibilités de le faire. Dans cette perspective, il faut assurer la clarté, créer un cadre pour la mobilité et lancer les processus politiques nécessaires.

Il importe de souligner la nécessité de développer le rôle du Conseil européen des ministres des Affaires sociales qui fonctionne aux côtés du Conseil ÉCOFIN. Il faut rappeler, sans pour autant contester la valeur de l'expertise du Conseil ÉCOFIN, que les ministres des Affaires sociales représentent une base totalement différente de celle des ministres ÉCOFIN.

e) Six propositions à propos du nouveau traité européen

On peut faire six propositions pour mieux garantir la protection sociale et l'inscrire dans le cadre de la

nemen in de Europese constructie. Twee hiervan hebben betrekking op het constitutionele verdrag dat zou worden opgesteld, de overige vier hebben eerder hun plaats in de toepassingsverdragen.

- Voorstellen aangaande het constitutionele verdrag

In de eerste plaats zou het Handvest van de Grondrechten in het constitutionele verdrag moeten worden opgenomen. Aldus zouden de sociale basisprincipes worden geïntroduceerd in de Europese constructie.

Verder moet er een artikel worden opgenomen in dit constitutioneel verdrag dat 'guidance' biedt aan het Hof van Justitie. Dit artikel stelt dat er bij elke beslissing en elke actie rekening moet worden gehouden met de vereisten inzake sociale bescherming, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van toegankelijke en financieel houdbare sociale bescherming van hoge kwaliteit, die is georganiseerd op de grondslag van solidariteit. Gelijkaardige clausules bestaan nu reeds ten aanzien van de gelijkheid tussen man en vrouw en inzake de duurzame ontwikkeling. Het Hof van Justitie kan dan dit artikel gebruiken bij de beoordeling van problemen zoals bijvoorbeeld de mobiliteit van patiënten.

- Voorstellen aangaande de toepassingsverdragen

In de eerste plaats dient de open coördinatiemethode te worden verankerd in de verdragen. Daarbij is het belangrijk om een generische definitie voor deze methode te vinden, hetgeen alles behalve eenvoudig is.

Vervolgens moeten de sociale bepalingen in het verdrag worden versterkt. Hierbij is het van groot belang dat kan beslist worden met gekwalificeerde meerderheid, zeker in het geval van de reeds vermelde verordening 1408/71.

Verder moet de Europese sociale dialoog worden vergemakkelijkt. De Europese sociale partners moet de mogelijkheid worden gegeven akkoorden te sluiten, zelfs in die domeinen waar de EU niet bevoegd is (loon, stakingsrecht, etc.).

Als de partners het zelf willen, is het niet de bedoeling dat de EU dergelijke akkoorden tegenhoudt. Daarbij kan nog worden vermeld dat de Raad deze akkoorden met gekwalificeerde meerderheid zou kunnen bekrachtigen.

Tenslotte dienen de overeenkomsten tussen de sociale partners op nationaal niveau te worden gerespecteerd. Het kan immers niet dat een zeer goed en deugdelijk akkoord zoals dat betreffende de Belgische diamantsector, door de EU wordt bestempeld als

construction européenne. Deux d'entre elles concernent le traité constitutionnel dont on envisage l'élaboration, et quatre autres seraient plus à leur place dans les traités d'exécution.

- Propositions concernant le traité constitutionnel

Il faudrait tout d'abord insérer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le traité constitutionnel. On inscrirait ainsi les principes sociaux de base dans la construction européenne.

Il faudrait ensuite inscrire dans le traité constitutionnel un article de «guidance» à l'intention de la Cour de justice. Il devrait prévoir qu'il y a lieu de tenir compte des nécessités en matière de protection sociale pour toute décision et toute action, et ce, plus particulièrement, en vue de promouvoir une protection sociale de haute qualité et selon le principe de la solidarité qui soit accessible mais dont le coût soit abordable. Des clauses similaires existent déjà pour ce qui est de l'égalité entre hommes et femmes et du développement durable. La Cour de justice pourra alors apprécier certains problèmes comme celui de la mobilité des patients à la lumière de cet article.

- Propositions concernant les traités d'exécution

Il faut commencer par inscrire la méthode ouverte de coordination dans les traités. Il importe, à cet égard, de trouver une définition générique de cette méthode, ce qui n'est pas une chose facile.

Il y a lieu ensuite de renforcer les dispositions sociales du traité. Il est très important, en la matière, de pouvoir décider à la majorité qualifiée, surtout pour ce qui est du règlement 1408/71 précité.

Il faut également faciliter le dialogue social européen. Il faut donner aux partenaires sociaux européens la possibilité de conclure des accords, même dans des domaines pour lesquels l'UE n'a aucune compétence (en matière salariale, en ce qui concerne le droit de grève, etc.).

Si telle est la volonté des partenaires eux-mêmes, il n'est pas question pour l'UE de faire obstacle à de tels accords. À cela s'ajoute que le Conseil pourrait les ratifier à la majorité qualifiée.

Enfin, il importe de respecter les accords conclus entre partenaires sociaux au niveau national. Il est impensable qu'un excellent accord comme celui du secteur du diamant en Belgique soit qualifié d'aide publique par l'UE, au seul motif que la CCT concer-

staatssteun enkel en alleen omdat de betrokken CAO per koninklijk besluit werd bekrachtigd. Een gelijkwaardig geval in België betreft de opleidingsfondsen.

f) Huidige stand van zaken in de Europese Conventie

Op dit ogenblik kan men enkel verontrust zijn over de gang van zaken in de Conventie wanneer het gaat over sociaal-economische thema's. Binnen de werkgroep 'economic governance' is men immers niet tot sterke besluiten kunnen komen. Zo is er blijkbaar geen meerderheid gevonden om de economische politiek stringenter te coördineren op Europees niveau. Daarenboven zijn voorstellen zoals deze hierboven werden gedaan niet evident in de schoot van de Conventie.

Men moet dan ook dringend op zoek gaan naar bondgenoten om een betere Europese sociale politiek te krijgen, en dit over de partij- en landsgrenzen heen. De tegenstanders hiervan zijn immers nu al zeer goed georganiseerd.

g) Gedachtewisseling

De heer Danny Pieters, volksvertegenwoordiger, maakt een aantal opmerkingen aangaande de verschillende voorstellen van de minister, maar wenst in de eerste plaats op te merken dat in het algemeen men in België op dezelfde lijn zit op het vlak van de sociale politiek.

De eerste twee voorstellen van de minister kunnen zeker worden onderschreven. Een randbemerking betreft wel de juridische (on-)duidelijkheid van deze bepalingen. Men zal niet kunnen voorspellen wat het Hof van Justitie met deze zeer algemene principes zal doen.

Betreffende de methode van open coördinatie, moet men weten dat dit slechts een ersatz-oplossing is. Oorspronkelijk heeft men gekozen voor harmonisatie, hetgeen daarna werd afgezwakt tot convergentie. Bij gebrek aan politieke wil is men dan gekomen tot een methode van open coördinatie. Indien men deze methode nu zou vastleggen in het verdrag, zou men het signaal geven dat er geen ambitie meer is om verder te gaan. Daarenboven kan deze methode geen garanties geven voor een echt Europees sociaal model. Zij is te open en te vrijblijvend om bepaalde fundamentele principes te garanderen. Dit is vooral van belang voor de kandidaat-lidstaten die op dit ogenblik onder zware druk staan van het IMF en de Wereldbank. Enkel door minimumstandaarden overeen te komen binnen de EU, zullen de kandidaat-lidstaten aangespoord kunnen worden om een echte sociale politiek te voeren.

Een volgende opmerking betreft de CAOs. Hoewel de idee van de minister perfect te verdedigen is, moet

née a été ratifiée par arrêté royal. Les fonds belges de formation sont dans une situation similaire.

f) Bilan actuel de la Convention européenne

Actuellement, on ne peut être que préoccupé par l'état d'avancement des dossiers socio-économiques au sein de la Convention. L'on n'a pas encore pu aboutir à de grandes conclusions au sein du groupe de travail «gouvernance économique». Ainsi, il n'a visiblement pas été possible de dégager une majorité en vue de coordonner la politique économique de manière plus contraignante au niveau européen. En outre, des propositions telles que celles formulées ci-dessus, ne vont pas de soi au sein de la Convention.

Il importe dès lors de rechercher d'urgence des alliés en vue de développer une politique sociale européenne de meilleure qualité et ce, au-delà des clivages politiques et des frontières nationales. Car les adversaires d'une telle politique sont, d'ores et déjà, parfaitement organisés.

g) Échange de vues

M. Danny Pieters, député, formule plusieurs remarques concernant les diverses propositions du ministre, mais souhaite tout d'abord souligner qu'en Belgique, d'une manière générale, on est sur la même longueur d'ondes en matière de politique sociale.

L'on peut assurément se rallier aux deux premières propositions du ministre. Il convient cependant d'observer, en marge de ce constat, que le statut juridique de ces dispositions est incertain. Il est impossible de prévoir ce que la Cour de Justice fera de ces principes très généraux.

En ce qui concerne la méthode de coordination ouverte, il faut savoir qu'elle n'est qu'un ersatz de solution. Le choix s'était porté initialement sur l'harmonisation, pour passer ensuite à une simple convergence. Faute de volonté politique, on s'est finalement rabattu sur une méthode de coordination ouverte. Consacrer cette méthode dans le traité reviendrait à laisser entendre qu'on renonce à l'ambition d'aller plus loin. En outre, cette méthode ne peut offrir aucune garantie en vue d'un véritable modèle social européen. Elle est trop ouverte et trop peu contraignante pour garantir certains principes fondamentaux. Cela est surtout vrai pour les États candidats à l'adhésion, qui sont actuellement soumis à de fortes pressions du FMI et de la Banque mondiale. Seules, des normes minimales convenues au sein de l'UE permettront d'inciter les États candidats à mener une vraie politique sociale.

Une autre remarque concerne les CCT. Bien que l'idée du ministre soit parfaitement défendable, il faut

men oppassen dat dit geen vrijgeleide wordt om alles wat in dergelijke CAO's staat, te onttrekken aan de marktprincipes. Als voorbeeld kan men een CAO aanhalen die een aanvullend pensioen instelt dat wordt toevertrouwd aan een privé-partner. Deze privé-partner zal moeten worden gekozen en zal moeten werken in overeenstemming met de principes van de vrije markt. Men moet dus zorgen voor een ondubbelzinnige duidelijke formulering van dit voorstel.

Een laatste opmerking betreft de Conventie. De werkzaamheden op sociaal vlak zijn niet beperkt tot de werkgroep «economic governance» alleen. Zo is er overeenkomst binnen de werkgroep «complémentaire bevoegdheden» om een artikel op te nemen in het verdrag dat de Raad van Ministers op voorstel van de Commissie in staat moet stellen om afwijkingen toe te staan op de principes van de vrije markt, indien sociale waarden in het gedrang zijn. Het is dus nog niet zo negatief gesteld in de Conventie met het sociale luik.

De heer Dirk Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, treedt de vorige spreker bij wat betreft de methode van open coördinatie. Heeft de minister in het verleden reeds positieve resultaten geboekt via het gebruik van deze methode?

Verder bestaat de vrees dat het opnemen van een dergelijke losse werkmethode in het nieuwe verdrag, de deur zal sluiten voor het gebruik van harde communautaire wetgeving op sociaal vlak. Men moet vandaag de dag trouwens vaststellen dat het economische beleid op Europees vlak gevoerd wordt met harde communautaire regels, daar waar het sociale zich moet tevreden stellen met een aantal softe afspraken.

Daarnaast verdient ook de uitbreiding de nodige aandacht. Tijdens de onderhandelingen heeft men zo hard gehamerd op het economische luik, met neoliberale hervormingen van de economie, dat de meeste kandidaat-lidstaten heden slechts een zeer zwak sociaal beschermingssysteem bezitten. Wanneer deze landen lid worden van de Europese Unie, bestaat dan niet het gevaar dat dit zal leiden tot een vervlakking van de sociale bescherming en een nivellering van deze bescherming in de huidige lidstaten naar beneden toe?

De heer Louis Siquet wenst te weten of er op Europees niveau een plicht bestaat om sociale conventies om te zetten in nationale wetgeving.

De minister antwoordt dat er een plicht is om Europese conventies in de vorm van een richtlijn in nationale wetgeving om te zetten. Er is echter geen regel die bepaalt dat nationale conventies moeten worden omgezet in nationale wetgeving.

veiller à ce que cela ne devienne pas prétexte à soustraire le contenu des CCT aux principes du marché. Prenons l'exemple d'une CCT instaurant une pension complémentaire confiée à un partenaire privé. Ce partenaire privé devra être sélectionné et devra agir conformément aux principes de la libre concurrence. Il faut donc veiller à ce que cette proposition soit formulée sans équivoque.

Une dernière observation concerne la Convention. Les activités menées sur le plan social ne se limitent pas au seul groupe de travail «gouvernance économique». Ainsi, le groupe de travail «compétences complémentaires» a abouti à un accord pour intégrer dans le traité un article devant permettre au Conseil des ministres, sur proposition de la Commission, d'accorder des dérogations aux principes de la libre concurrence au cas où des valeurs sociales seraient menacées. Le volet social de la Convention n'est donc pas aussi négatif qu'on pourrait le croire.

M. Dirk Van der Maelen, député, se rallie au point de vue de l'orateur précédent en ce qui concerne la méthode de coordination ouverte. Le ministre a-t-il déjà, par le passé, obtenu des résultats positifs en recourant à cette méthode?

Par ailleurs, d'aucuns craignent que l'intégration dans le nouveau traité d'une méthode de travail aussi peu contraignante ne ferme la porte à l'utilisation d'une législation communautaire contraignante sur le plan social. Force est d'ailleurs de constater, aujourd'hui, que la politique économique menée à l'échelle européenne s'appuie sur des règles communautaires très strictes, alors que la politique sociale doit, elle, se contenter d'un certain nombre d'accords peu contraignants.

En outre, l'élargissement mérite aussi toute l'attention requise. Au cours des négociations, on a tellement insisté sur le volet économique, avec ses réformes néolibérales, que la plupart des pays candidats à l'adhésion n'ont aujourd'hui qu'un régime de protection sociale très fragile. Lorsque ces pays seront membres de l'Union européenne, ne risque-t-on pas d'assister à une uniformisation de la protection sociale et à son nivellement par le bas dans les États membres actuels?

M. Siquet voudrait savoir s'il y a obligation, au niveau européen, de transposer des conventions sociales dans la législation nationale.

Le ministre répond que les conventions européennes se présentant sous forme de directives doivent être transposées dans la législation nationale. Aucune règle ne prévoit toutefois que des conventions nationales doivent être transposées en législation nationale.

De minister is het eens met de opmerking van de heer Pieters aangaande de juridische (on-)duidelijkheid van de bepalingen die door de minister werden voorgesteld. Het is inderdaad moeilijk te voorspellen hoe met deze algemene principes zal worden omgegaan.

Ook de laatste opmerking van de heer Pieters betreffende de CAOs is terecht. Er zal moeten worden onderzocht hoe dit verder kan worden gepreciseerd.

Wat de methode van open coördinatie betreft, verschilt de minister fundamenteel van mening met de sprekers. Deze methode is geen ersatz of zwaktebod voor de uitbouw van een sociaal Europa. In de eerste plaats respecteert het de legitieme diversiteit van de staten. Het geeft de lidstaten de kans om zelf een eigen systeem te ontwikkelen op basis van gemeenschappelijke objectieven. De methode is vrij te kiezen, maar de objectieven zijn dwingend. Het is ook een pragmatische methode die alle landen dwingt om vooruit te gaan. Ook landen als België moeten verder werken aan de sociale politiek, hetgeen bij het opleggen van minimumstandaarden niet het geval zou zijn, omdat België veelal verder zou staan dan deze minima.

Deze methode is een politiek proces dat speelt op het schaamtegevoel van de staten. Een land is er niet mee gediend als het op basis van deze methode en de bijhorende rapportering in een slecht daglicht wordt gezet.

Tenslotte doet men nu al op economisch vlak aan coördinatie. Een sociale coördinatie is dan ook zeer belangrijk om een tegengewicht tegen deze politiek te vormen.

Het is evident dat men moet vermijden dat men hetgeen thans via harde wetgeving kan worden geregeld, zou overlaten aan open coördinatie. Daarnaast is ook transparantie in deze methode onontbeerlijk en moeten zowel de Commissie als het Europees Parlement hierbij worden betrokken.

Wat de opmerking over de uitbreiding betreft, moet worden vermeld dat de kandidaat-lidstaten thans nog niet zijn opgenomen in de methode van open coördinatie. Dit moet veranderen, want deze landen moeten het hele Europese sociale acquis nog overnemen. Het alternatief is een sociale jungle aan de buitengrenzen van de huidige EU. De integratie van de kandidaat-lidstaten in de Europese sociale politiek zal met argusogen moeten worden gevolgd. Hierbij kan de methode van open coördinatie een hulp zijn.

De heer Danny Pieters, volksvertegenwoordiger, wenst het belang van minimumstandaarden nogmaals te benadrukken, ook voor sociaal goed georganiseerde landen als België en Nederland. Voorbeelden tonen aan dat zelfs in dergelijke landen niet altijd de minimumstandaarden bereikt worden.

Le ministre peut souscrire à la remarque faite par M. Pieters concernant la certitude ou l'incertitude juridique des dispositions qu'il a proposées. Il est effectivement difficile de prévoir quel sera le sort réservé à ces principes généraux.

La dernière remarque de M. Pieters concernant les CCT est également pertinente. Il conviendra d'examiner comment préciser davantage les choses.

En ce qui concerne la méthode ouverte de coordination, le ministre affiche une opinion totalement différente de celle des intervenants. Cette méthode n'est pas un substitut à la construction d'une Europe sociale ou un signe de faiblesse à cet égard. Elle respecte avant tout la diversité légitime des États. Elle donne aux États membres l'occasion de développer eux-mêmes un système propre sur la base d'objectifs communs. On peut choisir librement la méthode, mais les objectifs sont contraignants. C'est aussi une méthode pragmatique, qui force tous les États à aller de l'avant. Même des pays comme la Belgique doivent continuer d'œuvrer à la politique sociale, ce qui ne se ferait pas si on imposait des normes minimales, parce que la Belgique se situerait le plus souvent au-delà de celles-ci.

Cette méthode est un processus politique qui joue sur la pudeur des États. Un pays n'a pas vraiment intérêt à apparaître sous un jour défavorable au regard de cette méthode et des rapports qu'elle oblige à présenter.

Enfin, on fait d'ores et déjà de la coordination sur le plan économique. Une coordination sociale est donc très importante pour contrebalancer cette politique.

Il va de soi qu'il faut éviter de laisser à la méthode ouverte de coordination ce qui peut être réglé aujourd'hui par une législation rigoureuse. D'autre part, cette méthode nécessite aussi de la transparence et il y a lieu d'y associer tant la Commission que le Parlement européen.

En ce qui concerne la remarque relative à l'élargissement, il convient de signaler que les pays candidats à l'adhésion ne sont pas encore intégrés dans la méthode ouverte de coordination. Cela doit changer, car ces pays doivent encore adopter l'ensemble de l'acquis social européen, sans quoi l'on aura une «jungle» sociale aux frontières extérieures de l'UE actuelle. L'intégration des pays candidats dans la politique sociale européenne devra faire l'objet d'un suivi très attentif. La méthode ouverte de coordination peut être une aide en la matière.

M. Danny Pieters, député, tient à souligner une fois de plus l'importance de normes minimales, y compris pour des pays bien organisés socialement comme la Belgique et les Pays-Bas. Des exemples montrent que, même dans des pays comme ceux-là, les normes minimales ne sont pas toujours atteintes.

De objectieven die gebruikt worden in de methode van open coördinatie zijn geenszins minimumstandaarden en blijven vaak zeer vaag. In sommige gevallen, zoals bij pensioenen, moeten deze objectieven meer concreet worden.

Tenslotte moet worden aangestipt dat de sociale zekerheidsstelsels in Oost-Europa niet per definitie slechter zijn dan die binnen de EU. Ze worden echter berekend op een veel lagere basis, waardoor de verschillen zeer groot kunnen worden. De redenen voor deze verschillen zijn dan ook niet altijd structureel, maar vaak ook economisch van aard.

2. TOELICHTING DOOR DE HEER DANNY PIETERS, PLAATSVERVANGEND LID VAN DE KAMER IN DE CONVENTIE OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, BIJ DE VOORLOPIGE RESULTATEN VAN DE ENQUÊTE IN HET EUROPEES PARLEMENT, IN DE PARLEMENTEN VAN DE EUROPESE UNIE EN VAN DE KANDIDAAT-LIDSTATEN OVER HET SOCIAAL BELEID VAN DE EUROPESE UNIE

a) Omvang en vraagstelling van de enquête

De enquête had tot doel te peilen naar de verwachtingen aangaande de rol van de Europese Unie op sociaal (zekerheid-)vlak. Ongeveer 7000 nationale (lidstaten en kandidaat-lidstaten) en Europese parlementsleden werden aangeschreven. 150 antwoorden werden ontvangen.

b) Voorlopige resultaten van de enquête

De belangrijkste vaststelling lag in het feit dat de Europese parlementsleden veel meer dan de nationale parlementsleden de bevoegdheid over de sociale politiek bij de lidstaten leggen. Het omgekeerde geldt voor de nationale parlementsleden. Men ziet duidelijk een doorschuiven van het probleem naar het andere niveau. Hierbij kan nog worden vermeld dat de parlementsleden uit de kandidaat-lidstaten het meest voor een gedeelde bevoegdheid zijn.

Wat de financiering van de sociale zekerheid betreft, leggen de Europese parlementsleden dit exclusief in handen van de lidstaten. Een derde van de nationale parlementsleden wensen een gedeelde financiering.

De helft van de Europese parlementsleden willen dat de rechtsbescherming volledig bij de lidstaten ligt, daar waar de nationale parlementsleden hierover veel minder uitgesproken zijn. Zo wil slechts een derde van de parlementsleden uit de kandidaat-lidstaten dit.

Les objectifs utilisés dans la méthode ouverte de coordination ne sont aucunement des normes minimales et restent souvent très vagues. Dans certains cas, comme pour les pensions, il convient de les formuler plus concrètement.

Enfin, il faut souligner que les régimes de sécurité sociale de l'Europe de l'Est ne sont pas, par définition, moins bons que ceux qui existent à l'intérieur de l'UE. Ils sont toutefois calculés sur une base nettement moins élevée, ce qui explique que les différences peuvent être très importantes. Les raisons de ces différences ne sont dès lors pas toujours de nature structurelle, mais sont souvent, aussi, de nature économique.

2. EXPOSÉ DE M. DANNY PIETERS, DÉLÉGUÉ SUPPLÉANT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS À LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE, CONCERNANT LES RÉSULTATS PROVISOIRES DE L'ENQUÊTE MENÉE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET DANS LES PARLEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES PAYS CANDIDATS À L'ADHÉSION, SUR LA POLITIQUE SOCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE

a) Taille de l'enquête et problématique abordée

L'enquête visait à déterminer quelles sont les attentes quant au rôle de l'Union européenne dans le domaine social (ou de la sécurité sociale). On a adressé un questionnaire à environ 7 000 parlementaires nationaux (des États membres et des pays candidats à l'adhésion) et européens. On a obtenu 150 réponses.

b) Résultats provisoires de l'enquête

On constate surtout que les parlementaires européens estiment bien plus que les parlementaires nationaux que la compétence en matière de politique sociale revient aux États membres. Les parlementaires nationaux ont une opinion inverse. On constate clairement un renvoi du problème à l'autre niveau. À cet égard, on peut encore souligner que les parlementaires des pays candidats à l'adhésion sont les plus favorables à une compétence partagée.

Pour ce qui est du financement de la sécurité sociale, les parlementaires européens estiment qu'il s'agit d'une mission exclusive des États. Un tiers des parlementaires nationaux souhaitent un financement mixte.

La moitié des parlementaires européens souhaitent que la protection juridique soit du ressort exclusif des États membres, alors que les parlementaires nationaux ont un avis beaucoup moins tranché en la matière. Un tiers seulement des parlementaires des pays candidats à l'adhésion est du même avis que les parlementaires européens.

De meeste parlementsleden wensen een coördinatie van de sociale zekerheid voor migrerende werknemers op Europees niveau. Opvallend hierbij is dat de nationale parlementsleden overwegend pro een apart sociaal zekerheidsstelsel voor sterk migrerende werknemers zijn. Dit grijpt terug naar een vroeger idee van een «dertiende stelsel» naast dat van de lidstaten.

Twee derde van de nationale parlementsleden willen de beslissing naar de verhouding tussen private en publieke deelname aan de bescherming tegen sociale risico's op nationaal niveau houden. Ook de dekkingsgraad blijft bij voorkeur in nationale handen. Er is een duidelijke trend zichtbaar om de gezondheidszorg, de tewerkstelling en de preventie een voortrekkersrol te geven binnen een Europees-nationaal gedeelde sociale bevoegdheid.

c) Spreiding van de resultaten

De verschillen in antwoord gaan over de grenzen van de politieke families heen. Zo wensen de sociaal-democratische nationale parlementsleden een meer Europees beleid, daar waar de sociaal-democratische leden van het Europees Parlement samen met de leden van de Europese Volkspartij, tegen een meer Europees getint beleid zijn.

Tussen de parlementsleden van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten bestaat er geen significant verschil. Er lijkt wel een groter vertrouwen in de Europese instellingen te bestaan in de kandidaat-lidstaten.

d) Gedachtewisseling

De heer Dirk Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, vraagt in de marge van deze enquête hoe belangrijk het sociale luik is in de Conventie.

De heer Danny Pieters, volksvertegenwoordiger, verwijst naar de werkgroep over de sociale materies die op verzoek van mevrouw Nagy, mevrouw Van Lancker, de heer Pieters en een veertig andere conventieleden zal worden opgericht. Men moet zich echter wel realiseren dat de Conventie zich tot taak lijkt te hebben gesteld om vooral de vorm te behandelen en de inhoud wat te verwaarlozen. Enkel het institutionele lijkt aan de orde te zijn. Dit zal niet bevorderlijk zijn voor het contact met de burger, eens de werkzaamheden zullen zijn afgerond.

La plupart des parlementaires souhaitent qu'il y ait une coordination de la sécurité sociale des travailleurs migrants au niveau européen. Il est frappant de constater, à cet égard, que les parlementaires nationaux sont en majorité en faveur d'un système de sécurité sociale à part pour les travailleurs migrants. On en revient ainsi à l'ancienne idée d'un «treizième régime», en plus de ceux des États membres.

Deux tiers des parlementaires nationaux souhaitent que la décision concernant le rapport entre la participation privée et la participation publique à la protection des risques sociaux continue de se prendre au niveau national. Ils estiment également préférable que le degré de couverture continue d'être déterminé par les États. On constate clairement une tendance à faire jouer aux soins de santé, à l'emploi et à la prévention un rôle de précurseur dans le cadre d'une compétence sociale partagée entre l'Europe et les États nationaux.

c) Ventilation des résultats

Les différences constatées dans les réponses transcendent les familles politiques. C'est ainsi que les parlementaires sociaux-démocrates nationaux souhaitent une politique plus européenne, tandis que les membres sociaux-démocrates du Parlement européen, ainsi que les membres du Parti populaire européen sont opposés à une politique plus teintée d'Europe.

Il n'y a pas de différence significative entre les parlementaires des États membres et ceux des pays candidats à l'adhésion. Toutefois, on constate, semble-t-il, une plus grande confiance dans les institutions européennes chez les pays candidats à l'adhésion.

d) Échange de vues

M. Dirk Van der Maelen, député, demande, en marge de cette enquête, quelle est l'importance du volet social dans la Convention.

M. Danny Pieters, député, renvoie au groupe de travail sur les matières sociales qui sera créé à la demande de Mmes Nagy et Van Lancker ainsi que de M. Pieters, et de quarante autres membres de la Convention. Il faut toutefois se rendre compte que la Convention semble s'être surtout donné pour mission de traiter la forme et qu'elle néglige quelque peu le contenu. Seul le volet institutionnel semble être à l'ordre du jour, ce qui ne favorisera pas le contact avec les citoyens, une fois les travaux terminés.

DE EU EN SOCIALE BESCHERMING: VOORSTELLEN VOOR DE EUROPESE CONVENTIE(1)

(Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zaken, 4/2002)

DOOR FRANK VANDENBROUCKE(2)**INLEIDING**

In deze bijdrage bespreek ik twee vragen: (1) Welke rol dient de Europese Unie (EU) te spelen in de ontwikkeling van het sociaal beleid — indien zij daarin al een rol heeft te vervullen? (2) Moet daartoe het Verdrag worden gewijzigd? Als dat zo is, bieden de Europese Conventie en de aanstaande Intergouvernementele Conferentie (IGC) een unieke kans om de gewenste veranderingen in een nieuw Europees Verdrag op te nemen.

Bij mijn bespreking van de rol van de EU in de sociale politiek concentreer ik me op de sociale bescherming en ga dus niet in op werkgelegenheidsbeleid. De discussie over sociale bescherming zal ik ook niet koppelen aan de vraag hoe de lidstaten in een context van «fiscale concurrentie» de noodzakelijke financiering voor sociale programma's in stand kunnen houden, en evenmin aan het debat over de toekomst van de structurele fondsen. Daarmee zeg ik niet dat dit niet van belang is. Hier gaat het om het effect van de EU op het typische werk van een nationale minister die verantwoordelijk is voor sociale bescherming (met inbegrip van gezondheidszorg). De vraag is wat voor EU zo'n minister zou willen zien.

(1) 1 Deze bijdrage is een sterk aangepaste Nederlandstalige versie van Vandembroucke, F. (2002), «*The EU and social protection: what should the European Convention propose?*», *MPIfG Working Paper*, 2/6, Juni, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Keulen, en is gebaseerd op een lezing aan het *Max-Planck-Institut* in Keulen, op 17 juni 2002. Voor andere Europese speeches en beleidsdocumenten: surf naar www.vandenbroucke.com.

(2) Ik zou dank willen betuigen aan Elias Mossialos (*London School of Economics*), Anthony Atkinson (*Nuffield College, Oxford*), Mario Telò (*Institut d'études européennes, ULB*), en Philippe Van Parijs (Hoover-leerstoel, UCL) omdat zij tijdens ontmoetingen en studiebijeenkomsten in Brussel, Londen en Oxford, mij de gelegenheid hebben gegeven over de in dit document neergelegde ideeën te discussiëren. Ook wil ik Anne Van Lancker, Bart Vanhercke en vele vrienden bedanken voor hun opmerkingen over eerdere versies, en aan Tom Van Puyenbroeck en Christina Thomas voor hun opmerkingen van redactionele aard. Zie voor verdere informatie: www.vandenbroucke.com. Opmerkingen en kritieken stel ik op prijs: frank.vandenbroucke@ominsoc.fed.be.

L'UNION EUROPÉENNE ET LA PROTECTION SOCIALE: QUE DEVRAIT PROPOSER LA CONVENTION EUROPÉENNE?(1)

(Revue belge de sécurité sociale, 4/2002)

PAR FRANK VANDENBROUCKE(2)**INTRODUCTION**

Le présent article abordera deux questions étroitement liées: (1) Si l'Union européenne (UE) doit jouer un rôle dans le développement de la politique sociale, quel est le rôle qui devrait lui être imparti? (2) Le rôle propre de l'UE, tel que nous le définirions en répondant à la première question, nécessiterait-il une modification du Traité? Si la réponse à la seconde question est positive, la Convention européenne et la prochaine Conférence intergouvernementale (CIG) offrent une occasion unique d'inclure les changements souhaités dans un nouveau Traité européen.

Du point de vue de la politique sociale, mon approche du rôle de l'UE ne sera pas exhaustive. Pour l'essentiel, je me concentrerai sur le développement de la protection sociale et, par conséquent, je n'aborderai pas les questions de politique de l'emploi et les autres problématiques liées. Je n'établirai pas non plus de lien entre la discussion sur la protection sociale et le débat sur la manière dont les États membres peuvent maintenir le financement nécessaire aux programmes sociaux dans un contexte de «concurrence fiscale», ni sur le débat relatif à l'avenir des fonds structurels. Cette omission volontaire ne minimise en rien l'importance de ces thèmes, bien au contraire. Toutefois, mon objectif vise, d'une part, à examiner l'impact de l'UE sur la mission spécifique d'un ministre national responsable de la protection sociale (y compris des soins de santé) et, d'autre part, à présenter le modèle d'Union que ce ministre aimerait voir éclore.

(1) La présente contribution est une version adaptée de Vandembroucke, F. (2002), «*The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?*», *MPIfG Working Paper*, 2/6 (juin), prononcé le 17 juin 2002 au *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung* (MPIfG), à Cologne. Pour lire d'autres allocutions et documents politiques, consultez www.vandenbroucke.com.

(2) Je tiens à remercier Elias Mossialos (*London School of Economics*), Anthony Atkinson (*Nuffield College, Oxford*), Mario Telò (*Institut d'études européennes, ULB*), et Philippe Van Parijs (Chaire Hoover, UCL) de m'avoir donné l'opportunité de discuter des idées continues dans le présent article au cours de réunions et de séminaires qui se sont tenus à Bruxelles, Londres et Oxford. Je tiens également à remercier Anne Van Lancker, Bart Vanhercke et beaucoup d'autres amis pour leurs remarques à propos des versions antérieures, et Tom Van Puyenbroeck ainsi que Christina Thomas pour leurs commentaires éditoriaux. Je remercie par avance quiconque m'adressera commentaires ou critiques à l'adresse suivante: frank.vandenbroucke@ominsoc.fed.be.

Eerst beantwoord ik de vraag naar de rol van de EU in het socialebeschermingsbeleid. Daarna ga ik heel kort in op de agenda van de Europese ministers voor sociale bescherming zoals die er nu uitziet en reik ik een aantal kortetermijnsuggesties aan voor de verdere uitbouw van die agenda, die geen wijzigingen van het Verdrag inhouden. In dit tweede hoofdstuk zal ik aantonen dat de Agenda inzake sociale bescherming sedert de top van Lissabon van maart 2000 in een stroomversnelling is gekomen, doch dat zij in politiek en institutioneel opzicht broos blijft. In het derde hoofdstuk van deze bijdrage zal ik zes voorstellen voor het Verdrag uitwerken. Die voorstellen zijn een antwoord op de vragen die ik in het eerste hoofdstuk stel en op de post-Lissabon ervaring die in het tweede hoofdstuk aan de orde komen.

1. Welke rol dient de EU te spelen bij de uitbouw van het socialebeschermingsbeleid?

Welke rol moet de EU vervullen bij de uitbouw van het socialebeschermingsbeleid? Om op die vraag een antwoord te kunnen geven, moeten we eerst naar de feiten kijken: welke rol speelt de EU nu reeds bij de uitbouw van de sociale bescherming?

In een uitstekende publicatie geven Stephan Leibfried en Paul Pierson de volgende samenvatting van de feiten: «Het Europees integratieproces heeft én de soevereiniteit (waaronder wij de wetgevende bevoegdheid verstaan) én de autonomie (waaronder wij de *de facto* mogelijkheid tot regelgeving verstaan) van de lidstaten op het gebied van de sociale politiek uitgehold. De nationale welvaartsstaten blijven de primaire instellingen van Europese sociale politiek, maar zij zijn dat in de context van een uit vele geleidingen opgetrokken bestel dat steeds meer beperkingen oplegt(1)». Bovenop de directe druk op de nationale welvaartsstaten, die uitgaat van de eigen sociale initiatieven van de Europese instellingen, brengt de dynamiek van de marktintegratie indirecte druk op de nationale welvaartsstaten mee, *de jure* via het opleggen van eisen van marktverenigbaarheid door het Europese Hof van Justitie (EHJ), en *de facto* is dat gebeurd door de economische concurrentie in een geïntegreerde markt.

1.1 Minder ruimte voor wetgeving als gevolg van eisen van marktverenigbaarheid

Het rechtstreeks opleggen van marktverenigbaarheidseisen geschiedt voornamelijk via de toepassing

(1) Leibfried, S. en Pierson, P., «*Social Policy. Left to Courts and Markets?*», in Wallace, H. en Wallace, W., «*Policy-Making in the European Union*», Fourth Edition, «*The New European Union Series*», Oxford University Press, blz. 268.

La première partie de mon article répondra succinctement à ma première question sur le rôle de l'UE dans la politique de la protection sociale. La deuxième partie présentera un bref aperçu de l'agenda européen des ministres en charge de la «protection sociale» tel qu'il est établi à ce jour, et suggérera des propositions à court terme pour l'évolution ultérieure de cet agenda, sans impliquer une modification du Traité. Dans cette deuxième partie, je démontrerai que l'agenda de la protection sociale a gagné en dynamisme depuis le Sommet de Lisbonne de mars 2000, mais qu'il reste fragile du point de vue institutionnel et politique. Dans la troisième partie de cet article, j'exposerai six propositions relatives au Traité. Ces propositions répondent aux questions soulevées dans la première partie et à l'expérience acquise au cours de la période de l'après-Lisbonne discutée dans la deuxième partie.

1. Quel rôle devrait jouer l'UE dans le développement de la politique de la protection sociale?

Si l'UE devait jouer un rôle dans le développement de la politique de la protection sociale, quel serait-il? Afin de fournir une réponse cohérente à cette question, nous devrions d'abord évaluer les faits: quel rôle joue effectivement l'UE dans le devenir de la protection sociale?

Dans leur excellent ouvrage, Stephan Leibfried et Paul Pierson résument les faits comme suit: «le processus d'intégration européenne a érodé à la fois la souveraineté (c'est-à-dire l'autorité légale) et l'autonomie (c'est-à-dire la capacité de régulation de fait) des États membres dans le domaine de la politique sociale. Les États sociaux nationaux demeurent les institutions fondamentales de la politique sociale européenne, mais ils le sont dans le contexte d'un cadre politique à plusieurs niveaux de plus en plus contraignant(1)». Outre les pressions directes sur les États sociaux nationaux résultant d'initiatives de politique sociale mises sur pied par les institutions européennes, la dynamique de l'intégration du marché exerce, *de jure*, des pressions indirectes sur les États sociaux nationaux par l'imposition par la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après la «Cour») d'exigences directes de compatibilité avec le marché, et *de facto* par les forces de concurrence économique dans un marché intégré.

1.1. Érosion de l'autorité légale à la suite des exigences de compatibilité avec le marché

L'imposition directe d'exigences de compatibilité avec le marché, découle principalement de l'applica-

(1) Leibfried, S. et Pierson, P., «*Social Policy. Left to Courts and Markets?*», in Wallace, H. et Wallace, W., «*Policy-Making in the European Union*», quatrième édition, «*The New European Union Series*», Oxford University Press, p. 268 (traduction libre).

van twee fundamentele vrijheden van het Verdrag: het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van dienstverrichting.

De toepassing van het beginsel van vrij verkeer van werknemers houdt in dat een lidstaat:

— de meeste sociale voordelen niet meer tot zijn eigen onderdanen mag beperken;

— niet meer kan volhouden dat zijn voordelen alleen op zijn grondgebied gelden, en dus alleen daar genoten mogen worden;

— niet meer helemaal kan tegengaan dat andere socialezekerheidsregelingen op zijn grondgebied rechtstreeks met zijn eigen stelsel in concurrentie treden;

— geen exclusieve zeggenschap heeft over de aanspraken van migranten op welzijnsuitkeringen of -verstrekkingen.

De toepassing van het beginsel van het vrij verkeer van diensten hangt nauw samen met het feit dat de Europese wetgeving vooral op economische activiteiten en ondernemersvrijheid gericht is. De vraag is dan: vormen de diensten van de welvaartsstaat een economische activiteit? Zo ja, dan is de vrijheid tot het verrichten van financiële of sociale diensten van toepassing, hetgeen bijvoorbeeld inhoudt dat nationale regeringen niet meer exclusief kunnen beslissen wie sociale diensten en voordelen mag verstrekken.

Gelukkig erkent Europa wel degelijk echte, niet-economische welvaartsactiviteiten. Maar er bestaat voor de welvaartsstaatsactiviteiten geen algemene uitzondering op de marktvrijheden van het Verdrag. Zo komt het dat het trekken — en steeds opnieuw trekken — van die dunne lijn tussen «economische» en «solidariteits-» activiteit vaak onderwerp is van juridische conflicten en van arresten van het EHJ.

In een verslag voor het Belgisch EU-voorzitterschap hebben Professor Mossialos⁽¹⁾ en zijn team aangetoond dat het beleid van de lidstaten, vooral op het gebied van de gezondheidszorg, via deze «marktfilter» drastisch van koers zou kunnen veranderen. Leibfried en Pierson beklemtonen tevens dat zulks vooral zijn oorzaak vindt in het feit dat de ziektekostenverzekering in de meeste nationale stelsels

(1) E. Mossialos, M. McKee (Eds.), W. Palm, B. Karl en F. Marhold, «*EU Law and the Social Character of Health Care Systems*», PIE — Peter Lang, Brussel, 2002, blz. 259.

tion de deux libertés fondamentales garanties par le Traité: la libre circulation des travailleurs et la libre circulation des services.

L'application du principe de liberté de circulation des travailleurs implique qu'aucun état membre,

— ne peut limiter la plupart des prestations sociales à ses nationaux;

— ne peut faire prévaloir que ses prestations s'appliquent exclusivement à son territoire et ne peuvent dès lors être octroyées que sur celui-ci;

— bien qu'il dispose toujours d'une grande latitude pour prévenir que d'autres systèmes de politique sociale concurrencent directement sur son propre territoire le régime qu'il a construit, n'est plus totalement en mesure de s'y opposer;

— n'a le droit d'administration exclusif des prétentions des travailleurs migrants à des prestations sociales.

L'application du principe de libre circulation des services est étroitement liée au fait que le droit européen se rapporte principalement à l'activité économique et aux libertés d'entreprendre. De toute évidence, la question est de savoir si les prestations de services des États sociaux constituent une activité économique. Dans l'affirmative, la liberté de fournir des prestations financières ou sociales serait d'application, comme les règles générales européennes de libre concurrence. Il s'ensuivrait, par exemple, que les gouvernements des États membres ne disposeraient plus de l'exclusivité pour décider qui est autorisé à fournir des services sociaux ou des prestations sociales.

Heureusement, l'intégration européenne reconnaît l'existence d'une véritable activité sociale de type non économique. Toutefois, les libertés de marché du Traité ne prévoient pas d'exemption générale pour l'activité de l'État social, et la distinction entre activité «économique» et activité «sociale» (ou «solidarité») n'est pas toujours nettement tranchée. Par conséquent, une grande part des conflits juridiques et des arrêts de la Cour porte sur la définition — et la redéfinition constante — de cette ligne en pointillé qui sépare l'activité «économique» de l'activité «solidaire».

Dans un rapport pour la Présidence belge de l'UE de l'année 2001, le professeur Elias Mossialos⁽¹⁾ et son équipe ont démontré l'existence, dans le domaine des soins de santé surtout, de perspectives significatives pour un remodelage radical des politiques nationales à travers ce «filtre du marché». Comme le soulignent également Leibfried et Pierson, c'est dû en particulier au fait que, dans la plupart des systèmes

(1) E. Mossialos, M. McKee, W. Palm, B. Karl and F. Marhold (2002), «*EU Law and the Social Character of Health Care Systems*», PIE — Peter Lang, Bruxelles, p. 259.

meer «marktkenmerken» heeft, sterker is gefragmenteerd in groepen zorgaanbieders die reeds actief zijn op markten (medische instrumenten, medicijnen) of bijna-markten (vrij gevestigde artsen die werken aan collectief bepaalde tarieven), en in de meeste landen van oudsher zijn blootgesteld aan omvangrijke privé-zorgverstrekking. Bovendien gaan de hervormingen in de lidstaten steeds meer de kant op van «vermarkting» en deregulering. Naarmate de sociale zekerheid hierdoor verder van herverdeling en solidariteit af komt te staan, is duidelijk dat het (vanaf een nader te bepalen drempel) om gewone economische ondernemingen gaat die op gelijke basis moeten concurreren met de privé- ziekteverzekering en andere concurrenten(1).

Tegelijkertijd toont dit aan dat het beslist te simplistisch is om «Europa» de schuld te geven voor de problemen waarmee de makers van nationaal sociaal beleid worden geconfronteerd, alsof «Europa» aan onwillige lidstaten marktoplossingen zou opdringen. In plaats van te vragen «of dienstverlening in het kader van de welvaartsstaat een economische activiteit vormt?» kan men een iets andere vraag stellen: «In welke mate willen de lidstaten zelf hun binnenlandse welvaartsstaat als een economische activiteit organiseren?»

De consequenties van de toepassing van de interne-marktregels, werden herhaaldelijk geïllustreerd in arresten van het Europees Hof van Justitie. Ik geef één voorbeeld. In de zaken Kohll(2) en Decker(3), oordeelde het Hof dat de Luxemburgse gezondheidszorg, door voorafgaande toestemming te verlangen voor de vergoeding van een orthodontische behandeling en de aankoop van een bril buiten Luxemburg, een niet-gerechtigde belemmering voor het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Unie had geschapen. Bijgevolg werd het Luxemburgse socialezekerheidsstelsel gedwongen om deze in een andere lidstaat genoten, niet-goedgekeurde gezondheidszorg te vergoeden. Die arresten maakten duidelijk dat de socialezekerheidsstelsels niet boven de Europese wetgeving staan, ook al zijn ze nu een nationale bevoegdheid.

(1) De voorgaande alinea's zijn in hoge mate geïnspireerd door de analyse van Leibfried en Pierson.

(2) EHJ, Kohll, C-158/96, (1998) ECR I-1931.

(3) EHJ, Decker, C-120/95, (1998) ECR I-1831.

nationaux, l'assurance-santé présente plus de «caractéristiques de marché», est plus fragmentée en groupes de fournisseurs qui opèrent déjà sur les marchés (instrumentation médicale, produits pharmaceutiques) ou sur des quasi-marchés (médecins conventionnés) et que, dans la majorité des pays, elle a traditionnellement été ouverte à l'offre du privé. De plus, au cours des récentes décennies, les réformes nationales ont été de plus en plus souvent soumises à des «cures de marché» et à la dérégulation. Dans la mesure où ces réformes éloignent l'assurance sociale de la redistribution et de la solidarité, il est évident qu'au-delà d'un certain seuil — non identifié à ce jour —, de tels programmes risquent tout simplement de se muer en une entreprise économique parmi d'autres qui se doit d'être compétitive face à l'assurance-santé privée et à d'autres concurrents dans le respect de règles équitables du jeu(1).

L'exemple des soins de santé démontre qu'il serait parfaitement simpliste de blâmer «l'Europe» pour les problèmes auxquels sont confrontés les décideurs politiques nationaux, comme si «l'Europe» imposait des solutions de marché à des États membres peu disposés à les accepter. De fait, au lieu de poser la question «Les prestations de services des États sociaux constituent-elles une activité économique?», on pourrait poser une question légèrement différente: «Dans quelle mesure les États membres veulent-ils organiser leurs prestations sociales nationales comme une activité économique?»

Les véritables conséquences de l'application du régime concurrentiel européen et des règles du marché intérieur ont été illustrées à plusieurs reprises dans les arrêts rendus par la Cour. Un seul exemple suffira à illustrer mon propos. Dans les arrêts Kohll(2) et Decker(3), la Cour a considéré qu'en exigeant une autorisation préalable pour le remboursement de soins d'orthodontie et de l'achat de lunettes en dehors de son territoire, le Luxembourg avait créé par ses règles en matière d'assurance-santé une entrave injustifiée à la liberté de circulation des biens et des services au sein de l'Union européenne. Par conséquent, la sécurité sociale luxembourgeoise fut forcée de rembourser ces soins de santé reçus sans autorisation dans un autre État membre. Ces arrêts ont clairement donné à entendre une fois encore que les systèmes de sécurité sociale, même s'ils relèvent d'une compétence nationale, ne peuvent ignorer la loi européenne.

(1) Les paragraphes précédents sont dans une large mesure inspirés par l'analyse de Leibfried et Pierson.

(2) CEJ, Kohll, C-158/96, (1998) ECR I-1931.

(3) CEJ, Decker, C-120/95, (1998) ECR I-1831.

Bovendien leiden de Kohll- en Deckerarresten in de gezondheidszorg tot een duaal stelsel van sociale verzekering:

— Enerzijds is de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels via Verordening 1408/71. Ingevolge deze verordening wordt een patiënt, na toestemming van zijn of haar socialezekerheidsstelsel, opgenomen in het socialebeschermingsstelsel waar hij de medische behandeling geniet «alsof hij aldaar verzekerd was». Dat houdt voornamelijk in dat de patiënt valt onder dezelfde kostendeling en dezelfde voorschriften (bijvoorbeeld verwijzing naar een specialist), en dat de kosten tussen beide socialebeschermingsstelsels worden verrekend op basis van de tarieven van de staat waar de behandeling plaatsvond. Mobiele personen worden tijdelijk «leden» van het gezondheidszorgstelsel van het gastland.

— Anderzijds worden patiënten die gebruik maken van de procedure die door Kohll en Decker is ontstaan, niet in het socialebeschermingsstelsel van een andere lidstaat opgenomen maar maken zij, wanneer zij naar hun eigen land terugkeren, aanspraak op de dekking van hun nationaal socialebeschermingsstelsel «alsof zij de behandeling aldaar hadden genoten». Dit houdt in dat de vergoeding in de staat van verblijf afhankelijk is van de aldaar geldende voorwaarden en tarieven(1).

Dit dualisme leidt niet alleen tot complexiteit en verwarring, maar stelt een meer fundamenteel probleem. Bij de traditionele procedure is (voorwaardelijke) mobiliteit mogelijk, maar blijft de interne samenhang van de nationale gezondheidsstelsels intact. De Kohll- en Deckerprocedure introduceert een mate van vrijheid die, als ze niet beperkt zou worden, de interne samenhang van de nationale gezondheidszorgstelsels zou verbreken. Dat zou kunnen leiden tot meer ongelijkheid bij de toegang tot gezondheidszorg én tot groeiende problemen met betrekking tot het waarborgen van de zorgkwaliteit — twee essentiële doelstellingen die de Europese nationale ministers van Gezondheid doorgaans wensen na te streven. Dat wil niet zeggen dat een grotere patiëntenmobiliteit in sé problematisch is. Integendeel, een grotere patiëntenmobiliteit kan zeer positief uitpakken, mits daarvoor het juiste kader bestaat. Mobiliteit zou bijvoorbeeld de opkomst van een stelsel van Europese *centers of excellence* mogelijk maken voor hooggespecialiseerde medische behandelingen of nieuwe therapieën; men zou het volle profijt kunnen trekken uit grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten of tastbare solidariteit kunnen organiseren tussen lidstaten met specifieke

Par ailleurs, les arrêts Kohll et Decker créent un système dual de couverture sociale en matière de soins de santé:

— D'une part, il y a la coordination de la sécurité sociale par le Règlement 1408/71. Ce Règlement intègre le patient qui a reçu l'autorisation de son institution de sécurité sociale dans le système de protection sociale de l'endroit où il bénéficie d'un traitement médical, «comme s'il était assuré par celui-ci». Il s'ensuit principalement que le patient est soumis au même partage des coûts et aux mêmes réglementations (par exemple consultation d'un généraliste avant celle d'un spécialiste), et que les coûts sont réglés entre les deux systèmes de protection sociale conformément aux tarifs de l'État dans lequel les soins ont été prodigués. Les personnes migrantes deviennent temporairement «membres» du système de soins de santé de l'État hôte.

— D'autre part, les patients recourant à la procédure engendrée par Kohll et Decker ne sont pas intégrés dans le système de protection sociale d'un autre État membre. Cependant, une fois de retour dans leur pays de résidence, ils réclament la couverture du système de protection sociale de leur pays d'origine «comme s'ils y avaient reçu le traitement». Par conséquent, le remboursement dans l'État de résidence est sujet aux conditions et aux tarifs en vigueur dans cet État(1).

Cette dualité ne crée pas seulement un cadre propice à la complexité et à la confusion, mais pose aussi un problème plus fondamental. La procédure traditionnelle autorise la mobilité (sous condition) tout en préservant la cohésion interne des systèmes nationaux de soins de santé. La procédure Kohll et Decker introduit un certain degré de liberté, qui, s'il était illimité, serait susceptible de faire éclater la cohésion interne des systèmes nationaux de soins de santé. Ainsi, elle pourrait mener tout à la fois à l'augmentation des inégalités d'accès aux soins de santé et à l'accroissement des problèmes lorsqu'il s'agit de garantir la qualité des soins — deux objectifs essentiels que les ministres de la santé nationaux européens souhaitent atteindre. Je n'entends pas par là que la mobilité accrue des patients est un problème en soi. Au contraire, je suis d'avis que la mobilité accrue des patients est susceptible, pour plusieurs raisons, de s'avérer très positive si elle s'inscrit dans un cadre approprié. Par exemple, elle autoriserait le développement d'un système de centres d'excellence européens pour des traitements médicaux hautement spécialisés, ainsi que pour de nouvelles thérapies. Elle permettrait de cueillir les fruits de projets de coopération transfrontaliers ou d'organiser une solidarité

(1) De voorgaande alinea's zijn geïnspireerd door W. Palm en J. Nickless, (2001), «*Access to healthcare in the European Union: The consequences of the Kohll and Decker judgements*», *Eurohealth*, vol. 7(1), blz. 13-22.

(1) Les paragraphes qui précèdent sont inspirés de W. Palm et J. Nickless, (2001), «*Access to healthcare in the European Union: The consequences of the Kohll and Decker judgements*», *Eurohealth*, vol. 7(1), pp. 13-22.

moeilijkheden op het gebied van de gezondheidszorg. Het kader waarin we de patiëntenmobiliteit organiseren, is daarbij van cruciaal belang.

Een voorbeeld kan dit illustreren. Stel dat Britse onderdanen overal in Europa zonder voorafgaande toestemming recht zouden hebben op gezondheidszorg, terwijl de NHS de kosten moet vergoeden. De patiëntenmobiliteit zou hen kansen bieden: er zou meteen een oplossing zijn voor de wachtlijsten, terwijl de extra investeringen van de Britse regering tijd nodig hebben om resultaten af te werpen; indien de NHS zou overwegen om voor zijn patiënten met de Britse privé-sector overeenkomsten af te sluiten, zou een transparante en goed georganiseerde prijsconcurrentie tussen de Britse particuliere sector en de aanbieders van gezondheidszorg in de rest van Europa heilzaam kunnen zijn. Maar aan patiëntenmobiliteit zijn ook risico's verbonden: niet alleen het risico van een niet te beheersen rekening (want de Britse regering heeft in het buitenland geen invloed op de kostenefficiëntie), doch ook problemen inzake de zorgkwaliteit wegens de asymmetrische informatie die kenmerkend is voor de gezondheidszorg. Ook voor de Belgische gezondheidssector zou de mobiliteit van Britse patiënten kansen scheppen, zoals extra inkomsten. Maar als de patiëntenmobiliteit gebaseerd is op een Kohll en Deckerprocedure in plaats van Verordening 1408/71 zou dit in België een gezondheidszorgstelsel met twee snelheden stimuleren. Want een toenevende behandeling van buitenlandse patiënten tegen «vrije» tarieven volgens Kohll en Decker, zou bij ons de groei aanwakkeren van een steeds groter wordende «niet-conventionele» sector, en dat is een ontwikkeling die wij beslist niet graag zien.

Men kan zich nog andere interacties tussen de lidstaten voorstellen. Indien lidstaat X zou besluiten om een deel van zijn gezondheidszorgstelsel te privatiseren, kan de toepassing van de Kohll en Deckerbenadering, tot op zekere hoogte de privatisering van de gezondheidszorg in de buurlanden in de hand werken. Kortom, bij patiëntenmobiliteit is de hamvraag: willen we, met instandhouding van de in onze stelsels ingebouwde solidariteit, kansen creëren door aan de Europese patiënten nieuwe oplossingen aan te bieden of zullen we alleen maar onze problemen naar elkaar exporteren?

tangible entre États membres confrontés à des difficultés spécifiques dans le domaine des soins de santé. Toutefois, la nature du cadre appliqué en vue d'organiser la mobilité des patients sera cruciale.

Un exemple concret pourrait illustrer mon propos. Supposons que les citoyens britanniques aient la possibilité de se faire soigner sans autorisation préalable n'importe où en Europe, par exemple en Belgique, et que le *National Health Service* (NHS) ait à rembourser les frais. La mobilité des patients ouvrirait des perspectives intéressantes: elle résoudrait dans l'immédiat le problème des listes d'attente, alors que les investissements supplémentaires réalisés aujourd'hui par le gouvernement britannique réclament du temps pour produire des résultats tangibles; par ailleurs, dans la mesure où le NHS viendrait à envisager de sous-traiter ses patients au secteur privé au sein du R-U, une concurrence des prix transparente et bien organisée entre le secteur privé britannique et les dispensateurs de soins du reste de l'Europe pourrait s'avérer avantageuse. Toutefois, la libre mobilité des patients comporte également des risques significatifs: pas seulement le risque d'une facture incontrôlable (vu que le gouvernement du R-U n'est pas en mesure de superviser le rapport coût-efficacité à l'étranger), mais encore des problèmes potentiels en ce qui concerne la qualité des soins, vu l'asymétrie de l'information qui caractérise le secteur de la santé. Du point de vue du secteur belge de la santé, la mobilité des patients britanniques créerait certes des possibilités, par exemple des revenus supplémentaires. Mais parallèlement, la mobilité des patients, au cas où elle se baserait sur une procédure de type «Kohll et Decker» et non sur la procédure traditionnelle exposée dans le Règlement 1408/71, pourrait alimenter le développement d'un système de soins de santé «à deux vitesses» en Belgique, si les patients britanniques devaient être traités à des tarifs «libres» (c'est-à-dire, des tarifs ne se conformant pas à la convention nationale belge en la matière). En effet, un flux croissant de patients venant de l'étranger, inspiré par Kohll et Decker, pourrait alimenter le développement d'un secteur «non conventionné» de plus en plus important dans les soins de santé belges, évolution que nous n'aimerions sûrement pas voir se concrétiser.

On peut également imaginer d'autres interactions entre États membres. Si un État membre X venait à décider de semi-privatiser une partie de son système national de soins de santé, l'application d'une approche de type «Kohll et Decker» à la mobilité des patients peut, dans une certaine mesure, favoriser la privatisation de l'activité des soins de santé dans les pays voisins. En d'autres termes, dès qu'il est question de mobilité des patients, la question fondamentale est: allons-nous créer des occasions en offrant de nouvelles solutions aux patients européens compte tenu de la solidarité incorporée dans nos systèmes ou allons-nous simplement exporter nos problèmes les uns vers les autres?

1.2. Minder autonomie als gevolg van de facto druk op de welvaartsstaten

De *de facto* indirecte druk op de welvaartsstaten is het gevolg van een grotere concurrentie binnen de interne markt en ook van het door de EU gestimuleerde economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten.

Goedkope gemeenplaatsen over «sociale dumping binnen de EU» vermijd ik liever. De intensere mededinging is immers maar één van de uitdagingen waar onze welvaartsstaten voor staan. Onze welvaartsstelsels staan momenteel in de eerste plaats onder druk omdat op de traditionele terreinen zoals pensioenen en gezondheidszorg, meer middelen nodig zijn, en omdat er nieuwe sociale risico's en behoeften gegroeid zijn. Bovendien weten wij uit ervaring dat Europese integratie niet noodzakelijkerwijs tot inkrimping van de welvaartsstaten leidt. In vele landen heeft de eenheidsmarkt immers geleid tot nieuwe overeenkomsten tussen de sociale partners en bijgevolg tot het opnieuw overdenken — veeleer dan het inkrimpen — van hun welvaartsstaten.

Toch zou het naïef zijn die ervaringen te extrapoleren(1). De economische en monetaire integratie zal op de lange duur een grotere stempel op de architectuur van onze welvaartsstaten zetten. Op de korte termijn is er de uitbreiding van de Unie. De feitelijke geschiedenis van de integratie moet dus nog geschreven worden, maar de economische theorie is op dit punt zeer duidelijk. Economisten hebben reeds lang de potentiële gevaren onderkend van toegenomen mobiliteit die leidt tot een inkrimpende belastinggrondslag (wellicht zelfs tot «belastingconcurrentie»), met dienovereenkomstige gevolgen voor het vermogen van de EU-lidstaten om hun sociaal beleid te financieren.

(1) Net zoals het naïef zou zijn de analyse te beperken tot een oppervlakkige beoordeling van de ontwikkelingen in de tijd: ook al nemen wij in feite geen «inkrimping» waar, het kan best zo zijn dat er in de hedendaagse welvaartsstaten reeds een mate van «ondervoorziening inzake sociale verzekering» bestaat; zie Drèze voor een recente synthese van deze discussie in J. H. Drèze (2002), «*Economic and Social Security: The Role of the EU*», *De Economist*, vol. 150(1), blz. 1-18.

(2) De voorgaande alinea's zijn geïnspireerd door W. Palm en J. Nickless, (2001), «*Access to healthcare in the European Union: The consequences of the Kohll and Decker judgements*», *Eurohealth*, vol. 7(1), blz. 13-22.

1.2. Diminution de l'autonomie due aux pressions de fait sur les États sociaux

Les pressions indirectes de fait sur les États sociaux résultent d'une concurrence accrue à l'intérieur du marché unique tout comme des politiques économique et budgétaire promues par l'UE.

Je crois qu'il faut éviter les discussions oiseuses sur «le dumping social généré par l'UE». Intensifier la concurrence dans un marché intégré n'est qu'un des nombreux défis auxquels sont confrontés nos États sociaux nationaux. Aujourd'hui, nos systèmes sociaux sont sous pression, en premier lieu parce que (a) les domaines traditionnels de la protection sociale, par exemple les pensions et les soins de santé, exigent plus de ressources et que (b) de nouveaux risques et besoins sociaux sont apparus. Par ailleurs, nous savons par expérience que l'intégration européenne ne mène pas nécessairement à une érosion sociale. En effet, dans un grand nombre de pays, le marché unique a entraîné le renouvellement de conventions entre partenaires sociaux et, par conséquent, le renouveau — plutôt que l'érosion — de leurs États sociaux.

Néanmoins, il serait naïf de se satisfaire d'une seule extrapolation(2). L'intégration économique et monétaire et l'importance accrue de la mobilité du capital et du travail au sein de l'Union laisseront, à long terme, des traces profondes sur l'architecture de nos États sociaux. De plus, à court terme, nous sommes à la veille d'un nouvel élargissement de l'Union. Autrement dit, l'histoire de l'intégration reste à écrire. Lorsqu'il est question de l'impact véritable de l'intégration européenne sur le développement de l'État social, les délibérations n'ont pas encore abouti, bien que la théorie économique soit parfaitement claire sur ce sujet. Les économistes ont depuis longtemps reconnu les dangers potentiels de la mobilité accrue susceptible d'entraîner une érosion de la base d'imposition (peut-être même à une concurrence fiscale») avec des effets sur la capacité des États membres à financer leurs programmes sociaux.

(1) Tout comme il serait naïf de limiter l'analyse à une évaluation superficielle de l'évolution historique: même si nous n'assistons pas actuellement à une «régression sociale», il se pourrait qu'il y ait déjà un certain degré de «sous-provisionnement de l'assurance sociale» dans nos états sociaux contemporains; voir Drèze pour une synthèse récente de cette discussion dans J.H. Drèze (2002), «*Economic and Social Security: The Role of the EU*», «*De Economist*», vol. 150(1), pp. 1-18.

(2) Les paragraphes qui précèdent sont inspirés de W. Palm et J. Nickless, (2001), «*Access to healthcare in the European Union: The consequences of the Kohll and Decker judgements*», *Eurohealth*, vol. 7(1), pp. 13-22.

Druk op de welvaartsstaten wordt ook veroorzaakt door het economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten aan de hand van de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid (GREB) en de jaarlijkse stabiliteitsplannen. Versta mij goed: erkennen dat deze politieke processen pressie met zich brengen, impliceert geenszins dat de bekommernis om gezonde overheidsfinanciën onder de tafel moet worden geveegd. Integendeel, gezonde overheidsfinanciën zijn een *conditio sine qua non* voor een duurzame sociale politiek.

Maar een sterke klemtoon op financiële voorzichtigheid brengt het gevaar met zich dat men op kortzichtige wijze bezuinigt op gezonde en noodzakelijke investeringen. Sociale investeringen vormen hierop geen uitzondering. Intelligente sociale investeringen zijn noodzakelijk om te voldoen aan de stijgende verwachtingen over de kwaliteit van de openbare diensten in het algemeen (in vele lidstaten een punt van publieke bezorgdheid; en een van de gevoelige kwesties bij recente verkiezingen); en in de tweede plaats om onze welvaartsstaten op de toekomst voor te bereiden.

Het is best mogelijk dat een «regelrechte» verschuiving van kosten naar de particuliere sector de begrotingslast verlicht, maar anderzijds zou dat weinig inhoudelijke oplossingen opleveren voor netelige kwesties als kwaliteit, billijkheid en rechtvaardigheid — het kan zelfs leiden tot minder kwaliteit, billijkheid en rechtvaardigheid(1).

Daarom moeten gezonde overheidsfinanciën hand in hand gaan met gezonde sociale investeringen. Terwijl er voor gezonde overheidsfinanciën concrete druk vanuit de EU bestaat (en terecht), wordt vanuit de EU tot nu toe naar verhouding weinig aangedrongen op intelligente sociale investeringen.

(1) Myles biedt een uitstekende analyse van dit probleem op pensioengebied in een rapport in opdracht van het Belgische EU-Voorzitterschap, van Esping-Andersen et al, dat als hoofdstuk 3 werd gepubliceerd in G. Esping-Andersen (Ed.), D. Gallie, A. Hemerijck en J. Myles (2002): «*Why We Need a New Welfare State?*», Oxford University Press, 2002, blz. 272.

La pression sur les États sociaux n'est pas simplement le résultat de l'intégration du marché, elle est aussi produite par le suivi des politiques économiques des États membres via les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) de l'UE et les plans annuels de stabilité. Une chose est sûre, reconnaître que ces processus politiques créent des pressions n'implique en aucune façon occulter l'attention considérable accordée au sein de l'UE à la santé des finances publiques. Au contraire, des finances publiques saines et viables sont une condition *sine qua non* pour être en mesure de soutenir une politique saine et durable, ce qui, de toute évidence, est un souci majeur dans nos sociétés vieillissantes.

Toutefois, une prudence excessive en matière de finances s'accompagne du danger d'économiser sur ce qui constituerait un investissement sain et nécessaire. Les investissements sociaux ne font pas exception à cette observation. Les investissements sociaux intelligents sont absolument nécessaires pour deux raisons: *primò*, répondre aux attentes accrues de nos citoyens quant à la qualité des services publics actuels en général (une question qui préoccupe le public dans un grand nombre d'États membres, et l'un des sujets les plus sensibles lors des récentes élections) et, *secundo*, préparer nos États sociaux à l'avenir.

Il est vraisemblable qu'un transfert «direct» des coûts vers le secteur privé allège les charges budgétaires, mais ce transfert ne peut offrir que peu de solutions substantielles à des questions complexes comme la qualité, l'équité et la justice — par contre, il peut entraîner moins de qualité, moins d'équité et moins de justice(1).

Dès lors, des finances publiques saines devraient être accompagnées d'investissements sociaux rationnels. Alors qu'une pression tangible (justifiée) de l'UE s'exerce en faveur de finances publiques saines, il n'y a en comparaison, à ce jour, que peu d'efforts de l'UE en faveur d'investissements sociaux intelligents.

(1) Myles présente une excellente analyse de ce problème en ce qui concerne les pensions dans un rapport préparé à l'intention de la présidence belge de l'UE par Esping-Andersen et al., qui a été publiée sous forme de chapitre 3 dans G. Esping-Andersen (Ed.), D. Gallie, A. Hemerijck et J. Myles (2002), «*Why we Need a New Welfare State?*», Oxford University Press, p. 272.

**1.3. Gemeenschappelijkedoelstellingenenlegitieme
verscheidenheid**

Een nuchtere beoordeling van de feiten en algemeen aanvaarde economische theorie leiden samen tot twee conclusies.

In de eerste plaats zijn de lidstaten meer zeggenschap over het nationale welvaartsbeleid kwijtgeraakt dan de EU er heeft bijgekregen.

Er bestaat dus een groeiend gebrek aan sturingsvermogen van het sociaal beleid.

Dat is problematisch omdat uitgeholde nationale zeggenschap en bevoegdheid, in combinatie met een zwakke respons op EU-niveau, innovatieve sociale investeringen afremt die in alle lidstaten noodzakelijk zijn.

Dit probleem wordt door de EU-uitbreiding nog eens aangescherpt, omdat de vereiste van eenparigheid in de Raad op belangrijke gebieden van sociale politiek het risico inhoudt dat de besluitvorming wordt geblokkeerd en, wellicht nog belangrijker, omdat de uitbreiding zal leiden tot een dramatische toename van de heterogeniteit onder de EU-lidstaten op economisch, sociaal, cultureel en institutioneel gebied (1).

In de tweede kan grotere mobiliteit van werknemers en kapitaal, maar ook van dienstverlenende organisaties, zorgverstrekkers en patiënten, twee gepolariseerde trajecten in de hand werken, zoals wordt gevreesd door Leibfried en Pierson.

Functies die tot de harde kern van de welvaartsstaat behoren (herverdeling, repartitiestelsel, ...) zouden «van interventie gevrijwaard» blijven omdat zij «zuivere» sociale voorzieningen vormen, doch naarmate deze functies meer worden geleverd door op de

(1) Volgens simulaties van de Commissie zal in een Unie met 27 lidstaten het inkomensverschil tussen de landen verdubbelen. Voor de 8 armste landen, die ongeveer 16 % van de bevolking van de EU-27 vertegenwoordigen, zal het gemiddelde inkomen per hoofd ongeveer 40 % van de gemiddelde van de EU-27 bedragen.

1.3. Objectifs communs et diversité légitime

Une évaluation sobre des faits, conjointement à une théorie économique ne souffrant aucune controverse, nous amène à deux conclusions.

Primo, il semble juste de dire que les États membres ont perdu plus de contrôle sur leurs politiques sociales nationales que l'UE n'a gagné *de facto* en transferts d'autorité.

Dès lors, notre capacité de mener des politiques sociales s'affaiblit.

Le problème est d'importance étant donné que la réduction d'autonomie et d'autorité des États membres, combinée à la faiblesse continue dont témoigne l'UE dans ses réponses sont susceptibles de restreindre les investissements sociaux innovateurs qui sont nécessaires dans tous les états membres.

Le problème va s'aggraver avec l'élargissement de l'UE parce que l'unanimité requise au sein du Conseil pour des domaines essentiels de la politique sociale risque de paralyser le processus décisionnel et, c'est probablement encore plus important, parce que l'élargissement entraînera une augmentation dramatique de l'hétérogénéité économique, sociale, politico-culturelle et politico-institutionnelle parmi les États membres de l'UE (1).

Secundo, une mobilité accrue des travailleurs et du capital, mais aussi des organisations prestataires de services, des dispensateurs de soins et des patients pourrait accorder la priorité à deux trajectoires polarisées, comme le craignent Leibfried et Pierson.

Des fonctions essentielles de l'État social (redistribution, système par répartition, ...) conserveraient un statut de «libre intervention», dans la mesure où elles constituent une aide sociale «pure». Cependant, plus ces fonctions sont assurées par des services basés sur le

(1) Selon des simulations effectuées par la Commission, le fossé entre revenus dans les différents pays augmentera du simple au double dans une Union à 27 membres. Pour les 8 pays les plus pauvres, représentant environ 16% de la population de l'UE à 27, le revenu moyen par tête d'habitant s'élèvera à environ 40% du revenu moyen de l'UE à 27.

markt gebaseerde diensten, zou de welvaartsstaat meer gaan overhellen naar de sfeer van «economische activiteit» in de visie van de EU-instellingen, waardoor zij onder de internemarktbeginselen en marktregelingen zullen vallen.

Aldus zou de welvaartsstaat geleidelijk door een ongedeelde Europese zekerheidsmarkt kunnen worden verzwoegen, dat wil zeggen een interne markt voor instrumenten voor persoonlijke bescherming en verzekering(1).

Er zijn fundamentele en welbekende economische redenen (asymmetrie van de informatie, averechtse selectie, ...) voor het feit dat marktbeginselen en sociale zekerheid niet goed samengaan, noch op nationaal, noch op Europees niveau. Zoals ik later zal betogen, heeft het Hof van Justitie tot nu toe een voorzichtige weg bewandeld, met voldoende nuances en het nodige respect voor de eisen van nationaal sociaal beleid.

Het is zoals eerder gezegd niet eerlijk om Europa de schuld te geven van enkele van de moeilijkheden waarmee de makers van het nationale sociale beleid worden geconfronteerd wanneer zij voor hun sociale voorziening zelf meer vertrouwen stellen in marktbeginselen. Het Verdrag biedt echter geen solide garantie tegen de gepolariseerde ontwikkeling die Leibfried en Pierson vrezen.

Het is geen politieke stellingname, maar een gevolg van de feitelijke marktdynamiek dat het steeds moeilijker wordt om sociale kwesties van de EU-agenda te houden: «de keurig nette scheiding tussen markt-kwesties die in de supranationale sfeer thuishoren, en de sociale kwesties die tot de nationale sferen behoren, is niet houdbaar(2)». Het antwoord hierop is evenwel niet het overdragen van meer nationale bevoegdheden aan de EU, en evenmin het opleggen van uniformiteit op sociaal vlak, laat staan harmonisatie terwille van de harmonisatie.

(1) Leibfried en Pierson, *o.c.*, blz. 283.

(2) Leibfried en Pierson, *o.c.*, blz. 268.

marché, plus l'État social évoluerait, du point de vue des institutions de l'UE, vers la sphère de «l'action économique», se pliant ainsi aux principes du marché unique et aux règles de marché.

Ce faisant, l'État social pourrait se voir progressivement submergé pour devenir un marché intérieur européen de la «sécurité», c'est-à-dire un marché unique pour une protection personnelle et des instruments d'assurance(1).

Certaines raisons économiques fondamentales et bien connues (asymétrie de l'information, sélection défavorable, etc.) font que les principes de marché et la sécurité sociale ne suivent pas des trajectoires parallèles, ni au niveau national, ni au niveau européen. Comme je le développerai ci-après, à ce jour, la Cour a suivi une voie sûre, suffisamment nuancée et respectueuse des préalables des politiques sociales nationales.

Il serait injuste de blâmer «l'Europe» pour certaines difficultés rencontrées par les responsables des politiques sociales nationales lorsqu'ils préférèrent se fier aux mécanismes de marché ou de quasi-marché dans l'offre proposée en matière de prestations sociales. Pourtant, le Traité ne fournit aucune garantie solide contre un développement polarisé tel que l'appréhendent Leibfried et Pierson.

Ce n'est pas une question d'opinion politique, mais une question de fait que la dynamique économique et institutionnelle de la création d'un marché unique a rendu de plus en plus difficile l'exclusion des questions sociales de l'agenda de l'UE: «la séparation nette entre les questions de marché, relevant de la sphère supranationale, et les questions sociales, relevant des sphères nationales, ne peut être maintenue(2)». Toutefois, la réponse à ce problème ne réside pas dans un transfert additionnel de compétences nationales vers l'UE, ni dans le fait d'imposer l'uniformité, sans même parler de l'harmonisation pour le plaisir d'harmoniser.

(1) Leibfried et Pierson, *o.c.*, p. 283.

(2) Leibfried et Pierson, *o.c.*, p. 268.

Ik wijs er hier op dat het begrip «Europees sociaal model» niet alleen zinvol is, maar door middel van gemeenschappelijke doelstellingen nader moet worden afgebakend, maar tegelijk denk ik dat de nationale regeringen onmogelijk akkoord kunnen gaan met een gedetailleerde Europese blauwdruk voor de kerntaken van de welvaartsstaat. Zoals Fritz Scharpf terecht betoogt, zouden pogingen om de legitieme verscheidenheid te onderdrukken door het opleggen van uniforme Europese oplossingen, de Unie kunnen doen uiteenvallen. Nationale verscheidenheid mag niet als iets ongeoorloofds worden beschouwd; zij maakt integendeel als zodanig deel uit van de legitimerende structuur van overtuigingen en praktijken, waarop de Europese integratie stoelt(1).

Ofschoon er op sociaal gebied een eigen rol voor de EU-wetgeving is weggelegd (en, zoals ik in paragraaf 3.4 zal betogen, moet de besluitvorming op het gebied van sociale bescherming efficiënter worden), blijft het socialebeschermingsbeleid in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van gemeenten, regio's en naties-taten. Wel moet Europa de lidstaten toelaten «actieve welvaartsstaten» uit te bouwen en intelligente sociale investeringen aanmoedigen door het aangeven van algemene doelstellingen, zowel voor de werkgelegenheid als voor de sociale bescherming. En grensoverschrijdende mobiliteit zou extra kansen voor intelligente sociale oplossingen moeten bieden en niet het voeren van een duurzaam sociaal beleid mogen bemoeilijken.

2. De uitdaging na Lissabon : het omzetten van principes in de praktijk

Het Belgische EU-voorzitterschap van het tweede halfjaar van 2001 was precies geïnspireerd door de idee dat de EU een operationeel concept voor de sociale politiek nodig heeft, zonder dat dit synoniem is met het opleggen van uniformiteit of een overdracht van bevoegdheden.

Ons Leitmotiv was het in de praktijk brengen van de principes waarover op de Europese Raad van

(1) Scharpf, F., (2002), «*Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration*», Cahiers européens de sciences po, 1. Scharpf komt met een uiterst interessante analyse van de hinderpalen voor het voeren van sociale politiek op EU-niveau, die is toegespitst op de idee van «legitieme verscheidenheid», waar ik het mee eens ben. Hij stelt evenwel andere oplossingen voor dan degene die ik in dit document suggereer. Scharpf's eerste oplossing bestaat uit een (herziene versie van) de bepalingen inzake «nauwere samenwerking» in Titel VII van het Verdrag. Zijn tweede oplossing is een combinatie van de open coördinatiemethode met de idee van «kaderrichtlijnen». Ik kan op deze plaats geen recht doen aan zijn fraai betoog. Heel kort gezegd, ben ik ten eerste bang dat «nauwere samenwerking» op sociaal gebied meer verdeeldheid kan teweegbrengen dan Scharpf denkt, en ten tweede dat het combineren van kaderrichtlijnen met de open coördinatiemethode in politiek opzicht contraproductief zou kunnen zijn.

Même si je souligne plus loin que le concept d'un «modèle social européen» n'est pas seulement sensé mais qu'il devrait être précisé au moyen «d'objectifs communs», je pense également que les gouvernements nationaux ne pourraient jamais s'accorder sur un projet européen détaillé de fonctions essentielles de l'État social. Comme le fait justement valoir Fritz Scharpf, toute tentative visant à passer outre la diversité légitime en imposant des solutions européennes uniformes risque de faire éclater l'Union. La diversité nationale ne peut être traitée d'illégitime; au contraire, elle fait elle-même partie de la structure légitimante des convictions et des pratiques qui soutiennent le cadre politique européen à plusieurs niveaux(1).

Bien qu'un rôle propre soit dévolu à la législation UE dans le domaine social (et le processus décisionnel doit s'améliorer dans ce domaine, comme je l'expose dans la section 3.4), la politique de la protection sociale est principalement du ressort des communes, des régions et des États-nations et devrait le rester. Néanmoins, l'Europe devrait permettre aux États membres de développer des «États sociaux actifs» et doit encourager des investissements sociaux intelligents, en indiquant les objectifs généraux, lorsque sont concernés l'emploi et la protection sociale. En outre, la mobilité transfrontalière devrait faciliter l'élaboration de nouvelles mesures sociales raisonnables, plutôt que rendre les politiques sociales plus difficiles à soutenir à long terme.

2. Ledéfidel'aprèsLisbonne : conversiondesprincipes en pratiques

Cette approche de la politique sociale de l'UE — à savoir, la nécessité pour l'UE de disposer d'un concept opérationnel de politique sociale, qui se distingue d'une volonté d'imposer l'uniformité, voire d'un transfert de compétences — a inspiré la Présidence belge de l'UE lors du second semestre 2001.

Notre leitmotiv consistait en l'application des principes convenus lors du Sommet de Lisbonne en mars

(1) Scharpf, F., (2002), «*Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration*», Cahiers européens de sciences po, 1. Scharpf fournit une analyse passionnante des obstacles à la réalisation d'une politique sociale au niveau de l'UE, centrée sur l'idée de «diversité légitime», que je partage. Toutefois, il propose des solutions différentes à celles que je suggère ici. La première solution de Scharpf repose sur (une version révisée) des dispositions relatives à une «coopération renforcée» du Titre VII du Traité. Sa seconde solution consiste à combiner la «Méthode ouverte de coordination» avec l'idée de «directives-cadres». Dans le cadre du présent article, je ne puis toutefois pas faire justice à son argumentation sophistiquée. Pour faire bref, disons que je crains que, dans le secteur social, une «coopération renforcée» pourrait semer plus de discorde que ne le pense Scharpf, et, en deuxième lieu, que le fait de combiner des directives-cadres avec la Méthode ouverte de coordination pourrait s'avérer contre-productif sur le plan politique.

Lissabon van maart 2000 overeenstemming was bereikt, daarbij voortbouwende op de inspanningen van het Franse en het Zweedse voorzitterschap die op het Portugese voorzitterschap volgden.

Deze «principes van Lissabon» draaiden om een inhoudelijk idee (economische prestatie en sociale cohesie sluiten elkaar niet uit, maar versterken elkaar) en om een nieuwe methode, de «open coördinatie». Daarnaast had het Portugese voorzitterschap een welomlijnde ambitie inzake het «leiderschap» van de Europese coördinatie: het wilde, ten eerste, de aansturende en coördinerende rol van de Europese Raad versterken en poogde te knagen aan de eigenlijk exclusieve bevoegdheid van de Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN) voor het opstellen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB), en, ten tweede, werkgelegenheid en sociale zorgpunten bij de opstelling daarvan betrekken(1).

Inzake sociale bescherming hield «Lissabon uitvoeren» drie doelstellingen in: het operationeel maken van de Europese samenwerking in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting; het lanceren van de open coördinatiemethode op pensioengebied; en de hervorming van de huidige coördinatie van de socialezekerheidsregelingen voor migrerende onderdanen (Verordening 1408/71)(2) voorbereiden. De derde prioriteit — coördinatie op het gebied van sociale zekerheid — behoort tot het terrein van de EU-wetgeving of «harde wetten (*hard law*)»; de eerste twee kwesties behoren tot het terrein van de open coördinatiemethode of «zachte wetten (*soft law*)».

Ik bespreek het begrip open coördinatie in paragraaf 2.1. De paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 vatten samen wat tot dusverre is bereikt inzake sociale insluiting, pensioenen en coördinatie van de sociale zekerheid. Ik vermeld er ook een aantal kortetermijndagingen. In paragraaf 2.5 ga ik in op de vooruitzichten voor het uitbouwen van de open coördinatiemethode op het gebied van de gezondheids- en ouderenzorg. In

(1) Zoals terecht opgemerkt in M. Ferrara, M. Matsaganis en S. Sacchi (2002), «*Open coordination against poverty: the new EU «Social Inclusion Process»*», *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 3, August 2002, blz. 227-239. Zie voor een interessante discussie van dit «leiderschapsprobleem» in de EU, met betrekking tot het proces van Lissabon, M. Telò (2002), «*Governance and government in the European Union: the open method of coordination*», in M.J. Rodrigues (ed.), «*The New Knowledge Economy in Europe*», Edward Elgar, Cheltenham.

(2) Deze derde doelstelling van het Belgische voorzitterschap staat in de conclusies van Lissabon minder expliciet, maar vloeit mijns inziens logisch voort uit de combinatie van een aantal algemene zorgpunten die door de Europese Raad van Lissabon tot uiting zijn gebracht, zoals de mobiliteit van de arbeidskrachten, de sociale cohesie, enzovoorts.

2000, en continuant à bâtir sur le travail réalisé par les Présidences française et suédoise, qui ont succédé à la Présidence portugaise.

Ces «principes de Lisbonne» — comme je les appellerais — tournaient autour d'une idée centrale (la performance économique et la cohésion sociale ne sont pas des objectifs qui s'excluent, mais qui se renforcent mutuellement) et d'une proposition de méthodologie, labellisée «méthode ouverte de coordination». Par ailleurs, la présidence portugaise poursuivait une ambition précise à propos du «leadership» de la coordination européenne: renforcer le rôle directeur et coordinateur du Conseil européen, réduire la compétence quasiment exclusive du Conseil économique et financier (ECOFIN) sur les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et tenir compte lors de leur élaboration de l'emploi et des préoccupations sociales(1).

Pour ce qui est de la protection sociale, notre ambition «de mettre en œuvre Lisbonne» impliquait trois objectifs: rendre opérationnelle la collaboration européenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; lancer la méthode ouverte de coordination dans le domaine des pensions et préparer le terrain à une réforme des règles actuelles régissant la coordination des régimes de sécurité sociale pour les citoyens migrants (Règlement 1408/71)(2). La troisième priorité — la coordination de la sécurité sociale — relève du domaine de la législation UE, c'est-à-dire du droit «dur»; les deux premiers sujets appartiennent au domaine de la «méthode ouverte de coordination», ou droit «doux».

J'examinerai la notion de coopération ouverte dans la section 2.1. Ensuite, je résumerai les résultats obtenus à ce jour pour ce qui est de l'inclusion sociale, des pensions et de la coordination de sécurité sociale dans les sections 2.2, 2.3 et 2.4, et je mentionnerai un certain nombre de défis à court terme. Dans la section 2.5, je m'étendrai sur les perspectives de développement de la méthode ouverte de coordination dans le

(1) Comme le font remarquer à juste titre M. Ferrara, M. Matsaganis et S. Sacchi dans «*Open coordination against poverty: the new EU «Social Inclusion process»*», *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 3, août 2002, pp. 227-239. Pour une discussion intéressante de ce problème de «leadership» au sein de l'UE, avec référence au processus de Lisbonne, voir M. Telò (2002), «*Governance and government in the European Union: the open method of coordination*», in M. J. Rodrigues (ed.), «*The New Knowledge Economy in Europe*», Edward Elgar, Cheltenham.

(2) Ce troisième objectif de la présidence belge est moins explicite dans les Conclusions de Lisbonne, mais je suis d'avis qu'il résulte logiquement de la combinaison d'un certain nombre de préoccupations générales exprimées par le Sommet de Lisbonne, telles que la mobilité des forces de travail, la cohésion sociale, etc.

de paragrafen 2.6 en 2.7 bespreek ik kort twee andere beleidsinstrumenten die eveneens hun rol hebben te vervullen: de EU-wetgeving en de sociale dialoog. Samen met de vragen die ik besproken heb in hoofdstuk 1 vormt deze beschrijving van onze huidige ervaring de achtergrond voor mijn bespreking van de noodzakelijke Verdragshervormingen in hoofdstuk 3.

2.1. De open coördinatiemethode als creatief instrument(1)

De methodologische grondslagen voor de open coördinatiemethode als een nieuwe, heel Europa omvattende benadering van de sociale politiek werden officieel gelegd op de Europese Raad van Lissabon van maart 2000. Voordien was beleidscoördinatie op EU-niveau toegepast op de economische politiek (multilateraal toezicht op het economisch beleid van de lidstaten, als voorzien in het Verdrag van Maastricht van 1992) alsmede op het gebied van de werkgelegenheid (het Luxemburgproces dat in het Verdrag van Amsterdam van 1997 een officiële status kreeg als «gecoördineerde werkgelegenheidsstrategie», en nader werd uitgewerkt tijdens de Europese Raad van Luxemburg van datzelfde jaar).

In de tekst hierna maak ik onderscheid tussen de «beleidscoördinatie» die vóór de Top van Lissabon tot stand was gebracht, en de «open coördinatiemethode» zoals in Lissabon omschreven. Samen vormen zij evenwel één «kookboek» van zachtewettenmethodologieën, en in de politieke discussie worden deze methodologieën veelal onder de algemene noemer «open coördinatie» samengevoegd (2).

Beknopt gezegd is de open coördinatiemethode een proces waarbij duidelijke en gezamenlijk overeengekomen doelstellingen worden omschreven, waarna een discussie (peer review) op basis van nationale

domaine des soins de santé et des soins aux personnes âgées. Les sections 2.6 et 2.7 seront consacrées à un bref examen de deux autres instruments de décision politique, qui ont également un rôle à jouer: la législation UE et le dialogue social. En même temps que les questions soulevées dans la Partie 1, cette description de notre expérience actuelle prépare le terrain à ma discussion dans la Partie 3 sur les amendements nécessaires à apporter au Traité.

2.1. La méthode ouverte de coordination: instrument créatif(1)

Les fondements méthodologiques de la méthode ouverte de coordination en tant que nouvelle approche paneuropéenne de la politique sociale ont été formellement posés lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Avant ce Sommet, la coordination politique au niveau de l'UE se rapportait à la politique économique (surveillance multilatérale des politiques économiques nationales, prévue dans le Traité de Maastricht de 1992) tout comme à l'emploi (le processus de Luxembourg, formalisé par le Traité d'Amsterdam de 1997 en tant que «stratégie coordonnée pour l'emploi» et affinée par le Conseil européen de Luxembourg au cours de cette même année).

Dans ce qui suit, je distingue la «coordination politique» qui avait été établie avant le Sommet de Lisbonne, pour laquelle existe une base formelle dans le Traité, et la «méthode ouverte de coordination» telle qu'elle a été définie à Lisbonne. Ensemble, ces pratiques constituent toutefois un «livre de recettes» de méthodologies de loi douce/droit doux, et dans le débat politique, ces méthodes sont souvent regroupées sous la rubrique générale de «coordination ouverte» (2).

En résumé, la méthode ouverte de coordination est un processus au cours duquel sont définis des objectifs clairs et convenus d'un commun accord, après quoi un peer review, sur la base de Plans d'action

(1) Zie voor meer uitgebreide recente besprekingen van de open coördinatiemethode, bijvoorbeeld C. de La Porte, C. en Ph. Pochet (eds) (2002), «*Building Social Europe through the Open Method of Coordination*», P. I. E.- Peter Lang, Brussel, en M. J. Rodrigues (ed)(2002), «*The New Knowledge Economy in Europe*», Edward Elgar, Cheltenham.

(2) Uitgaande van het huidige Verdrag is, juridisch gezien, de in de politiek zeer gangbare samentrekking van «beleidscoördinatie» en «open coördinatiemethode» niet alleen verwarrend maar tevens onjuist, aangezien het huidige Verdrag duidelijk noopt tot het maken van een scherp onderscheid. Zoals aangestipt in paragraaf 3.3, is het een moeilijke vraag of men al dan niet moet opteren voor een «generieke» definitie van open coördinatie die zowel de beleidscoördinatie omvat welke in het huidige Verdrag reeds een rechtsgrondslag heeft, als de open coördinatiemethode die op de Top van Lissabon is gedefinieerd.

(1) Pour des analyses récentes plus pointues de la méthode ouverte de coordination, voir par exemple de «La Porte», C. et Ph. Pochet (eds.) (2002), «*Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*», P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, et M. J. Rodrigues (ed.) (2002), «*The New Knowledge Economy in Europe*», Edward Elgar, Cheltenham.

(2) Dans une perspective juridique du Traité existant, l'agrégation politique très commune de la «coordination politique» et de la «méthode ouverte de coordination» ne mène pas seulement à confusion, elle est tout simplement erronée, vu que le Traité existant contraint à l'évidence à opérer cette distinction. Comme je l'ai indiqué succinctement dans la section 3.3., opter ou non pour une définition «générique» de la coordination ouverte, incluant tout à la fois la coordination politique qui trouve déjà ses fondements juridiques dans le Traité existant et la méthode ouverte de coordination définie lors du Sommet de Lisbonne, est une question épineuse.

actieplannen de lidstaten de mogelijkheid biedt hun praktijken te vergelijken en van elkaar te leren. Bij deze methode wordt de lokale verscheidenheid gerespecteerd — zij is er in feite op gebaseerd; de methode is flexibel maar heeft wel tot doel in de sociale sfeer vooruitgang te boeken.

Voor een efficiënt leerproces is het vanzelfsprekend nodig vergelijkbare en gezamenlijk afgesproken indicatoren te hanteren teneinde de vorderingen op weg naar de gemeenschappelijke doelstellingen, en mogelijkwerwijs de zachte aanbevelingen van de Europese Commissie en de Raad, te beoordelen. De uitwisseling van betrouwbare informatie beoogt — althans tot op zekere hoogte — het institutionaliseren van intelligente politieke beleidsnabootsing(1).

Omdat zij pragmatisch is, kan deze «open» benadering effectief tot sociale vooruitgang leiden. Op die manier hebben wij een methode gevonden die een geloofwaardig engagement in een sociaal Europa inhoudt. Op deze wijze zenden wij belangrijke signalen aan de Europese burgers. Zo kan de expliciete formulering van een Europese Sociale Agenda worden gezien als een «beschermend schild» tegen een mogelijke afkalving van onze welvaartsstaten in het licht van de economische eenmaking. Ik meen evenwel dat de toegevoegde waarde van de open coördinatiemethode verder gaat dan een technisch leerproces en het voorkómen dat de welvaartsstaten in Europa inschrompen.

Het uitstippelen van gezamenlijk afgesproken doelstellingen is veel meer dan enkel een nuttige techniek voor de beoogde sociale vooruitgang in de lidstaten. Gemeenschappelijke doelstellingen zijn essentieel, want daardoor kunnen wij het nogal abstracte «Europese sociale model» vertalen in een tastbaar geheel van overeengekomen doelstellingen, dat in de Europese samenwerking moet worden verankerd. Dank zij de open coördinatiemethode wordt dit abstracte begrip voor het eerst geïnterpreteerd via nauwkeuriger omschrijvingen van de resultaten die we willen bereiken.

In het voetspoor van Anton Hemerijck(2) zou ik willen zeggen dat de open coördinatiemethode zowel

(1) Het nabootsen van intelligent beleid (*policy mimicking*) moet actief worden aangestuurd en — in de terminologie van Hemerijck en Jelle Visscher — worden «gecontextualiseerd». Zie A. Hemerijck en J. Visscher (2001), «*Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform, paper presented at Cologne*», Max Planck Institute, 13 November 2001.

(2) Hemerijck definieert het Europees sociaal model aan de hand van de «cognitieve» en «normatieve» aspecten in «*The Self-transformation of the European social model*» in G. Esping-Andersen et al., o.c..

nationaux (PAN), permet aux États membres de l'UE de comparer leurs pratiques et d'apprendre les uns des autres. Cette méthode respecte la diversité locale, elle est en fait fondée sur celle-ci; elle est flexible, mais vise à promouvoir le progrès dans la sphère du social.

Un processus d'apprentissage efficace requiert l'utilisation d'indicateurs comparables et convenus d'un commun accord afin de pouvoir superviser les progrès réalisés par rapport aux objectifs communs, ainsi qu'une évaluation et, le cas échéant, des recommandations douces faites par la Commission européenne et par le Conseil. L'échange d'informations fiables a pour objet — du moins dans une certaine mesure — d'institutionnaliser le «mimétisme politique» intelligent(1).

Parce qu'elle est pragmatique, cette approche «ouverte» peut effectivement mener à un progrès social. Ainsi, nous avons trouvé une voie qui implique un engagement crédible pour une Europe sociale. En conséquence, nous adressons des signaux forts aux citoyens européens. Par exemple, la formulation explicite d'un Agenda social européen peut être considérée comme un «bouclier» contre une possible érosion de nos États sociaux à la lumière de l'unification économique. Toutefois, je crois que la valeur ajoutée de la méthode ouverte de coordination va au-delà du principe du processus d'apprentissage technique et d'une simple prévention d'une érosion de l'État social en Europe.

Définir des objectifs convenus d'un commun accord est nettement plus qu'une simple technique utile en vue de réaliser les progrès visés dans les États membres. Les objectifs communs sont essentiels parce qu'ils nous permettent de traduire le «modèle social européen», amplement discuté mais plutôt abstrait, en un ensemble tangible d'objectifs communs dont les racines remontent à la coopération européenne. Pour la première fois, grâce à la méthode ouverte de coordination, ce concept abstrait est interprété au moyen de définitions plus précises des résultats que nous souhaitons atteindre.

Faisant écho à Anton Hemerijck(2), je dirais que la méthode ouverte de coordination représente à la

(1) Une duplication politique (*policy mimicking*) intelligente doit être activement gérée et — pour le dire dans les termes utilisés par Anton Hemerijck et Jelle Visser — «contextualisée». Voir A. Hemerijck et J. Visser (2001), «*Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform, paper presented at Cologne*», Max Planck Institute», 13 November 2001.

(2) Hemerijck définit le modèle social européen sur la base de dimensions «cognitives» et «normatives» dans «*The Self-transformation of the European social model*» in G. Esping-Andersen et al., o.c..

een cognitief als een normatief werktuig is. Zij is «cognitief» omdat wij daardoor van elkaar kunnen leren. Naar mijn mening is dit leerproces niet beperkt tot de praktijk van andere lidstaten, maar reikt het ook tot hun onderliggende inzichten en opinies, een terrein dat niet minder interessant is. Open coördinatie is «normatief» omdat gemeenschappelijke doelstellingen noodzakelijkerwijs inhoudelijke opvattingen over sociale rechtvaardigheid omvatten. Op die wijze creëert de open coördinatie geleidelijk een Europees sociaal beleidsparadigma.

Open coördinatie is niet een vaststaand recept dat op alle terreinen kan worden toegepast. Onze methodologie op het gebied van sociale insluiting (zie paragraaf 2.2) is anders dan de beleidscoördinatie die is ontwikkeld bij het Luxemburgse werkgelegenheidsproces op basis van artikel 128 van het Verdrag. (In het werkgelegenheidsproces wordt elk jaar een verslag voorgelegd. Op basis van dat verslag worden afzonderlijke aanbevelingen tot de afzonderlijke lidstaten gericht). Onze methodologie inzake pensioenen zal op haar beurt weer verschillen van die welke voor de sociale insluiting is toegepast: het bestaat uit een tamelijk licht proces waarbij de lidstaten elkaar elke drie of vier jaar verslag uitbrengen over de vraag hoe zij de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen in hun nationaal beleid verwerken, met een jaarlijkse bijwerking waardoor wij gezamenlijke conclusies over het pensioenbeleid kunnen inbrengen in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid die de Unie elk jaar opstelt. Met andere woorden, beleidscoördinatie en open coördinatie samen vormen een kookboek met verschillende recepten, lichte en zwaardere.

Elders heb ik erop gewezen dat wij bij het hanteren van dit kookboek enkele essentiële beginselen voor ogen moeten houden⁽¹⁾. Ten eerste is dit slechts één van vele methoden. We kunnen niet naar een sociaal Europa vliegen op enkel de vleugel van de open coördinatie. We hebben daar nog een andere vleugel bij nodig, namelijk de wetgevende arbeid. Daarom mag de open coördinatiemethode niet in de plaats treden van de wetgevende arbeid waar die noodzakelijk is.

(1) Zie F. Vandenbroucke, «Sustainable Social Justice and Open Co-ordination» in Europe», in G. Esping-Anderson e.a., o.c., en F. Vandenbroucke (2002), «Social Justice and Open Coordination in Europe. Reflections on Drèzes Tinbergen Lecture», *De Economist*, vol. 150(1), blz. 83-93.

fois un outil cognitif et normatif. C'est un outil «cognitif», parce qu'elle nous permet d'apprendre les uns des autres. À mon avis, ce processus d'apprentissage ne se limite pas à l'expérience d'autres États membres, mais s'étend également à leurs vues et opinions sous-jacentes, domaine qui n'est pas moins important. La coordination ouverte est un outil «normatif» parce que, nécessairement, les objectifs communs incorporent des points de vue substantiels sur la justice sociale. Ainsi, la coordination ouverte crée graduellement un paradigme de politique sociale européenne.

La coordination ouverte n'est pas une sorte de recette fixe pouvant s'appliquer à n'importe quel sujet. Notre méthodologie dans le domaine de l'inclusion sociale (voir section 2.2) diffère de la coordination politique qui a été développée en 1997 dans le cadre du Processus de Luxembourg sur l'Emploi sur la base de l'article 128 du Traité. (Le processus pour l'emploi implique la production annuelle d'un rapport. Sur la base de ce dernier, des recommandations individuelles sont émises à chaque État membre.) Notre méthodologie quant aux pensions diffère à son tour de celle appliquée à l'inclusion sociale: elle consiste en un processus relativement léger, où les États membres s'adressent des rapports mutuels tous les trois ou quatre ans sur la manière d'inclure les objectifs convenus ensemble dans leur politique nationale, avec une mise à jour annuelle qui nous permet d'intégrer des conclusions communes sur la politique des pensions dans les GOPE élaborées chaque année par l'Union. En d'autres termes, la coordination politique et la coordination ouverte constituent ensemble un livre de recettes diverses, certaines légères et d'autres, plus lourdes.

J'ai souligné ailleurs que, lors de l'utilisation de ce livre de recettes, il faut garder en mémoire un certain nombre de principes clés⁽¹⁾. Premièrement, il ne s'agit que d'une méthode parmi d'autres. Nous ne pouvons réaliser une Europe sociale en nous appuyant exclusivement sur la coordination ouverte. Nous avons également besoin d'un autre instrument, à savoir le travail législatif. C'est pourquoi la méthode ouverte de coordination ne doit pas remplacer le travail législatif là où il s'avère nécessaire.

(1) Voir F. Vandenbroucke, «Sustainable Social Justice and Open Co-ordination »in Europe», in G. Esping-Andersen e.a., o.c., et F. Vandenbroucke (2002), «Social Justice and Open Coordination in Europe. Reflections on Drèzes Tinbergen Lecture», *De Economist*, vol. 150(1), pp. 83-93.

Ten tweede mogen wij de doelstellingen van sociale politiek niet met de instrumenten verwarren. Het door elkaar halen van die elementen druist in tegen de geest van subsidiariteit die voor de open coördinatiemethode fundamenteel is. Bovendien leidt onduidelijkheid over de fundamentele doelstellingen tot een bevooroordeelde beleidsanalyse(1). Het derde beginsel is «totaalkarakter»: we moeten alle mogelijke instrumenten in de analyse betrekken(2).

Het vierde beginsel heeft betrekking op de keuze van de ijkpunten die wij hanteren wanneer wij de doelstellingen in de praktijk willen brengen: bij het definiëren van onze normen moeten we tegelijk realistisch en ambitieus zijn. In het leerproces hebben wij zonder meer de beste praktijken nodig: werkbare standaarden van uitmuntendheid (standards of excellence) en geen normen van de middelmaat. Het vijfde — en laatste — beginsel voor de zinvolle toepassing van de open coördinatiemethode ligt in de praktische sfeer.

Het is zonder vergelijkbare en kwantificeerbare indicatoren onmogelijk om vooruitgang te meten. Om die reden was het bereiken van een akkoord over indicatoren voor sociale insluiting voor het Belgische EU-voorzitterschap een topprioriteit. Om diezelfde reden willen wij thans pensioenindicatoren opstellen. Het komt mij voor dat dit vijfde beginsel de ware lakmoesproef is voor de politieke bereidheid om zich in de open coördinatie te engageren. Iedereen die aan deze methode lippendienst heeft bewezen moet, zodra het op de opstelling van de indicatoren aankomt, zijn woorden in daden omzetten. Met het vijfde beginsel hangt samen dat het statistisch instrumentarium op EU-niveau moet worden versterkt.

(1) Zo is de discussie over de toekomst van de pensioenen lange tijd gedomineerd geweest door een uitvoerige vergelijkende analyse van repartitie- versus kapitalisatiestelsels. Bij die analyses van instrumenten wordt bijvoorbeeld ingegaan op hun relatieve efficiency bij macro-economische en demografische hypothesen. Ofschoon dat een belangrijk vraagstuk is, moeten we ervoor waken dat de pensioendiscussie niet in zodanige debatten over instrumenten wordt ondergesneeuwd.

(2) Aan het slot van paragraaf 1.2 vermeldde ik reeds dat een kostenverschuiving van de sociale verzekering naar de privé-sector de budgettaire last van de regering waarschijnlijk zou verlichten, maar weinig oplossingen voor netelige fundamentele vraagstukken te bieden zou hebben. Dit geldt bijvoorbeeld duidelijk op pensioengebied, waar de problemen van intergenerationele billijkheid en intragenerationele rechtvaardigheid door een dergelijke verschuiving overduidelijk niet worden «opgelost». Die zou namelijk zelfs tot minder billijkheid en rechtvaardigheid kunnen leiden. Een totaalbenadering van de pensioenuitdaging noopt ons er derhalve toe om niet alleen onze openbare pensioenregelingen, doch ook de regelgeving voor onze privé-pensioenregelingen opnieuw tegen het licht te houden.

Deuxièmement, nous ne devons pas confondre les objectifs avec les instruments de la politique sociale. Confondre ces éléments est contraire à l'esprit de subsidiarité, fondamental dans la méthode ouverte de coordination. Par ailleurs, un manque de clarté par rapport aux objectifs fondamentaux mène à une analyse politique faussée(1). Le troisième principe consiste en «l'exhaustivité»: nous devons inclure dans l'analyse tous les outils possibles(2).

Le quatrième principe concerne le choix des critères que nous utilisons lorsque nous souhaitons mettre des objectifs en pratique: lors de la définition de nos normes, nous devons simultanément être réalistes et ambitieux. Nous avons résolument besoin des meilleures pratiques dans le processus d'apprentissage: des «normes d'excellence» réalisables au lieu de normes de médiocrité. Le cinquième — et dernier — principe pour une application fructueuse de la méthode ouverte de coordination se situe à un niveau pratique.

À défaut d'indicateurs comparables et quantifiables, il nous est impossible de mesurer les progrès accomplis. Pour cette raison, aux yeux de la présidence belge de l'UE, une priorité essentielle consistait à s'accorder sur une série d'indicateurs relatifs à l'inclusion sociale. Pour cette même raison, nous voulons maintenant développer une série d'indicateurs en matière de pensions. Il me semble que ce cinquième principe est le véritable test décisif quant à la volonté politique de s'engager dans la coordination ouverte. Tous ceux qui, en paroles, se sont dit favorables à cette méthode devraient transformer leurs paroles en actes lorsqu'il s'agit de développer des indicateurs. Mentionnons encore, en liaison avec ce cinquième principe, le besoin de constituer une capacité statistique au niveau de l'UE.

(1) Par exemple, le débat sur l'avenir des pensions a pendant longtemps été dominé par une analyse comparative élaborée du système par répartition opposé au système par capitalisation. De telles analyses d'instruments abordent par exemple la question de leur efficacité relative par rapport à certaines hypothèses macroéconomiques et démographiques. Étant donné que ceci est une question décisive, nous devons nous assurer que le débat sur les pensions ne s'engluie pas dans de telles discussions sur les instruments.

(2) À la fin de la section 1.2, j'ai déjà mentionné qu'un transfert des coûts de l'assurance sociale vers le secteur privé allégerait probablement le fardeau budgétaire du gouvernement, mais risquerait de n'offrir que peu de solutions à des questions fondamentales complexes. Ceci vaut clairement, par exemple, pour le domaine des pensions, où des problèmes d'équité intergénérationnelle et de justice intragénérationnelle ne sont manifestement pas «résolus» par un tel transfert. Cela peut en effet même entraîner moins d'équité et de justice. Une approche globale du défi des pensions nous oblige de ce fait non seulement de réexaminer nos piliers de pensions publiques, mais encore de réguler nos piliers privés.

Het «zachte» karakter van de open coördinatie wordt vaak sceptisch onthaald. Toch denk ik dat we door middel van «zachte» samenwerking veel verder kunnen komen dan via plechtige maar vage verklaringen op Europese topbijeenkomsten. Toegegeven, wat de sociale insluiting en bescherming betreft, is de jury die de resultaten van de open coördinatie gaat beoordelen, nog niet aangetreden. Niettemin meen ik dat we (*mutatis mutandis*) uit onze ervaring op werkgelegenheidsgebied mogen extrapoleren.

De eerste alomvattende test inzake de vraag of de op de werkgelegenheid toegepaste beleidscoördinatie in feite aan de hoge verwachtingen kan beantwoorden, zal de evaluatie halverwege van het Luxemburgproces zijn. In juli 2002 publiceerde de Europese Commissie een Mededeling waarin zij de werkgelegenheidsstrategie evalueert aan de hand van een analyse van de nationale effectevaluaties. Met betrekking tot de Belgische effectbeoordeling, wordt terecht opgemerkt: «Er bestaat geen twijfel over dat het werkgelegenheidsbeleid en het beleid van de arbeidsmarkt in België wijzigingen hebben ondergaan in functie van de Europese richtlijnen (*sic*) betreffende werkgelegenheid. [...] De Europese werkgelegenheidsstrategie en de bijpassende richtlijnen (*sic*) hebben geleid tot wijzigingen en vernieuwingen in alle takken van het werkgelegenheidsbeleid(1).

En verder: «Sinds de invoering van de nationale actieplannen in 1998 is de coördinatie tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in positieve zin geëvolueerd»(2). De conclusie is gewettigd dat de «convergentiestress» zeer reëel was en dat tastbare resultaten zijn aan te wijzen. Zonder enige twijfel zullen de evaluaties laten zien dat het effect van lidstaat tot lidstaat verschilt, en zij zullen op enkele punten een aantal kritische noten bevatten. Indien het evaluatieverslag van de Belgische instellingen representatief is, zal er onder meer kritiek zijn op het ontbreken van evaluatiemechanismen en op het feit dat elk jaar een verslag moet worden opgesteld. Dat leidt tot een toeneming van wat soms irrelevante kortetermijnmaatregelen worden genoemd, omdat elk jaar nieuwe maatregelen moeten worden bedacht, wat ten koste gaat van de langetermijnefficiëntie.

Anderzijds worden met name door het Europees Parlement legitieme vragen opgeworpen over de relatie tussen open coördinatie en democratische besluitvorming in Europa. Hoewel een van de potentiële

Le caractère «doux» de la coordination ouverte est souvent considéré avec scepticisme. Pourtant, je suis persuadé qu'avec une coopération «douce» et la réalisation d'un consensus, nous pouvons aller bien au-delà des déclarations solennelles mais vagues des sommets européens. Il est admis en général, pour ce qui concerne l'inclusion et la protection sociales, que les délibérations à propos des résultats de la coordination ouverte n'ont pas encore abouti. Néanmoins, je pense que nous sommes autorisés à procéder à des extrapolations (*mutatis mutandis*) à partir de l'expérience que nous avons acquise dans le domaine de l'emploi.

Le premier test exhaustif quant au fait de savoir si la coordination politique appliquée à l'emploi est réellement capable de répondre aux grandes attentes résidera dans l'évaluation intérimaire du processus de Luxembourg. En juillet 2002, la Commission européenne a présenté une Communication dans laquelle elle a évalué la stratégie de l'emploi, basée sur une analyse des estimations de l'impact national. En ce qui concerne l'évaluation de l'impact belge, le rapport DULBEA — HIVA stipule justement qu'«Il ne fait pas de doute que la stratégie européenne pour l'emploi a induit des changements significatifs des politiques d'emploi et de la gestion du marché du travail en Belgique». [...] La stratégie européenne pour l'emploi et les lignes directrices ont entraîné des adaptations et des innovations dans tous les domaines de la politique de l'emploi [...]»(1).

Le rapport stipule également que «Depuis la mise en œuvre des plans d'action nationaux en 1998 la coordination entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions a positivement évolué»(2). On peut conclure que le «stress de la convergence» a été très réel, et qu'il est possible de mettre en évidence des résultats tangibles. Les évaluations mettront sans aucun doute en lumière que l'impact a varié d'un État membre à l'autre, et elles seront critiques face à un certain nombre de questions. Si le rapport d'évaluation rédigé par les institutions belges est représentatif, il critiquera notamment le manque de mécanismes d'évaluation et l'obligation de produire un rapport chaque année. Il en résultera accroissement de mesures à court terme manquant parfois de pertinence, parce que de nouvelles mesures doivent être conçues chaque année au détriment d'une efficacité à plus long terme.

Des questions légitimes sont soulevées, notamment par le Parlement européen, à propos du lien entre coordination ouverte et prise de décision démocratique en Europe. Même si l'un des bénéfiques potentiels

(1) Evaluatie van de impact van de Europese werkgelegenheidsstrategie in België. Eindrapport, DULBEA-HIVA, 2002, blz. 75-76.

(2) *Ibidem*, blz. 80.

(1) DULBEA, HIVA (2002), L'évaluation d'impact de la stratégie européenne pour l'emploi en Belgique, Résumé, p. 1.

(2) *o.c.*, p. 4.

winstpunten van de open beleidscoördinatie is dat alle nationale regeringen hun beleidshervormingen in het openbaar moeten voorbereiden en bespreken, wijst het niet officieel betrekken van het Europees Parlement op een democratisch manco. Dit vormt een belangrijk punt voor de discussie over de toekomst van Europa's instellingen.

Meer algemeen zou de verdere uitbouw van de methode het huidige evenwicht tussen de Europese instellingen geruisloos kunnen veranderen op een wijze die zowel voor het Parlement als de Commissie nadelig is. Niet alleen mag de open coördinatie niet in de plaats treden van andere beleidsinstrumenten die hun nut hebben bewezen; het mag geen instrument worden dat tegen de Commissie of het Parlement is gericht. Bovendien valt zonder de betrokkenheid van de Commissie een effectieve open coördinatie moeilijk te verwachten.

Open coördinatie is geen panacee voor sociale politiek. Niettemin is een effectieve open coördinatiemethode meer dan een leerproces. Bij verstandig gebruik is het een creatieve methode waarmee we het « sociale Europa » concreet kunnen definiëren en het, als gemeenschappelijke doelstelling, stevig in het hart van de Europese samenwerking kunnen verankeren.

2.2. Het bestrijden van armoede en het bevorderen van sociale insluiting

Het uitroeien van de armoede en het bevorderen van de sociale insluiting vormden een van de essentiële ambities die de Europese Raad van Lissabon van maart 2000 heeft opgeleverd. In december 2000 werd een politiek akkoord bereikt over de gemeenschappelijke doelstellingen inzake sociale insluiting, en begin 2001 werden de lidstaten verzocht hun nationale actieplannen inzake sociale insluiting voor te leggen. Tegen einde 2001 waren wij in staat om:

- een eerste gezamenlijk EU-verslag over sociale insluiting aan te nemen. Dit bevatte zowel een analyse van de nationale actieplannen over sociale insluiting, die juni vorig jaar door de lidstaten waren ingediend, als « zachte aanbevelingen » voor het beleid van de lidstaten;

de la coordination politique ouverte est qu'elle contraint tous les gouvernements nationaux à préparer et à débattre de leurs réformes politiques en public, l'absence d'une participation formelle du Parlement européen indique un déficit démocratique. Ce thème est important dans le débat sur l'avenir des institutions européennes qui sera préparé par la Convention.

En termes plus généraux, un risque potentiel quant à son développement ultérieur est que la méthode ouverte de coordination est susceptible de modifier progressivement l'équilibre actuel entre les institutions européennes et de s'engager dans une voie indésirable, évolution qui se ferait au détriment à la fois du Parlement et de la Commission. Non seulement, la coordination ouverte ne doit pas remplacer d'autres outils politiques qui ont prouvé leur utilité, mais elle ne doit pas être non plus un instrument dirigé contre la Commission ou contre le Parlement. Par ailleurs, sans la participation de la Commission, il est difficile d'envisager la coordination ouverte en tant que telle.

La coordination ouverte n'est pas une panacée, ni même une formule magique pour la politique sociale. Toutefois, une méthode ouverte de coordination efficace est plus qu'un processus d'apprentissage géré intelligemment. Si nous l'utilisons judicieusement, la coordination ouverte est une méthode proactive et créative qui nous permet de définir « l'Europe sociale » en termes plus spécifiques et de l'ancrer fermement comme un bien collectif commun au cœur de la coopération européenne.

2.2. Combattre la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale

Éradiquer la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale constituaient une des ambitions clés formulées lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. En décembre 2000, un accord politique était obtenu sur des objectifs communs en matière d'inclusion sociale et, au début de 2001, les États membres étaient invités à soumettre des PAN relatifs à l'inclusion sociale. À la fin de 2001, nous étions en mesure:

- d'adopter un premier rapport commun sur l'inclusion sociale, contenant à la fois une analyse des PAN en faveur de l'inclusion sociale déposés par chaque État membre en juin de la même année et des « recommandations douces » en matière de politique à suivre par les États membres;

- een samenstel van 18 kwantitatieve indicatoren inzake sociale insluiting in de EU-lidstaten aan te nemen(1). Daarmee kunnen de lidstaten thans de huidige situatie en de evolutie van sociale insluiting, als multidimensionaal concept, op vergelijkbare wijze nauwkeurig meten. Dit eerste stel indicatoren omvat vier dimensies van sociale uitsluiting: financiële armoede, opnemingsproces in het arbeidsproces, gezondheid en onderwijs. Het bekendste voorbeeld van deze indicatoren is het «percentage lage inkomens», gedefinieerd als het percentage personen die leven in huishoudens waarvan het totale inkomen lager is dan 60% van het mediane inkomen van een land. Dit geeft het percentage personen aan die het «risico lopen tot armoede te vervallen». Andere indicatoren zijn: het «percentage blijvend laag inkomen», het percentage personen met een laag opleidingsniveau; regionale cohesie; het aantal personen in huishoudens zonder inkomen uit arbeid; het percentage vroegtijdige schoolverlaters die geen verder onderwijs of opleiding volgen; de eigen gezondheidsbeleving naar inkomensniveau; het aandeel langdurig en zeer langdurig werklozen;

- een vierjarig actieprogramma goed te keuren, dat in januari 2002 officieel werd gelanceerd en dat beoogt de samenwerking tussen beleidsmakers, sociale partners, NGO's, wetenschappers en de sociaal uitgesloten te bevorderen.

Daarmede heeft één ronde van de open coördinatie zijn beslag gekregen, en met de gezamenlijk overeengekomen indicatoren kan de methode volledig operationeel worden. Bovendien staan nog meer vorderingen op de agenda. In het tweede semester van 2002 zal het Deense voorzitterschap de gemeenschappelijke doelstellingen inzake sociale insluiting, die op de Europese Top van Nice waren overeengekomen, moeten evalueren en aan een heronderzoek onderwerpen. Naar mijn mening moet dit heronderzoek beperkt blijven tot een klein aantal belangrijke punten, zoals het integreren van de man/vrouw-gelijkheid in het insluitingsproces, en het engagement van de lidstaten om nationale armoededoelstellingen aan te geven, die aan de gezamenlijk overeengekomen indicatoren kunnen worden gekoppeld. Aangezien de indicatoren multidimensionaal zijn, zou een pragmatische manier om vooruitgang te boeken kunnen zijn om de lidstaten te vragen streefdoelen vast te stellen, waarbij zij evenwel hun eigen prioritaire streefdoel(en) kunnen kiezen.

In verband met de uitbreiding stel ik het zeer op prijs dat de Europese Commissie bilaterale discussies

(1) Verslag over de indicatoren op het gebied van armoede en sociale insluiting (13509/01). Zie voor een grondige discussie over het gebruik van kwantitatieve indicatoren op EU-niveau eveneens Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. en Nolan, B. (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.

- d'adopter une série de 18 indicateurs quantitatifs concernant l'exclusion sociale au sein des États membres de l'UE(1). Ils permettront dorénavant à chaque pays de mesurer précisément la situation actuelle et l'évolution de l'exclusion sociale, comme un concept multidimensionnel, d'une manière comparable. Cette première série couvre quatre dimensions de l'exclusion sociale: la pauvreté financière, l'emploi, la santé et l'éducation. L'exemple le mieux connu de ces indicateurs est le «taux de bas revenus», défini comme le pourcentage d'individus vivant dans un ménage dont le revenu total est inférieur à 60% du revenu national médian; il indique le pourcentage d'individus qui «courent le risque de devenir pauvres». Parmi les autres indicateurs, citons: le taux de «bas revenu persistant», le taux de personnes de faible niveau d'éducation, la cohésion régionale, le taux de personnes vivant dans un ménage de chômeurs, la proportion de jeunes en décrochage scolaire, l'autoperception de l'état de santé en fonction du niveau de revenus et la proportion de chômeurs de longue durée et de très longue durée;

- d'approuver un programme d'action de quatre ans, qui a été lancé formellement le 1^{er} janvier 2002; il vise à stimuler la coopération entre décideurs politiques, partenaires sociaux, ONG, scientifiques et individus socialement exclus.

Ainsi, un «cycle» de coordination ouverte a été mis en œuvre et, grâce aux indicateurs convenus d'un commun accord, la méthode peut devenir pleinement opérationnelle. Par ailleurs, des progrès ultérieurs figurent à l'agenda. Au cours de la seconde moitié de 2002, la présidence danoise s'est engagée dans une évaluation des objectifs communs en matière d'inclusion sociale convenus lors du Sommet européen de Nice. Cet examen s'est limité à quelques matières importantes, par exemple l'intégration de la question de l'égalité entre hommes et femmes dans le processus d'inclusion et l'engagement des États membres à fixer des objectifs quantifiés en matière de pauvreté nationale, pouvant être liés aux indicateurs convenus d'un commun accord. Comme les indicateurs sont multidimensionnels, une manière pragmatique de progresser consistait à requérir des États membres la présentation d'objectifs quantifiés et de leur laisser la possibilité de choisir le(s) leur(s).

Gardant en tête l'élargissement, j'apprécie énormément le fait que la Commission européenne s'est enga-

(1) «Report from the Social Protection Committee on indicators in the field of poverty and social exclusion» (13509/01). Voir également, pour une discussion approfondie de l'utilisation des indicateurs quantitatifs au niveau de l'UE, Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, et B. Nolan (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.

met de toetredende landen is begonnen. Sedert de zomer van 2002 werken de toetredende landen aan hun eigen nationale verslagen, genaamd «gezamenlijke inluitingsmemoranda (*Joint Inclusion Memorandums* — JIM's), die zijn gebaseerd op de nationale actieplannen inzake sociale insluiting, zodat zij, zodra de uitbreiding een feit is, onmiddellijk kunnen aanschuiven in het Comité voor sociale bescherming en volledig kunnen deelnemen aan de open coördinatiemethode. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3.3, moeten wij thans de uitvoering voorbereiden van de open coördinatiemethode na de uitbreiding — en die zo nodig aanpassen — zowel op het punt van de praktische uitvoerbaarheid als van de juridische verankering.

2.3. Pensioenen : een sociale uitdaging met financiële beperkingen

Op pensioengebied zijn de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken en de Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN), en daarna de Europese Raden van Laken en Barcelona, 11 gemeenschappelijke doelstellingen en een werkmethode voor de Europese samenwerking op dit gebied(1) overeengekomen. Deze gemeenschappelijke doelstellingen hebben betrekking op het toereikend zijn van de pensioenen, de financiële houdbaarheid van de pensioenstelsels en de modernisering daarvan met het oog op de veranderende maatschappelijke behoeften. Het Belgische voorzitterschap wenste zeer expliciet een totaalbenadering, welke een zorg voor zowel de financiële houdbaarheid als voor de toereikendheid van de pensioenen behelste(2). Dit totaalperspectief werd geïnstitutionaliseerd door zowel de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken als de ECOFIN-Raad bij dit proces te betrekken, doch ook door het expliciete verzoek om de resultaten in de GREB op te nemen. Een en ander moet Europa in staat stellen om op pensioengebied voor de eerste keer met één — evenwichtige — stem te spreken.

(1) *Kwaliteit en houdbaarheid van de pensioenen*: Gezamenlijk verslag inzake doelstellingen en werkmethoden op pensioengebied, van het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor de economische politiek (14098/01), zoals op 3 december 2001 goedgekeurd door de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken.

(2) In het beste geval worden financiële houdbaarheid en sociale rechtvaardigheid vaak gezien als slechte vrienden, en in het slechtste als gezworen vijanden. Dat is een misvatting. Financiële houdbaarheid is geen «externe» beperking die onze pensioenstelsels los van hun interne logica aantast. Integendeel: intergenerationale (en intragenerationele) billijkheid is een voorafgaande voorwaarde voor hun houdbaarheid. Dat komt zeer duidelijk naar voren in de begrotingsdiscussie: de houdbaarheid van het openbare pensioenstelsel zal op de helling komen indien essentiële toekomstige overheidsuitgaven door de kosten van de vergrijzing in het gedrang raken, of alleen houdbaar zijn op basis van onaanvaardbaar hoge belastingen.

gée dans des discussions bilatérales avec les pays candidats. À partir de l'été 2002, les pays candidats commenceront à préparer leurs propres rapports nationaux appelés «*Joint Inclusion Memoranda*» (JIM), basés sur les plans d'action nationaux en faveur de l'inclusion sociale afin d'être en mesure de devenir immédiatement membres du Comité de la Protection sociale et de s'engager pleinement dans la méthode ouverte de coordination dans ce domaine dès qu'aura lieu l'élargissement. Comme je l'indique dans la section 3.3., nous devrions dès à présent préparer la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination de l'après-élargissement — et l'adapter le cas échéant — à la fois en termes de faisabilité pratique et en termes de constitutionnalisation.

2.3. Pensions : un enjeu social assorti de contraintes financières

En matière de pensions, le Conseil Emploi et Affaires Sociales, le Conseil économique et financier (ECOFIN) et, plus tard, les Conseils européens de Laeken et de Barcelone se sont accordés sur 11 objectifs communs et sur une méthode de travail en vue de la coopération européenne en cette matière(1). Ces objectifs communs se réfèrent au caractère adéquat des pensions, à la viabilité financière des systèmes de pensions et à leur modernisation en réponse aux besoins sociétaux changeants. La présidence belge a très explicitement voulu une approche intégrée, alliant à la fois une préoccupation quant à la viabilité financière au caractère adéquat des pensions(2). Cette vaste perspective a été institutionnalisée en incluant dans ce processus simultanément le Conseil Emploi et Affaires Sociales et ECOFIN, mais également en demandant explicitement d'intégrer les résultats dans les GOPE. L'Europe serait ainsi en mesure de parler pour la première fois d'une même voix — cohérente — sur les pensions.

(1) *Qualité et viabilité des pensions*. Rapport conjoint sur les objectifs et les méthodes de travail dans le domaine des pensions (14098/01), tel qu'avalisé par le Conseil de l'emploi et de la politique sociale, le 3 décembre 2001, Bruxelles, p. 11.

(2) La viabilité financière et la justice sociale sont souvent considérées, au mieux, comme des amis difficiles, au pire, comme des ennemis jurés. C'est une erreur. La viabilité financière n'est pas une contrainte «extérieure» affectant nos systèmes de pension indépendamment de leur logique interne. Au contraire: l'équité intergénérationnelle (et intragénérationnelle) est une condition préalable à leur viabilité. Ceci est tout à fait transparent dans le débat budgétaire: la viabilité du système public des pensions sera compromise si d'essentiels dépenses gouvernementales futures sont abandonnées à cause du coût du vieillissement, ou si celles-ci ne sont envisageables qu'au prix d'impôts intolérablement élevés.

In de 11 doelstellingen komt metterdaad een geïntegreerde benadering tot uitdrukking. Zo staat er in de eerste gemeenschappelijke doelstelling dat «de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat ouderen niet het risico lopen tot armoede te vervallen en een redelijke levensstandaard genieten; dat zij delen in de economische welvaart van hun land en dus ook actief kunnen deelnemen aan het openbare, sociale en culturele leven». Volgens de zesde doelstelling «dienen de lidstaten ook de pensioenstelsels op passende wijze te hervormen, met inachtneming van de algemene doelstelling: handhaving van de duurzaamheid van de overheidsfinanciën. Tevens dient de betaalbaarheid van de pensioenstelsels gepaard te gaan met een verantwoord begrotingsbeleid, waaronder zo nodig vermindering van de staatsschuld. De strategie die gekozen wordt om deze doelstelling te realiseren, kan ook het instellen van sociale pensioenreservefondsen inhouden». Volgens weer een andere doelstelling wordt van de lidstaten verlangd dat zij «door passende regelgeving en verantwoord beheer waarborgen dat particuliere en door de overheid gefinancierde pensioenregelingen met de vereiste doelmatigheid kunnen voorzien in betaalbare, meeneembare en gewaarborgde pensioenen».

De lidstaten besloten eveneens tegen september 2002 een eerste nationaal strategisch verslag inzake pensioenen op te stellen. In dat verslag zullen zij hun nationale inspanningen om aan de gemeenschappelijke doelstellingen te voldoen, nader uitwerken. Tenslotte werden de lidstaten het erover eens, te beginnen met de ontwikkeling van indicatoren voor het beoordelen van en het toezien op het optreden op pensioengebied. Ik meen dat het Deense voorzitterschap prioriteit dient te verlenen aan de opstelling van de gemeenschappelijke pensioenindicatoren, zodat wij tegen het einde van dit jaar de vorderingen kunnen evalueren. Tegen einde 2003, onder het Italiaanse voorzitterschap, zou een definitief akkoord mogelijk moeten zijn.

Nog steeds op pensioengebied zullen de voorzitterschappen van volgend jaar, namelijk het Griekse en het Italiaanse, ervoor moeten zorgen dat de werkzaamheden op pensioengebied volledig in de globale economische richtsnoeren worden geïntegreerd. Dat is van belang omdat de benadering van onze Europese open coördinatiemethode het resultaat is van langdurige en soms moeizame onderhandelingen waarbij er, met succes, naar is gestreefd een evenwicht tot stand te brengen tussen twee Raadsformaties, namelijk ECOFIN en Werkgelegenheid en Sociale Zaken. Het zou onaanvaardbaar zijn dat de GREB die een belangrijk (in het Verdrag genoemd) instrument vormen voor de coördinatie van en het toezicht op het economisch beleid van de lidstaten, in handen van de ECOFIN-Raad op pensioengebied zouden afwijken van hetgeen in de gezamenlijke benadering van de open coördinatiemethode was afgesproken. In het

Les 11 objectifs sont en effet le reflet d'une approche intégrée. Par exemple, le premier objectif commun stipule que les États membres devraient «[...] veiller à ce que les personnes âgées ne soient pas exposées au risque de pauvreté et puissent jouir d'un niveau de vie décent; qu'ils partagent le bien-être économique de leur pays et puissent en conséquence participer activement à la vie publique, sociale et culturelle». Conformément au sixième objectif, les États membres devraient également «[...] réformer les systèmes de pensions par des moyens appropriés en tenant compte de l'objectif global de maintien de la viabilité des finances publiques. Dans le même temps, la viabilité des systèmes de pensions doit s'accompagner de politiques fiscales saines, incluant, lorsque c'est nécessaire, une réduction de la dette. Les stratégies adoptées pour atteindre cet objectif peuvent également inclure la mise en place de fonds de réserve spécifiques pour les pensions». Selon un autre objectif encore, les États membres doivent «[...] veiller, grâce à des cadres réglementaires appropriés et une gestion saine, à ce que les régimes de retraite financés sur des fonds privés et publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres».

Les États membres ont également accepté de rédiger un premier Rapport stratégique national sur les pensions pour septembre 2002. Dans ce rapport, ils ont rendu compte des efforts réalisés au niveau national pour atteindre les objectifs communs. Enfin, les États membres ont consenti à s'attaquer à la mise au point d'indicateurs en vue d'évaluer et de surveiller l'action dans le domaine des pensions. Un accord final devrait être possible pour la fin de 2003, sous la présidence italienne.

Toujours dans le domaine des pensions, les présidences de l'année 2003, notamment celles de la Grèce et de l'Italie, devront s'assurer que le travail sur les pensions sera véritablement intégré dans les GOPE. Ce point est important compte tenu du fait que notre méthode ouverte de coordination européenne est le résultat de négociations longues et parfois difficiles qui tentaient — et elles ont réussi — d'atteindre un équilibre entre deux formations du Conseil, ECOFIN et le Conseil Emploi et Affaires sociales. Il serait inacceptable pour les GOPE, instrument essentiel (prévu par le Traité) aux mains du Conseil ECOFIN pour la coordination et la supervision des politiques économiques des États membres, de dévier, pour ce qui concerne les pensions, de ce qui a été convenu dans l'approche conjointe de la méthode ouverte de coordination. Ce serait évidemment inacceptable compte tenu des deux exigences explicites des chefs d'État et

licht van de twee expliciete verzoeken van de staats-hoofden en Regeringsleiders met betrekking tot de richtsnoeren, zou dat beslist onaanvaardbaar zijn. In Lissabon heeft de Europese Raad namelijk verzocht dat de richtsnoeren mede worden gericht op hervormingen waarbij naar sociale cohesie wordt gestreefd. In Gotenburg heeft de Europese Raad verzocht de resultaten van de gezamenlijke oefening inzake pensioenen op te nemen.

Niettegenstaande onze expliciete politieke voor-nemens komt in de globale economische richtsnoeren van dit jaar, het belang van de doelstellingen inzake werkgelegenheid en sociale politiek onvoldoende tot uitdrukking. Ik ben het volledig eens met het advies van het Comité voor sociale bescherming betreffende de richtsnoeren van dit jaar, waar het stelt dat de richtsnoeren een centraal instrument moeten zijn voor het bevorderen van een goed gecoördineerde policy mix die een weerspiegeling vormt van de gestructureerde samenhang van het economisch, het werkgelegenheids- en het sociaal beleid — de zoge-heten beleidsdriehoek — die door de Europese Raad van Lissabon tot stand is gebracht(1). Wat een van de fundamentele «beginselen van Lissabon» betreft, zijn we nog lang niet waar we wezen moeten. Wat er in 2003 met het resultaat van de open coördinatie inzake pensioenen zal gebeuren, zal het echte «moment van de waarheid» zijn.

2.4. Sociale bescherming voor mobiele burgers: vereenvoudigingverbeteringvandeEuropese coördinatie van de socialezekerheidsstelsels

Het vrij verkeer van personen is een van de hoekste-nen van de Europese integratie en een van de vier vrij-heden die in het EG-Verdrag zijn verankerd. Of iemand werkelijk van die vrijheid kan genieten, hangt mee af van de waarborg dat administratieve barrières iemands socialezekerheidsrechten niet in de weg staan. In 1971 heeft de Europese ministerraad daartoe Verordening nr. 1408/71 aangenomen, die waarborgt dat wie binnen de Europese Unie migreert, zijn socia-lezekerheidsrechten blijft behouden.

Ofschoon deze verordening een ruime bescherming biedt, vormen haar ingewikkeldheid en het grote aan-tal wijzigingen een belemmering van het vrije verkeer. Daarom besloot het Belgische voorzitterschap de fundamentele vraag aan te pakken hoe de noodzake-

(1) Zie het advies van het Comité voor sociale bescherming betreffende de aanbeveling van de Commissie inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2002, 16 mei 2002 (doc. 8673/02).

de gouvernement concernant les GOPE. À Lisbonne, le Conseil européen a en effet exigé que les GOPE se focalisent également sur les réformes visant à promouvoir la cohésion sociale. À Göteborg, le Conseil européen a demandé d'incorporer les résul-tats du travail conjoint sur les pensions dans les GOPE.

Malgré nos intentions politiques claires, les GOPE de l'année 2001 ne reflètent pas assez l'importance des objectifs en matière d'emploi et de politique sociale. Je me range complètement à l'avis du Comité de la protection sociale sur les GOPE lorsqu'il déclare que: «les Grandes orientations devraient être un instru-ment central et promouvoir un assortiment politique bien coordonné qui reflète les articulations entre poli-tiques économique, de l'emploi et sociale — le triangle politique — établi par le Conseil européen de Lisbonne. Il devrait également s'ensuivre une plus grande reconnaissance du travail effectué, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, en rela-tion avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et avec le financement de pensions sûres et viables, en vue de réaliser l'objectif de créer une plus grande cohésion sociale fixé par Lisbonne»(1). Par rapport à l'un des «principes» fondamentaux «de Lisbonne», nous ne sommes sûrement pas encore là où nous devrions être. Ce qui se produira avec le résultat de la coordination ouverte sur les pensions en 2003 sera le véritable «moment de vérité».

2.4. Protection sociale pour les citoyens mobiles: simplifier et améliorer la coordination euro-péenne des systèmes de sécurité sociale

La libre circulation des personnes est l'une des pier-res angulaires de l'intégration européenne et l'une des quatre libertés garanties par le Traité CE. L'un des facteurs déterminants quant à la question de savoir si les personnes peuvent bénéficier de cette liberté consiste à s'assurer que les barrières administratives n'affecteront pas leurs droits en matière de sécurité sociale. À cet effet, en 1971, le Conseil des ministres a adopté le Règlement 1408/71, qui garantit que les personnes qui se déplacent au sein de l'Union euro-péenne conservent leurs droits en matière de sécurité sociale.

Étant donné que ce Règlement consent une protec-tion large, on pourrait dire que la complexité du Règlement et de ses innombrables amendements représente une entrave à la libre circulation. C'est pourquoi la présidence belge a décidé de s'attaquer à

(1) Voir «Opinion of the Social Protection Committee» sur la Recommandation de la Commission pour les Grandes Ori-entations de politique économique 2002, 16 mai 2002, (doc. 8673/02).

lijke vereenvoudiging en verbetering van Verordening 1408/71 te realiseren. In december 2001 bereikten we overeenstemming over een aantal beginselen en basisopties (de zogeheten «parameters»), die het politieke raamwerk opleverden waarbinnen de Raad en het Europees Parlement thans werken aan de specifieke hervormingen voor de modernisering van Verordening 1408/71. Tijdens de laatste Raad Sociale Zaken onder Spaans voorzitterschap (3 juni 2002) bereikte de Raad een politiek akkoord over de algemene bepalingen van de nieuwe verordening, waarin belangrijke zaken worden geregeld zoals de personele en materiële werkingssfeer (wie is verzekerd?; op welke onderdelen van de sociale zekerheid is de verordening van toepassing?) en de algemene beginselen voor de coördinatie van de sociale zekerheid (samenstelling van de periodes van verzekering, gelijke behandeling en bepaling van de bevoegde staat — welke wet is van toepassing?) Sedert juli 2002 worden, onder Deens voorzitterschap, de specifieke hoofdstukken van de verordening besproken. Zoals de zaken er thans voorstaan, zouden we heel goed eind 2003 een akkoord over een nieuwe coördinatie-regeling tegemoet kunnen zien, althans op Raadsniveau.

In dit verband bereikten we ook een belangrijk politiek akkoord over de voorwaarden voor de uitbreiding van de Verordening tot onderdanen van derde landen. Dat akkoord zou zonder de krachtige steun van de Europese Commissie niet mogelijk zijn geweest. Doel van die uitbreiding is dat onderdanen van derde landen voortaan bij migratie binnen de EU, hun in de ene lidstaat opgebouwde socialezekerheidsrechten kunnen overbrengen naar een andere lidstaat. Tot nu toe was dit alleen voor EU-onderdanen mogelijk.

Een voorbeeld kan duidelijk maken welke gevolgen dit voor de huidige situatie heeft: de dochter van een in Frankrijk werkzame Marokkaanse werknemer gaat in Londen studeren. Haar vader werkt al dertig jaar in Frankrijk. Toch verliest hij in beginsel zijn recht op kinderbijslag, hoewel hij al zijn socialezekerheidsbijdragen trouw heeft betaald.

In december 2001 hebben de ministers van Sociale Zaken overeenstemming bereikt over ten eerste, de schijnbaar triviale maar politiek moeilijk liggende kwestie van de rechtsgrond voor de uitbreiding van Verordening 1408/71 tot onderdanen van derde landen en, ten tweede, over het beginsel dat die uitbreiding zou gelden voor de socialezekerheidsstelsels van alle lidstaten. Zulks impliceert dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland de mogelijkheid hebben zich bij de andere lidstaten aan te sluiten betreffende de uitbreiding van de verordening tot onderdanen van derde landen, door gebruik te maken van hun recht om deel te nemen — «*opt-in*»). In de derde plaats werden de ministers het erover eens dat de onder-

la question fondamentale de savoir comment procéder aux nécessaires simplification et amélioration du Règlement 1408/71. En décembre 2001, le Conseil Emploi et affaires sociales est arrivé à un accord sur un certain nombre de principes et d'options de base (qualifiés de «paramètres») qui ont fourni le cadre politique au sein duquel le Conseil et le Parlement européen ouvrent à présent à des réformes spécifiques en vue de moderniser le Règlement 1408/71. Le dernier Conseil des affaires sociales sous la présidence espagnole (3 juin 2002) est arrivé à un accord politique sur les dispositions générales du nouveau Règlement, qui déterminent des questions importantes telles que le champ d'application personnel et matériel (Qui est couvert? À quels secteurs de la sécurité sociale le Règlement s'applique-t-il?) et les principes généraux qui régissent la coordination de la sécurité sociale (l'agrégation des périodes assurées, l'égalité de traitement et la détermination de l'État compétent — «*Quel est le droit en vigueur?*»). Depuis juillet 2002, la présidence danoise poursuit les négociations sur ces chapitres spécifiques du Règlement. Au point où en sont les choses, il se pourrait qu'intervienne, d'ici la fin de l'année 2003, un accord sur un nouveau mécanisme de coordination, du moins au niveau du Conseil.

Dans ce contexte, nous sommes également parvenus à un accord politique important sur les conditions qui président à l'extension du Règlement (CEE) 1408/71 aux citoyens de pays tiers. Un tel accord n'aurait pas été possible sans le fort soutien de la Commission européenne. L'objet de cette extension vise à permettre dans l'avenir aux citoyens de pays tiers d'exporter leurs droits en matière de sécurité sociale acquis dans un État membre vers un autre lorsqu'ils se déplacent à l'intérieur de l'UE. À ce jour, seuls les citoyens de l'UE en ont la possibilité.

Un exemple illustre les conséquences possibles sur la situation actuelle: la fille d'un employé marocain travaillant en France va à Londres pour ses études. Son père travaille en France depuis trente ans. Et pourtant, en principe, il perd le droit aux allocations familiales et ce, nonobstant qu'il paye régulièrement toutes ses cotisations de sécurité sociale.

En décembre 2001, les ministres des Affaires sociales se sont mis d'accord en premier lieu sur la question — en apparence triviale, mais néanmoins politiquement sensible — du fondement juridique de l'extension du Règlement 1408/71 aux nationaux de pays tiers, en deuxième lieu sur le principe de l'application d'une telle extension aux systèmes de sécurité sociale de tous les États membres. Il en découle que le Royaume-Uni et l'Irlande ont la possibilité de rejoindre les autres États membres dans l'extension du Règlement à des nationaux de pays tiers en recourant à leur droit de «*opt in*». En troisième lieu, les ministres se sont entendus pour déclarer que la coordination applicable aux nationaux de pays tiers devrait

danen van derde landen toepasselijke coördinatie, dezen een geheel van uniforme rechten zou verlenen die zo dicht mogelijk aansluiten bij de rechten die EU-onderdanen genieten.

Dank zij de grote inspanningen van het Spaanse voorzitterschap en het feit dat het VK en Ierland inderdaad hebben besloten mee te doen, heeft de Raad Sociale Zaken in de zomer van 2002 effectief een politiek akkoord bereikt over deze uitbreiding van Verordening 1408/71 tot de onderdanen van derde landen. Het is niet overdreven te beweren dat dat akkoord een mijlpaal vormt voor de EU-doelstelling om meer gelijkheid tussen EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen te bewerkstelligen. Daardoor zullen, vanaf 1 januari 2003, de juridische en administratieve moeilijkheden voor de socialezekerheidsinstellingen verminderen en wordt bijgedragen én aan het realiseren van solidariteit én aan een sociaal rechtvaardig Europa. Ik doe een beroep op het Europees Parlement om zich deze politieke verantwoordelijkheid tot de zijne te maken, en spoedig zijn verplicht doch niet bindend advies over dit dossier uit te brengen, zodat het vanaf begin volgend jaar in alle lidstaten onmiddellijk van toepassing kan worden.

2.5. Open coordinatie inzake gezondheids- en ouderenzorg

Naast sociale insluiting en pensioenen werd nog een derde gebied onderkend als in aanmerking komende voor de toepassing van de open coördinatie: de gezondheids- en ouderenzorg. Aangezien de pensioenuitdaging in onze samenlevingen moeilijker wordt gemaakt door de stijgende kosten van gezondheids- en ouderenzorg, vergt een goede evaluatie van de toekomstige sociale bescherming een totaalbenadering. Tegen de aanstaande voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in maart volgend jaar, zal de Europese Commissie over dit onderwerp een compleet verslag opstellen dat ons voldoende gegevens zal aanreiken om een besluit te nemen over de wijze waarop een open coördinatiemethode op dit gebied zal worden gelanceerd.

Ook al moeten wij ervoor oppassen de open coördinatiemethode niet te gaan hanteren op nieuwe terreinen ter wille van de drang om «maar iets te doen», ik geloof wel dat de toenemende invloed van de Europese integratie op de nationale gezondheidszorgstelsels — waarop ik reeds gewezen heb — het rechtvaardigt om enige Europese open coördinatie op dit terrein voor te bereiden. Idealiter zou, om aan Commissie en Raad input te bezorgen, trilaterale samenwerking tussen het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor de economische politiek en een (nog in het leven te roepen) specifiek Comité van de Raad van ministers van Gezondheid hoogst interessant zijn. Die comités zouden zich elk kunnen richten op een van de beginselen toegeke-

leur offrir une série de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne.

Grâce aux importants efforts de la présidence espagnole et au fait que le Royaume-Uni et l'Irlande ont en effet décidé de nous rejoindre, le Conseil des affaires sociales du 3 juin 2002 est parvenu à un accord sur cette extension du Règlement 1408/71 aux nationaux de pays tiers. Il n'est pas exagéré de dire que cet accord représente un événement déterminant dans l'objectif de l'Union européenne visant à réaliser une plus grande égalité entre nationaux UE et non-UE. Cet accord réduira, à partir du 1^{er} janvier 2003, les difficultés juridiques et administratives pour les institutions de sécurité sociale et devrait contribuer à l'avènement de la solidarité ainsi qu'à une Europe socialement juste.

2.5. Coördination ouverte en matière de soins de santé et de soins aux personnes âgées

Outre l'inclusion sociale et les pensions, un troisième domaine a été identifié comme entrant en ligne de compte pour l'application de la coordination ouverte: les soins de santé et les soins aux personnes âgées. Étant donné que, dans nos sociétés, le défi des pensions se combine avec l'augmentation des coûts de santé et des soins aux personnes âgées, une évaluation appropriée de la future protection sociale exige une approche intégrée. Pour le prochain Conseil européen de printemps, en mars 2003, la Commission européenne préparera un rapport complet sur ce sujet, qui nous fournira suffisamment d'éléments pour décider des conditions du lancement d'une méthode ouverte de coordination dans ce domaine.

Même s'il nous faut être circonspects et ne pas commencer à appliquer la méthode ouverte de coordination dans de nouveaux domaines de travail simplement «pour faire quelque chose», je pense en effet que l'impact croissant de l'intégration européenne sur les systèmes de soins de santé auxquels j'ai fait référence, justifie réellement la préparation d'une certaine forme de coordination ouverte européenne dans ce domaine. Idéalement, une coopération trilaterale entre le Comité de la protection sociale et le Comité de la politique économique ainsi qu'avec un Comité spécifique (encore à créer) du Conseil des ministres européens de la Santé pourrait s'avérer du plus haut intérêt, pour fournir des idées à la Commission et au Conseil. Les différents Comités intéressés

lijkheid, financiële houdbaarheid en kwaliteit, die door de Europese Raad als de voornaamste uitdagingen op dit gebied zijn aangemerkt. Maar het ontbreken van die uitgewerkte adviesstructuur hoeft niet te betekenen dat we niet alvast kunnen beginnen.

2.6. De wetgevende agenda : nu de klemtoon leggen op uitvoering

Mijn aandacht in hoofdstuk 3 van deze bijdrage over de werkzaamheden van de Conventie en de komende IGC, mag ons niet doen vergeten dat we eerst in staat moeten zijn de Agenda voor de sociale politiek af te ronden waarover wij het (in december 2000) te Nice eens zijn geworden. Die Agenda omvatte onder meer wetgevende activiteit op sociaal gebied (in dit hoofdstuk betrek ik het werkgelegenheidsbeleid bij mijn bespreking van het sociaal beleid). Dit gezegd zijnde, mij lijkt het onwaarschijnlijk dat die wetgeving op sociaal gebied de komende paar jaren aanzienlijk zal groeien. Dat betekent niet dat die wetgeving tot nu toe niet succesrijk is geweest. Om maar twee voorbeelden te geven, in 2001 werden de richtlijnen inzake informatie en raadpleging van de werknemers in Europese vennootschappen(1) aangenomen.

Het is juist omdat dit substantiële acquis thans bestaat, dat volgens mij nu meer aandacht voor de uitvoering nodig is. Daarvoor zijn twee samenhangende redenen: de grote verschillen tussen de huidige lidstaten bij de omzetting in nationale wetgeving en, belangrijker nog, het vooruitzicht van de uitbreiding.

Tegen deze achtergrond kan men alleen maar stellen dat wij thans prioriteit moeten geven aan de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het huidige acquis dat reeds tamelijk solide is en dat derhalve, vooral van de nieuwe lidstaten, zeer grote en langdurige inspanningen zal vergen. Daarom moet nu de aandacht uitgaan naar daden. Uiteraard moet hetgeen tijdens de Europese Top van Nice in de Sociale Agenda is afgesproken, worden uitgevoerd.

Voor bepaalde, momenteel bestaande stukken wetgeving, werd in de Sociale Agenda ruimte voor herziening en modernisering gezien. Dat geldt voor de

(1) Richtlijn van de Raad inzake de informatie en voorlichting van de werknemers in de Europese vennootschap, *PBEG* 8 oktober 2001.

pourraient chacun se concentrer sur l'un des principes d'accessibilité, de viabilité financière et de qualité, identifiés par le Conseil européen comme les principaux défis dans ce domaine. Mais l'absence d'une telle structure consultative complexe ne signifie pas pour autant qu'il faille se croiser les bras et ne rien entreprendre.

2.6. L'agenda législatif : se concentrer sur la réalisation

Même si je me concentre, dans le point 3 du présent article, sur le travail de la Convention et de la prochaine CIG, je n'en oublie pas moins qu'entre temps, nous devrions être en mesure de boucler l'Agenda de Politique sociale décidé à Nice (décembre 2000). Cet agenda incluait, parmi d'autres éléments, un certain volume d'activité législative dans le domaine social (dans la présente section, j'inclus dans ma discussion de la politique sociale la politique de l'emploi). Ceci étant dit il ne faut pas être devin pour comprendre qu'il est improbable qu'une législation européenne importante se développe dans le domaine social au cours des prochaines années. Je n'entends toutefois pas par là que, jusqu'à présent, le travail législatif de l'UE s'est avéré infructueux. Pour ne donner que deux exemples récents, les Directives sur l'information et la consultation et sur la participation des travailleurs dans les sociétés européennes(1), ont été adoptées en 2001.

C'est principalement en raison de l'existence de cet acquis substantiel que je suis convaincu qu'une focalisation accrue sur la mise en œuvre est aujourd'hui à l'ordre du jour. J'y vois deux raisons connexes: la première étant les différences majeures dans les réalisations des actuels États membres en matière de transposition de la législation UE dans leur droit national et la seconde — plus fondamentale — étant les perspectives de l'élargissement.

Dans ce contexte, le bon sens veut que nous accordions maintenant la priorité à la mise en œuvre effective de l'acquis actuel, qui est déjà tout à fait considérable et impliquera de ce fait des efforts énormes et soutenus, spécialement de la part des nouveaux États membres. Dès lors, le point qui mérite actuellement toute leur attention est la réalisation. Pour être clair, ce qui a été décidé à l'Agenda social, au Sommet européen de Nice, doit être concrétisé.

Pour certains actes législatifs existants, l'Agenda social entrevoyait une possibilité de révision et de mise à jour. C'est notamment le cas pour les Directi-

(1) Directive du Conseil relative à l'implication des travailleurs dans la Société européenne, *JOCE*, 8 octobre 2001.

richtlijnen inzake insolventie(1), blootstelling aan asbest(2), en gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces(3). In dezelfde categorie valt de vereenvoudiging en modernisering van de derde verordening die ooit door de Unie werd uitgevaardigd en waarvan de inhoud thans is opgenomen in de reeds genoemde Verordening 1408/71.

In de Sociale Agenda werd ook om een beperkt aantal nieuwe wetgevende initiatieven gevraagd. Het voorstel voor een richtlijn inzake tijdelijke arbeid(4), is onlangs door de Europese Commissie ingediend. De onderhandelingen over de richtlijnen inzake de bescherming van werknemers tegen het risico van trillingen(5) en lawaai(6) en inzake de activiteiten van instellingen voor bedrijfspensioenen, zijn met succes afgerond of staan daar dichtbij(7).

2.7. De Europese sociale dialoog

Deze Europese sociale dialoog bestrijkt enerzijds interprofessionele (bipartite) en bedrijfstaksgewijze onderhandelingen en anderzijds (tripartiete) overleg over een brede waaier van onderwerpen. Diegenen die de sociale dialoog op Europees niveau een succes noemden, doelen meestal op de onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden per bedrijfstak, welke niet minder dan 27 sectoren bestrijken en tot een groot aantal bindende en minder bindende af-

(1) Die wijziging bestaat hoofdzakelijk uit een aanpassing van de huidige richtlijn aan het transnationale karakter van bepaalde ondernemingen: de werknemers behoeven zich slechts tot één werkgever te wenden om te weten te komen uit welk reservefonds zijn of haar laatste loon zal worden uitbetaald.

(2) De wijziging van de «Richtlijn betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest» bestaat hoofdzakelijk uit het invoeren van maximumniveaus voor blootstelling en een betere bescherming van de werknemers in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld sloopwerkzaamheden).

(3) De voornaamste wijzigingen van deze Richtlijn (uit 1976) hebben betrekking op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen betreffende de arbeidsomstandigheden.

(4) Na het mislukken van de onderhandelingen tussen de Europese sociale partners zijn besprekingen gaande over een nieuwe richtlijn betreffende de arbeidsomstandigheden voor uitzendkrachten.

(5) Richtlijn inzake de minimale gezondheids- en veiligheidseisen inzake de blootstelling van werknemers aan de risico's van fysieke agentia (trillingen).

(6) Richtlijn inzake de minimale gezondheids- en veiligheidseisen inzake de blootstelling van werknemers aan de risico's van fysieke agentia (lawaai).

(7) De «Trillingenrichtlijn» werd aangenomen na de bemiddelingsprocedure met het Europees Parlement. In de Raad is politieke overeenstemming bereikt over de «Lawaairichtlijn», die nu de bemiddelingsprocedure met het Europees Parlement ingaat. Zij wordt waarschijnlijk tijdens het Deense voorzitterschap (tweede semester van 2002) aangenomen.

ves sur l'insolvabilité(1), l'exposition à l'amiante(2) et l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le domaine de l'emploi(3). On y trouve aussi la simplification et la modernisation du troisième Règlement à émettre par l'Union, actuellement régulé par le Règlement 1408/71, que j'ai examiné antérieurement.

L'Agenda social réclame également un nombre limitée de nouvelles initiatives législatives. La proposition de Directive sur le travail temporaire(4) a été récemment présentée par la Commission européenne. Les négociations relatives aux Directives sur la protection des travailleurs contre les risques de vibrations(5) et contre le bruit(6) tout comme celle sur les activités des institutions de fonds de retraite professionnelle sont sur le point d'être — ou ont déjà été — bouclées avec succès(7).

2.7. Dialogue social européen

Le dialogue social européen couvre, d'une part, les négociations (bipartites) interprofessionnelles et sectorielles et, d'autre part, une consultation (tripartite) sur un large éventail de questions. Ceux qui ont déclaré que le dialogue social au niveau européen était une réussite font le plus souvent allusion à la négociation sectorielle bipartite entre employeurs et syndicats, ne couvrant pas moins de 27 secteurs, qui a produit des accords contraignants et d'autres, moins

(1) La modification consiste principalement à adapter la Directive existante au caractère transnational de certaines sociétés: les travailleurs devront uniquement s'adresser à un employeur pour savoir quel fonds de réserve leur versera leurs dernières rémunérations.

(2) La modification de la «Directive concernant la protection des travailleurs des risques liés à l'exposition à l'amiante au travail» consiste principalement en l'introduction de niveaux maxima d'exposition et en l'amélioration de la protection des travailleurs dans certains cas (par exemple démolition).

(3) Les principales modifications de cette Directive (datant de 1976) portent sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en ce qui concerne les conditions de travail.

(4) Des négociations ont lieu sur une nouvelle Directive sur les conditions du travail intérimaire, à la suite de l'échec des négociations entre partenaires sociaux européens.

(5) Directive sur les exigences minimales de santé et de sécurité en ce qui concerne l'exposition des travailleurs aux risques découlant d'agents physiques (vibrations).

(6) Directive sur les exigences minimales de santé et de sécurité en ce qui concerne l'exposition des travailleurs aux risques découlant d'agents physiques (bruit).

(7) La Directive sur les «Vibrations» a été adoptée après conciliation avec le Parlement européen. Un accord politique a été atteint entre le Conseil et le Parlement européen après une procédure de conciliation sur la Directive sur le «Bruit». L'adoption formelle aura probablement lieu en janvier 2003.

spraken hebben geleid. Anderen, die denken aan de resultaten van de interprofessionele onderhandelingen, vinden weer dat de Europese sociale dialoog in haar kinderschoenen staat. Waar het om draait, is dat wij sinds de start van de «Sociale Dialoog van Hertoginnedal» in 1985, zijn vooruitgegaan van het stadium van louter discussies tussen de Europese sociale partners, naar een expliciete erkenning in het Verdrag van hun rol, inclusief de erkenning van het primaat van onderhandelen boven wetgeving. Desondanks hebben de interprofessionele onderhandelingen weinig tastbare resultaten opgeleverd. Vandaag staan we nog ver af van een echt Europese aanpak van collectieve onderhandelingen: er zijn slechts drie collectieve overeenkomsten afgesloten.

Niettemin hebben de sociale partners aan de vooravond van de Europese Raad van Laken hun bereidheid uitgesproken tot het verder uitbouwen van de sociale dialoog (door middel van het gezamenlijk opstellen van een meerjarig werkprogramma), en de coördinatie van het tripartiete overleg over de diverse aspecten van de strategie van Lissabon. Bovendien heeft de Europese Raad van Barcelona er bij hen aangedrongen om hun strategie in dienst te stellen van de strategie en doelstellingen van Lissabon. Daartoe werd hen gevraagd jaarlijks een verslag op te stellen over hun inspanningen én op nationaal én op Europees niveau, en om dat verslag voor te leggen aan de Sociale Top, die voortaan vóór elke voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad zal plaatsvinden.

Daarom heeft de EU zich bij verschillende gelegenheden bereid verklaard aan de sociale partners verantwoordelijkheid te willen geven. Men mag gerust stellen dat verdere ontwikkelingen op dit gebied vooral van de sociale partners zelf zullen moeten komen. Het is nu aan de sociale partners om te tonen dat zij in staat zijn echte spelers op Europees niveau te worden. Anderzijds zijn er bepaalde argumenten die pleiten voor een wijziging van het Verdrag teneinde de Europese sociale dialoog te vergemakkelijken, zoals ik in paragraaf 3.5 zal suggereren.

3. Het sociale beschermingsbeleid via de Europese conventie en de IGC verankeren: zes voorstellen

In hoofdstuk 1 heb ik de rol besproken die de EU zou moeten spelen op het gebied van de sociale bescherming, uitgaande van de rol welke zij thans vervult. Zeer in het algemeen concludeerde ik dat Europa de lidstaten moet toelaten actieve welvaartsstaten uit te bouwen en intelligente sociale investeringen moet aanmoedigen via het aangeven van algemene doelstellingen. Grensoverschrijdende mobiliteit zou extra kansen moeten bieden voor intelligente sociale oplossingen, en niet het sociaal beleid steeds meer in de verdrukking brengen. In hoofdstuk 2 heb

constraining. D'autres interlocuteurs, se référant au résultat de la négociation interprofessionnelle, considèrent que le dialogue social européen en est à ses débuts. Le fait est que, depuis le lancement du «dialogue social de Val Duchesse» en 1985, nous sommes passés du stade de la simple discussion entre partenaires sociaux européens à la reconnaissance explicite de leur rôle dans le Traité et, qui plus est, à la reconnaissance de la primauté des canaux de négociation sur les canaux législatifs. Cependant, la négociation interprofessionnelle n'a abouti qu'à peu de résultats tangibles. Aujourd'hui, nous sommes encore loin d'un véritable traitement européen des relations industrielles: à ce jour, seules trois conventions collectives ont été conclues.

Pourtant, à la veille du Conseil européen de Laeken, les partenaires sociaux ont fait une déclaration dans laquelle ils exprimaient leur volonté de développer le dialogue social en établissant de concert un programme de travail pluriannuel, et se sont accordés sur la nécessité de généraliser et d'améliorer la coordination de la consultation tripartite sur les divers aspects de la stratégie de Lisbonne. En outre, le récent Conseil européen de Barcelone a insisté pour que les partenaires sociaux mettent leurs stratégies au service des Objectifs et de la Stratégie de Lisbonne. À cette fin, ils sont invités à produire un rapport annuel sur leurs efforts, au niveau tant national qu'euro-péen, et de le présenter lors du Sommet social qui, dorénavant, se tiendra avant chaque Conseil européen de printemps.

Pour cette raison, l'UE a manifesté à plusieurs reprises sa volonté d'accorder des responsabilités aux partenaires sociaux. Aujourd'hui, je pense qu'il est prudent de dire que les développements futurs dans cette matière devront être initiés principalement par les partenaires sociaux eux-mêmes. En premier lieu, c'est à eux de prouver qu'à leur tour, ils sont disposés et capables de devenir de véritables acteurs au niveau européen. Par ailleurs, certains arguments plaident en faveur d'un amendement du Traité visant à faciliter le dialogue social européen, comme je le suggérerai dans la Section 3.5.

3. Ancrer la politique de la protection sociale par le biais de la convention européenne et de la CIG: six propositions

Dans la Partie 1 du présent article, j'ai examiné le rôle que l'UE devrait jouer dans le domaine de la protection sociale, en partant de sa mission actuelle. En termes très généraux, je suis arrivé à la conclusion que l'Europe devait permettre aux États membres de développer des États sociaux actifs et doit encourager les investissements sociaux intelligents, en indiquant les objectifs généraux. La mobilité transfrontalière devrait créer des occasions supplémentaires pour des solutions sociales intelligentes, plutôt que de rendre les politiques sociales plus difficiles à soutenir. Dans

ik kort de huidige EU-agenda inzake sociale bescherming toegelicht, die door de Top van Lissabon enigszins in een stroomversnelling is geraakt. In mijn overzicht in hoofdstuk 2 wees ik er op dat die versnelling sterk afhankelijk is van de politieke wil bij de nationale regeringen, waardoor zij in politiek en institutioneel opzicht broos blijft. Bovendien blijven de antwoorden op belangrijke vraagstukken (zoals de juiste organisatie van de patiëntenmobiliteit) onbeantwoord omdat het Verdrag niet voorziet in een expliciet evenwicht tussen de principes van de interne markt en de principes waarop de welvaartsstaat gebaseerd is. En besluitvorming op het gebied van de sociale bescherming moet efficiënter worden gemaakt.

De Europese Conventie en de komende Intergouvernementele Conferentie (IGC) bieden een kans om die benadering van het sociale beschermingsbeleid aan de EU-architectuur vast te nagelen, en om een nieuw en expliciet evenwicht tussen de internemarkt-beginselen en die van de nationale welvaartsstaten tot stand te brengen. Teneinde de sociale bescherming een eigen plaats in de EU-architectuur te bezorgen, doe ik zes concrete voorstellen. Ik heb deze voorstellen geredigeerd als wijzigingen op de huidige Verdragstekst, om mijn redenering zo concreet mogelijk te maken (ook al besef ik dat de Conventie tot een volledig nieuw tekstconcept voor een toekomstig Basisverdrag zou kunnen leiden).

3.1 Het Handvest van de grondrechten in het Constitutionele Verdrag opnemen

In de eerste plaats moeten we wij het Handvest van de grondrechten in het Constitutionele (basis) Verdrag opnemen. Mij lijkt dit niet erg controversieel, omdat de grondrechten de essentie van elke grondwet vormen, en omdat men het in brede kringen eens is over de inhoud van die tekst. Ook al geeft dit de burgers nog geen juridisch afdwingbare aanspraken met rechtstreekse uitwerking, het zou aan de sociale beginselen een horizontaal karakter verlenen en een duidelijk signaal geven over het fundamentele Europese engagement aan de idee dat onze burgers niet louter productiefactoren zijn. Belangrijker nog, de opneming van het Handvest zou impliceren dat ieder optreden van de Unie en van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de Uniewetgeving, het Handvest moet respecteren.

la Partie 2, j'ai présenté l'agenda UE actuel en matière de protection sociale, qui a gagné en dynamisme depuis le Sommet de Lisbonne. Mon aperçu de la Partie 2 sous-entend également que ce dynamisme dépend très nettement de la volonté politique des gouvernements des États membres de réaliser des progrès. Par conséquent, les acquis restent fragiles du point de vue politique et institutionnel. De plus, les questions importantes (comme l'organisation en soi de la mobilité des patients) restent ouvertes, vu que le Traité manque d'un équilibre explicite entre les principes du marché unique et les principes poursuivis par les États sociaux nationaux. Par ailleurs, dans le domaine de la protection sociale, l'efficacité de la prise de décision peut être améliorée.

La Convention européenne et la prochaine CIG offrent l'occasion d'ancrer cette approche de la politique de la protection sociale dans l'architecture de l'UE et de trouver un équilibre neuf et explicite entre les principes du marché unique et les principes poursuivis par les États sociaux nationaux. Six propositions doivent être prises en considération, qui visent à conférer à la protection sociale une place propre dans l'architecture de l'UE. Même si je sais que la Convention peut mener à un concept tout nouveau en vue d'un futur Traité de base, j'ai développé ces propositions d'amendement du texte actuel du Traité pour concrétiser autant que possible mes arguments.

3.1. Inclure dans le Traité constitutionnel la Charte des droits fondamentaux

En premier lieu, nous devrions introduire la Charte des droits fondamentaux dans le Traité constitutionnel (de base). Je considère que cette intégration ne devrait pas trop prêter à controverse, *primo*, parce que les droits fondamentaux sont l'essence de toute constitution et, *secundo*, parce que le contenu du texte de la Charte fait l'objet d'un très large *consensus*. Même si les citoyens n'en retireraient pas des droits susceptibles d'être invoqués et à effet immédiat, cette intégration rendrait les principes sociaux horizontaux et, ce faisant, traduirait clairement l'engagement fondamental européen et la vision que nos citoyens ne sont pas de simples facteurs de production. Plus important encore, une telle insertion de la Charte impliquerait que chaque action prise par l'Union et chaque action envisagée par les États membres dans l'application du droit européen respectent la Charte.

3.2 Een verklaring over de grondbeginselen van het socialebeschermingsbeleid in het Verdrag opne- men

In paragraaf 1.1 ben ik ingegaan op de eisen waar nationale sociale wetgevers rekening mee moeten houden, en de uitholling van hun actiemogelijkheden. Daarbij heb ik de rol van het Europese Hof van Justitie benadrukt. Bij wijze van voorbeeld noemde ik meer in het bijzonder de befaamde rechtszaken Kohll en Decker, die Europa op zijn grondvesten hebben doen trillen omdat het Hof uitsprak dat de bijzondere aard van medische diensten en goederen deze daarom nog niet aan het grondbeginsel van vrij verkeer onttrekt(1). Nu is het stellig te simplistisch om het Europese Hof van Justitie de schuld te geven van de problemen waarmee wij worden geconfronteerd. In de eerste plaats kan het EHJ alleen de bepalingen van het Verdrag toepassen door rekening te houden met de in het Verdrag erkende beginselen. Het vermag uiteraard geen beleid als zodanig te creëren. Dit gezegd zijnde, en dat is mijn tweede punt, lijkt het erop dat het Hof van Justitie in feite een coherente theorie van sociale rechten heeft ontwikkeld die de limieten van de Europese economische integratie veel scherper afbakent dan wat we nu terugvinden in de EU-wetgeving. In de zaken Kohll en Decker heeft het Hof bijvoorbeeld rekening gehouden met het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel. Niettemin sloeg in de beschouwde gevallen de balans naar het vrij verkeer door, want het Hof oordeelde dat de nagestreefde voordelen, namelijk vergoeding van een bril in de zaak Decker, en van een orthodontische behandeling in de zaak Kohll, niet van dien aard waren dat zij een belangrijke invloed op de financiering van de nationale socialezekerheidsstelsels zouden hebben(2).

In juli 2001 werden de arresten Kohll en Dekker gevolgd door de arresten Smits en Peerbooms, waardoor de toepassing van de Europese wetgeving op de nationale gezondheidszorgstelsels verder werd verduidelijkt. In deze arresten bevestigde het EHJ dat alle lidstaten zich bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake sociale zekerheid aan de Gemeenschapswetgeving moeten houden. Voorts bevestigde het Hof dat medische activiteiten, waaronder ziekenhuisdiensten, onder de werkingssfeer van artikel 50 van het Verdrag vallen (de vrijheid om binnen de Gemeenschap diensten te verrichten). Evenwel kan de noodzaak van het behoud van het financiële evenwicht van de sociale zekerheid en van een voor iedereen toegankelijke en evenwichtige medische en ziekenhuisdienstverlening, een beperking rechtvaardigen zoals de regeling inzake voorafgaande goedkeuring. Wel

(1) Decker, paragraaf 24; Kohll, paragraaf 20.

(2) Decker, paragraaf 40; Kohll, paragraaf 42.

3.2. Inclure une déclaration des principes fondamentaux de la politique de la protection sociale dans le Traité

Dans la section 1.1, j'ai examiné l'érosion de l'autorité juridique des États membres, en soulignant le rôle de la Cour. En guise d'exemple, je me suis plus particulièrement référé aux célèbres cas Kohll et Decker, qui ont eu un grand retentissement à travers l'Europe parce que la Cour affirmait que la nature particulière des prestations et des biens médicaux ne les exonère pas du principe fondamental de la liberté de mouvement(1). Or, il serait sûrement simpliste de blâmer la Cour pour les problèmes auxquels nous sommes confrontés. En premier lieu, la Cour ne fait qu'appliquer les dispositions du Traité en prenant en compte les objectifs tels qu'ils y sont identifiés, mais il va de soi qu'elle ne peut créer de politique en tant que telle. Ceci dit — et c'est mon second point —, il semble que la Cour a en fait développé une théorie cohérente sur les droits sociaux, marquant les limites de l'intégration économique européenne avec plus de netteté que la législation CE. Dans les affaires Kohll et Decker, par exemple, la Cour a pris en considération l'équilibre financier du système de sécurité sociale. Néanmoins, dans les affaires en question, l'équilibre penchait en faveur de la libre circulation parce que la Cour a estimé que les prestations demandées — notamment, le remboursement d'une paire de lunettes dans l'affaire Decker et le remboursement d'un traitement d'orthodontie dans l'affaire Kohll — n'étaient pas de nature à exercer un impact significatif sur le financement des systèmes nationaux de sécurité sociale(2).

Les arrêts Kohll et Decker furent suivis en juillet 2001 des arrêts Smits-Peerbooms, qui ont clarifié davantage l'application du droit européen aux systèmes de soins de santé des États membres. Dans ces arrêts, la Cour a confirmé que tous les États membres doivent se soumettre au droit communautaire lorsqu'ils exercent leur prérogative d'organisation de leurs systèmes de sécurité sociale. La Cour a confirmé par ailleurs que les prestations médicales, y compris les services hospitaliers, relèvent du champ d'application de l'article 50 du Traité (la liberté de fournir des services au sein de la Communauté). Cependant, la nécessité de maintenir l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale et le maintien d'un service médical et hospitalier équilibré ouvert à tous peuvent justifier une restriction telle qu'elle existe dans le système de l'autorisation préalable

(1) Decker, paragraphe 24; Kohll, paragraphe 20.

(2) Decker, paragraphe 40; Kohll, paragraphe 42.

stelde het Hof dat zo een voorafgaande toestemming in elk geval gebaseerd moet zijn op van te voren bekende, objectieve en niet-discriminerende criteria; de beoordelingsmarge van de nationale autoriteiten wordt dus in die zin beperkt dat deze niet willekeurig mag worden gebruikt(1).

Zo tracht het EHJ de sociale doelstellingen van de nationale stelsels in zijn uitspraken over de toepasselijkheid van de marktregels mee te laten wegen. Maar het Hof is niet in staat rekening te houden met alle mogelijke — rechtstreekse doch vooral indirecte — gevolgen van zijn uitspraken zonder duidelijker aanwijzingen in het Verdrag. Bovendien kunnen wij niet geheel zeker zijn van de richting die de arresten van het Hof in de toekomst zullen uitgaan.

Daarom ben ik het volledig met Elias Mossialos eens dat er op het hoogste politieke niveau overeenstemming moet komen over een verklaring inzake grondbeginselen, die de waarden en doelstellingen van de Europese gezondheidszorgstelsels vastlegt, zonder evenwel afbreuk te doen aan de huidige mate van autonomie der lidstaten bij het vorm geven aan

(1) Mevrouw Smits-Geraets wilde vergoeding van haar Nederlandse ziekenfonds voor de behandeling van de ziekte van Parkinson, die zij in Duitsland had genoten. Die vergoeding werd geweigerd omdat via een gecontracteerde zorgverstreker een adequate behandeling van de ziekte van Parkinson beschikbaar was. Eiseres voerde aan dat de kwaliteit van de klinische zorg van de Duitse kliniek beter was dan die welke in Nederland beschikbaar was. In een andere rechtszaak was de heer Peerbooms voor een experimentele neuro-stimulerings therapie verwezen naar Innsbruck, Oostenrijk; hij kwam daar in Nederland niet voor in aanmerking omdat aldaar die behandeling alleen voor patiënten beneden de 25 jaar wordt toegestaan. De heer Peerbooms heeft na de behandeling in Oostenrijk zijn bewustzijn volledig herkregen. Vergoeding werd gevraagd, doch geweigerd omdat via een gecontracteerde zorgverstreker passende zorg had kunnen worden verkregen.

In de praktijk heeft het EHJ in de zaken Smits en Peerbooms de zienswijze van de Nederlandse autoriteiten gevolgd. Het Hof overwoog dat de voorwaarden van de Nederlandse wetgeving voor het verlenen van toestemming met de EU-wetgeving verenigbaar waren, omdat het vereiste dat een behandeling als «normaal» moet worden aangemerkt, zodanig is geformuleerd dat behandeling om die reden niet mag worden geweigerd wanneer blijkt dat de betrokken behandeling door de internationale medische wetenschap voldoende is uitgetest en getest, en omdat toestemming alleen op grond van gebrek aan medische noodzaak kan worden geweigerd wanneer dezelfde of een even effectieve behandeling zonder buitensporige wachttijden kan worden verkregen in een instelling die een overeenkomst heeft met het ziekenfonds van verzekerde. Ofschoon het begrip «buitensporige wachttijden» niet volledig werd gedefinieerd, zij opgemerkt dat sommige lidstaten met langdurige wachttijden voor medische behandelingen thans bezwaarlijk een weigering van behandeling in het buitenland zouden kunnen motiveren.

ble. Toutefois, la Cour a arrêté que, pour qu'un programme d'autorisation administrative préalable soit justifié, même s'il déroge à une liberté fondamentale, il doit, en tout cas, se fonder sur des critères objectifs et non discriminatoires, connus à l'avance, de manière à limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales afin qu'il ne soit pas exercé arbitrairement(1).

Sans aucun doute, la Cour tente de soupeser les objectifs sociaux des systèmes nationaux lorsqu'elle décide de l'application des règles de marché, mais elle n'a pas la possibilité de tenir compte de toutes les conséquences — directes mais aussi, et surtout, indirectes — possibles de ses décisions sans indications plus claires du Traité. De plus, nous ne pouvons être entièrement sûrs de la direction que prendront les futurs arrêts de la Cour.

C'est pourquoi je partage entièrement le point de vue d'Elias Mossialos selon lequel nous devons nous accorder au plus haut niveau politique sur une déclaration de principes fondamentaux qui intègre les valeurs et les objectifs des systèmes de santé européens, sans toutefois réduire le degré d'autonomie actuel des États membres dans la conception et la

(1) Mme Smits-Geraets cherchait à se faire rembourser par son fonds d'assurance néerlandais le traitement pour la maladie de Parkinson qui lui avait été dispensé en Allemagne. La demande de remboursement fut rejetée pour le motif que ce traitement spécifique à la maladie de Parkinson était disponible auprès d'un dispensateur conventionné. La requérante faisait valoir l'argument que la qualité des soins cliniques offerts par la clinique allemande était supérieure à celle proposée aux Pays-Bas. Dans un cas distinct, M. Peerbooms fut envoyé pour une thérapie de neurostimulation expérimentale à Innsbruck, en Autriche, pour laquelle il n'aurait pas pu entrer en ligne de compte aux Pays-Bas qui actuellement réservent ce traitement à des patients âgés de moins de 25 ans. Après le traitement en Autriche, M. Peerbooms a recouvré une conscience totale. Toutefois, le remboursement demandé fut refusé sur la base que les soins appropriés auraient pu être obtenus auprès d'un dispensateur conventionné.

En pratique, dans les affaires Smits-Peerbooms la CEJ a suivi l'opinion des autorités néerlandaises. La Cour a considéré que les conditions de la législation néerlandaise, selon lesquelles le patient doit bénéficier d'une autorisation, sont compatibles avec la loi UE dans la mesure où le critère de «normalité» du traitement est rempli, à pour effet que l'autorisation ne peut être refusée pour cette raison lorsqu'il apparaît que le traitement concerné a été suffisamment essayé et testé par les cercles scientifiques médicaux internationaux, et dans la mesure où l'autorisation peut être refusée sur la base de l'absence de nécessité médicale uniquement si le même traitement ou un traitement également efficace peut être obtenu sans délai déraisonnable dans un établissement ayant un accord contractuel avec le fonds d'assurance de maladie de la personne assurée. Etant donné que la notion de «délai déraisonnable» n'a pas été entièrement définie, il y a lieu de noter que certains États membres où les délais d'attente sont très longs pour un certain nombre de conditions médicales peuvent éprouver des difficultés à justifier un refus d'autorisation d'un traitement à l'étranger.

hun stelsels van gezondheidszorg(1). Die beginselen dienen in een toekomstig Verdrag te worden opgenomen, zodat een evenwicht tot stand komt tussen de internemarkt doelstellingen en de sociale doelstellingen.

Dit is niet alleen nodig inzake gezondheidszorg, het moet gelden voor heel de sociale politiek. Om duidelijk te kunnen uitdrukken dat de sociale dimensie een integraal onderdeel van de Unie vormt, moeten wij de algemene beginselen van de Europese Gemeenschap, zoals neergelegd in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag, herformuleren. De beste manier om dat te doen is het aanvullen van artikel 3, lid 2, dat handelt over de bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. In dit aangevulde artikel zou vandaag het sociale acquis van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kunnen worden opgenomen. In de praktijk zou dit artikel als volgt kunnen luiden: «Bij elk in dit artikel bedoeld optreden streeft de Gemeenschap ernaar de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen, en ze houdt rekening met vereisten inzake sociale bescherming, inzonderheid met het oog op de bevordering van toegankelijke en betaalbare sociale bescherming van voortreffelijke kwaliteit, die op solidariteit berust».

Tekstvoorstel

Opname van een bepaling over fundamentele principes van sociale bescherming in het Verdrag

Artikel 3, tweede lid, betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen (de verwijzing is naar het Verdrag van Amsterdam) zou als volgt moeten worden aangevuld:

«Bij elk in dit artikel bedoeld optreden streeft de Gemeenschap ernaar de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen en ze houdt rekening met vereisten inzake sociale bescherming, inzonderheid met het oog op de bevordering van toegankelijke en betaalbare sociale bescherming van voortreffelijke kwaliteit, die op solidariteit berust».

Voor de nodige samenhang moet het huidig artikel 6 betreffende milieubescherming en het bevorderen van duurzame ontwikkeling artikel 3, derde lid, worden.

Bij elk optreden van de Unie moet dan met deze principes rekening worden gehouden, en met het feit

(1) E. Mossialos, M. McKee (Eds.), W. Palm, B. Karl en F. Marhold, «EU Law and the Social Character of Health Care Systems», PIE — Peter Lang, Brussel, 2002, blz. 259.

réforme de leurs systèmes de soins de santé(1). Ces principes devraient figurer dans un futur Traité, équilibrant ainsi le marché intérieur avec les objectifs sociaux que poursuivent les systèmes de soins de santé des États membres.

Néanmoins, nous ne devons pas confiner la portée de cet acte de rééquilibrage aux seuls soins de santé, mais l'élargir à toute la politique sociale. Afin d'être en mesure d'exprimer clairement l'idée que la dimension sociale fait partie intégrante de l'Union, nous devons nous efforcer de renouveler la formulation des principes généraux de la Communauté européenne, tels qu'ils ont été définis dans les Articles 2 et 3 du Traité. La meilleure manière de procéder serait d'amender, ou plutôt, de compléter, l'Article 3, § 2, qui porte sur la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Ce nouvel Article pourrait utilement intégrer l'acquis jurisprudentiel social de la Cour. En pratique, le nouvel Article pourrait être formulé comme suit: «Dans toutes les activités auxquelles il est fait référence dans cet Article, la Communauté aura pour objectif d'éliminer les inégalités et de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et prendra en considération les besoins de protection sociale, particulièrement en vue de promouvoir une protection sociale accessible et financièrement viable de haute qualité organisée sur la base de la solidarité.»

Proposition de texte

Inclure une disposition sur les principes fondamentaux de protection sociale dans le Traité

L'article 3, § 2, concernant l'égalité entre hommes et femmes (référence au Traité d'Amsterdam) devrait être complété comme suit:

«Dans toutes les activités auxquelles il est fait référence dans cet article, la Communauté aura pour objectif d'éliminer les inégalités et de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et prendra en considération les besoins de protection sociale, particulièrement en vue de promouvoir une protection sociale accessible et financièrement viable de haute qualité organisée sur la base de la solidarité.»

Pour que le texte soit cohérent, l'actuel Article 6 concernant la protection de l'environnement et la promotion du développement durable devrait devenir l'article 3, § 3.

Toutes les actions entreprises par l'Union devraient alors se plier à ces principes et répondre aux souhaits

(1) E. Mossialos, M. McKee, W. Palm, B. Karl and F. Marhold (2002), «EU Law and the Social Character of Health Care Systems», PIE — Peter Lang, Bruxelles, p. 259.

dat de lidstaten hun armslag willen behouden om die beginselen via hun sociale voorzieningen te concretiseren. Dat omvat ook de toepassing en interpretatie van de internemarktregels en de mededingingsregels door de Europese Commissie, het Europese Hof van Justitie en de lidstaten, en meer in het algemeen de opstelling van de Globale Richtsnoeren voor het economisch beleid, de Werkgelegenheidsrichtsnoeren, enzovoorts.

Een akkoord over die principes zou kunnen voortbouwen op het wederzijds begrip dat we thans via de open coördinatiemethode aan het opbouwen zijn, en zou op zijn beurt voor de lidstaten het raamwerk specificeren voor de nadere uitwerking van de open coördinatiemethode op verschillende terreinen.

3.3 Verankeren van de open coördinatiemethode voor de sociale politiek in de EU-architectuur

Een zwakte van de open coördinatie vandaag is dat dit type van intergouvernementele samenwerking sterk afhankelijk kan zijn van de toevallige politieke constellatie van het moment. Omdat de open coördinatiemethode geen deel uitmaakt van het officiële acquis bij de uitbreiding, moeten wij zoeken naar wegen om veilig te stellen dat dit «zachte» acquis na de uitbreiding intact blijft. Voor de toetreders gaat het immers om een krachtige steun voor hun sociale politiek, en om de stem die de ministers van Sociale Zaken in de Europees beleidsvorming hebben. Ongetwijfeld zal het de toetredende landen deugd doen te horen dat voor de sociale politiek die stem anders klinkt dan wat zij vroegere gehoord hebben van internationale instellingen, zoals het IMF en de Wereldbank.

De uitbreiding van de EU tot 25 lidstaten zal ongetwijfeld het proces van de «bespreking onder gelijken» en de evaluatie in de open coördinatiemethode gecompliceerder maken. Voor de praktische uitvoerbaarheid zal vereenvoudiging (en wellicht een herziening van de frequentie) en mogelijkwerwijs een integratie van de verschillende processen nodig zijn. Ik wil hierover niet uitweiden, aangezien op dit punt mijn bezorgdheid de juridische verankering geldt van de open coördinatiemethode voor de sociale bescherming.

Gezien de ambitie om een coherent en transparant nieuw Verdrag tot stand te brengen, lijkt het logisch er in de Conventie voor te pleiten om de open coördinatiemethode als een van de algemene instrumenten van de Unie op te nemen. Zulks zou kunnen gebeuren in het geplande artikel dat alle instrumenten van de Unie zou beschrijven. Dit algemene artikel zou een

des États membres de préserver leur capacité de les mettre en œuvre via des services et des mesures de l'État social. Ces actions comprennent l'application et l'interprétation des règles du marché intérieur et de la concurrence par la Commission européenne, la Cour et par les États membres et, de façon plus générale encore, l'élaboration des GOPE, des lignes directrices concernant l'Emploi, etc.

Un accord sur de tels principes généraux pourrait se fonder sur l'intelligence mutuelle que nous développons en ce moment grâce à la méthode ouverte de coordination; il pourrait à son tour délimiter le cadre dans lequel les États membres continueront à affiner, dans différents domaines, les détails de la méthode ouverte de coordination.

3.3. Ancrer la méthode ouverte de coordination en matière de politique sociale à l'architecture de l'UE

La coordination ouverte, telle qu'elle s'est développée à ce jour, présente une faiblesse potentielle: en effet, ce type de collaboration intergouvernementale tend à dépendre étroitement de la constellation liée aux tendances politiques du moment. Puisque la méthode ouverte de coordination ne fait pas partie de l'acquis formel, nous devons imaginer des solutions qui préservent la validité de cet acquis doux après l'élargissement. L'acquis doux représente le résultat tangible de la voix des ministres des Affaires sociales dans la prise de décision européenne et devrait être considéré un puissant soutien pour les politiques sociales des pays candidats. Sans aucun doute, les pays candidats seront heureux d'apprendre qu'en matière de politique sociale, cette voix décline d'autres accents que ceux des organisations internationales, comme le FMI et la Banque mondiale.

L'élargissement de l'UE à 25 États membres compliquera sûrement les processus de «peer review» et d'évaluation dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. La faisabilité pratique exigera une simplification (peut-être aussi un ajustement de la fréquence) et éventuellement une intégration des divers processus. Je ne m'étendrai pas sur ce point, mon propos étant ici la constitutionnalisation de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection sociale.

Eu égard à l'ambition d'établir un nouveau Traité cohérent et transparent, il semble logique de prôner, au sein de la Convention, l'inclusion de la méthode ouverte de coordination comme l'un des instruments généraux de l'Union. Cette intégration pourrait se faire dans l'article du Traité constitutionnel projeté qui décrirait tous les instruments de l'Union. Cet arti-

beschrijving geven van de basiskenmerken van de open coördinatiemethode. Zulk een «generiek» artikel zou zelfs de reeds in het huidige Verdrag opgenomen beleidscoördinatieprocessen zoals het werkgelegenheidsproces (artikel 128) kunnen omvatten. De specifieke toepassing van de open coördinatiemethode op de werkgelegenheid zou vervolgens meer in detail kunnen worden uitgewerkt in het aan de werkgelegenheid gewijde hoofdstuk van het Verdrag, en de specifieke toepassing op sociale bescherming en insluiting kunnen dan in de sociale bepalingen van het Verdrag nader worden uitgewerkt, enzovoorts. Dit werken met «generieke definities» moet wel met de nodige voorzorgen worden omringd want er zitten politieke risico's aan vast: bijvoorbeeld een uitputtende beschrijving van alle typen coördinatie in de EU zou schade kunnen berokkenen aan hetgeen op het gebied van coördinatie voor de werkgelegenheid reeds tot stand is gebracht.

Of een dergelijke generieke definitie van open coördinatie in het nieuwe Verdrag al dan niet wenselijk is, valt buiten het bestek van deze bijdrage. Ik beperk mij daarom tot het voorstellen van een rechtsgrond voor de open coördinatie zoals specifiek toegepast op het gebied van de sociale bescherming en insluiting. Die rechtsgrond zou kunnen stelen op het leerproces waar wij thans mee bezig zijn en dat ik eerder in hoofdstuk 2 heb belicht; zij zou aan de volgende eisen moeten voldoen:

— duidelijk maken dat binnen het brede terrein van de sociale politiek de open coördinatie van toepassing is op twee specifieke onderwerpen: de modernisering van de sociale bescherming en de bevordering van de sociale insluiting (om duidelijk te maken dat we niet willen dat open coördinatie in de plaats treedt van «harde EU-wetgeving» op die terreinen waar zo'n wetgeving aangewezen is);

— ondubbelzinnig duidelijk maken dat de open coördinatie op die gebieden niet mag afhangen van de politieke wil van het moment, maar door het Verdrag verplicht wordt;

— aan de Europese Commissie een actieve rol toebedelen waarbij rekening moet worden gehouden met de prominente en positieve rol die het Comité voor sociale bescherming vervult bij de vorming van de gemeenschappelijke politieke identiteit van de ministers van Sociale Zaken;

— de rol van het Europees Parlement vastleggen, alsook die van de sociale partners;

— het mogelijk maken (maar niet verplicht stellen) dat richtsnoeren worden opgesteld (het lijkt in dit stadium gemakkelijker te denken aan het uitwerken van richtsnoeren voor de sociale insluiting dan voor een uiterst gevoelige materie als pensioenen);

cle général fournirait une description des caractéristiques de base de la méthode ouverte de coordination. Un tel article «générique» pourrait même englober les processus de coordination politique déjà établis dans l'actuel Traité, par exemple le processus de l'emploi (article 128). L'application spécifique de la méthode ouverte de coordination à l'emploi pourrait ensuite être exposée plus en détail dans le chapitre du Traité consacré à l'emploi, l'application spécifique à la protection sociale et à l'inclusion sociale pourrait être développée dans les dispositions sociales du Traité, etc. Il convient de s'engager dans une telle «définition générique» avec toute la circonspection voulue étant donné les risques politiques y afférents: par exemple, proposer une description «*ad minima*» de tous types de coordination au sein de l'UE pourrait porter préjudice à ce qui a déjà été réalisé en matière de coordination dans le domaine de l'emploi.

La question de savoir si une telle définition générique de la coordination ouverte est indiquée ou non dans le nouveau Traité excède le cadre du présent article. Aussi, je ne tiens pas à m'aventurer ici dans cet exercice horizontal, et je me contenterai de proposer une assise légale pour la coordination ouverte telle qu'elle s'applique spécifiquement à la protection sociale et à l'inclusion sociale. Cette base légale devrait prendre appui sur le processus d'apprentissage dont nous faisons actuellement l'expérience et que j'ai donc développé dans la Partie 2, et devrait répondre aux critères suivants:

— faire clairement comprendre que la coordination ouverte concerne deux matières spécifiques dans le vaste champ de la politique sociale: la modernisation de la protection sociale et la promotion de l'inclusion sociale (pour traduire notre volonté que la coordination ouverte ne remplace pas le «droit UE dur», dans les secteurs où une approche de type «droit dur» est indiquée);

— faire comprendre de manière non ambiguë que la coordination ouverte sur certaines matières ne dépendra pas de la bonne volonté politique, mais sera formulée comme une obligation du Traité;

— pourvoir la Commission d'un rôle actif, sans occulter le rôle positif de premier plan qu'a joué le Comité de la protection sociale au cours de ces deux dernières années dans la constitution d'une identité politique commune des ministres des Affaires sociales;

— définir le rôle du Parlement européen et des partenaires sociaux;

— prévoir la possibilité, et non l'obligation, de développer des lignes directrices (il semble plus aisé, à ce stade, d'envisager le développement de lignes directrices concernant l'inclusion sociale que sur un domaine excessivement sensible tel que les pensions);

— verlangen dat de resultaten van dat proces worden verwerkt in de GREB (gemakshalve gebruik ik, onder verwijzing naar de huidige versie van het Verdrag, de term Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid; misschien moet de Conventie voor een ruimer begrip opteren zoals «Globale Economische, Werkgelegenheids -en Sociale Richtsnoeren»).

Aangezien bij artikel 144 van het Verdrag van Nice het Comité voor sociale bescherming is ingevoerd, opper ik om dit nieuwe artikel het nummer «artikel 144*bis*» te geven; gezien de ambitie om het gehele Verdrag in een nieuwe vorm te gieten, is dit uiteraard alleen maar een kwestie van presentatie.

Tekstvoorstel (artikel 144*bis*)

Het in het Verdrag verankeren van de opencoördinatie methode voor sociale bescherming en insluiting

Op de in artikel 137, eerste lid, onder *j*) en *k*), [van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zoals geamendeerd door het Verdrag van Nice] bedoelde gebieden beslist de Raad, op basis van de conclusies van de Europese Raad, overeenkomstig een consensus tussen de lidstaten, op voorstel van de Commissie die het advies van het Comité voor sociale bescherming in acht neemt, na raadpleging van het Europees Parlement, de sociale partners en het Comité voor sociale bescherming,

— tot het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen en gemeenschappelijke indicatoren,

— voor zover hij dit geschikt acht, tot het opstellen van richtsnoeren waarmee de lidstaten in hun beleid rekening houden,

— tot het aannemen van rapporten betreffende de uitvoering van deze samenwerking.

Het resultaat van deze samenwerking wordt opgenomen in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Opgemerkt zij dat de voorgestelde rechtsgrond samenwerking tussen het Comité voor sociale bescherming en bijvoorbeeld het Comité voor de economische politiek, niet uitsluit zoals die tot nu toe (en met goede resultaten) heeft plaatsgevonden in de open coördinatie inzake pensioenen. In de praktijk volstaat het dat de Europese Raad om die samenwerking verzoekt.

— exiger l'incorporation des résultats du processus dans les GOPE (pour la facilité, j'utilise l'expression «Grandes orientations des politiques économiques», en me référant au Traité tel qu'il existe aujourd'hui; peut-être la Convention devra-t-elle opérer pour un concept plus large, par exemple «Grandes orientations des politiques économiques, de l'emploi et de la protection sociale».

Puisque le Traité de Nice a instauré le Comité de la Protection sociale via l'article 144, je suggère d'intituler ce nouvel article «144*bis*»; vu l'ambition de restructurer le Traité dans son ensemble, il ne s'agit ici, de toute évidence, que d'une question de présentation.

Proposition de texte (article «144*bis*»)

Ancrer la méthode ouverte de coordination relative à la protection sociale et à l'inclusion sociale dans le Traité

Dans les domaines visés à l'article 137, paragraphe 1, points *j*) et *k*), [du Traité instituant la Communauté européenne tel qu'amendé par le Traité de Nice], le Conseil, sur la base des conclusions du Conseil européen, statuant en vertu d'un consensus entre les États membres, sur proposition de la Commission qui prend en compte l'avis du Comité de la protection sociale, et après consultation du Parlement européen, des partenaires sociaux et du Comité de la protection sociale,

— adopte des objectifs communs et des indicateurs communs,

— élabore, le cas échéant, des lignes directrices dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques,

— adopte des rapports sur la mise en œuvre de ce processus de coopération.

Les résultats de ce processus seront incorporés dans les Grandes orientations des politiques économiques.

Notons que la base légale proposée n'exclut pas une coopération entre le Comité de la protection sociale et, par exemple, le Comité de politique économique, comme ce fut le cas jusqu'à présent (avec succès) dans la coordination ouverte sur les pensions. En pratique, il suffit que le Conseil européen réclame cette coopération.

3.4 DesocialebepalingenvanhetVerdragversterken

Mijn vierde voorstel heeft betrekking op de sociale bepalingen van het Verdrag, die staan in de artikelen 136 en 137(1). Op grond van deze, sedert Amsterdam nieuwe formuleringen van de sociale bepalingen, kunnen wij concluderen dat de sociale doelstellingen van de Unie zijn geaccepteerd als onafhankelijke doelstellingen, ondanks het feit dat het subsidiariteitsbeginsel nog steeds een centrale plaats blijft innemen, hetgeen betekent dat de sociale politiek nog steeds primair een zaak van de lidstaten is, zoals dat ook hoort. De werkingssfeer van die artikelen is in mijn ogen voldoende ruim. Wel moeten we verandering brengen in de besluitvormingsprocedure van de sociale bepalingen van het Verdrag, waarvan sommige nog steeds onder de eenparigheidsregel in de Raad vallen. Zoals reeds gezegd, het perspectief van de uitbreiding vergt een veralgemening van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid, ook op dit gebied. Een absoluut minimum is dat de gekwalificeerde meerderheid zou gelden voor de technische coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (Verordening 1408/71; artikel 42 van het Verdrag).

Ik besef heel goed dat sommige (huidige en nieuwe) lidstaten de overgang naar gekwalificeerde meerderheidsstemmingen voor alle sociale bepalingen, beschouwen als een poging hen te verplichten afstand te doen van hun comparatieve voordelen op sociaal gebied, die zij soms zien als compensatie voor nadelen op geografisch gebied en inzake de kapitaalgoederen-voorraad van hun land. Ik zou die vrees willen weg nemen door te wijzen op drie factoren. Mijn eerste argument is inhoudelijk: wij mogen niet uit het oog verliezen dat sedert het Nederlandse voorzitterschap van 1992, de opgedane wetenschappelijke ervaring heeft aangetoond dat sociale bescherming een productieve factor is en geen hinderpaal voor het concurrentievermogen. Mijn tweede argument is van institutionele aard: zelfs als het ons zou lukken om op de aanstaande Intergouvernementele Conferentie eindelijk de eenparigheidsregel in de besluitvorming voor de sociale politiek te laten vallen, is het duidelijk dat een brede coalitie van alle toetredende landen, mogelijk-kerwijs gesteund door een of twee huidige lidstaten, gemakkelijk — en terecht — de besluitvorming op dit punt zou kunnen blokkeren. Terecht, want wij zouden immers met de eenmaking van Europa een slechte start maken indien de Unie de toetredende landen meteen in een houdgreep zou nemen. Tenslotte meen ik dat wij de nodige voorwaarden zouden kunnen invoeren om er zeker van te zijn dat die uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsstemmingen voor de lidstaten geen onaanvaardbaar hoge lasten meebrengen. De voorwaarden die in arti-

(1) Vroeger de artikelen 117 en 118.

3.4. Renforcer les dispositions sociales du Traité

Ma quatrième proposition se rapporte aux dispositions sociales du Traité, que l'on trouve dans les articles 136 et 137(1). Les nouvelles formulations des dispositions sociales depuis Amsterdam nous autorisent à conclure que les objectifs sociaux de l'Union sont acceptés comme étant indépendants, bien que la place centrale du principe de subsidiarité soit toujours en vigueur; en conséquence, la politique sociale relève toujours et avant tout de la compétence des États membres, comme il se doit. À mes yeux, ces Articles ont un champ d'application suffisamment vaste. Toutefois, nous devons changer la procédure décisionnelle applicable aux dispositions sociales du Traité, dont certaines sont toujours régies au Conseil par la règle de l'unanimité. Comme mentionné plus haut, la perspective de l'élargissement réclame une généralisation du vote à la majorité qualifiée (VMQ), dans ce cadre également; en tout État de cause, il conviendrait d'appliquer le VMQ en tant que minimum *minimum* à la coordination technique des systèmes de sécurité sociale (Règlement 1408/71; article 42 du Traité).

Je suis conscient que certains États membres (actuels et futurs) appréhendent le glissement vers un vote à la majorité qualifiée pour toutes les dispositions sociales et y voient une tentative de les obliger à renoncer à leurs avantages concurrentiels en termes sociaux, qu'ils considèrent parfois comme une compensation à leurs désavantages géographiques et en matière de biens d'investissements. Je voudrais dissiper cette crainte en mentionnant trois éléments. Le premier substantiel: nous ne devrions pas oublier que des preuves scientifiques cumulatives ont encore corroboré, depuis la Présidence néerlandaise en 1992, que la protection sociale est un facteur productif et non une entrave à la compétitivité. Mon deuxième argument est institutionnel: même si nous sommes en mesure d'abandonner enfin la règle de l'unanimité pour les décisions en matière de politique sociale à la prochaine CIG, il est clair qu'une large coalition des pays candidats, éventuellement soutenus par un ou deux États membres actuels, pourrait aisément, et justement, bloquer la prise de décision dans ce domaine. Justement, en effet, puisque nous prendrions un mauvais départ dans l'unification de l'Europe si l'Union en venait, dès le début, à forcer la main aux pays candidats. En fin de compte, je crois que nous pouvons adjoindre les conditions indispensables pour s'assurer qu'une telle extension du VMQ n'impose pas aux États membres de charges trop lourdes à supporter. Les conditions qui ont déjà fait l'objet d'un accord sous l'Article 137 du Traité et qui font référence, entre autres, aux exigences minimales

(1) Ex articles 117 et 118.

kel 137 van het Verdrag reeds zijn overeengekomen en die onder meer spreken van minimumvoorschriften en het vermijden van onnodige administratieve, financiële en juridische verplichtingen, kunnen als inspiratiebron fungeren(1).

3.5 De Europese sociale dialoog vergemakkelijken

Het (op het Verdrag gebaseerde) gecompliceerde juridische kader voor de Europese sociale dialoog moet worden vereenvoudigd. In sommige gevallen is namelijk eenparigheid vereist om het resultaat van de onderhandelingen in de Raad algemeen verbindend te verklaren, terwijl in andere gevallen een gekwalificeerde meerderheid volstaat. Meestal zijn verschillende stemprocedures van toepassing op de verschillende aspecten van één en dezelfde overeenkomst, en vaak zijn de juridische diensten van de betrokken instellingen het niet eens over de desbetreffende besluitvormingsprocedures. Bovendien blijft het gamma aan onderwerpen waarover onderhandelingen kunnen worden ingezet, in het Verdrag beperkt en zijn belangrijke aspecten zoals beloning uitgesloten. Ook hier komt een groot deel van de juridische onzekerheid voort uit de vraag of bepaalde delen van potentiële overeenkomsten al dan niet onder de werkingssfeer vallen van de onderwerpen waarover onderhandelingen zijn toegestaan.

De sociale partners moeten zelf in staat zijn om uit te maken over welke kwesties zij wensen te onderhandelen. De Verdragsbepalingen die het bereik van de onderhandelingen beperken moeten dus geschrapt worden. Het zou de Europese sociale dialoog eveneens ten goede komen indien alle Europese collectieve overeenkomsten bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen verbindend kunnen worden verklaard.

Tekstvoorstel

Het vergemakkelijken van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau

Artikel 139 van het EG-Verdrag betreffende de sociale dialoog dient als volgt te worden gewijzigd:

«1. De dialoog tussen de sociale partners op communautair niveau kan, indien de sociale partners zulks wensen, leiden tot contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten.

(1) In artikel 137, tweede lid, van het Verdrag van Nice staat expliciet «met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten» en «door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden [...]. In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd».

et aux contraintes administratives et financières inutiles, peuvent servir de source d'inspiration(1).

3.5. Faciliter le dialogue social européen

Vu la complexité du cadre légal, basé sur le Traité, dans lequel est mené le dialogue social au niveau européen, on peut arguer de la nécessité de sa simplification. En effet, dans certains cas, l'unanimité est requise pour «rendre obligatoires/exécuter» les dispositions résultant des négociations au sein du Conseil, alors que, dans d'autres cas, il suffit de la majorité qualifiée. La plupart du temps, différentes procédures de vote s'appliquent à divers aspects d'un seul accord; de plus, il arrive assez fréquemment que les départements juridiques des institutions intéressées ne s'accordent pas sur les procédures décisionnelles appropriées. Par ailleurs, l'étendue des sujets susceptibles de faire l'objet d'une négociation reste limitée dans le Traité et exclut des aspects importants tels que la rémunération. Ici, également, une grande part d'insécurité juridique naît de la question de savoir si certaines parties d'accords potentiels relèvent ou non des sujets à propos desquels une négociation est autorisée.

Certains arguments poussent à donner la possibilité aux partenaires sociaux de décider eux-mêmes des sujets relatifs à l'emploi qu'ils souhaitent négocier. Ou en d'autres termes: il faut supprimer les dispositions du Traité qui limitent l'étendue des négociations). Ainsi, il serait possible de promouvoir le dialogue social européen en donnant force de loi à toutes les conventions collectives européennes par un VMQ.

Proposition de texte

Faciliter le dialogue social au niveau communautaire

L'article 139 TCE concernant le dialogue social devrait être amendé comme suit:

«1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.

(1) L'article 137, § 2 du Traité de Nice mentionne explicitement «à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres» et «par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement [...]. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises».

2. De tenuitvoerlegging van de op communautair niveau gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en (*sic*) aan de lidstaten, hetzij, voor zaken die onder artikel 137 vallen, met inbegrip van lonen, het verenigingsrecht, het stakingsrecht en het recht om lock-outs op te leggen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie.

De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen».

3.6 De overeenkomsten tussen sociale partners op nationaal niveau en de diensten van algemeen belang respecteren

Mijn laatste opmerking heeft betrekking op de sociale dialoog op het niveau van de lidstaten, die via twee Verdragsbepalingen rechtstreeks door de Europese mededingingsregels wordt beïnvloed.

Vandaag verbiedt artikel 81, eerste lid, van het Verdrag «overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemingsverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst»(1). Lange tijd heeft er in verband met de toepassing van dit Verdragsartikel veel onzekerheid bestaan over de status van overeenkomsten die in het kader van collectieve onderhandelingen tussen de sociale partners zijn afgesloten. In de recente jaren heeft het Europese Hof van Justitie op belangrijke punten duidelijkheid verschaft, bijvoorbeeld in de zaak Albany(2), betreffende het Nederlandse systeem van verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds. In deze fameuze rechtszaak heeft het Hof onder meer verklaard dat «de verwezenlijking van de met dergelijke overeenkomsten nagestreefde doelstellingen van sociale politiek ernstig zou worden belemmerd indien de sociale partners bij hun gezamenlijke inspanning de werkgelegenheids- en arbeidsvoorwaarden te verbeteren, zich aan artikel 81, eerste lid, moesten houden»(3).

Een soortgelijk probleem stelt zich met betrekking tot artikel 86, tweede lid, dat handelt over ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang. Uit recente arresten van het Hof komt een nogal flexibele interpretatie naar voren van dit begrip, dat van oudsher altijd betrekking had

2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 137, y compris le salaire, le droit d'association, le droit de grève, le droit d'imposer des lock-out, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée.»

3.6. Respecter les accords entre partenaires sociaux au niveau national—Services d'intérêt général

Le point final avant ma conclusion concerne le dialogue social au niveau des États membres, directement affecté par les règles européennes de concurrence via deux dispositions du Traité.

L'article 81, paragraphe 1, du Traité «interdit les accords entre entreprises, les décisions l'associations d'entreprises et les pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun»(1). Pendant longtemps, pour ce qui concerne l'application de cet article du Traité, un grand nombre d'incertitudes a accompagné le statut des accords conclus dans le cadre de négociations collectives entre partenaires sociaux. Ces dernières années, la Cour a introduit des clarifications importantes, par exemple dans l'affaire Albany(2), relative au système néerlandais d'affiliation obligatoire à un fonds sectoriel de pension. Dans ce cas célèbre, la Cour a, entre autres, arrêté que «les objectifs de politique sociale poursuivis par de tels accords seraient toutefois sérieusement compromis si les partenaires sociaux étaient soumis à l'article 81, paragraphe 1, dans la recherche en commun de mesures destinées à améliorer les conditions d'emploi et de travail»(3).

La Cour a suivi un raisonnement similaire en ce qui concerne l'article 86, paragraphe 2, du Traité, qui traite des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. De récents arrêts de la Cour ont donné une interprétation plutôt flexible au concept de «service d'intérêt économique général»,

(1) Lenaers, K., «*Le dialogue social en Europe, Working Paper pour la Convention européenne*», 2002, blz. 8.

(2) EHJ, Albany, C-67/96, (1999) ECR I-5863, paragraaf 59.

(3) Lenaers, K., *o.c.*, blz. 9.

(1) Lenaers, K., *Le dialogue social en Europe, Working Paper pour la Convention européenne*, 2002, p. 8.

(2) CEJ, Albany, C-67/96, (1999) ECR I-5863, paragrafe 59.

(3) Lenaers, K., *o.c.*, p. 9.

op diensten van zuiver economische aard. Aldus oordeelt het Hof dat «ondernemingen» (bijvoorbeeld bedrijfstakpensioenfondsen) die belast zijn met een essentiële sociale functie of met een bijzondere sociale taak van algemeen belang (bijvoorbeeld wanneer zij een grote rol in het nationale pensioenstelsel spelen) moeten worden gezien als «ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang», die in aanmerking kunnen komen voor ontheffing van de mededingingsregels van het Verdrag.

Gezien deze jurisprudentie van het Hof van Justitie lijkt het passend om in artikel 81, eerste lid, een nieuwe bepaling op te nemen, luidens welke overeenkomsten die tot stand zijn gekomen in de context van collectieve onderhandelingen tussen de sociale partners met het oog op het nastreven van doelstellingen van sociale politiek, niet vallen onder de werkingssfeer van de Verdragsbepalingen die op ondernemingen van toepassing zijn. Evenzeer lijkt het raadzaam de flexibele interpretatie van het Hof van het begrip «diensten van algemeen economisch belang» uit het Verdrag expliciet te vertalen in een nieuwe formulering in het Verdrag.

Tekstvoorstel

Sociale dialoog op nationaal niveau — Regels van toepassing op ondernemingen — Diensten van algemeen belang

1. De volgende bepaling in artikel 81 invoegen:

«De akkoorden gesloten in het kader van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners in verband met doelstellingen van het sociaal beleid vallen niet in het toepassingsgebied van artikel 81(1)EG.»

2. Artikel 86 (2), van het EG-Verdrag in de volgende zin wijzigen:

«De ondernemingen belast met het beheer van diensten van economisch belang of die een sociale taak van algemeen belang vervullen ...»

Een alternatief voorstel zou zijn artikel 86(2) CE wijzigen als volgt:

«De ondernemingen belast met het beheer van diensten van economisch of sociaal belang ...»

Een ander alternatief zou zijn de verwijzing naar «economisch» schrappen. Artikel 86(2) EG zou dan gelezen worden als volgt:

«De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen belang ...»

Samenvatting en conclusie

Mijn onderzoek naar de rol die de EU op het gebied van de sociale politiek zou moeten spelen, ging uit van

qui traditionnellement couvrait toujours des services d'une nature purement économique. Ainsi, la Cour considère que les «entreprises» (par exemple les fonds sectoriels de pension) chargées d'une fonction sociale essentielle ou d'une mission sociale particulière d'intérêt général (par exemple lorsqu'elles jouent un rôle majeur dans le système national des pensions) doivent être considérées comme des «entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général», ce qui peut donner lieu, conformément à l'Article 86, § 2, à une dérogation aux règles de concurrence du Traité.

Compte tenu de cette jurisprudence de la Cour, il semble opportun d'insérer une nouvelle disposition dans l'Article 81, § 1, selon laquelle les accords conclus dans le contexte de négociations collectives entre partenaires sociaux poursuivant des objectifs de politique sociale ne relèvent pas du champ d'application des dispositions du Traité concernant les entreprises. Il semblerait également approprié de réfléchir en vue du Traité sur l'interprétation flexible donnée par la Cour au concept de «service d'intérêt économique général».

Proposition de texte

Dialogue social au niveau national — Règles s'appliquant aux entreprises — Services d'intérêt général

1. Insérer à l'article 81 CE la disposition suivante:

«Les accords conclus dans le cadre de négociations collectives entre partenaires sociaux en vue d'objectifs de politique sociale ne relèvent pas du champ d'application de l'article 81(1) CE.»

2. Modifier l'article 86(2) CE dans le sens suivant:

«Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique ou investies d'une mission sociale d'intérêt général ...»

Une proposition alternative serait d'adapter l'article 86(2) CE comme suit:

«Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique ou social ...»

Une autre solution consisterait à supprimer la référence à «économique». L'article 86(2) CE se lirait alors comme suit:

«Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général ...»

4. Résumé et conclusion

Mon étude du rôle que devrait jouer l'UE dans le domaine de la protection sociale trouve sa source

een empirische vraagstelling: welke rol speelt de EU nu reeds bij de uitbouw van de sociale bescherming? De feiten wijzen naar twee conclusies. Ten eerste, de lidstaten zijn meer zeggenschap over hun nationale sociale politiek kwijtgeraakt dan de EU er *de facto* via overdracht van bevoegdheden heeft bijgekregen, ook al zijn die laatste substantieel. Daardoor is er een groeiend hiaat in onze mogelijkheid tot aansturing van de sociale politiek.

Dat is problematisch, aangezien de combinatie van verminderde autonomie en zeggenschap van de lidstaten met de aanhoudende zwakheid bij het tot stand brengen van een respons op EU-niveau, een beperking zou kunnen vormen van de werkingssfeer van en de motivering voor de innovatieve sociale investeringen die alom nodig zijn door de gemeenschappelijke uitdagingen welke hun oorsprong vinden in de dynamiek van de demografische veroudering. Dit probleem zal door de uitbreiding van de EU worden aangescherpt omdat de vereiste van eenparigheid in de Raad voor belangrijke terreinen van sociale politiek het gevaar met zich brengt van een blokkering van de besluitvorming op sociaal gebied en, waarschijnlijk nog belangrijker, omdat de uitbreiding zal leiden tot een dramatisch grotere heterogeniteit onder de EU-lidstaten op economisch, sociaal, cultureel en institutioneel gebied.

In een context van grotere mobiliteit van werknemers, kapitaal, dienstverlenende organisaties, zorgverstrekkers en patiënten, kan het huidige Verdrag twee gepolariseerde trajecten in de hand werken. Bepaalde functies van de welvaartsstaat (herverdeling,...) zouden «van interventie gevrijwaard» blijven omdat zij «zuivere» sociale activiteit vormen; doch naarmate deze functies worden geleverd door op de markt gebaseerde diensten, zou de welvaartsstaat in de visie van de EU-instellingen naar de sfeer van de «economische activiteit» gaan overhellen, waardoor zij onder de internemarktbeginzelen en marktregelingen vallen. Aldus zou de welvaartsstaat geleidelijk worden verzwolgen door een ongedeelde Europese markt voor «zekerheid», dat wil zeggen een interne markt voor instrumenten van persoonlijke bescherming en verzekering. Ook al is het niet eerlijk om «Europa» de schuld te geven van sommige moeilijkheden waarmee de nationale verantwoordelijken voor sociale politiek te kampen hebben wanneer zij ervoor opteren voor hun welvaartsbedeling meer vertrouwen te stellen in markt- of bijna-marktmechanismen, het blijft zo dat het Verdrag geen solide waarborg biedt tegen die gepolariseerde ontwikkeling.

Het antwoord op dit probleem is niet het overdragen van nationale bevoegdheden aan de EU, laat staan harmonisatie ter wille van de harmonisatie. Al wijs ik erop dat het concept van «een Europees

dans une question empirique: quel rôle l'UE joue-t-elle à présent dans le développement de la protection sociale? Les faits mènent à deux conclusions. En premier lieu, la part de contrôle que les États membres ont perdue sur les politiques sociales nationales en raison des pressions émanant de l'intégration des marchés est plus importante que la part que l'UE a, *de facto*, gagnée en autorité transférée, aussi substantielle que celle-ci puisse être. Dès lors, notre capacité de conduite de la politique sociale s'affaiblit.

Cette situation pose problème, étant donné que l'autonomie et l'autorité réduites des États membres, conjuguées à la faiblesse continue à développer des réponses au niveau de l'UE, pourraient restreindre tant la portée que les efforts en faveur d'investissements sociaux innovateurs, pourtant nécessaires de toute part vu les défis communs créés par le vieillissement démographique. Le problème deviendra plus aigu encore avec l'élargissement de l'UE parce que l'unanimité requise au Conseil pour des domaines essentiels de la politique sociale est une règle qui risque de paralyser le processus décisionnel et peut-être plus important encore — parce que l'élargissement augmentera fortement l'hétérogénéité économique, sociale, politico-culturelle et politico-institutionnelle parmi les États membres de l'UE.

En deuxième lieu, dans un contexte de mobilité accrue, non seulement des travailleurs et du capital mais encore des organisations de prestations de services, des dispensateurs de soins et des patients, la constellation du Traité pourrait céder la priorité à deux trajectoires polarisées, comme le craignent Leibfried et Pierson. Certaines composantes de base de l'État social (redistribution,...) resteraient à l'abri de «l'intervention» européenne, dans la mesure où elles sont «purement» sociales; mais plus ces fonctions sont assurées par des services basés sur le marché, plus l'État social se déplacerait, du point de vue des institutions de l'UE, vers la sphère de «l'action économique», se soumettant ainsi aux principes du marché unique et aux règles du marché. Dans ce processus, l'État social pourrait graduellement être submergé dans un marché européen unique de la «sécurité», c'est-à-dire un marché unique pour la protection personnelle et les instruments d'assurance. Bien qu'il soit injuste de blâmer «l'Europe» pour certaines des difficultés auxquelles sont confrontés les stratèges en matière de politique sociale lorsqu'ils choisissent d'accorder davantage de confiance aux mécanismes de marché ou de quasi-marché dans leur arsenal de dispositions sociales, le Traité ne donne pas de garanties solides contre un tel développement polarisé.

Toutefois, la réponse à ce problème ne réside pas dans un transfert additionnel de compétences nationales à l'UE et encore moins en l'harmonisation pour l'amour de l'harmonisation. Bien que je souligne que

sociaal model» niet alleen een zinvol begrip is, maar door middel van gemeenschappelijke doelstellingen nader moet worden gepreciseerd, ik vind tegelijk dat de nationale verscheidenheid van de socialebeschermingsstelsels niet als iets ongeoorloofd mag worden beschouwd. Integendeel, die verscheidenheid maakt zelf weer deel uit van de legitimerende structuur van overtuigingen en praktijken, die het uit vele geleidingen opgetrokken Europees bestel schragen. Ofschoon er op sociaal gebied een eigen rol voor de EU-wetgeving is weggelegd, is en blijft het socialebeschermingsbeleid primair de verantwoordelijkheid van gemeenten, regio's en natie-staten. Europa moet de lidstaten toelaten om actieve welvaartsstaten uit te bouwen en intelligente sociale investeringen aanmoedigen. Grensoverschrijdende mobiliteit zou extra kansen moeten bieden voor intelligente sociale oplossingen en niet het moeilijker moeten maken om sociaal beleid te blijven voeren.

Ik hoop in het tweede hoofdstuk van deze bijdrage te hebben aangetoond dat het — aldus opgevatte — socialebeschermingsbeleid door de Top van Lissabon in een stroomversnelling is gekomen. Niettemin blijft die vooruitgang politiek en institutioneel broos. Bovendien blijven belangrijke vragen (zoals de juiste organisatie van de patiëntenmobiliteit) onbeantwoord omdat het Verdrag niet voorziet in een expliciete afweging tussen de internemarktbeginselen en de door de nationale welvaartsstaten nagestreefde beginselen. En de efficiency van de besluitvorming op het gebied van de sociale bescherming moet verhoogd worden. Daarom formuleer ik zes voorstellen:

— Het opnemen van het Handvest van de Grondrechten in het Constitutionele Verdrag.

— Het opnieuw formuleren van de algemene beginselen van de Europese Gemeenschap, zoals neergelegd in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag, teneinde in het nieuwe Verdrag een engagement aan de sociale bescherming te verankeren. Aangezien dit beginsel «horizontaal» van karakter zou zijn, zou elk optreden van de Unie daar rekening mee moeten houden.

— Het creëren van een rechtsgrondslag voor de open coördinatiemethode zoals toegepast op sociale bescherming en insluiting. Zulks zou moeten waarborgen dat de resultaten van de open coördinatiemethode op sociaal gebied, via de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid, hun uitwerking hebben op de coördinatie van het economisch en budgettair beleid.

le concept d'un «modèle social européen» n'est pas seulement rationnel mais qu'il doit être défini au moyen d'objectifs communs, je pense également que la diversité nationale en matière de systèmes de protection sociale ne peut être traitée comme si elle était illégitime. Au contraire, la diversité fait elle-même partie de la structure légitimante de convictions et de pratiques supportant le cadre politique européen multiniveaux. Bien que la législation de l'UE ait un rôle propre à jouer dans le domaine social, la politique de la protection sociale est et devrait essentiellement rester la responsabilité des communes, des régions et des États-nations. Néanmoins, l'Europe devrait permettre aux États membres de développer des États sociaux actifs et doit encourager les investissements sociaux intelligents en indiquant les objectifs généraux lorsque sont concernés tant l'emploi que la protection sociale. Par ailleurs, la mobilité transfrontalière devrait créer de nouvelles possibilités de solutions sociales intelligentes, plutôt que de rendre les politiques sociales plus difficiles à soutenir.

J'espère avoir démontré dans la seconde partie du présent article que la politique de la protection sociale — conçue de cette façon — a gagné en dynamisme grâce au Sommet de Lisbonne. Néanmoins, ces progrès restent fragiles du point de vue politique et institutionnel. De plus, les questions majeures (par exemple, l'organisation adéquate de la mobilité des patients) restent ouvertes, parce que le Traité ne présente pas d'équilibre explicite entre les principes du marché unique et les principes que poursuivent les États sociaux nationaux. En outre, l'efficacité du processus décisionnel dans le domaine de la protection sociale peut être améliorée. À cette fin, je table sur six propositions:

— Premièrement, nous devrions inclure la Charte des Droits fondamentaux dans le Traité constitutionnel.

— Deuxièmement, afin de pouvoir exprimer clairement l'idée selon laquelle la dimension sociale fait partie intégrante de l'Union, il est crucial de reformuler les principes généraux de la Communauté européenne, tels qu'ils figurent aux Articles 2 et 3 du Traité, et d'ancrer dans le nouveau Traité un engagement envers la protection sociale. Étant donné que ce principe serait de nature «horizontale», toutes les actions entreprises par l'Union devraient en tenir compte.

— Troisièmement, nous avons besoin d'une base légale pour la méthode ouverte de coordination, telle qu'elle doit être appliquée au domaine de la protection et de l'inclusion sociale. Elle devrait garantir le transfert des résultats de la méthode ouverte de coordination relative au domaine social vers la coordination des politiques économique et budgétaire au niveau des Grandes orientations des politiques économiques.

— Het vergroten van de doeltreffendheid van de besluitvorming over de sociale bepalingen van het Verdrag door veralgemening van de gekwalificeerde meerderheid, die op zijn minst moet gelden voor de technische coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

— De sociale partners zouden zelf moeten kunnen uitmaken over welke kwesties zij wensen te onderhandelen. Alle Europese collectieve overeenkomsten zouden bij gekwalificeerde meerderheid verbindend moeten kunnen worden verklaard.

— Tenslotte moet in artikel 81, eerste lid, van het Verdrag een nieuwe bepaling opgenomen worden luidens welke overeenkomsten die in de context van collectieve onderhandelingen met het oog op doelstellingen van sociale politiek zijn gesloten, kunnen worden gevrijwaard van de mededingingsregels. Tevens moet de flexibele interpretatie van het Hof van het begrip «diensten van algemeen economisch belang» in het nieuwe Verdrag worden opgenomen.

— Quatrièmement, l'élargissement exige que nous augmentions l'efficacité décisionnelle quant aux dispositions sociales du Traité. Le VMQ devrait sûrement s'appliquer, en guise de minimum minimorum, à la coordination technique des systèmes de sécurité sociale.

— Cinquièmement, les partenaires sociaux devraient avoir la possibilité de décider eux-mêmes des questions relatives à l'emploi qu'ils souhaitent négocier. Tous les accords collectifs devraient être déclarés juridiquement contraignants par le VMQ.

— Enfin, il semble opportun d'introduire une nouvelle disposition prévoyant que les accords conclus dans le cadre de négociations collectives entre partenaires sociaux en vue d'objectifs de politique sociale ne relèvent pas du champ d'application des règles du Traité s'appliquant aux entreprises. Il semblerait tout aussi approprié de réfléchir à l'interprétation flexible, par la Cour du concept de «service d'intérêt économique général» dans le Traité.

DE SOCIALE ZEKERHEID IN DE CONVENTIE

Enquête van de heer Danny Pieters, plaatsvervangend lid van de Europese Conventie

1. De enquête

De sociale dimensie van de Europese Unie en de sociale zekerheid kunnen en mogen niet anders dan in het brandpunt van belangstelling te staan van de Conventie over de toekomst van Europa. In mijn hoedanigheid van plaatsvervangend lid van deze Conventie en als lid van een nationaal Parlement, zond ik een vragenlijst naar al mijn collega's in de nationale Parlementen en naar de leden van het Europees Parlement, dit om hun standpunt betreffende de toekomst van de Europese Unie inzake sociale zekerheid, te kennen. De vragenlijst concentreerde zich op de essentie: het is van het allergrootste belang te weten wat we willen, alvorens ons te buigen over de vraag welke wettelijke middelen voorhanden zijn om ons doel te bereiken.

Van de ca. 8 000 uitgezonden vragenlijsten, die ieder in zijn eigen taal kon ter kennis nemen, werden er slechts zo een honderd dertig aan ons teruggezonden. Dit is voorzeker een laag antwoordpercentage. Toch menen we enkele conclusies uit de inzendingen te kunnen trekken.

Uiteraard zijn de antwoorden niet bepalend voor welk standpunt we innemen ten aanzien van de in de questionnaire gestelde vragen. Veeleer strekt een studie van de gegeven antwoorden ertoe te weten welke voorstellen de meeste kans op succes maken en welke wellicht door een ruime meerderheid van de volkeren van Europa en hun vertegenwoordigers afgewezen zouden worden.

De vragenlijst bestond uit één complexe en één eenvoudige vraag.

De eerste vraag gaat na wie bevoegd zou moeten zijn voor een aantal aspecten van de ruime sociale-zekerheidsproblematiek: de lidstaten en/of de Europese Unie? Telkens wanneer de Europese Unie een rol te spelen zou hebben, wordt er ook gepeild naar de wijze waarop deze bevoegdheid best zou worden uitgeoefend. Daarbij wordt een hele waaier aan interventiewijzen aangereikt:

- a) Het formuleren van algemene principes/het bepalen van een algemeen kader
- b) Het formuleren van fundamentele sociale rechten
- c) Het formuleren van minimumstandaarden
- d) Het formuleren van maatstaven/referentiepunten (benchmarks)
- e) Het creëren van financiële prikkels
- f) Het vaststellen van een standaardterminologie
- g) Het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen voor de lidstaten
- h) De Europese Unie een volledige en exclusieve bevoegdheid toekennen inzake deze aangelegenheid
- i) De Europese Unie een volledige en concurrerende bevoegdheid toekennen, naast de volledige en secundaire bevoegdheid van de lidstaten
- j) Het toekennen van bevoegdheid aan de Europese Unie, onderworpen aan de primaire bevoegdheid van de lidstaten
- k) Aansluiting door de Europese Unie bij bestaande internationale instrumenten in deze aangelegenheid

Onze tweede vraag betrof de wijze waarop de Europese besluitvorming zou moeten worden georganiseerd wanneer het om

LA SECURITÉ SOCIALE DANS LA CONVENTION

Enquête de M. Danny Pieters, membre suppléant de la Convention européenne

1. L'enquête

Il est inévitable et obligatoire que la dimension sociale de l'Union européenne et la sécurité sociale se trouvent au centre des préoccupations de la Convention sur l'avenir de l'Europe. En ma qualité de membre suppléant de cette Convention et en tant que membre d'un parlement national, j'ai envoyé un questionnaire à mes collègues des parlements nationaux et aux membres du Parlement européen, afin de connaître leur point de vue à propos de l'avenir de l'Union européenne en matière de sécurité sociale. Le questionnaire était axé sur l'essentiel: il est de la plus haute importance que nous sachions ce que nous voulons avant de nous interroger sur les moyens légaux dont nous disposons pour atteindre notre objectif.

Sur les quelque huit mille questionnaires envoyés, dont chaque destinataire a pu prendre connaissance dans sa propre langue, seulement cent trente environ nous sont revenus. Il s'agit assurément d'un faible taux de réponse. Nous pensons néanmoins pouvoir tirer quelques conclusions des questionnaires renvoyés.

Les réponses ne sont bien entendu pas déterminantes pour le point de vue que nous adopterons à propos des questions posées dans le questionnaire. L'étude des réponses données vise plutôt à savoir quelles sont les propositions qui ont le plus de chances de succès et quelles sont celles qui seront sans doute rejetées par une large majorité des peuples européens et de leurs représentants.

Le questionnaire se composait d'une question complexe et d'une question simple.

La première question visait à déterminer à qui devrait incomber la compétence d'une série d'aspects de la problématique de la sécurité sociale au sens large: les États membres et/ou l'Union européenne? Chaque fois que les personnes interrogées estimaient que l'Union européenne avait un rôle à jouer, il leur était demandé quelle serait la meilleure manière d'exercer cette compétence. À cet égard, un large éventail de modes d'intervention était envisagé:

- a) la formulation de principes généraux/la définition d'un cadre général;
- b) la formulation de droits sociaux fondamentaux;
- c) la formulation de normes minimales;
- d) la formulation d'évaluations de performance (benchmarks);
- e) la création d'incitants financiers;
- f) l'établissement d'une terminologie standard;
- g) la fixation d'objectifs communs aux États membres;
- h) l'octroi à l'Union européenne d'une compétence totale et exclusive en la matière;
- i) l'octroi à l'Union européenne d'une compétence totale et concurrente, à côté de la compétence totale et secondaire des États membres;
- j) l'octroi à l'Union européenne d'une compétence assujettie à la compétence primaire des États membres;
- k) l'adhésion de l'Union européenne à des instruments internationaux existants en la matière.

Notre seconde question portait sur la manière dont le processus décisionnel européen devrait être organisé en matière de sécurité

sociale zekerheidsaangelegenheden gaat Welke zou de rol moeten zijn van de verschillende Europese instellingen? Zouden Commissie, Raad van Ministers, Europees Parlement en sociale partners zich meer of minder dan vandaag het geval is, met sociale zekerheid dienen in te laten? Zouden ook de regio's of de nationale parlementen een grotere rol bij de totstandkoming van een Europese sociale-zekerheidsruimte te spelen hebben?

De enquête werd anoniem gevoerd, maar we hebben de respondenten wel gevraagd informatie te verstrekken omtrent hun land van oorsprong, de assemblee waarvan ze deel uitmaken en de politieke familie waartoe ze behoren.

2. De resultaten

Gelet op het relatief beperkte aantal antwoorden, dienen we voorzichtig om te springen met de cijfermatige resultaten; toch treden er een reeks niet oninteressante trends naar voren, die we hierna willen bespreken.

Een eerste zeer opvallende trend die naar voren treedt is dat de leden van het Europees Parlement op significante wijze telkens meer dan hun nationale collegae de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake sociale zekerheid geaffirméerd willen zien. Parlementsleden van de kandidaat-lidstaten zijn relatief het meest voorstander van een gedeelde bevoegdheid. Op de vraag naar het niveau waarop de financiering van de sociale zekerheid bepaald wordt, antwoorden nagenoeg alle EP-respondenten dat zulks exclusief de lidstaat is; terwijl toch nog een derde van de nationale parlementsleden zowel uit de lidstaten als de kandidaat-lidstaten een gemengde financieringswijze voorstaat. Meer dan de helft van de EP-leden vindt dat de rechtsbescherming inzake sociale zekerheid exclusief op nationaal niveau gegarandeerd moet worden, terwijl dit veel minder uitgesproken is bij de nationale parlementsleden van de lidstaten (net beneden helft) en van de kandidaat-lidstaten (minder dan een derde).

Alle groepen respondenten zien in duidelijke meerderheid de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels duidelijk als een exclusieve gemeenschapszaak, en dit niet enkel ten voordele van migrerende werknemers, maar ook ruimer ten gunste van alle personen die zich legaal binnen de Europese Unie verplaatsen. Enigszins verrassend is dat een duidelijke meerderheid van nationale parlementsleden zowel van de lidstaten als van de kandidaat-lidstaten de creatie door de Europese Unie van een eigen sociale zekerheidsstelsel voor personen die doorheen de gehele Europese Unie werken ziet zitten.

Van de Europese en nationale parlementsleden zien telkens zowat twee derden de beslissingen over welke combinatie te maken tussen publiek en particuliere bescherming tegen sociale risico's (de zogenaamde «public/private mix») als de verantwoordelijkheid van elke lidstaat afzonderlijk.

Als we naar het niveau peilen waarop invulling gegeven dient te worden aan de bescherming in geval van de onderscheiden sociale risico's, ontmoeten we telkens een ruime meerderheid voor een nationale invulling; daarbij zijn de EP-leden vaak nog meer uitgesproken nationaal dan de leden van de nationale parlementen. Deze trend geldt voor alle risico's, behalve voor de toegang tot en de beschikbaarheid van gezondheidszorg: daar spreekt zowat de helft van de nationale parlementsleden der lidstaten zich uit voor een niet-exclusief nationale bevoegdheidstoeiwijzing. De andere parlementsleden volgen het reeds beschreven patroon dat ze ook voor de overige sociale risico's vertonen.

Wat de bevordering van de tewerkstellingskansen (m.i.v. beroepsopleidingen enz.) aangaat, zien een goede helft van zowel

sociale. Quel devrait être le rôle des diverses institutions européennes? La Commission, le Conseil de ministres, le Parlement européen et les partenaires sociaux devraient-ils s'intéresser davantage ou moins à la sécurité sociale que ce n'est le cas aujourd'hui? Les régions ou les parlements nationaux devraient-ils également jouer un rôle plus important dans la création d'un espace européen en matière de sécurité sociale?

L'enquête a été menée de façon anonyme, même si les personnes interrogées ont été invitées à fournir des informations concernant leur pays d'origine, l'assemblée dont elles font partie et la famille politique à laquelle elles appartiennent.

2. Les résultats

Eu égard au nombre relativement restreint de réponses, les résultats chiffrés doivent être analysés avec circonspection; il est néanmoins possible de dégager une série de tendances intéressantes, que nous examinons ci-après.

Une première tendance très remarquable est que les membres du Parlement européen sont chaque fois significativement plus favorables que leurs collègues nationaux à l'affirmation de la compétence exclusive des États membres en matière de sécurité sociale. En termes relatifs, les parlementaires des candidats membres sont les plus favorables à un partage des compétences. À la question relative au niveau qui détermine le financement de la sécurité sociale, pratiquement tous les eurodéputés interrogés ont répondu que c'est exclusivement l'État membre, alors qu'un tiers des parlementaires nationaux provenant tant des États membres que les candidats membres préconisent un financement mixte. Plus de la moitié des eurodéputés estiment que la protection juridique en matière de sécurité sociale doit être exclusivement garantie au niveau national, alors que cette opinion est nettement moins marquante chez les parlementaires nationaux des États membres (un peu moins de la moitié) et des candidats membres (moins d'un tiers).

Il ressort de l'enquête qu'une nette majorité des groupes de personnes interrogées considère que la coordination des systèmes de sécurité sociale devrait incomber exclusivement au niveau communautaire, et ce, non seulement en faveur des travailleurs migrants, mais également, de manière plus générale, en faveur de toutes les personnes qui se déplacent légalement au sein de l'Union européenne. Il est quelque peu surprenant qu'une large majorité des parlementaires nationaux, tant des États membres que des pays candidats, soit favorable à la création, par l'Union européenne, de son propre système de sécurité sociale pour les personnes amenées à travailler aux quatre coins de l'Union européenne.

Environ deux tiers des parlementaires nationaux et des eurodéputés estiment que c'est à chaque État membre qu'il appartient de décider de la manière dont il convient de combiner les protections publique et privée contre les risques sociaux («système mixte public/privé»).

À la question de savoir quel niveau devrait définir la protection dans le cadre des différents risques sociaux, une large majorité s'est à chaque fois dégagée en faveur du niveau national; à cet égard, les eurodéputés sont souvent encore plus «nationalistes» que les membres des parlements nationaux. Cette tendance s'observe pour tous les risques, sauf pour l'accès aux soins de santé et leur disponibilité: environ la moitié des parlementaires nationaux des États membres sont opposés à une compétence exclusive des États membres. Les autres parlementaires adoptent, en l'occurrence, le même point de vue qui vient d'être exposé pour les autres risques sociaux. En ce qui concerne la promotion des chances d'emploi (par le biais de formations professionnelles, etc.), plus de la moitié des eurodéputés et des parlementaires nationaux considèrent qu'il s'agit d'une tâche qui incombe (également ou exclusivement) à l'Union européenne.

En ce qui concerne la protection des revenus des salariés en cas d'insolvabilité de leur(s) employeur(s) — un domaine dans lequel

EP-leden als leden van de nationale parlementen (ook of exclusief) een rol weggelegd voor de Unie.

Wat de inkomensbescherming voor werknemers ingeval van insolventie van hun werkgevers, -een domein waarop de Gemeenschap reeds een richtlijn uitvaardigde-, ontmoeten we alleen bij de nationale parlementsleden van de lidstaten een krappe meerderheid om deze materie niet exclusief aan de lidstaten te laten.

Wat de bevoegdheid inzake het voorkomen van sociale risico's aangaat leggen twee derden van de EP-leden deze bevoegdheid exclusief bij de lidstaten; zowat de helft van de nationale parlementsleden daarentegen ziet ook of uitsluitend een EU-bevoegdheid inzake preventie zitten. Waar de nationale parlementsleden een gelijkaardige houding aannemen inzake de bevoegdheid voor veiligheid en gezondheid op het werk, zien we dat verrassenderwijze een meerderheid van de EP-leden hierin een gedeelde bevoegdheid zien en nog eens een kwart een exclusieve gemeenschapsbevoegdheid!

Indien we de respondenten verdelen over hun politieke families zien we dat doorgaans sociaal-democratische leden van de nationale parlementen van de lidstaten de bevoegdheden inzake sociaal beleid eerder op het niveau van de EU situeren of zien als een gedeelde bevoegdheid. Hun EVP collegae gaan significant vaker een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten aankleven.

Respondenten uit de kandidaat-lidstaten volgen de tendensen van hun partijverwanten in de lidstaten, zij het met iets meer sympathie voor EU bevoegdheid of gedeelde bevoegdheid dan hun collegae uit de lidstaten.

Opvallend is dat de sociaal-democratische respondenten uit het Europees Parlement veel minder dan hun geestesverwanten uit de nationale parlementen bereid zijn materies inzake sociaal beleid aan de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten te onttrekken. Nationale parlementsleden blijken dus meer pro-Europees dan hun EP-collegae. Een paradox resulteert hieruit: waar van nationale parlementsleden doorgaans de vrees uitgaat dat de EU al te zeer hun bevoegdheden zou inperken, zijn het juist zij die op sociaal beleidsvlak het meest bereid zijn de EU ook (exclusieve of gedeelde bevoegdheid te erkennen. EP-leden van overeenkomstige politieke strekking zien bepaalde sociale beleidsaspecten systematisch liever tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoren.

Het lijkt ons gevaarlijk meteen naar verklaringen te zoeken voor wat zich als paradox voordoet. Toch een poging tot begin van mogelijke verklaring. Als een gevolg van de economische integratie en de impact daarvan ook op traditionele sociale-beleidsdomeinen, ervaren de nationale parlementsleden steeds vaker hun machteloosheid op sociaal vlak. Zij ervaren met name dat als sociaal, nationaal blijft en het economische Europees, bij conflict tussen sociaal en economisch, je meteen een conflict nationaal versus Europees hebt. Het Europese, dus het economische gaat dan voor. De nationale parlementsleden beseffen dat deze vicieuze redenering maar kan doorbroken worden door Europa ook op sociaal vlak kleur te laten bekennen. Anderzijds voelen de Europese Parlementsleden zich op sociaal vlak ook machteloos en vrezen ze het zeer moeilijk te zullen hebben om een brede consensus over sociale beleidsvragen te realiseren. Uit hun ervaring met collegae van andere lidstaten weten ze daarbij dat de breuklijnen inzake sociaal beleid veel sterker samenvallen met de nationale grenzen dan met de Europese politieke families. De conclusie die we uit een en ander kunnen maken als deze analyse juist

la Communauté a déjà adopté une directive —, nous constatons qu'il n'existe qu'une courte majorité, et uniquement parmi les membres de parlements nationaux des États membres, pour ne pas laisser cette matière dans le domaine de compétence exclusif des États membres.

En ce qui concerne la compétence en matière de prévention des risques sociaux, deux tiers des membres du Parlement européen la considèrent comme une exclusivité des États membres; environ la moitié des membres de parlements nationaux considèrent par contre que la prévention doit ressortir également ou exclusivement à la compétence européenne.

Alors que les membres de parlements nationaux adoptent une attitude similaire en ce qui concerne la compétence en matière de sécurité et de santé au travail, nous constatons avec surprise qu'une majorité des membres du Parlement européen la considèrent comme une compétence partagée et qu'un quart d'entre eux seulement y voient une compétence communautaire exclusive!

Si nous répartissons les répondants par famille politique, nous constatons que, de façon générale, les membres sociaux-démocrates des parlements nationaux des États membres situent les compétences en matière de politique sociale plutôt au niveau de l'UE ou les considèrent en tout cas comme une compétence partagée. Leurs collègues du PPE optent de manière significativement plus fréquente pour une compétence exclusive des États membres.

Les répondants des États candidats à l'adhésion suivent les tendances manifestées par leurs «coreligionnaires» au sein des États membres, fût-ce avec une sympathie un peu plus marquée que celle de leurs collègues des États membres pour une compétence de l'UE ou une compétence partagée.

Il est frappant de constater que les répondants sociaux-démocrates du Parlement européen sont bien moins disposés que leurs «coreligionnaires» des parlements nationaux à soustraire des matières relevant de la politique sociale à la compétence exclusive des États membres. Les membres des parlements nationaux se révèlent donc plus pro-européens que leurs collègues du Parlement européen. On se trouve ainsi confronté à un paradoxe: les membres des parlements nationaux qui expriment généralement la crainte que l'UE limite trop leurs compétences sont précisément ceux qui sont les plus disposés à reconnaître la compétence (exclusive ou partagée de l'UE dans le domaine de la politique sociale. Les membres du Parlement européen de la tendance politique correspondante préfèrent systématiquement voir certains aspects de la politique sociale relever de la compétence exclusive des États membres.

Il nous paraît dangereux de tenter d'expliquer d'emblée ce qui se présente comme un paradoxe. On peut toutefois oser un début d'explication. Par suite de l'intégration économique et de l'impact qu'elle a également eu sur les domaines traditionnels de la politique sociale, les parlementaires nationaux se sentent toujours plus impuissants sur le plan social. À leurs yeux, le domaine social reste du ressort national et le domaine économique relève du ressort européen, et, en cas de conflit entre ces deux domaines, on se trouve coincé dans un conflit opposant les niveaux national et européen. C'est alors le niveau européen, et donc le domaine économique, qui l'emporte. Les parlementaires nationaux ont conscience que ce cercle vicieux ne pourra se briser que si l'Europe peut également dévoiler ses intentions sur le plan social. Par ailleurs, les parlementaires européens se sentent également impuissants sur le plan social et craignent de rencontrer de sérieuses difficultés pour réaliser un large consensus sur les questions de politique sociale. De plus, l'expérience acquise au cours des contacts avec les collègues des autres États membres leur ont appris que les lignes de fracture en matière de politique sociale se

is, is dan ook dat het op zijn minst nodig is deze algemene machteloosheid op sociaal vlak te overstijgen. Een en ander kan inhouden dat de ware oppositie dan niet wordt of Europa of de lidstaten; maar dat juist de Europese Unie meer bevoegdheid moet krijgen om de lidstaten toe te laten hun bevoegdheid meer effectief te laten uitoefenen.

De tweede vraag betrof het gewicht dat de diverse instellingen in het besluitvormingsproces inzake socialezekerheidsbeleid best zou toekomen in de toekomst. Meer bepaald werd gepeild naar welke instanties best meer, welke liefst minder in het sociaal beleid te vertellen zouden hebben, vergeleken met hun huidige inbreng. Het zijn vooral de respondenten uit het Europees Parlement die de rol van de Commissie graag zouden zien toenemen, de parlementsleden uit de kandidaat-lidstaten zijn eerder tevreden met het huidige gewicht van de Europese Commissie, terwijl leden van de nationale parlementen van de lidstaten eerder ertoe nijgen de betekenis van de Commissie te reduceren. Merkwaaardig genoeg zijn het ook de nationale parlementsleden van de lidstaten die de rol van de Raad van Ministers willen beperkt zien in de toekomst, terwijl de andere groepen respondenten eerder tevreden zijn met de huidige betekenis van de Raad in het sociale besluitvormingsproces. Alle respondenten willen de rol van het Europese Parlement liefst zien toenemen. De leden van het Europees Parlement en van de parlementen van de lidstaten spreken zich eerder uit voor een status quo inzake de rol van de sociale partners; het meeste steun voor een belangrijker bevoegdheid van de sociale partners ontmoeten we bij de respondenten uit de kandidaat-lidstaten. Een analoog patroon vinden we terug inzake de rol van de regio's in de besluitvorming. Verrassenderwijze zijn het vooral de leden van het Europese Parlement, en in mindere mate (maar toch nog altijd meer dan de helft) de respondenten uit de kandidaat-lidstaten, die de rol van de nationale parlementen in de Europese sociale besluitvorming zouden willen zien toenemen. Bij de respondenten uit de nationale parlementen van de lidstaten zijn er net iets meer voor een status-quo, dan voor méér bevoegdheid.

Bekijken we de antwoorden op de tweede enquêtevraag naar politieke oriëntatie van de respondenten, dan valt slechts een echt belangrijke divergentie vast te stellen, te weten wat betreft de rol die de sociale partners toe dient te komen. Dan wanneer sociaaldemokraten en leden van de Europese Volkspartij de sociale partners een grotere plaats willen inruimen, verkiezen de liberalen in grote meerderheid een status quo of een vermindering van de betekenis van de sociale partners. Een resultaat dat wellicht minder verwonderlijk is.

Belangrijkste vaststelling inzake het antwoord op de tweede vraag, lijkt me alvast te zijn dat er een zeer breed draagvlak bestaat om aan het Europees Parlement meer zeggenschap te geven in sociale zaken, dan vandaag het geval is.

confondent bien plus avec les frontières nationales qu'avec les familles politiques européennes. Si cette analyse est correcte, la conclusion que nous pouvons en tirer est dès lors qu'il est pour le moins nécessaire de dépasser cette impuissance générale sur le plan social. Cela peut impliquer que la véritable opposition ne se situe pas au niveau de l'Europe, ni des États membres, mais que précisément, l'Union européenne doit se voir octroyer un pouvoir plus large pour permettre aux États membres d'exercer plus efficacement leur compétence.

La seconde question portait sur l'influence à accorder à l'avenir aux diverses institutions dans le processus décisionnel relatif à la politique de sécurité sociale. Il a plus particulièrement été demandé quelles instances devraient voir leur autorité en matière de politique sociale accrue ou réduite par rapport à la situation actuelle. Ce sont essentiellement les membres du Parlement européen qui souhaiteraient que le rôle de la Commission s'accroisse, alors que les parlementaires des pays candidats sont plutôt satisfaits du poids actuel de la Commission européenne et que les parlementaires nationaux des États membres tendraient plutôt à réduire l'emprise de la Commission. Curieusement, ce sont également les parlementaires nationaux qui souhaitent que le rôle du Conseil des ministres soit restreint à l'avenir, alors que les autres groupes de personnes interrogées sont relativement satisfaits de l'autorité actuelle du Conseil dans le processus décisionnel en matière sociale. Tous les groupes souhaiteraient voir s'accroître le rôle du Parlement européen. Pour ce qui concerne le rôle des partenaires sociaux, les membres du Parlement européen et des parlements des États membres sont plutôt favorables à un statu quo; l'extension des compétences des partenaires sociaux est principalement soutenue par les personnes interrogées provenant des candidats membres. Un schéma analogue se dessine en ce qui concerne le rôle des régions dans le processus décisionnel. Étonnamment, ce sont essentiellement les membres du Parlement européen et, dans une moindre mesure (mais à raison de plus de la moitié quand même), les personnes interrogées provenant des pays candidats à l'adhésion qui souhaiteraient voir s'accroître le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen en matière sociale. Quant aux membres des parlements nationaux des États membres, ils sont légèrement plus nombreux à préconiser un statu quo plutôt qu'une extension des compétences.

Si l'on considère les réponses à la seconde question en fonction de l'appartenance politique des personnes interrogées, une seule divergence importante apparaît, à savoir le rôle à attribuer aux partenaires sociaux. Alors que les sociaux démocrates et les membres du Parti populaire européen souhaitent accorder davantage d'influence aux partenaires sociaux, une grande majorité des libéraux sont favorables à un statu quo ou à une réduction de leur influence. Ce résultat est sans doute moins étonnant.

Il me paraît en tout cas que la principale constatation concernant la réponse à la seconde question est que très nombreux sont ceux qui préconisent l'extension des compétences du Parlement européen en matière sociale.

Deze bijlagen zijn uitsluitend gedrukt beschikbaar.

Ces annexes sont uniquement disponibles sur support papier.

