

Notre Europe

  ETUDES & RECHERCHES

Etudes et Recherches n°43

---

# **Pour un nouveau contrat social européen**

---

Marjorie Jouen et Catherine Palpant

## Marjorie Jouen

Diplômée en sciences politiques (1979), ancienne élève de l'ENA (1989). De 1993 à 1998 : membre de la Cellule de prospective de la Commission européenne (Bruxelles), chargée des questions territoriales et sociales. De 1999 à 2002, conseillère à Notre Europe pour les questions relatives à l'économie sociale, au développement rural, à l'élargissement de l'Union européenne et à la politique de développement régional.

Directrice de publication avec Bénédicte Caremier de *L'avenir du travail*, un débat européen, Rennes, OPOCE - Editions Apogée (1999) et *The future of work*, London, Kogan Page (2000). Auteur de *Diversité européenne, mode d'emploi (European diversity, how to manage it)*, Paris, Descartes et Cie - Editions Charles Leopold Mayer (2000).

Marjorie Jouen est consultante extérieure pour Notre Europe.

## Catherine Palpant

Diplômée de l'IEP de Bordeaux et d'un DEA en management public de l'Ecole des Mines de Paris, Catherine Palpant a été chargée d'études à Notre Europe. Elle poursuit parallèlement ses recherches en politiques économiques et sociales et prépare une thèse à l'IEP de Paris sur la construction des politiques de l'emploi en Europe centrale.

*Cette étude est le fruit de multiples consultations d'experts européens ; elle s'est nourrie des réflexions échangées lors de deux réunions en avril et juillet 2005, auxquelles ont participé Claude Didry, Ana Guillen, Pascal Lamy, Bruno Palier, Philippe Pochet, Gaëtane Ricard-Nihoul, Robert Salais, Michiel Van Huilten, Daniel Vaughan-Whitehead et Daniel Wincott.*

## Notre Europe

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

*Notre Europe* prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante .

## Avant-propos

Nul n'en doute : Tony Blair est doté d'un sens politique très aigu. Que le premier ministre britannique ait jugé nécessaire de convoquer, fin octobre, un « sommet » spécialement dévolu au modèle social européen doit donc être considéré comme un signal important. Cette initiative s'inscrit, notamment, en réaction au « non » opposé par les Français et les Néerlandais au projet de Traité constitutionnel. Pour ce qui est du rejet français, beaucoup d'analystes l'ont interprété comme l'expression d'une crainte partagée par bien d'autres citoyens de l'Union : celle de voir s'opérer – sous les coups de boutoir de la mondialisation – un recul programmé des droits sociaux en Europe.

Mais de quoi parle-t-on au juste? Au moment de débattre au plus haut niveau du modèle social européen et de son avenir, il est urgent de situer précisément ce débat dans son contexte historique et politique. C'est ce que fait cette étude rédigée par Marjorie Jouen et Catherine Palpant, de manière très éclairante : oui, il y a une réalité sociale de la construction européenne ; oui, elle piétine depuis quelques années sous les effets cumulés de la rhétorique néo-libérale et des élargissements ; oui, elle peine à répondre aux nouveaux besoins des citoyens européens. Mais le dernier mot n'est pas dit car si la solidarité - donc la cohésion - s'affaiblit au sein de l'Union, c'est la construction européenne même qui, à terme, est menacée. C'est pourquoi la nécessité de redessiner les contours du contrat qui lie les Etats membres entre eux en matière sociale s'impose à nous. Et le principal mérite de cette étude est sans doute, non seulement de l'affirmer avec force, mais de suggérer les moyens de le bâtir.

Notre Europe



# Table des matières

Introduction	1
1 L'Europe sociale de quoi parle-t-on ?	2
<hr/>	
1.1 L'Europe sociale au-delà du modèle social européen	2
1.2 L'Europe sociale, une construction protéiforme	5
1.3 La politique sociale européenne en complémentarité avec les politiques sociales nationales	7
2 Une construction en évolution constante depuis les origines	10
<hr/>	
2.1 Dans une logique d'approfondissement du grand marché intérieur	10
2.2 Sous la pression des élargissements successifs	10
2.3 Sous la contrainte de la modernisation	11
3 L'Europe sociale, un modèle en crise	14
<hr/>	
3.1 L'essoufflement du modèle intégrateur	14
3.2 L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale	16
3.3 La confrontation idéologique	18
3.4 Le décalage sociétal	19
4 Rebatir un contrat social européen	21
<hr/>	
4.1 Consolider la dimension sociale de l'UE tant qu'il en est encore temps : 4 scénarios possibles	21
4.2 Tirer partie d'une courte « fenêtre d'opportunité » pour réussir l'élargissement	22
4.3 Elaborer un agenda pour un nouveau contrat social européen	25
Conclusion	28
Bibliographie	29
Annexes	32
Annexe 1 : Aux sources du droit communautaire du travail : le dialogue social européen par Claude Didry et Armand Mias	32
Annexe 2 : L'approche Amartya Sen et les besoins sociaux en Europe par Robert Salais	37
Annexe 3 : La politique économique du Nouveau Parti Travilliste, anglo-saxonne ou anglo-sociale ? par Daniel Wincott	40



L'irruption de la question sociale dans le débat référendaire sur le futur Traité constitutionnel a surpris la plupart des dirigeants français. La déstabilisation s'est répandue à l'ensemble de l'Europe lorsque la vacuité des réponses apportées aux interrogations populaires a été analysée comme l'une des causes de la victoire du « non ». Inversement, le « non » néerlandais a pu sembler motivé par le rejet d'une trop grande intrusion de l'UE dans certains domaines, notamment le social. Ce mouvement a conduit Tony Blair, prenant la Présidence du Conseil en juillet dernier, à annoncer l'organisation d'un Conseil européen informel à la fin octobre 2005, dédié à la rénovation du modèle européen.

La question n'est pas à proprement parler nouvelle et court depuis quelques années dans les débats européens, mais elle a pris une autre dimension dans le contexte de la réforme institutionnelle, de l'adhésion de dix nouveaux membres et de la pression grandissante de la globalisation. Elle constitue de plus en plus un sujet de friction entre les gouvernements ayant réalisé des réformes importantes, notamment les pays nordiques, les nouveaux adhérents contraints à une modernisation sociale accélérée du fait de la transition économique et certains Etats membres continentaux enlisés dans le chômage et en perte de compétitivité. Et pourtant, faisant les frais d'un discours tantôt doctrinaire, tantôt fataliste, la dimension sociale de l'UE reste opaque pour la plupart des Européens ...

Il y a donc amplement matière à explication pour apprécier à sa juste valeur la consistance de l'Europe sociale, ses acquis et ses progrès. Construction protéiforme, elle est le fruit d'un long cheminement où chaque élargissement a joué son rôle. Elle s'est développée progressivement et s'est affirmée voilà une vingtaine d'années, dans un contexte où l'intégration économique et monétaire et où la montée persistante du chômage rendaient indispensable une Europe plus proche des citoyens et de leur bien-être. La difficulté de l'appréhender dans sa globalité tient en partie au flou véhiculé par ceux qui s'expriment sur ses réalisations, que ce soit pour en critiquer les contraintes ou au contraire pour en dénoncer les insuffisances en la qualifiant de « parent pauvre de la construction européenne ». De plus, la politique sociale européenne n'a pas la même nature, ni les mêmes objectifs que les politiques sociales définies au niveau national. Aujourd'hui, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale constitue un défi immense et souligne une difficulté intrinsèque de la construction de l'Europe sociale, qui doit notamment compter avec l'hétérogénéité de systèmes reflétant des histoires nationales différentes.

C'est pour mieux comprendre ces défis, dans un contexte de forte interrogation sur le devenir de l'Europe sociale, qu'il faut au préalable en préciser le périmètre et le contenu, en passant par une analyse du modèle social européen. Cette analyse suivra d'abord une approche politique, sociologique et historique, puis empruntera la voie juridique en insistant sur le caractère évolutif de l'acquis européen. Ainsi pourra-t-on mieux analyser la « crise » actuelle, dans ses causes et ses manifestations. Cet inventaire permettra alors de mener la réflexion un peu plus loin, afin de concevoir les voies et moyens pour renouveler la dimension sociale d'une Europe du XXI<sup>ème</sup> siècle à 27 membres. Il s'agira, dans l'immédiat, de définir un agenda de négociation pour un nouveau contrat social européen.



# I- L'EUROPE SOCIALE, DE QUOI PARLE-T-ON ?

## L'EUROPE SOCIALE AU-DELA DU MODELE SOCIAL EUROPEEN

L'expression « modèle social européen », d'origine française, est apparue assez tardivement dans l'histoire de la construction européenne. Bien qu'utilisée aujourd'hui de façon récurrente et notamment depuis les sommets de Lisbonne et de Nice en 2000, elle ne bénéficie pas encore d'une définition officielle. Toutefois, elle a été précisée lors des conclusions du Conseil européen de Barcelone de 2002<sup>1</sup> où il a été énoncé que, « *fondé sur une économie performante, un niveau élevé de protection sociale, d'éducation et le dialogue social* », le modèle social européen est « *un équilibre entre la prospérité économique et la justice sociale* », et garantit une véritable reconnaissance des partenaires sociaux. Une double approche, par les différences ainsi que par les ressemblances, permet de mieux en préciser les contours.

En effet, par le choix même du terme de « modèle », l'Union européenne entérine une « exigence »<sup>2</sup> qui la distingue du reste du monde, que ce soit dans son rapport à la solidarité, au travail ou plus généralement dans la place accordée aux questions sociales par rapport aux questions économiques.

S'il existe bien d'autres modèles sociaux « démocratiques » dans le monde, leurs différences viennent du fait que l'organisation de la protection des plus faibles et de la solidarité est très liée historiquement à la manière dont s'est construite cette démocratie. Ainsi, aux Etats-Unis, c'est la bourgeoisie qui l'a portée et elle est depuis lors restée libérale et centrée sur les droits civiques et individuels. Au contraire, en Europe, elle a été instituée par le monde ouvrier qui lui a donné une forte dimension solidariste<sup>3</sup>. Cette histoire détermine des rapports distincts à la solidarité : les choix du système de santé sont réalisés d'abord au niveau individuel aux Etats-Unis et de manière collective en Europe.

Dans d'autres régions du monde moins développées, le rapport à la solidarité est très différent, le plus souvent non institutionnalisé. Il repose généralement sur le clan ou sur la famille au sein de laquelle s'applique le principe d'entraide intergénérationnelle, alors qu'en Europe la solidarité s'appuie sur la société tout entière.

Dans la relation au travail, l'Europe se singularise aussi vis-à-vis du reste du monde, principalement par le jeu de ses héritages religieux. On décèle toutefois des tendances divergentes en Europe et aux Etats-Unis, bien que le travail y soit également considéré comme un moyen de subsistance. Il est souvent appréhendé exclusivement comme tel aux Etats-Unis,

---

<sup>1</sup> Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, Conclusions de la Présidence (2002) [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf)

<sup>2</sup> Vignon J., « Les acquis de l'Europe sociale », Document de travail, mars 2005

<sup>3</sup> Idem

alors que, sur le continent européen, il est aussi vu comme un moyen d'émancipation et de développement personnel.

Enfin, la place des questions sociales diffère considérablement dans le modèle social européen et dans les autres modèles. Au Japon comme aux Etats-Unis, les considérations économiques priment, l'idée étant que les politiques sociales découlent de l'accroissement des performances économiques et de lui seul. En Europe, les politiques sociales sont d'abord considérées comme un élément autonome de progrès et un vecteur d'émancipation personnelle, puis comme une source potentielle d'amélioration des performances économiques. Ainsi, de manière un peu caricaturale, c'est au modèle européen que de nombreux gouvernements, notamment asiatiques, se réfèrent spontanément lorsqu'ils ont pour projet d'introduire une législation nouvelle dans le domaine social : au-delà de la perception interne de sa particularité, le modèle social européen constitue une référence externe.

Par ailleurs, même si le terme « modèle social européen » n'est apparu dans le discours communautaire qu'une quarantaine d'années après la signature du Traité de Rome, le concept lui est antérieur et continue de se développer de manière autonome. En fait, il tire sa substance des ressemblances entre les Etats membres, qui constituent une base interprétée selon de multiples variantes. De plus, les convergences de comportements et de valeurs à l'échelle continentale permettent d'évoquer l'existence – quelque peu distincte - d'un véritable modèle de *société* européen.

Parmi ces ressemblances, l'importance donnée aux relations du travail est fondamentale. Elle s'illustre par une tradition forte de dialogue social, malgré des différences nationales ou plus largement par zone<sup>4</sup>. C'est ainsi que l'on distingue trois « modèles » avec : au Nord, un syndicalisme unifié et une primauté de la négociation marquée par une forte implication des travailleurs; au Sud, un syndicalisme divisé sur des bases idéologiques et sur des divergences quant au type de syndicalisme à développer, et des relations du travail caractérisées par une rigidité de l'encadrement législatif et réglementaire ; enfin, au Royaume-Uni, un syndicalisme de tradition corporatiste, dans le cadre d'une faible intervention de l'Etat et d'une tradition de négociation au niveau de l'entreprise.

---

<sup>4</sup> Ces différences sont notamment liées à la manière dont ont été aménagés au cours de l'Histoire trois éléments principaux ayant une influence directe sur le rôle et les comportements des acteurs de la relation de travail : la représentation des travailleurs – déterminant le lieu où peut se dérouler la négociation-, la législation sur l'emploi et les salaires – fixant les règles devant être respectées dans la relation de travail-, la politique de l'emploi et la gestion du chômage – constituant les cadres et le contenu de l'action collective. (cf. Rapport du Commissariat Général au Plan, 1999)

De même, les systèmes de protection sociale se rapprochent dans leurs fondements, indépendamment de la diversité systématisée par les trois modèles de protection sociale d'Esping-Andersen<sup>5</sup> et des modifications apportées par l'entrée des nouveaux Etats membres dans l'Union<sup>6</sup>. Cette proximité se manifeste, par exemple, par une répartition des différents postes budgétaires de dépenses assez différente de celle des Etats-Unis<sup>7</sup> : selon l'OCDE, en Europe, les dépenses publiques consacrées à la vieillesse s'établissent en moyenne à 9% du PIB national et 5% aux Etats-Unis, celles liées à l'emploi (chômage et politiques actives de réinsertion professionnelle) respectivement à 2% et 0,5%<sup>8</sup>.

Plus généralement, en dépit des accidents de l'histoire et des réformes récentes, il est frappant de constater que les niveaux de dépenses publiques sociales dans les budgets nationaux respectifs au regard du PIB sont proches, même si ceux des nouveaux adhérents se situent encore légèrement en dessous de la moyenne européenne. Même le Royaume-Uni, sous le gouvernement de Margaret Thatcher, n'a pas vu baisser sensiblement le niveau des dépenses dans le domaine social au point de se distinguer significativement du reste de l'Europe.

A ces niveaux de dépenses comparables s'ajoute sur l'ensemble du continent une tradition d'organisation des services collectifs par l'autorité publique, même si l'on peut constater encore une fois beaucoup de variantes entre le Nord et le Sud de l'Europe.

Ainsi, à travers les ressemblances relatives aux relations du travail, aux budgets sociaux, aux systèmes de protection sociale et à l'organisation des services d'intérêt général, voit-on se dessiner une façon typiquement européenne de concevoir et promouvoir la protection sociale. Cette similitude traverse même les différences que l'on peut constater dans l'organisation des relations entre Etat et famille et qui séparent les pays européens entre quatre « familles institutionnelles », à savoir le modèle libéral européen, le modèle social-démocrate scandinave, le modèle chrétien-démocrate continental et le modèle méridional<sup>9</sup>. La France se situe elle-même en transversalité par rapport à ces quatre familles : elle se rapproche du modèle libéral par sa négociation sur les rémunérations, largement décentralisée au niveau de l'entreprise et/ou du secteur comme au Royaume-Uni, du modèle scandinave par sa politique

---

<sup>5</sup> Esping-Andersen distingue: - le modèle *conservateur-corporatiste* dit bismarckien, d'application continentale et ayant pour objectif de garantir le revenu des travailleurs. Ce système fonctionne sur le principe de la "contributivité" et est basé principalement sur les cotisations sociales; - le modèle social-démocrate, inspiré par les idées de Beveridge, appliqué en Europe scandinave, cherchant à assurer un revenu à tout habitant, fondé sur l'idée d'universalité et financé par l'impôt; - et enfin; le modèle libéral, anglo-saxon et issu du même inspirateur, dont la finalité consiste à lutter contre la pauvreté et le chômage en appliquant le principe de la sélectivité, tout en étant également financé par l'impôt. (Esping-Andersen, G., "The Three Worlds of Welfare Capitalism", Princeton University Press, New Jersey, 1990)

<sup>6</sup> La limite de cette typologie a souvent été soulignée mais elle a le mérite d'articuler marché du travail et systèmes de protection sociale (Voir notamment l'analyse de Brunot Théret, Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », L'Année de la Régulation, Vol.1, 1997)

<sup>7</sup> Spidla V. Intervention au Club Grande Europe, 11 avril 2005, Paris

<sup>8</sup> OCDE, Base de données des dépenses sociales (SOCX) 2004

<sup>9</sup> Commissariat Général du Plan, Emploi, négociations collectives, protection sociale, vers quelle Europe sociale, Rapport du groupe "Europe sociale" présidé par Joël Maurice, 1999

familiale, du modèle continental par son système d'assurance-maladie, de retraite et de chômage, et enfin du modèle méridional par sa faible syndicalisation, voire la désunion syndicale qui y règne<sup>10</sup>.

Par tous ces aspects, qui le distinguent des autres modèles ou qui lui permettent d'englober tous les pays européens, le modèle social européen s'affirme donc. C'est à partir et au-delà de ce modèle, que s'est bâtie l'Europe sociale.

## **L'EUROPE SOCIALE, UNE CONSTRUCTION PROTEIFORME**

Fruit d'un long cheminement historique, l'Europe sociale est à la fois une construction juridique classique et le produit de la négociation collective.

Au fil des différents traités et de la jurisprudence de la CJCE, les dispositions d'ordre social se sont étoffées. Dès l'origine, le Traité de Rome affirmait dans son préambule des objectifs sociaux et prévoyait des dispositions contraignantes. Ces dispositions avaient trait essentiellement à la libre circulation des travailleurs, à la sécurité sociale des migrants et à l'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et féminins. Elles portaient également sur la création du Fonds Social Européen destiné à accompagner les reconversions industrielles. Cependant, il a fallu attendre quinze ans et la montée des mouvements sociaux pour qu'un programme d'action sociale, fondé sur les objectifs prioritaires mentionnés dans le préambule et liés à l'emploi et à l'amélioration des conditions de vie et de travail, soit adopté en 1974.

Les années 1980 ont ensuite été marquées par une accélération concomitante de l'intégration économique et sociale, avec l'objectif de réalisation du grand marché intérieur et la modification du Traité de Rome par l'Acte unique européen. Celui-ci a donné une impulsion décisive à la politique sociale, en encadrant le marché du travail (notamment son article 118a prévoyant l'harmonisation progressive de prescriptions minimales en matière de conditions de travail), en favorisant la prise en compte des acteurs transnationaux et en mettant l'accent sur la nécessité de cohésion économique et sociale (article 130). Il a promu également le dialogue avec les partenaires sociaux (article 118b), dont le rôle sera renforcé par le Traité de Maastricht.

Cet élan a été poursuivi en 1989 avec la rédaction de la Charte des droits sociaux fondamentaux qui, bien que n'ayant jamais eu de force juridique contraignante, a posé toute une série de principes essentiels pour l'Europe sociale. On y trouve notamment l'idée d'équilibre entre le développement économique et social et celle du consensus social comme condition essentielle de la compétitivité. Ces principes ont été par la suite largement pris en compte dans le Traité de Maastricht et dans le Protocole, dont l'Accord sur la politique sociale qui y est annexé, énonçait les modalités de vote au sein du Conseil sur les différents domaines de cette politique.

---

<sup>10</sup> Idem

Quelques années plus tard, dans un contexte de montée massive du chômage, et certainement aussi en raison des inflexions permises par le changement de majorité au Royaume-Uni, le Traité d'Amsterdam a entériné la naissance d'une Europe « plus sociale », répondant aux préoccupations des citoyens. Le Traité a mis l'accent sur l'emploi et a musclé certaines dispositions du Protocole sur l'égalité des chances, l'égalité de traitement et la lutte contre l'exclusion sociale. Il a participé également à un renforcement des droits fondamentaux consolidés dans le projet de Traité constitutionnel par l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux de 2001 comme base juridique<sup>11</sup>.

De façon parallèle aux dispositions sociales énoncées dans les différents Traités et tout en étant largement renforcé par ces derniers, le dialogue social organisé au niveau européen a également été à la source, dès l'origine, d'un important acquis communautaire (voir Annexe 1).

En effet, dès le début les partenaires sociaux ont bénéficié d'une attention particulière puisqu'ils étaient consultés sur les propositions et la mise en œuvre des politiques sociales communautaires. La volonté d'associer plus largement la société civile organisée au processus décisionnel européen a été marquée par la création du Comité Economique et Social Européen dès 1958. Par la suite et par effet de diffusion, des organes consultatifs nationaux similaires à vocation économique et sociale se sont créés, notamment durant les années 1990 dans des pays en retard sur le dialogue avec la société civile.

A partir de 1986, dans le cadre posé par l'Acte unique et notamment son article 118b, s'est développée une véritable dynamique du dialogue social au niveau européen, inspirée par le modèle de négociation sociale en vigueur dans les grands pays continentaux. Avec l'Accord sur la politique sociale, ce rôle s'est encore affirmé, d'une part en rendant obligatoire leur consultation préalable par la Commission européenne pour toute action dans ce domaine, d'autre part en permettant de reprendre tels quels dans des directives les accords-cadres conclus entre les trois grandes organisations interprofessionnelles, l'UNICE (union des industries de la Communauté européenne), le CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique) et la CES (Confédération européenne des syndicats). Tel fut le cas par exemple de la directive de 1996 sur le congé parental.

Durant les quinze dernières années, le dialogue social européen n'a eu de cesse de se transformer. Il s'est également étendu vers un dialogue avec la société civile organisée, suivant le développement des ONG et des associations de solidarité au sein des Etats membres et au niveau européen.

Si les avancées sociales paraissent emprunter des voies plus diffuses que pour d'autres politiques européennes et si la subsidiarité y joue un rôle majeur, il serait faux d'en déduire que l'Europe sociale n'est qu'un cadre lâche et optionnel. Au contraire, elle s'appuie sur une

---

<sup>11</sup> Intervention de J. Vignon au sein de l'association Solidarités Nouvelles face au Chômage ([www.snc.asso.fr](http://www.snc.asso.fr)), le 20 mai 2005

base juridique solide et, dans certains domaines tels que la mobilité des travailleurs, la continuité de leurs droits sociaux et les règles du marché du travail européen, elle a développé un acquis « dur ». Précisément, en référence à la liberté de circulation, les législations européennes définissent un socle de droits communs auquel chaque Etat membre peut ajouter des dispositions plus favorables pour les travailleurs, mais ne peut rien retrancher.

A chaque négociation d'adhésion, les candidats en réalisent la matérialité et le caractère contraignant. Ainsi en 2001, la Hongrie qui avait engagé un démantèlement du dialogue social au niveau national a dû faire machine arrière, sous la menace d'un blocage des négociations. La règle vaut aussi pour les Etats déjà membres puisque récemment les Pays-Bas ont dû revenir sur leur volonté de libéralisation du système de santé. De même, l'administration française s'est-elle trouvée épinglée pour son recours abusif à des contrats à durée déterminée.

## LA POLITIQUE SOCIALE EUROPEENNE EN COMPLEMENTARITE AVEC LES POLITIQUES SOCIALES NATIONALES

La dimension sociale de la construction européenne est souvent accompagnée d'une certaine ambiguïté, qui vient du fait que la politique sociale de l'Union européenne n'est pas le clone - en plus grand - de la politique sociale dans tel ou tel Etat membre. Elle ne se fonde pas sur les mêmes principes ; le champ de ses activités et ses instruments sont plus restreints.

Sa définition est longtemps restée assez générale. La Commission en avait proposé une en 1993 dans son Livre vert sur la politique sociale européenne<sup>12</sup> : « *Le terme de politique sociale a beaucoup de significations différentes qui varient d'un Etat membre à l'autre. Dans le cadre de ce document, il aura le sens de l'ensemble de toutes les politiques dans le domaine social, y compris les politiques du marché du travail.* » Sont donc concernées les questions liées à l'emploi, la santé, la protection sociale, l'exclusion et la lutte contre les discriminations. Par ailleurs, dès l'origine, une distinction fondamentale a été introduite entre ce qui incombait au niveau national et au niveau communautaire, se fondant sur l'idée que la politique sociale européenne ne visait pas à remplacer la politique sociale nationale. Ainsi, contrairement aux politiques dites communes, comme la politique de la concurrence, la politique agricole ou la politique commerciale extérieure, qui impliquent un transfert complet des compétences des Etats membres vers l'Union, la politique sociale européenne vient compléter, et parfois encadrer, les politiques sociales nationales, dans le respect de l'application du principe de subsidiarité.

En effet, dès l'élaboration du programme d'actions de 1974, il s'est avéré nécessaire de définir un principe orientant le travail d'harmonisation des normes et d'élimination des doublons, en déterminant à chaque fois le niveau de décision le plus pertinent. Tel est l'esprit du principe de subsidiarité, qui sera introduit dans les textes européens en 1992.

---

<sup>12</sup> Commission européenne, Livre vert sur la politique sociale européenne, COM(93)551 final, 1993 : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10111.htm>

Sa définition s'est notamment inspirée du rapport Padoa-Schioppa de 1987<sup>13</sup>, qui énonçait que le critère essentiel pour déterminer le niveau de gouvernement le plus approprié pour un bien public donné était l'incidence des coûts et des avantages économiques et financiers de l'action envisagée. Le niveau de gouvernement adéquat a été défini comme étant le niveau le plus bas auquel la fonction en cause pouvait être efficacement exécutée et les niveaux supérieurs de gouvernement ne devaient intervenir qu'en cas d'inefficacité des niveaux inférieurs. Cette conception a été affinée au fil des années. La définition adoptée dans le projet de Traité constitutionnel est la suivante : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». On y trouve aussi une clarification avec la notion de domaine à compétences partagées et un énoncé selon lequel, en vertu de ce principe d'attribution, « l'Union agit dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans la Constitution en vue d'atteindre les objectifs qu'elle établit. Toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux États membres »<sup>14</sup>.

Il est communément admis et constaté que, pour la politique sociale, une trop grande intervention communautaire serait contre-productive face à la diversité des préférences collectives nationales. De fait, la plupart des normes sociales restent d'origine nationale, et l'action de l'Union obéit à une double subsidiarité<sup>15</sup> : l'une est horizontale et signifie que le législateur européen n'intervient qu'après avoir invité les partenaires sociaux européens, obligatoirement consultés, à négocier des accords conventionnels, et en cas d'échec du dialogue social ; l'autre est verticale et implique que le droit européen du travail n'uniformise pas les situations sociales mais édicte des normes minimales pour toute l'Union, à charge pour les gouvernements nationaux de les appliquer. Une précaution supplémentaire consiste à empêcher les pays dont les normes sont plus exigeantes de prendre prétexte du droit européen pour abaisser le niveau de protection auquel ils sont parvenus.

On a donc, en dehors d'un encadrement fort pour tout ce qui concerne la réalisation du marché unique et des libertés, une « approche subsidiaire » de l'apport européen en matière sociale. Toutefois, au cours des années 80 et 90, l'expérience a montré que, dans certains domaines, des écarts trop importants étaient sources de tensions inutiles entre États membres et pesaient sur les performances économiques de l'ensemble. Les gouvernements ont dès lors

---

<sup>13</sup> Padoa-Schioppa T., *Efficiency, stability and equity – A strategy for the evolution of the economic system of the European Community*, Oxford University Press, 1987.

<sup>14</sup> Le Titre III de la Partie 1 du projet de Traité constitutionnel définit par ailleurs dans le détail les compétences exclusives de l'Union (politique commerciale et monétaire pour la zone euro, union douanière, conservation des ressources biologiques de la mer); les domaines de compétences partagées (marché intérieur, espace de liberté et de justice, agriculture et pêche, transports, énergie, cohésion économique et sociale, environnement, protection des consommateurs, enjeux communs de sécurité en matière de santé publique); et les domaines d'action d'appui (industrie, santé, éducation, culture, protection civile).

<sup>15</sup> Quintin O., et Favarel B., *L'Europe sociale, enjeux et réalités*, la Documentation française, Paris, 1999

accepté une harmonisation via de multiples directives. Parmi elles, on peut citer la directive de 1980 relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur ou bien celle de 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi ou de travail. Dans d'autres cas, des instruments ou des procédures ont été créés pour renforcer la coordination. On peut citer ainsi la méthode ouverte de coordination, appliquée à l'emploi et la protection sociale, qui engage les Etats dans un effort commun de rapprochement de leurs politiques sur la base de comparaison entre pairs. Le Fonds Social Européen a contribué également, dans les domaines de la formation professionnelle ou de la lutte contre l'exclusion, à une convergence des systèmes nationaux, par le biais du cofinancement des politiques nationales.

Ainsi, le principe de subsidiarité explique-t-il que l'Europe ait laissé aux Etats membres l'essentiel de la fonction redistributrice, qui s'attache au domaine social, à la différence des fonctions de régulation en matière économique. Il n'est donc pas surprenant que les citoyens européens aient plus de difficulté à percevoir ce qui vient de l'Europe sociale que ce que leur apporte l'Etat-Providence national. Tout en étant la clé de la respiration démocratique dans un ensemble aussi divers que l'Union européenne, la subsidiarité joue donc un mauvais tour à la politique sociale européenne en conférant à l'Etat-Nation un rôle de filtre entre le citoyen et l'Europe.

Cadre de référence commun pour le monde du travail, ensemble de règles dont la violation peut être sanctionnée, expression du modèle social européen, l'Europe sociale n'en est pas pour autant figée puisqu'elle a subi des transformations régulières depuis près de 50 ans.



## **II- UNE CONSTRUCTION EN EVOLUTION CONSTANTE DEPUIS LES ORIGINES**

### **DANS UNE LOGIQUE D'APPROFONDISSEMENT DU GRAND MARCHÉ INTERIEUR**

La dimension sociale de la construction européenne a progressé de conserve avec l'approfondissement du marché unique. Initialement, il s'agissait d'en assurer le bon fonctionnement ; les dispositions originelles ont donc visé prioritairement la mobilité des travailleurs et la garantie de la protection de leur santé et de leur sécurité. Par la suite, de multiples directives sur la base des articles 118a et b ont été élaborées, à un rythme qui ne s'est pas ralenti. Aussi, la réalisation du marché intérieur, en faisant naître de nouveaux enjeux sociaux et en rendant pertinent l'échelon communautaire, alors qu'il s'agissait plutôt à l'origine de sujets de niveau national, a-t-elle donné corps à la notion d'Europe sociale.

L'uniformisation des conditions de concurrence, l'obligation de convergence et d'intégration ont également conduit à faire évoluer ce modèle. La stratégie de Lisbonne en 2000 et l'accent mis sur la compétitivité y ont également largement contribué.

Car au fil des décennies, l'objectif de l'Union a quelque peu changé. Aux affirmations du milieu des années 1980 selon lesquelles il convenait de donner aux aspects sociaux la même importance qu'aux aspects économiques, a succédé dans les années 1990 une analyse fondée sur les effets de la mondialisation et de l'accroissement de la concurrence internationale. Certains Etats membres ont alors remis en cause les caractéristiques du modèle social européen, en accusant les réglementations d'être un frein à la compétitivité et en considérant que l'Etat-Providence conçu durant l'après-guerre avait atteint ses limites. D'autres Etats et la Commission européenne ont répliqué, en montrant que la politique sociale participait au contraire à la performance économique. A la vision d'une politique sociale réparatrice et redistributrice, s'est progressivement substituée, dans la logique d'achèvement du marché unique, une conception plus dynamique faisant du facteur social un élément à part entière de la compétitivité européenne.

### **SOUS LA PRESSION DES ELARGISSEMENTS SUCCESSIFS**

Les élargissements successifs ont œuvré aux progrès de l'Europe sociale et l'ont d'ailleurs davantage étendue qu'ils ne l'ont transformée, même si des aménagements ont parfois dû être réalisés.

Un tel constat s'impose dès le premier élargissement, avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. L'introduction d'une nouvelle conception de la protection sociale, initiée par Beveridge et fondée sur le principe de l'universalité et non celui de la contributivité en vigueur sur le continent, a changé sensiblement la donne. Elle fut perçue tout d'abord comme un obstacle à toute harmonisation de la protection sociale dans l'Union. La crainte d'un « tourisme social » chez les nouveaux adhérents, lié à la possibilité d'accès à certains droits,

non plus sous condition de contribution préalable assise sur les revenus du travail mais liée au critère de résidence, s'est alors répandue<sup>16</sup>. Dans un premier temps, pour éviter ce risque, la libre circulation n'a pas été étendue à l'ensemble des citoyens européens mais n'a concerné que les travailleurs salariés et les personnes à leur charge. Néanmoins, au cours des années 1980, au moment de la préparation de l'Acte unique, il fut admis que la libre circulation des travailleurs (et des biens) au sein du marché unique pouvait co-exister avec la préservation par chaque Etat membre du choix de son système de protection sociale.

Avec les élargissements de l'Union à la Grèce, puis au Portugal et à l'Espagne, le contexte était très différent : les trois pays étaient alors des démocraties naissantes, peu familières du dialogue social et connaissant un retard de développement considérable. La réponse est venue avec la politique de cohésion économique et sociale, basée sur le principe d'une solidarité structurelle européenne, dont le budget a été doublé dans le cadre du Paquet Delors I en 1988. Parallèlement, s'est imposée l'idée que le rattrapage économique ne s'obtenait pas par le dumping social mais par le respect de l'acquis communautaire et des programmes de développement régional auxquels étaient associés les partenaires sociaux.

L'élargissement suivant de 1995 à l'Autriche, la Finlande et la Suède a apporté des changements symétriques, avec l'adhésion de pays riches dont les systèmes sociaux étaient perfectionnés. De nouvelles conceptions ou des sensibilités différentes ont fait assez vite évoluer l'Europe sociale à 12, par exemple avec l'égalité hommes-femmes, la prépondérance du rôle de l'Etat, l'inclusion sociale ou encore les politiques actives de l'emploi basées sur une conception du travail, comme un droit mais aussi comme un devoir. L'importance du social comme facteur de compétitivité a également été mise en avant par ces pays, au moment où ils parvenaient à réformer en profondeur leurs systèmes de protection sociale.

## **SOUS LA CONTRAINTE DE LA MODERNISATION**

L'Europe sociale évolue aussi pour s'adapter aux demandes nouvelles des citoyens et des entreprises, que l'on peut englober sous le terme générique de « modernisation ». Son influence s'exerce dans des sens très différents.

Du côté des contraintes, ce sont d'abord les grandes réformes des administrations publiques, inspirées par les thèses du New Public Management, préconisant « moins et mieux d'Etat »<sup>17</sup>. Le plus souvent menées au niveau national, certaines d'entre elles ont permis ou accentué la libéralisation des services publics et des grands réseaux. Parfois animées par une visée idéologique, mais souvent appuyées par la demande des usagers et des citoyens de recevoir un service collectif moins cher, plus efficace et plus personnalisé, elles ont pu entrer en conflit avec les projets d'harmonisation sociale européenne. En effet, depuis plusieurs décennies, les

---

<sup>16</sup> Commissariat Général du Plan, Emploi, négociations collectives, protection sociale, vers quelle Europe sociale, Rapport du groupe "Europe sociale" présidé par Joël Maurice, 1999

<sup>17</sup> Bouckaert G., Pollitt Ch., Public management reform : a comparative analysis, Oxford University Press, 1999

valeurs des Européens évoluent dans le sens d'un individualisme croissant<sup>18</sup>, qui s'exprime dans les modes de vie, l'organisation familiale et l'attitude face aux institutions. Une autre forme de cette modernisation est représentée par le mouvement général de décentralisation et la revendication d'une plus grande subsidiarité. Elle induit l'adoption de mesures variant à l'infini, « à la carte » et au niveau infra-national le plus souvent. Le modèle de l'Europe sociale des années 70 et 80 s'en est trouvé affecté et il n'a été possible d'envisager une relance de l'intégration qu'en recourant à la pratique récente de la méthode ouverte de coordination, qui sans être la panacée a redonné un élan positif au moins dans les domaines de l'emploi et de la protection sociale.

En effet, alors que le niveau européen était menacé de disqualification par ces réformes nationales et régionales, un autre aspect de la libéralisation l'a remis en selle. La mondialisation de l'économie, en renforçant le jeu de la concurrence, a induit un vaste mouvement de restructurations et de mutations industrielles avec d'importantes conséquences sociales touchant des salariés de différents pays et confrontant de nombreuses régions à des crises structurelles comparables. C'est ainsi que se sont multipliés des grands épisodes de délocalisations et de licenciements collectifs, donnant lieu à de vives réactions, comme ce fut le cas lors de l'affaire Hoover en 1993 ou de l'affaire Vilvoorde en 1997<sup>19</sup>. La demande d'une réponse coordonnée au niveau européen a été immédiate, soit sous forme réglementaire avec l'adoption de la directive sur les comités d'entreprise européens, soit sous une forme plus souple de dialogue social renforcé.

Ces modalités d'évolution de l'Europe sociale s'inscrivent dans la ligne de la construction imaginée avec le Traité de Rome. Il se trouve toutefois que l'élan normatif des dernières années au niveau communautaire concerne davantage les droits individuels que les droits collectifs. C'est une véritable « nouvelle idéologie sociale » qui se met en place. Ainsi a-t-on vu se développer, à partir de la revendication de l'égalité hommes-femmes dans tous les domaines au-delà de la sphère professionnelle, un mouvement réclamant une mobilisation de l'appareil juridique européen pour lutter contre toute forme de discrimination, au nom des droits attachés à la personne et non seulement de son appartenance à un groupe social. L'approche retenue pour les handicapés en donne une bonne illustration : le postulat de base est que les handicapés sont des êtres humains « comme les autres » et qu'il convient de leur garantir cette égalité à travers le droit au travail et l'accès à différents services<sup>20</sup>. Cette approche par les droits individuels tend à faire abstraction du contexte dans lequel évoluent ces individus qui, pourtant, ont besoin de leur entourage et d'une certaine forme de solidarité collective. Le changement de direction s'est réalisé subrepticement. Il n'est pas sûr que cette nouvelle orientation et ses implications soient pleinement comprises par les Européens, ni

---

<sup>18</sup> Brechon P. et Tchernia JF., *Enquête sur les valeurs des Européens*, Futuribles n°277, juillet-août 2002

<sup>19</sup> Didry C., 'Europe tested through its products: the Renault-Vilvoorde affair and its implication for industrial and employment policies', in Salais R. et Villeneuve R.(dir.), *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge University Press, 2005

<sup>20</sup> Vignon J., « Les acquis de l'Europe sociale », Document de travail, mars 2005

qu'elles s'accordent parfaitement avec la conception de la solidarité à la base du modèle social européen. Certaines tensions peuvent en résulter.

## III- L'EUROPE SOCIALE, UN MODELE EN CRISE

### L'ESSOUFFLEMENT DU MODELE INTEGRATEUR

La force du modèle européen jusqu'à aujourd'hui tient d'une part à la complémentarité entre les niveaux locaux, nationaux et européen, qui s'exprime au travers du principe de subsidiarité, et d'autre part à l'existence de nombreux instruments, tels que les fonds structurels, la Charte des droits fondamentaux, ou bien encore la méthode ouverte de coordination, qui permettent à l'Union selon les cas de jouer de « différentes touches ».

Mais, dans une Europe à 25 et bientôt à 27, la diversité et le nombre menacent une construction dont on a vu qu'elle était protéiforme et complexe ou, à défaut, risquent de la bloquer complètement. A minima, une reformulation du principe de subsidiarité, dans le sens de la précision et de l'ajustement, s'imposerait. Toutefois, les vues sont trop éloignées aujourd'hui entre les Etats membres, pour que la réponse à la question - *l'Union européenne est-elle la mieux placée ou le niveau national est-il plus adapté ?* – ne soit pas problématique. Récemment, par choix idéologique ou par obligation du fait de la transition vers l'économie de marché, des pays ont construit leurs propres réponses aux changements de l'environnement économique et social. Face aux coûts assumés pour réaliser de telles réformes, la plus value européenne peut leur paraître discutable. Il faut aussi compter avec l'existence d'intérêts et de sensibilités divergentes entre les pays, l'Union pouvant seulement jouer un rôle d'impulsion et de coordination pour des actions qui incombent quasi-exclusivement aux gouvernements nationaux.

Par ailleurs, force est de constater que l'engouement suscité par la création des nouveaux instruments de coordination à la fin des années 90 est retombé. Ils sont accusés de compliquer les choses et d'ajouter un surcroît de bureaucratie, sans produire vraiment de bons résultats. Ainsi, après cinq ans de fonctionnement, on peut dire que la méthode ouverte de coordination n'est pas adaptée pour tous les domaines<sup>21</sup>, et qu'elle conforte les Etats membres dans le traitement des problèmes au niveau national plutôt que de pousser à l'intégration européenne. Dans certains cas, un retour à la réglementation ou au dialogue social, sous une forme renouvelée, mériterait d'être envisagé<sup>22</sup>.

Se pose également le problème de l'efficacité de la prise de décision dans une telle Europe élargie, dans le domaine social. Cette question, au demeurant, ne sera pas réglée avec le projet de Traité constitutionnel, qui aurait pu renforcer la capacité législative dans le domaine

---

<sup>21</sup> Collignon S., Dehousse R., Gabolle J., Jouen M., Pochet P., Salais R., Sprenger R-U. et Zsolt de Sousa H., La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace, Policy paper n°12, Notre Europe, 2005. <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Policypaper12-fr.pdf>

<sup>22</sup> Wincott D., Beyond social regulation ? New instruments and/or a new social agenda for social policy at Lisbon? in Public Administration Vol.81 Issue 3, 2003

du « socle » mais continue au contraire de soumettre certains sujets – tel que celui des minima sociaux - au vote à l'unanimité, et tel autre – le règlement 1408 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale des travailleurs - à la co-décision. Si une volonté plus grande d'intégration européenne avait animé les Conventionnels et les Gouvernements, ces sujets auraient dû passer respectivement au vote à la majorité qualifiée et à la majorité<sup>23</sup>.

L'essoufflement du modèle intégrateur s'illustre aussi par une attitude de plus en plus mesquine des gouvernements et des Européens à l'égard des avantages et des inconvénients de la construction européenne. La poussée de l'approche intergouvernementale et la sensibilité accrue aux « intérêts nationaux » démontrent en effet un changement profond d'état d'esprit de la part des Etats membres. Dans le domaine social, cela se traduit par une mise en balance systématique des obligations financières et réglementaires consenties avec les bénéfices retirés. On est loin de l'époque où l'intégration européenne était considérée, d'abord et par principe, comme un bien qui méritait quelques sacrifices de court terme, et dont on se réjouissait qu'elle se traduise en plus par des économies d'échelle. Du côté du secteur privé, qui avait appuyé très fortement la dynamique du Marché unique, on assiste aussi à une modification de comportement : les entreprises développent des stratégies mondiales ou, à défaut, paneuropéennes et misent sur la concurrence entre les pays, plutôt que sur leur coopération et l'harmonisation des normes dans un grand marché intérieur. Ainsi triomphe la logique du donnant-donnant, au détriment de celle du jeu à somme positive.

Dans un climat atone, dominé par l'attitude circonspecte des gouvernements, la Commission n'entend plus jouer le rôle de locomotive qui avait été déterminant dans les progrès du dialogue social et le renforcement de l'acquis communautaire en matière sociale. Elle affirme plutôt son intention de réduire sa production réglementaire, de contribuer à la « débureaucratiation »<sup>24</sup> et n'hésite pas à renvoyer aux partenaires sociaux le soin de traiter entre eux les questions délicates. Par ailleurs, le dialogue social européen peine à avancer, car les partenaires sociaux n'ont ni les moyens de redonner vigueur à la dimension sociale européenne en l'absence de relais au Conseil, ni le sentiment de pouvoir impulser un renouveau du dialogue social européen, faute d'un agenda mobilisateur (voir Annexe 1).

Cette perte d'influence doit d'autre part être analysée au regard de ce que Robert Salais nomme la politique de l'octroi : la décision publique est désormais surdéterminée par des enjeux stratégiques, « *chaque partenaire reconnu compétent sur un domaine revendiquant des autres qu'ils s'en reconnaissent non responsables* », conduisant les acteurs à « *vivre leurs relations sur le mode de la compétition, chacun voulant inévitablement empiéter sur le domaine de l'autre, tout en cherchant à interdire qu'on pénètre le sien* »<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Vignon J., « Les acquis de l'Europe sociale », Note (non publiée), mars 2005

<sup>24</sup> Verheugen G. Conférence de presse « Mieux légiférer » 16 mars 05

<sup>25</sup> Salais R., L'approche par les capacités et le projet européen, Dossier "Autour de Sen", in *Revue Economie politique*, à paraître

## L'ÉLARGISSEMENT AUX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

L'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004 et ceux qui suivront dans un avenir proche ne sont en aucun cas comparables en termes politiques, économiques et sociaux aux élargissements précédents<sup>26</sup>. Avec les dix nouveaux Etats membres, l'Union européenne a vu sa population croître de 28%, tandis que le PIB communautaire a augmenté d'un peu moins de 5%. Le fossé en termes de revenus entre les nouveaux entrants et les autres Etats membres est considérable. Ces écarts moyens ne doivent toutefois pas laisser croire que les nouveaux adhérents ou les candidats présentent une grande homogénéité. En réalité ils sont aussi différents entre eux que le sont les Quinze, notamment dans leur rapport au social. Aussi peut-on établir parfois davantage de ressemblances ou de connivences dans ce domaine avec les anciens Etats membres qu'avec certains pays voisins. Avec l'adhésion à l'Union et l'obligation d'adopter l'acquis communautaire, on constate qu'un noyau important de pays, les îles méditerranéennes et les anciens pays de l'empire austro-hongrois – à l'exception de la Slovaquie –, ont retrouvé le socle social existant au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Pour les autres, l'absence de référence à un tel passé les rend plus ou moins étrangers à la dimension solidariste du modèle social européen. Elle les oblige à construire quelque chose de totalement neuf et ils trouvent dans l'évolution britannique récente un modèle plus séduisant. Le recours au dumping social ou fiscal est également une tentation forte pour accélérer le rattrapage économique<sup>27</sup>, d'autant qu'il n'est pas entouré des mêmes tabous que dans les autres pays.

Ainsi, le cinquième élargissement crée-t-il quatre défis tout à fait nouveaux et de grande importance au regard d'une « adoption/intégration » du modèle social façonné par les Quinze. Le premier est lié à un retard de développement important, qui implique d'accroître substantiellement les montants alloués aux fonds structurels, pour l'instant insuffisants. Le deuxième se rapporte à la consolidation de la démocratie et à la capacité institutionnelle dans les dix nouveaux membres, l'objectif à atteindre n'étant pas « moins d'Etat » mais au contraire « plus et mieux d'Etat ». Il suppose la mobilisation d'instruments pédagogiques nouveaux, pour faciliter l'organisation de la société civile encore très faible, et une plus grande réactivité de la vie politique locale. Le troisième est celui, évoqué plus haut, de la libéralisation érigée en idéologie. Il est problématique dans le sens où son affirmation tend à devenir une expression « nationale », faisant du Conseil des Ministres une véritable chambre d'amplification. Il l'est également du fait que le néo-libéralisme est souvent présenté comme une *obligation*, une *nécessité* liée à la pauvreté de l'Etat et au manque de capacités institutionnelles.

Le quatrième défi concerne le risque de dumping social. Il ne s'agit pas de partir en guerre contre des écarts de salaires ou de conditions de travail qui reflètent souvent des différences de niveaux de vie, de productivité ou des parcours historiques plus spécifiques, mais de se prémunir contre des situations ou des comportements déviants que l'application des règles du

---

<sup>26</sup> Vaughan-Whitehead D., *EU enlargement versus social Europe, the uncertain future of the European social model*, E.Elgar, Cheltenham, 2003

<sup>27</sup> Vaughan-Whitehead D., *L'Europe à 25. Un défi social*, La Documentation française, 2005

marché unique rend possible. Sur ce point, il est ardu de démêler ce qui relève du mythe ou de la réalité. Cela tient peut-être à l'inexistence, tant au niveau national que communautaire, de définition du dumping social<sup>28</sup>. Mais il est aussi parfois difficile de distinguer si la concurrence déloyale résulte d'une stratégie délibérée de fraude de la part d'une entreprise (mise en place de conditions de travail irrespectueuses des normes nationales ou internationales en vigueur) ou simplement d'une utilisation légale des failles d'un système intrinsèquement non-harmonisé (du fait du maintien par certains gouvernements nationaux de leur législation sociale nationale au niveau le plus bas)<sup>29</sup>. Ces craintes liées au dumping social sont par ailleurs à rapprocher de deux autres types de situations, concernant davantage les migrants que les entreprises, mais comportant tout autant de risque pour les systèmes nationaux de protection sociale des pays d'accueil. Il s'agit du tourisme social (lorsque les citoyens, notamment les retraités, des Etats membres les moins généreux migrent vers les autres pays afin d'obtenir les meilleurs avantages sociaux tout en contribuant le moins possible) et des raids sociaux (lorsque des travailleurs étrangers et leurs familles utilisent l'emploi comme un ticket d'entrée à l'ensemble du système national de protection sociale)<sup>30</sup>. Le premier risque peut conduire à une détérioration au niveau national des avantages sociaux à destination des groupes pour lesquels ils ont été conçus ainsi qu'à une détérioration des bases financières des systèmes nationaux les plus attractifs ; le second révèle plutôt la fragilité des systèmes nationaux menacés d'explosion si cette pratique devient systématique. En effet, on ne peut exclure que certains individus soient tentés de faire leur « shopping » afin de profiter de la meilleure combinaison entre avantages sociaux, salaires et fiscalité.

Pour faire face à ces différents défis, il convient de faire la part entre ce qui relève de la pratique et de l'exagération, tout en maintenant une exigence forte, du niveau de celles qui ont prévalu lors des négociations d'adhésion, sur ce que constitue l'Europe sociale, notamment en termes de garantie des droits. Mais les nouveaux Etats membres ne partagent pas, ou pas encore, la conviction des Quinze selon laquelle la recherche de la convergence économique seule ne suffira pas et devra s'accompagner d'une convergence progressive dans le domaine social.

---

<sup>28</sup> D. Vaughan-Whitehead rappelle ainsi que le terme a été emprunté à la science économique et adapté, difficilement, au domaine social, d'où ce manque de précision. Il propose donc la définition suivante : « toute pratique poursuivie par l'entreprise afin de gagner un avantage comparatif, notamment en termes de compétitivité, qui viole ou contourne délibérément la législation sociale ou bien encore qui tire avantage de différences de pratique ou de législation dans le domaine social, l'Etat pouvant aussi jouer un rôle déterminant dans ce processus » (Vaughan-Whitehead D., *L'Europe à 25. Un défi social*, La Documentation française, 2005, p.29.)

<sup>29</sup> Vaughan-Whitehead D., *L'Europe à 25. Un défi social*, La Documentation française, 2005

<sup>30</sup> Kvist J., Does the EU enlargement start a race to the bottom ? Strategic interaction among EU member states in social policy, in *Journal of European Social Policy*, 2004



## LA CONFRONTATION IDEOLOGIQUE

Au-delà des défis posés par la taille croissante de l'Union et par l'élargissement, existent aujourd'hui des tensions idéologiques majeures qui soulignent les difficultés d'adaptation du modèle social actuel.

La première que l'on peut évoquer vient de l'opposition récurrente de deux écoles de pensée dans leur vision des relations entre le social et l'économique, et qui s'est accentuée particulièrement depuis le début des années 1990. La première école considère que le social découle de l'économique et que l'existence de trop grandes rigidités peut nuire à la croissance dans un contexte de relative stagnation économique ; la seconde école postule une certaine autonomie du social par rapport à la sphère économique et se focalise donc sur la préservation des droits dans un contexte d'insécurité sociale. Cette confrontation idéologique a pu être dépassée à la fin des années 80, sous l'impulsion de Jacques Delors<sup>31</sup> en raison d'une conjoncture économique favorable, une synergie s'étant alors établie entre une concurrence économique accrue et une amélioration du bien-être social. La période actuelle de relative stagnation, pour la plupart des anciens Etats membres, mène plutôt à un durcissement de cette opposition, illustrée par la prolifération de discours caricaturaux sur les différents modèles en présence (Annexe 3).

L'Europe sociale doit également composer avec le changement de l'équilibre des « forces » en présence, le modèle continental bismarckien apparaissant aujourd'hui en panne tandis que se transforment deux des grands modèles politiques européens, les modèles social-démocrate et libéral<sup>32</sup>. Les réformes réalisées y sont conçues à l'aune du « make work pay » et de la responsabilité individuelle. Ainsi, se construit progressivement un modèle de protection sociale de type « gagnant-gagnant », incitant à la recherche d'un travail considéré comme preuve de la volonté de participation à la société<sup>33</sup>. Si ce modèle présente des points positifs dans un contexte où le volume de main d'œuvre n'apparaît pas assez élevé, le jusqu'au-boutisme de son application peut cependant se révéler dangereux. En effet, s'il est bon d'insister sur une certaine forme de responsabilisation, il peut être contre-productif d'attiser des fortes tensions déjà présentes et liées en particulier à un choc de valeurs.

---

<sup>31</sup> Didry C et Mias A., Le moment Delors, Les syndicats au cœur de l'Europe sociale, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005

<sup>32</sup> Ces transformations posent par ailleurs en filigrane la question du leadership politique en Europe, sur lequel la France ressent un profond malaise. Si elle mène ou amorce des réformes, il n'en reste pas moins qu'elle a développé un modèle dont la complexité, notamment par sa "mutualisation", semble freiner les possibilités d'adaptation d'envergure. Voir Guillén A., Palier B., Does Europe matter? Accession and social policy developments in recent and new member states, in EU Enlargement, Europeanization and social policy, Journal of European Social Policy, Vol.14, N°3, Août 2004.

<sup>33</sup> Barbier J.-C., Welfare to work policies in Europe, the current challenges of activation policies, Centre d'Etudes de l'Emploi, Document de travail, Novembre 2001 <http://www.cee-recherche.fr/uk/publicationspdf/01doc11.pdf#search='jeanclaude%20barbier%20make%20work%20pay>

## UN DECALAGE SOCIÉTAL

A ces tensions idéologiques s'ajoutent des tensions d'ordre sociétal qui conduisent à un malaise général et participent à la crise que connaît le modèle social européen.

Elles s'illustrent dans l'existence de nouvelles demandes sociales mal prises en compte par les systèmes nationaux ou européen de solidarité, ainsi qu'ont pu le révéler les débats référendaires sur le projet de Traité constitutionnel qui se sont soldés par un rejet. Elles sont liées à l'apparition de nouveaux risques sociaux associés au passage vers la société post-industrielle (obsolescence rapide des qualifications, faible couverture sociale du fait de la précarité de l'emploi, discontinuité des carrières professionnelles, externalisation des services à faible valeur ajoutée, délocalisations des activités industrielles ...), à l'évolution des comportements (vieillesse démographique, familles mono-parentales, travail des femmes, difficile conciliation entre vies professionnelle et familiale, demande de sécurité tous azimuts ...) et des modes de vie (urbanisation, mobilité géographique, affaiblissement des solidarités de proximité et dépendance plus grande des personnes fragilisées à l'égard des services publics, ...).

Dans un premier temps, ces besoins ont été gérés de manière différente selon les pays, conduisant à une nette « bifurcation » par rapport à l'homogénéité constatée entre les Etats Providence industriels des Trente Glorieuses<sup>34</sup>. Toutefois, aujourd'hui, les réponses n'apparaissent pas satisfaisantes, ni suffisantes, car les problèmes dépassent souvent le strict cadre d'intervention nationale. Ainsi en est-il de la gestion des conséquences sociales de la globalisation ou de l'adaptation des systèmes de retraite et de protection sociale à l'accroissement de la mobilité des Européens et de la flexibilité du marché du travail. Mais, pour l'instant, le recours à l'Europe relève davantage de l'incantation que de la construction d'une véritable solution collective et coordonnée. En effet, celle-ci se heurte fréquemment, une fois dépassé l'obstacle de la subsidiarité, à des revendications essentiellement tournées vers le développement de droits individuels, pouvant aller jusqu'à nier l'action solidaire ou au moins la reléguer au second rang, comme on l'a évoqué plus haut.

Face à ces bouleversements de fond, se sont développées des réflexions théoriques et philosophiques qui servent aujourd'hui de références mondiales dans l'organisation des systèmes sociaux, quant à la manière de considérer les individus<sup>35</sup>. La première se retrouve dans la pensée de John Rawls, qui estime qu'il faut doter équitablement les individus de « biens premiers sociaux »<sup>36</sup>, intégrant des droits et des libertés, tandis que la seconde, développée par Amartya Sen<sup>37</sup>, souligne l'importance de mettre l'accent sur les « capacités »

---

<sup>34</sup> Voir sur ce point les travaux en cours de Guiliano Bonoli.

<sup>35</sup> Salais R., A la recherche des fondements conventionnels des institutions, in R.Salais, E.Chatel, D.Rivaud-Danset (dir.) in Institutions et conventions, Ed. de l'EHESS.

<sup>36</sup> Voir pour l'introduction de ce concept : Rawls J., Théorie de la Justice, Paris, Seuil, 1987. Pour la catégorisation des biens premiers, voir : Rawls J., Justice et Démocratie, Paris, Seuil, 1993

<sup>37</sup> Sen A., Inequality reexamined, Oxford University Press, 1992

qu'ont les individus à mobiliser ces biens<sup>38</sup>. Leur confrontation donne naissance à un nouveau clivage décrit par Jean-Baptiste de Foucauld, avec d'un côté « *une conception relativement individualiste, consistant à donner à l'individu les moyens de son autonomie, en lui faisant confiance ensuite pour développer la société de manière créative et solidaire, et en le libérant au maximum des contraintes existantes l'accent étant mis plus sur les moyens que sur les résultats, dans une vision relativement optimiste* » et de l'autre côté, « *une conception plus solidariste, fondée sur la nécessité de reconstituer un lien social en crise, de lutter contre l'exclusion et de renouveler la conception du plein emploi, de préserver le lien naturel menacé en mobilisant la société autour de nouveaux enjeux, en faisant alors appel non seulement aux institutions et à la redistribution, mais à de nouvelles capacités d'engagement et de transformation personnelle* »<sup>39</sup>.

A ce jour, aucune de ces réponses théoriques n'a fait l'objet d'une mise en œuvre délibérée<sup>40</sup>, au mieux de quelques « bricolages ». Loin de les disqualifier, on peut supposer que cette situation vient du fait que la déclinaison concrète et complète de ces deux thèses philosophiques obligerait à réviser les conceptions dominantes de l'action publique : « *une politique se référant à la réalisation des droits fondamentaux [devrait] s'accomplir au sein d'un débat public permanent pour se développer, [...] celui-ci [étant] le seul à même de l'éclairer* »<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> On trouvera une analyse intéressante de ces deux conceptions à la lecture de : Maric M., Egalité et équité : enjeux de la liberté. Amartya Sen face à John Rawls et à l'économie normative, in *Revue Française d'Economie*, vol.XI, n°3, 1996, pp.95-125.

<http://matisse.univ-paris1.fr/doc2/maric96.pdf#search='biens%20premiers%20sociaux%20john%20rawls'>

<sup>39</sup> Jean-Baptiste de Foucauld, Introduction à la session « Quelles visions de l'Homme, quelle anthropologie pour un socialisme démocratique ? », Université d'été Interclubs, septembre 2004 (cité dans les travaux du groupe « Démocratie et Humanisme » de Convictions, 27 juin 2005, [http://www.convictions.org/activites/documents/A98\\_Texte\\_Democratie-et-Humanisme\\_27-06-2005.pdf](http://www.convictions.org/activites/documents/A98_Texte_Democratie-et-Humanisme_27-06-2005.pdf))

<sup>40</sup> Frank Vandenbroucke a toutefois tenté d'appliquer en Belgique la conception de John Rawls, en cherchant à avoir une approche plutôt large dans sa mise en œuvre de politiques dites « actives », incitant les individus à participer non au seul marché du travail, mais à tout ce qui peut être socialement et même individuellement utile, et évitant par ailleurs tout discours sur le workfare.

<sup>41</sup> Salais R. , L'approche par les capacités et le projet européen, Dossier "Autour de Sen", in *Revue Economie politique*, à paraître

## IV- REBATIR UN CONTRAT SOCIAL EUROPEEN

### CONSOLIDER LA DIMENSION SOCIALE DE L'UE, TANT QU'IL EN EST ENCORE TEMPS : 4 SCENARIOS POSSIBLES

L'Europe sociale de 2005 n'a plus grand chose de commun avec celle de 1985 – avant la relance du marché unique –, et encore moins avec celle de 1958. Dans un contexte fortement marqué par le chômage et la crainte de subir les effets pervers de la mondialisation, dans une société qui s'est transformée en profondeur depuis l'instauration des modèles d'Etat-Providence au lendemain de la Seconde guerre mondiale, les menaces qui pèsent sur elle ne doivent pas être sous-estimées, ni surestimées. Sans noircir le tableau, il convient d'analyser les risques encourus à moyen terme afin de prendre les devants, si nécessaire et tant qu'il en est encore temps.

Très schématiquement et en forçant un peu le trait sur certains aspects, quatre scénarios d'évolution paraissent possibles à court ou moyen terme :

- Le premier d'entre eux, en même temps le plus probable, est le « scénario du Laisser-faire ». Il consisterait en un grignotage lent, mais inéluctable, de l'acquis communautaire, soit par la Cour de Justice européenne à l'occasion de ses jugements, comme on l'a vu faire par le passé avec les services d'intérêt général, soit par le Conseil lors des révisions des directives. L'agenda social offre en effet régulièrement de nouveaux rendez-vous pour la mise à jour des textes, qui peuvent tout aussi bien se solder par des avancées que par des reculs en matière d'acquis social au plan européen. L'inconvénient d'un tel processus est qu'il laisse au hasard des marchandages et des circonstances les domaines touchés, sans aucune cohérence d'ensemble et, par effet de contagion, fragilise l'édifice au détriment de tous.
- Le deuxième, que l'on peut dénommer « scénario du Grand soir », mènerait à un nouveau grand projet social ambitieux. Bien qu'il ait souvent été évoqué par les tenants français du « non » au référendum sur le projet de Traité constitutionnel, un tel projet paraît assez peu réalisable dans le contexte européen actuel. Les conditions sociales, économiques et politiques permettant une telle réforme n'existent tout simplement pas aujourd'hui, comme l'ont vite montré les réactions d'incompréhension ou de désapprobation au « non » français, dans les autres Etats membres. De manière structurelle, le rapport de forces entre les syndicats et les employeurs n'est guère favorable aux premiers. De plus, renouvelés récemment, le Parlement européen et la Commission ont une sensibilité plutôt de droite. Par ailleurs, le retour à l'Etat providence des années 60 ne constitue plus un projet, pour certains Etats membres.
- Le troisième scénario, équivalant à une « Stratégie concertée de désarmement social », viserait à satisfaire les revendications des souverainistes. Faisant suite à un vaste exercice de redistribution des compétences sociales entre le niveau national et le niveau européen, il conduirait à redonner à chaque Etat membre une presque totale

autonomie en la matière. Ce scénario, ou certaines de ses variantes, a quelques chances de voir le jour sous la pression politique accrue de certains pays et du monde économique<sup>42</sup>. Il serait toutefois juridiquement très complexe à conduire et économiquement suicidaire pour le continent. En effet, la renationalisation ne constitue pas une option durable car, en créant des frictions interstitielles pour les travailleurs et les étudiants, elle est source de déclin économique et social pour toute l'Europe.

- Enfin, le dernier scénario est celui du « Nouveau contrat social européen ». Il viserait à renouveler la dimension sociale de la construction européenne dans le sens d'une meilleure adéquation avec les besoins des populations et leurs aspirations, en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle. Partant d'une réflexion préalable commune sur les apports de l'Europe sociale et en tenant compte du contexte institutionnel, politique et économique actuel, il s'agirait de déboucher sur un nouveau compromis à 27. Des quatre scénarios, c'est celui qui est le plus à même de réconcilier les deux écoles qui s'opposent aujourd'hui sur la relation entre le social et l'économique, et de recréer les conditions d'un développement harmonieux du modèle européen. Un tel scénario paraît possible mais il suppose de la méthode et de l'audace.

#### **TIRER PARTIE D'UNE COURTE « FENÊTRE D'OPPORTUNITÉ » POUR REUSSIR L'ÉLARGISSEMENT**

Face à ces quatre scénarios, le moment du choix est arrivé. Si les débats sur la ratification du projet de Traité constitutionnel ont éclairé brutalement cette question au point de renforcer le sentiment qu'il y a urgence à agir, la « fenêtre d'opportunité » s'est ouverte avec l'entrée des dix nouveaux Etats membres, il y a déjà plus d'un an. Elle risque de se refermer au fil des mois, soit par absence de décision, ce qui nous fera basculer dans le scénario du « Laisser faire », soit au terme d'un conflit intergouvernemental ou interinstitutionnel aboutissant au scénario de la « Stratégie concertée de désarmement social ».

L'exercice de refondation de l'Europe sociale doit prendre appui sur la déstabilisation créée par l'élargissement et la considérer comme une chance. En effet, l'élévation du niveau de bien-être social dans les pays adhérents représente en soi un objectif suffisamment attractif pour ne pas être disqualifié ou relégué au second rang. Les populations des anciens et des nouveaux Etats membres partagent sur ce point les mêmes attentes en direction de l'UE<sup>43</sup>. De plus, au terme d'une transition accélérée vers l'économie de marché, les nouveaux Etats membres se trouvent encore dans une « instabilité positive » à l'égard des questions sociales. Cela s'explique car le temps des sociétés est bien plus long que celui de l'économie ; l'héritage du

---

<sup>42</sup> Estimant qu'il ne faut pas essayer d'unifier les systèmes sociaux nationaux, le Commissaire Günter Verheugen considère même que le modèle social européen n'existe pas, dans une interview au Monde du 3 septembre 2005.

<sup>43</sup> Dans toutes les enquêtes de l'Eurobaromètre et pour tous les pays, l'emploi et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale arrivent régulièrement en tête des actions où l'UE doit intervenir en priorité. La demande est même croissante au fil des mois. ([http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63.4\\_en\\_first.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63.4_en_first.pdf))

passé ne se liquide pas en quelques années. De plus, leur diversité laisse présager que les pays d'Europe centrale et orientale ne prendront pas tous la même voie et qu'ils peuvent changer leurs positionnements face aux différents modèles, voire les combiner. Il importe qu'ils sortent du statut de « nouvel adhérent » et que soit effacée l'impression, fréquente dans ces pays, que les sacrifices pour adopter l'acquis communautaire ont été consentis sans obtenir de vraies contreparties. L'Europe sociale ne pourra progresser qu'en s'appuyant sur leur envie de rattraper les autres et, symétriquement, sur une acceptation de leur différence par les Quinze. De ce côté-ci, il faut en finir avec le malentendu qui entretient l'idée que le dernier élargissement est une source de problèmes et non un accomplissement pour l'Europe. Réussir l'élargissement doit être compris comme « notre » horizon commun.

Pour ce faire, il n'est pas inutile de faire un inventaire des instruments dont dispose l'Union européenne et qui sont encore sous-employés ou insuffisamment valorisés. Tout d'abord, ce sont les fonds structurels, dont la contribution au développement économique des régions les plus en retard est largement reconnue. Dans les campagnes ou dans les villes, ils sont très appréciés par les populations et les élus, car ils ont conduit au lancement de nouveaux projets économiques et à la revitalisation des zones en crise. Par contre, dans le domaine social, peut-être du fait de la combinaison des fonds européens avec les financements nationaux, leur visibilité est moindre. Pourtant, en matière d'accès aux services de santé et d'éducation, ils ont permis de réaliser des progrès substantiels depuis le début des années 90, notamment dans les « pays de la cohésion » (Irlande, Grèce, Espagne, Portugal). Rien n'empêche que ces instruments d'une très grande souplesse, puisqu'ils sont utilisés dans le cadre de programmes de développement, déclinés au niveau régional et révisés au moins tous les 4 ans, soient davantage orientés vers la satisfaction des nouveaux besoins sociaux. En outre, les méthodes de gestion publique, associées à la politique de cohésion européenne, ont permis aux pays les plus en retard de moderniser leur offre de services et de protection à la population. La capacité de ces outils à lier harmonieusement progrès social et économique reste remarquable et mérite d'être mieux connue.

Les recommandations de la Commission constituent un autre vecteur de cohésion européenne, trop souvent négligé. En effet, au-delà des directives, des règlements et de la jurisprudence, des normes souples sont édictées par la Commission à travers ses recommandations ou ses communications, qui n'ont pas de valeur contraignante. Pour autant, principalement sur des sujets nouveaux, elles servent de référence commune aux gouvernements nationaux ainsi qu'aux acteurs économiques et sociaux. En effet, elles donnent souvent lieu à des débats et parfois à des échanges d'expériences, qui sont susceptibles de faire progresser ensemble la compréhension d'un problème et l'élaboration d'une solution, même si le niveau de compétence est national, voire infranational. L'expérience passée a montré que pour les nouveaux adhérents ces textes avaient une influence non négligeable sur des décisions politiques internes.

Le dialogue social européen présente aussi des perspectives de développement à ne pas négliger, pour peu qu'on sorte des rencontres formelles trop générales et qu'on promeuve davantage ses dimensions sectorielle ou transnationale. A travers cette double entrée, il peut toucher des enjeux plus concrets et souvent d'une brûlante actualité (restructurations industrielles, précarité des emplois ...). Il faudrait toutefois assortir ses productions d'une portée normative. Assurément, alors qu'il existe une forte attente de renouvellement des modes de gouvernance européenne et d'implication accrue de la société civile, l'outil du dialogue social mérite d'être pleinement utilisé.

Plus généralement, l'Union a tout intérêt à développer davantage des méthodes de coordination souple, sans tomber dans le piège d'une bureaucratisation outrancière, à travers l'encouragement à certaines expérimentations pour traiter certains problèmes nouveaux (minorités ethniques, exclusion sociale, immigration, mutations industrielles ...). Toutefois, lorsque ceux-ci se révèlent inopérants ou incapables d'atteindre les objectifs fixés, il peut s'avérer souhaitable de revenir à des procédures plus contraignantes et aux méthodes législatives traditionnelles. Ainsi y a-t-il matière à renouveler les modalités de l'intervention européenne en exploitant mieux le potentiel des instruments existants et en les adaptant, pour construire des réponses satisfaisantes aux nouveaux risques sociaux (Annexe 2).

Enfin, si la contestation du modèle social européen et du bien-fondé d'une intervention européenne semble progresser depuis quelques années, l'attachement à la dimension sociale de l'Union reste encore forte dans certains Etats membres, tels que l'Allemagne, le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal, la France, la Belgique ou bien encore les pays nordiques. Ces pays sont prêts à la défendre par fidélité à l'idée que la démocratie est venue par le social. Il faut aussi avoir à l'esprit que les populations des nouveaux Etats membres comptent davantage sur l'UE que sur le niveau national pour améliorer leur situation économique et sociale<sup>44</sup>. Mais là encore, le rapport de forces est susceptible d'évoluer rapidement et de se dégrader.

Dans ce contexte, il paraît bon de saisir « l'offre » de la Présidence britannique d'ouvrir un grand débat à l'automne, dans le cadre d'un Conseil européen informel, afin de reconstruire un modèle social européen fort,<sup>45</sup> adapté au monde d'aujourd'hui<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Interrogées sur les différents volets de la Stratégie de Lisbonne et sur le niveau qui leur paraît le plus approprié pour progresser, les populations des nouveaux Etats membres se singularisent par rapport à celles des anciens Etats membres par une plus grande confiance dans le niveau européen que dans le niveau national, ([http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_215\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_215_en.pdf))

<sup>45</sup> Blunkett D., Discours à la réunion des ministres de l'emploi et de la politique sociale à Belfast, 7 et 8 juillet 2005

<sup>46</sup> Blair T., Britain's leader capitalises on knack for turning crisis into an opportunity, Interview, Financial Times, 7 juin 2005

## ELABORER UN AGENDA POUR UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL EUROPEEN

Cette tâche est loin d'être une sinécure. Elle doit éviter, d'une part, le piège de l'enlisement dû aux forces d'inertie de la « machinerie » européenne, alimenté par l'opposition de ceux qui comprennent mal l'urgence du changement et préfèrent dès lors s'en tenir à une position conservatrice de court terme et, d'autre part, le risque d'explosion, provoquée par les surenchères de ceux qui entendent profiter de la moindre ouverture du débat pour déconstruire l'acquis social au nom de son obsolescence, tout en s'employant à empêcher toute nouvelle coordination. Il convient donc de procéder avec méthode pour sortir d'une confrontation statique entre anciens et nouveaux membres, pays du Nord et du Sud, libéraux et sociaux-démocrates, pour construire des alliances dynamiques.

Deux voies, non exclusives l'une de l'autre, paraissent envisageables en l'état actuel des choses.

La première fait suite au constat de crise dans laquelle se trouve l'Europe sociale. Or, ce n'est pas par un raisonnement en termes de « coûts de la non-Europe », comme on l'a fait pour l'achèvement du Marché unique, que l'on convaincra tous les Etats membres de s'engager davantage en matière sociale. Le caractère protéiforme de l'intervention européenne, la multiplicité des acteurs et le caractère identitaire du consensus sur lequel repose cette construction disqualifient l'approche par strates utilisée dans le domaine économique. Pour sortir du blocage, il faut remettre à jour les fondements de l'Europe sociale actuelle et vérifier ce que les uns et les autres considèrent comme les bases minimales d'une vie commune en société, à 27. Pour certains nouveaux Etats membres, cela suppose de bien comprendre que l'adhésion au modèle social européen ne consiste pas seulement à appliquer l'acquis communautaire, mais à revisiter une nouvelle fois, après leur transition, la relation entre progrès économique et progrès social. Pour quelques anciens Etats membres, cette refondation passera par une révision critique de ce qui maintient leur cohésion et sur les évolutions de leur corps social. Un tel examen de conscience partagé est la condition *sine qua non* pour redéfinir l'*affectio societatis* qui lie les Etats membres et redonner un élan à l'Europe sociale à 27.

La seconde piste, de nature plus opérationnelle, consiste à recourir à la méthode des « paquets » utilisés naguère lors des élargissements de 1986 et de 1995 : les efforts demandés aux pays les moins riches en matière de législation du travail et de fiscalité pouvant être monnayés par une solidarité générale accrue ou, pour les huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale, par la perspective d'un accès facilité de leurs travailleurs aux marchés du travail de leurs voisins. Egalement, la priorité donnée au plein-emploi pourrait être compensée par une couverture minimale sociale contre les aléas du chômage ; une réponse coordonnée aux délocalisations pouvant être contrebalancée par un soutien accru aux investissements de recherche et de développement, ou par un abandon pur et simple des aides d'Etat dans les pays les plus riches ...

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de la tâche à réaliser et le temps nécessaire à l'élaboration d'un bon compromis, qui prendrait la forme d'un « nouveau contrat social européen ». C'est pourquoi, plutôt que de vouloir d'entrée de jeu fixer les termes de ce



compromis final, il convient d'élaborer l'agenda de discussion, véritable « menu » de thématiques où chaque Etat membre exprimera son intérêt pour une intervention européenne et qui servira ensuite de point de départ à une négociation pour une rénovation des composantes de l'Europe sociale. Dans le cadre institutionnel actuel européen, cette méthode ne constitue pas un détour inutile mais un préalable nécessaire ; elle a déjà été éprouvée avec succès par la Commission Delors à la fin des années 1980 avec la Charte des droits sociaux fondamentaux et le programme d'action sociale. L'avantage d'une telle démarche est qu'elle permet aussi de sortir de l'impasse du « test de subsidiarité » dans laquelle toute discussion à 27 en matière sociale tomberait inévitablement. Elle pourrait démarrer par une courte phase préliminaire de clarification des termes pour chaque pays et chaque type de partenaires.

Pour aller un peu plus loin, sans toutefois en verrouiller le contenu, il est possible de réfléchir à la composition de ce menu. Il pourrait comprendre quatre types d'éléments : les différents « blocs » de l'acquis communautaire, les domaines correspondant à de nouveaux besoins sociaux, les instruments européens utilisés et à moderniser, ainsi que les acteurs, anciens et nouveaux, à mobiliser.

Pour ce qui est de l'acquis communautaire, on peut schématiquement énumérer les grands blocs relatifs à :

- la mobilité des travailleurs (retraites, portabilité des droits, détachement des travailleurs,...)
- la santé et la sécurité sur le lieu de travail (durée du travail, contrats atypiques, protection contre les accidents...)
- les droits des travailleurs (représentation syndicale, information-consultation ...)
- la non-discrimination (égalité homme -femme, handicap, nationalité et race ...).

Au regard des nouveaux thèmes pour lesquels s'exprime le besoin d'Europe, les objectifs et les droits fondamentaux développés dans les parties I et II du projet de Traité constitutionnel peuvent servir de base utile pour en dresser la liste. On peut identifier six groupes :

- la globalisation (anticipation des mutations, gestion des restructurations, minima sociaux, lutte contre le dumping social et les pratiques déloyales ...)
- l'inclusion sociale (lutte contre la pauvreté, éducation primaire et lutte contre l'illettrisme, qualité des emplois, revenus de subsistance et couverture sociale ...)
- les transformations de la structure familiale et des modes de vie (familles monoparentales, pauvreté des enfants, égalité entre homme et femme hors travail, services sociaux ...)
- le vieillissement démographique (systèmes de protection sociale, services sociaux, hausse du taux d'activité tout au long de la vie, ...)

- les services d'intérêt général (protection de la loi du marché là où elle est inopérante, cohésion territoriale, garantie d'accès pour tous aux services d'éducation et de santé, ...)
- les migrations (accompagnement, insertion, quotas, ...)

L'examen critique des instruments, en vue de leur éventuelle modernisation, devrait porter sur :

- le dialogue social européen,
- les outils juridiques contraignants (directives, règlements)
- les outils juridiques non contraignants (recommandations, communications)
- la méthode ouverte de coordination
- les fonds structurels

La mobilisation de nouveaux acteurs pourrait concerner :

- les ONG,
- les collectivités locales, notamment les régions.

Ainsi disposera-t-on d'un menu de discussion suffisamment vaste pour essayer de recomposer un agenda social susceptible de recueillir un consensus entre les différents gouvernements nationaux, adapté aux contraintes économiques et aux attentes sociales actuelles.

## Conclusion :

Tenir pour non négligeable l'acquis communautaire et reconnaître les progrès réalisés au fur et à mesure de l'adhésion des nouveaux membres ne signifie pas pour autant s'accommoder du piétinement actuel de l'Europe sociale et des tiraillements qu'a engendrés le dernier élargissement. Inversement, il paraît dangereux de faire une trop grande confiance à la capacité de résistance de l'acquis communautaire, en négligeant les dynamiques à l'œuvre qui, soit s'y attaquent de front au nom d'une idéologie d'essence néo-libérale, soit en sapent furtivement les fondements du fait des changements sociétaux.

Le temps est donc venu d'engager un exercice collectif de remise à plat, qui permettra de donner des bases solides - parce que communément partagées et en phase avec les besoins sociaux contemporains - de l'Europe sociale à 27. La méthode consistant à définir un agenda de discussion, vaste « menu » de thématiques, où chaque Etat membre peut exprimer son intérêt pour une intervention européenne et qui sert ensuite de point de départ à une négociation paraît convenir le mieux. Elle permet de traiter aussi bien des différents « blocs » de l'acquis communautaire, des domaines correspondant aux nouveaux besoins sociaux, que des instruments européens et des acteurs à mobiliser.

Le pari, consistant à mettre en jeu l'acquis social actuel pour le consolider, le rénover et peut-être l'étendre à de nouveaux domaines, peut sembler risqué. L'analyse des forces en présence montre toutefois qu'il existe une « fenêtre d'opportunité » à saisir et un potentiel intéressant au sein des Etats membres, pour réveiller une dynamique à partir d'une réflexion menée graduellement et sans précipitation, mais avec le désir d'aboutir. De plus, au plan interne, la rénovation de la dimension sociale de la construction européenne représente bien plus que la réforme d'une politique européenne ; elle conditionne l'harmonie et la prospérité d'une Europe à 27.

## Bibliographie

Arnaud J-L., *L'Europe sociale, historique et état des lieux*, Etude n°3, Notre Europe <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Etud3-fr.pdf>

Barbier J-C, *Welfare to work policies in Europe, the current challenges of activation policies*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Document de travail, Novembre 2001 <http://www.cee-recherche.fr/uk/publicationspdf/01doc11.pdf#search='jeanclaude%20barbier%20make%20work%20pay'>

Blair T., Britain's leader capitalises on knack for turning crisis into an opportunity, Interview, Financial Times, 7 juin 2005

Blunkett D., Discours à la réunion des ministres de l'emploi et de la politique sociale, Belfast, 7 et 8 juillet 2005

Bouckaert G., Pollitt Ch., *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, 1999

Brechon P. et Tchernia J-F., Enquête sur les valeurs des Européens, Futuribles n°277, juillet-août 2002

Collignon St., Dehousse R., Gabolde J., Jouen M., Pochet Ph., Salais R., Sprenger R-U., Zsolt de Sousa H., *La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace*, Policy paper n°12, Notre Europe, 2005. <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Policypaper12-fr.pdf>

Commissariat Général du Plan, *Emploi, négociations collectives, protection sociale, vers quelle Europe sociale*, Rapport du groupe "Europe sociale" présidé par Joël Maurice, 2000

Commission européenne, Livre vert sur la politique sociale européenne, COM(93)551 final, 1993

Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, 2004

Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, Conclusions de la Présidence (2002) [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf)

Foucauld J-B., Introduction à la session «*Quelles visions de l'Homme, quelle anthropologie pour un socialisme démocratique?*», Université d'été Interclubs, septembre 2004 [http://www.convictions.org/activites/documents/A98\\_Texte\\_Democratie-et-Humanisme\\_27-06-2005.pdf](http://www.convictions.org/activites/documents/A98_Texte_Democratie-et-Humanisme_27-06-2005.pdf)

Didry C., 'Europe tested through its products: the Renault-Vilvoorde affair and its implication for industrial and employment policies', in Salais R. et Villeneuve R.(dir.), *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge University Press, 2005

Didry C et Mias A., *Le moment Delors, Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990

Eurobaromètre n° 63, 2005  
([http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63.4\\_en\\_first.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63.4_en_first.pdf))

Eurobaromètre n° 215, 2004  
([http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_215\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_215_en.pdf))

Gautié J., « Marché du travail et protection sociale : quelle voie pour l'après-fordisme ? », in *Esprit*, Novembre 2003, pp. 78-115  
[http://www.cee-recherche.fr/fr/fiches\\_chercheurs/texte\\_pdf/gautie/ESP\\_troisieme\\_voie.pdf](http://www.cee-recherche.fr/fr/fiches_chercheurs/texte_pdf/gautie/ESP_troisieme_voie.pdf)

Guillén A., Palier B., Does Europe matter ? Accession and social policy developments in recent and new member states, in *EU Enlargement, Europeanization and social policy*, Journal of European Social Policy, Vol.14, N°3, Août 2004.

Journal of European social policy, *EU enlargement, Europeanization and social policy*, Volume 14, N°3, Août 2004.

Kvist J., Does the EU enlargement start a race to the bottom ? Strategic interaction among EU member states in social policy, in *Journal of European Social Policy*, 2004

Le Boucher E. La France et l'Europe sociale : Vingt-cinq ans de malentendus, *Le Monde*, 24 avril 2005

Maric M., *Egalité et équité : enjeux de la liberté. Amartya Sen face à John Rawls et à l'économie normative*, in *Revue Française d'Economie*, vol.XI, n°3, 1996, pp.95-125.  
<http://matisse.univ-paris1.fr/doc2/maric96.pdf#search='biens%20premiers%20sociaux%20john%20rawls'>

OCDE, Base de données des dépenses sociales (SOCX) 2004

Padoa-Schioppa R., *Efficiency stability and equity – A strategy for the evolution of the economic system of the European Community*, Oxford University Press, 1987.

Palier B., 'Does Europe matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne', in *Politique européenne*, 2000, pp.7-28

Pochet Ph., "Subsidiarité, Gouvernance et Politique sociale", *Revue belge de sécurité sociale*, N°1, mars 2001, pp.125-140 :  
<http://www.ose.be/files/rbss2001/RBSS101PPfr.pdf#search='philippe%20pochet%20politique%20sociale'>

Quintin O., et Favarel B., *L'Europe sociale, enjeux et réalités*, la Documentation française, Paris, 1999

Rawls J., *Théorie de la Justice*, Paris, Seuil, 1987

Rawls J., *Justice et Démocratie*, Paris, Seuil, 1993

Salais R., A la recherche des fondements conventionnels des institutions, in R.Salais, E.Chatel, D.Rivaud-Danset (dir.), *Institutions et conventions*, Ed. de l'EHESS.

Salais R. et Villeneuve R.(dir.), *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge University Press, 2005

Salais R. , L'approche par les capacités et le projet européen, Dossier "Autour de Sen", in *Revue Economie politique*, à paraître

Sen A., *Inequality reexamined*, Oxford University Press, 1992

Théret B.,, *Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale* », *L'Année de la Régulation*, Vol.1, 1997

Vaughan -Whitehead D., *L'Europe à 25. Un défi social*, La Documentation française, 2005

Vaughan-Whitehead D., *EU enlargement versus social Europe, the uncertain future of the European social model*, E.Elgar, Cheltenham, 2003

Vaughan-Whitehead D., *L'élargissement de l'Union européenne, Une fuite en avant?*, Policy Paper n°5, Notre Europe, septembre 2003 : <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Policypaper5.pdf>

Verheugen G., Conférence de presse « Mieux légiférer », 16 mars 2005

Verheugen G., Il n'existe pas de modèle social. Chaque pays a ses traditions, Interview, Le Monde, 3 septembre 2005

Vignon J., Les acquis de l'Europe sociale, Document de travail, mars 2005

Wincott D., Beyond social regulation ? New instruments and/or a new social agenda for social policy at Lisbon? in Public Administration Vol.81 Issue 3, 2003

# Annexe 1

## AUX SOURCES D'UN DROIT COMMUNAUTAIRE DU TRAVAIL : LE DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN

CLAUDE DIDRY ET ARNAUD MIAS

(IDHE - ENS DE CACHAN)

Le dialogue social européen est un mécanisme de délibération qui associe les partenaires sociaux aux initiatives de la Commission dans l'élaboration de propositions législatives au niveau de l'Union. Il n'est donc pas directement lié à une perspective de politique sociale visant à atténuer les effets des mutations économiques, mais au souci de développer au niveau de l'Union un socle de garanties nouvelles pour les droits des travailleurs et ceux des employeurs. Il contribue ainsi à définir une sorte de « condition européenne du travail » au sein de laquelle se trouve garantie la liberté du travailleur et donc sa « capacité »<sup>47</sup> à prendre part à la dynamique d'innovation essentielle pour garantir la croissance à venir de l'économie européenne. Il pourrait s'inscrire, à ce titre, dans une dynamique d'« européanisation » des sociétés nationales en vue de conforter l'émergence d'une société européenne, parallèlement aux efforts de l'Union dans le domaine de l'éducation, de la recherche, de la justice, de la sécurité etc. Aujourd'hui, il est relégué au second plan de l'activité communautaire, avec les avancées nouvelles de la stratégie européenne pour l'emploi et la mise en œuvre d'une méthode ouverte de coordination des politiques nationales dans ce domaine. En quoi la crise du dialogue social traduit-elle une crise plus profonde de l'ambition européenne ? Avant d'en arriver à une analyse de cette crise, nous voudrions revenir sur les mécanismes et les avancées de ce dialogue social européen. Nous envisagerons enfin les possibilités de relance de ce dialogue social.

### L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN

Le dialogue social européen désigne à la fois un terrain d'action de la Commission<sup>48</sup> et un dispositif associant les partenaires sociaux à la Commission dans l'élaboration d'« actions communautaires » (expression reprise de l'article 138 du Traité instituant la Communauté Européenne). Dans ce processus de délibération communautaire, les partenaires sociaux sont consultés d'abord sur l'opportunité d'une action communautaire et ensuite sur le contenu d'une telle action. Dans cette deuxième étape, ils transmettent à la Commission un avis ou, « le cas échéant, une recommandation ». Ils peuvent également faire part de leur volonté d'engager sur la question soumise une négociation en vue d'arriver à un accord, dans le sens de l'article 139, al. 1 : « Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords. »

Le dialogue social apparaît ainsi, dans les termes mêmes du Traité, comme un mécanisme allant au-delà de la négociation d'accords et intégrant une consultation des partenaires sociaux à la fois sur l'opportunité

---

<sup>47</sup>. Au sens de la « capability », concept développé par A. Sen et repris par R. Salais pour envisager les avancées sociales de la construction européenne. De Robert Salais, « Incorporating the capability approach into social and employment policies », in Robert Salais and Robert Villeneuve (ed.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2004.

<sup>48</sup>. « La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant au soutien équilibré des parties » (art. 138, al. 1).

et le contenu d'actions communautaires. Il prend le relais des « entretiens de Val Duchesse » qui, de 1985 à 1992, ont constitué un moment décisif pour rapprocher les partenaires sociaux<sup>49</sup>.

Depuis ses premiers fonctionnements, au lendemain de l'adoption du Traité de Maastricht, en 1992, le dialogue social a accompagné l'adoption d'un nombre important de directives. Au terme de leur consultation par la Commission, les avis des partenaires sociaux ont permis d'enrichir des directives telles que la directive sur les comités d'entreprise européens de 1994. Au terme de négociations, des accords ont constitué la base de directives garantissant leur transposition dans les législations nationales : par exemple, la directive congé parental de 1996 ou les directives travail à temps partiel de 1997 et CDD (contrat à durée déterminée) de 1999.

## LES AVANCEES DU DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN

Les premiers fonctionnements du dialogue social tel que l'organisent le protocole social annexé au Traité de Maastricht, puis les articles 138 et 139 du Traité instituant la Communauté, font apparaître une forme spécifique de dialogue qui ne se ramène pas à un échange entre partenaires égaux. La Commission a eu un rôle moteur au cours de la décennie précédente, en partant notamment du Programme d'action sociale de 1990. La CES (Confédération Européenne des Syndicats) a participé à cette activité de propositions et joue un rôle de soutien à l'égard des propositions de la Commission. L'organisation patronale, l'UNICE (Union .....), était tentée par le statu quo et le maintien d'une hétérogénéité entre les législations nationales dont les entreprises voulaient pouvoir jouer pour faire pression sur le coût du travail (dans le sens d'un « dumping social ») avec cependant, en son sein des forces soucieuses de consolider l'édifice européen par des bases sociales.

Le dialogue social a permis aux partenaires sociaux de faire la preuve de leur autonomie à l'égard de la Commission et des institutions politiques européennes, avec des accords dont la mise en œuvre est confiée aux partenaires sociaux nationaux (comme dans le cas du télétravail en 2002) et avec un programme autonome de travail arrêté par les partenaires sociaux en 2002. Ce qui lui donne tout son sens, cependant, c'est la finalité que constitue l'élaboration d'un droit du travail renforçant les droits des parties et notamment ceux des travailleurs. Les entretiens de Val Duchesse dans les années 1980 ont montré que la seule activité de réflexion sur la conjoncture économique était insuffisante pour maintenir l'intérêt des partenaires sociaux<sup>50</sup> et ont abouti au mécanisme de consultation intégré au Traité de Maastricht.

Les organisations syndicales européennes ont participé à des degrés divers à l'adoption de vingt directives entre 1993 et 2003, alors que les institutions communautaires en avaient adoptées quinze pendant les deux décennies précédentes<sup>51</sup>. Et ceci, dans un contexte de ralentissement général de l'activité législative des institutions. Le nombre d'initiatives nouvelles de la Commission, tous domaines confondus, est en chute libre dans cette période : 185 propositions en 1990, 51 en 1994, 16 en 1997<sup>52</sup>. Même si ces chiffres, extrêmement synthétiques, sont à manier avec prudence, ils donnent à voir un certain dynamisme de la

---

<sup>49</sup>. Sur le dialogue social dans l'histoire européenne et le rôle crucial de J. Delors dans la reconnaissance institutionnelle de ce dialogue social, voir Claude Didry et Arnaud Mias, *Le moment Delors, les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Bruxelles, Bern, New York, Berlin, PIE-Peter Lang, 2005.

<sup>50</sup>. Ce que relève le secrétaire général adjoint de la CES en 1988, Jean Lapeyre, en s'interrogeant alors sur les débouchés institutionnels des avis communs acquis depuis 1985 (cf. Didry et Mias, *Le moment Delors*).

<sup>51</sup>. Nombre de directives adoptées dans le domaine du droit du travail, hors santé/sécurité et hors problématique de la libre circulation (mécanisme de reconnaissance mutuelle pour les qualifications et les diplômes ; mesures pour assurer la liberté d'établissement et la libre prestation de services ; coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant des activités professionnelles spécifiques).

<sup>52</sup>. Source : *Rapport de la Commission sur le fonctionnement du traité de l'Union Européenne*, 1998, annexe 9, p. 87. Cité par : R. Dehousse (2002), « Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen », in P. Magnette (ed), *La constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles (Institut d'études européennes), pp. 159.



production de normes légales en droit du travail dans les années 1990, que la lecture habituelle du Protocole dissimule. Sur les dix-sept propositions d'instruments communautaires (règlements, directives ou décisions) envisagées dans le Programme, la quasi-totalité a été adoptée dans la forme proposée<sup>53</sup>. Les dix autres propositions concernant la santé et la sécurité sur le lieu de travail ont toutes fait l'objet d'une directive dans les années qui ont suivi. Ces chiffres remettent en cause une évaluation négative du Protocole : Maastricht a bien participé de l'orientation vers la construction conjointe d'une autorité publique européenne et d'un droit communautaire du travail.

Le dialogue social européen a contribué à soutenir l'action de la Commission pour arriver à une législation dont le centre de gravité est constitué, aujourd'hui, par la question de l'information et de la consultation des travailleurs. Aux directives sur le licenciement collectif (1975), le transfert d'entreprise (1977) et l'insolvabilité de l'employeur (1980), se sont en effet ajoutées la directive sur les comités d'entreprise européens en 1994<sup>54</sup> puis, en 2001, la directive sur l'information, la consultation et la participation des salariés de la société européenne, et, en 2002, la directive instituant un droit général des travailleurs à l'information – consultation dans les entreprises de plus de cinquante salariés.

À ces directives s'ajoute l'impressionnant ensemble de directives sur la santé et la sécurité, dont celles sur la sécurité et la santé au travail des travailleurs à durée déterminée ou ayant une relation de travail intérimaire (1991), sur la santé et la sécurité des femmes enceintes (1992) et sur la protection des jeunes au travail (1994)<sup>55</sup>. D'autres directives complètent le droit déjà conséquent de la libre circulation (deux sur le droit de séjour en 1990 et une sur la sauvegarde des droits à pension complémentaire en 1998). Dans le domaine de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, deux directives marquent tout de même la décennie : la directive sur les régimes professionnels de sécurité sociale en 1996 et celle sur la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe en 1997. En 2000, une directive crée un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, qui reprend et systématise les dispositions antérieures. Trois autres directives importantes complètent l'ensemble : une directive sur l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat de travail en 1991, une directive « concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail » en 1993, et en 1996 une directive concernant les détachements des travailleurs effectués dans le cadre d'une prestation de services.

Enfin, l'activité de négociation des partenaires sociaux a débouché sur des accords qui ont fourni la matière d'importantes directives. Ainsi, une directive de 1999 donne force légale à un accord entre les partenaires sociaux qui vise à encadrer le recours aux contrats à durée déterminée. L'accord part du constat que « les contrats à durée indéterminée sont et resteront la forme générale d'emploi entre employeurs et travailleurs ». Il pose le principe de non-discrimination entre travailleurs sous CDI (contrat à durée indéterminée) et sous CDD dans les entreprises. Il impose aux États une législation sur la justification du renouvellement des CDD et/ou sur le nombre maximal de CDD successifs. Cet accord est important pour établir un régime commun de contrat de travail, le CDI, et organiser l'utilisation du CDD. Il traduit, de manière sous-jacente, le souci d'organiser un *marché communautaire du travail* en sortant le droit du travail de ses particularismes nationaux.

---

<sup>53</sup>. Une seule proposition, la révision du règlement 1251/70 concernant le droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi n'a pas aboutie.

<sup>54</sup>. Sur les différentes formes prises par les comités et les forums d'entreprise européens, voir Élodie Béthoux, « Les comités d'entreprise européens en quête de légitimité », *Travail et emploi* n°98, p. 21-35.

<sup>55</sup>. Selon Jean Degimbe (*La politique sociale européenne, du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Institut syndical européen, 1999, pp. 258-259), quatorze autres directives santé/sécurité s'ajoutent à celles-ci entre l'adoption de la directive-cadre de 1989 et l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993.

L'activité législative des années 1990, qu'elle résulte d'une consultation ou d'une négociation, conduit donc aujourd'hui à un édifice légal qui esquisse ce que pourrait être un code communautaire du travail.

#### **LA CRISE DU DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN**

La crise du dialogue social tient tout d'abord à la faible visibilité de l'acquis communautaire, voire à l'assimilation de certains de ses éléments à des mesures remettant en cause les droits des travailleurs.

La faible visibilité de l'acquis communautaire en matière sociale vient du fait qu'il est constitué en grande partie de directives, sans effet horizontal entre les acteurs privés : ces directives doivent être transposées pour entrer en vigueur devant des législations organisées sur une base nationale. Elles disparaissent en quelque sorte derrière les lois nationales.

Au-delà de la question de la visibilité, certaines directives ouvrent la voie à une balkanisation des références juridiques, en encourageant le développement de formes de travail atypique, en dehors de tout garde-fou. La directive temps partiel de 1997 encourage cette forme de travail en faisant peu de cas du caractère subi d'un tel travail et de ses conséquences sur les revenus et les emplois du temps des travailleurs concernés. La directive sur le temps de travail de 1993, rediscutée de manière désastreuse pendant la campagne référendaire, limite la durée du travail à 48 heures hebdomadaires, mais avec une clause d' « opt out » qui laisse aux individus la possibilité de déroger à cette limite.

Cela explique la difficulté de saisir objectivement le poids de cet acquis communautaire, avec par exemple le faible intérêt suscité en France, en dehors de quelques actions au niveau de Comités d'entreprise européens tels que Renault à Vilvoorde<sup>56</sup> et Alstom face aux difficultés financières du groupe.

La crise du dialogue social européen tient également, au-delà de cette mauvaise perception de l'acquis communautaire, au souci croissant de promouvoir l'activité professionnelle des populations pour lutter contre le chômage et faire face aux transformations démographiques qui touchent l'Europe. Dans cette perspective, la stratégie européenne pour l'emploi s'est fondée sur la méthode ouverte de coordination pour mettre en compétition les politiques nationales en matière d'emploi. Elle traduit un repli cognitif sur des visions nationales du marché du travail, en abandonnant la vision globale du « grand marché intérieur » qui se trouvait au cœur des initiatives de Jacques Delors en tant que Président de la Commission. Elle traduit également l'idée que le marché du travail est exclusivement dépendant des dispositifs encadrant les rapports de travail, alors que la Stratégie de Lisbonne vise précisément à mettre la recherche et l'innovation au cœur de la croissance à venir de l'Union, remettant en cause de ce fait la recherche d'un avantage comparatif fondé sur la dégradation des conditions de travail.

#### **LA RELANCE DU DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN PASSE PAR UNE RELANCE DE L'AMBITION EUROPEENNE**

L'édifice européen est aujourd'hui menacé dans son existence même. Présenté comme un espace de concurrence et de lutte économique par des représentants européens éminents, la construction européenne tend à devenir une réalité éloignée voire hostile pour les citoyens ordinaires de l'Union.

La stratégie de Lisbonne visant à promouvoir une économie européenne fondée sur la connaissance pourrait être un levier important pour aller à l'encontre de cette vision négative de l'Europe, en encourageant la réalité européenne constituée par une population européenne cultivée, capable de manier les technologies les plus avancées pour développer les recherches et les innovations qui feront la

---

<sup>56</sup>. Sur la mobilisation du Comité européen de Renault dans cette affaire et son impact sur la stratégie sociale et industrielle de l'entreprise en Belgique et dans la branche automobile, voir Claude Didry, « Europe tested through its products: the Renault-Vilvoorde affair and its implications for industrial and employment policies » dans Robert Salais and Robert Villeneuve (ed.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 21-37.

croissance de demain. Mais cette stratégie est plutôt envisagée aujourd'hui, comme la justification de politiques nationales de l'emploi visant à encourager la flexibilité par une multiplication de statuts précaires et illisibles pour les travailleurs et les entreprises. Les marchés nationaux du travail sont vus comme des espaces en concurrence, dans une optique de *dumping social*. Il en résulte une dévalorisation du travail peu compatible avec l'ambition d'arriver à la motivation et la liberté des salariés que présupposent des activités économiques dominées par la recherche et l'innovation. De plus, cette vision de la stratégie de Lisbonne entretient la montée préoccupante de replis nationaux populistes.

La relance du dialogue social passe par une relance de l'ambition européenne, prenant la mesure des défis à relever pour la recherche et l'innovation en Europe. Elle implique des initiatives fortes de la part de la Commission, en sortant de la perspective actuelle d'un dialogue social « indépendant » des autorités politiques. Sans le moteur que constituent les initiatives de la Commission, le dialogue social européen se réduit à une activité d'étude et de discussion dont l'absence d'intérêt va rapidement décourager les acteurs.

Cette relance pourrait renouer avec l'esprit de Val Duchesse, en amenant les partenaires sociaux à s'interroger sur le développement et les implications d'une économie *européenne* fondée sur la connaissance.

Elle devrait aboutir, selon nous, à des chantiers institutionnels audacieux, par exemple en renforçant et en unifiant les prérogatives des comités d'entreprise européens à travers un règlement qui, ainsi, sortirait des vicissitudes de la transposition dans des législations nationales hétérogènes.

Simultanément, l'acquis communautaire existant dans le domaine social est une base importante, quoique méconnue, notamment pour la structuration d'une représentation des travailleurs dans les nouveaux États-membres. Cela implique un travail de suivi renforcé au niveau de la Commission à l'image de ce que réalisent déjà les services de la DG Emploi et Affaires Sociales, en donnant dans ce processus une place importante à la CES pour accueillir et conforter les organisations syndicales présentes sur place.

## CONCLUSION

Pour continuer à exister face aux choix démocratiques nationaux, l'Europe doit aujourd'hui faire la preuve de son existence comme une société, capable d'apporter à ses membres les instruments nécessaires pour développer librement leurs activités. La focalisation des autorités communautaires et nationales sur les mécanismes d'un marché abstrait et notamment sur des questions telles que la concurrence et la flexibilité entretient la tendance inverse à la diabolisation du marché, avec une efficacité redoutable comme ce fut le cas dans la campagne référendaire sur le projet de Traité constitutionnel. Cette focalisation sur un marché abstrait tourne le dos à l'ambition européenne qui a été au cœur des dix ans de la présidence Delors. Elle occulte les réalités européennes d'une population cultivée et « capable » de développer les activités de recherche et les innovations nécessaires à une croissance de haut niveau, pour enfermer les politiques nationales de l'emploi dans la quête d'un moins disant social. La relance du dialogue social, face à une telle crise, passe par une relance de l'ambition européenne, pour arriver à retrouver les questions qui traversent le marché du travail européen, au-delà de la compétition économique entre les États membres. Elle implique de tourner le dos à un libéralisme idéologique, pour saisir la dimension européenne du marché et réaliser la société dans laquelle se fonderont demain les ensembles nationaux<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup>. Sur le rôle des politiques sociales et du droit du travail, au sein du processus d'unification d'ensembles nationaux tels que la France et l'Allemagne, au début du XX<sup>ème</sup> siècle, voir Bénédicte Zimmermann, Claude Didry et Peter Wagner, *Le travail et la nation, histoire croisée de la France et de l'Allemagne*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1999. Un siècle plus tard, un processus analogue se déroule selon nous au niveau communautaire.

## Annexe 2

### L'APPROCHE D'AMARTYA SEN ET LES BESOINS SOCIAUX EN EUROPE

ROBERT SALAIS

#### ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DE CACHAN -

Les problèmes sociaux contemporains (exclusion, pauvreté, emploi, aspirations nouvelles à plus de libertés et de possibilités) dépassent de loin le jeu politique traditionnel interne aux pays membres de l'Europe. Qu'il s'agisse de poser ces enjeux dans toute leur ampleur ou bien de dégager les ressources et les voies d'action face à la mondialisation, l'Europe est le niveau adéquat. Le problème est que l'avenir du projet européen demeure encore largement entre les mains de gouvernements et d'hommes politiques englués dans des stratégies de contrôle de leurs marchés politiques nationaux. Ce qui prime pour eux est d'exhiber à court terme des performances quantitatives favorables en taux d'emploi, nombre de chômeurs, en espérant ainsi rester ou accéder au pouvoir. De telles stratégies interdisent un traitement des problèmes sociaux qui soit véritable, de long terme et conforme aux besoins. La stagnation économique et sociale menace ; les inégalités s'étendent, dans l'accès à un emploi de qualité et à une vie accomplie spécialement. Le projet européen – c'est une condition essentielle de sa survie – doit donc s'affirmer en tant que tel. Cela signifie adopter une ligne politique qui, dans le domaine social, s'affranchisse de ces dérives stratégiques et trouve un appui effectif au sein des peuples de l'Europe. On voudrait suggérer dans cette brève note que le champ, international et en rapide extension, des recherches développées à partir et autour des travaux d'Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998, offre des pistes de réflexion vigoureuses et fécondes relativement à ces questions.

L'idée de base est simple. L'action publique, dans toutes ses composantes et à tous les niveaux, doit se fixer comme objectif de lutter contre les inégalités de capacités. Amartya Sen entend par là que ce qui est vraiment juste et efficace est de permettre à chacun et chacune de disposer de plus de possibilités de choix et, partant, de progresser vers une vie plus sûre, plus accomplie, plus conforme à ses aspirations. Cette idée n'a absolument rien d'utopique ; ce devrait être une règle élémentaire de l'action publique. Et chacun en fait l'expérience au quotidien. Pensons, par exemple, à ce qui se passe entre un conseiller et un demandeur d'emploi dans une agence locale. Le conseiller qui entend, comme c'est sa mission, agir dans l'intérêt des besoins d'insertion et d'emploi du demandeur doit naviguer entre deux approches contradictoires. Soit il combine, du mieux qu'il peut, la palette des ressources dont il dispose (formations, placement, aide à la recherche, travail de conviction auprès des employeurs locaux, etc.) pour accroître les possibilités d'insertion durable du demandeur (avec toutes les limites inhérentes à la standardisation de ces ressources). Soit, obéissant aux injonctions centrales, il se contente de faire du chiffre et d'accélérer la sortie du demandeur hors du « stock », ce qui, comptablement et à court terme, améliore la performance (mais quid de l'avenir du demandeur ?). Même si elle n'est pas ainsi désignée évidemment, la première approche est, en pratique, un début de mise en œuvre de l'idée de Sen : élargir les possibilités d'insertion durable du demandeur. La seconde approche est celle que favorise un pouvoir politique soucieux de ses résultats affichables à court terme. La première – l'approche par les capacités – est une critique de la seconde, en même temps qu'une démarche alternative.

Développer une action publique selon une politique des capacités n'est pas autre chose pour les décideurs en charge des affaires publiques, où qu'ils soient et à tous les niveaux, que de se demander en permanence, face au choix d'un instrument, d'une réforme, d'une inflexion des règles, d'une pratique, si ce choix améliore ou, au contraire, détériore les capacités des personnes concernées. L'impact potentiel d'un tel effort de réflexion croît avec le niveau d'action auquel il est mené, mais cet effort n'est pas plus difficile

à engager pour autant. Un tel critère peut s'introduire en effet à tous les niveaux. L'introduction gagnerait en justice et efficacité à être coordonnée. Par exemple, dans la définition des instruments, dans le choix des indicateurs de gestion des politiques et agences, dans les pratiques d'évaluation des agents au niveau local ou au niveau plus fondamental des orientations politiques. La réforme des retraites, autre exemple, doit-elle privilégier l'équilibre financier au niveau global avec la conséquence que l'on connaît d'accroître les inégalités d'accès à une retraite correcte, qui va se cumuler avec la précarité et les bas revenus ? Ou bien doit-elle faire en sorte de favoriser, sous contrainte d'une retraite suffisante, la liberté effective pour chacun de choisir son âge de départ et un partage adéquat entre travail et inactivité ? Déjà, des mesures comme permettre aux travailleurs de métiers pénibles (ou ayant commencé à travailler très jeunes) de partir plus tôt s'approchent d'une telle orientation. Mais faute d'une orientation politique affirmée en direction de l'égalité des capacités, c'est la contrainte financière (et la volonté cachée d'ouvrir au marché ce secteur) qui prime.

Ecartons tout de suite une équivoque à laquelle pourrait conduire une comparaison superficielle avec la Troisième Voie, prônée par l'entourage de Tony Blair. L'attention aux capacités est, précisément, ce qui a été écarté de cette voie. Reporter l'aléa sur les individus au nom du primat de la responsabilité individuelle conduit à ce qu'on observe en Grande-Bretagne et qui est inacceptable, une concentration brutale des difficultés (pauvreté, précarité, exclusion, violence) sur le quart de la population en bas de l'échelle. On ne peut appeler à l'exercice de la responsabilité que si on en fournit à chacun et chacune les capacités et les moyens. Ceci exige un effort important et de longue durée de la collectivité. Cet effort passe par le développement de services publics et d'infrastructures collectives de qualité, décentralisés, démocratisés et adaptés aux besoins (enseignement, santé, transports, crèches, ...). C'est une priorité à satisfaire pour le développement économique des nouveaux Etats membres. Cela signifie que toute recherche de compromis politique avec la Troisième Voie devrait impérativement intégrer l'exigence d'un progrès des capacités allié à un développement des services publics (qui soit fondé sur une conception renouvelée de ceux-ci). Sachant la contrainte financière qui pèse sur la dépense publique, la démarche requiert un engagement collectif et une solidarité redistributive forts.

Ces réflexions nous conduisent au second point décisif de l'approche de Sen, la démocratie dans les choix collectifs, sociaux notamment, et la mise en place de structures délibératives à tous les niveaux : pour exprimer les besoins de manière publique et responsable, pour préparer les choix et pour les mettre en œuvre. On aura compris de ce qui précède que l'agenda des capacités est, tout autant, un agenda de méthode d'action publique qu'un agenda de recherche d'un « contenu » social adéquat. La question que pose cet agenda de méthode est de savoir comment nouer le nouveau contrat social européen, appelé de ses vœux par Notre Europe, pour qu'il se traduise par un engagement véritable des Etats membres vers un progrès du projet politique européen. Nous l'avons relevé dès le départ, les gouvernements nationaux ont beaucoup de peine, compte tenu de l'évolution des formes nationales du débat politique, à suspendre leur soif de résultats immédiats (quoique sans lendemains) au profit d'engagements irréversibles et d'investissements durables. Ce n'est pas qu'ils soient hostiles a priori à de tels engagements, mais ils ne pourront s'y tenir qu'en se liant, comme Ulysse face aux sirènes, au mât du bateau Europe. Cela suppose que ce bateau en soit vraiment un, qu'il ait une direction d'avenir et qu'il sache la garder (autrement dit, pour l'Europe, qu'elle acquiert une légitimité politique auprès des citoyens).

La légitimité politique se conquerra en démontrant par la pratique que la construction du projet européen apporte un plus en matière sociale à chacun et chacune par rapport à ce qu'apportent les modèles sociaux nationaux. Certes, on n'en est pas là dans certains domaines où l'on prend au contraire le chemin inverse. Néanmoins, là encore l'idée n'a rien d'utopique et connaît de premières réalisations. Plus même, si l'on porte un regard objectif, là où l'Europe sociale marche, c'est là où elle s'est engagée de fait dans une démarche de lutte contre les inégalités de capacités : par exemple, l'égalité de traitement hommes / femmes ; les droits à la participation, à l'information et à la consultation (qui permettent de faire entendre

dans les décisions économiques un peu de la voix des travailleurs) ; le dialogue social plus largement pour préparer la législation européenne. Il faut être clair sur le point suivant. Chaque pays a sa propre tradition en matière de modèle social. Le projet politique européen perd, à coup sûr, s'il entend substituer un modèle unique a minima aux modèles nationaux (en cherchant à les mettre en concurrence entre eux). Il progresse quand il encourage, comme il le fait dans les exemples que nous venons de citer, chaque pays membre à améliorer point par point, à compléter là où c'est possible son modèle social dans la direction d'un progrès des capacités, individuelles et collectives. C'est ce que l'Europe est en train de faire en Grande-Bretagne par l'introduction des comités d'entreprise et des droits d'information et de consultation. De même, elle contribue activement aux progrès concrets de l'égalité hommes / femmes dans de nombreux pays, parmi lesquels l'Allemagne, la France ou la Grande-Bretagne. L'enjeu n'est-il pas de continuer dans cette direction, mais de manière consciente et concertée, autrement dit de lier, dans le domaine social, le progrès du projet européen au développement, à ce niveau, d'une politique des capacités ?

Bien qu'elles demeurent parfois fragiles, les réalisations européennes n'ont été possibles que par l'appui des forces civiles et sociales militant pour la mise en œuvre effective des droits fondamentaux correspondants. L'articulation du programme d'action avec la Charte des droits sociaux fondamentaux avait démontré son efficacité sous la présidence Delors. Ces constats rencontrent un enseignement essentiel des travaux de Sen sur lequel nous concluons : la nécessité pour une politique des capacités de disposer d'arènes publiques à divers niveaux qui soient structurées par des règles aptes à garantir que chacun, du citoyen aux corps intermédiaires, locaux, nationaux et Européens, puisse faire entendre sa voix de manière égale et responsable. Il y a sur tous ces points des éléments encourageants dans le Traité constitutionnel.

#### QUELQUES REFERENCES.

**Amartya Sen, 2001**, *Un nouveau modèle de développement économique*, Paris, Odile Jacob [en anglais, 1999, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press].

**Amartya Sen, 2004**, « Elements of a Theory of Human Rights », *Philosophy and Public Affairs*, 32, 4, p. 315-356.

**Robert Salais et Robert Villeneuve** (s. dir.), 2004, *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge, Cambridge University Press.

## Annexe 3

### LA POLITIQUE ECONOMIQUE DU NOUVEAU PARTI TRAVAILLISTE, ANGLO-SAXONNE OU ANGLO-SOCIALE ?

DANIEL WINCOTT

UNIVERSITE DE BIRMINGHAM

La Grande-Bretagne est généralement vue comme le pays le plus néo-libéral d'Europe occidentale. En dépit de l'espoir initial nourri par beaucoup de personnes, particulièrement dans la gauche européenne, que l'élection du gouvernement travailliste en 1997 constitue un tournant dans la politique européenne britannique, le souci principal de Tony Blair a été de limiter les contraintes « européennes » pesant sur le libéralisme économique britannique. Et il y a bien sûr, une grande vérité dans cet argumentation. Mais la réalité de la politique intérieure britannique est plus complexe que ce que cette vision du libéralisme de marché anglo-saxon suggère. En fait, avec ce troisième mandat consécutif de Blair comme Premier Ministre, les pensées de beaucoup de personnes dans la gauche britannique se tournent vers la question de ce que pourrait être, si tant est qu'il existe, l'héritage social-démocrate de la période de Blair ou du Nouveau Parti Travailliste dans le gouvernement. Comment cet héritage pourrait-il être influencé par les décisions qui sont en train de se prendre actuellement ?

Certains amis critiques du Nouveau Parti Travailliste ont cherché à imaginer cet héritage comme un basculement de la forme dominante du modèle socio-économique britannique, « d'anglo-saxonne » à « anglo-sociale »<sup>58</sup>. Ces défenseurs avancent que le modèle « anglo-social » émergent « cherche à combiner le dynamisme économique des Etats-Unis avec l'équité sociale des démocraties sociales scandinaves »<sup>59</sup>. Il y a un parfum de vanité dans cet objectif – en particulier, du fait qu'au cours des dernières années la performance des pays nordiques eux-mêmes a difficilement sacrifié le dynamisme économique sur l'autel de l'équité sociale. Assurément, ces pays combinent déjà les deux plus efficacement que le Royaume-Uni peut aspirer à le faire dans les cinq ou dix prochaines années. Néanmoins, il est utile de mettre en avant que les partisans « anglo-sociaux » plaident explicitement pour l'augmentation des impôts britanniques, que les gouvernements travaillistes ont rejetée depuis 1997<sup>60</sup>. Le mieux est de regarder la notion « anglo-sociale » comme une tentative de créer une image attrayante et déjà possible de ce que l'avenir pourrait offrir.

Avant d'éliminer le modèle « anglo-social » comme une méthode pour opacifier les réalités libérales britanniques sous-jacentes, il est utile de faire un bref détour historique et conceptuel. L'analyse des modèles sociaux a été profondément influencée par l'analyse magistrale d'Esping-Andersen<sup>61</sup>. En fait, c'est un livre peut-être plus souvent cité que lu. Soumis à une lecture attentive, *Les trois mondes* ne fournit aucune base solide pour, soit identifier suivant une tendance générale des pays particuliers comme essentiellement libéraux, conservateurs-Bismarckiens ou social-démocrates, soit considérer communément

---

<sup>58</sup> En particulier, voir la publication-phare de l'influent think-tank de centre-gauche, Institute for Public Policy Research, Nick Pearce and Will Paxton eds *Social Justice: Building a Fairer Britain* London: Politics 2005

<sup>59</sup> Idem

<sup>60</sup> Idem. Cette proposition est particulièrement importante dans le contexte de la réforme vers une taxation à taux unique dans les nouveaux Etats membres de l'UE

<sup>61</sup> Cambridge: Polity 1990

le Royaume-Uni comme tombant dans la catégorie libérale. Au contraire, Esping-Andersen dépeint des pays précis comme montrant les caractéristiques de multiples idéaux-types abstraits de l'Etat-providence, les combinant dans des configurations nationales uniques. Vu de cette façon, un plus grand espace est ouvert pour la volonté politique : plutôt que de suivre des trajectoires politiques qui sont pré-déterminées par le caractère essentiel et unitaire d'une nation, les acteurs politiques peuvent recombinaison les éléments différents d'un héritage historique dans de nouvelles configurations (progressistes ou réactionnaires). C'est précisément ce qu'il me semble que les inventeurs de la proposition du modèle « anglo-social » essaient de faire au Royaume-Uni.

L'autre fait est peut-être plus surprenant, particulièrement pour un public français. Dans *Les trois mondes*, les données et l'analyse d'Esping-Andersen conduisent en fait à identifier la France comme montrant un plus haut degré de libéralisme que le Royaume-Uni<sup>62</sup>. Bien sûr, les données qu'il a utilisées pour cette analyse datent de 1980 et un grand nombre de choses ont changé depuis. Sous l'offensive thatcherienne, la Grande-Bretagne est devenue considérablement plus libérale, plus « anglo-saxonne »<sup>63</sup>. Mais si le thatcherisme a pu orienter la Grande-Bretagne vers le libéralisme, peut-être le Parti Travailleiste pourrait-il renverser cette tendance ? Vu le niveau de confusion conceptuelle et le malentendu historique que je viens juste d'identifier, plutôt que de travailler sur des images conventionnelles de la Grande-Bretagne, nous devons nous tourner vers l'évidence empirique.

Du côté positif, le Parti Travailleiste a introduit le tout premier salaire minimum en Grande-Bretagne. Il a aussi redonné une légitimité aux services publics et considérablement accru le niveau des dépenses publiques. La différence entre la part du PIB allouée à la santé en 1950 et celle de 1997 était seulement de 2% (passant de 4 à 6%). Une augmentation équivalente, jusqu'à 8% du PIB, a été réalisée en huit ans, de 1997 à 2005, avec une croissance supplémentaire jusqu'à 9% programmée pour 2008. A 41 Md £ par an en 1997, les dépenses de santé sont passées à environ 92 Md £, avec le projet de les augmenter jusqu'à 106 Md £ en 2008. Même s'il n'a pas connu une trajectoire aussi fulgurante, le budget de l'éducation a aussi enregistré une croissance sans précédent dans les dépenses publiques : à 36 Md £ en 1997, il doit augmenter jusqu'à atteindre 69 Md £ en 2008<sup>64</sup>. Peut-on trouver des augmentations de cette ampleur dans un autre pays occidental depuis 1997 ?

Le Parti Travailleiste a aussi changé le système de redistribution (fiscalité et indemnisation) dans un double but de « make work pay » et de s'attaquer au « passif » de la pauvreté des enfants laissé depuis les années 1980. Ici le Parti Travailleiste s'est donné des objectifs très ambitieux – en particulier la réduction de moitié du nombre des enfants pauvres en 2010 et sa totale élimination en 2020. Mais il a aussi adopté des mesures substantielles pour atteindre cet objectif. Les calculs du Trésor estiment qu'en 2003-2004, en moyenne chaque famille avec des enfants a amélioré sa situation financière de 1200 £ par an, du fait des changements introduits par le Parti Travailleiste dans le système de redistribution (en d'autres termes, mieux qu'elles ne l'auraient été si les règles de 1996-1997 avaient été ajustées à l'inflation). Les familles appartenant au cinquième le plus pauvre de la population ont bénéficié d'une amélioration du double. De manière globale, les dépenses se sont élevées à quelques 9 Md £ par an (ou près d'1% du PIB) d'après le

---

<sup>62</sup> Idem. Il est remarquable que tant que personnes attribuent la catégorisation de la Grande-Bretagne comme un Etat-providence libéral au livre, alors que ce raisonnement n'y a jamais été mené.

<sup>63</sup> Comme Esping-Andersen l'a lui-même noté ensuite dans *The social foundations of post-industrial economies* Oxford: Oxford University Press 1999, p 77, 87

<sup>64</sup> Chiffres fournis par Andrew Gamble 'New Directions in the British Welfare State' Papier présenté à 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2-4 September 2004.



Trésor (bien qu'une analyse indépendante estime le montant des dépenses directement liées aux enfants à 7,5 Md £)<sup>65</sup>.

Ces mesures redistributives ont été accompagnées par un complet revirement dans l'allocation d'éducation et de soins pour la petite enfance (ECEC). Avant 1997, la Grande-Bretagne était un retardataire notoire en la matière – soutenant raisonnablement les tableaux du groupe de l'OCDE dans ce domaine, qui est vital pour l'égalité hommes-femmes, le développement de l'enfant et l'égalité des chances, ainsi que renforçant l'insertion sur les marchés du travail. Des changements majeurs ont déjà été introduits dans ce domaine, spécialement avec le programme « Bon départ » pour les familles avec des enfants de moins de 3 ans et le développement du programme des « Centres pour enfants », mais aussi dans la fourniture de soins pour les jeunes enfants d'âge scolaire. Le manifeste 2005 du Parti Travailliste engageait le gouvernement actuel à réaliser la « couverture universelle » pour la garde des enfants<sup>66</sup>. Les tenants du modèle « anglo-social » placent la garde d'enfants en tête et au cœur de leur vision de leur nouveau « modèle » : « Encadrer les indemnités pour la garde d'enfants et l'éducation maternelle dans un service d'ensemble de haute qualité et soumis à une régulation publique devrait constituer la clé de voûte d'une construction institutionnelle progressiste du début du XXI<sup>e</sup> siècle, juste comme le NHS le fut dans l'immédiate période d'après-guerre<sup>67</sup>. ».

Il y a bien sûr d'importantes tendances contraires dans la politique travailliste, certaines d'entre elles pouvant représenter des contraintes particulières pour sa stratégie européenne. Le gouvernement semble particulièrement résister à la restauration des protections de l'emploi qui furent éliminées pendant les années 1980. Il n'a pas plus cherché à restaurer le lien entre les revenus et les pensions, n'autorisant les pensions publiques qu'à augmenter avec les prix (et ainsi décliner relativement par rapport au niveau général des revenus). Il a aussi adopté l'initiative de financement privé (PFI), par laquelle le secteur privé a commencé à être inséré dans d'importantes institutions publiques et que certains voient comme ouvrant la voie à leur privatisation. Enfin, le gouvernement n'a pas cherché à augmenter la fiscalité directe, bien que ce soit précisément la mesure que les avocats de la vision « anglo-sociale » proposent maintenant.

Plus généralement, alors que le Parti Travailliste s'est amplement vanté de ses résultats en gestion économique, des signes montrent que le fondement économique de tout progrès social qui a été fait peut être fragilisé. Deux aspects interconnectés sont particulièrement significatifs ici. D'abord, la géographie politique et économique de la Grande-Bretagne reste grandement inégale, avec Londres et le Sud-est dominant à la fois l'économie et l'imagination des décideurs politiques. Alors que Londres souffre de problèmes de congestion et de surpopulation, la désindustrialisation et le sous-investissement frappent d'autres zones. De plus, plusieurs axes de la politique du gouvernement, depuis la concentration des financements sur les universités d'élite du Sud-Est à la décision de reconstruire le stade national de football à Wembley plutôt que dans des endroits plus accessibles des Midlands, semblent exacerber ce déséquilibre. Si - et comme - l'économie se ralentit, la capacité du Parti Travailliste à gérer cette fracture risque d'être sapée. Deuxièmement, la stratégie de gestion de l'économie du Parti Travailliste a été largement basée sur la dépense et la confiance des ménages. A son tour, cette confiance est enracinée dans l'augmentation rapide des prix des maisons (particulièrement à Londres et dans le Sud-Est). Hay, Smith and Watson ont récemment donné des explications sur la taille de cette contribution à l'économie

---

<sup>65</sup> Chiffres fournis par John Hills 'The Blair Government and Child Poverty: An Extra One Percent for Children in the United Kingdom' in Isabel Sawhill ed *One percent for the Kids* Washington DC: Brookings p. 157

<sup>66</sup> Bien que, comme toujours avec "l'universalisme", le diable soit dans les détails.

<sup>67</sup> Nick Pearce and Will Paxton 'Introduction' in Nick Pearce and Will Paxton eds *Social Justice: Building a Fairer Britain* London: Politics 2005, p. xxi

britannique : « Les prix moyens des maisons en Grande-Bretagne ont augmenté de plus de 5000% depuis 1965, avec une croissance annuelle d'un peu plus de 10%. Depuis mai 1997, les prix des maisons ont augmenté en moyenne de 12% par an. Si nous considérons que le prix moyen d'une maison en Grande-Bretagne en 2004 était d'environ 175 000 £, alors que les revenus annuels moyens étaient de 28 000 £, l'effet d'enrichissement dû au marché immobilier cette année-là a atteint des proportions assez époustouflantes – trois-quarts des revenus annuels moyens d'une personne »<sup>68</sup>.

Mais si cela représente une contribution majeure à la croissance économique soutenue depuis 1997, celle-ci est aussi fragile. Généralement considérée comme non soutenable, les prix immobiliers ont certainement atteint un pic et pourraient bien s'effondrer. Si cela se produit, les talents de Gordon Brown en matière de gestion économique seront douloureusement mis à l'épreuve et les augmentations prévues de dépenses publiques risquent d'être impossible à appliquer. En résumé, le modèle « anglo-social » reste une aspiration du Parti Travailleiste, plus qu'une réalisation consolidée.

Une question importante demeure : si le Parti Travailleiste peut s'attribuer tant de mesures progressistes majeures, pourquoi est-il si largement regardé en Europe comme essentiellement néo-libéral ? Une partie de la réponse tient à la vie politique interne dans les pays européens et à la politique au niveau européen. Il peut s'avérer plus facile de blâmer la résistance « anglo-saxonne » pour le manque de progrès en politique et dans les politiques européennes que de relever les défis d'une réforme importante à domicile ou à Bruxelles. Cependant, je crois que deux aspects de la vie politique britannique jouent un rôle plus important. Premièrement, il me semble que Blair lui-même est une figure politique ambivalente. Ce caméléon politique peut prendre aussi bien des couleurs néo-libérales que social-démocrates.

Deuxièmement, je pense que le Nouveau parti travailleiste a fait un mauvais calcul politique immédiatement après les élections en 1997. Geoff Mulgan, un proche conseiller du premier Ministre pendant ses deux premiers mandats, a récemment expliqué la chose suivante. Il a dit que les dirigeants du Parti Travailleiste ont jugé « après un certain nombre d'années » qu'ils ne devaient pas « trop parler de redistribution ». la justification tactique de ce silence est aussi révélatrice. Mulgan considérait qu'en mettant trop en avant la redistribution on l'exposait à l'électorat volatile de la classe moyenne et « vous sapez ainsi votre base ». Egalement, le Nouveau Parti socialiste considérait pour acquis que ceux qui bénéficiaient de la redistribution créditeraient le gouvernement de l'amélioration de leur situation. Mulgan accepte maintenant de reconnaître que ce postulat s'est révélé faux<sup>69</sup>. Comme le gouvernement a décidé de ne pas chercher de crédit politique pour ces politiques, il n'a pas obtenu la récompense électorale attendue de ceux qui avaient bénéficié de ces mesures. Il y a une faille profonde dans cette logique tactique. La logique de cette politique redistributive est distincte et engage potentiellement sur le plan moral. Particulièrement, pour un domaine comme celui de l'aide aux enfants, qui est le premier auquel beaucoup de gens, si pas tous, seraient prêts à souscrire. Mais l'ambivalence du parti Travailleiste sur de telles argumentations affaiblit leur capacité à construire un électorat de soutien potentiel. Si le Parti Travailleiste ne développe pas ces arguments au plan interne, il n'est pas très surprenant que ceux-ci ne soient pas entendus dans le reste de l'Europe.

Malgré ces problèmes, il existe suffisamment de preuves de l'intention et des réalisations progressistes dans l'histoire du Nouveau Parti travailleiste pour cautionner une réévaluation de la vision largement

---

<sup>68</sup> Colin Hay, Nicola J. Smith and Matthew Watson 'Beyond Prospective Accountancy: Reassessing the Case for British Membership of the Single European Currency Comparatively' *British Journal of Politics and International Relations* forthcoming 2006

<sup>69</sup> Geoff Mulgan, Réponses aux questions à la conférence Que reste-t-il de Cool Britannia ? Le Royaume-Uni après huit ans de gouvernement Blair, mercredi 4 mai 2005 [www.cerium.umontreal.ca/video/coolbrit\\_mulgan\\_questions.wmv](http://www.cerium.umontreal.ca/video/coolbrit_mulgan_questions.wmv)

partagée de la Grande-Bretagne comme un bastion du libéralisme anglo-saxon anti-social. Si les acteurs en Europe appréciaient à leur juste valeur les résultats nationaux du Parti Travailleiste, alors peut-être que la mutuelle suspicion et les malentendus qui semblent parfois envelopper les discussions et les négociations au niveau européen pourraient se dissiper un peu. De plus, quand Blair prendra des positions dans les débats européens, les autres Européens pourront utiliser ses faits d'armes intérieurs – positifs et négatifs – pour lui demander des comptes. S'il a tendance à jouer les caméléons, alors la construction d'un débat politique comme un combat entre « l'Europe sociale » et le libéralisme anglo-saxon l'entraînera à prendre des couleurs libérales. Alors que nous pouvons difficilement escompter que les débats politiques européens soient aisés en ces temps difficiles, ils pourraient être facilités par une meilleure compréhension en Europe du vrai caractère du gouvernement travailleiste, y compris dans ses aspects les plus « sociaux ».

# Liste des Etudes et Recherches déjà parues

- Disponibles sur le site Internet de Notre Europe

- La présidence britannique placée sous le signe de l'efficacité  
Anand Menon et Paul Riseborough – Disponible en anglais (juin 2005)
- Le budget européen : le poison du juste retour  
Jacques Le Cacheux – Disponible en français et anglais (juin 2005)
- Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004  
Céline Belot et Bruno Cautrès – Disponible en français (mai 2005)
- Pourquoi ils ont voulu l'Europe : visite à douze pionniers français de la construction européenne  
Jean-Louis Arnaud – Disponible en français (mai 2005)
- La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe  
Henri Oberforff – Disponible en français (avril 2005)
- L'adaptation de la politique de cohésion à l'Europe élargie et aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg  
Marjorie Jouen – Disponible en français et anglais. Version provisoire (février 2005)
- Le Luxembourg aux commandes : expérience, détermination et abnégation  
Mario Hirsch – Disponible en français et anglais (décembre 2004)
- Moteur malgré tout : les relations franco-allemande et l'Union élargie  
Martin Koopman – Disponible en français et anglais (novembre 2004)
- L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli  
Stephen Boucher, Diego Cattaneo, Juliette Ebélé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004)
- La présidence néerlandaise de l'Union européenne  
Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho – Disponible en français et anglais (juin 2004)
- Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires  
Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro – Disponible en français et anglais (avril 2004).
- L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?  
Franciszek Draus – Disponible en français uniquement (février 2004).

- Le Royaume -Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière  
Anand Menon - Disponible en français et anglais (janvier 2004).
- L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004  
Brigid Laffan - Disponible en français et anglais (décembre 2003).
- L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?  
Timo Behr - Disponible en français et anglais (novembre 2003).
- Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen  
Bénédicte Suzan - Disponible en français uniquement (octobre 2003).
- L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003  
Roberto Di Quirico - Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).
- Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique  
Anand Menon et Jonathan Lipkin - Disponible en français et anglais (mai 2003).
- Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre  
Kalypso Nicolaidis et Paul Magnette - Disponible en français et anglais (mai 2003).
- L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer  
Bérénice Picciotto - Disponible en français et anglais (mai 2003).
- La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?  
Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild  
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie  
Eric Philippart - Disponible en français et anglais (mars 2003).
- La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003  
George Pagoulatos - Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- La question du gouvernement européen  
Jean-Louis Quermonne - Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- Le Conseil européen  
Philippe de Schoutheete et Helen Wallace - Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence  
Søren Døsenrode - Disponible en français et anglais (juin 2002)

- Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)  
 Michal Illner - Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002  
 Carlos Closa - Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?  
 Florence Deloche-Gaudez - Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit  
 Dusan Sidjanski - Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- La présidence belge 2001  
 Lieven de Winter et Huri Türsan - Disponible en français et anglais (juin 2001).
- Le débat suédois sur l'Europe  
 Olof Petersson - Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale  
 Franciszek Draus - Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000)
- Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française  
 Jean-Louis Arnaud - Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- Portugal 2000 : la voie européenne  
 Alvaro de Vasconcelos - Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne  
 Esa Stenberg - Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability  
 Axel Krause - Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).

- Réussir l'Union Economique et Monétaire  
Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche - Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume -Uni  
Stephen George - Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- Le Royaume -Uni dans l'Europe de demain  
Centre for European Reform, Lionel Barber - Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- L'Europe sociale. Historique et état des lieux  
Jean-Louis. Arnaud - Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?  
Françoise de la Serre et Helen Wallace - Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération  
Pierre-Alain Muet - Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).

Etude disponible en français et anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>



Education et culture

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, septembre 2005