

Notre Europe

ETUDES & RECHERCHES

Policy Paper n° 15

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement

Marjorie Jouen et Catherine Palpant

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 consécutifs	10
2.3 Sous la contrainte de la modernisation	11
3 L'Europe sociale, un modèle en crise ?	14
<hr/>	
3.1 Le problème posé par la taille de l'Union	14
3.2 L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale	14
3.3 Entre confrontation idéologique et décalage sociétal	15
4 Une Europe refondée, pour quoi faire et comment ?	17
<hr/>	
4.1 Repenser l'apport de l'Europe sociale	17
4.2 Retrouver le chemin des alliances au sein de l'Union	18
Conclusion : vers une Europe à Vingt-sept en accord avec tous les Européens	20
Bibliographie	21

Introduction

L'Europe sociale s'est affirmée comme un enjeu majeur du débat sur le référendum pour le projet de Traité constitutionnel en France. Une telle sensibilité de l'opinion publique a surpris la plupart des spécialistes de la question, habitués à n'en faire qu'un sujet pour initiés, qu'il s'agisse d'études juridiques, de plaintes devant la Cour de Justice européenne ou de négociations au Conseil. A contrario, on peut considérer que l'opacité qui entoure cette question pour la plupart des Français ou des Européens confrontés, d'une part, à une gestion médiocre des conséquences sociales de la globalisation et, d'autre part, à un discours tantôt doctrinaire tantôt fataliste semblant ignorer la dimension sociale de l'UE, rend légitime leurs interrogations et leurs réactions d'impatience.

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. Pour autant, l'explication ne suffira probablement pas aux plus ambitieux, conscients des tiraillements et des blocages actuels. Il faudra donc réfléchir un peu plus loin pour mieux concevoir les moyens qui permettront un renouvellement de la dimension sociale pour une Europe du XXIème siècle à 27 membres.

Construction protéiforme, l'Europe sociale 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 dans ses causes la « crise » actuelle, en définir les raisons, et esquisser quelques pistes de refondation.

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 2002¹ 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 »² 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 solidariste³. 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,

1 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

2 Vignon J., « Les acquis de l'Europe sociale », Note (non publiée), mars 2005.

3 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, 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 zone⁴. 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.

De même, les systèmes de protection sociale se rapprochent dans leurs fondements, indépendamment de la diversité systématisée par les trois modèles de protection sociale

4 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 du Plan, 1999).

d'Esping-Andersen⁵ et des modifications apportées par l'entrée des nouveaux Etats membres dans l'Union⁶. Cette proximité se manifeste par exemple par une répartition des différents postes budgétaires de dépenses assez proche : celui de la santé représente selon les pays une part allant de 7 à 10% des PIB nationaux, celui des pensions une proportion de 7 à 12%, et celui de l'emploi une part de 19 à 33%⁷.

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 méridional⁸. 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 familiale, du modèle continental par son système d'assurance-maladie, de retraite et de

5 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)

6 La limite de cette typologie a souvent été soulignée mais elle a le mérite d'articuler marché du travail et systèmes protection sociale (Voir notamment l'analyse de B. 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).

7 Intervention de V.Spidla au Club Grande Europe, 11 avril 2005, Paris .

8 Commissariat Général du Plan, « Emploi, négociations collectives, protection sociale, vers quelle Europe sociale », Rapport du groupe "Europe sociale" présidé par Joël Maurice, 1999.

chômage, et enfin du modèle méridional par sa faible syndicalisation, voire la désunion syndicale qui y règne⁹.

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 condition 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'étant jamais entrée en vigueur, 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.

⁹ 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 juridique¹⁰.

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.

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, le CEEP et la CES. 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 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

10 Intervention de Jérôme Vignon au sein de l'association Solidarités Nouvelles face au Chômage (www.snc.asso.fr), le 20 mai 2005.

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 européenne¹¹ : « *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.

11 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 1987¹², 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 »¹³.

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 subsidiarité¹⁴ : 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

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

13 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).

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

pesaient sur les performances économiques de l'ensemble. Les gouvernements ont dès lors 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 re-distributrice, 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 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 répandue¹⁵. 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 conséquent. 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 sont 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 »¹⁶. 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. Une autre forme de cette modernisation

15 Commissariat Général du Plan, Emploi, négociations collectives, protection sociale, vers quelle Europe sociale, Rapport du groupe "Europe sociale" présidé par Joël Maurice, 1999.

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

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 1997¹⁷. 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 services¹⁸. 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 qu'elles s'accordent parfaitement avec la conception de la solidarité à la base du modèle social européen. Certaines tensions peuvent en résulter.

17 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.

18 Vignon J., « Les acquis de l'Europe sociale », Note (non publiée), mars 2005.

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

LE PROBLEME POSE PAR LA TAILLE DE L'UNION

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, de la bloquer complètement. A minima, une re-formulation du principe de subsidiarité, dans le sens de la précision et de l'ajustement, s'impose.

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 domaines¹⁹, et qu'un retour à la réglementation ou au dialogue social, sous une forme rénovée, mériterait d'être envisagé.

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 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 - 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 majorité²⁰.

19 Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa, 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>

20 Vignon J., « Les acquis de l'Europe sociale », Note (non publiée), mars 2005.

L'ÉLARGISSEMENT AUX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

L'élargissement du 1^{er} mai 2004 et ceux qui suivront dans un avenir proche ne sont en aucun cas comparables en termes politiques, économiques et sociaux aux élargissements précédents²¹. 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 ; on peut s'essayer à une typologie en quatre groupes sur base de leur histoire et du niveau de développement de ces pays : le premier comprendrait Chypre et Malte ; le second les pays de l'ancien empire austro-hongrois ; le troisième les pays baltes en tant qu'anciennes républiques de l'URSS, et enfin, le quatrième, plus disparate, la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie.

Cette classification, pour grossière et arbitraire qu'elle soit, reflète assez bien les différences qui séparent les nouveaux membres dans leur rapport au social et les ressemblances ou connivences qui peuvent s'établir avec les anciens. Avec l'adhésion à l'Union et l'obligation d'adopter l'acquis communautaire, on peut constater deux grandes tendances: la première concerne un noyau important de pays, les îles méditerranéennes et les anciens pays de l'empire austro-hongrois – à l'exception de la Slovaquie - , qui ont retrouvé le socle social existant au début du XX^{ème} 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 actuelle un modèle plus séduisant. Le recours au dumping social ou fiscal est également une tentation forte pour accélérer le rattrapage économique²², d'autant qu'il n'est pas entouré des mêmes tabous que dans les autres pays.

Ainsi, le cinquième élargissement pose-t-il trois 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 second 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 pour l'instant très faible, et une plus grande réactivité de la vie politique locale. Le troisième défi est celui, évoqué plus haut, de la libéralisation érigée en tant qu'idéologie. Il est problématique dans le sens où son affirmation tend à devenir une expression « nationale », faisant du Conseil des Ministres une véritable

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

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

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.

Face à ces défis il convient de faire la part entre ce qui relève de la pratique et de l'incantation, tout en s'attachant à préserver 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.

ENTRE CONFRONTATION IDEOLOGIQUE ET DECALAGE SOCIETAL

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

L'Europe sociale doit composer avec les transformations de certains des grands modèles politiques européens, à savoir le modèle social-démocrate et le modèle libéral²³, au sein desquels les réformes sont conçues à l'aune du "make work pay" et de la responsabilité individuelle. Se construit dès lors 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 société²⁴. 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, dans le sens où, s'il est bon d'insister sur une certaine forme de responsabilisation, il peut être dangereux de renforcer des fortes tensions déjà présentes et liées en particulier à un choc de valeurs.

Car il faut aussi prendre en compte l'existence d'un véritable décalage sociétal qui participe à la crise que connaît le modèle social européen. Il s'illustre notamment dans les revendications orientées davantage vers le développement de droits individuels qui peuvent aller jusqu'à nier l'action solidaire ou au moins la reléguer au second rang, comme on a pu l'évoquer plus haut. Il se manifeste également par l'opposition croissante de deux conceptions philosophiques, qui servent aujourd'hui de références mondiales dans l'organisation des systèmes sociaux, quant à

23 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.

24 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>

la manière de considérer les individus²⁵. La première se retrouve dans la pensée de John Rawls, qui estime qu'il faut doter équitablement les individus de « biens premiers sociaux »²⁶, intégrant des droits et des libertés, tandis que la seconde, développée par Amartya Sen²⁷, souligne l'importance de mettre l'accent sur les « capacités » qu'ont les individus à mobiliser ces biens²⁸.

25 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.

26 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

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

28 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'>

IV - UNE EUROPE SOCIALE REFONDEE, POUR QUOI FAIRE ET COMMENT ?

REPENSER L'APPORT DE L'EUROPE SOCIALE

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. 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 engendré le dernier élargissement. Pour redonner un élan et partir sur de nouvelles bases, encore faut-il répondre à la question « Pour quoi faire ? » et mieux cerner les attentes des citoyens européens dans le domaine social. On pourra alors se demander si c'est bien au niveau européen qu'il faut agir et dégager ainsi de nouveaux chantiers pertinents pour l'Europe sociale des dix prochaines années.

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, une réflexion sur les objectifs sociétaux auxquels doit travailler ou continuer de travailler l'Europe sociale est indispensable. Les préoccupations qui sont ressorties du débat référendaire sur le projet de Traité constitutionnel, en France ou dans d'autres Etats comme aux Pays-Bas, constituent des éléments d'information précieux sur ce qui est perçu comme nécessaire à un bien-être collectif et individuel.

Les demandes peuvent se regrouper selon quatre grands axes :

- Le premier concerne le domaine de l'emploi : les efforts de l'Union devraient se concentrer sur la lutte contre le chômage et sur la qualité des emplois. L'objectif de plein-emploi devrait être promu au même rang de priorité que la stabilité monétaire et la croissance économique.
- Le deuxième touche à la cohésion sociale : l'Union devrait offrir à tous ses citoyens un modèle économique dynamique pour relancer une mobilité sociale en perte de vitesse et un modèle social protecteur face aux nouveaux risques sociaux, tels que l'exclusion. Il s'agirait d'une sorte de socle de droits sociaux similaire à celui constitué pour les travailleurs salariés, mais qui toucherait toute la société.
- Le troisième axe concerne les services publics : l'Union devrait, d'une part, les préserver de la loi du marché là où elle est inopérante et, d'autre part, favoriser l'accès pour tous aux plus fondamentaux, tels que l'éducation et la santé.
- Le quatrième a trait à la mondialisation : l'Union devrait pouvoir apporter des réponses efficaces aux conséquences sociales négatives de la globalisation, en constituant un rempart meilleur contre les délocalisations, en luttant contre le dumping social et la concurrence entre les Etats, et en protégeant les salariés contre les pratiques sociales abusives des entreprises.

Face à toutes ces demandes non satisfaites, le test de la subsidiarité – l'Union européenne est-elle la mieux placée pour y répondre ou le niveau national est-il plus adapté ? - s'avère problématique. En effet, en matière d'emploi et de cohésion sociale, certains Etats membres sont déjà parvenus, souvent au prix de réformes importantes, à atteindre de tels objectifs. C'est notamment le cas pour les pays nordiques. La plus-value européenne peut donc leur paraître discutable. Par ailleurs, la stratégie de Lisbonne ne vise pas autre chose : elle a jusqu'à présent échoué sur un manque de mobilisation des gouvernements nationaux et sur un défaut d'appropriation de la part des partenaires sociaux, des autorités locales et régionales. Des progrès à l'échelle continentale supposeraient donc qu'au préalable les pays, qui ne l'ont pas fait, engagent de telles réformes.

Au regard des services publics, le projet de Traité constitutionnel propose un cadre nettement plus propice que les Traités précédents, puisqu'il reconnaît leur existence de manière positive et leur contribution à la cohésion territoriale. Des ambiguïtés sémantiques n'ont toutefois pas été levées car elles témoignent de conceptions nationales assez diverses quant à la limite entre domaine privé et domaine public, entre préférences collectives et choix individuels.

Face à la mondialisation, une action européenne n'aurait de signification et de chance d'aboutir à un résultat que si tous les gouvernements nationaux étaient d'accord pour consentir des efforts de manière coordonnée ou s'ils acceptaient de sacrifier certaines de leurs prérogatives. Par ailleurs, la diversité des systèmes sociaux nationaux et les écarts de richesses supposeraient de renforcer considérablement le niveau de la solidarité entre les 25 ou 27 Etats membres. Il faut aussi compter avec l'existence d'intérêts et de sensibilités divergentes entre les pays. En l'état actuel des choses, il revient à l'Union de jouer seulement un rôle d'impulsion et de coordination pour des actions qui incombent quasi-exclusivement aux gouvernements nationaux.

RETROUVER LE CHEMIN DES ALLIANCES AU SEIN DE L'UNION

Conclure qu'aucune piste n'est immédiatement praticable pour relancer la dynamique de l'Europe sociale équivaut-il à renoncer à conférer à l'Union européenne une ambition en matière sociale ? Non, pour au moins deux raisons. D'abord, parce que 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. Ensuite, parce que le retour à l'Etat providence ne constitue plus un projet pour certains Etats membres.

Certes, une offensive brutale visant à imposer un modèle social unique et uniforme pour toute l'Europe n'apparaît ni possible, ni souhaitable. Mais des progrès sont tout à fait réalisables pour peu qu'on sorte d'une confrontation statique entre anciens et nouveaux membres, pays du Nord et du Sud, libéraux et social-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 de l'impasse, 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 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 ; la priorité donnée au plein-emploi pouvant 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 ...

Dans tous les cas, il importe que les Etats d'Europe centrale et orientale 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.

Conclusion : Vers une Europe sociale à 27 en accord avec tous les Européens

En tant que construction commune et progressive, l'Europe sociale doit beaucoup à chacun des pays qui la composent et porte les traces des évolutions économiques et politiques de 50 ans d'histoire. Forte de dix et bientôt douze nouveaux Etats membres, confrontée à de nouvelles demandes des citoyens dans un contexte tendu sur le plan économique, il lui faut s'adapter à nouveau, pour exprimer les ambitions et les valeurs de tous les Européens.

Une relance de l'Europe sociale passe donc par un exercice collectif de remise à plat. Il faudra clarifier, davantage qu'on ne l'a fait dans la phase de négociation, ce que les nouveaux Etats membres ont à apporter et ce qu'ils attendent de l'Europe sociale. Il faudra redéfinir les règles de la subsidiarité appliquée au domaine social, en tenant compte de la diversité accrue des situations nationales, des évolutions des modes de production, des progrès de la décentralisation et des aspirations des individus. Plus généralement, il faudra s'entendre sur le projet commun aux 27 et sur les conditions nécessaires à son accomplissement, en tenant compte évidemment de l'existant.

Cette mise en mouvement peut se faire à l'occasion d'un grand événement fondateur, une sorte de Conférence de Messine II. Elle peut aussi se réaliser par un travail plus progressif, à l'initiative de quelques Etats membres qui se sentent le plus concernés. On peut certainement imaginer un premier rassemblement autour de la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne ou la Suède, pays qui sont tous attachés à l'idée que la démocratie est venue par le social. Ce groupe pourrait commencer à construire une véritable offre sociale européenne et attirer ensuite les autres.

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'>

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

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

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

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

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

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.

Le Monde, La France et l'Europe sociale : Vingt-cinq ans de malentendus, par Eric Le Boucher, 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'>

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/RBSS1-01PPfr.pdf#search=philippe%20pochet%20politique%20sociale'](http://www.ose.be/files/rbss2001/RBSS1-01PPfr.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

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>

Vignon J., Les acquis de l'Europe sociale, Note (non publiée), mars 2005

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

© Notre Europe, juin 2005

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. 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.