Pierre Tilly, Europe sociale et politiques sociales européennes. Origines, enjeux et instruments

Source: Pierre Tilly, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve (2007).

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU
Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.
Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:
http://www.cvce.eu/obj/pierre_tilly_europe_sociale_et_politiques_sociales_europeennes_origines_enjeux_et_instruments-fr-c1f2b13a-19fb-489a-9e64-fde5fbda5120.html

Date de dernière mise à jour: 09/07/2016

Europe sociale et politiques sociales européennes. Origines, enjeux et instruments

par Pierre TILLY, chercheur à l'Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain.

Connaissez-vous l'histoire de la poule qui rencontre un cochon et lui dit, les yeux dans les yeux? - Sais-tu que nous pourrions, tous les deux, faire de grandes choses ensemble? - Ah, dit le cochon, qui n'y avait pas pensé, mais quoi encore?- Eh bien, dit la poule, des œufs au jambon par exemple - Oui dit le cochon qui, une fois rentré à la maison, comprend, mais un peu tard, que lui va finir en tranches[1].

La morale de cette fable est exemplative du défi que pose la construction d'un espace social européen, un défi qui s'adresse non seulement aux partenaires sociaux mais aussi à tous les citoyens. Les patrons et les syndicats, on pourrait ajouter les États, peuvent faire de grandes choses ensemble au niveau européen, mais à condition qu'ils acceptent le donnant-donnant.

Cette Europe sociale a une histoire (courte) jalonnée d'essais et d'erreurs. Elle reste globalement perçue par la population comme un dossier un peu vide et abstrait. Et pourtant il y a bien une réalité sociale de la construction européenne. L'Europe sociale ne s'est-elle pas affirmée comme un enjeu majeur du débat sur le référendum pour le projet de traité constitutionnel en France, ce qui a étonné les observateurs et les spécialistes de la question habitués à n'en faire qu'un sujet pour initiés?[2] Il faut y voir principalement une gestion médiocre des conséquences sociales de la mondialisation qui a fait et fait craindre aux citoyens de l'Union un recul programmé des droits sociaux en Europe. C'est aussi le résultat d'un discours tantôt doctrinaire tantôt fataliste semblant ignorer la dimension sociale de l'UE. Quant au «non» néerlandais, il a davantage semblé motivé par le rejet d'une trop grande intrusion de l'UE dans certains domaines, notamment le social.

Malgré ce contexte difficile, faut-il pour autant déplorer, comme on le fait régulièrement, l'absence d'Europe sociale, laquelle est certes difficile à appréhender dans sa globalité? La réponse doit être nuancée. La dimension sociale de la construction européenne est souvent accompagnée d'une certaine ambiguïté qui vient du fait que la politique sociale européenne n'est pas le clône -en plus grand - de la politique sociale dans tel ou tel État membre. En fait, une mise au point s'impose. Selon les traités existants, la gestion des questions sociales relève majoritairement de la souveraineté des États membres. La politique sociale européenne n'a donc pas la même nature, ni les mêmes objectifs que les politiques sociales définies au niveau national. Le champ de ses activités et ses instruments sont plus restreints. Ceci étant, elle peut être parfaitement complémentaire en vertu du principe de la subsidiarité, qui fut introduit dans les textes européens en 1992[3].

Le dossier de l'Europe sociale n'est pas vide pour autant. Depuis une vingtaine d'années, la politique sociale européenne s'affirme progressivement dans un contexte où l'intégration économique et monétaire et où le maintien d'un niveau de chômage élevé rend plus que jamais indispensable la constitution d'une Europe plus proche des citoyens et de leur bien-être, ne fut-ce que pour la légitimer. Dans la pratique, les institutions européennes jouent un rôle de plus en plus important par le biais de plusieurs dispositifs ou instruments comme la stratégie européenne de l'emploi et celle plus globale de Lisbonne. Autrefois limité aux seules quoiqu'importantes questions de santé-sécurité sur le lieu de travail, de non-discrimination, de formation professionnelle et de libre circulation de la main-d'œuvre, le champ des politiques et des thématiques sociales au niveau européen s'est élargi avec des modes opératoires plus souples. L'Europe ne se contente plus de coordonner les politiques de l'emploi, elle s'occupe désormais des pensions, des soins de santé et de l'inclusion sociale. Une évolution somme toute logique vu l'émergence de problèmes sociaux nouveaux en Europe avec le marché intérieur, la monnaie unique et la stratégie de Lisbonne.

Les élargissements successifs ont également contribué à susciter un débat sur le modèle social communautaire. Ceux de 2004 et de 2007 représentent un défi immense et soulignent une difficulté intrinsèque de la construction de l'Europe sociale qui doit notamment compter avec l'hétérogénéité de systèmes reflétant des histoires nationales différentes. L'Europe sociale représente, à l'évidence, 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 États membres continentaux enlisés dans le chômage structurel et menacé par une perte de compétitivité.

Avant d'en retracer les grandes étapes historiques et de montrer les enjeux actuels et futurs qui lui sont redevables sous la forme de métamorphoses[4], il faut sans doute éclaircir la notion de modèle social européen et de cohésion sociale. Il s'agit de montrer par ce biais ce qui fait l'originalité du modèle socio-économique de l'Europe.

Agir contre les inégalités

Dans la plupart des cas, on insiste davantage sur ce qui menace la cohésion sociale (chômage, pauvreté, inégalité de revenu, exclusion sociale et exclusion de la société d'information) que sur ce qui la favorise comme la confiance dans les institutions, le sentiment d'appartenance, une approche solidaire en termes social et fiscal de la vie en commun[5]. En fait, l'Union européenne ne possède pas de définition officielle de la notion de cohésion sociale. C'est au travers des fonds structurels qu'on lui a donné un caractère avant tout opérationnel: «A starting point would be to link social cohesion with the objectives of the European model of society which is founded on the notion of social market economy…The solidarity dimension is given practical effect through universal systems of social protection, regulation to correct market failure and system of social dialogue»[6].

La promotion de la cohésion sociale revient donc à agir en faveur de la réduction des inégalités qui résultent de l'inégalité des chances dans l'accès à l'emploi et dans les revenus, voire de réduire les inégalités entre les régions pauvres et les régions riches[7]. Une nécessité pour assurer la cohésion d'une société sous peine de voir des conséquences sociales désastreuses comme le chômage de longue durée, des jeunes privés d'emploi ou encore la pauvreté s'installer durablement et mettre en péril la croissance et le développement économique et social. A ce sujet, la Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie et de travail définit la cohésion sociale en termes de défis, à tout le moins comme un défi majeur pour l'UE et pour les décideurs politiques[8]. L'objectif annoncé est de réduire le fossé grandissant entre celles et ceux qui bénéficient des mutations en cours et celles et ceux qui n'en profitent pas, les exclus de nos sociétés contemporaines.

Pas un modèle social unique

L'expression «modèle social européen» est utilisée régulièrement lors des sommets européens sans pour autant s'appuyer sur une définition officielle. Dans les conclusions du sommet européen de Barcelone de 2002, il est stipulé que «fondé sur une économie performante, un niveau élevé de protection sociale, d'éducation, de dialogue social», le modèle social européen est «un équilibre entre la prospérité économique et la justice sociale». Il garantit une véritable reconnaissance des partenaires sociaux.

Le choix du terme «modèle» marque le souci d'une exigence qui veut distinguer l'Europe du reste du monde, que ce soit dans son rapport avec la solidarité et le travail ou plus généralement dans la place accordée aux questions sociales par rapport aux questions économiques. Aux États-Unis, c'est la bourgeoisie qui a construit la démocratie, l'a portée et est restée depuis lors libérale et centrée sur les droits civiques et individuels. En Europe, au contraire, la démocratie a été instituée par le monde ouvrier qui lui a donné une forte dimension solidariste. Cette histoire détermine des rapports distincts à la solidarité: les choix du système de santé sont réalisés d'abord au niveau individuel aux États-Unis et de manière collective en Europe où la solidarité s'appuie sur la société dans son ensemble. Sur d'autres continents, le rapport à la solidarité se présente de manière distincte, sous des formes moins institutionnalisées, à savoir le clan ou la famille selon un principe d'entraide intergénérationnelle.

Par ailleurs, la place des questions sociales diffère considérablement d'un continent à l'autre. En Europe, les politiques sociales sont envisagées à la fois comme une source de progrès social et comme une source potentielle d'amélioration des performances économiques. Aux États-Unis comme au Japon, les considérations économiques sont prioritaires en vertu du principe selon lequel les politiques sociales sont la conséquence exclusive de l'accroissement des performances économiques.

Au-delà d'un modèle social européen, il faut davantage parler d'un modèle de société européen dans lequel on retrouve des convergences de comportements et de valeurs qui coexistent au sein de plusieurs grands modèles nationaux non figés comme les modèles nordiques, rhénan; anglo-saxon et du sud de l'Europe.

Au niveau de la protection sociale que l'Europe conçoit et promeut de façon spécifique, les fondements sont globalement identiques entre les États membres avec des postes de dépenses budgétaires et de dépenses publiques sociales nationales assez proches (santé, pension et emploi) même si trois modèles se dégagent tout en considérant les modifications apportées par l'entrée des nouveaux États membres dans l'UE. On peut ajouter à ces niveaux de dépenses comparables une tradition d'organisation des services collectifs par l'autorité publique tout en considérant les variantes entre le Nord et le Sud de l'Europe. C'est à partir et au-delà de ce modèle que l'Europe sociale s'est bâtie.

1. L'Europe sociale, une construction historique

Les grandes étapes de la construction d'un espace social européen sont désormais connues et une description, parfois sommaire, de celui-ci est présentée dans de nombreuses publications[9]. Revisiter cette histoire permet de réfléchir à une dimension toujours d'actualité et posée en ces termes: comment la construction européenne peut-elle contribuer à atteindre l'objectif d'une meilleure qualité de vie pour tous ses habitants?

Chaque période présente une vision dominante quant aux thématiques qui doivent être traitées au niveau européen et sur la manière de les aborder. Toutefois, les logiques qui ont été au cœur des périodes précédentes ne disparaissent pas complètement. Elles demeurent opérationnelles dans un nombre limité de secteurs des politiques sociales. On serait donc en présence d'un effet cumulatif.

Depuis les origines, la politique sociale européenne fait montre sur le plan institutionnel d'une grande inventivité (harmonisation vers le haut, égalité de traitements des nationaux et des ressortissants de la communauté européenne, standards minimaux, législation négociée, charte des droits fondamentaux, négociation collective, soft law, etc..). Elle est-le fruit d'un long cheminement historique et le résultat à la fois d'une construction juridique classique[10]. Elle est également, il ne faut pas l'oublier, le produit de la négociation collective. Au fil des différents traités et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les dispositions d'ordre social se sont développées.

Les grandes étapes historiques de l'Europe sociale

- Le préalable de la CECA

Le traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la CECA - et qui a cessé d'exister le 23 juillet 2002 - fixait en son article 2 la mission de celle-ci, à savoir: «contribuer, en harmonie avec l'économie générale des États membres et grâce à l'établissement d'un marché commun dans les conditions définies à l'article 4, à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie des États membres».

Avec la CECA s'ébauche une politique sociale fondée sur le principe de «réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait» pour citer le préambule du traité de Paris. C'est une approche fonctionnelle de la construction européenne. Il y avait une volonté politique dans le chef de la Haute Autorité et de l'Assemblée commune, de voir adopter des mesures dans le domaine social.

- 1958-1973: fondamentalement, le traité de Rome de 1957 laisse la politique sociale entre les mains des États membres. La philosophie dominante est que le développement de l'État providence sera assuré par la croissance économique grâce à une libéralisation des forces du marché et non par la seule régulation et la redistribution effectuées par la puissance publique. La préoccupation sociale n'est pas absente pour autant du traité qui affirme, dans son préambule, des objectifs sociaux. Il prévoit des dispositions contraignantes reposant essentiellement sur la libre circulation des travailleurs, la sécurité sociale des migrants et l'égalité

de rémunération entre travailleurs masculins et féminins. La création du Fonds social européen est destinée à accompagner les reconversions industrielles. La logique n'est pas de vouloir harmoniser les différentes politiques nationales mais de donner les mêmes droits aux travailleurs nationaux et communautaires dans chaque État membre. Il s'agit d'assurer le bon fonctionnement du Marché commun et d'éviter le dumping social. 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 ailleurs, la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, dite charte de Turin, en 1961 constitue à bien des égards un texte novateur. Mais il s'agit d'une simple déclaration solennelle sans portée contraignante.

La suite de l'histoire s'inscrit dans l'idée d'un cadre juridique peu explicite dans le domaine social. Et les dispositions sociales ne se voient pas accorder la même attention que celles intéressant la libre circulation des biens et des services. Entre les intentions généreuses et solidaires proclamées par les préambules des traités instituant la CECA (1951) et la CEE (1957) et les mécanismes institutionnels devant traduire ces intentions, le fossé s'est vite creusé. La politique sociale ne va pas bénéficier du statut de politique commune comme l'agriculture (articles 3d, 38 et 47 du traité de Rome) ou les transports (article 3e, 74 à 84). D'autant plus que la pratique communautaire va se révéler, sauf exceptions - notamment dans le cas de la réforme du Fonds social en 1971-1972 - encore plus restrictive que ne l'aurait permis une interprétation large des textes[11].

De fait, la plupart des normes sociales resteront d'origine nationale, et l'action de l'Union obéit à une double subsidiarité[12]: l'une est horizontale (consultation obligatoire des partenaires sociaux européens par le législateur qui n'intervient qu'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.

- 1973-1981: on assiste à l'adoption de plusieurs directives européennes dans un contexte de crise économique et de mobilisation militante dans l'espace national. En 1974, le premier programme social européen est adopté, quinze ans après le traité de Rome et sous la pression des mouvements sociaux. Ce programme prévoit une quarantaine d'actions prioritaires qui doivent concourir à la réalisation de trois grands objectifs: le plein et le meilleur emploi, la politique de l'emploi et l'amélioration des conditions de vie et de travail.

- 1981-1989: cette période est marquée par la vague néolibérale incarnée par Margaret Thatcher et Ronald Reagan. Sur le plan européen, on assiste à une accélération de l'intégration économique et sociale avec l'objectif de réalisation du grand marché intérieur qui contribue à l'émergence de nouveaux enjeux sociaux tout en rendant pertinent le niveau communautaire. L'Acte unique de 1985 accroît les compétences sociales de la Communauté européenne en permettant l'adoption de mesures relatives à la santé et à la sécurité à la majorité qualifiée. Un encadrement du marché du travail est promu au travers de l'article 118a prévoyant l'harmonisation progressive de prescriptions minimales en matière de conditions de travail. De même la cohésion économique et sociale (article 130) instaure le principe d'une solidarité structurelle européenne avec un budget doublé à partir de 1988. L'idée commence à s'imposer suivant laquelle le rattrapage économique ne peut s'obtenir par le dumping social mais bien par le respect de l'acquis communautaire et des programmes de développement régional auxquels sont associés les partenaires sociaux. Le dialogue social avec les partenaires sociaux précisément est relancé grâce à l'article 118b et renforcé quelques années plus tard par le traité de Maastricht. Ce n'en est pas moins, selon certains analystes, une période de pause dans la régulation sociale au niveau européen et dans le processus de dérégulation au niveau national. Un débat sur la compétition globale est lancé tout en suscitant la controverse quant au processus de dérégulation sociale en cours. A la vision d'une politique sociale réparatrice et redistributive s'est progressivement substituée, dans une logique d'achèvement du marché unique, une conception plus dynamique faisant du facteur social un élément à part entière de la compétitivité européenne.

- 1989-1997: cette étape voit le lancement d'une stratégie de définition de normes sociales minimales (Charte sociale communautaire des droits sociaux fondamentaux de 1989). L'idée de base est de développer un socle minimum de régulation au niveau européen. Cette charte, qui est en fait une déclaration politique non contraignante à laquelle onze hauts représentants des douze États membres souscrivent, ne va jamais entrer en vigueur. Elle n'en permet pas moins de poser toute une série de principes essentiels dans l'optique de la construction d'une Europe sociale. Le protocole sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht de 1992 fixe les modalités de la prise de décision des instances européennes en matière sociale. L'une des nouveautés est que les partenaires sociaux sont obligatoirement consultés préalablement à toute proposition de directive dans le domaine social. L'élargissement de l'Union européenne en 1995 à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède apporte des changements symétriques avec l'adhésion de pays riches dont les systèmes sociaux sont perfectionnés. De nouvelles conceptions ou des sensibilités différentes font évoluer rapidement l'Europe sociale à douze, par exemple avec l'égalité hommes-femmes, la prépondérance du rôle de l'État, 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 est également mis en avant par ces pays au moment où ils parviennent à réformer en profondeur leurs systèmes de protection sociale. Au terme de cette période, le bilan n'en est pas moins décevant, lié à la fois aux compétences sociales reconnues de la Communauté et au mode de votation des dispositions normatives.

- 1997-à nos jours: On assiste à l'intégration d'un chapitre emploi dans le traité d'Amsterdam avec l'insertion du protocole social dans le traité que le New Labour de Tony Blair accepte de ratifier. La montée massive du chômage a pesé incontestablement sur le choix des Britanniques. Le développement d'une dynamique du dialogue social au niveau européen et avec la société civile accompagne l'élaboration d'une base juridique solide et même un acquis durable dans des domaines comme la mobilité des travailleurs et la continuité de leur droits sociaux. Dans cette période, il faut retenir au niveau social l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000. Et à Lisbonne, en mars de la même année, les quinze États membres fixent pour l'Union des objectifs quantitatifs ambitieux en matière sociale par une stratégie générale visant à assurer une cohésion économique et sociale et intérieure. Il s'agit de répondre au quadruple défi de la croissance économique à long terme, de l'emploi, de la cohésion sociale et du développement durable dans la société de la connaissance. Pour le futur, il s'agit non seulement de mesurer les progrès mais aussi de se fixer des objectifs tant au niveau de l'Union dans son ensemble que dans chacun des États membres qui la composent. L'instrument qui est alors mis en avant est la coordination des politiques nationales. On signalera également dans la période récente un certain nombre de développements du dialogue social européen tels que le programme conjoint des partenaires sociaux européens qui a débouché sur deux accords autonomes (télétravail et stress au travail) et le développement du dialogue social sectoriel.

Au cours de ce processus de construction historique de l'Europe sociale, des progrès certes lents à certains égards sont accomplis vers une approche globale et plus active de la politique de l'emploi comme en témoigne la stratégie européenne lancée en 1997 à Luxembourg. Les mutations qu'ont connues nos sociétés, tant au niveau des États membres qu'au niveau mondial avec le phénomène de la globalisation, accompagnent et provoquent cette évolution constante. Mais cette histoire est aussi marquée du sceau de la complexité des problèmes rencontrés, de transformations sociétales parfois difficiles à assumer. Des remises en cause culturelles, des transferts de pouvoir et de compétence, des moyens à accepter jalonnent ce parcours qui doit compter également avec des phases de recul et de dispersion des efforts.

Au moment de tirer le bilan, il apparaît que le passé de la politique sociale européenne indique plus de rendez-vous manqués que de succès dans l'adoption de mesures à l'échelon européen[13]. La politique sociale européenne doit cependant être interprétée dans sa dimension historique comme un défi permanent et un processus d'essais et d'erreurs. Les partisans d'une Europe plus orientée vers le social (syndicats, partis politiques de gauche et gouvernements de même couleur, certains décideurs à la Commission européenne mais aussi des responsables académiques et des journalistes) sont depuis longtemps très actifs, utilisant les opportunités offertes lors des révisions du traité pour insérer de nouvelles dispositions sociales. En retour, les révisions successives du traité jouent un effet de levier sur les ressources des acteurs. En fait, il est bien difficile de porter des conclusions définitives sur le processus en cours. L'Europe à vingt-sept accroît considérablement la diversité des systèmes sociaux dans son espace marqué par des différences notables de

développement. Il s'agit d'un facteur structurel qui va avoir un impact certain sur la manière dont la politique sociale européenne pourra se développer dans le futur.

2. Des instruments d'action en matière sociale au niveau européen

Il y a en fait plusieurs méthodes qui sont utilisées pour construire l'Europe sociale.

• L'établissement de normes communautaires dans le domaine social par des directives et des règlements. Depuis les années cinquante, cinq grands domaines de la politique sociale ont été couverts au niveau européen dans l'idée d'éviter les possibilités de dumping social:

- le droit au travail
- l'égalité de traitement
- la libre circulation des travailleurs
- la santé et la sécurité au travail
- la santé publique

Les directives constituent l'un des principaux instruments utilisés par les politiques sociales européennes[14].

• La législation négociée (la méthode conventionnelle) au travers du dialogue social entre partenaires sociaux européens qui peut déboucher sur la conclusion de conventions collectives européennes au niveau interprofessionnel et sectoriel. Les partenaires peuvent, dans le domaine social, conclure des accords-cadres entre eux que le Conseil de l'Union européenne peut ou non approuver sous la forme de directives[15].

• La *soft law* qui repose sur des processus et des méthodes juridiquement non contraignantes de «pression par les pairs», les codes de conduite et les étalonnages de performance: méthode ouverte de coordination[16]. La méthode ouverte de coordination (MOC) constitue la cinquième tentative de définir une dimension sociale européenne.

• Les fonds structurels et en particulier le Fonds social européen lequel contribue 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.

• Des programmes d'action permettant le développement de nouvelles politiques comme la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

3. De la stratégie européenne de l'emploi à celle de Lisbonne

La stratégie européenne de l'emploi (SEE) dont le cheminement remonte au Livre blanc de Jacques Delors de 1993 et au sommet de Essen avec l'instauration de la surveillance multilatérale de l'emploi (1994) constitue un avancée incontestable dans la construction d'un espace social européen. Bâtie sur le modèle de l'Union économique et monétaire, elle est institutionnalisée par le traité d'Amsterdam en 1997 dans le cadre d'un nouveau titre sur l'emploi. Les changements politiques qui interviennent en 1997 et 1998 contribuent à faire de l'emploi un thème prioritaire de l'agenda européen. Au début de 1997, l'affaire de Vilvorde joue comme un avertissement. La fermeture de l'usine Renault annoncée sans information ni consultation préalable des travailleurs par la direction parisienne débouche sur un mouvement de protestation européen. Le contexte politique change de manière significative. Les victoires électorales de Tony Blair en Grande-Bretagne et de Lionel Jospin en France au printemps de 1997, puis celle de Gerhard Schröder en Allemagne en septembre 1998 voient l'émergence d'une Europe «rose» où les socialistes sont présents au pouvoir dans treize pays sur quinze et en dirigent onze dont quatre grands (Italie, France, Allemagne et Royaume-Uni) sans que leur convergence de vues soit pour autant totale.

Le sommet de l'emploi de Luxembourg en novembre 1997 lance, avant la ratification du traité d'Amsterdam, la stratégie européenne de l'emploi avec l'ambition de réaliser des progrès déterminants dans un délai de cinq ans. C'est une dynamique nouvelle en matière de politique de l'emploi qui est annoncée.

Cette stratégie est construite sur des priorités thématiques, groupées en quatre piliers et qui se concrétise en trois grandes phases:

- dans des orientations communes proposées en matière d'emploi (lignes directrices assorties d'échéances à court terme).

- chaque année, ces orientations doivent être traduites dans les plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN) qui doivent être mis en œuvre par les États membres.

- les PAN seront analysés et évalués par la Commission et par le Conseil, les résultats présentés dans un rapport d'emploi commun dont les résultats servent de base aux conclusions à tirer: remodelage des orientations et des recommandations spécifiques de pays pour les politiques de l'emploi des États membres.

Des nouvelles méthodes sont expérimentées comme la fixation d'un agenda à moyen terme, les échanges de bonnes pratiques et l'analyse comparative (*peer review*[17]) et la surveillance multilatérale des programmes d'action nationaux.

Le lancement de la stratégie européenne de l'emploi en 1997 marque l'émergence d'un nouveau référentiel économique dominant qui rompt avec l'époque keynésienne. A des nouvelles dispositions communautaires prévues à Amsterdam correspondent de nouvelles activités. On assiste en fait à la construction d'un agenda communautaire en matière d'emploi qui potentiellement modifie les agendas politiques nationaux. Cela débouche sur des changements significatifs en termes de gouvernance de l'emploi et plus largement des politiques sociales.

Les MOC et la stratégie de Lisbonne

Adoptée à Lisbonne au printemps 2000, la stratégie qui porte le nom de la capitale portugaise permet de réunir les quinze États membres de l'UE de l'époque autour d'un objectif commun et une grande ambition: faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique au monde et damer ainsi le pion à ses concurrents économiques, États-Unis en tête. L'idée est simple à énoncer mais beaucoup plus difficile à réaliser. Face aux performances alignées par les modèles de compétitivité américain et asiatique, l'Europe doit se lancer de manière urgente dans un vaste plan de rattrapage et de dépassement de ses concurrents. Un rattrapage qui est, d'après les analystes, stoppé net depuis la crise des années soixante-dix. Si la stratégie de Lisbonne suscite alors une adhésion générale, c'est parce que dans ses objectifs elle présente un équilibre autour de trois piliers: l'économique, le social et l'environnemental.

La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne ouvre la voie à une Europe rassemblée dans sa diversité autour de valeurs communes au rang desquelles figurent des objectifs sociaux – lutte contre la pauvreté et cohésion sociale, modèle social européen, marché du travail inclusif et emplois de qualité - mis sur le même plan que les objectifs économiques et environnementaux, posant ainsi les bases de ce qui se veut une véritable stratégie de développement durable, orientée vers l'avenir des générations actuelles et à venir d'Européens[18].

A cette vision optimiste, voire un brin naïve, certains objectent déjà à l'époque que tout cela n'est sans doute qu'un écran de fumée au-delà duquel l'objectif reste le développement d'une Europe essentiellement économique, fondée notamment sur un marché et sur une monnaie commune et la réduction des coûts et des déficits publics.

Depuis 2000, la stratégie de Lisbonne a suscité et suscite de nombreux commentaires, des analyses et des critiques.

Le pilier compétitivité est celui qui a débouché sur les plus grandes avancées tout en générant de nombreux débats et critiques. L'ouverture d'une série de marchés à la concurrence comme ceux des télécommunications, de l'énergie, du transport aérien, ou encore des services postaux est le résultat d'un processus de libéralisation encore en cours à l'image de la directive Services (autrefois Bolkenstein) qui a provoqué la controverse tout en étant en voie d'adoption.

Signe des temps, la stratégie de Lisbonne s'accompagne de batteries d'évaluations des politiques des États basées sur des objectifs chiffrés. Lors de chaque sommet de printemps, le Conseil européen examine différents rapports sur l'état d'avancement des différents processus qui participent de cette stratégie. A la mi-parcours, on décide de vérifier si les objectifs intermédiaires ont bien été atteints et de réviser, le cas échéant, la stratégie.

En 2004, un «Groupe de haut niveau» présidé par Wim Kok (ancien Premier ministre social-démocrate des Pays-Bas) pose un diagnostic sans appel: en cinq ans, les résultats engrangés sont largement en-deçà de la moitié du chemin que l'on espère avoir parcouru d'ici 2010 (on n'aurait par exemple créé que 6 millions d'emplois sur les 22 millions à créer en dix ans). A cela le rapport voit plusieurs raisons: «un agenda surchargé», «une coordination médiocre», des priorités «inconciliables» ou encore les événements mondiaux depuis 2000. Le problème majeur est toutefois, selon le rapport Kok, l'absence d'action politique résolue dans le chef des États membres. Le rapport propose un recentrage de la stratégie sur des objectifs moins nombreux dont, en tête de liste, la compétitivité des entreprises.

Le processus d'évaluation met en évidence la nécessité d'aménager la SEE afin de l'aligner davantage sur la stratégie de Lisbonne et de relever de nouveaux défis et pour remédier aux faiblesses structurelles importantes qui subsistent[19]. Il est maintenant de notoriété publique que les objectifs chiffrés un peu irréalistes en 2000 risquent de ne pas être atteints en 2010.

Au printemps 2005, le sommet européen retient deux priorités: la croissance et l'emploi. L'emploi n'est aux yeux de la Commission européenne que la conséquence automatique d'une libéralisation des marchés. Les objectifs sociaux qui sont conditionnés à la croissance sont devenus nettement moins ambitieux.

Par ailleurs, la réorientation de Lisbonne insiste sur le fait que les systèmes de protection sociale et les politiques du travail doivent être modernisés. Les grandes réformes des administrations publiques, inspirées par les thèses du *New Public Management*, préconisant moins et mieux d'État au travers d'une libéralisation des services publics et des grands réseaux, pèsent comme de lourdes contraintes sur les systèmes sociaux[20]. Cela s'accompagne d'une levée de boucliers au niveau européen de la part de celles et de ceux qui craignent que le social ne passe à la trappe. Les tensions entre cette modernisation et les projets d'harmonisation sociale européenne sont potentiellement explosives. La primauté de plus en plus accordée aux droits individuels comme voie de la modernisation (une véritable nouvelle idéologie sociale) à travers la responsabilisation individuelle, louable dans ses fondements, interpelle dans la mesure où l'approche tend souvent à faire abstraction du contexte dans lequel évoluent les citoyens qui ne peuvent se passer de leur entourage et d'une certaine forme de solidarité collective.

Alors que le niveau européen est menacé de disqualification par les réformes nationales et régionales (forme de modernisation que représente le mouvement général de décentralisation et la revendication d'une plus grande subsidiarité), un aspect de la libéralisation l'a remis en selle. La mondialisation de l'économie, en renforçant le jeu de la concurrence, induit un vaste mouvement de restructurations et de mutations industrielles avec d'importantes conséquences sociales touchant les travailleuses et les travailleurs de différents pays et confrontant des régions à des crises structurelles comparables.

4. La gouvernance du social en Europe: un modèle à réformer?

Malgré les atouts de l'espace social européen (la complémentarité entre les niveaux et l'existence de nombreux instruments d'action comme les Fonds structurels, la MOC, la Charte des droits fondamentaux), la diversité et le nombre d'États membres, vingt sept actuellement, menacent son développement. La plus-value européenne en matière sociale paraît discutable à un certain nombre de pays. Il faut 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 dans leur réalisation aux gouvernements nationaux. La logique du donnant-donnant triomphe au détriment de celle du jeu à somme positive. Du côté de la Commission européenne, on affirme de plus en plus son intention de réduire sa production réglementaire, de contribuer à la «débureaucratisation»[21].

En prenant en considération ces différentes évolutions, on peut se poser quelques questions fondamentales. L'Europe peut-elle être plus sociale que ne le sont les États membres sur leur propre espace face aux défis sociaux internationaux comme la mondialisation de l'économie, les inégalités de développement économiques et l'élargissement de l'UE? Ne faut-il pas entendre par politique sociale une action qui ne s'arrête pas à la seule protection des droits économiques des travailleurs et de l'ensemble des citoyens, des droits individuels, mais qui débouche plus largement sur un usage du pouvoir politique à des fins de modification, de redistribution ou de correction du système économique basées sur le principe de solidarité? Il ne s'agit donc pas seulement de la protection sociale mais aussi de l'immigration, des inégalités régionales, des secteurs en crise. On peut en tout cas considérer qu'on est en train d'assister à un renouvellement dans les manières de gouverner le social et dans le rôle des pouvoirs publics en matière d'emploi, plus spécifiquement avec une articulation de plus en plus affirmée entre les niveaux local et européen.

Ceci nous amène, en conclusion, à développer quelques enjeux actuels pour le modèle social européen. L'un des grands enjeux et non des moindres est celui de la gouvernance sociale de l'Union européenne, c'est-à-dire de sa capacité dans le contexte de société changeante à gérer les questions sociales avec les États membres. Un élément de ce contexte mis en exergue par de nombreux travaux semble être le passage de l'État social ou providence - même si ce mot n'est pas correct - à l'État d'investissement social, terme utilisé au Canada, ou l'État social actif, une appellation plus européenne. On rappellera que le compromis social-démocrate érigé en véritable paradigme depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années soixante-dix a permis d'assurer un niveau de protection sociale élevé, de caractère universel et souvent gratuit dans des secteurs comme l'éducation et la santé. Et cela fut atteint en échange de la paix sociale. Cela repose sur des fondements idéologiques avec une prédominance des conceptions socialistes (obligation, généralisation, intervention de l'État), sur des fondements économiques (l'économie de marché, le fordisme et le keynésianisme) et sur un fondement institutionnel, le principe de la gestion paritaire des organismes de sécurité sociale.

Depuis une vingtaine d'années, tous les modèles sociaux sont soumis à des pressions analogues de l'amont, avec la modification des ressources de l'«offre», et de l'aval, avec la modification de la demande sociale. Le courant de pensée néolibéral des années quatre-vingts est parvenu à substituer au consensus social-démocrate un nouveau paradigme politique en puisant dans les idées de la droite traditionnelle deux idées forces: la valeur cardinale et supérieure du marché et la privatisation massive de toute activité humaine et sociale.

Le paysage européen sur les questions sociales laisse apparaître des divergences d'interprétation sur les causes du chômage, sur les remèdes à y apporter, mais également sur le niveau pertinent d'importance de la qualité de l'emploi, du coût du travail, de l'éducation et de la formation. Le futur qui apparaît le plus plausible tend à la coexistence de ces différents modèles et approches dans un cadre assurant au mieux leur compatibilité. 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 et nécessaires. En toile de fond, il y a une expérience commune et une acceptation des différences qui constituent le moteur du modèle social européen et sur lesquels on peut s'appuyer. L'enjeu, c'est de reformuler les bases minimales de vie commune en société à vingt-sept.

Notes:

[1] Groupement d'études et de recherches «Notre Europe», *L'Europe revisite son modèle social ou l'histoire de la poule et du cochon*, Séminaire sur l'évolution des relations industrielles dans les pays de l'Union européenne, Luxembourg, 11 septembre 1997.
[2] M. Jouen et C. Palpant, *L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement*, Policy Paper n°15, Paris, Notre Europe, Paris, 2005.
[3] Dès l'élaboration du premier programme d'action social européen en 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.

[4] R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995; P. Ronsanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Paris, Seuil, 1995, 227 p.
[5] J. Jenson, *Les contours de la cohésion sociale*, Ottawa, Étude des réseaux canadiens de recherche en politique publique, 1998.
[6] European union, *First report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg, Opoce, 1996, p. 14.
[7] S. Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1996, 582 p.
[8] C. Ball, *Bridging the Gulf. Improving social cohesion in Europe. The work of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1984-1993)*, Luxembourg, Opoce, 1994, 33 p.
[9] On retiendra, parmi un nombre appréciable de travaux, un article de Raymond Rifflet qui fut de tous les combats de l'Europe sociale des années quarante aux années quatre-vingts au travers, notamment, des *Cahiers socialistes*. R. Rifflet, «Bilan et évaluation de la politique sociale communautaire (1952-1982)», in J. Vandamme (dir.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Paris, Economica, 1984, pp. 13-27. Sur l'émergence de la législation sociale en Europe occidentale dans la longue durée, voir L. Magnusson et B. Stråth (dir.), *A European Social Citizenship? Preconditions for future policies from a historical perspective*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2004, 361 p.
[10] Voir notamment C. De la Porte et P. Pochet, *Building Social Europe through the Open Method of Co-Ordination*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2002, 313 p.
[11] R. Rifflet, *op.cit.*, p. 19.
[12] O. Quintin et B. Favarel-Dapas, *L'Europe sociale, enjeux et réalités*, Paris, La Documentation française, 1999, 158 p.
[13] P. Pochet, «The OMC and the construction of social Europe», in J. Zeitlin et P. Pochet (dir.), *The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2005, p. 42.
[14] G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp et S. Leiber (dir.), *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 406 p.
[15] Trois accords-cadres ont jusqu'à présent été conclus entre l'UNICE, la CES et le CEEP et transformés en une directive communautaire : le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997) et les contrats de travail à durée déterminée (1999). Deux échecs notoires aussi : l'information-consultation des travailleurs dans les entreprises nationales qui a obligé la Commission européenne à lancer la procédure législative qui a abouti en octobre 2001 sous présidence belge. Autre échec, la régulation du travail intérimaire.
[16] La MOC a été formalisée lors du conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Les États s'engagent à prendre des mesures nationales dans un cadre politique défini au niveau européen, et à rendre périodiquement compte de leurs actions.
[17] Cette méthode consiste à dégager les meilleures performances sur le marché du travail dans l'UE et à mettre en évidence les meilleures pratiques pour chaque aspect de la SEE.
[18] Nota Bene, *Lettre d'information de l'Observatoire social européen*, n°136-137, p. 14.
[19] L'avenir de la stratégie européenne de l'emploi. Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous (COM (2002) 416 du 17 juillet 2002 et COM (2003), sd).
[20] G. Bouckaert et C. Pollitt, *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 314 p.
[21] G. Verheugen, conférence de presse «Mieux légiférer», 16 mars 2005.