

**Colloque 422 du 69e Congrès de l'Association
canadienne-française pour l'avancement des sciences**

***« Les fondements sociaux et politiques
des blocs économiques européens et américains »***

Sherbrooke – 16 mai 2001

« L'EUROPE SOCIALE »

**Intervention de M. Mario Dehove,
Université de Paris XIII, Commissariat général du Plan**

L'Europe sociale n'a pas progressé au même rythme que l'Europe commerciale et monétaire et, maintenant, l'Europe de la défense. Elle se limite aujourd'hui, pour l'essentiel, à un ensemble de transferts de droits visant à faciliter la libre circulation des personnes. La procédure du « dialogue social », qui devait favoriser la négociation collective entre les partenaires sociaux au niveau européen, n'a débouché que sur de rares accords et la « charte des droits fondamentaux » qui a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement au dernier sommet de Nice n'a pas de caractère contraignant et, en outre, demeure, quant à son contenu, très en deçà de ce qui est déjà garanti par les systèmes nationaux, ou par d'autres conventions européennes ou internationales.

Il existe bien un « modèle social européen » car, globalement, le niveau des droits sociaux collectivement garantis en Europe, apparaît à maints égards supérieur à celui de la plupart des autres grandes régions du monde développé. Mais les systèmes nationaux de relations professionnelles, de politiques d'emploi et de protection sociale restent cloisonnés et, en dépit de l'amorce récente d'un mouvement de convergence, sont encore très différents dans leur inspiration générale et leurs dispositions pratiques.

L'Europe a devant elle de grands défis : la réduction du chômage et de l'exclusion, le vieillissement de sa population, l'élargissement, la réforme de ses institutions et, enfin, les conséquences à long terme de l'unification monétaire.

Quels espaces de solidarité sociale vont émerger de ces mouvements de fond ? Quels modèles de relations professionnelles vont s'imposer ? Quel sera le rôle des marchés, des États nationaux et de l'Union européenne ? Quelle sera la place des partenaires sociaux nationaux et éventuellement européens ?

Telles sont les questions que l'on se propose d'évoquer à partir des travaux prospectifs menés au Commissariat général du Plan sur l'avenir de l'Europe sociale, et notamment du groupe de travail « Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ? ».

1. L'Europe sociale, une mise en perspective historique

Dès le début de la construction européenne, la question de la coordination ou de l'intégration des systèmes nationaux de protection sociale et de relations professionnelles a été posée.

Elle a donné lieu à des initiatives communautaires, parfois ambitieuses, mais qui n'ont pas réussi à donner à l'Europe sociale une envergure aussi importante que celle qu'elle a pu acquérir dans le domaine économique.

• Les principes initiaux

La construction européenne avait deux objectifs principaux, intimement liés : la construction d'un espace économique intégré et la pacification d'un continent engagé depuis toujours dans une série de guerres interminables. Mais la « question sociale » n'en fut jamais complètement absente.

La négociation du traité de Rome a en effet suscité des appréhensions sur les risques que faisait courir aux systèmes de protection sociale des six États membres l'ouverture des frontières commerciales internes. Par ailleurs, dans un contexte historique marqué en Europe, sous la pression de la guerre froide et des luttes sociales, par le développement de la protection sociale des salariés et de la négociation collective, s'est trouvée posée dès les premiers moments de la construction européenne la question de ses finalités sociales.

La solution retenue, dans le traité, a été minimale. Certes, des objectifs ambitieux de développement, d'amélioration du niveau de vie, de protection sociale, de réduction des inégalités et de dialogue social ont été fixés à l'Europe (articles 117 à 118), mais dépourvus de toute portée pratique, ils n'avaient en réalité qu'une valeur déclarative. L'essentiel des dispositions du traité en matière sociale était constitué des articles (article 51) déléguant à la communauté des compétences en matière de coordination des régimes de sécurité sociale, afin de rendre compatible leur grande diversité avec la libre circulation des travailleurs prévue dans le traité (article 48-49-50), et des articles visant à éviter les distorsions de concurrence (égalité de rémunérations entre les hommes et les femmes (119)).

Le dispositif de coordination des régimes de protection sociale qui a fait l'objet des premiers règlements de la Commission sur la base de ces articles est fondé sur quatre principes :

- unicité de la législation applicable dans chaque pays ;
- égalité de traitement entre nationaux et non nationaux ;
- maintien des droits acquis ;
- agrégation des périodes d'assurance d'emploi, ou de résidence pour les droits en cours d'acquisition.

Ce dispositif a été efficace, surtout pour les prestations sociales de base, même si, en pratique, son application est loin d'être aujourd'hui satisfaisante (Chassard 1999). Il s'est avéré difficile à mettre en œuvre pour les systèmes complémentaires et surtout pour les prestations sous conditions de ressources.

Puis les deux grands élargissements qui intervinrent dans les années soixante-dix (Royaume-Uni, Irlande, Danemark en 1973) et dans les années quatre-vingt (Grèce en 1981, Portugal et Espagne en 1986) modifièrent profondément la problématique de l'intégration sociale de l'Europe en légitimant *ex post* la prudence qui avait présidé en la matière à la rédaction du traité de Rome :

- le premier en faisant entrer dans l'Europe des pays qui donnaient accès à des prestations, sur des critères de résidence (Beveridgien) et non plus seulement sur des critères d'activité (Bismarkien) ;
- le second en élargissant l'Europe à des pays dont le niveau de vie et la protection sociale étaient beaucoup moins *développés* que ceux des autres États membres.

Ces deux élargissements, non seulement ravivaient les craintes de distorsion de concurrence, – de « dumping social », dans un contexte de chômage croissant – mais faisaient aussi émerger le thème nouveau du « tourisme social ». Parallèlement, ils rendaient techniquement et politiquement beaucoup plus difficiles les conditions d'une harmonisation des systèmes. Le fossé s'approfondissait donc entre les pressions vers une intégration plus poussée afin de contrer les forces de déstabilisation de la concurrence des règles, et les conditions de cette intégration. L'expérience acquise à six – la possible coexistence d'une intégration économique poussée avec une harmonisation limitée au transfert des droits, dans

le contexte européen – conduisit l'Union à trancher le dilemme, ouvertement, en faveur de la coordination minimum. Il fut ainsi posé dans le traité que l'intégration européenne devait préserver les droits de chaque État membre à fixer librement le cadre institutionnel des relations professionnelles et de la protection sociale qu'il entendait promouvoir. Il fut aussi déduit de cette conception du partage des compétences entre l'Union et les États membres, dans le domaine social, que la libre circulation des personnes devait, en fait, être réservée aux travailleurs et aux personnes à leur charge.

- **L'Europe sociale après « l'acte unique », dans la perspective du « grand marché »**

L'arrivée à la présidence de la Commission de Jacques Delors et la volonté renouvelée du couple franco-allemand de relancer l'intégration européenne redonnèrent un certain élan à la construction de l'Europe sociale, dans les limites précédemment tracées.

- L'acte unique a ouvert des possibilités d'avancées dans le domaine de l'amélioration du milieu de travail (santé et sécurité des travailleurs) en permettant au Conseil de fixer des minima à la majorité qualifiée (article 118A).
- Il a concrétisé la tentative menée par J. Delors de relancer le dialogue social (entretiens de Val-Duchesse) en inscrivant dans le traité l'obligation faite à la Commission de s'efforcer de développer le dialogue entre partenaires sociaux et la possibilité que celui-ci débouche sur des relations conventionnelles.

Mais, indirectement, l'acte unique a aussi jeté les bases d'une intégration plus forte de la protection sociale en Europe en renforçant et en étendant aux services, notamment financiers, la logique du marché unique. Les évolutions potentielles sont nombreuses et profondes puisqu'elles concernent :

- la possibilité d'un assuré d'aller se faire soigner à l'étranger et de se faire rembourser par le système de son État d'origine (autorisée par les arrêts Kohll et Decker de 1998) ;
- le monopole des organismes de protection sociale et de certaines organismes de retraite complémentaire (protégé par l'arrêt Poncet et Pistre de 1993 justifiant le maintien des systèmes publics en situation de monopole lorsque la solidarité nationale est en jeu).

En 1989 les États membres, sans le Royaume-Uni, ont tenté d'élaborer un ensemble d'objectifs communs vers lesquels ils s'engageaient à faire converger leurs systèmes sociaux. Mais cette « charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs » au contenu trop général n'a pas pu servir de base juridique à la Commission pour des initiatives ambitieuses. Elle n'aura permis que la généralisation à tous les États membres de la garantie d'un système minimal.

- **L'Europe sociale après Maastricht**

Le traité de Maastricht marque un tournant dans la construction européenne. D'abord parce qu'il « couronne » la logique de l'intégration économique par l'intégration monétaire. Ensuite, parce qu'il ouvre explicitement à la construction européenne les horizons de la construction d'une Europe politique en complétant le « pilier » économique et monétaire par un « pilier » voué à la coordination en matière de justice et de police (JAI) et par un « pilier » consacré à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Même si les deux derniers piliers étaient essentiellement intergouvernementaux, contrairement au pilier économique et monétaire qui demeurerait communautaire, cette extension de l'Union européenne vers des compétences régaliennes marquait la volonté des États membres, dans le contexte de la fin de la guerre froide, jugé propice, de prolonger l'intégration économique antérieure vers l'intégration politique.

Un tel élan ne pouvait ignorer le volet social de la construction européenne. Fut donc annexé au traité de Maastricht un « protocole social » qui organisait trois avancées :

- d'une part, l'extension du champ de compétence communautaire en matière sociale dans pratiquement tous les domaines, à l'exception évidemment décisive (art. 6) des rémunérations, du droit d'association, du droit de grève et du *lock out* ;
- d'autre part, l'introduction du vote à la majorité qualifiée dans des nouveaux domaines ;
- enfin, le renforcement du rôle des partenaires sociaux dans l'Union européenne puisqu'il était prévu qu'après avoir été consultés par la Commission sur « l'orientation possible » d'une action communautaire (art. 138), les partenaires sociaux pouvaient informer la Commission de leur volonté de s'en saisir afin de mettre en œuvre la voie conventionnelle (art. 139).

• **L'Europe sociale après Amsterdam et le développement de la « méthode ouverte »**

Les faibles résultats obtenus par l'application de la méthode « communautaire » au domaine social et la crainte que les difficultés de ratification du traité de Maastricht ne trahissent une « fatigue » durable des populations à l'égard des institutions européennes trop peu démocratiques et une résistance accrue à une forme d'intégration qui privilégie le marché et la concurrence, ont incité la Commission à réviser ses ambitions et ses pratiques, mais sans abandonner le terrain.

Ce renouveau stratégique a bénéficié d'une conjoncture politique plutôt favorable. En France, la veille de la conclusion du traité d'Amsterdam, un gouvernement dominé par le parti socialiste prenait le pouvoir de façon inattendue, sur la base d'un programme faisant du rééquilibrage entre l'intégration financière et l'intégration sociale une priorité, et avec des partenaires verts et communistes très partagés sur la monnaie unique et l'Europe par le marché. Au Royaume-Uni, le gouvernement travailliste de T. Blair était porteur d'un projet de modernisation sociale compatible avec l'intégration européenne par le marché et souhaitant peser davantage sur son cours. En Allemagne, une coalition sociale démocrate / verts allait constituer un gouvernement dont le ministre des Finances, O. Lafontaine, prônait le retour des politiques keynésiennes, la réanimation du dialogue social en Allemagne et leur extension en Europe.

Certes, de nombreux facteurs de blocage subsistaient ou émergeaient dans les trois pays. En France, la « cohabitation » tendait à paralyser l'action européenne de la France alors même qu'au sein du gouvernement un élément de la coalition (le « Mouvement des citoyens ») faisait de l'opposition à l'intégration européenne et de la préservation des prérogatives nationales dans le domaine social, un axe majeur de sa stratégie. En Allemagne, une rivalité sourde opposait le ministre des Finances au Chancelier Schröder beaucoup plus libéral, alors même que montait en puissance l'hostilité des Länder à l'intégration européenne et que s'affirmait leur volonté de protéger leurs prérogatives internes pour l'instauration d'un strict partage des compétences entre l'Union et les États membres. Enfin, le Royaume-Uni demeurait foncièrement opposé à toute supranationalité future et présente dans la construction européenne.

La tentative de rééquilibrage du financier et du social au sein de la construction européenne à travers l'affirmation systématique d'une méthode nouvelle d'intégration dite « ouverte », a commencé au sommet d'Amsterdam, s'est prolongée aux Conseils européens de Luxembourg, Cardiff, Cologne, Lisbonne et Nice.

À Amsterdam, sous la pression française, il a été décidé de mettre en place une procédure de construction d'une « Europe sociale » comparable à celle qui avait été mise en œuvre pour la monnaie unique, faisant une large place à la définition d'un processus de convergence défini par des objectifs précis, des critères contrôlables et la surveillance

multilatérale. Il s'agissait au fond de rééquilibrer le financier par le social en mettant au service de ce dernier les ressources institutionnelles qui avaient été accordées au premier. Mais la différence essentielle avec la monnaie unique était que l'application de sanctions aux États membres qui ne respecteraient pas les critères de convergence ne pouvait pas être envisagée. Cette décision s'est traduite par l'intégration d'un nouveau titre dans le traité portant sur l'emploi (article 128) et par l'intégration dans le traité du protocole social du traité de Maastricht.

À Luxembourg, une procédure a été définie (processus de Luxembourg). Elle se compose de trois volets :

- définition au niveau de l'Union des « lignes directrices pour l'emploi », reposant sur une analyse commune de la situation et fixant des objectifs concrets ;
- élaboration de « Plans nationaux pour l'emploi », pluriannuels, par les États membres, comportant des objectifs précis, chiffrés, dans la mesure du possible, précisant les moyens mis en œuvre et fixant des délais ;
- examen multilatéral annuel des résultats des « plans d'actions nationaux » et définition par le Conseil européen des orientations des « lignes directrices » pour l'année suivante.

Et des lignes directrices pour l'année suivante ont été arrêtées.

À Cardiff, l'accent a été mis sur les réformes économiques et la convergence structurelle, c'est-à-dire l'approfondissement de l'intégration des marchés des produits et des capitaux. Dans ce domaine également, une approche nouvelle a été adoptée (processus de Cardiff). Elle repose sur l'élaboration de rapports annuels par les États membres et la Commission sur l'état des marchés des produits et des capitaux, à partir d'indicateurs d'intégration effective du marché unique (tels que les disparités de prix et la mise en œuvre des mesures réglementaires) élaborés par la Commission, visant, certes, à améliorer les procédures de recours mais surtout à encourager « l'échange des meilleures pratiques » par un recours accru aux procédures informelles telles que l'examen par les pairs (conclusions de la Présidence - Cardiff, 15 et 16 juin 1998).

À Cologne (conclusions de la Présidence – Cologne, 3 et 4 juin 1999), les processus de Luxembourg et de Cardiff ont été complétés par la mise en place d'un dialogue macro-économique régulier, dans le cadre du Conseil des ministres des Finances (Ecofin), en coopération avec le Conseil des ministres du Travail et des Affaires sociales, et avec la participation de la Commission, de la Banque centrale européenne et des partenaires sociaux. Ce dialogue doit permettre, sur la base d'analyses et de données statistiques, d'examiner les perspectives d'avenir et d'échanger des idées.

Ce dialogue macroéconomique constitue ainsi pour le Conseil européen le « troisième axe du Pacte européen pour l'emploi ».

À Lisbonne (conclusions de la Présidence, 23 et 24 mars 2000), il a été simplement constaté que le dispositif institutionnel était désormais achevé, qu'il n'était nul besoin de nouveaux processus et qu'il suffisait d'améliorer ceux qui existaient déjà et qui venaient d'être créés. Le Conseil s'est néanmoins efforcé de donner de la cohérence et de la continuité à l'ensemble.

- Les processus macro-économiques (Grandes orientations des politiques économiques, GOPE) et les processus de Luxembourg, de Cardiff et de Cologne sur l'emploi ont été considérés comme constituant un système optimal dès lors qu'ils seront bien coordonnés (et simplifiés).
- Cette coordination a été confiée au Conseil des ministres des Finances (Ecofin) dans le cadre de l'élaboration des GOPE, considérées comme les orientations structurantes (les processus de Cardiff et de Luxembourg « permettront d'approfondir » les différents sujets abordés) de l'ensemble des politiques structurelles.

- Au Conseil européen ont été confiés le suivi, l'orientation et la cohérence générale du processus. Et, à cette fin, il a été décidé qu'il se réunirait chaque année au printemps pour débattre des questions économiques et sociales.
- La Commission a été chargée d'élaborer des indicateurs et de suivre les évolutions observées grâce à ces indicateurs.

Le Conseil de Lisbonne s'est ainsi efforcé de dégager les principes généraux de la méthode ouverte de coordination en insistant sur :

- le caractère dynamique de cette coordination, la convergence ;
- le contexte, par l'élaboration de calendriers, d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs et de critères d'évaluation ;
- la liberté des moyens choisis par les États membres en fonction des spécificités de leurs capitalismes nationaux, mais éclairée par l'organisation systématique de la comparaison des résultats obtenus par les différentes politiques et la sélection des « meilleures pratiques » ;
- la renonciation à la coercition au profit de la « pression des pairs » ;
- le rôle prioritaire du secteur privé dans la réalisation des objectifs, en partenariat éventuel avec le secteur public, le rôle de l'Union n'étant que de servir de « catalyseur ».

• Les contenus

Quel contenu l'Union européenne a-t-elle donné depuis Amsterdam à la politique de l'emploi et de la cohésion sociale qu'elle entendait promouvoir par le moyen de ces procédures qui se sont progressivement constituées et consolidées ? Quels objectifs s'est-elle fixés ?

On retiendra au cours de cette période trois grands moments : le lancement d'abord, avec les lignes directrices arrêtées à Luxembourg, le Conseil européen de Lisbonne ensuite et, enfin, le Conseil européen de Nice (à l'exclusion de la Charte sociale qui reste relativement extérieure à l'ensemble du processus initié à Amsterdam).

• Les lignes directrices de Luxembourg

Les lignes directrices restent très générales et consensuelles : amélioration de la capacité d'insertion professionnelle, développement de l'esprit d'entreprise, encouragement à la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et renforcement de la politique d'égalité des chances. Et elles suggèrent des politiques assez conventionnelles (formation, développement des emplois locaux de proximité, abaissement des coûts non salariaux du travail, aménagement du temps de travail, diversification des contrats de travail, encouragement du travail des femmes).

• L'objectif stratégique de Lisbonne

À Lisbonne, l'Union européenne a inséré la politique de l'emploi et de la cohésion sociale européenne dans une perspective globale très ambitieuse délibérément libérale et mondialiste et elle s'est efforcée de la couler dans les processus définis antérieurement à Luxembourg, Cardiff et Cologne.

Très impressionné par les performances continues de l'économie américaine et la thématique de la « nouvelle économie », le Conseil européen a fixé à l'Union l'objectif stratégique de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Il a pour cela mélangé les proclamations les plus volontaristes (que toutes les écoles de l'Union disposent d'un accès à l'Internet et de ressources multimédias d'ici 2001), qui évoquent les anciens plans dirigistes du passé, aux méthodes beaucoup plus

traditionnelles de libéralisation des marchés (libéralisation du marché des télécommunications d'ici la fin 2001, achèvement de la libéralisation des services publics, renforcement des règles des marchés publics), réaffirmé la nécessité de privilégier les réformes structurelles, notamment du marché du travail (allègement de la pression fiscale et amélioration des effets d'incitation en faveur de l'emploi), par rapport à la politique macro-économique, et encouragé la formation de réseaux de programmes nationaux et communs de recherche. Tout cela de façon volontaire, pour les États membres, et en privilégiant la méthode ouverte.

La modernisation du modèle social que le Conseil européen invite les États membres à mettre en chantier est entièrement dictée par cet objectif stratégique et doit lui être subordonnée. Ainsi, les lignes directrices de Luxembourg qui mettaient l'accent sur la formation sont-elles reprises mais de façon plus précise, puisque des objectifs chiffrés leur sont associés ¹, lorsque cela est possible. Leur est aussi associée la nouvelle perspective de généraliser les fonds de pension à toute l'Europe (suppression des obstacles à l'investissement dans les fonds de pension).

- **L'agenda social de Nice**

À Nice, sous présidence française, le Conseil européen a adopté un « agenda social européen », dont la tonalité est sans doute moins libérale que celle du Conseil de Lisbonne par son insistance sur la continuité historique des systèmes sociaux européens, le haut niveau de protection et le dialogue social, mais qui, en pratique, se limite à fixer des échéances (entre 2001 et 2003) aux travaux de construction d'indicateurs, d'analyses comparatives et de suivis multilatéraux des politiques nationales mises en œuvre dans les domaines prioritaires définis antérieurement (emplois plus nombreux et meilleurs, nouvel équilibre entre souplesse et sécurité du travail, lutte contre l'exclusion, modernisation de la protection sociale, égalité entre les hommes et les femmes).

2. Les acquis communautaires

L'intégration européenne des systèmes nationaux de protection sociale et de relations professionnelles reste encore très embryonnaire.

- **Les textes communautaires dérivés du traité**

L'acquis communautaire normatif en matière de protection sociale porte essentiellement sur la libre circulation des travailleurs : droit à l'exercice d'un travail salarié et non salarié dans un autre État membre et continuité des droits ². Cette réglementation est doublement limitée : d'une part aux régimes légaux de Sécurité sociale ³ et d'autre part aux seuls travailleurs et aux personnes qui sont à leur charge, ce qui exclut du droit de séjour dans l'ensemble de la communauté les étudiants et les retraités ⁴ d'une part, et les chômeurs d'autre part ⁵.

Dans le cadre de l'application de la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, des directives d'harmonisation des règles de protection de la santé et de la sécurité au travail ont été adoptées (équipement de travail, travail sur écran de visualisation,

¹ Par exemple : réduire de moitié, d'ici 2010, le nombre de personnes de 18 à 24 ans n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire ; ou encore, porter le taux d'emploi de 61 % en 2000 à 70 % en 2010, et le taux d'activité des femmes de 51 % à 60 % sur la même période.

² Règlements 3 et 4 du 1/1/1959 remplacés par les règlements 1408/71, 574/72 et 1612/68.

³ Le système des régimes complémentaires n'a fait l'objet que de la définition de quelques règles minimales (98/49/CE).

⁴ 90/365/CEE et 93/96 du Conseil relatives au droit de séjour des retraités et des étudiants.

⁵ 1251/70 sur le droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après avoir occupé un emploi.

exposition au risque de rayonnements ionisants...). Elles fixent des prescriptions minimales. D'autres directives fixant des normes minimales ont aussi été prises dans divers domaines : protection des travailleurs en cas de transfert d'entreprise (1977) et d'insolvabilité de l'employeur (1980), obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (1991), protection des femmes enceintes (1992) et des jeunes (1993), aménagement du temps de travail (1993). Plus récemment, la prise en compte des activités transnationales au sein de l'Union a conduit à l'adoption de directives relatives au détachement des travailleurs (1996) et à la création de comités d'entreprise européens (1994) qui complètent le socle de normes minimales du marché unique.

En matière de revenu minimum, l'Union est intervenue par la voie d'une recommandation⁶ juridiquement non contraignante comme toute recommandation mais, aussi, économiquement peu utile, puisqu'elle ne fixait aucune indication sur ce revenu minimum ni en niveau, ni en pourcentage d'un revenu de référence (par exemple, revenu moyen), alors même qu'elle n'eut un effet que sur le seul Portugal qui était le seul pays européen à ne pas avoir de législation en la matière.

• Le dialogue social

L'Union européenne reconnaît une grande place aux partenaires sociaux qui doivent être consultés et qui peuvent conclure des accords sectoriels interprofessionnels pouvant être rendus obligatoires par voie de directives.

Mais l'UNICE, l'organisme européen regroupant les organisations patronales des États membres, n'est pas favorable au dialogue social à l'échelle de l'Europe et fait obstacle à la mise en œuvre de cette législation communautaire. Peu d'accords ont donc été conclus, au niveau interprofessionnel (le congé parental, en 1996, le travail à temps partiel) comme au niveau sectoriel (agriculture, nettoyage, textile-habillement)⁷, en dépit de structures nombreuses et diversifiées mises en place par la Commission ou le Conseil⁸.

• La jurisprudence de la Cour de justice (CJCE)

La Cour de justice des Communautés s'est montrée très offensive sur la question de l'inégalité de traitement entre les hommes et les femmes (article 14 ex 119), au risque d'ailleurs de mettre en péril les systèmes européens de retraites par capitalisation qui faisaient une différence entre l'âge de retraite des hommes et l'âge de retraite des femmes (arrêt Barber du 17 mai 1990). Avec le nouvel article 13 du traité d'Amsterdam qui élargit le champ du combat contre les discriminations ouvert au Conseil (notamment aux discriminations fondées sur « l'orientation sexuelle ») et l'acceptation par le traité des mesures de discrimination positive (art. 119), la CJCE est appelée à raffermir sa jurisprudence et à l'étendre.

La Cour s'est également montrée hardie dans les arrêts Kohll (1996) et Decker (1995) en acceptant, en vertu de la libre prestation de services, la disjonction entre le système de santé qui exécute la prestation et celui qui la finance, ce qui permet par exemple à un Français d'aller se faire opérer en Grande-Bretagne tout en se faisant rembourser par un système de protection français.

En revanche, elle n'a pas osé appliquer les règles de la concurrence aux systèmes de protection sociale (arrêt Poncet et Pistre) en considérant que ceux-ci ne pouvaient être

⁶ Recommandation 42/441/CEE sur les « critères communs concernant la garantie de ressources minimales dans les systèmes de protection sociale ».

⁷ L'échec de la négociation du temps de travail dans le secteur routier illustre la difficulté du dialogue social européen.

⁸ Comité permanent pour l'emploi (qui se réunit avant chaque Conseil européen), Comité de l'emploi et du marché du travail, Comité du dialogue sectoriel.

considérés comme des entreprises puisqu'ils poursuivaient un objectif social et obéissaient au principe de solidarité et qu'ils n'étaient pas libres de fixer ni les prestations qu'ils versent, ni les cotisations qu'ils perçoivent. La question se pose naturellement de savoir si dans tous les cas contraires – notamment dans le cas d'une plus grande autonomie de gestion – ils pourraient être considérés comme des entreprises et se voir appliquer les règles de la concurrence.

3. Les sept grands défis du futur

Par rapport aux autres grands « chantiers » de la construction européenne, l'Europe sociale a pris du retard et rien n'indique à ce jour, qu'au-delà de la rhétorique périodique des Conseils européens semestriels, elle soit au seuil d'une période de forte accélération.

Il y a de fortes chances que, comme d'autres domaines, l'intégration sociale de l'Europe se fasse plus en « réaction » aux conséquences des intégrations dans les autres domaines, que sous la poussée d'une nécessité interne. Sous cet angle, on peut identifier sept facteurs susceptibles de précipiter une évolution vers une intégration plus étroite des systèmes sociaux nationaux : les obstacles structurels au plein emploi hérités de vingt-cinq années de faible croissance et d'exclusion ; le vieillissement de la population européenne ; la mondialisation et le développement du progrès technique ; l'élargissement ; l'euro ; l'intégration endogène du marché des soins de santé ; la cristallisation de la citoyenneté européenne.

• Les perspectives de plein emploi et ses obstacles structurels

Les conséquences de vingt-cinq ans de croissance molle marquent encore fortement le tissu social européen. Le niveau du chômage reste élevé, les phénomènes d'exclusion touchent, ainsi que la pauvreté, une part importante de la population, les emplois précaires ou atypiques (souvent encouragés par les pouvoirs publics) sont nombreux.

La reprise de la croissance récente a eu de rapides effets bénéfiques. Elle a ainsi engendré des réflexions à la fois dans les États membres et dans l'Union européenne sur l'orientation des politiques sociales et d'emploi.

- Alors que la frontière entre assistance et assurance (contributivité) s'accroît (renforcement général de la contributivité) dans l'ensemble de l'Union, la question antérieure du niveau de l'assistance cède progressivement la place à celle de l'influence de l'assistance sur le niveau de l'activité (problématique de l'incitation au travail et des trappes à pauvreté), dans un contexte européen marqué par des taux d'emploi faibles et des (hypothétiques) NAIRU élevés.
- Avec le développement de la flexibilité, une nouvelle doctrine de l'assurance émerge qui fait du renforcement de l'employabilité (Bosco et Chassard 1998) et de la gestion des périodes de transition sa priorité (Supiot 1998).

Ces évolutions, qui sont déjà en cours mais que les politiques de plein emploi pourraient renforcer et généraliser, soulèvent de nombreuses questions pour la construction européenne.

- Si elles se généralisent, elles vont soulever de nouvelles questions d'harmonisation des systèmes nationaux de protection sociale (droit de séjour et droit aux bénéfices de ces politiques coûteuses), notamment dans la perspective d'une mobilité accrue.
- Elles peuvent engendrer dans les États membres des trajectoires différentes selon que les politiques nationales les encourageront ou, au contraire, tenteront de les contrarier (Pisani-Ferry 2000, COPERNIC 2001) ce qui soulèverait à la fois la question de la compatibilité de ces systèmes nationaux et celle de leur coordination.
- La Commission s'est clairement prononcée pour un renforcement de ces évolutions nouvelles, auquel elle a d'ailleurs contribué, ce qui risquerait de la mettre en porte-à-

faux à l'égard des États membres qui mèneraient des politiques visant à les contrarier, alors même que, depuis Amsterdam, l'Union a été dotée de moyens juridiques d'action tant dans le domaine de l'emploi que dans celui de l'exclusion et qu'elle les a inscrits à l'agenda européen (renforcement des taux d'emploi, de l'employabilité, des incitations au travail et lutte contre l'exclusion).

Par ailleurs, les anciennes politiques d'encouragement à la création d'emploi (subventions aux emplois peu qualifiés) que l'Union a elle-même encouragées (livre blanc de 1993) pourraient apparaître dans une phase de retour au plein emploi comme une distorsion de concurrence (Chassard 1999).

• **Le vieillissement**

Tous les États membres, à des degrés divers, vont être soumis à un rapide vieillissement de leur population (par exemple, à titre indicatif, le taux de dépendance, rapport de la population âgée à la population d'âge actif, devrait passer de 24 % à 40 % d'ici à 2030). Cette évolution va entraîner des conséquences majeures dans les sociétés européennes, et plus particulièrement sur leur niveau d'emploi, leurs systèmes de protection sociale (retraites et santé) et leur politique de migration.

La question aujourd'hui dominante est celle des retraites. Des quatre moyens d'y apporter une solution (réduction du niveau de vie relatif des retraités, ou du taux de remplacement ; hausse des cotisations aux systèmes de répartition au fur et à mesure de l'élévation du ratio retraités/actifs ; transition vers des systèmes laissant une plus grande place au financement par capitalisation ; hausse de l'âge de la retraite), aucune ne présente un avantage d'efficacité décisif.

Là encore, le risque de trajectoires divergentes des économies européennes est élevé. L'interdépendance économique en Europe crée des contraintes spécifiques fortes :

- absence de possibilité de recours à l'endettement ;
- impossibilité de financer la protection sociale par des prélèvements sur le capital.

Le système de répartition est donc fragilisé dans la mesure où un accroissement de la mobilité du travail pourrait limiter la possibilité de financer les retraites par des cotisations sociales, ce qui pourrait conduire soit à une généralisation progressive des systèmes de capitalisation, soit à une réduction des prestations sociales sous l'effet de la concurrence fiscale, soit à un renforcement de l'harmonisation des systèmes nationaux.

Mais cet accroissement de la mobilité du travail reste une hypothèse discutable dans la mesure où, dans une Europe aujourd'hui fortement intégrée sur le plan économique et où les disparités de niveaux de vie se sont accrues avec les élargissements à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, la mobilité demeure très faible. Son niveau n'est absolument pas suffisant pour entraîner les effets de déstabilisation supposés par les modèles théoriques du fédéralisme fiscal.

• **Mondialisation et progrès technique**

Aux États-Unis, on s'est beaucoup interrogé pour savoir si la mondialisation était la cause du développement des inégalités. En Europe, on s'est symétriquement demandé si elle n'était pas la cause du chômage et des tensions de plus en plus grandes qui s'exerçaient sur les systèmes de protection sociale nationaux.

La concurrence des pays émergents et le poids croissant des marchés financiers exercent-ils des pressions à la baisse sur les emplois et sur les salaires et créent-ils par là des tensions sur les systèmes de protection sociale nationaux ? La réponse venant du monde académique a été plutôt négative, notamment parce que l'Europe est un espace économique relativement fermé du point de vue des transactions commerciales et dans lequel la spécialisation des États membres est assez faible d'une part, et d'autre part parce

que la localisation des capitaux dépend autant des coûts salariaux que des équipements publics, et de la formation de la main-d'œuvre. Mais elle engendre néanmoins des déstabilisations sociales, géographiques et économiques qui suscitent des contestations croissantes et exigent la mise en place de politiques sociales et économiques nouvelles, qui sont restées jusqu'à maintenant pour l'essentiel nationales (sauf la crise de la métallurgie).

D'où deux conséquences. D'une part, la mondialisation doit être organisée et maîtrisée. L'Union européenne est en première ligne puisque la politique commerciale lui a été déléguée et la monnaie unique confère aux autorités monétaires européennes un rôle international potentiel éminent ; d'autre part, si les spécialisations des États membres se développent (ce qui n'est pas à court terme le plus probable mais qui n'est pas impossible), les asymétries productives et sociales exigeront nécessairement une prise en charge collective des conséquences négatives des chocs externes.

Ces conclusions valent aussi pour le progrès technique dont les effets sur l'emploi, les inégalités et le financement des systèmes sociaux sont très comparables à ceux de la mondialisation et qui suscitent des crispations voisines. En outre, de plus en plus fondées sur la connaissance et les externalités d'agglomérations, elles appellent des politiques dont l'échelle géographique est peut-être vouée à devenir de plus en plus communautaire, au moins dans un premier temps (Maurel 1999).

• L'élargissement

Acte politique majeur d'une Union européenne à qui l'on reproche souvent à juste titre de ne pas avoir de politique étrangère commune, les prochains élargissements (dont les conditions et le nombre de pays concernés ont constamment varié depuis le sommet de Copenhague qui en avait fixé les principes) constituent un défi majeur pour l'intégration européenne dans le domaine social, mais aussi dans tous les autres domaines.

Cet élargissement est un événement inédit pour l'Europe car il n'est pas comparable aux quatre élargissements antérieurs. Le nombre de pays impliqués, la dissemblance de leurs structures économiques et sociales par rapport à celles des États membres actuels, leur écart de niveau de vie par rapport à celui des 15 actuels et leur histoire récente vont introduire un degré d'altérité dans l'Union inconnu à ce jour.

Si l'on se limite, par exemple, au niveau de vie, le ratio du revenu par tête en parité de pouvoir d'achat rapporté à la moyenne de l'Europe des 15 était en 1995 de 32 % en moyenne pour l'ensemble des 10 pays susceptibles d'entrer dans l'Union rapidement ⁹ (il vaut 77 % pour l'Espagne et 66 % pour la Grèce, le pays le moins riche des 15).

Sans précédent, cet élargissement risque donc d'entraîner des conséquences que les autres élargissements n'ont pas eues :

- les fortes incitations à l'immigration (emploi, salaires, protection sociale), alors même que ces pays vont subir des restructurations industrielles lourdes et qu'ils ont une tradition d'émigration ancienne vers l'ouest (contrairement aux pays des premiers élargissements), risquent de déclencher des pressions sur les salaires dans les pays d'accueil et des remodelages démographiques susceptibles de déstabiliser les régimes de retraite des pays de départ et d'affaiblir la partie de leur main-d'œuvre très qualifiée dont ils ont un besoin vital ;
- ces pays pourraient en outre être tentés de s'engager dans une stratégie non coopérative de dumping social (niveau de salaire et de protection sociale inférieur à ce qu'il devrait être compte tenu de leur productivité) assez poussée pour enclencher un mouvement de délocalisation du capital sous-tendant des flux d'échanges de marchandises durablement déséquilibrés au détriment des États membres actuels.

⁹ Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Tchéquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie.

Les critères d'adhésion et les aides communautaires ont été conçus pour éviter ces conséquences déstabilisatrices qui ne manqueraient pas d'entraîner des contestations dans les pays européens. Ils ont été efficaces dans le cas des élargissements précédents, mais le fossé étant d'une autre ampleur avec les nouveaux adhérents, ils pourraient ne plus l'être lors des prochains élargissements.

• L'euro

L'introduction de l'euro aura des conséquences majeures sur les systèmes de protection sociale et professionnels nationaux et sur leur coordination au niveau de l'Europe. Si l'on se place dans les hypothèses de la théorie du fédéralisme fiscal, la monnaie unique va accroître la comparabilité des prix et abaisser les coûts de transaction entre les États (commission de change mais surtout risque de change), ce qui va favoriser la mobilité des facteurs de production et renforcer les risques de déstabilisation des systèmes nationaux de régulation sociale et professionnelle, déjà évoqués précédemment. Mais nous avons déjà noté que ces hypothèses ne sont pas réunies.

Même dans le contexte actuel d'une mobilité de la main-d'œuvre assez faible, la monnaie unique constitue une modification structurelle ayant des incidences majeures sur les régulations d'ensemble des États membres et leur coordination par le niveau européen.

Avant la monnaie unique, sous le régime monétaire du système monétaire européen, l'ensemble des États membres constituait un système de petits pays ayant adopté spontanément le modèle de coordination de Stackelberg (un pays est « leader », les autres sont « suiveurs »).

Ce régime, fut très coûteux pour la croissance européenne, notamment après le choc de la réunification allemande : la politique macro-économique mise en œuvre par l'Allemagne pour contrer les pressions inflationnistes du choc fut beaucoup trop restrictive pour les autres pays européens ; l'absence de coordination des politiques budgétaires reporta le poids des ajustements conjoncturels sur les politiques structurelles, notamment celles relatives au marché du travail ; le chômage fit progressivement et sans doute involontairement dériver les États européens, faute d'une coordination suffisante des systèmes nationaux salariaux et sociaux, vers des équilibres de formation des revenus primaires et de transfert sous-optimaux, comme en témoignent les évolutions comparées de la part des salaires dans la valeur ajoutée des États européens et des États-Unis.

L'intégration monétaire a complètement renouvelé les conditions de la coordination macro-économique et macro-sociale des pays européens, en les faisant passer, dans le domaine des taux de change, d'un modèle de petits pays « *followers* » ordonnés autour d'un leader, à un modèle de grands pays, dans un monde (à cette échelle) à deux économies (Europe, États-Unis).

Mais ce nouveau système de coordination est d'une extrême complexité puisque :

- les degrés d'intégration des différents instruments de coordination ne sont pas identiques (monnaie unique, budgets nationaux coordonnés par les GOPE, le Pacte de stabilité et de croissance, eurogroupe, politiques sociales nationales coordonnées par les dispositifs non contraignants de l'Europe sociale, politiques salariales non coordonnées) ;
- les États membres participent différemment à ces diverses formes de coordination (intégration différentielle) (le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède ne participent pas à la monnaie unique) ;
- au sein de l'Union, entre les États membres, les formes de régulation de ces différents domaines économiques et sociaux présentent de grandes différences.

L'intégration monétaire, si elle a fait disparaître les risques de sous-optimalité monétaire, a créé d'autres risques de sous-optimalité, dans le domaine des politiques budgétaires, des politiques structurelles et des politiques sociales. Si ces possibilités de « biais » ne sont pas

théoriquement faciles à caractériser (Laskar), elles sont aisément identifiables (Boyer 1999), par exemple :

- des politiques budgétaires insuffisamment coordonnées (trop expansives) peuvent provoquer une politique monétaire de la Banque centrale inadaptée (trop restrictive) ;
- un policy-mix inadapté (trop expansionniste) peut entraîner l'adoption de politiques structurelles trop rigoureuses (trop de flexibilité, sans délais d'adaptation) ;
- des politiques budgétaires et structurelles trop rigoureuses peuvent entraîner des évolutions salariales trop restrictives.

La monnaie unique renforce donc la double nécessité d'une coordination des régulations sociales et salariales avec les politiques macro-économiques et les politiques structurelles d'une part, et d'autre part d'une coordination de ces politiques nationales entre elles.

Cette nécessité d'une régulation salariale dans l'ensemble de l'Europe après l'unification monétaire a été maintes fois réaffirmée dans les conclusions des différents sommets européens. Des procédures européennes ont été mises en place à cet effet. Mais leur efficacité demeure faible. Elles se heurtent de toute façon à la grande difficulté que pose à cette coordination la diversité européenne des régulations salariales (J. Maurice).

• **L'intégration du marché des soins de santé**

L'application du principe de la libre circulation (et du droit de la concurrence) aux services et tout particulièrement aux services de santé, se heurte aux spécificités du droit social et de la protection sociale par rapport aux systèmes d'assurance. Il existe une sorte de triangle d'incompatibilité entre la libre prestation de services, la concurrence et la mutualisation des risques (entendu comme non-application stricte du principe de tarification en fonction des risques). En sorte que le principe de libre circulation des services pourrait, s'il leur était appliqué sans amendement, déstabiliser profondément de larges pans des systèmes de protection sociale des États membres de l'Union européenne fondés sur les principes de l'économie sociale, car ceux-ci sont complètement absents du traité, notamment le secteur des mutuelles (à la fois assureurs et producteurs de services).

Pour la même raison, l'application stricte de ces règles de concurrence (si la jurisprudence Kohll et Decker était généralisée) aux marchés de la santé pourrait faire obstacle aux techniques actuellement développées de maîtrise du coût de la santé (développement des réseaux de soins coordonnés et conventionnement sélectif des offreurs de soins), ce qui les empêcherait de subsister.

• **La citoyenneté**

Juridiquement, il n'existe pas de citoyenneté civique européenne indépendante des citoyennetés nationales puisqu'il n'est possible d'acquérir la citoyenneté européenne qu'à travers la citoyenneté des États membres. Mais la citoyenneté ne saurait être réduite à cette approche juridique. Plus fondamentalement, la citoyenneté européenne n'existera que si l'Union européenne se constitue en espace de solidarité politique et sociale ressentie et vécue directement par les Européens eux-mêmes, sans intercession des gouvernements nationaux.

Institutionnellement, l'Union européenne en est encore très loin. Les transferts financiers entre les communautés nationales sont importants, par les mécanismes des actions structurelles, mais ils sont fondés sur des critères régionaux. Les systèmes de protection sociale sont encore très cloisonnés et le resteront sans doute encore très longtemps. Les Européens n'ont pas de liens de solidarité directs, personnels, entre eux. En matière politique et toujours sur le plan institutionnel, un constat identique peut être dressé. À l'exception de la possibilité offerte aux citoyens des États membres de participer, dans certaines conditions, aux élections nationales locales, aucun progrès n'a été réalisé dans la voie de l'institution d'un « espace public » européen. Les députés européens sont ainsi

toujours élus dans le cadre de scrutins nationaux, contrairement à ce qui est prévu dans le traité, et leur élection donne lieu encore à des compétitions politiques dont les enjeux sont pour l'essentiel nationaux. Il n'existe pas de référendum européen, les révisions des traités sont ratifiées selon les procédures de chaque État membre. Jamais les Européens ne sont appelés à s'exprimer d'une seule voix, comme un seul corps politique ou social. Il n'est donc pas surprenant que la « fusion » des peuples, n'allant pas nécessairement jusqu'à la constitution d'une nation, qu'avaient espérée les pères de l'Europe, ne se soit pas réalisée, faute d'impulsion au sommet.

Au-delà de ces constats institutionnels, il est évidemment difficile, car les indicateurs manquent et la notion est évanescence, de savoir si se renforcent progressivement entre les Européens un sentiment d'appartenance commune, de destin partagé et l'émergence d'une « chose publique » européenne.

Les sondages périodiques suggèrent qu'à l'exception du Royaume-Uni, l'attachement des Européens à l'Union est très fort, contrastant ainsi avec leur méfiance croissante à l'égard des institutions européennes.

Mais force est de constater que les partis politiques européens et les partenaires sociaux européens sont davantage des regroupements de partis et de syndicats nationaux que des acteurs autonomes, et qu'il n'y a pas de statut d'association européenne ni même d'entreprise européenne.

Encore beaucoup de temps sera nécessaire pour que le sentiment de solidarité direct entre les Européens, dont il est possible d'entrevoir les signes précurseurs, se consolide. Mais les gouvernements des États membres devront prendre des initiatives encourageant cette évolution. La monnaie unique va y contribuer fortement. Des approfondissements dans les domaines de l'Europe sociale (et de la coopération judiciaire et policière) seraient aussi de nature à raffermir le sentiment d'appartenance à une même communauté. D'autant plus que s'opère une disjonction croissante en Europe entre le sentiment d'appartenance et les croyances religieuses (Hervieu-Léger et Davie 1996). Ils favorisent en effet les échanges directs, non marchands, entre les personnes et instaurent des liens immédiats entre l'Union et les Européens.

La charte des droits fondamentaux est aussi essentielle dans cette perspective, mais à condition qu'elle soit intégrée à terme dans le traité afin que son respect soit soumis à un contrôle juridictionnel.

4. Quatre scénarios pour l'Europe sociale

À partir de ces analyses, il est possible d'élaborer un petit nombre de scénarios typés, indiquant les directions vers lesquelles quelques hypothèses contrastées pourraient orienter l'Europe sociale, sans prétendre prédire les évolutions réelles, qui seront certainement beaucoup plus complexes (elles combineront un nombre bien plus grand de paramètres, dont beaucoup sont d'ailleurs difficiles à prévoir, à un horizon de moyen long terme) (Commissariat général du Plan, 1999).

Il a retenu deux clés d'entrée principales, une pour chaque champ d'analyse du domaine social :

- le modèle de relations professionnelles, qui peut soit rester différencié, soit converger vers un modèle communautaire homogène ;
- l'espace dans lequel s'exerce la solidarité sociale, qui peut soit rester propre à chaque État-nation, soit voir émerger une dimension additionnelle à l'échelle communautaire.

La combinaison de ces deux entrées conduit alors aux quatre scénarios types dénommés dans le tableau ci-après :

Modèle de relations professionnelles Espace de solidarité sociale	Maintien de modèles différents	Convergence vers un modèle homogène
	Scénario A : Europe sociale fractionnée Scénario D : Europe solidaire dans la différence	Scénario B : Europe sociale concurrentielle Scénario C : Europe sociale intégrée

On trouvera ci-après une présentation de ces scénarios résumés à grands traits.

• Scénario A : Europe sociale fractionnée

Dans le domaine de l'emploi, du travail et des relations professionnelles, la coopération au sein de l'Union européenne s'en tient dans ce scénario au cadre tel qu'actuellement défini par les traités : processus de Luxembourg encourageant la convergence d'actions ciblées vers les politiques spécifiques de l'emploi ; processus de Cologne réduit à une simple information-consultation des partenaires sociaux ; négociations au cas par cas d'accords-cadres entre les partenaires sociaux.

- Les relations professionnelles continuent à suivre essentiellement les modèles nationaux. L'évolution des revenus continue alors à se faire sans aucune coordination entre les pays. La part des salaires dans la valeur ajoutée ne se redresse pas. La dynamique de la demande globale reste insuffisante dans l'Union européenne pour y accélérer la croissance économique et obtenir un net recul du chômage.
- On pourrait toutefois assister à certains regroupements des acteurs sociaux, suivant leurs affinités électives, par zones géographiques, voire par branches à l'intérieur de ces zones (sur le modèle de l'accord de Doorn signé en juin 1997 entre les syndicats allemands, néerlandais et luxembourgeois de la métallurgie). Dans cette éventualité, les négociations salariales dans l'espace européen pourraient se dérouler par étapes, d'abord au sein de la zone « leader », puis, en tenant compte de ces premiers résultats, dans les autres zones. Un tel processus¹⁰, tout en étant préférable à l'absence totale de coordination, maintiendrait des disparités peu favorables à la cohésion sociale communautaire.

Dans le domaine de la protection sociale, les compétences restent nationales, mais la réglementation communautaire levant les obstacles résiduels aux « quatre libertés » exerce une pression sur les systèmes sociaux les plus avancés. Les dispositifs les plus directement liés au marché du travail (assurance chômage, assurance vieillesse) accentuent la contributivité. Dans le but de réduire les coûts de gestion, le droit pour les opérateurs privés d'intervenir « par délégation » se développe. Les systèmes publics sont complétés par des systèmes privés et individuels de couverture, éventuellement par capitalisation.

Cependant la coexistence de modèles sociaux différenciés au sein de l'Union européenne paraît, en l'absence de coordination significative à l'échelle communautaire, constituer un système métastable, dont la durabilité est incertaine, pour l'Union à Quinze et à plus forte raison dans la perspective de l'élargissement.

¹⁰ Ce processus s'apparenterait au « processus de Stackelberg » de la théorie des jeux.

- **Scénario B : Europe sociale concurrentielle**

Dans ce scénario, les systèmes nationaux de relations professionnelles convergent vers un modèle homogène visant à assurer un fonctionnement concurrentiel du marché du travail dans l'espace communautaire. Ce mouvement procède d'une analyse attribuant la responsabilité du chômage en Europe à l'existence de rigidités salariales et structurelles qu'il s'agit de résorber. Il s'impose sous la pression des firmes mondialisées, à la faveur d'un affaiblissement des forces syndicales. Le dialogue social est décentralisé au niveau de l'entreprise ou du groupe. Les rémunérations font une part croissante aux résultats de l'entreprise et aux performances individuelles. Au niveau communautaire, les accords de branche visent essentiellement à supprimer les distorsions de concurrence : santé et sécurité des travailleurs, normes (ex : durées maximales du travail).

La réalisation d'un marché du travail concurrentiel requiert une accélération de la mobilité, ce qui implique une convergence des niveaux de prestations sociales ainsi que des prélèvements obligatoires (du moins sur les facteurs mobiles) dans l'espace communautaire. La couverture sociale se replie sur un système de minima sociaux sous condition de ressources, complété par des dispositifs d'incitation au travail (par exemple *earned income tax credit*) et de mesures visant à accroître l'accès à l'emploi (formations ciblées). La mobilité fragilise les systèmes de retraite par répartition et favorise la diffusion des fonds de pension. Le secteur privé investit la gestion déléguée des dispositifs publics d'assurance maladie, dont l'accès est soumis à condition de ressources, et la gestion directe des assurances complémentaires.

Ce scénario suppose une intervention publique forte au niveau de l'Union européenne, capable de mettre en œuvre un processus de convergence par des lignes directrices accélérant les réformes structurelles : démantèlement des systèmes corporatistes continentaux, législations communautaires de libertés et responsabilités, mise en place de normes progressivement convergentes visant à éliminer les distorsions de concurrence (droit du travail, rémunérations minimales), contrôle rigoureux par la Cour de justice européenne et par le juge national.

- **Scénario C : Europe sociale intégrée**

Dans ce scénario, les modèles nationaux de l'emploi, du travail et des relations professionnelles convergent à l'échelle communautaire vers un modèle d'inspiration « continentale ». Il ne suffit pas de s'en remettre au marché pour atteindre un optimum collectif car le marché est imparfait (imperfections de la concurrence et de l'information, rigidités nominales et réelles, rationalité limitée). Il existe donc des risques d'équilibres sous-optimaux qui justifient une gestion de la demande globale et une négociation des changements structurels. La gestion de la demande globale, dans le contexte européen de l'euro et du pacte de stabilité et de croissance, requiert aussi une coordination de la formation des revenus primaires d'activité. Les pactes sociaux nationaux trouvent leur prolongement et leur articulation à l'échelle communautaire. Ce scénario de retour du social résulte d'une volonté des autorités politiques d'associer les partenaires sociaux, d'un regain du mouvement syndical et de l'attente par le patronat d'un climat social apaisé propice à la motivation des salariés.

Les partenaires sociaux européens sont consultés annuellement sur les grandes orientations de la politique économique communautaire, dans le domaine monétaire (notamment objectifs d'évolution des prix de la Banque centrale européenne) ainsi que dans le domaine budgétaire et dans celui de l'emploi (mise en œuvre substantielle du processus de Cologne). Ils exploitent largement les possibilités de dialogue social ouvertes par les traités en adoptant un programme pluriannuel glissant de négociations interprofessionnelles, mais aussi en négociant au sein de comités sectoriels reconfigurés des conventions collectives cadres visant à gérer les changements technologiques et structurels. En outre, ils reconnaissent l'utilité de discussions annuelles sur l'orientation des évolutions salariales,

indiquant à l'échelle communautaire et par État membre les perspectives d'évolution de la rémunération horaire moyenne, compte tenu de l'objectif d'inflation et des perspectives de gains de la productivité horaire du travail (corrigée des termes de l'échange) ; à la lumière de ce cadrage, les négociations se déroulent ensuite dans chaque État membre, qui affecte les gains de productivité horaire selon ses procédures propres et selon ses priorités (augmentation du salaire par tête, réduction de la durée du travail, financement de la protection sociale, etc.). La progression des salaires, étant plus rapide dans les États membres où la progression de la productivité est elle-même plus rapide, facilite l'intégration des pays en phase de rattrapage, y compris celle des PECO.

Dans le domaine de la protection sociale, la distribution des gains de productivité procure des ressources aux différents régimes, dont l'équilibre est mieux assuré. Cependant le renforcement du dialogue social, propice aux études comparatives, fait apparaître l'intérêt d'un rapprochement entre les systèmes nationaux. Ce processus conduit à une certaine homogénéisation des dispositifs d'indemnisation du chômage, ainsi que du système de retraites, comportant un étage « minimum vieillesse » financé par l'impôt, un étage « par répartition » collectif et obligatoire financé essentiellement ¹¹ par cotisation, et un étage « par capitalisation » facultatif. La couverture des nouveaux risques et nouveaux services se développe directement à l'échelle communautaire et est financée par des ressources nouvelles, du type « écotaxes ».

Au total, ce scénario, qui vise à assurer une croissance rapide tirée par une demande intérieure dynamique, suppose des avancées importantes de l'Europe sociale au-delà du cadre délimité par les traités, dans le domaine de la protection sociale et plus encore dans celui du dialogue social.

• **Scénario D : Europe solidaire dans la diversité**

Dans ce scénario, la diversité des modèles nationaux sociaux (et plus largement socioculturels) est considérée comme une richesse à préserver et à mettre en valeur. De ce point de vue, la convergence vers un modèle homogène (scénario B ou scénario C) n'est pas souhaitable et se heurterait à de fortes résistances. Les risques d'instabilité résultant de la simple juxtaposition des systèmes différenciés (scénario A) sont surmontés par la mise en place d'un système de solidarité renforcé, inspiré du modèle fédéral de type canadien.

L'Europe sociale se développe principalement ici dans le domaine de la protection sociale. L'Union européenne met en place des indicateurs permettant de comparer le niveau de couverture sociale, de services sociaux et d'équipements collectifs dans les différents États membres. Elle répartit entre eux, pour compenser les différences de potentiel fiscal ou parafiscal, des transferts sous forme de dotations, financées sur la base de ressources communautaires nouvelles n'introduisant aucune distorsion de concurrence interne (ex. : écotaxes, taxes sur les mouvements des capitaux...). Ces dotations peuvent être globales, ou distinctes par risque (chômage, vieillesse, santé, etc.).

Dans le domaine de l'emploi, du travail et des relations professionnelles à l'échelle communautaire, ce scénario ne requiert ni la création d'un marché concurrentiel du travail (comme le scénario A), ni une coordination structurée de la formation des revenus primaires d'activité (comme dans le scénario C). Cependant il est peu vraisemblable que le système de solidarité communautaire renforcée puisse se développer et se maintenir durablement si les systèmes de formation des revenus restaient très hétérogènes et totalement indépendants.

- Le scénario paraît donc impliquer la mise en place d'un processus minimal d'information et de surveillance au niveau communautaire sur l'évolution des productivités et des revenus dans les différents États membres, et par branches.

¹¹ L'étage par répartition pourrait le cas échéant être consolidé par un fonds de réserve éventuellement financé par d'autres sources (recettes des privatisations, etc.).

- Ce scénario pourrait éventuellement fonctionner selon un processus par étapes, à partir d'une négociation pilote, se déroulant dans un contexte donné (branche, région ou pays), mais ayant vocation à servir ensuite de référence aux négociations des autres branches ou régions (comme dans le modèle traditionnel allemand). À la différence du scénario A, les partenaires sociaux de la négociation pilote ne chercheraient pas à maximiser l'intérêt particulier de leur branche ou région, mais agiraient implicitement comme représentants de l'intérêt général respectivement du patronat et des salariés. Cela suppose le développement d'un « jeu coopératif » au sein des organisations représentatives des salariés et de même au sein des représentations patronales ; la perspective d'avoir à répéter chaque année de telles négociations pourrait, selon la théorie des jeux, convaincre les partenaires sociaux qu'ils ont intérêt à organiser des coopérations de ce type.

BIBLIOGRAPHIE

BOSCO (A.) et CHASSARD (Y.) (1998) : « L'émergence du concept d'employabilité », *Droit social*, novembre.

CHASSARD (Y.) (1999) : « La construction européenne et la protection sociale à la veille de l'élargissement de l'Union », *Droit social*, n° 3, mars, p. 268-278.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN : « Le gouvernement économique de la zone euro », rapport du groupe présidé par Robert Boyer, *La Documentation française*, mai 1999.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1999) : « Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe », rapport du groupe présidé par Françoise Maurel, *Economica*, novembre.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1999) : « Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ? », rapport du groupe présidé par Joël Maurice, *La Documentation française*, décembre.

COMMISSION EUROPÉENNE (2000) : « Les politiques communautaires au service de l'emploi », *Communication COM (2000) 78 final*, Bruxelles, 1^{er} mars.

COPERNIC (2001) : « Pour un plein emploi de qualité. Critique du social-libéralisme à propos du rapport Pisani-Ferry », *Fondation Copernic*, février.

DEHOVE (M.) (1997) : « L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ? », *L'Année de la Régulation*, Recherches, La Découverte, vol. 1, p. 11-84.

DEHOVE (M.), THÉRET (B.) (2000) : « L'Union européenne comme innovation institutionnelle », *Innovations Institutionnelles et territoires*, sous la direction de Michèle Tallard, Bruno Théret et Didier Uri, L'Harmattan, p. 403-440.

HERVIEU-LÉGER (D.) et DAVIE (G.) (1996) : « Les identités religieuses en Europe », *Recherche*, La Découverte.

LASKAR (D.) (1998) : « Biais du « policy-mix » en Union monétaire. Une revue de quelques enseignements théoriques », ronéotypé préparé pour le groupe « Coordination des politiques macro-économiques », *Commissariat général du Plan*, septembre.

PISANI-FERRY (J.) (2000) : « Plein emploi », rapport du Conseil d'analyse économique, *La Documentation française*, octobre.

SUPIOT (M.) (rapport du groupe d'experts présidé par) (1998) : « Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe », document de travail, *Commission européenne*, juin.

THÉRET (B.) (2001) : « L'Europe sociale, condition de l'Europe politique » in G. Schumacher (org.) *L'Europe sociale : le défi*, Nancy – Nürtingen : FUEVOCOPLU (p. 1-25).

VENTURINI (P.) (1998) : « Les perspectives de la politique sociale européenne : quelques réflexions », *intervention au Colloque sur les « Enjeux sociaux de l'Union économique et monétaire »*, Bruxelles, 20 janvier.