Remerciements

La réalisation de cet ouvrage a été soutenue par un crédit du département Recherche de l'Université libre de Bruxelles.

Je tiens également à remercier chaleureusement le professeur Jonathan Zeitlin pour son accueil chaleureux lors du séjour de recherche que j'ai effectué à l'Université d'Amsterdam (UvA) de janvier à septembre 2018. Tout au long de cette période, l'Amsterdam Institute for Social Science Research a été un environnement de recherche très stimulant qui a permis des échanges fructueux sur les problématiques socio-économiques dans l'Union européenne.

INTRODUCTION

Qu'est-ce que l'Europe sociale ?

Pour les observateurs les plus critiques de l'Union européenne, parler d'Europe sociale revient à poser d'emblée un constat erroné. D'un point de vue historique, l'intégration régionale en Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale serait advenue sous l'influence des États-Unis et aurait été dès ses origines fondamentalement modelée par la culture économique mercantile et libérale[1]. De fait, face à l'impératif de la construction du marché unique et à la puissance des instruments européens visant à faire appliquer les politiques de concurrence et la politique commerciale, les questions sociales semblent être restées le parent pauvre de l'intégration européenne. Par ailleurs, la politique sociale est profondément ancrée dans les cultures nationales et régionales, plus ou moins universalistes ou particularistes[2]. Les multiples traditions de solidarité de même que la diversité linguistique qui caractérisent l'Europe rendent difficile la comparaison, l'assimilation ou même la traduction de concepts tels que la question sociale, l'État-providence, le service public, la sécurité sociale ou encore la rémunération. Du point de vue des citoyens, cela pose la question de la légitimité d'une gouvernance européenne des politiques sociales. Pour de nombreux chercheurs, l'ordre économique de l'Union européenne, modelé par un mélange hétérogène de principes ordolibéraux et néolibéraux, catalyse des réformes régressives affaiblissant les États-providence nationaux plutôt qu'elle ne favorise leur modernisation progres-

(1) F. Denord et A. Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raison d'agir, 2009.

(2) J.-C. Barbier, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, 2015.

siste. Les mécanismes de gouvernance mis en place au niveau européen en réponse à la crise financière de 2008 et la récession qui a suivi ont renforcé cette dynamique[3]. La focalisation sur la réduction de dépenses publiques en réponse à l'accroissement des dettes causé par l'effondrement du secteur bancaire a entraîné un démantèlement partiel des États-providence dans les pays de la périphérie méditerranéenne, orientale et baltique et une mise au pas de l'ensemble des États européens via la focalisation de l'action publique sur les « réformes structurelles » à tous les niveaux.

Dans le même temps, l'ensemble des politiques et des mécanismes de gouvernance en matière sociale est devenu de plus en plus étendu et complexe. Aujourd'hui, la législation européenne comprend un corps important de textes réglementaires établissant des standards dans des domaines aussi variés que la santé et la sécurité au travail, le temps de travail, le droit d'information des travailleurs, l'égalité hommes-femmes et la lutte contre toutes les discriminations. Les règles européennes encouragent les politiques d'insertion sociale et de lutte contre la pauvreté et tentent de prévenir un nivellement par le bas des salaires dû à une concurrence entre travailleurs issus de pays dont les standards salariaux et sociaux sont contrastés (ce qu'on appelle le dumping social). La Confédération européenne des syndicats (CES), qui regroupe les fédérations nationales, ainsi qu'un ensemble d'organisations de la société civile actives dans le domaine des politiques sociales sont aujourd'hui des acteurs incontournables de la gouvernance européenne, même si leur poids effectif fait l'objet d'évaluations contrastées. Dans la conduite de ses politiques extérieures, en particulier les accords de libre-échange avec ses partenaires commerciaux d'autres continents, l'UE s'efforce de négocier l'inclusion de clauses visant le maintien, voire l'exportation, des standards sociaux et environnementaux européens.

L'Europe sociale doit donc être considérée davantage comme un objet de débats et un point de départ pour penser l'intégra-

[3] A. Crespy et G. Menz (éd.), *Social Policy and the Eurocrisis. Quo Vadis Social Europe?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015; C. de la Porte et E. Heins (éd.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Basingstoke, Plagrave, 2016.

tion des sociétés européennes plutôt que comme un concept scientifique ou une appellation neutre qui rendrait compte d'une réalité objective. L'expression « Europe sociale » est porteuse d'une question interrogeant les rapports entre « l'Europe » et « le social ». Il s'agit donc ici de décortiquer le fonctionnement de la gouvernance socio-économique européenne et de mettre à jour, dans une perspective critique, les tensions politiques accompagnant les mutations du capitalisme en Europe. Ainsi, tout au long de cet ouvrage, nous explorerons l'Europe sociale à travers ses quatre dimensions constitutives : un ensemble de politiques publiques produites par ou coproduites avec l'UE, des modes de gouvernance divers, un projet politique suscitant des conflits entre acteurs et l'évolution des systèmes sociaux (ou États-providence) nationaux.

I. Un ensemble de politiques publiques

Il n'est pas aisé de définir *a priori* les politiques concernées, tant le champ du « social » peut être défini largement. En outre, de nombreuses problématiques sociales, comme l'égalité hommes-femmes et la lutte contre les discriminations, sont par nature intersectorielles. L'action multiforme de l'Union européenne en matière sociale recouvre plusieurs domaines d'action.

Les règles liées à la *libre circulation* (qui s'est étendue aux non-actifs) et à la *protection des travailleurs* constituent le noyau historique de l'Europe sociale et ont accompagné les évolutions du marché unique. La libre circulation des travailleurs et des personnes en général a d'abord entraîné dans son sillage la nécessité d'établir des règles permettant la coordination des systèmes de sécurité sociale et de pensions. Le but est d'assurer la portabilité des droits en cas de mobilité et de garantir l'accès des non-nationaux aux prestations sociales dans le pays dans lequel ils travaillent ou même simplement résident. L'UE a ensuite progressivement établi des normes minimales en matière de droit du travail (conditions, santé et sécurité, temps de travail, congés), et ce, y compris le droit à l'information et à la consultation des travailleurs et la mise en place de comités d'entreprise européens.

La *lutte contre les discriminations* constitue un pan essentiel de la politique sociale européenne. L'égalité de sexes a donné lieu à une série de politiques pionnières en la matière, non seulement à travers un corps important de législation, mais aussi par des programmes spécifiques de soutien aux femmes ainsi que la création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes établi à Vilnius. Par ailleurs, l'UE dispose d'un arsenal législatif afin de combattre les discriminations en raison de la race et de l'origine ethnique ou encore les discriminations dans l'accès à l'emploi en raison de la religion, de l'âge, du handicap ou de l'orientation sexuelle.

Les objectifs sociaux de l'UE sont, de manière générale, poursuivis dans le cadre de la politique régionale qui vise à promouvoir la *cohésion sociale et territoriale* via le soutien financier aux régions ou aux groupes de personnes confrontées à des difficultés socio-économiques. Les programmes financés par le Fonds social européen (FSE) se concentrent aujourd'hui essentiellement sur la lutte contre le chômage, la formation continue et la valorisation des ressources humaines ainsi que l'inclusion sociale et l'accès à l'emploi.

Depuis le Traité de Maastricht, l'UE dispose de compétences en matière de *santé publique*. Celles-ci recoupent essentiellement trois domaines : a) la qualité des produits vétérinaires et phytosanitaires, du sang et des organes humains et les règles relatives à la qualité et à la commercialisation des médicaments ; b) la prévention visant la lutte contre les addictions ; c) des dispositifs de surveillance, d'évaluation et d'alerte des maladies transmissibles et épidémies. L'Agence européenne du médicament a été créée en 1995 pour remplir des missions de contrôle de la sécurité liée aux médicaments. Un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies a été créé en 2005 afin de contrôler les risques liés aux maladies infectieuses.

Tableau 1 Répartition des compétences en matière sociale selon le Traité de Lisbonne

Compétences partagées : l'UE soutient et complète l'action des États membres (elle peut légiférer)	Amélioration du milieu de travail (protection de la santé et de la sécurité des travailleurs) Conditions de travail Sécurité sociale et protection sociale des travailleurs Protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail Information et consultation des travailleurs Représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs Conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers Intégration des personnes exclues du marché du travail Égalité entre hommes et femmes dans le travail Cohésion économique et sociale territoriale Dialogue social européen Santé publique
Compétences d'appui : l'UE aide les États membres à coordonner leurs politiques (elle ne peut pas légiférer)	Politique de l'emploi Lutte contre l'exclusion sociale Modernisation des systèmes de protection sociale (y compris pensions, soins de santé, soins de long terme)

Dans ses autres domaines d'action, l'UE se limite à encourager la coordination des politiques des États membres. En matière d'*emploi*, c'est le Traité d'Amsterdam qui a inauguré la mise en place de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Il s'agit de surveiller l'évolution des marchés de l'emploi nationaux et de formuler des avis et recommandations permettant aux gouvernements nationaux de mieux atteindre les objectifs européens en matière de lutte contre le chômage et de niveau d'emploi. Depuis 2011, la coordination des politiques de l'emploi a lieu dans le cadre du Semestre européen, processus qui a fortement mis l'accent sur la déréglementation des marchés de l'emploi en réponse à la récession et au manque de compétitivité de certaines économies européennes. Une telle coordination s'applique également en matière de *pensions, de soins de santé et de soins de longue durée*. Ici, il s'agit de suggérer aux gouvernements nationaux comment faire face au défi du vieillissement de la population dans un contexte de ressources financières limitées.

La Plateforme européenne contre *la pauvreté et l'exclusion sociale* a été créée en 2010 afin de rassembler toutes les autorités publiques et tous les acteurs non gouvernementaux à coopérer dans ce domaine. Les États membres se sont fixé pour objectif de réduire le nombre d'individus menacés par la pauvreté de 20 millions d'ici à 2020. À l'approche de l'année visée, force est de constater que les résultats ne sont pas au rendez-vous.

Au-delà des secteurs, on peut également distinguer entre trois types de politiques publiques. Les politiques relevant de la réglementation (ou de la régulation) consistent à édicter des règles afin d'encadrer le fonctionnement du marché ; les politiques de redistribution visent à contrer les inégalités territoriales et sociales via la redistribution des ressources fiscales qui alimentent le budget ; les politiques de libéralisation entraînent la suppression des barrières tarifaires (douanes) et réglementaires nationales, et ce, afin de faciliter l'opération transfrontalière des marchés.

Il faut d'emblée signaler que l'Europe sociale repose essentiellement sur la réglementation, tandis que sa fonction redistributive reste très faible en comparaison de celle des États-providence nationaux qui disposent de larges ressources fiscales redistribuées sous forme de transferts (allocations) et de services (services publics).

Dès les origines de l'intégration européenne, avec le Traité de Rome (1957), les institutions européennes usent de la réglementation pour encadrer la mobilité des travailleurs dans le cadre de la Communauté économique européenne. Outre les textes législatifs, l'acquis réglementaire de l'UE comprend également les provisions inscrites dans les traités européens ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La réglementation européenne en matière sociale doit être envisagée comme le pendant de la déréglementation qui accompagne les politiques de libéralisation de l'UE. En d'autres termes, l'ouverture des frontières dans le cadre du marché unique et la libre circulation des personnes et des services entraîne la suppression des règles nationales, qui sont remplacées, dans une certaine mesure, par des règles communes au niveau européen. La libéralisation s'accompagne néanmoins souvent d'une réglementation minimale, faisant ainsi la part

belle au marché. Dans leur majorité, les services publics sont par exemple redéfinis comme des services d'intérêt économique général (SIEG) soumis à la concurrence[4]. Bien que cela ne soit pas systématique et toujours laissé au libre choix des gouvernements nationaux, la libéralisation entraîne souvent la privatisation (partielle ou totale) de services tels que la distribution d'énergie, les télécommunications et les transports.

Tandis que la redistribution des ressources via le financement de l'État-providence par l'impôt est la principale modalité d'intervention publique dans le domaine social au niveau national, elle reste marginale dans l'UE. Celle-ci ne s'est en effet vu octroyer ni les compétences ni les ressources (avec un budget équivalent à environ 1% du produit intérieur brut européen) nécessaires au développement d'un État-providence européen. La principale forme de redistribution sociale dans l'UE est opérée via les fonds structurels et d'investissement, en particulier le FSE qui soutient des projets liés à l'emploi et à l'investissement dans le capital humain. Évaluer l'impact de ces instruments redistributifs reste un défi.

L'Europe sociale constitue ainsi une mosaïque d'actions dans laquelle différents domaines de politiques relèvent de types de compétences juridiques différents (comme le montre le tableau 1), mais aussi de modes de gouvernance différents.

II. Différents modes de gouvernance

La *méthode communautaire* est le mode de gouvernance qui, d'un point de vue historique, fait de l'UE un système politique en partie supranational dans lequel la Commission européenne, organe communautaire indépendant des États, propose la législation au Conseil qui l'adopte. Depuis 1992 et la mise en place de la codécision dans le Traité de Maastricht, le Parlement européen (PE) est systématiquement associé au Conseil dans ce qui est devenu, avec le Traité de Lisbonne, la procédure législative ordinaire. Ainsi, l'ensemble de la réglementation sociale portant sur la protection et la représentation des travailleurs, la nature de leurs droits en situation de mobilité à travers le

[4] À l'exception de l'armée, la police, la justice et l'enseignement obligatoire, qui sont placés hors du champ du droit européen.

marché unique, la réglementation sur la santé publique, la non-discrimination des personnes, etc., est adoptée via la méthode communautaire et prend la forme de directives et règlements. Tandis que les directives fixent un cadre qui doit être transposé et mis en œuvre selon les modalités pratiques et juridiques choisies par les États membres, les règlements s'appliquent directement dans les ordres juridiques nationaux. En 2009, l'acquis communautaire en matière sociale était constitué d'environ 80 textes législatifs[5], chiffre qui a peu augmenté depuis pour se situer autour de 100-110[6].

Encadré 1 Modes de gouvernance – définition

Un mode de gouvernance constitue un ensemble de principes et de règles, de mécanismes institutionnels et d'instruments de politiques publiques qui définissent les modalités de l'intervention publique (en l'occurrence celle de l'UE) dans un secteur donné et déterminent le rôle et la capacité d'action de différents acteurs politiques et sociaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux. Un mode de gouvernance articule donc de manière cruciale la nature des politiques publiques et les conflits politiques au sein de la société et des institutions.
On en compte essentiellement quatre dans l'UE : la régulation centralisée (qui ne concerne pas les questions sociales), la méthode communautaire, la méthode intergouvernementale et la coordination des politiques nationales. En matière de politique sociale, le dialogue social européen est un mode de gouvernance spécifique proche de la méthode communautaire selon lequel la codécision législative entre le PE et le Conseil est déléguée aux partenaires sociaux.

L'arsenal réglementaire européen est complété par les accords issus du *dialogue social européen.* La particularité de ce mode de gouvernance est qu'il opère une sorte de délégation de la compétence législative aux partenaires sociaux. Les négociations entre partenaires sociaux (employeurs et syndicats) sur les conditions de travail, comme on les connaît dans le cadre du corporatisme et des relations industrielles au niveau national, peuvent aboutir à des accords dits statutaires qui peuvent, le cas échéant, être adoptés tels quels par le Conseil et ainsi être trans-

(5) G. Falkner, « European Union », *in* F. Castles *et al.* (ed.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 292-305.

(6) P. Graziano et M. Hartlapp, « La fin de l'Europe sociale ? Évaluation des changements politiques et organisationnels au sein du système politique de l'Union européenne », *Revue française des affaires sociales*, 3, 2015, p. 89-114.

formés en législation contraignante sous forme de règlement. Le dialogue social européen donne également lieu à des accords dits autonomes qui sont mis en œuvre selon les modalités définies par les acteurs ou les autorités au niveau national et/ou local. Instauré par le Traité de Maastricht (1992), le dialogue social européen existe à la fois au niveau interprofessionnel et sectoriel, il a donné lieu à des accords statutaires (contraignants) et des accords autonomes (non contraignants) (voir tableau 10).

La *méthode intergouvernementale* relève de la coopération entre États et peut prendre de multiples visages en fonction du domaine concerné : politique étrangère et de défense, fiscalité, questions financières. Sous ce régime, les États proposent les initiatives et décident, tandis que la Commission et le PE jouent un rôle marginal. Ce mode de gouvernance est très peu utilisé en matière sociale. Si certaines initiatives ont été lancées sous le régime intergouvernemental, elles ont ensuite été ramenées dans le giron de la méthode communautaire. C'est par exemple le cas du fonctionnement du FSE des années 1960 jusqu'aux années 1980.

La politique sociale a bien davantage été l'objet de la *coordination souple* des politiques nationales, qui a été formalisée sous l'étiquette de « Méthode ouverte de coordination » (MOC) à partir des années 2000. Dans les domaines où elle ne dispose pas de compétences pour légiférer, l'UE cherche à coordonner les politiques et réformes menées par les gouvernements nationaux par de nouveaux instruments tels que l'échange des bonnes pratiques, l'utilisation d'indicateurs (*benchmarking*) et le dialogue entre pairs (*peer review*). Ces « nouveaux modes de gouvernance »[7] prennent un essor rapide et seront étendus entre autres à la protection et à l'inclusion sociale, à la réforme des pensions, aux soins de santé. Au lieu d'imposer une réglementation européenne contraignante, la MOC vise à faire converger les décideurs nationaux sur des diagnostics quant aux solutions à mettre en œuvre pour faire face aux problèmes communs. C'est par exemple par la MOC que se sont diffusées les politiques de flexicurité (voir encadré 14) visant à associer

[7] L. Boussaguet et S. Jacquot, « Les nouveaux modes de gouvernance », *in* R. Dehousse (éd.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Science Po, 2009, p. 409-428.

déréglementation des marchés de l'emploi et nouveaux droits pour les travailleurs.

La refonte de la gouvernance socio-économique à la suite de la crise financière et de la crise de la dette de 2008-2010 a entraîné une « hybridation » des modes de gouvernance[8]. À partir de 2011, la coordination des politiques fiscales, macro-économiques et sociales est synchronisée dans un grand cycle annuel : le Semestre européen. D'une part, cette nouvelle forme de coordination brouille les frontières entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale. Si la réglementation renforçant la coordination fiscale est adoptée via la procédure législative ordinaire, c'est le Conseil et le Conseil européen qui sont largement aux commandes, tant au niveau des grandes impulsions politiques que de la surveillance multilatérale de l'élaboration des budgets et des réformes au niveau national. Dans le même temps, la Commission se voit renforcée avec des pouvoirs de surveillance accrus. D'autre part, le Semestre européen absorbe les processus de MOC préexistants dans le domaine social. Les composantes intergouvernementale et communautaire sont donc assorties des instruments de la coordination souple des politiques sociales nationales relevant, comme par le passé, de l'engagement volontaire des États membres et non d'instruments juridiquement contraignants. Progressivement, les instruments réglementaires et financiers issus de la méthode communautaire sont dirigés vers les objectifs macros définis dans le cadre de la coordination des politiques socio-économiques[9].

[8] R. Coman, « Intergovernmental method, community method and open method of coordination. The resilience, efficiency and legitimacy of the EU'S modes of governance », *in* A. Grimmel (éd.), *The Crisis of the European Union. Challenges, Analyses, Solutions*, Londres, Routledge, p. 173-195.

[9] Pour une perspective similaire appliquée à l'européanisation des politiques sociales en Belgique, voir B. Vanhercke *et al.*, *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales. Europa in België, België in Europa. Sociaal beleid als tweerichtingsverkeer*, Gand, Academia Press, 2011.

Tableau 2 Action publique européenne et politiques sociales – récapitulatif

Domaine	**Type de politique**			**Mode de gouvernance**		
	(Re)distribution	Réglementation	Libéralisation	Méthode communautaire	Méthode intergouvernementale	Méthode ouverte de coordination
Protection des travailleurs et droit du travail		Corps de réglementation européen		Pour la réglementation		
Lutte contre les discriminations	Projets financés par le FSE puis par le programme « Droits, égalité et citoyenneté » (2014-2020)	Corps de réglementation européen portant sur l'égalité hommes-femmes ou toutes les formes de discriminations dans l'emploi		Pour la réglementation (y compris les règlements FSE)		
Emploi	Projets d'accès à l'emploi et de formation financés par le FSE	Intégration des personnes exclues du marché de l'emploi	Ouverture des marchés nationaux aux travailleurs européens	Pour la réglementation (y compris les règlements FSE)	Décisions sur le FSE à ses origines	Stratégie européenne pour l'emploi
Santé		Règles relatives	Ouverture des systèmes de soins de santé aux étrangers	Pour la réglementation		Réformes des systèmes de soins de santé
Pauvreté et exclusion sociale	Projets financés par le FSE (Fonds européen d'aide aux plus démunis)					Politiques nationales de lutte contre l'exclusion

III. Un projet social-démocrate

La complexité et la diversité de la gouvernance européenne ne doivent pas occulter la dimension fondamentalement politique, voire idéologique, de l'Europe sociale et de ses évolutions. Une fois mis en place, les modes de gouvernance modèlent l'action publique en définissant les règles du jeu pour les différents acteurs politiques et sociaux, et donc les termes mêmes de leur « travail politique »[10]. Dans cette perspective, l'Europe sociale doit être pensée comme un projet politique s'inspirant fortement des idées sociales-démocrates, puisqu'il a pour objectif l'adoption, au niveau européen, de mesures réglementaires et redistributives visant à améliorer les conditions de vie des citoyens et à limiter les conséquences négatives induites par le fonctionnement du marché dans le régime capitaliste contemporain[11]. Dans une perspective historique, il est difficile de ne pas conclure qu'une telle promesse d'établissement d'une économie sociale de marché à l'échelle du continent a été largement déçue.

Globalement, on peut distinguer trois grands moments de l'Europe sociale[12]. Les origines et la longue période d'essor initial de l'intégration européenne, des années 1950 jusqu'à la fin des années 1980, sont dominées par l'impératif économique. Les mesures sociales contenues dans le Traité de Rome de 1957 visent essentiellement à accompagner la construction d'un marché unique par la libéralisation des échanges à l'intérieur de la CEE. Parmi les élites politiques, la confiance dans la reconstruction d'après-guerre et dans le marché est grande. Selon la logique alors dominante, l'augmentation de la production de biens et de richesses doit entraîner une augmentation du niveau de vie et des standards sociaux. Par ailleurs, les décideurs natio-

[10] A. Crespy et P. Ravinet, « Les avatars du néolibéralisme dans la fabrique des politiques européennes. Pouvoir des idées et complexité institutionnelle », *Gouvernement et action publique*, 2014, p. 9-29.

[11] A. Crespy et G. Menz, « Introduction: The Pursuit of Social Europe in the Face of Crisis », *in* A. Crespy et G. Menz (éd.), *Social Policy and the Eurocrisis. Quo Vadis Social Europe?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, p. 3.

[12] Pour une histoire sociale de l'intégration européenne, voir R. Leboutte, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxellles, Peter Lang, 2008; N. Verschueren, *Fermer les mines en construisant l'Europe. Une histoire sociale de l'intégration européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2013. Pour une approche chronologique de l'Europe sociale jusqu'en 2000, voir R. Geyer, *Exploring European Social Policy*, Oxford, Polity Press, 2000.

naux sont convaincus d'une saine répartition des tâches entre la Communauté européenne, conçue essentiellement comme un espace de coopération économique, et les États-providence nationaux, alors en plein essor. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) (1951) comme le Traité de Rome (1957) affirment comme objectifs l'amélioration des conditions de vie et de travail des Européens, le maintien de salaires élevés (dans un contexte de concurrence entre États membres) et encouragent la mise en place de mesures de compensation et d'accompagnement pour les travailleurs victimes de la restructuration de certains secteurs économiques, notamment vie la création du FSE. L'égalité de rémunération et de conditions de travail entre hommes et femmes est également inscrite dans le Traité de Rome. Le corporatisme et le dialogue entre partenaires sociaux sont encouragés via la création de comités consultatifs et du Comité économique et social. Bien que largement investis sur la scène européenne aux premières heures de l'intégration, les syndicats (sociaux-démocrates comme démocrates-chrétiens) expriment, dès la fin des années 1950, des critiques à l'égard du tournant libéral opéré par le Traité de Rome. Tandis que la CECA semblait promouvoir une gouvernance néocorporatiste et un projet fédéraliste fondé sur l'intégration politique et sociale, le Traité de Rome se focalise sur l'intégration économique et le libre-échange, au risque d'une concurrence entre travailleurs crainte par les syndicats[13]. Lorsqu'on relance la construction du marché unique à la fin des années 1980, c'est la même logique qui prévaut. Après trois décennies ayant apporté peu d'avancées en matière d'intégration économique et sociale, le climat est dominé par le libéralisme économique radical de Margaret Thatcher (le Royaume-Uni étant entré dans la CEE en 1973) et l'abandon des politiques keynésiennes par la France de François Mitterrand. L'Acte unique européen de 1986 introduit néanmoins une modification institutionnelle cruciale : le remplacement de l'unanimité comme règle de décision au Conseil par la majorité qualifiée, ce qui supprime la possibilité pour un seul membre de la Communauté d'opposer un veto unilatéral à une décision du Conseil.

(13) N. Verschueren, *op. cit.*, p. 51-65.

La décennie qui s'ouvre à la fin des années 1980 est souvent considérée comme l'âge d'or de l'Europe sociale et parfois appelée le « moment Delors ». Sous l'impulsion de Jacques Delors, issu de l'aile libérale du Parti socialiste français et président de la Commission européenne de 1985 à 1994, la gouvernance européenne en matière sociale prend un relatif essor. Cette période témoigne d'une prise de conscience que l'approfondissement de l'intégration par le marché doit aller de pair avec une dimension sociale visant à atténuer les effets néfastes de la concurrence sur certains territoires et groupes sociaux. Si les gauches européennes se sont définitivement ralliées au projet européen, les sociaux-démocrates ont également conscience que les contraintes monétaires et fiscales[14] induites par la création de l'Union économique et monétaire (UEM) auraient des conséquences sociales impopulaires auprès de leur électorat[15]. Ainsi, la Commission fait un usage stratégique de la possibilité de décider à la majorité qualifiée afin de faire approuver par le Conseil de nouveaux règlements visant l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail. Mais surtout, le Traité de Maastricht ouvre la voie à de nouvelles possibilités avec l'adoption d'un Protocole social annexé au traité, auquel le Royaume-Uni n'adhère toutefois pas (pas plus qu'à l'UEM), faisant valoir un *opt-out.* Le Protocole social reprend la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée en 1989 qui proclame un certain nombre de droits sociaux fondamentaux dans la CEE[16]. Le dialogue social européen est renforcé et donne la possibilité de transformer les conventions négociées par les partenaires sociaux en législation contraignante via une décision du Conseil.

[14] Concrètement, cela signifie la fin de la possibilité pour les gouvernements nationaux de recourir à la dévaluation monétaire pour stimuler l'économie en période de crise et de perte de compétitivité, d'une part, et la nécessité de mener des politiques fiscales excluant les déficits excessifs, et donc une pression pour réduire les dépenses publiques, d'autre part.

[15] R. Geyer, *op. cit.*

[16] La libre circulation, une rémunération décente, l'amélioration des conditions de vie et de travail, le droit à la protection sociale, la liberté d'association et de négociation collective, le droit à la formation professionnelle, l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, l'information, la consultation et la participation des travailleurs, la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail, la protection des enfants et des adolescents, le droit à la pension pour les personnes âgées et l'insertion professionnelle et sociale des personnes handicapées.

Des changements institutionnels sont également favorables aux avancées sociales, en particulier l'extension de la décision à la majorité qualifiée au Conseil aux matières sociales ainsi que le renforcement décisif des pouvoirs législatifs du Parlement européen, alors plus favorable à l'adoption de réglementation européenne en matière sociale.

Le Traité d'Amsterdam de 1997, s'il n'apporte pas de nouveau transfert significatif de compétences sociales à l'UE, confirme le climat progressiste des années 1990 qui voient l'Union s'élargir à trois États membres relativement prospères et à l'État-providence de tradition sociale-démocrate particulièrement développé, à savoir l'Autriche, la Finlande et la Suède. Dans le même temps, le Labour Party britannique accède au pouvoir avec à sa tête Tony Blair ; celui-ci met fin à l'*opt-out* britannique du Protocole social qui est alors intégré dans le texte du traité. Le rôle de l'UE en matière de lutte contre les discriminations est renforcé et un nouveau chapitre sur l'emploi est inclus. La nouvelle Stratégie européenne pour l'emploi vise à coordonner les politiques nationales dans un contexte marqué par la nécessité, pour la plupart des pays européens, de combattre le chômage de masse. C'est aussi à cette période que de nombreuses ONG et associations actives dans le domaine social se tournent vers Bruxelles, notamment via la création, en 1995, de la Plateforme sociale européenne qui représente une quarantaine d'organisations nationales auprès des institutions européennes.

Si cette période est sans doute la plus dynamique pour la construction de l'Europe sociale, il convient de relativiser les avancées. À la fin des années 1990, 10 des 15 États membres de l'UE sont dirigés par des sociaux-démocrates. Pourtant, cette domination politique ne s'est pas traduite par une modification significative des règles, compétences et ressources financières à disposition pour faire avancer l'Europe sociale. En réalité, la génération de dirigeants sociaux-démocrates au pouvoir embrasse largement la réforme néolibérale des États-providence dans le cadre d'un renouvellement programmatique conceptualisé comme une « troisième voie »[17] résolument libérale et centriste, comme l'ont proclamé Tony Blair et Gerhard Schröder dans leur déclaration commune de 1999.

[17] On parle de *third way* au Royaume-Uni et de *Neue Mitte* en Allemagne.

Les années 2000 marquent un tournant néolibéral et ouvrent une troisième période qui voit le déclin de l'Europe sociale conçu comme projet politique social-démocrate. Présentée comme une innovation institutionnelle, la coordination souple des politiques nationales vient surtout pallier le manque de consensus sur de nouveaux transferts de compétences sociales vers l'UE. Dans le même temps, les partis sociaux-démocrates connaissent le début d'un long déclin électoral. Les partis conservateurs, eurosceptiques et d'extrême droite ne cessent de gagner du terrain au sein des institutions européennes. On observe un déclin sensible de l'activité législative et réglementaire, tandis que les effets concrets de la MOC sont discutés. La crise financière de 2008 et la crise de la dette de 2010-2011 renforcent la subordination des politiques sociales aux impératifs économiques de discipline budgétaire et de compétitivité principalement fondée sur le coût du travail. La mise en œuvre de plans drastiques d'austérité dans les pays bénéficiant de prêts des institutions européennes et internationales pour renflouer leur dette a des effets néfastes qui se conjuguent à l'explosion du chômage, en particulier chez les jeunes. Conscients de la crise de légitimité profonde et des effets politiques dévastateurs causés par l'accroissement continu des inégalités sociales, certains dirigeants européens cherchent à remettre les questions sociales à l'agenda. Commission et Conseil œuvrent, par exemple, à l'adoption, en 2017, d'un Socle européen des droits sociaux (voir chapitre VII, section III), qui a pour but de relancer l'intégration sociale, à la fois par la réglementation européenne et la coordination des politiques sociales nationales. On peut toutefois s'interroger sur l'existence d'une volonté politique majoritaire parmi les dirigeants européens qui, seule, pourrait aboutir à des résultats tangibles.

IV. Un patchwork de systèmes nationaux

La défense d'un modèle social européen, expression attribuée à Jacques Delors, s'est imposée comme le mot d'ordre central pour les acteurs qui portent le projet social-démocrate d'Europe sociale. Elle se fonde sur le constat que le continent européen demeure, au XXIe siècle, la région du monde dans laquelle le niveau de protection sociale est le plus élevé, tandis que le

niveau des inégalités sociales y est le plus bas. Cela distingue de fait l'Europe d'autres pays capitalistes avancés comme les États-Unis, le Japon et les pays du Golfe persique ainsi que des pays en développement. Cela s'explique en grande partie par le fait que l'Europe est le berceau d'idéologies égalitaristes et du mouvement syndical et a vu, au cours du XXe siècle, des régimes politiques promouvoir la mise en place de politiques redistributives significatives. Mentionnée dans les conclusions du Conseil européen de Barcelone de 2002, la référence à un modèle social européen n'est pas consacrée dans les traités. Ceux-ci mentionnent toutefois que l'UE se donne pour objectifs

> « une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement […]. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres » (article 3 TUE).

Affirmer l'existence ou la réalisation d'un modèle social européen signifie donc promouvoir la préservation des acquis sociaux historiques et leur actualisation dans le contexte de l'intégration européenne et de la globalisation. Cela ne revient toutefois pas à nier l'existence de modèles sociaux nationaux (ou régionaux) distincts au sein même de l'UE. Au contraire, dans la mesure où les compétences et les ressources de l'UE en matière sociale sont très limitées, le modèle social européen dépend nécessairement de la préservation des États-providence traditionnellement forts et du renforcement de ceux qui se sont développés plus tardivement et sont, pour des raisons à la fois économiques et politiques, moins robustes.

Les évolutions de l'Europe sociale ne peuvent donc se comprendre sans une bonne connaissance des modèles sociaux nationaux et de leur évolution depuis le milieu du siècle dernier[18]. Avec son ouvrage de référence *The Three Worlds*

[18] Pour un compte-rendu plus approfondi, voir W. Arts et J. Gelissen, « Models of the Welfare State », *in* F. G. Castles *et al.* (éd.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, chap. 39.

of Welfare Capitalism, le sociologue danois Gøsta Esping-Andersen a posé les bases d'une approche sociologique des États-providence en Europe qui n'a cessé de s'enrichir depuis lors[19]. Dans cette perspective, l'État-providence est conçu comme le point d'intersection entre a) l'État, qui cherche à légitimer son pouvoir et met en œuvre des politiques grâce à un appareil bureaucratique, b) le système économique capitaliste, dans lequel l'objectif est de maximiser le rendement du marché du travail tout en assurant un niveau minimum de bien-être aux travailleurs, et c) la famille, dont l'importance relative dans le système de valeurs et la stratification sociale d'un pays va déterminer si celui-ci s'est doté d'un État-providence large et institutionnalisé ou, au contraire, seulement limité et résiduel. Sur cette base, Esping-Andersen distingue trois modèles : libéral, corporatiste et social-démocrate.

Dans le *modèle libéral*, également appelé anglo-saxon, la principale tâche de l'État est d'encourager le bon fonctionnement du marché. Les individus sont considérés comme responsables de la satisfaction de leurs besoins, raison pour laquelle l'idée d'assistance sociale est souvent perçue de manière négative. Ce modèle privilégie avant tout la flexibilité du marché de l'emploi, ce qui conduit à des niveaux d'emploi plus élevés (moins de chômage) tandis qu'un nombre plus grand d'individus ont des revenus peu élevés (large secteur des bas salaires). Le niveau de protection sociale est plutôt bas, de nature résiduelle, et les organisations syndicales sont relativement faibles. Les pays ayant adopté le modèle libéral, comme les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et l'Irlande, souffrent d'un niveau d'inégalités sociales plus élevé.

Dans le *modèle corporatiste*, ou conservateur, l'État a pour mission de remédier aux failles du marché pour assurer un niveau de bien-être raisonnable à la population. La nature des droits sociaux est associée à la classe et au statut sur le marché de l'emploi. Historiquement, ce modèle est fortement empreint des valeurs traditionnelles excluant par exemple les femmes du

[19] G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990. Pour une mise en contexte récente des modèles d'État-providence dans l'UE, voir M. Kleinman, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Basingstoke, Palgrave, 2002.

travail. Dans le modèle corporatiste, le marché du travail est relativement rigide, car les droits des travailleurs sont défendus par les syndicats qui participent activement à la prise de décision socio-économique. L'État-providence est financé par un système d'assurance (dit « bismarckien ») auquel employeurs et travailleurs versent des contributions importantes. Dans les pays d'Europe continentale (Allemagne, Autriche, Belgique, France) ayant adopté le modèle corporatiste, les inégalités sociales se situent à un niveau moyen.

Enfin, le *modèle social-démocrate*, ou nordique, se caractérise par un État-providence promouvant activement l'égalité sociale ainsi qu'un ensemble de droits universels. Un haut niveau de protection sociale est financé par la contribution importante de l'ensemble des citoyens aux finances de l'État via la fiscalité. L'État réglemente fortement le marché du travail et mène des politiques actives d'éducation et de formation. Les syndicats occupent une place centrale dans la gouvernance socio-économique et jouissent de niveaux élevés d'affiliation. Dans les pays d'Europe relevant de ce modèle (Danemark, Finlande, Suède et, dans une certaine mesure, Pays-Bas), le niveau d'inégalités sociales est parmi les plus bas au monde.

D'autres chercheurs ont complété la typologie initiale d'Esping-Andersen afin de rendre compte de la diversité des États-providence dans l'UE. On peut en effet distinguer un *modèle méditerranéen*, ou « du Sud »[20], témoignant d'un développement plus tardif de l'État-providence, dans lequel la famille a longtemps été considérée comme la principale institution sociale. Ainsi, l'intervention publique comme le niveau d'assistance sociale sont limités et centrés sur les pensions. Comme dans le modèle corporatiste, le marché de l'emploi est traditionnellement rigide et le rôle des syndicats important, notamment en ce qui concerne les négociations salariales. Dans les pays méditerranéens (Espagne, Grèce, Italie, Portugal), les inégalités sociales ont longtemps été contenues, mais se sont aggravées ces dernières années.

Enfin, on peut se demander s'il n'existe pas un *modèle post-communiste* en Europe centrale et orientale, où le capitalisme

[20] M. Ferrera, « The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy*, 9/1, 1996, p. 17-37.

n'a été introduit qu'après la chute de l'URSS et le démantèlement de sa sphère d'influence. Ici, le tableau semble mitigé dans la mesure où ces pays combinent le plus souvent des éléments pré-communistes du modèle corporatiste (comme un système bismarckien d'assurance), communistes (universalisme et égalitarisme) et post-communistes (introduction de mécanismes de marché dans le fonctionnement de l'État-providence). Ainsi, les pays de l'ancien bloc de l'Est démontrent certaines similitudes. Ils ont tous, par exemple, un système de santé universaliste et présentent des systèmes de pensions similaires mis en place sous la houlette de la Banque mondiale. Surtout, leur modèle socio-économique a souvent été qualifié de « capitalisme dépendant »[21] vis-à-vis des investissements en provenance des économies plus fortes, notamment d'Europe occidentale. En revanche, ils se montrent très hétérogènes dans d'autres domaines, comme l'emploi et la politique de la famille. À part quelques exceptions, le niveau moyen de protection en Europe centrale et orientale et dans les pays baltes se situe à un niveau bien plus bas que dans le reste de l'Europe.

En dépit de leur diversité, les différents modèles sociaux européens sont confrontés aux mêmes défis résultant des mutations technologiques et de la globalisation : la désindustrialisation, la concurrence de la main-d'œuvre moins chère dans d'autres régions du monde, la digitalisation et la robotisation, la concurrence fiscale entre États pour attirer capitaux et investissements. En menant à la diminution du taux d'emploi, à la précarisation de certains groupes et à la diminution des ressources publiques disponibles, toutes ces évolutions génèrent des pressions considérables qui pèsent sur la soutenabilité des États-providence comme sur la préservation du modèle social européen.

Conclusion

À une vision étroite de l'Europe sociale, qui la réduirait aux mesures européennes relatives à la politique sociale, il faut préférer une vision plus large englobant l'ensemble de la

[21] A. Nolke et A. Vliegenhart, « Enlarging the viarieties of capitalism. The Emergence of Dependent Market. Economies in East Central Europe », *World Politics*, 61/4, 2009, p. 670-702.

gouvernance socio-économique, et ce, aux différents échelons territoriaux (régional, national, européen, global). On a vu que l'Europe sociale est constituée d'une mosaïque de politiques publiques dans différents secteurs (ou transsectorielles) et de différents modes de gouvernance. Elle se présente également comme une entreprise politique porteuse d'une exigence de justice sociale et visant à faire advenir une économie sociale de marché à l'échelle européenne, tout en prenant en compte la diversité des modèles nationaux. À cet égard, il faut garder à l'esprit que trois types de contraintes pèsent sur l'Europe sociale. Premièrement, la focalisation de l'UE sur la concurrence et le marché crée des tensions sociales fortes en matière d'emploi, de services publics et de cohésion territoriale. Dans un contexte de concurrence globale, le dumping fiscal et social et la délocalisation des emplois ont émergé comme des stratégies centrales de compétitivité. Deuxièmement, la création de l'UEM a eu deux types de répercussions sur les politiques sociales. En privant les gouvernements de la possibilité de recourir à la dévaluation monétaire pour regagner la compétitivité perdue en période de récession économique, elle fait peser le poids de l'ajustement sur le coût du travail, c'est-à-dire les salaires et les conditions de travail. Par ailleurs, le cadre ordolibéral commandant une discipline budgétaire relativement stricte constitue un obstacle à l'investissement dans les politiques sociales et la modernisation des États-providence. Troisièmement, en raison des compétences et des ressources financières limitées de l'UE en matière sociale et en vertu du principe de subsidiarité, législateurs et décideurs européens ne disposent que d'une faible autonomie vis-à-vis des gouvernements nationaux. Les performances de l'Europe sociale seront nécessairement jugées à l'aune des stratégies de réforme décidées au niveau national.