

Le nouvel Agenda social européen 2001-2006

Introduction

Dans la dynamique de la création d'une dimension sociale à l'intégration européenne, la présentation d'un programme ou d'un agenda de travail pluriannuel a toujours constitué un moment important. Ce type de document délimite, en effet, les frontières de l'action communautaire (qu'est-ce que le « social européen »?), et en détermine les axes prioritaires. Enfin, bien souvent, il présente une méthode pour mettre en œuvre les ambitions. À titre d'exemple, on pouvait lire dans la publication de la Commission de 1973 que « *de l'avis de la Commission, le rôle des mesures communautaires consiste à faciliter l'établissement de normes sociales minimales qui puissent régulièrement recevoir des améliorations. Il en résulte que la politique sociale de la Communauté devrait être appréciée pour sa valeur propre et non pas simplement être considérée comme un moyen destiné à compenser les répercussions sociales défavorables du progrès économique* » (p.12). Depuis le premier programme social de 1974 adopté par le Conseil, la Communauté européenne a régulièrement utilisé une programmation sociale pluriannuelle afin d'articuler dans la durée son action dans ce domaine sensible et controversé (sur ce point, voir Vandamme, 1984, Riflet, 1984).

Cette programmation sociale reflète une double tension : d'une part, l'avancement de l'intégration économique (marché commun, marché unique, union monétaire) et, de l'autre, la volonté de créer une dimension sociale en soi. Elle s'est construite en tenant compte des succès et des échecs des périodes précédentes et est largement marquée par cette dimension historique. On y retrouve également, de programme en programme, des propositions qui n'ont pas été acceptées durant la période précédente (c'était le cas, par exemple, de la directive sur l'information/consultation au plan national, ou celle sur les aspects sociaux de la société européenne). En d'autres termes, les programmes

sociaux visent à compléter la dimension économique, qui est au cœur de l'intégration politique, mais aussi à développer une dimension sociale autonome dont la définition même a évolué au fil du temps. Cette action a également souvent été menée « à la limite » des compétences formelles communautaires (Pakaslahti, 1999) reflétant un certain volontarisme politique de la part de la Commission et des États membres.

À la tension entre une dimension sociale comme complément de la dimension économique et une dimension sociale en soi se greffe une autre tension relative au niveau pertinent auquel l'action doit être menée. S'il existe des différences idéologiques quant à la nature des politiques appropriées, il en y a autant, sinon plus, sur le niveau pertinent auquel ces politiques doivent être entreprises et mises en œuvre. Les débats autour de la subsidiarité ont souvent concerné au premier chef la politique sociale en général, ou certaines politiques sociales en particulier. Par exemple, la lutte contre la pauvreté est restée l'exemple type de politiques qui devaient, pour des raisons de proximité et/ou de choix historiques, culturels ou politiques particuliers, demeurer au niveau national, voire régional. À l'inverse, pour les tenants d'une dimension sociale forte, celle-ci fait pleinement partie de la légitimité européenne à acquérir ou à consolider.

Le nouvel Agenda social : de Lisbonne à Nice

Le contexte

L'adoption du nouvel Agenda social se situe dans un contexte économique où les déficits budgétaires nationaux se sont transformés en surplus dans une petite moitié des États membres et sont sous contrôle pour les autres. Le chômage amorce une décrue et l'on parle à nouveau de plein emploi voire, dans quelques secteurs, de pénurie de main-d'œuvre. L'objectif d'atteindre un taux d'emploi de 70 % d'ici 2010 a été proclamé.

Au plan institutionnel, le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) avait indiqué que le Conseil poursuivra « *ses réflexions sur la future orientation de la politique sociale, sur la base d'une communication de la Commission, afin d'arriver en décembre, au Conseil européen de Nice, à un accord sur un agenda social intégrant les initiatives des différents partenaires concernés* ».

L'idée centrale était de disposer d'un document plus ambitieux que les précédents (voir partie 2 du rapport pour une analyse détaillée du précédent programme social). Son approbation par la Commission et le Conseil Affaires sociales devait se voir conférer une dimension symbolique supplémentaire par son adoption par les chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen. Or, la séquence des événements a été radicalement différente de celle imaginée à Lisbonne.

La Commission a présenté, le 28 juin, sa proposition d'Agenda social (Commission européenne, 2000e). Cette proposition a, dans l'ensemble, été bien accueillie lors de sa présentation au Conseil Emploi et Affaires sociales de juillet 2000. Celui-ci se situait résolument dans la perspective de l'après-Lisbonne et de la méthode ouverte de coordination (voir article précédent).

Début octobre, conformément à ses déclarations sur les objectifs de la présidence, la France a présenté, suite à de multiples consultations, un court texte qu'elle considérait comme pouvant servir de base pour l'Agenda social du Conseil. Objet de multiples critiques, ce texte a été profondément amendé et finalement adopté par le Conseil Affaires sociales de novembre ⁽¹⁾. Outre le ton plus offensif et militant que la proposition de la Commission, la tension principale concernait les propositions législatives et, en particulier, la proposition de directive sur les licenciements individuels.

C'est ainsi qu'une double tension a surgi. D'une part, entre la Commission européenne et la présidence française. Cette tension s'est focalisée autour de la question du contrôle du processus ou, autrement dit, de la détermination du responsable de la présentation de l'Agenda social. D'autre part, entre les tenants d'une voie législative revisitée et ceux de la méthode ouverte de coordination. Celle-ci se lit dans le rappel apparemment nécessaire des responsabilités respectives de la Commission, du Conseil et des États membres dans le cas de la législation et de la méthode ouverte. Plus de quarante années après la création de la Communauté de tels rappels sont, bien évidemment,

¹. Contribution du Conseil (Emploi et Politique sociale) au Conseil européen de Nice en vue de l'adoption d'un Agenda social.

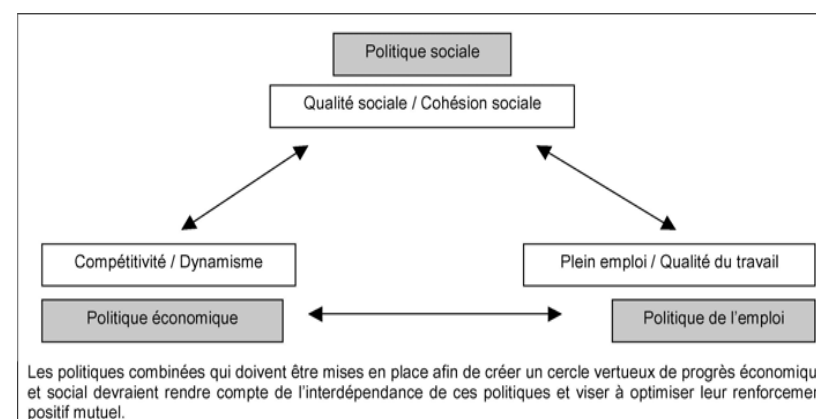
significatifs. Nous ne nous attacherons pas aux péripéties de cette confrontation mais bien aux débats fondamentaux que cette tension a soulevés. Une illustration rapide des différences est fournie par le constat que l'UNICE a soutenu l'approche défendue par la Commission alors que la CES était plus critique vis-à-vis de celle-ci et se trouvait en phase avec les propositions initiales françaises.

Reprenons maintenant le fil des événements en nous attachant d'abord aux propositions de la Commission, pour ensuite détailler celles adoptées par le Conseil européen de Nice. Pour la plupart, les propositions initiales de la Commission et celles du Conseil sont, comme nous le verrons, très compatibles. La version définitive adoptée par le Conseil européen se rapproche en effet fort du texte de la Commission. S'ils peuvent être considérés comme complémentaires, les événements ont aussi montré qu'il n'y avait pas un appui unanime pour se lancer tête baissée dans la MOC, ni de majorités susceptibles de revenir vers une version plus classique d'un programme social essentiellement législatif comme l'était celui de 1989.

Si la question de l'emploi structurait le précédent Agenda (1998-2000), le terme de qualité (de l'emploi) est cette fois omniprésent dans le texte de la Commission, sous-tendant l'idée que n'importe quel emploi n'est pas nécessairement – et de manière absolue – un progrès, ce qui constituait la vulgate européenne auparavant. Il faut également tenir compte de la qualité de celui-ci. Abondant dans ce sens, une enquête de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail constate une dégradation relative des conditions de travail. Cette priorité à la question de la qualité se retrouve dans le titre même de trois des cinq grands chapitres qui structurent l'Agenda social de la Commission et sa table des matières telle que décrite ci-dessous :

- I. Plein emploi et qualité du travail ;
- II. Qualité de la politique sociale ;
- III. Promouvoir la qualité des relations industrielles ;
- IV. Préparer l'élargissement ;
- V. Promouvoir la coopération internationale.

Outre l'extension de la méthode ouverte de coordination et l'introduction de la notion de qualité, il faut souligner que l'idée que la politique sociale doit être considérée en tant que facteur productif trouve également un écho important. La thématique n'est pas totalement neuve. Elle se trouvait déjà dans le Livre blanc de la Commission sur la politique sociale de 1994. La présidence néerlandaise (second semestre 1997) avait renforcé cette approche en organisant une conférence de haut niveau intitulée « Politique sociale et performances économiques », thème que l'on retrouve également lors d'un séminaire de la présidence portugaise. Durant 2001, ce thème sera décliné par les présidences suédoise et belge (pour des fondements plus académiques, voir Beck *et al.*, 1997). Mais si la question de l'emploi demeure l'entrée principale, elle se trouve accompagnée par la politique sociale (y compris la protection sociale) et la politique économique qui forment, chacun, les côtés du triangle mis en exergue par la commissaire européenne en charge du dossier social, Mme Diamantopoulou, dont nous reproduisons le schéma ci-après.



Dans la procédure de discussion de l'Agenda de la Commission, le Parlement européen a joué un rôle particulièrement dynamique. Il a tenu, en octobre, une importante réunion en collaboration avec la Commission visant à approfondir le débat autour des propositions communautaires (plus de 250 participants et experts y ont assisté). Il

s'agissait également de déterminer une série de priorités et de propositions nouvelles. Dans les discussions menant à l'Agenda du Conseil, deux thématiques ont particulièrement été sensibles : la place de la MOC et celle de la législation.

Quelle place pour la méthode ouverte de coordination et la législation ?

La France avait fait connaître, dans sa réflexion préalable sur l'Agenda social, son intérêt pour essayer de clarifier quelle méthode devait être utilisée (législation, coordination, coopération, redistribution) pour les différentes actions ou objectifs. Elle reprenait là une idée émise au début des années 90 par la Commission qui, dans le cadre du débat sur la subsidiarité, indiquait qu'il fallait s'interroger pour chaque thème sur la fonction – harmonisation, coordination, convergence, coopération – la plus appropriée, compte tenu des besoins identifiés et de la valeur ajoutée communautaire. En d'autres mots, en fonction du problème identifié, on choisit l'instrument qui semble le plus adapté.

Ce souci est aujourd'hui partagé par d'autres États membres ainsi que par la Confédération européenne des syndicats. La crainte commune est que la méthode ouverte de coordination supplante la méthode législative classique ou, pire, ne s'y substitue complètement. Tout en soulignant son appréciation positive de la méthode ouverte de coordination, le Parlement européen avait également rappelé que *« l'instrument législatif communautaire peut être utilisé dans les domaines de compétence de l'Union dans la mesure où il vise à établir des normes sociales minimales au niveau communautaire, et qu'il assure à la fois l'influence démocratique parlementaire et de contrôle juridictionnel sur les décisions de l'Union ; (il) engage donc la Commission à évaluer le cadre législatif actuellement en vigueur et à concrétiser les instruments choisis pour réaliser l'agenda social »* (Van Lancker, date : point 9). Après de longs débats, il a finalement été indiqué dans le texte adopté à Nice que *« le programme social doit recourir sans exclusive à toute la gamme des instruments communautaires : la méthode ouverte de coordination, la législation, le dialogue social, les fonds structurels, les programmes d'appui, l'approche intégrée des politiques, l'analyse et la recherche »*. En toute fin de négociation, il a été en outre ajouté un paragraphe sur *« la nécessité de prendre pleinement en compte le principe de subsidiarité »*.

Le débat sur la législation est interrelié avec le débat précédent. La principale question que posait le texte de la Présidence française concernait la détermination de la place à donner à la législation. Outre la priorité accordée à la méthode ouverte de coordination, comme indiqué plus haut, il n'a guère été inclus de propositions législatives qui ne se trouvaient pas déjà dans l'agenda de la Commission. Un des thèmes qui avaient posé problème était celui des licenciements individuels. Cette proposition constituait le principal point d'achoppement pour les délégations défavorables à la législation européenne. La formulation vague d'une possible action législative en matière de licenciement individuel (« *organiser un échange de vue sur les licenciements individuels, en tenant compte des prestations de sécurité sociale et des caractéristiques nationales du marché du travail* ») indique le recul sur ce point. Il est instructif de noter à ce propos que personne ne semble avoir pensé utiliser l'argument de l'article 30 de la Charte des droits fondamentaux, lequel traite de la « protection contre les licenciements injustifiés ».

De manière générale, on assiste à un épuisement des propositions de nature législative. Peu à peu, les anciennes propositions ont été adoptées (y compris par le biais du dialogue social) et peu de nouvelles idées émergent. La plupart des propositions portent sur la révision d'anciennes directives (par exemple, le comité d'entreprise européen).

La Confédération européenne des syndicats avait identifié dans ses revendications un certain nombre de propositions de nature législative, mais celles-ci n'ont guère été entendues. Parmi celles-ci, épinglons : une proposition législative pour garantir la non-discrimination des travailleurs exerçant leurs droits syndicaux, une proposition législative pour garantir l'intégration de considérations relatives à l'emploi dans les décisions de l'UE sur les fusions, un instrument contraignant sur le harcèlement sexuel, une proposition législative sur l'établissement d'un droit au revenu minimum, à propos de la retraite progressive, relative aux régimes complémentaires de protections sociales. Elle demande également la révision de huit directives existantes. Par contre, l'UNICE estime que « *le nouvel agenda de la politique sociale comporte encore d'obsolètes et inutiles propositions législatives ou révisions de textes existants, telle la directive sur les comités d'entreprises. L'UNICE appelle les États membres de l'UE à mettre le*

cap sur l'approche moderne de la coordination ouverte, dans l'esprit des réformes structurelles qui a marqué Lisbonne ».

Au-delà des débats apparemment innocents sur la méthode, se cachent de profondes divergences de vue sur le modèle social à promouvoir. L'échec des négociations entre partenaires sociaux européens sur le travail temporaire, en 2001, en est l'illustration la plus récente.

Les axes forts pour le futur

L'Agenda adopté par le Conseil européen se compose de deux parties. La première dresse le constat et la seconde détermine en six grands chapitres les priorités. Celles-ci sont resserrées et il n'est indiqué que les initiatives nouvelles.

1. Pour des emplois plus nombreux et meilleurs.
2. Anticiper et tirer parti de l'environnement de travail en développant un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité.
3. S'engager résolument dans la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les discriminations pour favoriser l'intégration sociale.
4. Moderniser les systèmes de protection sociale.
5. Promouvoir l'égalité hommes/femmes.
6. Renforcer le volet élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne.

Nous indiquerons les principales priorités pour le futur en suivant principalement les lignes de cet Agenda du Conseil. Une des manières d'y voir plus clair dans les achèvements et les manques est de disposer d'un tableau de bord. Cette idée, proposée par les Français et qui se trouvait déjà dans le document du Parlement européen, a été accueillie favorablement. Le Conseil de Nice a souhaité un examen annuel lors du Conseil européen de printemps de la mise en œuvre de l'agenda « sur base de rapports de la Commission et du Conseil et d'un tableau de bord régulièrement mis à jour ». Toutefois, le premier essai de la Commission n'est guère probant. Elle reconnaît elle-même que ce format ne préjuge pas des futurs tableaux de bord (Commission européenne, 2001b).

- **Axe 1 : Pour des emplois plus nombreux et meilleurs**

Sans surprise, une bonne partie des propositions constitue le prolongement de la stratégie de l'emploi tout en y adjoignant une partie qualité. La question de la qualité de l'emploi a progressé dans sa définition même. Ainsi une communication de la Commission portera en 2001 sur l'apport de la politique de l'emploi à la qualité de l'emploi sous ses différents aspects (notamment conditions de travail, santé et sécurité, rémunération, égalité entre les sexes, équilibre flexibilité/sécurité, relations sociales). Sur cette base, le Comité de l'emploi présentera un rapport à la fin de 2001 sur la question, de manière à pouvoir définir des indicateurs permettant d'en assurer le suivi. Une partie conséquente est consacrée à la mobilité. En effet, les différentiels de chômage et les craintes de pénurie de main-d'œuvre relancent le débat sur la faible mobilité interétatique et sur les moyens d'y remédier.

Deux aspects méritent d'être soulignés : d'une part, la volonté d'engager sur la durée une réflexion sur les liens entre flux migratoires et emploi. Le tabou qui planait sur l'immigration est clairement levé (voir aussi les communications de la Commission sur ce thème). Et, d'autre part, les liens politiques entre politique de concurrence et emploi. On notera la formulation prudentissime sur cette question. On invite « *la Commission à poursuivre son examen, dans le respect des compétences qui lui sont conférées par le traité en la matière, de la relation entre la politique sociale et la politique de la concurrence, tout en maintenant les contacts appropriés avec les États membres et les partenaires sociaux* ».

- **Axe 2 : Un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité**

C'est dans ce chapitre qu'il y a eu le plus de tensions entre États membres car c'est celui où les possibilités de directives sont les plus nombreuses. Notons, tout d'abord, le rappel à la révision de la directive « comité d'entreprise ». Second thème d'importance, la santé/sécurité. Ce domaine, après un fort développement législatif fin des années 80 et début des années 90, a connu un réel ralentissement. L'Agenda, outre la codification des normes existantes, développe trois axes importants : la prise en compte des risques nouveaux, comme le stress au travail, par des initiatives normatives et des échanges de bonnes pratiques ; l'amélioration

de l'application de la législation dans les PME ; et, dès 2001, un renforcement de la collaboration entre les services d'inspection du travail.

Du point de vue des mutations de l'environnement du travail, on notera que, suite à l'avis commun des partenaires sociaux en novembre 2000, l'Observatoire européen du changement (intitulé auparavant des mutations industrielles) se retrouve dans l'agenda. L'objectif opérationnel est que celui-ci soit en place pour fin 2001 auprès de la Fondation européenne de Dublin. Trois anciennes directives seront examinées pour une éventuelle adaptation : la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité, les licenciements collectifs et la protection de la relation de travail en cas de changement d'employeur. Les partenaires sociaux se voient, pour leur part, notamment invités à examiner la question relative à la protection des données.

Notons également des initiatives en matière de labels sociaux et de responsabilité sociale des entreprises pour lequel une communication est prévue. Une conférence sur ce thème devait se tenir durant le second semestre de 2001 sous présidence belge.

On soulignera que les aspects macroéconomiques sont abordés.

Une des faiblesses de la politique de l'emploi, et du social en général, est sa faible intégration aux enjeux macroéconomiques. Le dialogue macroéconomique instauré suite au Conseil européen de Cologne (liens entre la Banque centrale européenne, les partenaires sociaux et le Conseil Ecofin et Affaires sociales ainsi que la Commission) ne fonctionne pas très bien. Les discussions sont trop formelles, les ministres des Finances peu présents. Or, une série d'études académiques montrent les liens importants entre politique monétaire et institutions du travail pour ce qui concerne le niveau d'inflation, de croissance et de création d'emplois. On trouve maintenant dans l'Agenda social une référence claire au processus de Cologne et à la nécessité d'établir une meilleure transparence de la formation salariale entre institutions communautaires et partenaires sociaux. C'est important, pour autant que l'on mette en œuvre de manière effective ce souhait des chefs d'État ou de gouvernement. On notera que le comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats a adopté en décembre 2000 une résolution sur ce thème.

- **Axes 3 et 4 : Pauvreté, exclusion et protection sociale : de nouvelles perspectives (voir aussi article suivant)**

Élément significatif de l'avancée rapide de ce dossier : la pauvreté et l'exclusion sociale se situent en troisième position dans les grands thèmes à traiter. Certains points ont bénéficié notamment – concernant la protection sociale et la stratégie concertée en matière de protection sociale (voir article sur le sujet) – de ce qu'un consensus avait été consolidé entre le moment de la présentation de l'Agenda de la Commission en juin et celui adopté en novembre par le Conseil. Il s'agit d'un petit pas symbolique mais il peut utilement compléter la volonté d'augmenter le taux d'emploi. En d'autres termes, il s'agit d'éviter au plan européen de favoriser le développement de travailleurs pauvres comme dans le monde anglo-saxon. La question d'une directive sur les garanties de ressources n'est pas exclue mais se retrouve sous une formulation très prudente. Suite aux premiers plans nationaux contre l'exclusion (juin 2001), on doit assurer « *le suivi de la recommandation de 1992 relative aux garanties minimales de ressources devant être assurées par les systèmes de protection sociale et examiner les initiatives possibles pour accompagner les progrès en la matière* ».

En matière de priorités pour la protection sociale, l'échéancier devient plus clair. Le programme des trois prochaines années se lit comme suit : pour 2001, « garantir à l'avenir des pensions sûres et viables », pour 2002 « rendre le travail plus avantageux et favoriser un revenu sûr », pour 2003 « garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé ». Ainsi tout le monde est prévenu du calendrier et des enjeux qu'il peut entraîner. Le traitement de la question sensible des pensions sera très indicatif des potentialités et des risques. C'est d'ailleurs prudemment que l'on parle pour ce thème de coopérations approfondies et non de coordination. Rappelons que le traité de Nice prévoit maintenant que les dispositions arrêtées en matière sociale (art. 137) « *ne peuvent porter atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier* ». Ceci indique bien la méfiance des États membres par rapport à tous « débordements » européens, y compris d'éventuels empiètements de la Cour de Justice.

- **Axe 5 : Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes**

Parmi les nouvelles initiatives, on notera la proposition de la mise en place d'un Institut du genre et d'un réseau d'experts, ainsi que l'adoption d'une directive fondée sur l'article 13 (non discrimination) pour promouvoir l'égalité de traitement dans des domaines autres que l'emploi et l'activité professionnelle. Enfin, les États membres devraient se fixer des objectifs pour développer l'accès des femmes au pouvoir de décision, que ce soit dans la sphère publique ou économique et sociale.

- **Axe 6 : Renforcer le volet social de l'élargissement et des relations extérieures**

Dans ce domaine, peu de choses avaient été entreprises. C'est ainsi que l'on note avec satisfaction le ton plus offensif du chapitre concernant l'élargissement et ses enjeux sociaux, qui vise à « *faciliter l'appropriation par les pays candidats de la stratégie européenne pour l'emploi, de la mise en œuvre des objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la coopération renforcée en matière de protection sociale* ». L'impact en termes de politique suivie par les pays candidats et de création d'institutions est potentiellement très important, notamment pour favoriser une approche intégrant les partenaires sociaux. C'est aussi un chantier à développer en priorité (Clotuche, 2001) car son relatif abandon jusqu'à aujourd'hui n'a fait que renforcer l'influence de la Banque mondiale et du FMI, ainsi que de tous ceux qui vantent le système américain, voire chilien (voir l'article de de la Porte dans ce numéro).

Autres aspects : Avenir du dialogue social

L'agenda de la Commission avait prévu une série d'initiatives sur les relations industrielles et les différentes formes de dialogue social ceux-ci ne se retrouvent pas comme tels dans l'agenda de Nice mais leur mise en œuvre dépend uniquement de la Commission c'est pourquoi nous les rappelons ici. Le point le plus important est celui qui concerne la « *révision avec les partenaires sociaux le fonctionnement des structures du dialogue social (tant au niveau interprofessionnel que sectoriel) et, au besoin, proposer des adaptations* ». En outre un comité sur l'avenir des relations industrielles sera créé (présidé par Mme Rodrigues). Les partenaires sociaux seront consultés au niveau européen

en vue d'identifier les domaines d'intérêt commun, y compris ceux présentant les meilleures possibilités de négociations collectives, ainsi que sur la nécessité d'instaurer au niveau européen des mécanismes volontaires de médiation, d'arbitrage et de conciliation pour résoudre les conflits. Rappelons que le Parlement européen avait demandé la mise en œuvre au niveau européen du droit d'action collective, notamment du droit de grève.

Conclusion

Le nouvel Agenda social est assez différent des précédents programmes d'action. Il définit, notamment, une nouvelle méthode de travail – la méthode ouverte de coordination. Les débats et enjeux futurs toucheront des questions au cœur de la régulation sociale dans des matières considérées comme essentielles des identités des États providence nationaux. Les thèmes qui, au nom de la subsidiarité, étaient traités de manière marginale (comme la protection sociale), rebondissent au plan européen avec la nouvelle méthode ouverte de coordination, et se retrouvent au centre de discours et de pratiques, certes plus souples qu'en matière d'emploi, mais toutefois porteuses d'une dynamique nouvelle pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La subsidiarité, qui nécessite la définition de frontières entre les domaines qui sont traités à chaque niveau ⁽²⁾, se trouve réinterprétée comme la nécessité de trouver une coordination souple entre différents niveaux. Ceci se produit alors même que l'idée de convergence est mise de côté – du moins publiquement – comme objectif politique à atteindre.

La véritable nouveauté de l'actuel programme d'action est bien la théorisation, sous le nom de méthode ouverte de coordination, des pratiques qui avaient été menées dans le cadre de la politique d'emploi. À ce jour, personne ne peut évaluer si cette approche apporte une

2. Pour rappel, la définition en est : « La Communauté n'intervient conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

solution effective aux enjeux sociaux. Elle fait suite à une longue série d'essais et d'erreurs, partant de l'idée d'amélioration progressive par paliers successifs (programme de 1974), à celle de plancher commun face aux dérégulations (programme de 1989), et celle de convergence progressive (recommandations en matière de sécurité sociale de 1992). La tentative d'avoir un processus de convergence au niveau européen avait échoué en raison de l'absence d'une claire vision de la manière de la mettre en œuvre. Si cela semble en partie résolu par la méthode ouverte de coordination, il faut souligner que c'est en partie au détriment de l'idée de convergence car cet objectif n'est plus proclamé comme prioritaire. En 25 ans, l'Europe a dès lors changé quatre fois de méthode de travail dans le domaine social, mais sans pour autant atteindre un consensus sur l'objectif poursuivi.

Ceci s'est accompagné d'une redéfinition du social, qui est passé de la recherche d'un modèle propre à une approche comme facteur productif. Il ne s'agit plus, comme à l'origine, d'avoir une autonomie du social par rapport à l'économie mais de (dé)montrer la complémentarité du social et de l'économie. Le changement d'approche est assez radical. Auparavant, on évaluait les systèmes de Welfare State dans les possibilités qu'ils offraient de **decommodification** (« démarchandisation ») ; maintenant l'objectif premier est de maximiser la « marchandisation », c'est-à-dire l'employabilité des personnes pour entrer et demeurer sur le marché du travail.

Enfin, le rôle du niveau communautaire est désormais d'avantage celui d'une agence, voire d'un secrétariat, que celui de moteur propre de la dimension sociale européenne ⁽³⁾.

Si les quinze sont d'accord aujourd'hui pour faire du social au plan européen, cela doit peu à l'existence dans une grande majorité d'États membres de gouvernement à participation social-démocrate. L'élément

³. Il est indiqué dans l'agenda de Nice que le Conseil « définit et actualise, les lignes directrices, les objectifs appropriés ou communs ; établit le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation ». Par contre le rôle de la Commission est de soutenir la MOC « par le biais des initiatives appropriées notamment en matière de développement d'indicateurs, en liaison avec le Comité de l'emploi et le Comité de protection sociale ».

essentiel est que la méthode sur laquelle ils s'accordent pour l'instant délimite moins un espace européen en matière sociale qu'une volonté à favoriser « la modernisation des États providence nationaux ». Comme l'écrit Jouen (2000 : 2), l'objectif de l'Union européenne est de faciliter les évolutions (modernisation) des Welfare States nationaux. « *Dès lors la voie du progrès consiste, non pas à prendre le meilleur de chacun pour le dupliquer ailleurs, mais à faire progresser simultanément chacun des systèmes en préservant son équilibre* ».

Cette politique des petits pas de la MOC peut aboutir à dessiner à moyen terme un projet commun européen en renforçant progressivement la convergence des systèmes nationaux.

Toutefois pour ce faire, il faudrait que des progrès parallèles soient obtenus en matière de vote à majorité qualifiée en matière sociale. À cet égard Nice ne donne pas un bon signal.