

## **Le modèle social en débat : évolution récente des acteurs, stratégies et dynamiques**

### **Introduction <sup>(1)</sup>**

Le débat sur le modèle économique et social européen a été au centre d'un Conseil européen informel en octobre 2005. Ce débat prolongeait en les élargissant les thématiques abordées en 2004 sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne que nous avons détaillées dans l'édition de l'année passée (Pochet, 2005a). La question de l'avenir du modèle social européen peut être, en elle-même, appréhendée de diverses manières. Si l'on se place d'un point de vue conjoncturel, on mettra en évidence les dynamiques liées à un retour de la droite dans la plupart des gouvernements des États membres de l'Union européenne (UE), ou l'échec du référendum sur le traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, reflet d'une méfiance croissante vis-à-vis d'une Europe perçue comme de plus en plus libérale, particulièrement dans les milieux ouvriers. On pourrait encore souligner les élections allemandes de septembre 2005, qui ont laissé espérer à certains – dont le premier ministre britannique, M. Tony Blair – une victoire sans appel de la droite, avec Mme Angela Merkel et l'agenda dérégulateur radical de la CDU. Mais en prenant ces différents points de vue conjoncturels et en se centrant sur le court terme, on risque de manquer l'essentiel. En effet, ce qui est, selon nous, en jeu depuis la relance du marché intérieur au milieu des années 1980 – et plus encore depuis l'union monétaire –

---

<sup>1</sup> Cet article est le résultat d'une recherche en cours sur le modèle social européen financée par le SPF Sécurité sociale belge.

est le choix d'un modèle économique et social de croissance au niveau européen et dans les États membres (lire la contribution d'Andrew Watt dans cet ouvrage). Il s'agit d'un choix fondamental qui dépasse largement les péripéties du Conseil européen extraordinaire d'octobre 2005.

Dans le cadre de cet article, nous ne nous attacherons pas au débat sur le modèle social en soi (voir à ce sujet l'excellent article de Jespen et Serrano Pascual, 2005) ou sur les différentes dimensions de celui-ci (voir Goetschy, 2006), ou encore sur les différentes étapes de la politique sociale européenne (voir Pochet, 2005b). La lecture que nous proposons ici est une réévaluation des politiques économiques et sociales des quinze dernières années. Celle-ci nous permet de mieux discerner les différentes stratégies mises en œuvre par les acteurs économiques et sociaux pour (re)trouver un sentier de croissance européen. Dans d'autres articles, nous avons dépeint les évolutions au niveau européen comme étant la résultante des tensions entre deux groupes principaux d'acteurs que nous avons nommés les « économiques », d'une part, et les « sociaux », de l'autre (de la Porte et Pochet, 2002). Dans cet article, nous distinguerons quatre groupes d'acteurs, à savoir deux dans chaque « camp ». Cela nous permettra de mettre en évidence les alliances et les conflits entre chaque groupe et à l'intérieur de chaque groupe.

Nous distinguerons également les objectifs poursuivis et le niveau (mondial, européen, national) privilégié. Chaque groupe possède sa propre vision économique sous-jacente qui donne une cohérence globale à son action en matière économique et sociale et au niveau privilégié. La lecture que nous proposons ici est une lecture politique où différents acteurs essaient de faire prévaloir leurs idées. Nous ne nous intéresserons pas ici à une lecture en fonction des intérêts de gouvernements (axe franco-allemand, rôle des petits pays, stratégie du Royaume-Uni, etc.).

Nous commençons notre analyse avec la présentation sommaire des différents groupes en présence. Nous distinguerons ensuite trois périodes. De Maastricht au traité d'Amsterdam (1991-1997). De ce dernier au Conseil européen de Barcelone (1997-2002) et, enfin,

l'actuelle période (2002-2005). Nous concluons en esquissant trois scénarios pour l'avenir.

## **1. Les quatre groupes : une description sommaire**

La description des différents groupes en présence tient davantage de l'idéal-type que de frontières bien établies entre des acteurs réels. Comme toujours, la réalité est complexe et les situations souvent plus floues ou mouvantes que ce que les descriptions peuvent laisser penser. C'est particulièrement le cas de l'Union européenne où il existe des multiples canaux d'accès et d'influence dans le processus de décision, des différences sectorielles importantes entre les politiques, etc. Toutefois, différentes logiques structurantes sont en œuvre et nous partageons les analyses récentes (Falkner *et al.*, 2005 ; Manow *et al.*, 2004) qui nous indiquent l'importance de la politique et des clivages gauches/droites dans l'analyse des développements européens.

### **1.1 Le groupe des « économistes »**

Nous distinguons deux sous-groupes dans le groupe que nous avons appelé plus généralement les « économistes », notamment car ils ont un rôle autour du Conseil Écofin et de ses comités.

#### ***Groupe 1 : Mainstream économistes et banques centrales***

C'est le groupe dominant parmi les économistes. Ils ont mené à bien le marché intérieur et l'union monétaire. Ils considèrent qu'une politique monétaire active est inefficace à moyen terme car les agents ont des anticipations rationnelles. Ils partent de la constatation que l'union économique et monétaire (UEM) n'est pas une zone monétaire optimale. Dès lors, des adaptations doivent être possibles en cas de chocs ayant des effets asymétriques sur les économies nationales. Les ajustements doivent se réaliser aux travers des marchés du travail (flexibilité des contrats de travail, mais aussi salariale) bien que, dans un premier temps, ils mettent surtout en évidence le lien entre la productivité individuelle et/ou régionale et les salaires – et non pas la réduction des salaires de manière absolue. Le marché du travail doit redevenir un vrai marché et les fonctions collectives limitées aux échecs du marché (*market failure*). Par ailleurs, il faut réduire les prélèvements

sociaux et limiter le champ de la protection sociale, considérée comme une charge.

Le niveau d'action principal est le niveau national. L'objectif est de le déréglementer. Quant à l'UE, sa mission doit être d'éliminer les entraves aux marchés des biens, des capitaux et des services et des personnes.

### ***Groupe 2 : Analystes de la théorie de la croissance endogène***

Sur de nombre de points, le second groupe appartenant aux « économistes » ne se distingue pas fondamentalement du précédent. La principale différence est qu'il pense qu'il y a moyen d'augmenter le taux de croissance par des investissements dans la recherche, l'éducation, la formation tout au long de la vie. Ces économistes de la théorie de la croissance endogène vont fournir les éléments théoriques d'une cohérence *ex post* du Livre blanc de Jacques Delors de 1993 (CCE, 1993). Contrairement aux économistes dominants, ils ne sont pas soutenus par un groupe social particulier. Leur importance tient principalement à la place qu'ils occupent au sein de la Commission.

Leur niveau d'action principal est le niveau national. Les budgets nationaux doivent être réorientés vers des domaines porteurs de croissance. Le budget européen doit faire de même.

### **1.2 Le groupe des « sociaux »**

Dans le groupe des sociaux, nous avons également distingué deux sous-groupes. Contrairement aux deux groupes des économistes qui sont largement compatibles, les deux groupes se sont progressivement distingués jusqu'à avoir des programmes et priorités de plus en plus différents, voire irréconciliables pour les franges les plus radicales.

### ***Groupe 3 : La gauche traditionnelle keynésienne***

Ils soulignent l'importance des politiques macroéconomiques pour la croissance et l'emploi. Il faut selon eux changer l'UEM car, contrairement aux groupes précédents, ils considèrent que la politique monétaire est toujours efficace à court et moyen terme pour diminuer le chômage. Il faut donc modifier les critères de Maastricht et donner à la Banque centrale européenne un objectif de plein-emploi sur le modèle de la *Federal Reserve* américaine (FED). Ils plaident pour la création d'un gouvernement économique européen.

Le principal niveau d'action est le niveau européen. L'objectif est de modifier essentiellement le versant monétaire de l'UEM et de coordonner davantage les politiques économiques.

#### ***Groupe 4 : Gauche modérée, CES***

Ces derniers ne s'appuient pas sur un *corpus* économique aussi clairement identifiable que les précédents. Le rôle de l'État se définit en fonction de l'échec du marché vu dans une perspective large. Ils ne remettent pas en question fondamentalement l'union monétaire. Si, tout comme le groupe précédent, ils souhaitent une politique de demande plus active, ils soulignent également qu'il faut une politique en matière d'offre (*human capital*). Il faut surtout renforcer l'union politique qui constitue la base indispensable et le préalable pour une véritable union sociale. L'objectif est d'ajouter un critère emploi/chômage aux critères de Maastricht. La formation tout au long de la vie constitue une réponse pertinente à la globalisation. Ils se centrent sur les questions de pauvreté et d'exclusion sociale. Ils acceptent la mondialisation dont il faut tempérer les effets sociaux négatifs.

Selon eux, le principal niveau d'action est le niveau européen, qui est à compléter pour arriver à une union politique. Le niveau national est celui des réformes équilibrées.

Ces quatre groupes ayant été rapidement définis, voyons maintenant comment leurs interactions et alliances ont évolué au cours des quinze dernières années.

## **2. Les évolutions au cours des quinze dernières années**

Nous distinguerons trois périodes. La première est celle de la création de l'UEM ; la seconde celle des compléments qui y sont apportés ; la troisième commence avec le retour des gouvernements de centre-droit et de droite dans la majorité des États membres.

### **2.1 1992-1997 : des critères de Maastricht au Pacte de stabilité**

L'inscription dans le traité de Maastricht des objectifs de l'union monétaire et les critères y afférents consacrent la victoire de ceux qui privilégient l'approfondissement de la dimension économique par rapport à la dimension sociale et politique de l'intégration européenne.

L'UEM est conçue sans renforcement cohérent de l'intégration politique. En d'autres termes, les avancées en matière d'union politique ne sont pas à la hauteur du saut qualitatif que représente l'objectif d'une zone monétaire unifiée. Quant au social, il est relégué dans un protocole reprenant l'accord social sans le Royaume-Uni, ce qui rend les réelles avancées (majorité qualifiée, rôle des partenaires sociaux) inopérantes avant l'ouverture des négociations menant à Amsterdam.

Le Livre blanc de la Commission européenne « Croissance, compétitivité et emploi » de 1993 constitue un premier essai d'alliance entre les groupes 2 et 4. Il écarte assez brutalement l'idée de réduction collective du temps de travail qui était au centre des revendications de la gauche dans les années 1970 et 1980 et qui sera la priorité des socialistes français en 1997.

Cette alliance est pragmatique : le Livre blanc tente une synthèse de différentes approches au sein de la Commission et est parfois assez contradictoire dans ses chapitres. Mais il a aussi été contrôlé par Delors (Ross, 1995) et donne un message global cohérent.

Ce n'est que plus tard que les fondements plus théoriques (les théories de la croissance endogène) seront mis en avant pour justifier la démarche de la Commission. En 1996, un texte paraît dans la revue « Économie européenne » qui indique : « *À la suite de la publication du livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, les idées contenues dans ce dernier ont été progressivement incorporées dans le message politique de la Commission (...). Dans ce contexte, la présente étude technique essaie de fournir une description brève et synthétique des réflexions économiques en cours au sujet du livre blanc* » (CCE, 1996 : 37).

Cette ligne de raisonnement sera reprise dans d'autres documents, notamment dans le Livre vert sur l'innovation (CCE, 1995 : 9) qui souligne : « *Les nouvelles théories de la croissance (dite « endogène ») insistent sur le fait que c'est le développement des connaissances et les changements technologiques qui constituent le moteur de la croissance durable plutôt que l'accumulation pure et simple des capitaux* ».

Mais les ministres des Finances campent sur des positions radicales, refusent une politique de grands travaux d'infrastructure (*missing links*) et insistent surtout sur la rigueur budgétaire.

## **2.2 1997-2002 : De la sélection pour l'UEM au Conseil européen de Barcelone**

En 1997, et pour la première fois dans l'histoire de l'UE, une majorité de gouvernements comprend des partis sociaux-démocrates ou socialistes (Manow *et al.*, 2004). Le *New Labour* britannique tente de faire la jonction entre un socialisme renouvelé et le libéralisme autour de l'idée de « troisième voie ».

La négociation du traité d'Amsterdam ouvre de nouvelles possibilités. Le groupe 1 (*mainstream économistes*) entend bétonner les critères de l'union monétaire et fait adopter un pacte de stabilité.

Le groupe 3 (et 4) essaie sans succès de changer le pacte de stabilité et n'y ajoute que pour la forme le mot « croissance ». Le groupe 3 reçoit le renfort du ministre allemand de l'Économie, M. Oscar Lafontaine, lors de la victoire du SPD en 1998, mais ce dernier démissionnera rapidement de son poste. Le principal acquis sera le dialogue macroéconomique entre la Banque centrale européenne (BCE), les partenaires sociaux, les ministres de l'Économie et des Finances et ceux des Affaires sociales.

Le groupe 4 obtient un titre consacré à l'emploi dans le traité, qui constituera le point de départ de la stratégie européenne pour l'emploi (Goetschy et Pochet, 1997) et, plus généralement, de la méthode ouverte de coordination.

Les groupes 1 et 2 sont surpris par l'introduction du titre emploi et par les dynamiques autour de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) car ils pensaient pouvoir utiliser l'union monétaire comme un instrument de dérégulation sociale. Comme le souligne Dyson (2002 : 101) « *The ECB-centric eurozone policy community had to absorb and accommodate the so-called Luxembourg 'process' – with its annual employment guidelines and national action plans – and the Cologne 'process' - the Employment Pact and the macroeconomic dialogue. These developments opened up the dialogue about EMU by transforming the definition of who was in the policy domain* ». Toutefois, ils préparent leur riposte sur les salaires et le coût du travail et reprennent l'offensive sur les pensions qui sont traitées comme un problème de stabilité des finances publiques à moyen terme.

De manière plus générale, la qualité des finances publiques sera le thème prioritaire pour le groupe 2 (Sapir *et al.*, 2003).

Notons aussi l'adoption du processus de Cardiff en 1998 sur la libre circulation des biens, services et capitaux. Ce dernier n'acquiert pas de visibilité et reste un exercice formel et limité.

En 1999, une communication sur la protection sociale prépare les « méthodes ouvertes de coordination » (MOC) dans ce domaine (CCE, 1999). Quatre grands thèmes sont abordés : les pensions, la pauvreté et l'exclusion sociale, les soins de santé, et rendre le travail plus avantageux. Il est intéressant de contraster les positions des quatre groupes à ce sujet.

Le groupe 4 aborde la protection sociale en tant que facteur productif (présidence néerlandaise de 1997) et, avec le support de la présidence finlandaise (1999), tente d'eupéaniser cette question. Le groupe 1 s'y oppose ; il considère que la protection sociale est avant tout une « charge » qu'il conviendrait de réduire et privatiser autant que faire se peut. Le groupe 2 n'aborde pas directement cette question, se centrant sur la qualité des finances publiques. Toutefois, dans la mesure où il faut garder les budgets constants, ne pas faire de déficit et investir dans des facteurs de croissance que sont, selon eux, l'éducation et la recherche, la conséquence logique est de diminuer la part publique de la sécurité sociale. Le groupe 3 s'oppose à ces approches et à la « remarchandisation » de la protection sociale (notamment en raison du fait que son objectif principal devient de mettre les personnes au travail à tout prix). Ils y voient toujours une alternative au capitalisme.

### **2.3 Arrêt sur image : 2000, Conseil européen de Lisbonne**

Le Conseil européen de Lisbonne de 2000 constitue un moment clé. Il se déroule dans un contexte où les gouvernements sociaux-démocrates sont largement majoritaires en Europe et où s'opère une recomposition des alliances. Le groupe 2 se démarque du groupe 1 et s'allie avec le groupe 4. Cette alliance de 2 et 4 est symbolisée par Maria João Rodrigues, ancienne ministre des Affaires sociales au Portugal et détentrice d'une thèse en économie en France, qui jouera un rôle clé. L'investissement dans la société de la connaissance constitue le chapeau commun aux deux courants. Selon Rodrigues (2002: 14), « *The Lisbon*



*strategy launched by the European Council of March 2000 was precisely the elaboration of a European comprehensive strategy for economic and social development in face of new challenges : globalisation, ageing, faster technological change. Its central idea is to recognise that, in order to sustain the European social model, we need to renew it well as well as to renew its economic basis by focussing on knowledge and innovation. This should be the main purpose of an agenda for structural reforms ».*

La méthode ouverte de coordination (MOC) est l'innovation procédurale du groupe 4 pour tenter d'aboutir à une convergence sociale européenne.

Le compromis entre les groupes 2 et 4 porte également sur les niveaux d'action car la MOC contient en même temps des programmes de réformes nationales (priorité du groupe 2) et une façon de créer une Europe sociale (priorité du groupe 4) (Vandenbroucke, 2001).

La dimension européenne se construit au travers de l'adoption d'indicateurs européens conjoints (il y en aura, à un moment, près de 150 pour la Stratégie européenne pour l'emploi – SEE) et par la standardisation des données nationales contenues dans les divers plans d'action nationaux. L'objectif est de favoriser la comparaison et d'améliorer de manière constante les indicateurs. La multiplication des indicateurs a également pour objectif de donner une image plus complète de réalités complexes. C'est le cas particulièrement pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Atkinson *et al.*, 2002). Le groupe 1 se centre lui sur les indicateurs structurels moins nombreux et plus classiques.

On assiste aussi à une guerre larvée entre les groupes 1 et 4, particulièrement sur le thème des pensions (de la Porte et Pochet, 2002 ; Pochet et Natali, 2005). La réponse du groupe 4 à l'offensive des ministres de Finances et de leurs comités sur les pensions est la création de la « MOC pensions » qui doit mettre en évidence les aspects sociaux de celles-ci.

Les préférences du groupe 4 se retrouvent également dans la « MOC pauvreté et exclusion sociale ». À noter que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (sous condition de ressource) est pleinement compatible avec la vision du groupe des économistes dominants pour

autant que cette politique de lutte contre la pauvreté ne devienne pas centrale.

Cette alliance autour de la société de la connaissance entre les groupes 2 et 4 renforce la division entre les deux groupes sociaux. Une partie de ceux-ci (groupe 3) critique le caractère libéral des politiques prônées dans la SEE, l'absence de dimension européenne claire avec des mesures contraignantes ainsi que la faiblesse et la normativité sous-jacente des indicateurs (notamment l'utilisation du taux d'emploi comme indicateur principal) (Salais, 2004). Mais ces derniers sont de plus en plus marginalisés, notamment par l'absence de relais fort au sein des gouvernements à tendance social-démocrate. Leur seul acquis institutionnel – le dialogue macroéconomique – est réduit à sa plus simple expression. Par ailleurs, des intellectuels de grand format (Esping-Andersen, Atkinson, Boyer...) sont mobilisés par les tenants du groupe 3 (présidence portugaise, belge, grecque mais aussi Commission). Le groupe 4 ne dispose pas de cette ressource pour valider ses thèses.

Ce consensus durera un peu plus de deux années. Ensuite, plusieurs changements se profilent. Le premier est politique. En 2002, le Conseil européen de Barcelone marque la fin de la domination des gouvernements sociaux démocrates et le début d'une nouvelle offensive idéologique libérale. La reprise en main se réalise au travers du processus de *streamlining* entre la politique économique (grandes orientations de politique économique, GOPE) et l'emploi (SEE). L'argument est qu'il faut simplifier les processus (on commence à s'y perdre) et mieux les intégrer. Ceci va avoir comme conséquence de modifier les rapports de force de deux façons.

Premièrement, cela rompt les liens déjà faibles entre l'emploi et la sécurité sociale. Les deux communautés/réseaux sont séparés structurellement (même si des passerelles sont prévues). Les questions liées à la sécurité sociale seront traitées dans un processus à part et les différentes composantes : pensions, pauvreté et inclusion sociale, soins de santé seront par la suite (en 2006) aussi mises en convergence (pour une approche critique : Marlier et Berghman, 2004). Deuxièmement, on introduit un troisième acteur : le marché de biens et services entre la politique macro et l'emploi. En effet, le nouveau processus intègre sous

le chapeau « politique micro-économique » les objectifs contenus antérieurement dans le processus de Cardiff.

Une offensive générale arguant de l'inefficacité de la MOC est lancée (tant des groupes 1 et 2 que du groupe 3, qui ont toujours regardé cette méthode avec méfiance).

Le « premier » rapport Sapir (Sapir *et al.*, 2003) sur les finances communautaires est symbolique du changement d'approche du groupe 2. Ce rapport propose d'organiser le budget européen autour des facteurs de compétitivité et de croissance (recherche et développement et investissements de cette nature) qui sont les priorités du groupe 2. Par contre, il ignore totalement la dimension sociale, y compris la cohésion sociale et les enjeux environnementaux. Il pose comme hypothèse que dans cette configuration (sans la politique agricole commune, qui verrait son budget radicalement réduit) un budget de 1 % du PNB communautaire suffirait.

### **2.3 Après 2003...**

La délégitimation du fonctionnement de la MOC débute avec les rapports de l'ancien premier ministre hollandais, Wim Kok, et ses rapports Kok 1 (Kok *et al.*, 2003) sur la stratégie de l'emploi et Kok 2 (Kok *et al.*, 2004) sur Lisbonne, puis avec les déclarations critiques de la Commission sur la MOC (il faut rappeler ici que le président de la Commission, M. Barroso, lorsqu'il avait succédé aux socialistes au Portugal, avait fait arrêter toutes les innovations liées à la stratégie de Lisbonne dans son pays). Ensuite, vient l'offensive sur le modèle social, dont le rapport Sapir 2 préparé pour le Conseil Écofin est emblématique (Sapir, 2005). Selon ce dernier, il n'y a pas de modèle social européen mais des modèles sociaux nationaux et l'Union doit dès lors se concentrer principalement sur les réformes structurelles et l'achèvement du marché intérieur notamment des services.

L'alliance entre les groupes 2 et 4 est rompue sur la dimension européenne de la MOC, le groupe 2 soulignant que le social doit être traité au niveau national.

Les changements vont se construire selon différents axes. Le premier concerne les regroupements des processus en vue de leur simplification (*streamlining*) et la soumission de la stratégie européenne de l'emploi aux

objectifs économiques. Le second concerne l'abandon de l'ambition européenne pour se recentrer sur les réformes nationales. Le troisième consiste à aborder les enjeux en termes de compétitivité et non plus en termes de société de la connaissance et d'innovation. Nous passons maintenant en revue ces trois axes.

**a) La refonte des processus**

La refonte des processus visant à leur simplification va conduire à une subordination accrue de la SEE aux grandes orientations de politique économique et aux objectifs du marché intérieur. Les acteurs du processus de Cardiff (qui, comme on l'a déjà dit, ne fonctionnait pas) trouvent une nouvelle opportunité de rentrer dans le processus dominant de Lisbonne en tant qu'approche microéconomique. Le Commissaire Verheugen et ses services ne manquent pas cette occasion<sup>(2)</sup>. Signe du changement de rapport de force, le groupe 1 obtient deux références aux salaires ainsi qu'une référence au coût salarial global dans les 24 lignes directrices intégrées (voir le *Bilan social* de l'année passée).

**b) La fin de l'ambition européenne**

C'est la fin du discours sur la MOC comme approche participant à la constitution du modèle social européen. L'objectif unique qui lui est maintenant assigné est celui de la mise en œuvre des réformes au plan national. En ce sens, le rapport Kok est très clair : on sait ce qu'il faut faire (le diagnostic est là et il est bon) ; ce qui manque, c'est la volonté politique au plan national de le faire (mettre en œuvre les réformes qui peuvent être difficiles politiquement et socialement). La MOC doit permettre de surmonter ces obstacles. Cette approche est contraire à celle estimant que le niveau européen sert de lieu de délibération pour déterminer quelles seraient les meilleures politiques nationales et essayer de les généraliser (les aspects *learning* et *bottom-up*, pour des développements sur ce point voir Zeitlin, 2005).

Cette stratégie qui vise à abandonner la dimension européenne passe par la réduction de la place des indicateurs européens, moins nombreux

---

<sup>2</sup> Merci à Jonathan Zeitlin de m'avoir fait part de cette remarque tirée des ses interviews.

et moins visibles, mais aussi par la réduction de la comparabilité de plans nationaux. Le cas de la stratégie européenne pour l'emploi est exemplaire. Après avoir développé plus de 100 indicateurs, la SEE en était revenue à une soixantaine constitués d'indicateurs de base et de contexte. En novembre 2005, le Comité pour l'emploi a demandé à son sous-groupe « indicateurs » d'établir un ensemble d'indicateurs limités en nombre (le nombre de 25 a été suggéré) pour la nouvelle stratégie intégrée. La délégation allemande a même suggéré de supprimer les indicateurs dits de contexte qui doivent permettre de mieux faire sens par rapport aux indicateurs primaires. Avec une vingtaine d'indicateurs, on en reviendrait ainsi aux indicateurs les plus classiques (que l'on retrouvera dans n'importe quelle publication de l'OCDE) et on abandonnerait l'idée d'indicateurs complémentaires qui peuvent donner une approche plus riche des réalités sociales complexes.

À partir du moment où une plus grande flexibilité est encouragée au niveau national pour mieux mettre en avant les enjeux considérés comme prioritaire par chacun, on perd la base de donnée informationnelle que constituaient des plans d'action nationaux relativement standardisés (c'est-à-dire couvrant toutes les dimensions de la SEE). La Commission, dans son premier relevé des programmes de Lisbonne, relève 290 enjeux principaux dont 94 nouveaux.

Face aux critiques sur le nombre d'indicateurs et la trop grande rigidité de plans nationaux, il y a eu une absence totale de stratégie alternative. Pour l'essentiel, les États membres favorables à une poursuite du processus ont essayé de limiter les changements mais n'ont pas développé d'arguments dynamiques en faveur de cette approche. Fin 2005, le parti socialiste européen a décidé de lancer une large réflexion interne sur le modèle social européen.

Soulignons toutefois que la tentative d'éliminer les MOC sociales, ou du moins de les rendre totalement périphériques, a été un échec partiel. Ce sont surtout les ONG impliquées dans le processus et, dans une moindre mesure, la Confédération européenne des syndicats (CES) qui ont été les plus critiques face à cette tentative de mise à l'écart.

Comme présenté avant, la poursuite de la MOC pauvreté/inclusion, si elle reste marginale par rapport aux autres politiques, ne constitue pas un problème pour les groupes 1 et 2.

### ***c) Le recentrage autour de la compétitivité***

Dans la réforme de Lisbonne, l'objectif de compétitivité l'emporte sur la société de la connaissance. Ceci se complète par une offensive en faveur de la directive services qui vise à la mise en concurrence des espaces nationaux (Van den Abeele, 2005) et par les initiatives autour de *Better regulation* (voir la contribution de Van den Abeele dans cet ouvrage).

Dans la préparation du document de la Commission sur le modèle social européen (CCE, 2005), une note interne indique bien l'état d'esprit des *mainstream economists* : « *Ensuring a sufficient level of investment in developing (education, training), preserving (health) and activating (child and elderly care, employment measures) human capital* ». Dans cette vision, les politiques sociales deviennent totalement fonctionnelles par rapport aux performances économiques. La santé n'est plus un droit fondamental mais une manière de reproduire des travailleurs en bonne santé. L'idée d'Esping-Andersen (Esping-Andersen *et al.*, 2002) d'investir pour les plus jeunes est reprise non pas comme une égalité de chance mais un renforcement du capital humain : « *eliminating disincentives to work* » (bien que les gouvernements aient revu leurs prestations par rapport au salaire net, ce thème lancinant revient toujours avec une attention particulière sur les personnes handicapées ou en congé maladie) ; « *enhancing the efficiency of social policies and services ; and finally organising the financing in a way that minimises the negative impact on employment and growth* ». Dans le corps du texte, il est indiqué que cela passe par la suppression des cotisations des employeurs et par le choix pour le travailleur entre cotisations sociales et salaires nets. Face à ce rouleau compresseur, la DG Emploi n'a sorti qu'un texte insipide rappelant les priorités déjà agréées.

La seule nouveauté est la proposition de création d'un Fonds d'ajustement à la globalisation, bien qu'il faille rappeler ici qu'un tel fonds existe aux États-Unis depuis les années 1960.

### **3. Quel futur ?**

La situation apparaît particulièrement difficile pour les deux groupes des sociaux. D'une part, ils sont plus que jamais divisés sur leur vision stratégique du futur. De l'autre, l'élargissement n'a pas renforcé la position de ces groupes. Reprenons ces deux aspects plus en détail.

La division entre groupe 3 et 4 sur les priorités s'est accentuée depuis l'adoption du projet de traité constitutionnel. Le refus de ce projet de traité a radicalisé une partie du groupe dans sa critique de l'Europe libérale (voir Fitoussi et Le Cacheux, 2004). Toutefois, et cela s'est clairement remarqué suite au non français, ils ne proposent pas de projet alternatif articulé, à l'exception de coopérations renforcées autour de l'union monétaire. Sa vision critique des conditions de l'élargissement rend difficile pour ce groupe de repenser sa stratégie en fonction d'une Europe élargie et qui continue à s'élargir (ouverture de négociation avec la Macédoine, la Serbie et la Turquie).

Outre sa défense du traité constitutionnel, le groupe 4 essaie pour sa part de sauver l'essentiel de Lisbonne. Maria João Rodrigues, qui avait été la cheville ouvrière de la présidence portugaise, est devenue la conseillère de la présidence luxembourgeoise et a poussé celle-ci à revenir sur les questions de l'innovation et de la société de la connaissance. Ces thèmes se retrouvent dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg de mars 2005.

L'élargissement renforce ces tendances centrifuges. Ce dernier a produit trois évolutions.

1. La dimension sociale, que ce soit dans sa dimension législative, conventionnelle ou *soft*, n'en sort pas renforcée. Même si les pays d'Europe centrale et orientale ne constituent en rien un bloc monolithique, leur expérience commune de sortie du communisme ne les rend guère sensible au développement d'une dimension sociale supranationale. Ceci est d'autant plus vrai qu'ils ne bénéficient pas pleinement de la liberté de circulation des travailleurs (voir la contribution de Ghailani dans cet ouvrage).

2. La diversité des systèmes sociaux s'accroît. Il est difficile de classer les nouveaux États membres dans les catégories classiques d'Esping Andersen ou d'autres.

3. La loi du nombre implique des changements de procédure (par exemple, le *Cambridge process*, l'évaluation par les pairs se fait maintenant en quatre sous-groupes avec un plénière pour synthétiser les débats).

Par contre, il y a aussi d'autres évolutions qui renforcent les groupes 3 et 4. Ces derniers (avec le groupe 2) ont obtenu la révision du Pacte de stabilité et de croissance. Certes, de nombreux économistes – y compris dans le courant dominant – avaient critiqué le caractère rigide et non approprié du pacte. Certes, certaines dépenses comme les investissements pour le futur avaient été proposées comme devant ne plus faire partie du calcul du déficit. Il n'en demeure pas moins que le changement en soi (malgré les imperfections, voir *infra*) est une victoire sur ce qui apparaissait comme constituant un consensus fort des élites économiques et monétaires (Watt, 2005). Pour autant, une lecture attentive du nouveau pacte nous indique deux choses. Premièrement, s'il y a eu consensus pour modifier le pacte, il n'y a toujours pas de consensus fort sur ce qu'il est autorisé de faire, ni sur la marge de manœuvre par rapport au seuil des 3 %. Ensuite, il y a plus d'une page sur 14 consacrée aux pensions et visant à permettre/faciliter la transition vers des systèmes par capitalisation (car ceux-ci ont un coût important de transition : on cotise pour sa propre pension tout en devant toujours payer pour les retraités) (voir aussi l'article de Watt dans cet ouvrage).

#### **4. Quels scénarios pour la suite ?**

L'état des lieux, des acteurs et des idées ayant été dressé, passons à un exercice prospectif. Selon nous, trois scénarios peuvent être esquissés. Ils sont certes schématiques, mais ils indiquent trois directions différentes. Nous les avons dénommés : « Voice », « Loyalty » et « Exit ».

##### **4.1 Voice**

Ce scénario passe par une alliance renouvelée autour des groupes sociaux 3 et 4. Ceci pourrait se réaliser, par exemple, par la promotion de coopérations renforcées autour de l'UEM et des pays qui en font



partie. Cela nécessiterait un fort consensus pour monter les questions sociales au niveau européen et déterminer à ce niveau des éléments de solidarité.

Un exemple en matière sociale serait la création d'un revenu minimal proportionnel au revenu moyen à 12. La principale faiblesse de ce scénario est le contexte, qui lui est très défavorable (avec, par exemple, les Pays-Bas qui deviennent eurosceptiques). Son principal avantage est l'affirmation d'un consensus autour de compléments à apporter à la monnaie unique. Par ailleurs, il réduit la complexité car les décisions sont décidées à 12 – ou à 15/16 si quelques nouveaux États entrent avant 2010 –, et non à 25 ou à 27 et plus.

## **4.2 Loyalty**

Ce deuxième scénario porte sur une alliance autour des groupes 2 et 4 pour conserver Lisbonne et revenir au projet initial. Les avantages sont que, contrairement au premier scénario, il n'est pas en crise. C'est la continuation d'un combat de tranchée où chaque partie essaie d'avoir, dans les conclusions des Conseils européens, un bout de phrase favorable à ses thèses. C'est le mode habituel de résolution des tensions dans la construction européenne. La limite est qu'il semble difficile de rebâtir l'alliance car, malgré le référendum français, les positions des uns et des autres n'ont guère changé. Toutefois, la proposition adoptée en mars 2006 par la Commission de créer un fonds d'ajustement à la globalisation peut constituer une étape dans le rétablissement de l'alliance entre les groupes 2 et 4. Il ne s'agit pas d'accepter la mondialisation comme intrinsèquement bonne (groupe 1) ou mauvaise (groupe 4) mais de l'accompagner dans ses conséquences sociales les plus visibles, à savoir les restructurations.

## **4.3 Exit**

Ce scénario part du constat que les rapports de force sont, au niveau européen, structurellement défavorables en matière sociale. Il s'agirait de retourner au principe de subsidiarité en matière sociale (l'Union européenne ne doit pas s'en occuper) pour se concentrer sur les changements à apporter en matière économique et monétaire. Par exemple, procéder à une véritable réforme du Pacte de stabilité, ou aborder la question fiscale, notamment la fiscalité des entreprises.

Les limites de cette approche sont qu'elle est difficile à justifier car le discours construit pendant des décennies sur l'Europe sociale était celui de sa nécessaire création. Les avantages sont de se concentrer sur l'essentiel et les véritables sources de pressions sociales c'est-à-dire le modèle monétaire et économique choisi. Par ailleurs, ce scénario prend à revers les groupes 1 et 2 qui ont toujours prôné une dimension sociale essentiellement nationale.

S'il est évident qu'aucun de ces scénarios ne sera suivi comme tel, ils illustrent cependant chacun des choix, des alliances et des stratégies possibles.

## Références

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B. (2002), *Social Indicators – The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.

CCE (1993), Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>ème</sup> siècle », COM (93) 700 final du 5 décembre 1993.

CCE (1995), Livre vert sur l'innovation, COM (95) 688, décembre 1995 ([http://europa.eu.int/comm/off/pdf/COMM\(95\)688\\_FR.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/pdf/COMM(95)688_FR.pdf)).

CCE (1996), « Les grandes orientations des politiques économiques de 1996 – Étude analytique », *Économie européenne*, n° 62, pp.35-55.

CCE (1999), Communication de la Commission « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale », COM (99) 347 du 14 juillet 1999.

CCE (2005), « Sustainable Financing of the European social Model », background document for the service of the Commission, mimeo.

de la Porte, C. et Pochet, P. (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles.

Dyson, K. (2002), « EMU as Europeanisation: Convergence, Diversity, and Contingency », in Verdun, A. (ed.), *The Euro, European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, pp.91-108.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J. (2002) (eds), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. et Leiber, S. (2005), *Complying with Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Fitoussi, J. P. et Le Cacheux, J. (2003), *Rapport sur l'État de l'Union européenne 2004*, Fayard/Presses de Sciences Po, Paris.

Goetschy, J. (2006), « Bilan de l'Europe sociale : peut-on parler d'un modèle social communautaire ? », à paraître in Serrano Pascual, A. et Jepsen, M. (eds.), *Deconstructing the European Social Model*, ETUI-REHS, Bruxelles (à paraître).

Goetschy, J. and Pochet, P. (1997), "The Treaty of Amsterdam : A New Approach to Employment and Social Affairs ?", *Transfer*, Vol.3, No.3, pp.607-620.

Jepsen, M. et Serrano Pascual, A. (2005), « The European Social Model: an exercise in deconstruction », *Journal of European Social Policy*, Vol.15, n° 3, août 2005 pp.231-245.

Kok, W. *et al.* (2003), « L'emploi, l'emploi, l'emploi – Créer plus d'emplois en Europe », Rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M. Wim Kok, Bruxelles, novembre 2003 ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/etf\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_fr.pdf)).

Kok, W. *et al.* (2004), « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, novembre 2004 ([http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf)).

Manow, P., Schäfer, A. and Zorn, H. (2004), « European Social Policy and Europe's Party-Political Center of Gravity 1957-2003 », *MPfG Discussion Paper*, n° 04/6, Max-Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, septembre 2004.

Marlier, E. et Berghman, J. (2004), « Open Co-ordination at EU Level in the Field of Social Protection and Social Inclusion : *Streamlining without Diluting* », in Girard, D. (ed.), *Solidarités collectives*, Famille et Solidarités (Tome I), L'Harmattan, Paris, pp.43-59.

Pochet, P. et Natali, D. (2005), « Réseaux européens relatifs aux pensions : la participation d'intérêts organisés au processus décisionnel de l'UE », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, juin 2005, pp.307-336.

Pochet, P. (2005a), « Stratégie européenne pour l'emploi et grandes orientations de politique économique », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2004*, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.57-79.

Pochet, P. (2005b), « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective », in Zeitlin, J. et Pochet, P. avec Magnusson, L. (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.37-82.

Rodrigues, M. J. (2002), *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Rodrigues, M. J. (2005), « The debate over Europe and Lisbon strategy for growth and jobs », *Background paper*, n° 2005.08.23 ([http://www.esc.eu.int/lisbon\\_strategy/backgroundsdocs/debate\\_europe\\_ls\\_050826\\_en.pdf](http://www.esc.eu.int/lisbon_strategy/backgroundsdocs/debate_europe_ls_050826_en.pdf)).

Ross, G. (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge.

Salais, R. (2004), « Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in Zimmermann, B. (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action, Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, pp.287-331.

Sapir, A. (2005), « Globalisation and the Reform of European Social Models », Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 septembre 2005 ([http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working\\_papers/E\\_N\\_SapirPaper080905.pdf](http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working_papers/E_N_SapirPaper080905.pdf)).

Sapir, A. *et al.* (2003), « An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver », *Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Bruxelles, juillet 2003 ([http://europa.eu.int/comm/dgs/policy\\_advisers/experts\\_groups/ps2/docs/agenda\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/experts_groups/ps2/docs/agenda_en.pdf)).

Van den Abeele, É. (2005), « La proposition de directive sur les services : instrument visionnaire au service de la compétitivité ou cheval de Troie dirigé contre le modèle social européen ? », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2004*, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.111-150.

Vandenbroucke, F. (2001), « Open Co-ordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model », Closing speech at the Conference « Towards a New Architecture for Social Protection in Europe? A Broader Perspective of Pension Policies », Leuven, 19-20 octobre 2001.

Watt, A. (2005), « The on-going saga of the stability and growth pact : is the spring 2005 reform good for growth and jobs », *European Economic and Employment Policy Brief*, n° 5, Bruxelles.

Zeitlin, J. (2005), « The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy », in Zeitlin, J. et Pochet, P. avec Magnusson, L. (2005) (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.447-503.