

Union européenne

À la recherche de l'Europe sociale

> Stéphanie BAUDOT

Le projet européen est de plus en plus remis en cause. Le peu de considération accordée au social depuis les années 2000 n'est sans doute pas étranger à la situation. Lui redonner une place pourrait changer la donne. Depuis peu, une prise de conscience s'opère en ce sens, y compris à droite de l'échiquier politique. Sans une véritable Europe sociale, c'est tout le projet européen qui pourrait capoter. Éléments d'analyse sur les échecs et succès de l'Europe sociale depuis ses origines jusqu'à nos jours avec Philippe Pochet, directeur de l'Institut syndical européen (ETUI) et auteur de *À la recherche de l'Europe sociale*¹.

Le Brexit, la montée des partis eurosceptiques et populistes, le ressentiment anti-européen d'une part grandissante de la population des États membres sont les symptômes les plus remarquables de la crise actuelle de l'Europe. Une crise qui n'épargne pas le projet social de l'Union européenne (UE) fortement mis à mal par ses élargissements successifs et la domination de plus en plus forte des partis et gouvernements conservateurs/libéraux depuis quinze ans. Dans les années 2000, suite aux adhésions successives² de treize nouveaux États membres, l'Europe a d'abord «gelé» sa politique sociale pour permettre aux nouveaux pays membres de s'intégrer dans l'Union. Puis, dans le sillage de la crise financière et économique de 2008, elle a promu et même contraint les États à appliquer des politiques d'austérité, contribuant de la sorte au détricotage de nombreux acquis sociaux, surtout dans les pays les plus touchés par la crise. L'impression qui ressort de ces récentes évolutions est que l'Europe sociale n'a rien fait voire que la construction européenne s'attaque aux modèles sociaux nationaux.

Pourtant, si l'on prend une fenêtre temporelle plus large, l'Europe n'a pas été inactive en matière de politiques sociales. Il y a eu des avancées importantes notamment sur les questions d'égalité hommes-femmes et sur la santé-sécurité au travail. Et il y a surtout eu, sous l'impulsion des acteurs (notamment syndicaux), plusieurs tentatives de remettre l'agenda social à l'actualité de l'Europe au long de ses six décennies d'existence. C'est donc à la découverte de «cette histoire faite d'essais et d'erreurs, de victoire et de défaites, de création d'acteurs collectifs ou de leur marginalisation» que nous invite le récent ouvrage *À la recherche de l'Europe sociale*

de Philippe Pochet, directeur de l'Institut syndical européen (ETUI). *Démocratie* l'a interrogé sur les leçons qu'il tire de ses 30 ans d'expériences comme spécialiste et acteur de la construction européenne.

Un péché originel ?

La question du social dans la construction du projet européen apparaît dès les origines, dans les débats des négociations du traité de Rome. C'est ce que rappelle Philippe Pochet : «Le Rapport Ohlin (1956) commandité à l'OIT va examiner la place du social et soutenir l'idée que la croissance économique va naturellement déboucher sur une amélioration sociale. Nous sommes alors dans les Trente Glorieuses avec un chômage de 2%, un taux de croissance annuel de 5% et une progression de la protection sociale comme système généralisé. Cette vision sous-tend deux choses : les pays les plus économiquement avancés n'auront rien à perdre socialement à rejoindre un marché intégré, tandis que les pays moins développés vont y gagner. Les entreprises bénéficiant d'un plus grand marché vont être plus performantes, permettre des gains d'efficacité, donc de croissance et renforcer par ce biais le financement des politiques sociales. On retrouve aussi dans le rapport Ohlin, l'idée que les syndicats détiennent une puissance suffisante pour imposer un rapport de force dans les négociations collectives et être respectés par les institutions. Ils sont là pour veiller au progrès social. Dans cette vision, la construction sociale commune n'est pas une condition préalable ni parallèle à la question économique. Elle en est un dérivé.»

Dans une telle approche du social qui prévaut toujours aujourd'hui auprès de certains acteurs économiques et politiques, notamment dans leurs

1. P. Pochet, *À la recherche de l'Europe sociale*, PUF, Paris, 2019.

2. Il y a eu trois vagues d'élargissement de l'UE : la première en 2004 avec l'adhésion de 10 nouveaux pays membres, la seconde en 2007, avec deux autres pays et la dernière adhésion qui a eu lieu en 2013.

conceptions des traités commerciaux, « il n'est pas nécessaire de développer des politiques sociales véritablement européennes, hormis la mise en place de quelques instruments liés à la libre circulation des travailleurs et à l'égalité des travailleurs dans les pays (entre nationaux et migrants communautaires) qui servent finalement surtout le dessein d'une construction économique. Tout au plus, juge-t-on nécessaire de créer un Fonds social européen pour accompagner les mutations du marché du travail provoquées par l'existence du marché commun. On ne voit pas non plus de nécessité à créer un État-providence européen, pourtant techniquement possible vu la ressemblance des systèmes de protection sociale nationaux à cette époque³, car l'harmonisation sociale est censée découler du processus d'intégration... Les politiques sociales se construisent donc essentiellement au niveau des États nations. » Et cela ne changera pratiquement plus ! Le processus d'intégration européenne est sous-tendu dès sa création par cette asymétrie entre l'économie et le social.

Pourtant, cette vision largement optimiste dans les effets du marché intégré ne s'est jamais vraiment réalisée comme en témoigne le Fonds social européen (FSE) initialement censé durer 10 ans : « Soixante ans après sa création, le FSE existe toujours et n'est pas prêt de s'éteindre », constate Philippe Pochet.

Deux avancées sociales majeures

Malgré un cadre initial pratiquement inexistant, les questions sociales se sont imposées à l'agenda de la construction européenne à plusieurs reprises. On peut, selon Philippe Pochet, repérer plusieurs tentatives successives de développer une dimension sociale de l'Europe depuis 1960. « Dans les années 1970 par exemple, la période de l'après Mai 68 est marquée par l'émergence de toute une série de mouvements sociaux⁴ ainsi que l'expression d'une crise économique qui commence à peser sur les travailleurs européens. Elle débouche dès lors en 1974 sur l'adoption du premier programme social européen avec deux politiques ambitieuses qui deviendront les deux axes majeurs au niveau européen de la politique sociale, à la fois quantitativement et qualitativement. L'une est liée à l'égalité hommes-femmes et l'autre à la santé et la sécurité des travailleurs. Des directives seront adoptées sur l'égalité des salaires et l'accès à la formation, sur l'accompagnement des plans sociaux, les restructurations d'entreprises et le renforcement des droits collectifs des travailleurs. » Ces deux axes politiques structureront l'Europe

sociale durant plusieurs décennies, jusqu'au milieu des années 90 environ.

Peut-on dès lors affirmer que sur ces thématiques, l'Europe a pesé positivement sur les politiques sociales nationales ? « Quand on se remémore que dans les années 1960, les femmes ne pouvaient pas ouvrir de compte en banque sans l'autorisation de leur mari, on ne peut que constater que leur situation a changé en Europe en 50 ans (même s'il reste encore beaucoup à faire). La politique européenne menée sur les questions d'égalité de genre a incontestablement contribué à accélérer les avancées dans ce domaine dans les pays de tradition catholique dont le nôtre. De nombreux changements se sont produits d'abord dans la sphère du travail puis sociétale (participation à la vie publique, partage des tâches domestiques...). Sur le plan de la santé et la sécurité au travail aussi l'Europe a été influente. Elle a permis de construire une sorte de modèle commun qui visait à une responsabilisation plus grande des employeurs. »

Cependant, ceci ne suffit pas à construire un véritable modèle social européen. « Dans les années 2000, sous l'impulsion des nouvelles "méthodes ouvertes de coordination"⁵, (les MOCs), qui constituent une nouvelle tentative de repenser le social au niveau européen, on a bien découvert les modèles sociaux scandinaves innovants qui présentaient à la fois d'excellentes performances économiques, des indices d'inégalité plus faibles et un chômage plus bas que dans les autres pays européens. Cela

“ Le processus d'intégration européenne est sous-tendu dès sa création par une asymétrie entre l'économie et le social. ”

a permis d'élargir la "boîte à outils" et la palette des possibles des États en s'inspirant des autres pour améliorer ses propres modèles nationaux (sur le plan des pensions par exemple). Mais peut-on affirmer que c'est véritablement l'Europe sociale qui était à la manœuvre ? Cela reste difficile à prouver ».

A contrario, les modèles sociaux nationaux ont aussi subi par effet boomerang l'influence de la construction économique et monétaire européenne. Par exemple, en l'absence de vision stratégique partagée par les États membres intégrant d'une manière cohérente les aspects financier, économique et social à sa création, la monnaie unique a conduit l'Europe à imposer des contraintes budgétaires fortes pour sauver le système monétaire après 2008. Selon Philippe Pochet, « la réduction de l'endettement des

3. Les 6 pays fondateurs de la CEE étaient dotés d'un système de protection sociale bismarckien basé sur le principe de l'assurance sociale (les prestations sont versées aux individus qui se sont assurés contre tel risque) et au sein duquel les syndicats jouent un rôle important dans leur gestion.

4. Les manifestations contre la guerre du Vietnam, les protestations estudiantines dans toute l'Europe, les mouvements féministes...

5. Alors que le social se développait jusque là presque uniquement via la législation sociale européenne, au début des années 2000 de nouvelles méthodes de coordination sont mises en place. Elles visent à coordonner les politiques sociales des États membres, à se donner des objectifs à atteindre ensemble (par exemple 70 % de taux d'emploi), et à comparer les résultats. A la différence de la législation sociale, les MOCs ne sont pas juridiquement contraignantes ; elles représentent surtout un engagement politique.

États considérés comme problématiques s'est faite au détriment des politiques sociales nationales». Il suffit en effet de se rappeler les conditions imposées à la Grèce par la Troïka lors des négociations répétées des multiples plans de sauvetage de la décennie écoulée. «Et puis les modèles sociaux nationaux ont aussi été affectés indirectement par la non-action européenne dans certains domaines. En matière de fiscalité, ce n'est pas ce que l'Europe a fait qui pose problème mais ce qu'elle n'a pas réussi à faire en raison de blocages venant de nombreux pays de l'Union et empêchant l'adoption de textes législatifs dans ces matières pour lesquelles l'unanimité est requise. La concurrence fiscale entre États membres et en conséquence la diminution de la taxation sur les entreprises ont limité le budget des États qui par ricochet en viennent à diminuer leurs dépenses sociales.»

Rôle des acteurs dans l'eupéanisation

Lorsque l'on se penche sur le processus d'eupéanisation des pays, à savoir l'influence croissante des règlements et directives européens dans le droit national, il est intéressant de constater la manière

“ Les acteurs sociaux sont conscients que l'Europe sociale ne se fera pas si on ne la demande pas de façon active. ”

dont les acteurs sociaux, et en particulier les syndicats de travailleurs, ont agi. Face à une construction européenne axée essentiellement sur le volet économique, qui a menacé les droits des travailleurs à de nombreuses reprises, «on voit que quand les acteurs se mobilisent, malgré leur faiblesse, ils peuvent avoir une certaine efficacité⁶. De nos jours, plus personne n'a la naïveté de penser que la politique sociale européenne se fait parce que quelqu'un décide dans un cabinet ou ministère. C'est bien parce que les acteurs se mobilisent (dans la rue, au travers des contacts politiques...) que le social se développe. À l'instar des lobbies industriels et financiers qui cherchent à imposer leur agenda libéral, les acteurs sociaux sont conscients que l'Europe sociale ne se fera pas si on ne la demande pas de façon active. Il faut dès lors réfléchir de façon stratégique à la manière dont on peut pousser un agenda positif au niveau européen. Et toute la difficulté est alors de

mobiliser des personnes qui sont malheureusement de plus en plus nombreuses à être désabusées par l'Europe...»

Le changement de cap indispensable est possible

La logique dogmatique selon laquelle le système économique et monétaire européen ne peut survivre sans une dérégulation radicale du marché du travail et une réduction des droits et protections sociales, soutenue par les institutions européennes dans leur majorité ces 15 dernières années, à laquelle s'ajoutent un manque de vision politique pour l'Europe et l'absence de sentiment d'appartenance à une communauté et de ce fait de mécanisme de solidarité entre les États, ont conduit finalement au rejet de l'Europe et à un repli nationaliste. «Face à ce détournement de l'Europe, on en vient à se demander aujourd'hui, y compris à droite, si avec les attaques massives commises sur les droits sociaux, on n'est pas en train de tuer en même temps le projet européen et le grand marché qui y est lié. Cela explique pourquoi même Jean-Claude Juncker, le président sortant de la Commission européenne, essaie de pousser l'Europe sociale malgré des gouvernements nationaux toujours majoritairement de centre droit. Il y a une volonté, ressentie presque comme une nécessité de survie, de rééquilibrer les choses, de corriger cette asymétrie entre le social et l'économique qui a marqué cette construction européenne. De plus en plus de recommandations positives en matières sociales (accueil petite enfance, lutte contre la pauvreté, éducation...) sont proposées mais leur mise en œuvre effective reste limitée. Dès lors, face à cette ambivalence européenne au cours de son histoire qui a au gré de son évolution contribué à consolider ou à l'inverse détricoter les droits sociaux, le choix politique qui émerge aujourd'hui devient : souhaite-t-on que l'Europe impose plus de recommandations contraignantes au niveau social ou à l'inverse, qu'elle ne s'en mêle plus du tout ? Veut-on plus d'Europe sociale ou moins d'interférence entre les niveaux européens et nationaux ? »

Une des leçons à tirer de l'histoire de l'Europe sociale, c'est que même si les réussites sont limitées, les tentatives et les mobilisations d'acteurs pour faire avancer le social dans le projet européen ont été nombreuses. On s'aperçoit que sans lui, l'intégration européenne est plus difficile à réaliser. C'est le social qui justifie l'adhésion durable des Européens-ne-s au projet collectif. L'économique ne suffit pas. «Et pour construire cette vision collective de l'avenir, je suis convaincu que le chemin à prendre est celui de la transition socioécologique». Et cette fois, il ne faudra pas rater le train...#

6. Par exemple l'arrêt de la directive Bolkestein suite aux manifestations syndicales, la révision de la directive sur le détachement des travailleur-euse-s grâce à un constant travail de pression syndicale.