

Le modèle social européen en marche : élément de l'Europe-puissance ?

Le modèle social européen, s'il existe, est à l'heure actuelle un concept malmené.

Pour certains cette notion est purement théorique : dans les faits, ce ne serait qu'une illusion technocratique ayant pour but d'accompagner les mutations dévastatrices d'une Europe libérale et d'une économie mondiale globalisée. Pour d'autres, le modèle existe bien, mais cela va à l'encontre de toutes logiques économiques, surtout à l'heure de la mondialisation. Enfin, pour ceux qui croient encore en ce concept, il n'est pas à la hauteur des espérances placées en lui.

Toujours est-il que cette notion fait débat... Récemment, dans une tribune publiée dans le *Financial Times*¹, le ministre britannique des Finances Gordon Brown a lancé un pavé dans la marre avant le sommet européen informel de Hampton Court, dénonçant le « vieux » système économique et social européen qui selon lui a fait la preuve qu'« *il ne marche pas* ». M. Brown n'a pas eu de mots trop durs pour dénoncer un « *vieux modèle qui laisse 20 millions de personnes au chômage* ». Si l'on suit ces propos, le modèle social européen est à revisiter ; les normes de protection sociale, dont l'Europe, depuis le XIX^{ème} siècle, n'a cessé d'inventer, de développer et de soutenir, sont à la source du malaise européen. Les lois sociales, qui sont (rappelons-le) une création européenne, et qui ont fait hier la grandeur de l'Europe, sont aujourd'hui à adapter à la concurrence mondiale. C'est-à-dire que l'Europe ne pourra retrouver son lustre d'antan qu'à partir du moment où elle abandonnera son « vieux » modèle et qu'elle adoptera des normes sociales *a minima*.

Le modèle social européen : une vision humaniste du monde

Cette vision anglo-saxonne du droit social ne correspond cependant pas à la philosophie humaniste de l'ensemble de notre continent. Ce n'est pas pour autant qu'il faut mettre en cause l'absence de modèle pour rejeter l'Europe dans son ensemble, comme les Français ont peut-être eu tendance à le faire en avril 2005. Si l'Union Européenne parvient à se doter d'un modèle social européen complet, elle pourra enfin incarner « *une identité, une force qui défend un modèle de société et c'est précisément ce modèle européen qu'il faut avancer comme solution de rechange à la mondialisation sauvage. Cela suppose que les*

dirigeants au plus haut niveau se débarrassent de leur frilosité, et qu'ils n'hésitent plus à bâtir l'Europe politique »². Le modèle social européenne qui est une spécificité propre à notre identité doit être préservé et défendu car il peut être une source de puissance incontestable.

Le modèle social européen est un projet fondamental dans la quête d'identité d'une Europe sociale encore fragile, mais il n'est encore que trop rarement avancé pour ses qualités intrinsèques, tant les institutions ou les Etats membres en ont une vision utilitariste. Pour M. Chouraqui, l'histoire du modèle social européen est « *l'histoire d'une double tension étroitement corrélée entre ces fins sociales et ces moyens économiques d'une part, entre ces garanties par la régulation démocratique et certains besoins de souplesse économique et entrepreneuriale d'autre part* ». Et, de fait, le développement de la politique sociale, et à travers elle du modèle social européen, n'est souvent fait qu'en regard d'un intérêt purement économique, ce qui entrave d'autant sa progression.

Il semble inutile de revenir sur les lacunes sociales des traités européens originels. Mais il est particulièrement frappant de constater que les faibles dispositions en la matière recouvraient également un enjeu économique. Le développement du volet social communautaire, aussi perfectible soit-il, ne s'est fait qu'au prix d'une prise de conscience historique d'une nécessaire et consubstantielle corrélation entre les domaines économique et social. Ce qui est finalement à regretter, c'est une instrumentalisation du social à des fins économiques, qui déstabiliserait d'autant plus le noble concept de modèle social européen. La matière sociale est encore conçue, à l'heure actuelle, comme un moyen (une arme ?) pour augmenter la compétitivité économique de l'Union, plus que pour une réelle recherche altruiste du bien-être du citoyen européen, jusques et y compris dans son environnement professionnel et social. L'Agenda social européen n'échappe pas à la règle : le point 7, rappelant la position des Etats membres au Conseil européen de Lisbonne, dispose que « *c'est la base du modèle social européen, avec ses régimes de protection sociale très développés, que doit se faire le passage à l'économie de la connaissance... Les ressources humaines sont le principal atout de l'Europe et devraient être au centre des politiques de l'Union. L'investissement dans les ressources humaines et la mise en place d'un Etat social actif et dynamique revêtiront une importance capitale tant pour la place de l'Europe dans l'économie de la connaissance que pour faire en sorte que l'émergence de cette nouvelle économie n'ait pas pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté* ». Le point 9 viendra toutefois préciser que « *la double finalité de la politique sociale doit être soulignée : l'agenda doit renforcer le rôle de la politique sociale en tant que facteur de compétitivité* » (et, seulement dans un second temps) « *il doit lui permettre*

d'être efficace dans la poursuite de ses finalités propres en matière de protection des individus, de réduction des inégalités et de cohésion sociale »³.

A l'heure actuelle, l'idée de modèle social européen ne semble donc pas tout à fait refléter la réalité, et l'expression de modèle socio-économique, qui exprimerait le besoin de rationaliser, d'encadrer un marché économique performant par un ordre économique et social commun⁴, paraît plus juste.

L'UE, entre intégration économique et intégration sociale

L'Europe est en permanence prise entre ces deux feux, et une avancée lente de la politique sociale s'ajoute à des contradictions substantielles « *entre un droit du marché et de la concurrence unifiés et puissants, et quelques morceaux de droit social et de l'entreprise communs... entre le droit européen de la liberté de circulation et le droit national de la protection des travailleurs dans l'emploi, entre le droit boursier et le droit des travailleurs à l'information. Par ailleurs, les rémunérations, le droit syndical, le droit de grève et le lock-out sont exclus des compétences communautaires »⁵.*

L'une des insuffisances du modèle social européen est finalement de ne représenter qu'un accord de principe entre Etats membres sur des valeurs globales⁶. Mais dès qu'il s'agit de mettre en œuvre ces valeurs, ou de leur octroyer une force autre que politique, le consensus est impossible. On notera, à ce titre, l'absence de valeur contraignante des différentes chartes communautaires promouvant des droits sociaux fondamentaux, et les compétences limitées de l'Union en matière sociale.

Il en découle un évident décalage entre l'intégration économique, et l'intégration sociale. La récupération du concept de modèle social européen tend aujourd'hui à battre en brèche l'idée selon laquelle l'Europe serait réduite à un marché, et à lutter contre cette inexorable fracture. Cet effort se focalise sur une notion centrale : la légitimité.

Mais ce ne semble pas être le seul intérêt que le modèle social serve : c'est principalement sous l'impulsion de la Commission que le modèle social européen a été remis au goût du jour, et ce dans une perspective de double légitimation.

« Ce modèle est aujourd'hui contesté, puisqu'il est aisé de lui opposer un contre-modèle, européen lui aussi, marqué par l'ampleur du chômage de longue durée sur le continent. Pour le défendre et le rénover, la dimension communautaire paraît à beaucoup peu opérationnelle : d'abord, parce que l'« Europe sociale », considérée depuis les débuts de la construction européenne comme simple variable d'accompagnement d'un processus dont le

moteur principal était économique, paraît trop souvent aujourd'hui encore comme un simple thème de discours ; ensuite, parce que s'est diffusée, à tort ou à raison, l'idée que c'est précisément l'exigence de la construction européenne qui a conduit à écorner dans tel ou tel Etat membre la législation du travail ou le régime de protection sociale, pression concurrentielle oblige »⁷. Telle est encore aujourd'hui la situation à laquelle sont confrontées les institutions communautaires.

Alors que l'idée de modèle social européen est lancée dans les années 1980, elle ne trouvera pas d'écho communautaire tangible jusqu'à la fin des années 1990. Pourquoi un tel regain d'intention ? D'abord, parce que l'entreprise communautaire a progressé, parce qu'on a conscience à la fois qu'une Europe sans dimension sociale n'est pas viable et qu'il faut désormais la doter d'une politique et d'instruments efficaces. Ensuite, parce que l'Union s'est lancée dans une vaste quête de légitimité. Le désintérêt citoyen, les crises sociales sans réponse communautaire, l'épisode de la Commission Santer et la complexité du système communautaire induisent nécessairement un effort particulier et à tous les niveaux.

Au point de vue institutionnel, il faut bien avouer que c'est sous l'insistance de la Commission que le modèle social européen est réapparu. En juin 2000, la Commission présente un agenda ambitieux pour la politique sociale⁸ dont le but est notamment de moderniser le modèle social européen, de promouvoir des emplois plus nombreux et meilleurs, et de traduire en actions concrètes les engagements politiques pris lors des Conseils européens de Lisbonne et Feira. En un mot, il s'agit de sauvegarder les valeurs sociales européennes de solidarité et de justice, et d'allier de bonnes conditions sociales à une productivité et à une qualité élevées de biens et services. Cet agenda social se justifie d'autant plus dans un contexte de mutation de l'économie, d'élargissement proche et de mondialisation oppressante. La Commission propose donc un cadre stratégique dans lequel le dialogue social, la législation, les fonds structurels, les programmes d'action, les rapports et instruments d'évaluation, la *mainstreaming* et la méthode ouverte de coordination occuperont une place prépondérante⁹.

Cette impulsion n'est toutefois pas parvenue à drainer une volonté politique ferme et non-équivoque, et les divergences exprimées lors de la préparation de l'Agenda social européen font finalement craindre que le modèle social européen n'exprime qu'un noyau dur de valeurs communes irréductibles parce que minimales : « *certaines sujets essentiels pour les uns se sont révélés purement et simplement tabous pour les autres : protection contre les licenciements individuels, formation et composition des salaires, salaire minimum, impact social de la politique de concurrence etc. D'autres sujets ont été jugés prioritaires par bon*

nombre d'Etats, tout en faisant l'objet de définitions radicalement opposées. Ainsi, en est-il par exemple du lien entre les politiques d'immigration et l'emploi... Ces divergences ont également souligné les rivalités entre institutions communautaires »¹⁰. Et finalement, la lecture-même de l'Agenda social, loin de réaliser l'objectif de visibilité et de lisibilité de l'Europe sociale, atteste en permanence de cette double tension entre les conceptions divergentes des Etats membres, et entre compétence communautaire et compétence nationale (à croire que l'on a oublié que l'Europe est un projet collectif). Et rend impossible toute tentative de clarification du modèle social européen.

La mondialisation humaniste au service de l'Europe-puissance ?

L'absence de définition unanime, trahissant un impossible consensus sur le sens du modèle social européen, est génératrice d'inquiétude, face aux grands défis économiques que l'Europe affronte. Pourtant, le modèle social européen doit être protégé et affirmé, car il peut constituer une valeur ajoutée communautaire, la preuve qu'une gouvernance économique et sociale est possible dans un contexte de libéralisation accrue et de mondialisation.

La globalisation des échanges entraîne une dérégulation et une course à la concurrence nécessairement menaçantes pour la protection sociale. Si le modèle social européen ne peut être entendu comme « *un luxe que l'on s'offre lorsque l'économie va bien* »¹¹, il doit au contraire être l'occasion pour l'UE d'imprimer son acquis social sur les mouvements globalisants. En d'autres termes, aussi perfectible soit-il, le modèle social européen doit être sauvegardé pour la réalisation d'un pari fou : rationaliser et humaniser la mondialisation.

Sous les pressions économiques et concurrentielles, la régression sociale est vite apparue comme un instrument de la compétitivité. Le modèle social européen, et avec lui l'UE toute entière, peut constituer le garde-fou de telles dérives : « *la mondialisation des échanges commerciaux et financiers, en élargissant la concurrence, renforce l'exigence de compétitivité, ce qui a des implications pour les politiques sociales (par exemple, impact des charges sociales sur les coûts salariaux). Les négociations multilatérales à dominante économique ont de plus en plus une dimension sociale... Il importe que l'UE s'organise de façon à assurer la prise en compte des enjeux sociaux dans les négociations internationales* »¹².

L'idée selon laquelle la matière sociale entrave trop souvent la performance économique est enfin en train d'être renversée. Le Conseil européen de Stockholm énonce dans ses conclusions que des systèmes sociaux bien conçus sont un signe de productivité¹³. Si



l'UE doit se donner les moyens de soutenir la concurrence mondiale, cela ne doit pas se faire par le truchement du sacrifice du social sur l'autel de la compétitivité économique. Le modèle social européen doit incarner la nécessaire « *conciliation du soutien à une économie de marché active et ouverte...et un idéal de solidarité* »¹⁴. Il faut être conscient que « *la finalité de l'économie est sociale* » selon l'expression de M. J. Brouillet¹⁵, et en tout état de cause, la réussite économique seule n'est pas gage de cohésion : « *les sociétés ne survivent pas uniquement grâce à la production de richesses matérielles. Elles parviennent aussi à résister aux assauts intérieurs et extérieurs de toute nature en étant capables de sécréter du sens, de la sagesse, de la solidarité, de la beauté. Ces ressources-là ne produisent aucun enrichissement immédiat, mais elles permettent certainement à long terme d'éviter la violence, le nationalisme, l'avilissement, la guerre et finalement la dissolution sociale* »¹⁶.

Si la bonne gouvernance est la gestion de la diversité, l'implication et la coordination de tous les acteurs concernés¹⁷, il y a définitivement une place pour un modèle social qui accompagne une « Europe puissance ».

Cyril Haddad

Analyste politique pour Euro-Power

¹ *Financial Times*, le 13 septembre 2005

² Elizabeth Guigou, « Pour un modèle social européen », RMUE 1996 n° 2, p. 10 ;

³ Agenda social européen, approuvé par le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, JO C n° 157 du 30 mai 2001, pp. 0004 à 0012 ;

⁴ Expression et définition empruntée à Henrik Uterwedde in « Quel modèle socio-économique pour l'Europe ? », *Europe Magazine*, printemps 2002, p. 56 ;

⁵ Philippe Herzog, « L'implication de la société civile européenne pour le renouvellement du modèle social et des régulations économiques », in *Questions européennes, Rapport du Conseil d'Analyse économique*, Paris, La documentation française, 2000, p. 111-112 ;

⁶ « L'existence d'un « modèle social européen » n'empêche aucunement, dans le détail des dispositifs, de profondes disparités qui freinent la définition d'objectifs communs », chapitre 11 sur l'Europe sociale ?, *Agenda Social Européen*.

⁷ Chapitre 11 sur l'Europe sociale ?; *op. cit.*.

⁸ Communication de la Commission du 28 juin 2000, COM(2000) 379 final ;

⁹ Ces instruments seront repris par l'Agenda social européen approuvé par le Conseil européen de Nice de décembre 2000 au point 28, tout en rappelant immédiatement après que « l'agenda reconnaît la nécessité de prendre pleinement en compte le principe de subsidiarité et les différences de traditions et de situations, en matière sociale et d'emploi, entre les Etats membres »... (point 29) ;

¹⁰ Anne de Soucy, « L'agenda social européen : feuille de route pour l'Europe sociale », RMCUE n° 446, mars 2001, p. 158 ;

¹¹ Odile Quintin, « Le modèle social européen : ambitions et priorités de la Commission », conférence organisée par les anciens du Collège d'Europe, 15 octobre 2002, www.coleurop.be/pdf/Quintin.pdf ;

¹² Agenda social européen, point 25 ;

¹³ Point V des conclusions du Conseil européen de Stockholm des 23 et 24 mars 2001 ;

¹⁴ « Repères pour une meilleure compréhension de l'environnement européen des politiques de développement de l'emploi dans le secteur sportif associatif » par le Réseau européen Sport et emploi dans le troisième système, p. 3, disponible sur www.sport-employment.org ;

¹⁵ Jacques Brouillet, « Il nous faut admettre que la finalité de l'économie est sociale », entretien du 1^{er} juillet 2002, www.fehap.fr/europe/sanitaire_et_sociale/bar_18.asp ;

¹⁶ Dominique Méda, *Le travail : une valeur en voie de disparition*, Aubier, Paris, 1995 cité dans Alain Euzéby, « Le modèle social européen à l'épreuve de la mondialisation » in (sous la direction de Guy Guillermin et Henri Oberdorff) *La cohésion économique et sociale, une finalité de l'Union européenne, vol. II : les outils et les politiques*, actes du colloque de Grenoble du 19 au 21 octobre 1998, Travaux de la CEDECE, Paris, La documentation Française, Paris, 2000, p. 146 ;

¹⁷ Selon la définition donnée par Mme Odile Quintin, *op. cit.*.