

Les Cahiers de la Solidarité n°1 1

Modèle social européen,
de l'équilibre aux déséquilibres

SOPHIE HEINE ET DENIS STOKKINK

Asbl Pour la Solidarité, mars 2007

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles
Tél. : +32.2.535.06.63 – Fax : +32.2.539.13.04
info@pourolsolidarite.be - www.pourolsolidarite.be

ISBN : 978-2-9600689-1-7
Dépôt légal : D/2007/11.262/4

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Les Cahiers de la Solidarité
Collection dirigée par Denis Stokkink

- Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.
- La diversité dans tous ses états*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.
- Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation européenne des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007.
- Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.
- Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.
- Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.
- Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.
- Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.
- Entrepreneuriat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.
- Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.
- Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

Table des matières

Introduction générale	7
I. De l'après guerre aux années 90 : équilibre entre objectifs économiques et sociaux	9
1. Développement des États-providence nationaux	9
2. La Communauté européenne accompagne cet équilibre	11
II. À partir du milieu des années 80 : apparition et renforcement des déséquilibres	13
1. Changement de paradigme socio-économique dans les États membres dès les années 80	13
2. Acte unique : la logique de concurrence prime sur l'harmonisation	15
3. Mise en place de l'UEM : renforcement des contraintes macro-économiques et peu d'avancées sociales	17
4. Accélération du mouvement de libéralisation et privatisation	23
5. Traité d'Amsterdam, stratégie européenne pour l'emploi et stratégie de Lisbonne : l'illusion d'une Europe sociale	24
6. L'élargissement de 2004 accentue les risques de « concurrence par le bas »	31
III. Propositions pour sauvegarder le modèle social européen	37
Bibliographie	43

Introduction générale

L'expression « modèle social européen » est utilisée à l'envi par les courants politiques et sociaux les plus divers. Que recouvre cette expression ? Fait-elle référence à un ensemble de principes de protection sociale communs aux États membres de l'Union européenne ou plutôt à un ensemble cohérent de règles sociales consacrées au niveau communautaire ? Et surtout : dans quel état se trouve aujourd'hui ce modèle ?

Même si les États-providence européens se sont historiquement développés selon des modalités différentes¹, on peut dégager certaines grandes caractéristiques communes à tous ces systèmes sociaux. La Communauté européenne qui émergea à la fin des années 50 n'entraîne pas directement en contradiction avec ces modèles sociaux mais les complétait par un cadre économique commun.

Cependant, ces modèles sociaux consolidés au niveau national ont peu à peu été affaiblis par un changement de paradigme de politique économique, au cours duquel on est passé, dans les États européens, d'un référentiel social démocrate et keynésien à un référentiel néolibéral ou libéral-social.

¹ Sur base de la typologie établie par Esping Andersen, on peut identifier trois grands modèles d'États-providence en Europe occidentale : le modèle social-démocrate des pays scandinaves (basé sur un principe d'universalité et de forte redistribution), le modèle continental (basé sur le statut salarial et le principe de contributivité) et le modèle libéral (universel mais minimal). G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

L'intégration européenne a renforcé cette évolution. De fait, à partir des années 80, la construction européenne prend un cours nettement libéral sur le plan économique. Les principes de concurrence et monétaristes deviennent peu à peu prédominants au niveau de l'Union européenne, tandis que les mécanismes de correction du marché et de redistribution sont pour l'essentiel maintenus au niveau des États membres. Les conséquences économiques d'une telle asymétrie (réduction des possibilités budgétaires et monétaires, concurrence à la baisse des normes sociales et fiscales...) confortent les gouvernements nationaux dans leur logique de délitement des modèles sociaux nationaux. Quant aux embryons de politique sociale qui émergent au niveau européen, ils ne remettent pas en cause les grands principes économiques communautaires et accompagnent plus qu'ils ne contrecarrent l'affaiblissement des systèmes sociaux des États membres. L'élargissement récent de l'Union risque d'aggraver encore les effets sociaux néfastes de ce cadre économique monétariste et de cette concurrence sans harmonisation.

Après avoir esquissé les grands traits de cette mise en péril des réalisations sociales des États européens par le cours libéral de l'intégration européenne récente, nous proposerons pour conclure quelques pistes sociales, économiques et institutionnelles pour sauvegarder et étendre le modèle social européen.

1. De l'après-guerre aux années 90 : équilibre entre objectifs économiques et sociaux

1. DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS-PROVIDENCE NATIONAUX

Après la Deuxième Guerre mondiale, dans les principaux États d'Europe de l'ouest, des États sociaux substantiels sont mis en place. Un compromis social entre travailleurs et employeurs est d'abord passé à la fin de la guerre et est ensuite formalisé au niveau politique par les gouvernements initiant la reconstruction.

Le modèle instauré se distingue du modèle américain mis en place à la même époque car il vise à assurer à la fois la prospérité économique et la justice sociale. La croissance économique est combinée à des politiques sociales visant à améliorer les conditions de vie et de travail des citoyens. Un tel modèle favorise la cohésion sociale des pays européens, car il encourage la participation aux processus décisionnels, renforce le sentiment d'appartenance à la société et amoindrit les facteurs de division et d'exclusion.

Sur le plan des acteurs, ces États sociaux reposent sur une coopération entre les syndicats, le patronat et l'État, qui, malgré leurs intérêts divergents, comprennent que la cohésion sociale peut être un facteur de progrès économique.

Concrètement, ce compromis social se déploie à travers des politiques assurant une solidarité et une redistribution importantes. Des systèmes de sécurité sociale financés de manière solidaire garantissent une protection aux individus contre les aléas de la vie qui pourraient leur faire perdre leurs revenus (maladie, enfants, chômage, vieillesse) ; des services publics conséquents permettent aussi de rendre effectifs les droits sociaux formellement consacrés (éducation, santé, services culturels, transports, énergie, eau... fournis gratuitement ou à des prix très accessibles) ; un système de négociation collective entre représentants des travailleurs et des employeurs permet aussi d'accroître les salaires en fonction de la productivité ; enfin, un droit du travail développé assure aux salariés une sécurité d'emploi et des conditions de travail décentes.

Toutes ces avancées sociales ne sont possibles que grâce à un cadre macro-économique spécifique : la croissance et le financement de l'investissement sont rendus possibles par des politiques monétaires et budgétaires volontiers expansionnistes (des taux d'intérêt bas favorisent l'investissement et la consommation ; les aides d'État, le financement d'entreprises publiques ou de grands travaux par des dépenses publiques importantes favorisent la croissance ; ces dépenses étant financées par l'impôt, l'emprunt ou la création monétaire). Par ailleurs, les prélèvements fiscaux qui servent en grande partie à financer ces dépenses publiques dans les sphères sociales et économiques contribuent par leur caractère redistributif à atténuer les inégalités entre classes sociales.

2. LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ACCOMPAGNE CET ÉQUILIBRE

La création de la Communauté économique européenne par le traité de Rome de 1956 se fait dans l'optique de dépasser les nationalismes, d'assurer la paix et de garantir la croissance des pays européens. Certes, le projet européen est dès ses débuts un projet essentiellement économique, basé surtout sur la logique du marché et de la concurrence. Ainsi, dans le traité de Rome, les dispositions sociales sont très limitées : d'une part, des compétences sociales sont déléguées à la Communauté uniquement en matière de coordination des régimes de sécurité sociale permettant la libre circulation des travailleurs ; d'autre part, des dispositions visent à assurer l'égalité de rémunération entre hommes et femmes et à permettre la création d'un fonds social européen, afin d'éviter les distorsions de concurrence. Ainsi, dès le traité de Rome, le social est avant tout conçu au niveau européen comme accompagnant le marché et, la réglementation dans ce domaine reste principalement du domaine de compétence des États².

Néanmoins, le développement du marché commun entre les six pays fondateurs n'entrave pas le développement d'États-providence et d'économies mixtes au niveau national pendant plusieurs décennies. Au contraire, l'augmentation des échanges entre ces pays facilitée par les traités européens contribue à leur prospérité économique.

² Commissariat général du Plan, *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, La Documentation française, Paris, 1999, p. 56-57.

II. À partir du milieu des années 80 : apparition et renforcement des déséquilibres

Malgré les espoirs de nombreux acteurs sociaux et politiques qui souhaitent créer une politique sociale européenne, l'intégration européenne va, à partir de la fin des années 80, se révéler de plus en plus néfaste pour les modèles sociaux nationaux.

1. CHANGEMENT DE PARADIGME SOCIO-ÉCONOMIQUE DANS LES ÉTATS MEMBRES DÈS LES ANNÉES 1980

Ces vingt dernières années, plusieurs évolutions ont révélé un retrait significatif des États sociaux européens³. Tout d'abord, les prestations sociales ont été réduites et les critères d'accès à celles-ci sont devenus plus restrictifs. C'est le cas en particulier des allocations de chômage, dont le montant et la durée ont été restreints et qui sont de plus en plus « activées » (plus d'exigences de recherche d'emploi et de formation). C'est aussi le cas des systèmes de retraite, caractérisés par une augmentation de l'âge de la pension et de la durée des cotisations.

³ S. Chapon et C. Euzéby, « Vers une convergence des modèles sociaux européens ? », *Revue internationale de Sécurité sociale*, 2/2002, p. 3-4.

Par ailleurs, il y a eu un développement des services et assurances privés dans des domaines qui auparavant relevaient du secteur public. On observe cette évolution aussi bien dans le domaine traditionnel de la sécurité sociale (croissance des systèmes privés de retraites par capitalisation, des systèmes de santé privés...) que dans les services publics (privatisation de nombreux domaines considérés auparavant comme des services publics : banques, télécommunications, énergie, eau, transports, poste...). Enfin, la politique des revenus est devenue plus défavorable au travail et plus avantageuse pour le capital, notamment à cause d'une défiscalisation de l'épargne, d'un report de la charge fiscale sur le travail et d'une réduction de la part des salaires dans le produit intérieur brut (PIB).

Sur la problématique des États sociaux européens, il importe d'éviter deux écueils. D'une part, les arguments ci-dessus invalident certains propos optimistes selon lesquels les systèmes sociaux européens seraient demeurés intacts. Certes, les dépenses sociales globales ont continué à augmenter dans les pays européens ces vingt dernières années. Cependant, elles auraient encore beaucoup plus augmenté si la politique économique n'avait pas été bouleversée. La croissance des dépenses sociales est en fait surtout due aux conséquences indirectes des politiques néolibérales (politique monétaristes et centrées sur l'offre) mises en œuvre à partir des années 80 : l'emphase sur la baisse de l'inflation, des budgets équilibrés et l'austérité budgétaire a engendré une croissance du chômage qui a accru les dépenses sociales. La montée des dépenses a aussi été générée par des facteurs endogènes aux États sociaux : vieillissement démographique, augmentation des dépenses de santé, croissance faible du produit intérieur brut⁴.

D'autre part, on ne peut pas non plus affirmer que ces évolutions soient des conséquences inéluctables de la mondialisation et de

⁴ Colin Hay, « Globalization, economic change and the Welfare State : the vexatious inquisition of taxation ? », in R. Sykes, B. Palier, P.M. Prior, *Globalization and European Welfare States: challenges and change*, Palgrave, 2001, p. 43-45.

changements sociaux (vieillesse, travail des femmes...). Elles sont avant tout le fruit d'un changement de paradigme dans la politique économique. En effet, dans les années 80, la logique keynésienne et sociale-démocrate fait place à une logique monétariste et néolibérale, qui permet de justifier la diminution du rôle de l'État dans l'économie et la protection sociale et le rôle croissant du privé, une politique monétaire restrictive centrée sur la baisse de l'inflation, une politique budgétaire d'austérité, des restrictions salariales, une fiscalité moins redistributive...⁵

Les approfondissements de l'intégration européenne qui ont lieu dans les décennies 80 et 90 ne vont nullement contrecarrer ces pressions à la baisse sur les systèmes sociaux des pays d'Europe occidentale mais vont plutôt les accompagner et les renforcer.

2. ACTE UNIQUE : LA LOGIQUE DE CONCURRENCE PRIME SUR L'HARMONISATION

La philosophie de base de la construction européenne, axée sur la concurrence, se renforce à partir des années 80 et n'est pas contrebalancée par une harmonisation des politiques sociales et fiscales. Cette évolution de l'intégration européenne accompagne et renforce la transformation plus générale du paradigme de référence en matière de politique économique, c'est-à-dire, l'éloignement progressif par rapport au référentiel keynésien et le passage à un référentiel du marché ou néolibéral⁶.

⁵ Liêm Hiang-Ngoc, *Refermons la parenthèse libérale !*, La Dispute, Paris, 2005, p. 72-74.

⁶ Christine Erhel et Bruno Palier, « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », *Revue d'Économie politique*, 115 (6), novembre-décembre 2005, p. 688.

La signature du traité de l'Acte unique européen en 86 apporte il est vrai quelques progrès en matière sociale : un nouvel article permet que soient prises, à l'unanimité, des dispositions sur l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail, un autre introduit le dialogue social entre partenaires sociaux européens, et un article sur la cohésion économique et sociale permettra dans les années 80 le doublement du budget des fonds structurels⁷.

Toutefois, l'Acte unique vise surtout à parachever le grand marché intérieur des personnes, biens, services et capitaux. À cette fin, il renforce la supranationalité en octroyant davantage de pouvoir aux institutions européennes (surtout à la Commission et à la Cour de Justice) en matière de droit de la concurrence.

L'application des quatre « libertés »⁸ (en fait, surtout des trois premières) et des règles de libre concurrence aura de plus en plus d'impact indirect sur les systèmes nationaux de protection sociale. D'autant plus que l'objectif de convergence des législations nationales contenu dans le traité de Rome est peu à peu délaissé au profit du principe de concurrence. Le principe de « reconnaissance mutuelle »⁹ introduit par l'Acte unique ne vise pas à créer un cadre politique et social harmonisé dans lequel se déroulerait la concurrence entre entreprises mais favorise

⁷ Fonds social européen (FES), Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

⁸ Libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes.

⁹ La Cour de Justice formule ce principe dans l'arrêt « cassis de Dijon » : désormais, les marchandises légalement produites et commercialisées dans un État membre peuvent être introduites dans tout autre État membre. Dans l'arrêt Keck et Mithouard, la Cour restreint cependant la portée de ce principe en précisant qu'il ne s'applique qu'aux réglementations qui fixent la commercialisation portant directement sur les marchandises et non aux modalités de la vente ; Alain Lecourieux, « Le principe de reconnaissance mutuelle. Libre circulation des marchandises », janvier 2006, p. 2. <http://www.france.attac.org/IMG/rtf/CE06 - Le PRM - Alain Lecourieux - 31-01-2006.rtf>

plutôt la concurrence entre les réglementations des différents pays¹⁰.

La Charte des droits sociaux fondamentaux qui est signée au même moment n'invalide pas cette observation car, n'ayant pas de portée obligatoire, elle ne peut conduire à une harmonisation sociale.

3. MISE EN PLACE DE L'UEM¹¹ :

RENFORCEMENT DES CONTRAINTES MACRO-ÉCONOMIQUES ET PEU D'AVANCÉES SOCIALES

Le traité de Maastricht signé en 1993 fixe l'échéancier d'établissement d'une monnaie unique ainsi que les critères de convergence que les États membres doivent appliquer pour pouvoir faire partie de l'Union monétaire. Le projet d'une monnaie unique est soutenu par les principaux courants politiques de gauche et de droite avec des objectifs opposés : alors que pour les partis socialistes et sociaux-démocrates, elle ne peut être qu'une étape sur la voie d'un gouvernement économique commun, voire même, d'une politique sociale commune, les libéraux estiment ces étapes ultérieures inutiles. L'histoire récente révèle que ces derniers l'ont jusqu'à présent emporté. En effet, non seulement aucune véritable politique sociale européenne n'est instaurée dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), mais en outre, le cadre économique communautaire va limiter de plus en plus les marges de manœuvre des États dans leurs politiques socio-économiques nationales.

¹⁰ Jörg Hufschmid, "Background and history of liberalization and privatization in the EU", presented to the conferences of the coordination *Action, liberalisation, privatisation and the European social model*, Dortmund, 20 January 2006, p. 2.

¹¹ UEM= Union économique et monétaire.

Faibles avancées sociales européennes

Certes, le traité de Maastricht introduit certaines innovations sur le plan social¹² : la possibilité de législation sociale européenne est étendue à de nouveaux domaines (information et consultation des travailleurs, égalité des chances, lutte contre l'exclusion du marché du travail...) ; le vote à la majorité qualifiée est introduit pour certaines questions sociales et le dialogue social européen est réaffirmé. Celui-ci doit permettre aux partenaires sociaux organisés au niveau européen (représentants des travailleurs dans la Confédération européenne des Syndicats – CES – et des employeurs dans l'Union des Industries de la Communauté européenne – UNICE) de négocier des accords sociaux.

Cependant, si la législation et les accords entre partenaires sociaux ont permis d'entamer la construction d'un socle social commun au niveau européen, leur importance doit être relativisée.

Certaines directives sociales ont été adoptées au niveau européen concernant le droit du travail : suppression des obstacles liés au droit du travail concernant la libre circulation et le séjour des travailleurs des États membres, harmonisation minimale des normes de santé et de sécurité au travail, application aux travailleurs détachés du droit du travail (dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles) du pays d'accueil de la prestation et information et consultation des travailleurs dans les entreprises transnationales¹³.

Non seulement ces avancées de la législation européenne sont peu substantielles – en partie parce qu'elles restent soumises à la règle de l'unanimité – mais surtout, elles ne remettent pas en cause l'impact sur les systèmes nationaux du cadre économique

¹² Commissariat général du Plan, *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, 1999, p. 58-59.

¹³ *Ibid.*, p. 59-61.

européen qui se met en place dans les années 90 (voir ci-dessous).

En ce qui concerne les accords issus du dialogue social européen, il faut avant tout préciser que les accords intersectoriels conclus ne posent que des conditions minimales bien inférieures aux législations de nombreux États membres et qu'ils sont loin d'avoir été pléthoriques¹⁴. En outre, les relations industrielles ne couvrent pas tous les thèmes sociaux (logement, exclusion, immigration...) mais seulement ceux liés à l'emploi¹⁵. Il faut aussi souligner que ce dialogue social ne met pas en relation des acteurs de poids équivalent. En effet, l'organisation des travailleurs au niveau européen est beaucoup moins avancée que celle des employeurs, habitués à défendre leurs intérêts dans un cadre européen et même mondial.

La CES présente un certain déficit de représentativité, n'étant pas assez liée à la base des différents syndicats qui en sont membres, et elle a jusqu'à présent eu des difficultés à construire un rapport de forces plus favorable aux travailleurs (par des grèves transeuropéennes par exemple). Par ailleurs, il n'y a pas au niveau européen de pouvoir exécutif capable d'imposer l'application des accords négociés ou de trancher lorsque la négociation n'aboutit pas, la Commission ne détenant pas ce pouvoir. De plus, dans les faits, le dialogue social européen se heurte à la faible coopération des employeurs : l'UNICE s'oppose à une convergence et une harmonisation forcées par le législateur européen et préconise plutôt « une convergence progressive, induite par le marché »¹⁶.

¹⁴ Ils concernent seulement le congé parental, le temps partiel, les contrats à durée déterminée, le stress lié au travail et le télétravail.

¹⁵ Christophe Degryse, *European social dialogue : a mixed picture*, 2000, ETUI (European Trade Union Institute), p. 10-13.

¹⁶ Maurice Braud, « L'UNICE et la politique sociale européenne, d'Amsterdam à Nice », *Chronique internationale de l'IRES*, juillet 2000, p. 3.

Enfin et surtout, le dialogue social ne peut agir sur les questions macroéconomiques¹⁷. Toutes les initiatives sociales et en matière d'emploi doivent se faire dans le cadre des grandes contraintes macro-économiques européennes (austérité budgétaire, inflation basse, absence de politique monétaire européenne véritable...) et de la concurrence croissante entre États membres très différents sur le plan social et économique. Pourtant, la politique monétaire et les décisions budgétaires, ainsi que la concurrence accrue ont des conséquences sociales substantielles.

Les contraintes macro-économiques européennes

Les marges de manœuvre macro-économiques se sont fortement restreintes pour les États membres suite à l'instauration de l'Union économique et monétaire dans les années 90. Ainsi s'est approfondi le déséquilibre structurel créé par la construction européenne entre, d'une part, une intégration économique par le marché au niveau supranational et, d'autre part, un maintien des systèmes sociaux de correction du marché au niveau national¹⁸.

En premier lieu, dans la phase de préparation à l'euro, la mise en œuvre des critères de convergence d'inspiration monétariste (inflation basse, déficit budgétaire et dette très limités) accentue le chômage dans les États candidats à l'entrée dans l'euro.

Déjà durant la période du SME (Système monétaire européen, de 1979 à l'introduction de l'euro), les États européens avaient adopté des politiques monétaire, budgétaire et salariale très restrictives, qui avaient aggravé le chômage. Cette orientation se renforce avec l'application des critères de convergence dans les années 90. En effet, les taux d'intérêt élevés, la restriction

¹⁷ Christophe Degryse, *op.cit.*, p. 17-18.

¹⁸ Fritz Scharpf, "The European social model : coping with the challenge of diversity", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40 (4), p. 647-64.

des dépenses publiques et la modération salariale¹⁹ (pour atteindre les objectifs d'inflation et de déficits bas) ont réduit l'investissement et la consommation (la demande agrégée). Or, comme nous l'enseigne la perspective keynésienne, une chute de la demande agrégée entraîne une croissance du chômage²⁰.

Par la suite (à la fin des années 90), la création d'une Banque centrale européenne (BCE) indépendante ayant pour seul objectif la lutte contre l'inflation supprime la possibilité d'utiliser l'outil des taux d'intérêt au niveau national et ne transpose pas cette possibilité au niveau européen²¹. En effet, comme l'objectif prioritaire de la BCE est de maintenir la stabilité des prix, son action se limite à hausser les taux d'intérêt lorsqu'elle perçoit le moindre risque inflationniste. Contrairement à la banque centrale des États-Unis, elle n'est par contre pas chargée de stimuler la croissance ou l'emploi et n'utilise donc pas la baisse des taux d'intérêt pour dynamiser la consommation et l'investissement en favorisant le crédit. Elle n'a pas non plus le droit de participer à la création monétaire pour soutenir l'activité ou contrecarrer les tendances déflationnistes.

La politique de change est aussi essentiellement entre les mains de la BCE, le Conseil européen ne pouvant s'immiscer dans celle-ci que dans des cas exceptionnels. Or, la BCE n'a pas élaboré de politique de change propre (elle n'essaie par

¹⁹ Dans tous les pays candidats à l'euro, des accords sont passés avec les syndicats pour garantir une modération salariale devant permettre de maintenir l'inflation basse et de préserver la compétitivité des entreprises en l'absence de réajustement des parités entre devises, Commissariat général du Plan, *op.cit.*, p. 51-52.

²⁰ F. Modigliani, M. Ceprini, « A misguided monetary policy at the basis of the European unemployment », in Mario Baldassari (Ed), *The New Welfare. Unemployment and social security in Europe*, Palgrave Macmillan, NY, 2003, p. 10-14.

²¹ Jacques Mazier, « Les politiques macroéconomiques en Europe : enlèvement ou croissance ? », in G. Raveaud, A. Saïdi et D. Sauze (dir.), *Douze économistes contre le projet de constitution européenne*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 136-137.

exemple pas de rendre l'euro moins fort par rapport au dollar) et l'absence de véritable coordination économique entre États membres empêche ceux-ci de s'accorder sur une politique de change commune.

Concernant la politique budgétaire, le Pacte de stabilité signé en 1997 et l'intégration ultérieure de ses principes dans le Traité imposent aux États membres de limiter leurs déficits budgétaires à 3% de leur PIB et leur dette à 60%. Cette règle pousse les États à réduire leurs dépenses publiques, alors que, dans un contexte de faible croissance et de chômage de masse, celles-ci sont indispensables. De plus, la réduction des déficits doit se faire par une restriction des dépenses plutôt que par des recettes fiscales plus importantes, car l'idéologie anti-étatiste dominante et la concurrence fiscale croissante incitent les gouvernements à réduire les prélèvements obligatoires sur le capital et sur les entreprises.

Par conséquent, l'établissement d'une union monétaire basée sur des principes monétaristes (lutte contre l'inflation, réduction de l'intervention étatique...) a neutralisé les principaux outils macroéconomiques nationaux et ne les a pas compensés par des politiques macro-économiques communautaires²². Notons également que l'usage d'une monnaie unique dans un marché intérieur où règne une concurrence entre différents systèmes socioéconomiques – du fait de l'absence d'harmonisation des normes sociales et fiscales – renforce la concurrence par le bas en matière sociale et fiscale : pour être plus compétitives, les entreprises tendent à s'établir dans les pays où les cotisations sociales, les salaires et les impôts sont les plus bas²³. Ce « nomadisme social et fiscal » est facilité par l'euro, qui rend les différences salariales et fiscales plus lisibles²⁴.

²² Liêm Hoang-Ngoc, « Le gouvernement économique européen : l'idéologie libérale comme règle de conduite », in G. Raveaud, A. Saïdi et D. Sauze (dir.), *op. cit.*, p. 88.

²³ Henri Sterdyniak, « Faut-il une Europe sociale ? », *Revue d'Économie politique*, 115 (6), novembre-décembre 2005, p. 733.

4. ACCÉLÉRATION DU MOUVEMENT DE LIBÉRALISATION ET PRIVATISATION

Par ailleurs, dans la deuxième moitié des années 90, le mouvement de libéralisation et de privatisation déjà impulsé par la plupart des États membres sur le plan national est prolongé au niveau européen. Deux domaines sont particulièrement touchés par cette évolution : d'une part, la libéralisation progressive des grands services en réseaux et de communication est programmée par plusieurs directives européennes (gaz, électricité, eau, rail, télécommunications, poste, télévisions, radios...). Ces secteurs perdent ainsi peu à peu leur caractère de services publics également accessibles à tous. Les entreprises publiques fournissant ces services sont peu à peu ouvertes à la compétition et soumises aux règles de concurrence européennes. L'application de ces règles entraîne une réduction ou suppression des subsides nationaux ou des participations publiques dans ces firmes, ce qui rend le maintien de leur statut public de plus en plus difficile et conduit souvent à la privatisation.

D'autre part, l'intégration européenne des années 90 renforce la libéralisation des marchés financiers au niveau européen. La libéralisation financière entre l'UE et le reste du monde ainsi qu'entre États membres est décidée par le traité de Maastricht. Au niveau intra-européen, la politique de l'UE en la matière vise à supprimer les barrières entre les marchés nationaux sans introduire de strictes régulations supranationales.

Une telle politique non seulement risque d'entraîner à terme une plus grande instabilité et vulnérabilité des marchés européens mais donne en outre plus de marge de manœuvre et d'influence aux investisseurs institutionnels et autres gros acteurs financiers. On peut d'ailleurs émettre l'hypothèse que leur influence est sans doute un des éléments qui consolident la

²⁴ S. Chapon et C. Euzéby, « Vers une convergence des modèles sociaux européens ? », *Revue internationale de Sécurité sociale*, 2/2002, p. 4-5.

politique monétaire restrictive adoptée ces vingt dernières années, politique privilégiant la lutte contre l'inflation (centrale pour les opérateurs financiers) au détriment de la croissance et de l'emploi²⁵.

5. TRAITÉ D'AMSTERDAM, STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI ET STRATÉGIE DE LISBONNE : L'ILLUSION D'UNE EUROPE SOCIALE

Face à ce renforcement de l'intégration économique libérale, les socialistes et sociaux-démocrates, majoritaires dans les gouvernements des États membres à la fin des années 90, tentent alors de promouvoir une coordination des politiques sociales. C'est dans le domaine de l'emploi que ces tentatives semblent être les plus avancées.

En 1997, une Stratégie européenne pour l'Emploi (SEE) est adoptée au sommet de Luxembourg. Elle est complétée par un chapitre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam et par la Stratégie de Lisbonne adoptée au conseil européen de Lisbonne en 2000²⁶.

Toutefois, ces initiatives ne donnent pas lieu à une transposition de la philosophie sociale-démocrate et keynésienne au niveau européen. En effet, elles se font dans le cadre macro-économique et de concurrence européen marqué par l'approche économique orthodoxe et monétariste. L'emploi et les politiques sociales restent essentiellement des compétences nationales. Les initiatives prises au niveau européen dans ce domaine ne visent qu'une simple coordination entre les politiques des États

²⁵ Jörg Huffschmid, "Economic Policy obstacles to full employment and social cohesion in Europe", *CEPA* (Center for economic Policy Analysis) *Working paper*, October 2003, p. 11.

²⁶ Philippe Pochet et Christophe Degryse, « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Revue belge de Sécurité sociale*, No.2, juin 2003 p. 1-2.

membres – via une nouvelle méthode, « la méthode ouverte de coordination » (MOC) – et non une harmonisation. En outre, cette coordination doit se faire dans le respect de la suprématie constitutionnelle des règles du marché intérieur et de l'Union monétaire. Cette hiérarchie des priorités se traduit par l'inscription de la Stratégie européenne pour l'Emploi dans le respect des GOPE (Grandes Orientations de Politiques économiques), qui reprennent toutes les contraintes macro-économiques établies par les traités : inflation basse, austérité budgétaire, politique monétaire de la BCE centrée sur l'objectif de stabilité des prix²⁷.

Le « dialogue macro-économique » instauré par le sommet de Cologne en 1999 a ainsi pour but d'améliorer l'interaction entre la fixation des salaires, la politique monétaire et la politique budgétaire, en organisant un dialogue entre les partenaires sociaux, le Conseil, la Commission et la BCE. Cela signifie que les politiques d'emploi doivent respecter les contraintes budgétaires, et ne pas conduire à une augmentation des salaires ni de l'inflation²⁸. De telles contraintes limitent sérieusement les possibilités de l'action publique : par exemple, la SEE ne peut recommander une baisse des taux d'intérêt européens pour dynamiser l'activité économique, ni un relâchement des règles budgétaires européennes pour augmenter l'emploi public ou lancer des investissements publics, ni non plus une transgression du droit communautaire de la concurrence pour octroyer des aides publiques à des régions ou industries en déclin²⁹.

²⁷ Anne Dufresne, « Les grandes orientations de politique économique : un tournant institutionnel, quels changements substantiels ? », *Revue belge de Sécurité sociale*, 2001, p. 609.

²⁸ Euclid Tsakalotos, "European employment policies : a new social democratic model for Europe ?", in P. Arestis and M. Sawyer, *Economics of the Third Way*, Aldershot, Edward Elgar, 2001, p. 32-33.

²⁹ Fritz Scharpf, "The European social model : coping with the challenge of diversity", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40 (4), p. 655.

Dans ce contexte contraignant, la SEE ne peut que recommander des politiques d'offre, favorisant les détenteurs des moyens de production. Et en effet, trois des quatre piliers de cette stratégie sont des politiques de ce type. Mis à part l'objectif d'égalité des chances entre hommes et femmes, la SEE vise à accroître l'« employabilité », l'« adaptabilité » et l'« esprit d'entreprise ». Améliorer l'« employabilité » des individus doit se faire en mettant l'éducation et la formation en phase avec les besoins des entreprises et en rendant les systèmes d'allocations de chômage plus restrictifs pour inciter les demandeurs d'emploi à accepter l'emploi disponible³⁰. L'« adaptabilité » des travailleurs doit être améliorée en augmentant la flexibilité du travail (plus grande variété de contrats disponibles, horaires de travail moins rigides, protection du travail et droit des licenciements moins contraignants). Et l'amélioration de l'« esprit d'entreprise » doit être atteinte par la réduction de la bureaucratie affectant les entreprises et des charges fiscales et sociales pesant sur le travail.

Alors que les deuxième et troisième piliers sont censés entraîner la création de nouveaux emplois, le premier vise à assurer l'adéquation de la main-d'œuvre à ces nouveaux emplois³¹.

Le choix de telles mesures pour lutter contre le chômage n'est nullement fortuit. Il découle logiquement des contraintes économiques consacrées par les traités européens et correspond en outre à la théorie économique libérale orthodoxe, selon laquelle l'emploi dépend uniquement de la situation du marché du travail. Dans cette optique, le chômage est causé par une rigidité et un coût excessif du travail pour les entreprises (pouvoir des syndicats, droit du travail, salaire minimum, cotisations sociales patronales, allocations de chômage...).

³⁰ L'objectif d'« employabilité » rejoint la notion d'« activation ». Ces notions sont typiques de la nouvelle forme que prennent les États européens, celle d'« État social actif ». Pour une analyse de ce concept dans le contexte belge, voir : Pascale Vielle, Philippe Pochet, Isabelle Cassiers (dir.), *L'État social actif : Vers un changement de paradigme ?*, Éditions Peter Lang, 2005.

³¹ Euclid Tsakalotos, *op.cit.*, p. 34-35.

Il faut donc mettre en œuvre des « réformes structurelles », qui permettent de flexibiliser davantage le marché du travail, de réduire le coût du travail et d'obliger les chômeurs à accepter les emplois qui se présentent³².

De telles mesures peuvent permettre de réduire le chômage d'équilibre mais ne visent pas à le supprimer complètement. En effet, selon la théorie économique dominante, un niveau minimum de chômage est nécessaire pour contrecarrer les exigences salariales des travailleurs et limiter l'inflation. On qualifie ce niveau minimum de « chômage nécessaire » ou de « *NAIRU* »³³. Ce dernier permet d'exercer une pression à la baisse sur les salaires, car il maintient une concurrence entre chômeurs et entre chômeurs et travailleurs. Mais il faut pour cela que les chômeurs soient incités ou même forcés à chercher un emploi. En effet, si les chômeurs sont indemnisés suffisamment et se retirent du marché du travail ou s'ils n'acceptent que les emplois rémunérés largement davantage que leurs allocations de chômage et que celles-ci sont relativement élevées, ils n'exercent pas une pression suffisante sur le marché du travail pour faire baisser les salaires et la qualité des conditions de travail.

Par contre, s'ils sont obligés d'accepter les emplois qui se présentent (parce que sinon on leur retire leurs allocations par exemple), alors ils représentent une menace « crédible » pour les personnes effectivement employées. Si en outre le droit du travail est démantelé grâce aux « réformes structurelles », les employeurs ont dès lors le loisir de remplacer des contrats de travail sûrs et décentement payés par des contrats beaucoup plus précaires et moins bien rémunérés. La « réserve » de chômeurs forcés d'accepter de tels postes contraint alors l'ensemble des

³² Christophe Ramaux, « La constitution européenne, la question sociale et l'intérêt général », in G. Raveaud, A. Saïdi et D. Sauze (dir.), *op. cit.*, p. 56-57.

³³ *NAIRU = Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*, P. Arestis and M. Sawyer, *Re-examining Monetary and Fiscal Policy for the 21st Century*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004, p. 1-2.

salariés à accepter des salaires et conditions de travail détériorées. Ainsi, pour que les chômeurs représentent une réelle menace pour les autres chômeurs et pour les travailleurs, il faut qu'ils soient disponibles, bien formés et en recherche active de travail.

Cette philosophie est au cœur de la Stratégie européenne pour l'Emploi, qui vise essentiellement à accroître l'offre générale de travail (en « activant » les chômeurs, les personnes âgées et autres personnes n'étant pas sur le marché du travail), à améliorer sa productivité (par une formation et une éducation en adéquation avec les besoins des entreprises) et à en baisser le coût (par la diminution des salaires directs et indirects, la flexibilité des contrats ...). Ainsi, la concurrence sur le marché du travail s'accroît entre des personnes formées et avides de trouver un emploi. La conséquence d'une telle concurrence ne pouvant être qu'une détérioration des salaires et des conditions de travail³⁴.

Comme nous l'avons dit, selon la théorie économique libérale, une baisse des salaires et de la protection de l'emploi est nécessaire pour accroître la demande de travail par les entreprises.

Cependant, une telle conception s'oppose complètement à une vision social-démocrate des politiques d'emploi s'appuyant sur une approche plus keynésienne. Dans la conception social-démocrate classique, le chômage ne peut être résorbé que par des politiques économiques générales (budgétaires, monétaires, de redistribution des revenus ...) qui créent directement de l'emploi et soutiennent la demande globale, ainsi que par des politiques de réduction du temps de travail. Dans cette perspective, les mesures de réduction des salaires, allocations sociales et flexibilisation du travail, non seulement accroissent la

³⁴ Bernard Conter, « La stratégie européenne pour l'emploi : outil de légitimation ou de transformation des politiques ? », *L'Année sociale*, 2003, ULB, Bruxelles, 2004, p. 5.

pauvreté et la précarité, mais réduisent en outre l'activité et l'emploi par la baisse de la consommation qu'elles entraînent. C'est exactement ce qu'on observe depuis 2000 dans la zone euro : la croissance est déclinante, car la demande intérieure – qui représente 85% du PIB des pays européens – ne suit plus. Et la baisse de la demande est due non seulement au chômage mais aussi à la modération salariale et à la réduction des allocations, qui limitent le pouvoir d'achat.

La stratégie de Lisbonne adoptée en 2000 intègre la stratégie pour l'emploi et promeut en outre l'objectif de réalisation du marché intérieur par une ouverture des marchés, non compensée par une réelle harmonisation, dans le domaine de l'électricité, de l'eau, de la poste, du rail, et des services en général...

Les objectifs sociaux qu'elle affiche (emploi élevé et de qualité, réduction de la pauvreté) ne sont pas censés être réalisés par une limitation de la logique de concurrence.

Par conséquent, bien que la stratégie de Lisbonne affirme vouloir combiner des objectifs économiques (plus de compétitivité), sociaux (emploi, lutte contre la pauvreté) et environnementaux, les mesures qu'elle prône ne peuvent remplir avec succès que le premier objectif.

En effet, non seulement les contraintes macro-économiques ne sont pas remises en cause, mais en outre, la logique de concurrence entre les systèmes sociaux et économiques est maintenue et n'est nullement compensée par la construction d'une véritable Europe sociale. L'harmonisation des normes sociales, fiscales et écologiques n'est toujours pas à l'ordre du jour, alors que l'intégration économique par la logique de concurrence s'approfondit.

La révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne par la commission Barroso renforce sa logique libérale en la recentrant sur l'objectif économique et en négligeant ouvertement les deux autres dimensions.

L'objectif central de compétitivité des entreprises s'embarrasse désormais encore moins qu'avant de fioritures : des sacrifices sociaux extrêmement douloureux sont exigés pour satisfaire cet objectif. Il est désormais dit clairement que les objectifs de cohésion sociale et de développement durables doivent découler de l'augmentation de la croissance économique et du taux d'emploi et les mesures prônées pour atteindre ces deux derniers objectifs visent surtout à améliorer la compétitivité des entreprises.

Ainsi disparaît la vision qui prévalait durant l'après-guerre, selon laquelle les objectifs de croissance économique et de cohésion sociale étaient inextricablement liés. Avec la stratégie de Lisbonne revisitée, les objectifs de cohésion sociale et de progrès écologique ne sont plus considérés que comme des conséquences de celui de croissance économique, qui doit lui-même être obtenu par une compétitivité accrue des entreprises³⁵. Quant à l'objectif du taux d'emploi, il vise moins, comme nous l'avons vu, à réduire le chômage qu'à intensifier la concurrence entre travailleurs (potentiels ou effectifs).

De surcroît, la voie législative et celle du dialogue social – qui avaient pu sembler initier un embryon d'Europe sociale – ne font que s'affaiblir ces dernières années. La Commission actuelle entend d'ailleurs supprimer un tas de législations existantes, tandis que le dialogue entre partenaires sociaux piétine.

³⁵ Un appel conjoint de la Confédération européenne des Syndicats, de la plateforme sociale (ONG du secteur social) et du Bureau européen de l'Environnement reflète ces craintes face à la nouvelle stratégie de Lisbonne : « Passer à la vitesse supérieure pour le développement durable ! », Commentaires et propositions de la CES, plateforme sociale et BEE pour le Conseil européen de printemps 2006, <http://www.socialplatform.org>

6. L'ÉLARGISSEMENT DE 2004 ACCENTUE LES RISQUES DE « CONCURRENCE PAR LE BAS »

L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale survenu en mai 2004 a encore accentué les risques pour les modèles sociaux de cette concurrence sans harmonisation. Les entreprises transnationales ont dorénavant la possibilité de mettre en concurrence les systèmes sociaux et fiscaux nettement moins développés des pays d'Europe centrale et orientale avec ceux des anciens pays membres, ce qui risque, à terme, de déboucher sur un « race to the bottom » en matière sociale, fiscale, voire même écologique.

En particulier, les bas niveaux des normes salariales et sociales des nouveaux États membres peuvent entraîner un phénomène de dumping social dans ces pays³⁶.

Les nouveaux États membres sont en effet caractérisés par des salaires et conditions de travail nettement inférieurs à ceux des anciens pays membres, par une flexibilité plus importante du marché du travail, un chômage élevé, une protection sociale qui a été fortement réduite et un dialogue social très peu développé, spécificités qui expliquent les hauts niveaux de pauvreté et d'inégalités et la baisse de la fécondité³⁷.

La détérioration des systèmes sociaux dans ces pays est en partie le fruit de la brutale transition à l'économie de marché opérée au cours des années 90 dans ces pays. En effet, sous l'impulsion du Fonds monétaire international (FMI) – soutenu en cela par l'UE et les anciens États membres –, ils ont été

³⁶ Le dumping social peut être défini comme « toute pratique poursuivie par une entreprise afin de gagner un avantage comparatif qui viole la législation sociale ou encore qui tire avantage de différences de pratique ou de législation dans le domaine social, l'État pouvant aussi jouer un rôle déterminant dans le processus », Daniel Vaughan-Whitehead, *L'Europe à 25 : un défi social*, La Documentation française, Paris, 2005, p. 29.

³⁷ Sébastien Dupuch, « Les enjeux sociaux dans une Europe à 25 membres », *Working Paper CEPN*, n° 2003-08, juin 2003, p. 5-7.

poussés à libéraliser très rapidement et radicalement leurs marchés. Cette évolution, favorisée par la conversion idéologique des élites d'Europe centrale et orientale au libéralisme économique le plus pur, a certes permis l'ouverture de nouveaux marchés aux entreprises occidentales mais a aussi eu un impact social destructeur pour les populations de ces États.

Dans ces conditions, on a pu observer, dès la phase de pré-accession, des délocalisations d'entreprises de l'ouest vers l'est dans le but de profiter de coûts salariaux et de conditions de travail inférieurs³⁸.

Certes, le phénomène des délocalisations *stricto sensu* demeure assez marginal³⁹. Toutefois, il existe bel et bien et l'on peut supposer qu'il ne va faire que s'aggraver, au fur et mesure de l'intégration croissante des nouveaux pays membres dans le marché unique⁴⁰. Leur entrée dans la zone euro, en particulier, va plus que probablement accentuer ce phénomène, d'une part, en rendant plus aisée la comparaison des coûts salariaux et fiscaux entre les différents pays, et d'autre part, en facilitant la circulation des capitaux.

³⁸ Une grande partie des investissements étrangers en Europe centrale et orientale a en effet pour objectif de produire à des coûts salariaux plus bas afin d'alimenter les marchés extérieurs, dans une stratégie consistant à créer dans ces pays de véritables plateformes d'exportations, Daniel Vaughan-Whitehead, *op. cit.*, p. 119.

³⁹ Les délocalisations sont des transferts vers d'autres pays d'activités économiques existantes ; Michel Husson, « Questionnaire for EIRO comparative study on relocation of production and industrial relations », 2005, <http://www.ires-fr.org/files/eiro/eiro.htm>, p 1

⁴⁰ Un rapport d'initiative récent demandant que soit mise en place une stratégie de lutte contre les délocalisations a été rédigé par le député socialiste européen Alain Hutchinson. Il a été adopté en commission du développement régional du parlement européen et doit être voté en plénière en mars., Alain HUTCHINSON (rapporteur), *Projet de rapport sur les délocalisations dans le contexte du développement régional*, 2004/2254 (INI), <http://www.alainhutchinson.be/img/cms/deloc.pdf>

Or, les délocalisations ont des conséquences destructrices pour la majorité des citoyens tant des anciens que des nouveaux États membres⁴¹: dans les anciens pays de l'Union, elles entraînent des fermetures d'activités et pertes d'emplois. Quant aux pays d'accueil, si ces investissements contribuent à leur croissance, ils rendent leurs économies très dépendantes des capitaux étrangers. En outre, les multinationales qui délocalisent dans ces pays ne contribuent nullement à améliorer les réglementations sociales de ceux-ci ; au contraire, puisqu'elles y sont attirées justement par les faibles standards sociaux leur permettant de renforcer leur compétitivité⁴².

De manière générale, au-delà des délocalisations effectives, les disparités salariales et sociales intra-européennes permettent aux multinationales de mettre les travailleurs des différents pays en concurrence. Même si une telle stratégie ne débouche pas nécessairement sur une délocalisation proprement dite, elle peut conduire à une dégradation des conditions de travail ou des salaires suite à des menaces de licenciements ou de délocalisations⁴³.

Outre des conditions salariales et sociales alléchantes pour les investisseurs étrangers, les nouveaux États membres ont en général aussi adopté des niveaux de fiscalité de plus en plus attractifs. La fiscalité directe se réduit dans ces pays dans un sens favorable aux sociétés et aux investisseurs étrangers, entraînant un déplacement de la charge fiscale vers la fiscalité indirecte. Cette évolution ne fait que corroborer le phénomène de concurrence fiscale déjà à l'œuvre entre les États d'Europe

⁴¹ Daniel Vaughan-Whitehead, *op. cit.*, p. 116-118.

⁴² Bien entendu, les niveaux de productivité sont plus bas dans ces pays. Toutefois, il semble que la faiblesse des coûts salariaux soit plus déterminante dans les décisions de délocalisations vers les nouveaux États membres, d'autant plus que la main d'œuvre y est souvent assez qualifiée et que les entreprises n'hésitent pas à apporter avec elles les outils technologiques et de production permettant de hausser rapidement la productivité, Daniel Vaughan-Whitehead, *ibid.*, p. 111-112.

⁴³ Michel Husson, « Questionnaire for EIRO... », *op.cit.*, p. 5.

occidentale depuis une quinzaine d'années, qui se traduit par un transfert de la charge des prélèvements obligatoires vers les revenus du travail (non mobiles), et en particulier vers les salaires bas et moyens⁴⁴. La concurrence fiscale entre États de l'Union renforcée par l'élargissement est particulièrement dommageable pour le financement des services publics et de la protection sociale et rend donc encore plus difficile la préservation de modèles sociaux importants.

Les gouvernements des nouveaux pays membres sont d'autant plus incités à rentrer dans une logique de concurrence à la baisse en matière sociale, salariale et fiscale qu'il n'y a pas de politique de redistribution suffisante au niveau européen qui leur permettrait de rattraper leur retard économique et de mettre en place des États-providence solides.

Les montants alloués aux rares politiques de redistribution de l'UE ont en plus été revus à la baisse pour la période 2007-2013 : d'une part, les fonds structurels ont été plafonnés, alors qu'ils auraient dû être largement augmentés pour enclencher le rattrapage des nouveaux entrants. D'autre part, les aides de la politique agricole commune que leurs agriculteurs recevront seront bien moindres que celles reçues par les fermiers des anciens États membres⁴⁵. De manière générale, les nouvelles perspectives budgétaires extrêmement peu ambitieuses adoptées lors du Conseil européen de décembre 2005 révèlent une très faible solidarité des anciens vers les nouveaux États membres⁴⁶.

⁴⁴ Sébastien Dupuch, *op. cit.*, p. 11-12.

⁴⁵ Alain Lecourieux, « Commentaires préliminaires sur le budget de l'UE 2007-2013 », 19 décembre 2005, <http://www.france.attaq.org/a5555>

⁴⁶ Le Conseil européen de décembre 2005 a décidé que le budget annuel pour la période 2007-2013 serait de 1,045% du revenu national brut (alors qu'il était avant de 1, 24% du RNB), Alain Lecourieux, *op. cit.*

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que les nouveaux membres utilisent leur principal avantage comparatif, à savoir, leurs faibles coûts salariaux et sociaux pour les entreprises, et poussent ainsi les autres gouvernements de l'Union à baisser leurs propres standards en la matière.

III. Propositions pour sauvegarder le modèle social européen

L'intégration européenne de ces vingt dernières années s'est détournée des objectifs de prospérité économique et de justice sociale qui avaient suscité d'importants espoirs à ses débuts. Les modèles sociaux nationaux, déjà fortement attaqués au niveau domestique, sont de plus en plus fragilisés par l'intégration économique européenne. Dans ce contexte, il n'est dès lors pas étonnant que les citoyens retirent de plus en plus leur soutien au projet européen, comme l'ont illustré les rejets du projet de traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas.

Pour contrecarrer ces évolutions, plusieurs pistes peuvent être explorées, aux niveaux institutionnel, économique et social, pour sauvegarder et étendre le modèle social développé par de nombreux pays membres de l'Union.

Au niveau institutionnel, il est impératif de démocratiser le fonctionnement des institutions européennes. La démocratie représentative et la démocratie sociale devraient être des modèles à appliquer au niveau européen, étant donné les résultats fructueux qu'ils ont produits au niveau des États en termes d'émancipation sociale.

Démocratiser en ce sens les institutions européennes revient à les bouleverser de fond en comble. D'une part, transposer le système de démocratie parlementaire au niveau de l'UE implique que l'organe élu (le Parlement européen) détienne les principaux pouvoirs législatifs et puisse contrôler et éventuellement démettre le pouvoir exécutif (la Commission). Il faudrait aussi appliquer au niveau européen les principes de l'état de droit, qui ont historiquement toujours été de pair avec la démocratie parlementaire mais ne se retrouvent pas du tout dans le système actuel de l'UE : parmi ces principes figurent notamment la séparation et l'attribution claire des pouvoirs, qui impliquent qu'une seule institution soit chaque fois la détentrice principale de l'un des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire); l'état de droit inclut aussi la possibilité pour les citoyens d'attaquer les pouvoirs publics pour violation de leurs droits fondamentaux devant un organe judiciaire indépendant.

D'autre part, la démocratie sociale requiert que soit comblé le fossé existant entre les travailleurs et la CES et que soit résolu le problème de représentativité de celle-ci. L'objectif de démocratie sociale implique également de donner aux représentants des travailleurs un plus grand pouvoir de décision dans les grandes orientations sociales et économiques prises au niveau européen.

Des éléments de démocratie participative pourraient également être ajoutés (consultation des organisations de la société civile...). Toutefois, il importe qu'un tel mode de participation donne le pouvoir principal aux citoyens et ne se contente pas de simples consultations ponctuelles. Si ce n'est pas le cas, il risque d'être instrumentalisé pour affaiblir les modèles classiques de démocratie représentative et de démocratie sociale sans les remplacer par d'autres formes de pouvoir véritablement populaires. Au niveau économique, un changement profond des orientations générales de la construction européenne s'impose. Il faut avant tout réhabiliter la politique macro-économique. D'une part, la politique budgétaire

doit redevenir un instrument d'intervention politique. Cela exige une suppression ou, du moins, une refonte radicale du Pacte de Stabilité et de Croissance. De plus, il faut construire une véritable politique budgétaire de l'Union, capable de financer des investissements publics importants (par exemple, dans des projets écologiquement soutenables dans le domaine du transport ou de l'énergie) ainsi qu'une redistribution envers les pays les moins développés de l'Union.

Un tel projet nécessite une augmentation substantielle des ressources de l'Union, qui pourraient reposer sur l'emprunt ou sur des impôts européens affectant les couches sociales les plus aisées (à la place de taxes indirectes, des prélèvements progressifs sur les revenus mobiliers et immobiliers et sur les profits des entreprises). D'autre part, une politique monétaire et de taux de change devrait redevenir possible, ce qui requiert une modification du mandat de la Banque centrale européenne, pour y inclure des objectifs de croissance et d'emploi, ainsi qu'un plus grand contrôle démocratique sur celle-ci.

Par ailleurs, la politique de concurrence européenne doit perdre sa prépondérance pour être subordonnée à des objectifs d'intérêt général. Il est impératif que soit reconnue une sphère économique en dehors du marché, comprenant des services publics accessibles à tous les citoyens et une économie solidaire développant des objectifs sociaux et environnementaux et non des buts de profit. Cela implique de permettre la socialisation, le financement et le contrôle publics de toute une série d'activités considérées comme indispensables pour la réalisation des droits fondamentaux.

Enfin, il faut garantir au niveau européen une protection sociale à tous les citoyens. Celle-ci devrait être universaliste et viser l'égalité et non pas être basée sur une logique d'assistance ou de charité. Pour cela, il faut viser une harmonisation par le haut des normes sociales.

Cet objectif pourrait être atteint en fixant d'abord des normes minimales et un principe de non régression (selon lequel les régulations les plus progressistes ne peuvent jamais être réduites), pour ensuite aller vers une convergence progressive vers les normes les plus élevées. Une telle convergence suppose que tous les États soient dotés des moyens financiers suffisants pour établir ou conserver des modèles sociaux généreux.

Dans cette optique, une politique de redistribution intra-européenne devrait être mise en place pour aider les États les moins fortunés. En outre, une certaine harmonisation fiscale entre les États membres permettrait de contrecarrer tout dumping fiscal limitant les recettes pouvant être affectées au financement des politiques sociales et d'emploi.

De surcroît, des politiques d'emploi axées sur la qualité⁴⁷ et l'augmentation de l'offre d'emplois doivent également redevenir possibles. L'UE peut aussi dans ce domaine jouer un rôle fondamental, par des politiques macro-économiques de relance (budgétaires et monétaires), d'augmentation du pouvoir d'achat (permettant d'accroître la demande agrégée), d'harmonisation par le haut du droit du travail et de réduction et partage du temps de travail.

Ces trois niveaux de changement sont indissociables : sans une législation sociale européenne progressiste, les avancées sociales continueront à être remises en question à cause de la logique de concurrence croissante.

Cependant, cela ne suffira pas. D'une part, sans une démocratisation des processus décisionnels européens, il n'y a aucune raison que de tels changements surviennent et soient maintenus sur le long terme. Et d'autre part, sans un rôle

⁴⁷Toute flexibilité introduite sur le marché du travail doit être subordonnée à l'impératif de sécurité du travailleur, ce qui signifie qu'il faut donner à ce dernier tous les moyens nécessaires pour que la flexibilité en question soit voulue et non pas subie.

économique plus important pour des pouvoirs publics contrôlés démocratiquement, les droits sociaux et services publics ne pourront être garantis et financés.

Des réformes nationales ne seront pas suffisantes pour mettre en place pareilles mesures. Un changement profond des traités et politiques de l'Union européenne est incontournable si l'on veut préserver un système social généreux et égalitaire, condition *sine qua non* pour redonner une légitimité au projet européen.

Bibliographie

P. ARESTIS and M. SAWYER, *Re-examining Monetary and Fiscal Policy for the 21st Century*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004.

Maurice BRAUD, « L'UNICE et la politique sociale européenne, d'Amsterdam à Nice », *Chronique internationale de l'IRES* (Institut de Recherches Economiques et Sociales), juillet 2000.

S. CHAPON et C. EUZEBY, « Vers une convergence des modèles sociaux européens ? », *Revue internationale de Sécurité sociale*, 2/2002.

Commissariat général du Plan, *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, La Documentation française, Paris, 1999.

Bernard CONTER, « La stratégie européenne pour l'emploi : outil de légitimation ou de transformation des politiques ? », *L'Année sociale*, 2003, ULB, Bruxelles, 2004.

Christophe DEGRYSE, *European social dialogue : a mixed picture*, 2000, ETUI (European Trade Union Institute).

Sébastien DUPUCH, « Les enjeux sociaux dans une Europe à 25 membres », *Working Paper CEPN*, n°2003-08, juin 2003.

Anne DUFRESNE, « Les grandes orientations de politique économique : un tournant institutionnel, quels changements substantiels ? », *Revue belge de Sécurité sociale*, 2001.

Jacky FAYOLLE, « Europe sociale, Europe salariale ? », *Revue d'Économie politique*, 115 (6) novembre-décembre 2005.

Colin HAY, « Globalization, economic change and the Welfare State : the vexatious inquisition of taxation ? », in R. Sykes, B. Palier, P.M. Prior, *Globalization and European Welfare States: challenges and change*, Palgrave, 2001.

Alain HUTCHINSON (rapporteur), *Projet de rapport sur les délocalisations dans le contexte du développement régional*, 2004/2254 (INI), Commission du développement régional du Parlement européen, site d'A. Hutchinson : <http://www.alainhutchinson.be/img/cms/deloc.pdf>

Jörg HUFFSCHMID, "Economic Policy obstacles to full employment and social cohesion in Europe", *CEPA (Center for economic Policy Analysis) Working Paper*, October 2003.

Jörg HUFFSCHMID, "Background and history of liberalization and privatization in the EU", presented to the conferences of the coordination *Action, liberalisation, privatisation and the European social model*, Dortmund, 20 January 2006.

Michel HUSSON, « Questionnaire for EIRO (European Industrial Research Observatory) comparative study on relocation of production and industrial relations », 2005, <http://www.ires-fr.org/files/eiro/eiro.htm>

Alain LECOURIEUX, « Le principe de reconnaissance mutuelle. Libre circulation des marchandises », janvier 2006, p. 2, <http://www.france.attac.org/IMG/rtf/CE06 - Le PRM - Alain Lecourieux - 31-01-2006.rtf>

Alain LECOURIEUX, « Commentaires préliminaires sur le budget de l'UE 2007-2013 », 19 décembre 2005, <http://www.-france.attac.org/a5555>

LIEM HOANG-NGOC, *Refermons la parenthèse libérale !*, La Dispute, Paris, 2005.

LIEM HOANG-NGOC, « Le gouvernement économique européen : l'idéologie libérale comme règle de conduite », in G. Raveaud, A. Saïdi et D. Sauze (dir.), *Douze économistes contre le projet de constitution européenne*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Jacques MAZIER, « Les politiques macroéconomiques en Europe : enlèvement ou croissance ? », in G. Raveaud, A. Saïdi et D. Sauze (dir.), *Douze économistes contre le projet de constitution européenne*, L'Harmattan, Paris, 2005.

F. MODIGLIANI, M. CEPRINI, « A misguided monetary policy at the basis of the European unemployment », in Mario Baldassari (Ed), *The New Welfare. Unemployment and social security in Europe*, Palgrave Macmillan, NY, 2003.

Bruno PALIER et Christine ERHEL, « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », *Revue d'Économie politique*, 115 (6), novembre-décembre 2005.

Philippe POCHET et Christophe DEGRYSE, « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Revue belge de Sécurité sociale*, No.2, juin 2003.

Philippe POCHET, Pascale VIELLE, Isabelle CASSIERS (dir.), *L'État social actif : Vers un changement de paradigme ?*, Éditions Peter Lang, 2005.

Christophe RAMAUX, « La constitution européenne, la question sociale et l'intérêt général », in G. Raveaud, A. Saïdi et D. Sauze (dir.), *Douze économistes contre le projet de constitution européenne*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Fritz SCHARPF, "The European social model: coping with the challenge of diversity", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40 (4).

Henri STERDYNIK, « Faut-il une Europe sociale ? », *Revue d'Économie politique*; 115 (6), novembre-décembre 2005.

Euclid TSAKALOTOS, "European employment policies: a new social democratic model for Europe?", in P. ARESTIS and M. SAWYER, *Economics of the Third Way*, Aldershot, Edward Elgar, 2001.

Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, *L'Europe à 25 : un défi social*, La Documentation française, Paris, 2005.

« *Passer à la vitesse supérieure pour le développement durable !* », Commentaires et propositions de la Confédération européenne des Syndicats, de la Plateforme sociale et du Bureau européen pour l'Environnement (BEE) pour le Conseil européen de printemps 2006, <http://www.socialplatform.org>

Présentation des auteurs

Sophie Heine, doctorante à l'Institut d'Études européennes (aspirante au FNRS) en sciences politiques. Sa recherche porte principalement sur les résistances à l'intégration européenne. Elle travaille également sur les différentes visions socio-économiques de l'intégration européenne, sur le rapport entre l'identité nationale et la construction européenne et sur les liens entre identité nationale et évolution multiculturelle.

Denis Stokkink, économiste, ancien conseiller ministériel, Président du Think tank européen *Pour la Solidarité*, chargé d'enseignement dans diverses universités et instituts belges et français. Denis Stokkink est spécialisé en emploi et affaires sociales, ainsi qu'en économie sociale, au niveau européen.



Cet ouvrage a été réalisé avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente du Ministère de la Communauté française de Belgique

