

TABLE RONDE N°3

BILAN ET ROLES SUCCESSIFS DE LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE SOCIALE (1957- 2005): ÉLÉMENT DE MARCHÉ, COMPENSATION À L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, APPUI AUX RÉFORMES NATIONALES.

Janine GOETSCHY, CNRS – IDHE, université de Nanterre / IEE/ULB

INTRODUCTION

S'appuyant sur l'analyse du bilan de l'Europe sociale des cinquante dernières années, ce texte vise trois objectifs :

- a) il entend d'abord rendre compte de la multiplicité des facteurs qui ont façonné la construction de l'Europe sociale et ses évolutions, et sur cette base,
- b) met en lumière les rôles successifs de l'Europe sociale dans l'histoire du projet européen,
- c) interroge les liens entre démocratie politique et démocratie sociale au plan européen.

La construction de l'Europe sociale (ses acteurs, ses règles du jeu et son agenda) et ses évolutions ont dépendu selon nous d'une série de facteurs parfois liés entre eux :

- 1) les différentes étapes de la construction économique européenne (marché commun, marché intérieur, union monétaire) et la nature des problèmes à résoudre en matière sociale engendrés par chacune des étapes ;
- 2) les élargissements successifs et le niveau socio-économique des pays adhérents ayant pesé à la fois sur les enjeux à traiter et les solutions envisagées ;
- 3) le contenu des traités européens (Rome, 1957 ; Acte unique, 1986 ; Maastricht, 1992 ; Amsterdam, 1997 ; Nice, 2000) qui circonscrivent le champ des possibles en définissant à la fois les thèmes de compétence communautaire, les acteurs habilités à agir et les règles du jeu institutionnel ;
- 4) la volonté politique des acteurs politiques et sociaux nationaux et supranationaux (EM, acteurs sociaux, institutions européennes) de se saisir (ou non) des compétences des traités et leur capacité organisationnelle propre pour ce faire (cf. notamment la structuration interne des acteurs sociaux); leur propension à faire (ou non) une lecture 'extensive' des bases juridiques des traités ; la nature des alliances institutionnelles créées entre acteurs ;
- 5) la créativité institutionnelle des acteurs politiques et sociaux pour inventer des solutions et méthodes procédurales renouvelées sur la base d'une analyse de l'expérience passée soit pour réformer les traités soit pour concevoir des solutions en dehors des traités face à l'urgence et à l'ampleur des problèmes sociaux à résoudre;
- 6) plus globalement, l'impact de facteurs plus généraux tels l'internationalisation des échanges et la mondialisation des économies, les nouveaux paradigmes des politiques

économiques, les nouvelles technologies de l'information, les évolutions démographiques, les changements sociologiques dans les modes de vie, sur les agendas nationaux et européens ;

- 7) la nature des majorités politiques au pouvoir dans les EM ;
- 8) enfin, le facteur probablement le plus 'original' de la construction européenne : le fait que le projet européen soit par définition un projet inabouti et instable, en perpétuelle construction, sans cohérence globale a priori, voué à une dynamique permanente en raison de l'accroissement du nombre de ses EM (six, neuf, douze, quinze, puis vingt cinq), de l'élargissement progressif de son agenda politique (avec des politiques économiques et sociales toujours sur le métier), de l'évolution régulière de ses règles du jeu à travers les réformes successives des traités.

En raison de son incomplétude et instabilité, les questions de légitimation des politiques occupent une place centrale (légitimation par des actions européenne plus efficaces ; légitimation par l'élargissement des processus politiques aux acteurs sociaux et à la société civile). Nous considérons que pour stabiliser un projet européen en constante évolution et aux avancées sociales poussives, le principe de 'cumulativité' de l'acquis communautaire tant au plan géographique (lors de l'élargissement à de nouveaux membres) que temporelle (les acquis s'ajoutent les uns aux autres dans la durée) a œuvré comme un contrepoids. Alors qu'au plan national on a assisté à trois décennies de dérégulation du droit social, l'acquis communautaire (bien moins important certes en volume) ne s'est pas vu remis en cause. La persistance du principe de cumulativité (élément de rigidité fort), explique en partie, à notre sens, la prolifération de démarches plus souples à travers 'la méthode ouverte de coordination' (MOC) ces dernières années. Pour faire image, on peut dire qu'au plan communautaire la dérégulation sociale se manifeste à travers le changement de mode régulateur (c.a.d. qu'en sus du mode législatif contraignant, place a été faite à la MOC), alors qu'au plan national la dérégulation sociale s'opère au sein même du droit social contraignant.

On rappellera que les questions sociales représentent des 'compétences partagées' entre niveau européen et niveau national, ce dernier restant le lieu essentiel de fabrication des règles, le niveau européen ne jouant qu'un rôle complémentaire.

Le choix du groupe de variables explicatives retenues ci-dessus témoigne du fait que notre analyse empruntera à la fois au registre des théories néo-fonctionnalistes et à celui des théories intergouvernementales. En effet, le contenu de l'Europe sociale a le plus souvent été analysé de deux manières. Il a d'une part été abordé du point de la logique économique communautaire qui l'anime c.a.d. des problèmes sociaux engendrés successivement par les différentes étapes de l'intégration économique européenne. On se place alors dans la perspective bien connue des 'néo-fonctionnalistes' fondée sur les effets d'engrenage de la politique économique européenne sur la politique sociale. D'autre part, le contenu de l'agenda européen peut être traité du point de vue des problèmes sociaux à résoudre par les systèmes sociaux nationaux: une situation de chômage aigue et durable au sein des EM, ou encore de crise de l'Etat-providence peut les conduire à envisager des solutions sur base d'une démarche européenne commune. Dans cette perspective, les thématiques communautaires peuvent alors davantage se lire comme l'affrontement entre modèles sociaux nationaux différents, analyse qui nous rapproche alors du registre théorique 'intergouvernemental'.

D'autre part, nous nous appuyerons aussi sur la démarche théorique 'réflexive' qui fonde de plus en plus les choix de l'Europe sociale ces dernières années: en effet, au fil des ans, l'Europe sociale a accumulé des acquis (de contenu et de fonctionnement) qui lui ont permis

de sédimer l'expérience et d'en tirer des leçons pour ses orientations futures. Qui plus est, la politique sociale communautaire au jour le jour s'appuie désormais de plus en plus sur des bilans et évaluations ex post pour légitimer ses avancées ultérieures, autant de modes de gouvernances prudents et incrémentaux face à l'incertitude grandissante et au souci de la maîtrise des coûts des politiques publiques. Aussi n'est-ce pas un hasard si les théories et analyses 'cognitives', de socialisation et d'apprentissage mutuel connaissent un intérêt grandissant depuis quelques années : elles émanent de cette démarche réflexive et évaluative en même temps qu'elles la fondent (cf. numéro spécial de la revue française de sciences politiques 'Les approches cognitives de politiques publiques', avril 2000).

Nous avons identifiés trois grandes étapes dans la construction de l'Europe sociale qui correspondent, selon nous, à trois rôles différents remplis successivement par l'ordre social européen dans la construction même du projet politique européen longtemps de nature essentiellement économique:

- a) l'étape 1 (cf. Traité de Rome ; Acte Unique) où le social était clairement subordonné à l'économie et à l'intégration des marchés et conçu en priorité comme devant contribuer à la mobilité du facteur travail, une période aux 'échappées' sociales difficiles et subreptices.
- b) L'étape 2 (cf. Traité de Maastricht) qui témoigne d'une imbrication plus étroite entre l'ordre économique et l'ordre social européen, et d'une logique de 'trade-off' entre les deux registres, où la promesse d'avancées sociales européennes visait à faire accepter l'accélération des projets économiques concernant l'intégration des marchés et la définition d'une politique monétaire centralisée.
- c) L'étape 3 (cf. Traité d'Amsterdam et stratégie de Lisbonne) où l'Europe sociale est principalement construite en tant que 'ressource' pour faciliter la mise en œuvre de réformes nationales difficiles. Les priorités sociales nationales apparaissent alors à l'agenda européen et l'on se dote d'un nouveau mode régulateur souple et non contraignant (la MOC) pour favoriser la coordination européenne des politiques sociales et d'emploi des EM.

Durant ces trois périodes, de nouveaux équilibres et rapprochements ont vu le jour concernant: les liens entre politiques économiques et sociales européennes ; les relations entre niveau européen et niveau national ; le rôle respectif des acteurs politiques institutionnels et des acteurs sociaux européens ; la complémentarité (versus concurrence) des divers modes régulateurs en présence (législatif, contractuel, MOC).

Entre ceux qui, d'une part, au début des années 1990, voyaient la construction sociale européenne comme un projet impossible en raison de la très grande diversité des systèmes sociaux nationaux (relations professionnelles, protection sociale) ou encore de la substance profondément néo-libérale de l'union européenne (Streeck 1995), et ceux qui d'autre part pensaient qu'il n'était pas improbable de voir émerger au plan européen un régime de relations professionnelles comparable à celui des Etats membres (Falkner 1998), les développements de l'histoire sociale européenne ont emprunté d'autres voies, assez différentes de celles attendues par ces spécialistes.

I. ETAPE 1

LOGIQUE DE MARCHÉ ‘PAR DÉFINITION’ OU ‘PAR DÉFAUT’ AU COEUR DES PREMIÈRES DISPOSITIONS SOCIALES EUROPÉENNES : TRAITÉ DE ROME (1957) ET ACTE UNIQUE (1986)

Les premières avancées sociales communautaires s’inscrivirent avant tout dans la logique économique et concurrentielle de l’intégration économique européenne. Cette orientation correspondait à la philosophie du traité de Rome en la matière qui n’autorisait la Communauté à agir que dans certaines situations et certains domaines à savoir la mobilité de la main d’oeuvre, la formation professionnelle et l’égalité de traitement entre hommes et femmes. Le traité de Rome prévoyait que l’amélioration de la situation des travailleurs devait résulter à la fois d’un bon fonctionnement du marché commun et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun, une double orientation pour le moins ambiguë (Vogel-Polsky, 1991). En revanche, sur un éventail large de matières sociales (emploi, droit du travail, formation, sécurité sociale, protection contre accidents professionnels, hygiène du travail, droit syndical et négociation collective), il prévoyait la collaboration entre Etats membres par des études, avis et consultations entre acteurs, celle-ci devant être promue et organisée par la Commission, ce qui n’impliquait aucun transfert de pouvoir de leur part.

Ainsi, afin de promouvoir un espace européen de mobilité professionnelle et dans le but de réaliser le marché commun, on adopta dans les années 1960 et 1970 une série de dispositions juridiques concernant la libre circulation des travailleurs, l’équivalence des diplômes, la coordination des régimes de sécurité sociale; selon la conception libérale d’alors, il fallait assurer le bon fonctionnement des marchés des biens et services, des capitaux, mais aussi du marché du travail. La fonction première du social était de contribuer à la construction du marché commun.

Mais même dans ces domaines tournés vers le marché, les avancées sociales furent assez lentes et souvent conflictuelles. La définition de compétences communautaires ciblées, peu nombreuses, soumises à une logique de marché et au principe du vote à l’unanimité furent des contraintes fortes ayant pesé sur la nature même des thèmes traités et sur la faible effectivité en terme de résultats.

Par la suite, les mesures sociales (une trentaine) qui s’inscrivirent dans le cadre du premier et ambitieux ‘programme communautaire d’action sociale’ de 1974 participèrent également de cette logique. Un pas en avant fut cependant réalisé lors du sommet de Paris en 1972 qui sollicita une action sociale communautaire plus vigoureuse. Pour ce faire, le Conseil des ministres donna son aval à l’utilisation à des fins sociales d’articles du traité de Rome (ex art. 100 et ex art. 235) qui permettent de prendre des mesures dans des domaines initialement non prévus par le traité (comme par exemple le domaine social) si celles-ci sont nécessaires à la mise en place et au fonctionnement du marché commun. L’art.100 qui concerne le rapprochement de législations ainsi que l’art. 235, figuraient bien dans traité de Rome mais l’absence de consensus politique entre EM lié à une lecture très ‘étroite’ du traité en avait empêché l’utilisation entre 1958 et 1975. L’impulsion politique du sommet de Paris rendit possible l’adoption de la directive sur les licenciements collectifs (1975), celle sur les transferts d’entreprise (1977), celle sur insolvabilité de l’employeur (1980). Les projets de directives sur l’information et consultation des salariés (projet de 5ème directive et projet

Vredeling) participèrent aussi de cette logique, mais ils furent moins chanceux car non adoptés par le Conseil.

Quant aux dispositions sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes de l'après 1975, elles s'appuient pour leur part sur la base d'un article du Traité de Rome (ex art. 119) garantissant l'égalité de rémunération entre genres pour limiter les distorsions de concurrence entre pays quant aux coûts de la main d'oeuvre. Sur base de cet article du Traité, la CJCE a joué par la suite un rôle très important en étendant le principe d'égalité de traitement à d'autres thèmes comme l'égalité professionnelle et l'égalité dans la sécurité sociale. Le rôle de la CJCE d'une part et le consensus au sein du Conseil des Ministres sur une lecture moins restrictive du traité (en l'occurrence le recours à l'ex art. 235) explique pourquoi la première directive sur l'égalité des rémunérations entre genres (1975) fut suivie par deux autres directives majeures, l'une sur l'accès à l'emploi (1976), l'autre sur la sécurité sociale et les qualifications professionnelles (1979). On vante souvent les nombreuses et réelles avancées sociales en ce domaine, mais il faut aussi rappeler le retard important pris entre 1958 et 1975 alors qu'il eut été tout à fait possible juridiquement de remédier bien plus tôt aux discriminations salariales entre hommes et femmes.

En outre, le programme d'action de 1974 permettait aussi à la Commission d'agir davantage en faveur des groupes cibles dits 'défavorisés' à travers différents programmes d'action sociales spécifiques (concernant les travailleurs migrants, les handicapés, les jeunes et travailleurs âgés, les personnes vivant dans la pauvreté).

Les questions de santé et sécurité au travail donnèrent lieu à un nombre plus important de directives que les autres thèmes, certes surtout après l'Acte unique européen où ce thème fut assorti de la majorité qualifiée. Le fait que l'Acte unique (1986) rendit possible l'adoption de directives à la majorité qualifiée en la matière repose sur un contexte favorable, intéressant à rappeler. En effet, au-delà du fait que ces thèmes avaient une légitimité plus grande (ils touchent à santé et à l'intégrité de la personne humaine) et que les normes techniques du registre santé/sécurité pouvaient éventuellement agir comme entraves à la libre circulation au même titre que les normes techniques dans les autres domaines du marché intérieur, c'est aussi l'existence d'une approche originale mise en place antérieurement par la Commission qui explique cette avancée dans l'Acte unique européen. Cette approche avait deux caractéristiques: d'une part les directives santé/sécurité se limiteraient à la définition d'exigences générales et les normes techniques spécifiques seraient déléguées à des organismes communautaires de normalisation; d'autre part, les propositions de directives de la Commission en ce domaine avaient une légitimité accrue, car elles s'appuyaient sur les suggestions d'un organe tripartite (syndicats, patronats, gouvernement) créé à cet effet en 1974, la Commission consultative sur la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail (Ross, 1995). Au demeurant, les expériences précédentes des directives sur la sécurité au travail adoptées dans le cadre des traités EURATOM et CECA, constituaient des points de repères utiles pour les directives santé/sécurité du traité CEE.

Pour réaliser le grand marché, l'Acte unique (1986) introduisit le principe de la majorité qualifiée pour toute mesure essentielle à l'achèvement du marché unique et systématisa le principe de la reconnaissance mutuelle; mais la disposition relative au principe de la majorité qualifiée, excluait les matières fiscales, la libre circulation des personnes (à ne pas confondre avec celle des travailleurs) et les droits et intérêts des travailleurs salariés. Nombreuses furent les arguties juridiques quant au fait de savoir si la notion de 'droits et intérêts des travailleurs salariés' recouvrait ou non l'ensemble de la réglementation du travail. En matière sociale,

seules les décisions relatives aux questions de santé/sécurité - domaine où l'on prônait par ailleurs un niveau de protection élevé - pouvaient désormais se prendre à la majorité qualifiée. Par ailleurs, l'Acte Unique constitua l'amorce du dialogue social européen, renforça les pouvoirs respectifs de la Commission et du PE et mit l'accent sur la cohésion économique et sociale (Vogel-Polsky, 1991). Alors que l'Acte unique constitua une étape importante pour accélérer la mise en place du marché intérieur (la Commission proposera plus de 300 mesures pour sa mise en œuvre), sa contrepartie sociale fut notoirement faible. Cet état de fait reposait sur une multitude de raisons : les partis de gauche au pouvoir étaient peu nombreux lors de la négociation de l'Acte Unique (seulement en France et Grèce) et la France avait en outre changé son orientation de politique économique en faveur du monétarisme et d'une intégration européenne accrue de son marché ; cette dernière était perçue comme la seule voie pour tenter de convertir le RU à l'Europe ; l'intérêt économique des grands Etats (Allemagne, France, RU) les poussaient à la création d'un grand marché et la table-ronde des industriels plaidait également en ce sens.

Durant les années 1980, les avancées sociales européennes marquent le pas en raison notamment du veto britannique et de la réticence des autres EM à adopter de nouvelles dispositions législatives communautaires contraignantes dans une donne sociale où l'exigence de flexibilité des marchés des travail se faisait jour du fait du chômage accru notamment suite aux deux chocs pétroliers de 1974 et 1979 et au changement de paradigme de politique économique dans les EM abandonnant le keynésianisme (pour une histoire détaillée des liens entre évolutions des situations nationales en matière de politique économique et évolutions de la donne européenne entre 1970 et 1990 voir Visser, 2000).

Durant les décennies 1970 et 1980, le rôle pro-actif de la Commission européenne (notamment à la faveur d'une lecture 'large' des articles du Traité) et celui de la Cour européenne de justice, permirent au social de progresser plus que l'on ne pouvait l'espérer étant donné les très importantes restrictions juridiques du Traité de Rome et de l'Acte Unique, à savoir des compétences communautaires peu nombreuses et la règle de l'unanimité au Conseil affaires sociales.

En résumé, durant cette première étape de 1957 à 1992, le social était clairement subordonné à l'intégration des marchés et étroitement construit comme devant contribuer à la mobilité du facteur travail. Cette exigence de l'intégration par les marchés s'accrut encore lorsqu'il s'est agit de rallier davantage le RU à la cause européenne au moment de l'Acte unique. Le fait que le poids des majorités politiques en présence au moment de la préparation du traité de Rome (cf. rapport Spaak) et de l'Acte unique soit de droite a certes pesé. Certains auteurs argumentent cependant 'ni la gauche ni la droite n'étaient intéressés par un transfert de pouvoir en matière sociale au plan européen pour des raisons différentes certes : alors que la gauche souhaitait consolider les Etats providence au plan national, la partis du centre et de droite visaient à contenir les Etats providence et leurs avancées à travers l'expansion d'un marché commun libéral' (p. 19, Manow, Schäfer, Zorn, 2004). (La France cependant avait un gouvernement de gauche durant ces deux moments clés).

Les avancées sociales qui eurent lieu relevaient de 'stratégies à la marge' (cf. lecture 'large' du traité et jurisprudence) d'acteurs pro-actifs européens tels la Commission et la Cour européenne de justice et de leur capacité à s'entourer d'alliés (PE et Comité économique et social du côté des institutions politiques supranationales, deux institutions relativement faibles, souvent prêtes à forger des consensus en leur sein en matière sociale et souvent solidaires avec le rôle pro-actif de la Commission ; la CES (confédération européenne des syndicats), du côté de l'acteur social (voir plus loin).

II. ETAPE 2

LA LOGIQUE SOCIALE VOLONTARISTE, ÉLÉMENT DE TRADE-OFF DES AVANCÉES DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE : LE TRAITÉ DE MAASTRICHT ET L'ACCORD SOCIAL DE MAASTRICHT (1992).

Par rapport à l'étape 1 (traité de Rome et Acte Unique) où le social avait pour fonction de contribuer à la mise en place du marché commun, l'étape 2 avec le Traité de Maastricht et son accord social relevait d'une logique différente où le social était envisagé comme une compensation aux avancées majeures effectuées en matière d'intégration économique. Il s'agissait alors surtout, ce faisant, de légitimer par le social des avancées importantes sur le registre économique. Le politique se sert de la sphère sociale européenne (élargissement des compétences et diversification des modalités régulatrices) pour légitimer ses choix économiques et garantir le succès de leur mise en œuvre.

En effet, l'accélération de l'intégration économique européenne planifiée par la Commission Delors - à savoir l'instauration d'un grand marché intérieur (1992) qui visait à compléter le marché commun en abolissant les normes techniques qui freinaient encore la libre circulation des biens, services et capitaux, et à parachever la libre circulation des capitaux et services - fut complétée par une réflexion approfondie de la part de la Commission européenne sur la dimension sociale qui devait venir légitimer l'acceptation de l'avènement de ce grand marché et en corriger les conséquences néfastes (Venturini, 1988).

En 1989, onze pays (le RU refusa de signer) adoptèrent la 'charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs' comprenant douze droits, une déclaration essentiellement symbolique et sans portée juridique immédiate (et qui n'habilita en rien la Commission à faire une lecture élargie des bases juridiques de la politique sociale communautaire comme ce fut le cas en 1972): elle allait être suivie d'un programme d'action de la part de la Commission en 1990 et surtout préparer le terrain pour l'adoption du volet social du traité de Maastricht en 1992 à savoir son accord social annexé (auquel le RU refusera aussi d'adhérer). On observa comme il est coutumier dans l'histoire sociale européenne une dilution notoire par le Conseil du programme communautaire d'action sociale initialement proposé par la Commission.

Les thématiques de ce programme d'action reprenaient largement celles du programme d'action de 1974: santé et sécurité au travail, conditions d'emploi, information et consultation des salariés, égalité des genres, liberté de circulation. La protection sociale devait faire l'objet de recommandations seulement. L'adoption ultérieure de l'accord social du traité de Maastricht (1992) allait faciliter la mise en œuvre du programme d'action sociale.

En effet, le traité de Maastricht (1992) (et principalement l'accord social annexé au Traité) représenta de notre point de vue un grand bon en avant car d'une part il élargissait de manière substantielle la palette des compétences sociales communautaires qui peuvent désormais faire l'objet de directives (avec un élargissement à la majorité qualifiée pour certaines d'entre elles, d'autres compétences restant à l'unanimité) et d'autre part, il inaugura la voie contractuelle avec la possibilité pour les partenaires sociaux européens de négocier des accords collectifs européens.

Avec ce nouveau traité, le rôle des partenaires sociaux se trouva élargi de trois manières: ils peuvent négocier des accords collectifs européens et dessaisir pour un temps la Commission

de son rôle d'initiative dans un domaine donné; ils peuvent être responsables de la transposition nationale s'ils le souhaitent; ils sont formellement consultés par la CE sur les actions communautaires envisagées par elle.

En dépit de ses avancées substantielles, l'Accord social de Maastricht annexé au Traité présentait aussi de nombreuses limites.

a) Il ne fut accepté que par 11 Etats membres, le RU ayant refusé de s'y adjoindre, ce qui instaura une Europe sociale à géométrie variable.

b) Si certains thèmes émergèrent de la majorité qualifiée (santé et sécurité au travail ; conditions de travail ; information et consultation des salariés ; intégration des personnes exclues du marché du travail ; égalité entre hommes et femmes dans le travail), nombre de thèmes de compétence communautaire restèrent à l'unanimité (protection sociale; protection des travailleurs licenciés; représentation et défense collective des salariés; emploi des ressortissants des pays tiers; financement de la promotion de l'emploi).

c) Certains droits collectifs du travail (salaires, droit d'association, droit de grève et lock-out) furent explicitement exclus des compétences communautaires.

d) Au demeurant, ce traité livra un message ambivalent en matière sociale: en effet, en même temps qu'il élargissait la palette des compétences communautaires (avec majorité qualifiée pour certains thèmes et unanimité pour d'autres) et diversifiait les modes de régulation du social, le principe de subsidiarité y fut introduit.

La subsidiarité qui constitua la traduction juridique de la reconnaissance politique de la diversité nationale des systèmes sociaux fut par la suite régulièrement invoquée par les EM au sein du conseil affaires sociales et par le patronat européen (UNICE) pour refuser d'adopter des mesures communautaires dans le champ des compétences nouvellement élargies. En bref, avec l'accord social de Maastricht, on se trouvait devant le paradoxe suivant : en même temps qu'on ouvrait de nouvelles potentialités pour l'adoption de directives communautaires plus nombreuses, on en restreignait la possibilité à travers l'invocation également possible du principe de subsidiarité pour ne pas agir au niveau européen ou seulement de manière résiduelle. Il s'agit-là au fond d'un trade-off et d'une stratégie de compromis implicite entre les intérêts opposés des EM en présence quant à l'importance (toute relative) que devait prendre la construction de l'Europe sociale. La subsidiarité était un principe politique à même de brider les nouvelles avancées possibles : il fut largement invoqué dans les argumentaires politiques pour mettre l'accent sur la diversité des systèmes sociaux, mais on n'y eut peu recours pour rendre effectives les procédures juridiques prévues à cet égard. Au-delà de ses implications dans les argumentaires politiques, le principe de subsidiarité, s'il n'a pas joué le rôle de mécanisme régulateur prévu à l'origine, a eu la conséquence suivante : il a poussé la Commission à se préoccuper bien davantage de la qualité et de la nature de la norme communautaire (mettant ainsi en exergue le principe de proportionnalité).

e) En même temps, les nouvelles avancées sociales dans l'accord social de Maastricht ne fixaient que des compétences 'potentielles' (c'est d'ailleurs toujours le cas) dont les EM et les acteurs sociaux devaient se saisir pour leur donner corps. Dans le domaine de la négociation collective européenne le bilan s'avérera plutôt décevant à cet égard (voir plus loin)..

f) Par ailleurs, le nombre certes important de mesures européennes qui suivirent l'ASM, ne doit pas nous leurrer quant à la qualité de leur contenu. En effet, malgré leur nombre plus important, deux caractéristiques allèrent marquer les directives adoptées à la suite du Traité de

Maastricht. D'une part, elles furent clairement des prescriptions minimales. Pourquoi ? En évitant d'opérer un alignement social vers le haut, il s'agissait de préserver l'équilibre suivant: il fallait éviter le dumping social dans les pays plus avancés socialement (la baisse du niveau des conditions sociales et d'emploi ou encore la délocalisation effective des entreprises ou la menace de celle-ci) tout en ne privant pas les pays les moins riches et les régions les plus pauvres d'un avantage comparatif dans la concurrence européenne et internationale (cf. en particulier lors des élargissements successifs aux pays latins). Dans la réalité des faits, les prescriptions sociales minimales pouvaient être améliorées dans les EM, et de plus, plusieurs directives contiendront une clause de non-régression signifiant que dans l'hypothèse où dans un EM les dispositions sociales sont meilleures que celles prévues par la directive communautaire, cette dernière ne peut d'aucune manière servir à abaisser le niveau des dispositions nationales en vigueur. Mais l'adoption de prescriptions minimales reflétait aussi la volonté des EM plus anciens de se donner des marges de flexibilité dans un contexte marqué par la globalisation et concurrence accrue. Qui plus est, la flexibilité des marchés du travail était alors considérée par les EM (et de plus en plus) comme une des solutions possibles de lutte contre le chômage. Ce savant dosage entre contrainte légale et flexibilité du marché d'un côté, entre fixation de minimaux sociaux au plan communautaire adéquat et respect de la spécialisation et rattrapage économique des EM de l'autre se retrouve dans le libellé et contenu de la grande majorité des directives des années 1990 (exemples: contrat de travail (91); aménagement du temps de travail (93); protection des jeunes au travail (94); temps partiel (97); contrats à durée déterminée (99).

De nature redistributives et non pas régulatrices, fonds structurels et fonds de cohésion allaient représenter d'autres moyens pour préserver les équilibres entre intégration économique de l'UE, exigences sociales des anciens EM et situations économiques et sociales particulières des nouveaux adhérents en particulier les pays latins.

D'autre part, si l'on retient le critère habituel de classification des directives en deux catégories, à savoir celles qui confèrent des droits collectifs et celles qui confèrent des droits individuels, l'on s'aperçoit que les secondes ont été plus nombreuses que les premières. Certes, parfois le classement s'avère difficile, car une directive peut relever des deux catégories à la fois, telle par exemple (pour n'en citer qu'une) la directive sur le détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services (96).

La capacité entrepreneuriale de la Commission dans la préparation du traité de Maastricht fut remarquable et ingénieuse à de multiples titres (Ross, 1995). Elle proposait d'étendre de façon significative l'influence législative de l'UE dans le domaine des politiques sociales, mais de façon incrémentale en se basant sur les contenus des programmes d'action précédents. Elle proposait en outre de développer la voie contractuelle (espérant contourner ainsi les EM réticents aux avancées sociales, en particulier le RU), ce qui multipliait les voies d'obtention de résultats sociaux au plan européen et alignait en outre les manières de produire les règles sociales au plan communautaire sur celles majoritairement en vigueur au plan national. Elle inscrivait habilement le nouveau droit contractuel des partenaires sociaux dans une procédure élaborée reposant sur 'la menace législative' pour inciter l'UNICE à négocier (la Commission peut relancer la voie de la directive en cas d'échec des négociations entre partenaires sociaux). Elle encouragea les partenaires sociaux à rédiger eux-mêmes la partie du traité les concernant sur la négociation collective européenne. Elle proposa, lors du blocage des négociations à Maastricht avec le RU sur le volet social du nouveau traité, la solution d'un 'opting-out' de celui-ci et l'adjonction de deux annexes au traité, l'un où le RU permettait aux onze autres pays d'avancer tout seuls, l'autre étant l'accord social de Maastricht entre les onze.

Cette créativité institutionnelle et habileté politique de la Commission ont, à notre sens, largement contribué à l'adoption de cet accord sachant que par ailleurs dix des douze EM comprenaient alors essentiellement des gouvernements conservateurs ou chrétiens démocrates (sauf la France et l'Espagne). Le montage institutionnel de la Commission présentait cependant quelques défauts: le nouveau dispositif réglementaire s'avérait fort complexe et fragmentaire; avec le traité de Maastricht, un double processus d'élaboration des politiques sociales entra en vigueur: l'accord social s'adressant aux onze, le contenu du traité aux douze. Cette situation renforçait d'ailleurs le pouvoir propre de la CE, elle seule étant à même de gérer cette complexité. Toutefois, la patronat européen (UNICE) s'était fait surprendre par cette stratégie d'ensemble et était loin d'être mûr politiquement pour des négociations européennes comme le montrera par la suite la plutôt pauvre activité contractuelle déployée (Keller, 2002; Falkner, 1998). En effet, l'UNICE avait accepté de signer avec la CES l'accord du 31 octobre 1991 sur la possible négociation d'accords européens (qui deviendra ensuite partie intégrante de l'accord social de Maastricht), en espérant que les compétences communautaires pouvant faire l'objet de directives ne se verraient pas élargies par ailleurs, étant donné le veto du RU à cet égard. Mais le résultat sera autre que celui qu'elle avait escompté. Au demeurant, à travers le droit d'initiative des partenaires sociaux (dessaisissant temporairement celui de la Commission), l'UNICE espérait pouvoir mieux contrôler le rythme des avancées sociales européennes pour essayer de le ralentir. Là-dessus elle ne s'était pas trompée.

En résumé, cette deuxième étape (1992 – 1997) témoigne d'une imbrication plus étroite entre l'ordre économique et l'ordre social européen. La promesse d'avancées sociales européennes visait à faire accepter les nouvelles étapes économiques concernant l'intégration des marchés et la définition d'une politique monétaire centralisée. Le traité de Maastricht annonce des développements très importants aussi bien dans le registre économique que le registre social : certes, alors que le registre économique annonce un projet au calendrier et procédures assez clairement établis, le registre social n'annonce que des potentialités dont les acteurs politiques et sociaux doivent se saisir, largement dépendantes des rapports de force et d'une grande diversité nationale d'intérêts. Aussi bien la diversification des modes réglementaires (le contractuel s'ajoute au législatif) que l'introduction de deux menaces aux intentions opposées (la menace réglementaire d'un côté, celle du non respect de la subsidiarité de l'autre) laissait présager une ouverture et multiplication des manières de faire et des jeux politiques pour améliorer l'efficacité de la production sociale communautaire : l'enthousiasme escompté initialement ne se vérifiera pas dans la réalité des faits.

Sachant que les majorités politiques au pouvoir n'étaient globalement pas de gauche au moment de la négociation du traité de Maastricht, les avancées sociales importantes obtenues témoignent d'une part de l'importance que les EM attachaient aux avancées économiques, et d'autre part de la créativité institutionnelle et force politique de la Commission européenne d'alors (certes vu de l'intérieur, ce traité n'était qu'un moindre mal mais loin de ce que la Commission européenne aurait souhaité en particulier sur le plan des réformes institutionnelles).

III. ETAPE 3.

L'EUROPE SOCIALE, UNE 'RESSOURCE' POUR FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES NATIONALES DIFFICILES : PRIORITÉS SOCIALES NATIONALES À L'AGENDA EUROPÉEN ET COORDINATION EUROPÉENNE DES POLITIQUES SOCIALES ET D'EMPLOI.

Avec le traité d'Amsterdam (1997) (et en particulier son titre emploi) et plus tard la stratégie de Lisbonne (2000) furent mis en place au niveau européen à travers la MOC de nouveaux dispositifs procéduraux portant sur un agenda social et économique de grande ampleur ; cette troisième étape visait avant tout, à notre sens, à épauler les EM dans leurs réformes nationales des politiques de l'emploi et de protection sociale (retraites, santé, exclusion sociale), fort difficiles à mener.

A. Caractéristiques d'un nouveau mode régulateur : la méthode ouverte de coordination

La MOC représente un «nouveau» mode régulateur européen qui met l'accent sur le caractère non obligatoire des mesures adoptées, leur flexibilité, leur ouverture à des acteurs multiples, mesures émanant de processus décisionnels itératifs entre le niveau national/régional et le niveau européen, et dont la mise en œuvre emprunte aux outils de gestion modernes du management public. Il s'agit d'un mode de coopération politique entre EM au processus plus ou moins élaboré selon les domaines qui représente une sorte de troisième voie entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale. Certes, la coopération politique entre EM en matière sociale existait depuis le traité de Rome qui préconisait un certain nombre d'instruments à cet égard à savoir les programmes communautaires d'appui, les échanges de bonnes pratiques, les analyses et études comparées encouragées par l'UE. Ce qui est 'nouveau' fin des années 1990 c'est le fait de systématiser les règles de cette coopération politique entre EM et d'en définir le contenu.

Ce mode régulateur contraste avec les caractéristiques de la «méthode communautaire» classique quant au caractère non obligatoire des règles et aux acteurs institutionnels impliqués, le PE et la CJE y prenant un part moindre que dans la méthode communautaire classique. Rappelons que la plupart des spécialistes de l'intégration européenne ainsi que le livre blanc sur la gouvernance (2001) considèrent que les principaux éléments de la «méthode communautaire» sont les suivants: un transfert de pouvoirs des Etats membres vers l'Union européenne; l'adoption de politiques communautaires par le triangle institutionnel (Conseil, Commission européenne, Parlement européen) qui constitue en lui-même un subtil mélange de forces intergouvernementales et supranationales; le rôle central de la Commission européenne, organe supranational, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques; la possibilité d'adopter des décisions à la majorité qualifiée dans les différents Conseils des ministres spécialisés; le caractère contraignant des règles communautaires; le rôle majeur de la Cour de justice européenne en cas de violation du droit communautaire (Dehousse, 2002).

Pour le moment, la MOC s'applique dans une dizaine de domaines économiques et sociaux dans la perspective de la stratégie de Lisbonne, un projet économique et social pour l'UE sur 10 ans adopté en 2000. Pour le social, on citera l'emploi (1997), l'inclusion sociale (2000), les

retraites (2001), les soins de santé et plus largement la modernisation de la protection sociale (2002), l'éducation et la formation (2002). En 2001 on ajouta aussi l'environnement à la liste.

Conçue comme un outil qui devrait permettre de développer un pendant social à une intégration économique accélérée du fait de l'union monétaire, la MOC vise par ailleurs à hâter la transition des Etats européens vers une société de la connaissance et à rendre nos économies plus compétitives; elle s'applique ainsi dans une série de domaines autres que sociaux: la politique d'entreprise, la politique d'innovation, la recherche et développement. Quant au processus de Cardiff (1988) qui concerne l'accélération des réformes économiques structurelles de l'UE (notamment les politiques de libéralisation de secteurs tels les télécommunications, les transports, la poste, l'énergie, etc.), lui aussi s'appuie sur la MOC afin de tendre vers une convergence accrue des politiques des Etats membres. Pour sa part, la MOC relative à la coordination des politiques économiques remonte au traité de Maastricht (1992).

Toutefois dans leurs différents domaines d'application, force est de reconnaître que les processus de la MOC sont d'une très grande variété: ils diffèrent quant à leurs ambitions, modalités de fonctionnement et base légale. La propension des Etats membres à vouloir (ou non) entreprendre des actions communes, la diversité des pratiques et institutions en leur sein et les spécificités liées à la nature même du thème traité expliquent pour une large part cette variété. Les objectifs à atteindre par les différentes MOC peuvent être à court, moyen ou long terme; ils peuvent être plus ou moins clairement ciblés, quantitatifs ou qualitatifs, assortis ou non d'un calendrier à respecter; ces objectifs peuvent être définis dans le détail au plan européen ou seulement au plan national. Les procédures à suivre, l'éventail des acteurs politiques et sociaux impliqués (institutions européennes, Etats membres, régions, partenaires sociaux, ONG) ainsi que la récurrence du rythme de l'évaluation de leur mise en œuvre nationale sont aussi fort variables. Finalement, seules deux MOC (antérieures au Conseil de Lisbonne de 2000), à savoir la coordination des politiques de l'emploi (Amsterdam, 1997) et la coordination des politiques macro-économiques (Maastricht, 1992) prennent appui sur une base légale. Pour l'heure, c'est la stratégie européenne pour l'emploi qui fait l'objet de la MOC la plus élaborée où les résultats des recherches disponibles quant à son fonctionnement sont les plus fournis.

B. Quelles furent les raisons à l'origine de l'introduction d'un nouveau mode réglementaire et de l'élargissement substantiel de l'agenda social européen, pour une large partie hors traité ?

Premièrement, les effets induits (ou supposés induits) par les étapes de l'intégration économique européenne planifiées par le traité de Maastricht et plus tard le Pacte de stabilité sur les enjeux sociaux nationaux furent clairement dénoncés. On assista à deux phénomènes concomitants : d'un côté, les problèmes sociaux et d'emploi à résoudre par le niveau national s'en trouvaient aggravés, de l'autre côté le niveau national se voyait dessaisi de certains de ses moyens traditionnels pour y faire face. En effet, l'accélération de l'intégration économique européenne au début des années 1990 était perçue comme occasionnant de sérieuses difficultés aux Etats membres dans le domaine de l'emploi et des politiques sociales. La mise en place du marché intérieur, l'union monétaire et plus tard le pacte de stabilité et de croissance réduisirent considérablement la marge de manœuvre des politiques des Etats membres et celle des entreprises. Dans le domaine de l'emploi par exemple, les politiques

traditionnellement menées pour faire face au chômage comme la dévaluation compétitive, l'ajustement des taux d'intérêts nationaux, les politiques de déficits publics, le recours aux aides d'Etat, les embauches massives dans le secteur public furent autant de possibilités rendues caduques par les nouvelles règles du jeu économique européen.

Par ailleurs, dans le domaine des politiques sociales (santé, retraites, lutte contre l'exclusion), on assista aussi à un certain nombre d'effets d'engrenage (effectifs ou supposés tels) émanant de l'intégration économique européenne. Avec les contraintes de l'union monétaire, les Etats membres ne purent plus s'en remettre autant que par le passé aux déficits budgétaires pour financer leurs systèmes de protection sociale. Plus récemment, l'intégration en cours des marchés financiers (et notamment des fonds de retraites) dans le cadre de la finalisation du marché intérieur d'une part, et certaines décisions de la Cour de justice européenne touchant aux retraites, à l'indemnisation médicale, aux prestations sociales dans des cas de mobilité transfrontière d'autre part, constituent d'autres éléments pesant sur le contenu de la protection sociale des Etats membres.

A défaut de politiques macro-économiques, d'emploi et de protection sociale mieux coordonnées au niveau européen, cet ensemble d'effets liés à l'intégration économique européenne accélérée menaçait d'engendrer une spirale vers le bas dans le sens d'un moins disant social pour la plupart des Etats membres.

Deuxièmement, la gravité et l'ampleur des questions d'emploi et de protection sociale à traiter par les EM était sans précédent aussi en raison de facteurs indépendants de l'UE: les changements dans l'ordre productif, la mondialisation, la poussée des politiques libérales et des facteurs sociologiques et démographiques. Nombre d'Etats membres de l'UE et en particulier les plus grands, s'étaient trouvés durant la décennie 1990, confrontés à des défis similaires basés sur des diagnostics convergents (à savoir des taux d'emploi trop faibles pour assurer la viabilité et la pérennité des systèmes de santé et de retraites, la difficulté à créer de l'emploi dans les services, des populations vieillissantes, l'évolution des structures familiales), problèmes durables qu'ils n'avaient pas réussi à résoudre malgré la multitude des moyens et politiques déployées durant de nombreuses années (tels le chômage de longue durée ou encore l'exclusion sociale).

Porter ces priorités sociales nationales à l'agenda européen présentait plusieurs avantages. Cela permettait, d'une part, 'd'externaliser la contrainte' autour de réformes difficiles à conduire de manière isolée sur le plan national en raison de la sensibilité électorale de ces thèmes et des restrictions budgétaires les concernant. D'autre part, une 'mutualisation des expériences nationales' et une dynamique plus collective au plan européen pouvaient éventuellement rendre ces réformes plus aisées à la faveur de comparaisons nationales et d'une meilleure connaissance des expériences nationales mutuelles: la mise en commun des savoir-faire nationaux devait s'avérer d'autant plus avantageuse qu'elle concernait des champs politiques où la plupart des Etats membres disposaient déjà d'une solide expérience nationale, à savoir vingt-cinq ans de politiques de lutte contre le chômage et dix ans de tentatives politiques de réforme de l'Etat providence.

Les EM voulait faire désormais du niveau européen un lieu capable de traiter des priorités sociales nationales contrairement à ce qui avait été le cas par le passé, où le niveau européen traitait d'enjeux directement liés à la construction européenne ou encore d'enjeux qui n'empêtaient pas sur la souveraineté nationale.

C) Si les raisons qui ont motivé les Etats membres à élargir l'agenda communautaire en matière sociale sont assez claires, pourquoi ont-ils choisi, lors de la seconde moitié des années 1990, de retenir la MOC plutôt que la méthode communautaire classique?

a) Tout d'abord, acte fut pris du fait que les Etats membres manifestèrent de plus en plus de fortes réticences à se dessaisir de manière substantielle (c'est-à-dire avec vote à la majorité qualifiée) de compétences nationales dans des domaines sensibles tels l'emploi et la protection sociale, constitutives de l'Etat nation, ayant des répercussions cruciales pour le niveau de vie et la cohésion sociale, les politiques fiscales et budgétaires et s'avérant étroitement liées au cycle électoral. En effet, alors même que l'union économique et surtout l'union monétaire étaient sur les rails, la difficulté d'élargir de manière classique la sphère de compétences communautaires en matière sociale devint patente durant les réformes successives des traités (déjà à Amsterdam en 1997, et surtout plus tard lors du traité de Nice (2000), qui se heurta au refus des EM de faire passer clairement l'ensemble des thèmes de la protection sociale de l'unanimité à la majorité qualifiée).

Parmi les arguments les plus fréquemment invoqués par les Etats membres pour justifier le refus de transfert de compétences et légitimer une méthode plus flexible et plus adaptée que la méthode communautaire, on relève celui de la diversité historique, institutionnelle et culturelle des systèmes de relations professionnelles des Etats d'une part (latins, anglo-saxons, nordiques, avec des dosages fort variés de tradition légale et de négociation collective, des acteurs sociaux plus ou moins prompts au consensus ou au conflit, s'inscrivant dans des traditions plus ou moins social-démocrates), et de la diversité des systèmes nationaux de protection sociale, d'autre part, aux logiques d'action contrastées (Esping-Andersen 1996). C'est précisément cet argument de diversité qui avait conduit à l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht (1992). Ce type d'argumentation gagnera encore en pertinence avec l'élargissement à vingt cinq Etats membres.

La MOC représentait une nouvelle manière, acceptable par les EM, pour continuer d'avancer au plan social européen. Cela n'invalidait pas la méthode législative ou contractuelle, mais risquait de la rendre moins centrale.

b) Par ailleurs, nombre de critiques furent adressées à l'encontre de la méthode communautaire classique, notamment quant à son efficacité. A cela venait s'ajouter une difficulté supplémentaire, celle d'une mise en œuvre un peu chiche du traité de Maastricht (1992) et de son accord social annexé, les potentialités légales et contractuelles n'ayant pas toujours été activement saisies par les acteurs qu'il s'agisse des EM ou des partenaires sociaux européens. En matière contractuelle par exemple, les accords intersectoriels négociés furent peu nombreux (on en compte cinq) et trois d'entre eux aboutirent uniquement « sous la menace de la loi », une directive pouvant en prendre le relais en cas d'échec des négociations (à savoir celui sur le congé parental, le temps partiel et les contrats à durée déterminée ; l'accord sur le télétravail et celui sur le stress au travail étant pour leur part des accords 'autonomes').

Elargissement de l'agenda social et introduction de la MOC ne furent possibles qu'à la faveur de conditions politiques favorables. Ce furent la présence majoritaire de gouvernements de gauche, la pression des opinions publiques et des résultats insuffisants dans d'autres domaines comme la PESC qui permirent les réformes sociales du traité d'Amsterdam (l'adoption du titre emploi, l'élargissement des prérogatives du PE et l'inclusion de l'ASM dans le Traité

proprement dit). Dix sur quinze EM étaient alors d'obédience social-démocrate ou socialiste, et les nouveaux entrants l'Autriche, la Finlande, la Suède particulièrement intéressés par un titre emploi ainsi que le Danemark et les pays du Benelux. De façon spectaculaire, l'élection de Blair et de Jospin à quelques semaines du conseil européen d'Amsterdam confirmera cette tendance et isolera les gouvernements de centre-droit de l'Allemagne, l'Espagne et l'Irlande. La pression de l'opinion publique joua par ailleurs un rôle clé : les référendum aux résultats un peu tangents sur le traité de Maastricht, les marches pour l'emploi et l'affaire Renault-Vilvoorde incitèrent les EM à réagir. Lors du traité d'Amsterdam (1997), il devint patent que l'UE devait apporter des réponses aux préoccupations concernant directement les citoyens (emploi, protection sociale, exclusion sociale) si l'on ne voulait pas risquer une remise en question du principe même de l'union monétaire et de son calendrier. Cette pression de l'opinion publique conduisit les EM à inscrire les priorités sociales nationales à l'agenda communautaire. Mais cet élargissement de l'agenda eut lieu au prix de l'instauration d'un mode régulateur moins contraignant.

D). *Avantages et inconvénients de la MOC*

1. Les avantages les plus fréquemment évoqués concernant ce mode de gouvernance furent les suivants :

a) son caractère 'itératif' à même d'impliquer des relations ascendantes et descendantes entre différents niveaux (local, régional, national, européen) et d'assurer tout à la fois une meilleure connaissance des réalités nationales ainsi qu'une distance moindre entre le niveau d'action européen et celui national ; le processus de va-et-vient entre niveau national et européen encourage tout à la fois une «renationalisation» et une «européanisation» des politiques à la faveur de l'apprentissage mutuel;

b) La multiplicité d'acteurs sollicités par les MOCs aux différents niveaux (institutions européennes, Etats membres, régions, partenaires sociaux, ONG, ...) devait contribuer à un surplus de légitimité du processus décisionnel (*input legitimacy*) et de la qualité et quantité des résultats atteints (*output legitimacy*).

c) L'élément 'durée' : la perspective pluriannuelle des MOC vise à traiter les problèmes quant au fond grâce à une stabilité de l'agenda et à dépasser ainsi une conception plus politicienne et à plus court terme des problèmes qui serait davantage liée au cycle électoral des Etats membres. Par ailleurs, inscrire la SEE et les autres MOC sociales dans un projet économique et social européen décennal plus global par le biais de la stratégie de Lisbonne renforce encore l'élément «durée». En outre, comparée à la méthode communautaire et aux directives où domine souvent un mode d'interaction diplomatique, aux coalitions d'intérêts nationales *ad hoc* et aux marchandages multiples, la MOC du fait de sa «durée» et de la stabilité des thèmes traités donne une plus grande chance à la formation de consensus autour de nouveaux paradigmes, à l'élaboration de cadres cognitifs communs, de nouveaux outils d'évaluation, au développement d'un apprentissage mutuel.

d) Les éléments de «méthode» sur lesquels s'appuie la MOC avec ses objectifs, calendrier, et culture de l'évaluation, s'inscrivent dans un mouvement de modernisation des politiques. Les outils de gestion inhérents à la MOC servent l'approfondissement de l'intégration européenne et l'efficacité des politiques nationales de plusieurs manières: en établissant des contraintes

externes et des objectifs à atteindre dans un calendrier donné (méthode payante pour l'union monétaire), en comparant les objectifs et résultats nationaux avec ceux des pays les plus performants sur la base d'une panoplie d'indicateurs, en les soumettant au crible et à l'évaluation d'un vaste éventail d'institutions européennes au travers des rapports conjoints, en exposant les mesures et politiques nationales à la menace potentielle de «recommandations» du Conseil en cas d'insuffisance. Certes le degré de sévérité de l'évaluation et la fermeté du contrôle de la part de la Commission varient selon les MOC: ces qualificatifs sont pour le moment essentiellement de mise pour la SEE.

e) Si l'on songe au futur de l'UE, la MOC permet de juguler la double tension entre approfondissement de l'UE et diversité accrue du fait de l'élargissement à vingt cinq Etats membres; d'une part, elle encourage le gonflement de l'agenda communautaire (dans des domaines de compétence communautaire forts conflictuels mais aussi dans des domaines qui ne sont pas de compétence communautaire) tout en contournant la réticence effective des Etats membres à transférer de nouvelles compétences au niveau européen dans le cadre de la méthode communautaire classique; d'autre part, l'élargissement aux nouveaux Etats membres (NEMs), le rattrapage important à effectuer par ces pays en matière sociale et d'emploi et la grande diversité à cet égard entre pays adhérents, requièrent un mode réglementaire qui puisse tabler sur la longue durée et le traitement différencié.

f) Nombre d'auteurs ont évoqué le potentiel important de la MOC quant au développement d'un apprentissage mutuel entre Etats membres d'une part, entre acteurs institutionnels européens de l'autre, en particulier à travers le fonctionnement de comités spécialisés comme le comité de l'emploi, le comité de protection sociale, le comité de politique économique. La MOC peut contribuer dans chacun des domaines où elle s'applique au développement de communautés épistémiques, de cadres cognitifs communs, d'un climat de confiance, d'une socialisation des acteurs.

g) Visant tout à la fois le respect de la diversité nationale et la recherche de convergences européennes, la MOC est supposée promouvoir une autre façon de faire avancer l'Europe sociale avec pour finalité de susciter des réformes nationales en matière sociale et d'emploi, et faciliter la mise en place d'un 'nouveau modèle social' (aux connotations idéologiques fortes) dont les ingrédients communs seraient les suivants: une main d'oeuvre qualifiée plus adaptable ; des taux d'emploi plus élevés (surtout parmi les femmes et les salariés âgés); des politiques d'emploi ainsi que politiques sociales dites 'actives'; de nouvelles formes de sécurité pour les salariés précaires ; la diminution de l'exclusion sociale ; la réforme des retraites ; la réduction des inégalités de genre.

h) Enfin, l'une des forces de la MOC, et non des moindres, est qu'elle permet d'aborder tout un champ politique dans sa globalité (à la différence des directives qui sont fragmentées et ad hoc) ce qui rend possible par la suite la coordination des politiques sociales, d'emploi et économiques entre elles dans la cadre de la stratégie de Lisbonne.

2. Les critiques envers la MOC furent triples.

a) Le risque d'une hiérarchisation des politiques et d'une domination des politiques économiques sur la stratégie pour l'emploi et les autres politiques sociales lié au fait que la MOC offre désormais la possibilité d'aborder des domaines politiques dans leur globalité. Le bilan de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne semble hélas aller dans ce sens et ce

malgré le fait que le Conseil européen joue un rôle stratégique important primant en théorie sur les choix du conseil des ministres de l'économie et des finances.

b) Les nombreux défauts de la soft law parmi lesquels : le manque d'effectivité des MOC ; le risque d'une concurrence régulatoire entre hard law et soft law ce qui risque de disqualifier à terme la première ; si la MOC devient le mode régulatoire dominant cela risque de mettre en péril 'la méthode communautaire classique' et le système institutionnel supranational qui le sous-tend ; la dernière inquiétude, si la MOC devient dominante, est que les réformes des traités ne soient plus axées sur l'élargissement des compétences communautaires ou sur le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, comme le traité de Nice (2000) et le résultat du Traité constitutionnel semblent le suggérer.

c) Les déficits de légitimité démocratique. Les acteurs impliqués n'ont pas été si divers dans leur nature; certains ont même été notoirement absents de ces processus. Dans la SEE, par exemple, les partenaires sociaux (et encore moins la société civile) n'ont pas réussi à trouver leur juste place dans le processus tant au plan national qu'europpéen. Au demeurant l'implication faible du PE et celle encore plus faible des parlements nationaux dans ces nouveaux mécanismes de coopération ont souvent été déplorées. Ensuite, l'élément «durée» des processus et le caractère technique des outils de la MOC, une relative «dépolitisation» des enjeux dans le sens d'une mise à l'abri des cycles électoraux imprévisibles, l'importance des comités spécialisés et des réseaux d'experts, leur caractère élitare, ne facilitent pas la transparence sur les compromis atteints.

Les nouvelles orientations en matière de gouvernance de la SEE de 2003 et celles de la stratégie de Lisbonne de mars 2005 cherchent précisément à corriger certains de ces défauts, en impliquant davantage le PE, les parlements nationaux et les partenaires sociaux.

En résumé, cette étape 3 se caractérise par des transformations importantes de l'agenda social européen et des modalités de fonctionnement de l'Europe sociale : les enjeux sociaux nationaux prioritaires sont traités sans éclipser pour autant les questions transnationales (information et consultation des travailleurs ; détachement des travailleurs ...) ; on passe d'une optique de droit social européen (certes, on continue aussi d'avancer sur ce terrain là) à une optique de gouvernance européenne coordonnée des politiques nationales ; on observe une diversité des modes régulatoires en présence (législatif, contractuel, méthode ouverte de coordination, politique redistributive des fonds structurels) et un début de réflexion sur leurs articulations possibles pour une thématique donnée ; on assiste à une conception plus intégrée des politiques économiques et sociales (par ailleurs liée à une meilleure connaissance de l'interdépendance des politiques) et à la recherche d'un éventuel équilibre entre elles avec la stratégie de Lisbonne (2000). Cet ensemble d'évolutions avait une triple motivation : faire face à la diversité croissante des situations nationales dans une Europe à 25 (l'adhésion des NEM a beaucoup accru cette diversité), affronter les difficultés propres liées à la légitimité et efficacité insuffisantes de l'Europe sociale face à l'accélération de l'intégration économique, aider les EM dans des réformes sociales nationales difficiles. Bien qu'il soit encore un peu tôt pour conclure, il ressort que des résultats semblent avoir été obtenus sur la première et troisième motivation ; mais tel ne serait guère le cas pour la seconde portant sur la légitimité et l'efficacité des politiques, d'aucuns estiment même que la situation aurait empiré à cet égard avec la dérive élitare, complexité de gestion des MOC et faible visibilité de leurs résultats.

Les rôles respectifs des acteurs institutionnels européens se trouvent modifiés. Le poids des EM et du Conseil européen se voient renforcés que ce soit dans leur capacité de projet (cf.

conception même de la stratégie de Lisbonne sur 10 ans), dans la mise en œuvre des différentes MOC et dans leur capacité à décider de la durée de vie des MOC hors traité. L'évolution du rôle de la Commission est moins claire à cerner : même si le rôle de la Commission dans la gestion des MOC et de la stratégie de Lisbonne est loin d'être négligeable, certains s'interrogent sur le fait de savoir si l'introduction de la MOC n'est pas aussi le reflet d'une volonté politique défailante de sa part. La Commission serait entrée depuis une dizaine d'années dans une période 'd'abstinence législative' où elle joue un rôle de régulateur modeste (Kowalsky, 2001; Keller, 2003). Elle a encouragé le développement d'un dialogue social plus autonome et de nature bipartite entre partenaires sociaux nationaux (cf. leur propre programme de travail pluriannuel de 2003-2005), et cherché à responsabiliser davantage les acteurs privés notamment les grandes entreprises. Ce retrait relatif de l'acteur public européen - en matière législative et contractuelle - peut apparaître inquiétant si l'ambition est de renforcer le modèle social européen et pas seulement d'oeuvrer à sa modernisation. Le rôle que jouera la Commission dans le développement (et rattrapage) du dialogue social, des politiques sociales et d'emploi dans les dix nouveaux Etats membres qui connaissent des situation très diversifiées, loin des standards des quinze, constituera un réel test de sa volonté politique à sauvegarder une Europe sociale forte. Quant au PE, dont le rôle s'est trouvé notoirement élargi avec la co-décision dans le traité d'Amsterdam (1997), il a dû affronter une double évolution externe qui lui a fait craindre un effacement de son rôle en matière sociale : la possibilité pour les partenaires sociaux de négocier des accords collectifs européens depuis l'accord social de Maastricht (1992) et plus tard la mise en place des MOC où il se trouve faiblement impliqué (de même que les parlements nationaux) alors que ces processus constituent désormais une très grande partie de l'activité sociale communautaire.

IV. COMMENT ÉVALUER LE POIDS DES ACTEURS SOCIAUX EUROPÉENS DANS LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE SOCIALE ?

Ce rôle a été non négligeable, mais moins important que l'on aurait pu l'espérer. Trois facteurs structurels ont constitué autant de difficultés pesant sur la contribution potentielle des partenaires sociaux à l'Europe sociale.

Tout d'abord, les trois acteurs européens (CES côté syndical, UNICE et CEEP côté patronal) doivent assumer un double rôle parfois contradictoire dans son objet, celui de lobby auprès d'institutions européennes d'un coté et de partenaire social dans un cadre bipartite de l'autre, ce qui les a conduit à adopter des comportements souvent ambigus, où il leur arrive de faire front commun face à la CE par exemple, et redeviennent partenaires aux intérêts opposés dans le cadre du dialogue social bipartite. Dans ce double rôle, celui de lobby l'a d'ailleurs souvent emporté, car il permettait de contourner les défauts de structuration interne des appareils et s'accommodait pendant longtemps du faible rôle reconnu aux partenaires sociaux dans leur fonction classique de dialogue et de négociation sociale. L'usage utile qu'a su faire la Commission de ces lobbys a maintes fois été relevé. Côté patronal en particulier on connaît bien toute l'importance du lobbying exercé sur la construction du marché commun et de l'union économique et monétaire.

Œuvrer en tant que lobby a permis aux acteurs sociaux respectifs d'engager des alliances utiles avec des partenaires institutionnels et politiques européens autour des différents dossiers.

Deuxièmement, la place effective occupée par les acteurs sociaux européens a largement été définie par le rôle d'impulsion de la CE, les réformes institutionnelles et l'évolution de contenu de l'agenda économique et social de l'UE. On citera simplement quelques exemples : la structuration institutionnelle de la CES et le développement de son assise politique ont largement dépendu de financements octroyés par la CE ; c'est une manière d'épauler le plus faible et de compenser le fait que les confédérations nationales membres de la CES sont très réticentes à augmenter la part de la cotisation allant à l'Europe qui tourne autour de 1%. De même, le jeu institutionnel possible pour les partenaires sociaux a été largement tributaire de la relance du dialogue social européen en 1985 par J. Delors, président de la CE, ou encore de l'accord social de Maastricht de 1992, largement inspiré par la CE d'alors (voir étape 2). Dans les deux cas, il s'agissait de relancer l'Europe sociale face à une production législative en panne. De même, durant les années 1990, il s'agissait de pallier 'le déficit démocratique' en impliquant davantage les acteurs sociaux et de les impliquer dans la mise en œuvre des mesures européennes: un développement de l'action des acteurs sociaux, par défaut ou encore faute de mieux. Au demeurant, l'agenda social des partenaires sociaux épousera de très près celui de la CE (cf. les programmes d'action sociaux successifs) et plus tard celui de la stratégie de Lisbonne, même dans le cadre de leur programme social bipartite 'autonome' de 2003-2005.

Comme dans le contexte français par le passé, le fait que la puissance publique pallie la faiblesse de la structuration des acteurs, peut contribuer à entretenir voire renforcer ces mêmes faiblesses. Au plan européen, la dépendance financière de la CES de la CE a pesé sur ses choix économiques et sociaux et encouragé des attitude de suivisme plutôt que la mise sur pied d'un agenda revendicatif plus autonome, plus proche des enjeux syndicaux des confédérations syndicales respectives. D'aucuns ont vu dans cette dépendance la raison du soutien au marché intérieur, union monétaire, stratégie de Lisbonne, futur traité constitutionnel, pas toujours suffisamment critique de la part de la CES (Gobin, 1997).

De même, l'accord social de Maastricht et l'imbrication de la négociation collective européenne avec la relève légale en cas d'échec des négociations (la fameuse 'menace législative') qui, a priori, voulait renforcer les acteurs sociaux a largement inscrit la négociation européenne dans des jeux d'acteurs de type tacticiens : le souhait de faire aboutir (ou non) un accord dépendait largement de l'évaluation que faisait par ailleurs chacun des acteurs sociaux du rapport de force entre EM au Conseil et de la chance éventuelle pour une directive d'aboutir (ou non), un contexte pas très propice au développement d'un esprit de négociation et encore moins de l'instauration d'une confiance mutuelle (Falkner,).

Troisièmement, aussi bien du côté syndical que patronal, on observa des difficultés de structuration organisationnelle interne reflétant des réticences de la part des confédérations nationales au transfert de pouvoir au niveau européen.

Concernant la CES créée en 1973, on rappellera qu'il s'agit d'une organisation désormais très 'englobante' de plus de 60 millions d'adhérents regroupant 78 confédérations de 35 pays ainsi que 11 fédérations syndicales sectorielles. Au fil du temps, la CES a choisi de devenir une organisation représentative de la très grande majorité des syndicats, choix qui a accru sa diversité interne ce qui rendit l'option de la voie syndicale classique d'autant plus difficile à retenir : en effet, pour concilier les points de vue divergents, son agenda revendicatif s'avéra souvent très général et il lui apparut longtemps plus aisé de se réfugier dans un rôle de lobby européen que de mener une action de nature plus syndicale, bien trop conflictuelle. Les choix internes autours desquels se focalisèrent les divergences furent les suivants : son rôle doit-il être supranational ou doit-elle se contenter d'un simple échange d'informations au membres ? doit-elle privilégier un rôle européen ou un rôle international plus large ? quelle place

attribuer en son sein aux fédérations syndicales sectorielles de branche ? quel doit être son degré d'ouverture aux syndicats d'obédience idéologique et confessionnelle différentes, et sur quels critères d'admission ? Sur l'agenda revendicatif proprement dit, les questions de temps de travail, de protection sociale et de fiscalité ont compté parmi les plus conflictuelles ces dernières années.

En résumant, on dira qu'elle a opéré le choix de l'ouverture pour devenir une organisation vaste et englobante, privilégiant l'option européenne et la voie supranationale. Ce choix stratégique s'est avéré gagnant, car il s'est vu couronné par l'institutionnalisation de son rôle de co-législateur dans l'accord social de Maastricht en 1992. Pour matérialiser ces orientations, la CES a opéré trois types de réformes organisationnelles internes : elle a changé ses règles de vote et abandonné le vote à l'unanimité ; elle a modifié ses structures pour conférer plus de marge de manœuvre et efficacité à son secrétariat politique de Bruxelles ; elle a pleinement intégré les fédérations syndicales sectorielles avec droit de vote au comité exécutif qui représente, avec le Congrès, l'instance politique de base.

Toutefois, fin des années 1990, ses orientations stratégiques ont visé une diversification de ses fonctions (cf. les deux derniers congrès d'Helsinki et de Prague). Au rôle de lobby et de co-législateur, la CES a ajouté trois nouvelles tâches : elle a entamé un processus de coordination syndicale des politiques de négociation collective nationales (visant davantage d'autonomie face à la CE et le développement d'un registre plus syndical au sens classique du terme) ; elle a voulu développer le tripartisme au niveau des politiques économiques (dialogue macro-économique) et plus globalement face au conseil européen dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (cf. sommet tripartite) ; elle a cherché le rapprochement avec les mouvements sociaux et la société civile sur des enjeux tels la pauvreté, l'immigration, les jeunes, la lutte contre les discriminations, l'environnement...

Du côté patronal, l'UNICE n'a pas réalisé les mêmes avancées organisationnelles internes ce qui témoigne d'un transfert de pouvoir moindre du niveau national à celui européen ; qui plus est, les fédérations sectorielles patronales dont on connaît le poids en tant que lobby ne sont pas membres de l'UNICE. Ces caractéristiques organisationnelles résument le défaut patronal majeur, à savoir sa réticence politique à faire du niveau européen un vrai lieu de négociation collective et de régulation sociale.

Le dialogue social européen a connu ses transformations les plus importantes dans les années 1990. Deux périodes peuvent être distinguées:

a) la première qui correspond à l'adoption de l'accord social de Maastricht annexé au traité de Maastricht (1992) prévoyant la possibilité pour les partenaires sociaux européens de négocier des accords collectifs, ce qui ouvrira un cycle de négociations ponctué de succès et d'échecs ; durant la même période des comités d'entreprises européens furent établis ;

b) la seconde inaugurera, fin des années 1990, nombre d'évolutions : - la diversification des arènes de discussion et de négociation du dialogue social européen (instauration du sommet tripartite ; du dialogue bipartite autonome ; adoption d'accords européens 'autonomes' ; relance du dialogue sectoriel) ; - la multiplication des thématiques du dialogue social largement tributaires de la stratégie européenne pour l'emploi (1997), de l'agenda social communautaire (2000-2005) et de celui de la stratégie de Lisbonne (2000 - 2010); - un usage nouveau des procédures et outils de la méthode ouverte de coordination (MOC) à intégrer dans la négociation sociale et les accords collectifs proprement dits mais aussi dans les formes plus souples de dialogue social européen ;

- la recherche de nouvelles articulations entre différents lieux de discussion et de négociation du dialogue social (entre dialogue interprofessionnel et sectoriel européen, entre dialogue sectoriel européen et comités d'entreprises européens, entre consultation tripartite au plus haut

niveau européen et consultation des partenaires sociaux dans le cadre de la comitologie des MOC, entre dialogue social européen et dialogue social national et territorial). Cette multiplication des 'entrées', lieux et thématiques de discussion va-t-elle renforcer le mouvement syndical européen ou participe-t-elle de la dispersion de ses forces ? La question demeure ouverte.

Dans la première comme dans la seconde période, les acteurs à l'origine des innovations institutionnelles du dialogue social furent essentiellement la Commission européenne (cf. traité de Maastricht, et les communications sur le dialogue social de 1998, 2002, 2004 publiées à un rythme soutenu) mais aussi les acteurs sociaux européens eux-mêmes (cf. accord du 31 octobre en 1991 pour et déclaration conjointe de Laeken en 2001). On pourra ajouter le contenu du titre emploi dans le traité d'Amsterdam, les conclusions du groupe d'expert de haut niveau sur les relations professionnelles et celles des conseils européens de printemps sur la stratégie de Lisbonne comme sources supplémentaires de légitimation des réformes concernant le dialogue social. Le futur traité constitutionnel reconnaît l'importance des partenaires sociaux et institutionnalise le sommet social tripartite. Le dialogue social a réussi à suivre assez rapidement les évolutions de l'intégration économique et sociale européenne durant la dernière décennie (qu'elles soient d'ordre institutionnelles ou d'agenda), mais il est loin d'y avoir acquis une place centrale, en raison notamment des trois difficultés structurelles évoquées ci-dessus.

CONCLUSIONS

A travers ce bilan sur 50 ans d'Europe sociale, nous avons souhaité montrer l'évolution de sa place et de son rôle liée à la construction européenne elle-même, à la mondialisation et à la diversité sociale et économique des EM la composant. Trois grandes étapes, correspondant à trois rôles différents pour le social au plan européen, ont été identifiées : la première où le social, subordonné à l'intégration des marchés, se devait de contribuer à la mobilité du facteur travail ; la seconde où le social, aux compétences élargies, a été la contrepartie à l'accélération de l'intégration économique (marché intérieur ; union monétaire) ; la troisième, où le social devient surtout un point d'appui pour l'adoption de réformes sociales et d'emploi difficiles au plan national. Force est de reconnaître *que la construction de l'Europe sociale s'est surtout faite par défaut, par compensation ou par instrumentalisation du niveau européen.*

Durant ces trois périodes, de nouveaux équilibres et rapprochements ont vu le jour concernant : les liens entre politiques économiques et sociales européennes ; les relations entre niveau européen et niveau national ; le rôle respectif des acteurs politiques institutionnels et des acteurs sociaux européens ; la complémentarité (versus concurrence) des divers modes réglementaires en présence (législatif, contractuel, méthode ouverte de coordination, redistributif avec les fonds structurels). L'impact de ces évolutions pour le niveau d'emploi, de protection sociale et de qualité de vie des travailleurs reste difficile à évaluer aussi bien quantitativement que qualitativement pour deux raisons, à savoir leur caractère incrémental ce qui pose problème aux méthodes d'évaluation, et au fait que les avancées sociales européennes sont en permanence rattrapées par de nouvelles avancées dans l'intégration économique dans une course ininterrompue ayant lieu sur fond de mondialisation croissante.

Que nous enseigne par ailleurs ce bilan de l'Europe sociale quant aux liens entre démocratie politique et démocratie sociale ? Nous répondons ici particulièrement à quelques unes des

interrogations évoquées par les organisateurs de la table ronde (Groux G., Mériaux O., Duclos D.).

L'Europe sociale, son fonctionnement et ses résultats, ont été et restent très largement dépendants des stratégies et agendas des institutions et acteurs politiques (européens et nationaux), ainsi que des traités qui en définissent les règles du jeu et les contours. Et les évolutions ayant lieu hors traités n'échappent pas à ce constat.

Ce trait s'est encore accentué fin des années 1990. Avec les réformes sociales difficiles au plan national (emploi, retraites, santé) surtout dans les grands EM, le social est devenu un sujet de 'high politics' au plan européen et l'agenda social a gagné en 'politisation' avec l'implication des EM dans la stratégie pour l'emploi et la stratégie de Lisbonne. Les MOC sociales jusque là hors traité (inclusion sociale, retraites, soins de santé pour personnes âgées, éducation/formation) et leur survie, sont tout particulièrement tributaires des choix stratégiques du conseil européen. Mais paradoxalement, ce processus de 'politisation' accrue lié à la nature des acteurs impliqués (les MOC suppose un travail conjoint entre commission européenne et conseils des ministres spécialisés ; le conseil européen est devenu le décideur clé avec la stratégie de Lisbonne) et à l'importance donnée aux priorités nationales dans l'agenda européen, s'est soldé dans les faits par une relative 'dépolitisation' de ces thèmes ayant eu tendance à rester prisonniers de la comitologie (cf. comités spécialisés) en raison de leur technicité et de la complexité des procédures retenues pour leur traitement.

Au demeurant, alors qu'il s'agissait à travers les MOC d'ouvrir les discussions aux partenaires sociaux et à la société civile, ce sont pour le moment surtout les instances de nature politique (au plan national et européen) qui en garantissent le fonctionnement et en tirent avantage.

Quant à la question de savoir quel aura été, en matière sociale, le poids des majorités politiques respectives en Europe (gauche/droite) sur les choix stratégiques lors des réformes de traités ou lors de conseils européens importants, les conclusions auxquelles nous aboutissons dans chacune des trois étapes étudiées, sont loin d'être tranchées. Seuls le traité d'Amsterdam et la stratégie de Lisbonne ont été adoptés alors qu'une majorité de gouvernements de gauche étaient au pouvoir, ce qui ne fut pas le cas lors du traité de Rome, de l'Acte unique et du traité de Maastricht. Nous avons rendu compte des 'autres' facteurs explicatifs des avancées sociales lors de telles réformes en particulier lors du traité de Maastricht qui demeure le traité le plus important pour l'Europe sociale. Certes, avec le traité d'Amsterdam et la stratégie de Lisbonne, le social devient un sujet de 'high politics' (voir plus loin), mais au prix de l'introduction d'un mode réglementaire moins contraignant.

A cet égard, d'aucuns (Manow et alii, 2004) considèrent qu'il y a eu pendant longtemps une alliance tacite entre partis de gauche et partis de droite pour ne pas transférer plus de pouvoir en matière sociale au plan européen et confiner le social au plan national, pour des raisons opposées certes : la gauche visait à étendre le champ de l'Etat providence national, alors que la droite espérait contenir son expansion par la biais du développement d'une intégration économique libérale. Et le choix qui existait dès le départ d'effectuer l'intégration européenne en commençant par l'intégration économique émanait lui aussi (selon ces mêmes auteurs) d'un consensus assez clair entre forces de gauche et de droite. Nous estimons que si le rôle des majorités politiques nationales reste, certes, un facteur de poids, les majorités politiques au sein des institutions supranationales et la dynamique européenne elle-même comptent tout autant.

Malgré les réformes du traité de Maastricht et la multiplication des formes du dialogue social au niveau européen dans les années 1990, les acteurs sociaux européens sont encore très loin d'occuper une place centrale de régulateur social, comparé au niveau national. Faiblesses organisationnelles des appareils, réticences au transfert de pouvoir de la part des acteurs en particulier côté patronal, contraintes des traités, sont autant de handicaps durables. Les acteurs sociaux européens ont certes été tour à tour mobilisés par les acteurs politiques :

- pour tenter d'enrayer auprès de leurs membres la résistance au changement face à l'instauration d'un modèle social européen aux contours remodelés, - pour pallier le déficit européen de légitimité démocratique, - pour normaliser les modes régulatoires européens avec ceux en vigueur dans les EM, - et crédibiliser davantage la mise en place progressive d'une démarche européenne plus équilibrée entre intégration économique et sociale. L'analyse du bilan nous révèle que *le rôle des acteurs sociaux européens a été conçu, lui aussi, par défaut, pour pallier les faibles résultats et insuffisances de la méthode communautaire classique.*

Les liens entre construction économique européenne et construction sociale européenne ont évolué au fil des traités et des conclusions de conseils européens. Leurs imbrications sont progressivement devenues plus étroites au cours des trois étapes que nous avons identifiées. Mais l'Europe sociale a été, et reste, largement construite sur base de l'intégration économique et sujette à une domination relative de cette dernière. Dans les années 1990, nous l'avons vu, pour continuer d'avancer dans la sphère économique (cf. marché intérieur, union monétaire, et plus récemment les mesures économiques de libéralisation de la stratégie de Lisbonne), le social devint contrepartie fondamentale à la survie même des projets économiques européens de deux manières : d'une part, il fut sensé légitimer les avancées économiques ; d'autre part, il fut investi d'une fonction nouvelle consistant à orienter les réformes sociales et économiques 'nationales' (le plus souvent difficiles) autour d'un cadre social européen renouvelé (cf. lignes directrices et/ou objectifs européens en matière de d'emploi, d'inclusion sociale, de retraites, de soins de santé).

On assista alors de plus en plus à un souhait de rapprochement entre l'ordre social au plan européen et l'ordre social au plan national quant au contenu des thématiques traitées. Concernant les règles du jeu et fonctionnement, les deux niveaux d'action (celui européen et celui national) continuent d'opérer selon des modes différents en dépit de certaines tentatives de normalisation (cf. par exemple l'instauration du mode 'contractuel' au plan européen). Par ailleurs, l'ordre politique européen (et sa crédibilité même) passe désormais de plus en plus par une démarche plus équilibrée entre l'économique et le social. Le contenu du futur traité constitutionnel atteste cet état de fait et la véhémence des débats qu'il a occasionnés en France rend clairement compte d'une aspiration citoyenne croissante à cet égard. L'ordre politique européen se juge désormais de plus en plus à l'aune de son ordre social.

BIBLIOGRAPHIE

Dehousse R. (2002), 'The open method of coordination: a new policy paradigm ?' communication à la conférence pan-européenne sur les politiques en Europe, 27-28/9, Bordeaux.

De la Porte C., Pochet P. (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Brussels, PIE-Peter Lang.

Didry C., Mias A. (2005), *Le moment Delors*, P.Lang, Bruxelles (à paraître)

Ebbinghaus B (1999), 'Does a European Social Model Exist and Can it Survive ?' in (eds) Huemer G., Masch M., Traxler, *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU*, Aldershot, Ashgate Press.

Esping-Andersen G. (1996), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Sage.

Falkner G. (1998), *EU Social Policy in the 1990s': Towards a Corporatist Policy Community*, London, Routledge.

Ferrera M., Hemereijck A., Rhodes M. (2000), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editore.

Gobin C. (1997), *L'Europe sociale*, Editions Labor, Bruxelles.

Goetschy J. (1993), 'L'Europe sociale à la croisée des chemins: choix, incertitudes et atavismes de l'accord social de Maastricht', *Sociologie du Travail*, n. 2.

Goetschy J. (1999), 'The European Employment Strategy: genesis and development', *European Journal of Industrial Relations*, 5(2): 117-139.

Goetschy J. (2003), 'European Employment Policy since the 1990s' in Keller B. and Platzer H.W (eds), *Industrial Relations and European Integration*, Aldershot, Ashgate Press.

Goetschy J. (2003), 'The European employment policy: past, present and future', in Zeitlin J., Trubek D. (eds), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford, Oxford University Press.

Goetschy J. (2004), 'L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne' in Magnette P. (sous direction), *La grande Europe*, Bruxelles, Editions université de Bruxelles.

Goetschy J. (2005), 'The European social dialogue in the 1990s': institutional innovations and new paradigms, *Transfer: ETUI*, à paraître.

Groux G., Méraux O., Duclos D. (2005), 'Le politique et la dynamique des relations professionnelles', miméo.

Keller B., Platzer H.W (2003), *Industrial Relations and European Integration*, Aldershot, Ashgate Press.

Jepsen M., Serrano A. (2005), 'The European social model: an exercise of deconstruction', *Journal of European Social Policy*.

Kowalsky W. (2000), 'Focus on EU social policy: countering Europessimism', Bruxelles, ETUI.

Leibfried S. and Pierson P. (eds) (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution.

Majone G. (1993), *The European Community between Social Policy and Social Regulation*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, June: 153-170.

Manow P., Schäfer A., Zorn H. (2004), *European social policy and Europe's party-political center of gravity 1957-2004*, MPifG Discussion paper, n.04/6, Max-Planck institute for the study of societies, Cologne.

Martin A., Ross G. (1999), *The Brave New World of European Labor*, New York, Berghahn Books.

Moreau M.A., Sciarra S. et alii (2004), *The evolution of labour law (1992-2003)*, rapport à la Commission européenne, Bruxelles.

Palier B. et alii (2005), *The leverage effect : the OMC in France*, à paraître.

Pochet P., Degryse C. (2003), *Bilan social de l'UE*, Bruxelles, ETUI.

Revue française de sciences politiques (2000), numéro spécial, 'Les approches cognitives des politiques publiques', avril, vol. 50, n.2.

Rhodes M. (1995), 'A Regulatory Conundrum: Industrial relations and the Social Dimension', in Leibfried S. and Pierson P. (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution.

Rodriguez M.J (2002), *The new Knowledge Economy in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Press.

Rosamond B. (2000), *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan.

Ross G. (1995), 'Assessing the Delors Era and Social Policy', in Leibfried S. and Pierson P. (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution.

Scharpf F., Schmidt V. (2000), *Welfare and Work in the Open economy* (vol. 1 and vol. 2), Oxford, Oxford University Press.

Smismans S. (2004), *Law, Legitimacy and European Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Streeck W. (1995), 'From Market Making to State Building ? Reflections on the Political Economy of European Social Policy', in Leibfried S. and Pierson P. (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution.

Telo M. (2002), *Governance and Government in the EU: the open method of coordination*, in Rodriguez M.J (ed), *The new Knowledge Economy in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Press.

Trubek D., Trubek L. (2003), Hard and Soft Law in the construction of social Europe: the role of the OMC, UW - Madison governance project, working paper.

Venturini P. (1988), Un espace social à l'horizon 1992, Commission des Communautés Européennes, Luxembourg.

Visser J. (2000), 'From Keynesianism to the third Way: Labour Relations and Social Policy in Post-War Western Europe, *Economic and Industrial Democracy: an international journal*, vol. 21, 4, p. 421-456.

Vogel - Polsky E. (1991), *L'Europe sociale: illusion, alibi ou réalité*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles.

Zeitlin J., Trubek D. (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford, Oxford University Press.