



## Enjeux



BRUNO PALIER,  
chercheur au Centre d'études  
de la vie politique française  
(Cevipof, CNRS)

Depuis Maastricht, la construction européenne n'est plus synonyme de progrès social pour ses citoyens. Aujourd'hui, le soutien financier à des mesures sociales et à la création d'emplois de qualité doit prendre le pas sur l'austérité.

# Le long chemin de l'Europe sociale

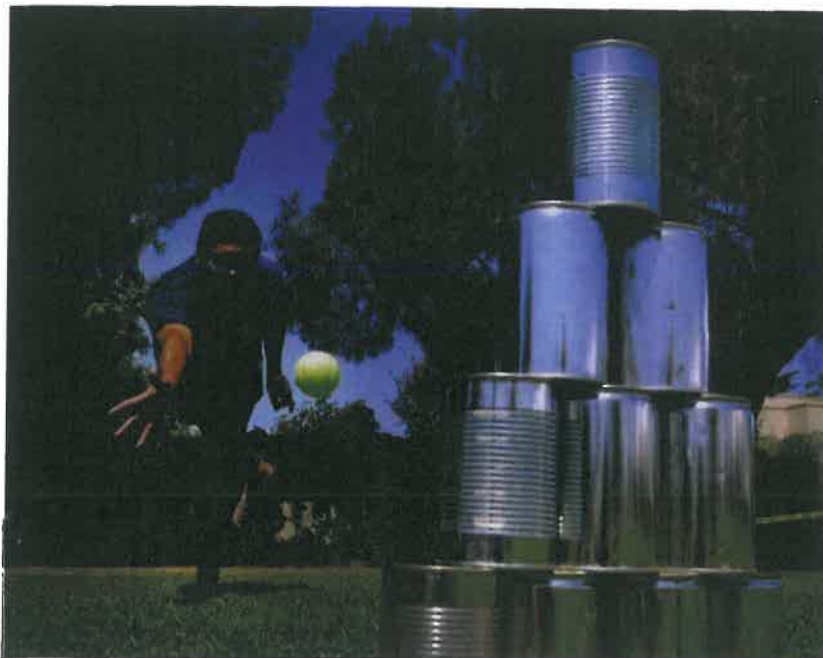
**D**epuis le traité de Rome, les relations entre construction européenne et développement des Etats-providence ont connu trois phases principales : après avoir initialement porté une volonté de défendre le modèle social européen dans un contexte de mise en place du grand marché, les politiques économiques communes suivies à partir des années 1980 sont de plus en plus entrées en contradiction avec les politiques sociales nationales. La construction européenne est alors devenue synonyme de contraintes croissantes pesant sur les systèmes nationaux de protection sociale. Enfin, depuis la fin des années 1990, les instances européennes ont cherché à accompagner les réformes réalisées par les

Etats membres, parvenant parfois à les leur imposer. Plutôt que l'austérité générale qui tire la croissance et les niveaux de vie vers le bas, les politiques européennes doivent aujourd'hui se réorienter vers un soutien à la création d'emplois de qualité.

### Eviter la course vers le bas

De 1957 à la fin des années 1980, une division des tâches s'est en quelque sorte instaurée entre l'échelon européen (préoccupé de la construction du marché commun) et les Etats membres (qui tenaient à garder la haute main sur leurs politiques sociales), et ce d'autant plus que la diversité des modèles sociaux constitutifs de l'Europe s'accroissait avec les élargissements successifs. Cela n'a pas empêché les instances européennes de prendre

des décisions comportant une dimension sociale, afin de garantir que la mise en place du Marché commun n'entraîne pas une course au moins-disant social. La mise en place de ce Marché a en effet fait naître la crainte que la libéralisation des échanges n'engendre une compétition sur les coûts du travail, les entreprises payant le moins de cotisations sociales bénéficiant d'un avantage par rapport à celles qui en payent le plus (les françaises notamment à l'époque). C'est pourquoi, lors des négociations du traité de Rome, des voix se sont élevées



Modesto Bae - Zuma/asa

Les systèmes sociaux européens sont chamboulés avec la crise : coupes budgétaires et réformes structurelles malmènent les prestations sociales et renforcent la flexibilisation des marchés du travail.

pour réclamer une harmonisation vers le haut des niveaux de protection sociale. C'était en particulier une revendication du patronat français.

Ainsi, le traité de Rome, adopté en 1957, mentionne explicitement l'objectif d'harmonisation vers le haut des systèmes sociaux. Il a délégué à la Communauté des compétences en matière de coordination des régimes de sécurité sociale, permettant la libre circulation des travailleurs. Ainsi, aujourd'hui, tout citoyen d'un Etat membre peut se faire soigner partout en Europe et compter sur une retraite complète s'il a travaillé le temps nécessaire dans plusieurs pays européens. La possibilité d'intervenir sur le niveau et le contenu de la protection sociale en Europe devait, quant à elle, se faire en collaboration étroite avec les Etats. D'autres dispositions visaient à éviter une concurrence par le bas, comme l'affirmation du principe de l'égalité salariale entre hommes et femmes ou la création de fonds sociaux européens, destinés à aider les régions les plus en difficulté à rattraper les autres. Augmenté à chaque élargissement, le budget de ces fonds structurels a représenté environ 45 milliards d'euros par an entre 2007 et 2013 et permis de financer de nombreux projets de reconversion de régions en difficulté, d'infrastructures ou bien des actions d'insertion ou de réinsertion professionnelle.

### L'intégration économique entame le divorce

Cependant que les initiatives européennes en matière sociale se sont multipliées (négociations sociales européennes, directives sur la santé et la sécurité au travail, développement de la jurisprudence en matière d'égalité de traitement), les effets indirects de la construction du marché et de la préparation de la monnaie unique se sont fait sentir. L'adoption de l'Acte unique européen en 1986 a donné à la Communauté les instruments juridiques pour mettre en œuvre un droit de la concurrence devant permettre, à terme, en Europe, la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et la libre prestation de services en 1992. La mise en place du « grand marché » a souligné les différences de coût de production entre pays, et les entreprises supportant les cotisations sociales les plus élevées ont alors protesté contre « le poids des charges sociales ». Ainsi, en France, le patronat français a-t-il lancé la « bataille des charges » dans les années 1980 au nom d'une compétition européenne accrue. Après la mise en place du Marché unique en 1992, on a ainsi vu se multiplier les mesures visant à contenir l'augmentation des cotisations sociales, voire à les baisser.

Par ailleurs, à partir de 1993, la préparation de la monnaie unique a reposé sur un certain nombre de critères de convergence économique inscrits dans le traité de Maastricht : taux de change fixes, réduction de l'inflation, maintien des déficits publics sous la barre des 3 % du produit intérieur brut (PIB) et de la dette publique en dessous des 60 % du PIB. Au regard des critères européens, les déficits sociaux font désormais partie des déficits publics au même titre que le déficit budgétaire de l'Etat. Tout a donc poussé à un ralentissement de la croissance des cotisations et des dépenses sociales. La baisse des cotisations sociales a de fait été au cœur des politiques de réforme menées en

Europe continentale dans le courant des années 1990 et visant à maîtriser les dépenses sociales : réforme des retraites décidée en 1989 (et devant s'appliquer

## Europe 2020, la nouvelle stratégie européenne adoptée en 2010, s'est limitée à vouloir réduire la pauvreté et augmenter les taux d'emploi

en 1992) et réforme Seehofer de la santé en 1992 en Allemagne ; réformes des retraites Amato (1992) et Dini (1995) en Italie ; réforme des retraites Balladur en 1993 et plan Juppé de 1995 en France. Certains pays européens (Pays-Bas, Irlande, Danemark,

Espagne, Italie) ont également conclu des « pactes sociaux » incluant d'importantes réformes de leur système de protection sociale.

### Adapter les modèles sociaux

Avec les débats nationaux autour du traité de Maastricht, de nombreux responsables européens ont découvert que les citoyens européens n'associaient plus nécessairement la construction européenne au progrès social. Dès lors, de plus en plus de voix se sont élevées pour assigner à l'Europe des objectifs en termes d'emploi. Avec le sommet d'Essen en 1994, le traité d'Amsterdam signé en octobre 1997 et entré en vigueur en 1999, le « processus de Luxembourg » de novembre 1997 ou le sommet de Lisbonne en 2000, l'Union a cherché à rectifier le tir. L'objectif n'a cependant pas été d'imposer des politiques particulières, mais plutôt de définir des orientations partagées et des lignes directrices pour leur application, chaque pays restant libre de les mettre en œuvre à sa ●●●

### L'action européenne dans le domaine social

	1960	1970	1980	1990	2000
Libre circulation des travailleurs et coordination des régimes de sécurité sociale					
Egalité de rémunération et de traitement entre les femmes et les hommes					
Santé et sécurité au travail					
Education et formation professionnelle					
Emploi					
Lutte contre les discriminations					
Convergence des systèmes de protection sociale					
Pensions					
Soins de santé					
Lutte contre l'exclusion sociale					

Source : Peiller, 2009

Pas d'action européenne
Action régulatrice
Action d'harmonisation
Coordination des politiques nationales



## Education, formation, intégration..., il faut commencer à considérer ces dépenses sociales comme des investissements d'avenir et non comme de simples coûts pénalisant la compétitivité

façon. Même s'il doit soumettre son action à l'examen de ses pairs, il n'encourt aucune sanction, ce qui a réduit considérablement l'effectivité de ces nouvelles politiques.

Par l'élaboration de normes d'action communes, l'Union européenne a contribué cependant à redéfinir un nouveau modèle pour les politiques sociales en Europe : d'une façon générale, il s'agit d'adapter les systèmes de protection sociale à une politique d'offre et non plus de demande. L'Etat-providence doit désormais être mis au service de la compétitivité (des entreprises, des Etats, des individus). Les réformes doivent rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi en réduisant leur coût et non plus en augmentant les dépenses sociales. Les programmes sociaux doivent, quant à eux, offrir des prestations plus « incitatives », c'est-à-dire encourageant à travailler, et moins « assistancielles ».

### Une Europe du libre-échange

Au cours des années 2000, le rapport au social des différents pays européens a une nouvelle fois été bouleversé. Avec l'élargissement à douze nouveaux membres, les majorités ont changé, et plus nombreux ont été ceux qui prônaient la voie libérale. L'optique européenne a alors évolué, cherchant moins à promouvoir le plus haut niveau possible de protection sociale qu'à finir de mettre en place un marché européen du travail et une concurrence entre les systèmes sociaux. Ainsi, en 2005, l'accompagnement des réformes nationales de la protection sociale est soumis aux grandes orientations de politiques économiques. Europe 2020, la nouvelle stratégie européenne adoptée en 2010, s'est limitée à vouloir réduire la pauvreté et augmenter les taux d'emploi.

La première mouture, finalement amendée, de la directive Bolkestein de 2006, qui visait à ouvrir le marché du travail européen dans le secteur des services, entendait quant à elle permettre aux entreprises de services d'appliquer le droit du travail de leur pays d'origine et non celui des pays où elles opéraient, au risque du dumping social. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) semble vouloir pousser dans ce sens : les arrêts Viking et Laval rendus en décembre 2007 contestent aux pays nordiques le droit d'imposer aux entreprises opérant sur leur sol des normes issues de la négociation sociale plutôt que de la loi. On assiste ainsi

à une remise en cause progressive de la capacité des systèmes de protection sociale les plus généreux de garder leur haut niveau de protection sociale sur un marché du travail de plus en plus ouvert.

### A la baisse, toutes !

Depuis 2010 et le début de la crise des dettes souveraines, les plans d'austérité se multiplient en Europe pour réduire les déficits des Etats et rassurer les marchés financiers. Les dépenses sociales figurent parmi les premières concernées, objets de coupes, mais aussi de réformes plus structurelles (souvent à la suite de pressions exercées par les instances européennes, auxquelles se sont joints le Fonds monétaire international et la Banque centrale européenne pour le cas de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande) : flexibilisation accrue du marché du travail, augmentation de l'âge de départ à la retraite, compétition renforcée dans le domaine des services, y compris sanitaires et sociaux.

Une baisse des prestations chômage et d'assistance auprès des chômeurs en fin de droits a été mise en place dans de nombreux pays (Allemagne, Portugal, Roumanie, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Espagne, Grèce). Il s'agit, là encore, de rendre le travail « plus attractif » que l'assistance. L'Espagne ou le Royaume-Uni ont aussi restreint pour les chômeurs la possibilité de refuser une offre d'emploi. Des mesures ont été adoptées pour accroître la flexibilité du marché du travail, notamment pour les travailleurs en CDI (Espagne, Portugal, Italie, Danemark). De nombreux pays ont aussi décidé une baisse de la prise en charge publique des dépenses de santé. Celle-ci a été imposée à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal comme condition de l'aide qui leur a été apportée.

Les plans d'austérité ont également impliqué une réforme plus fondamentale des retraites, au nom de la nécessité de « rassurer » les marchés financiers et les agences de notation. Il a été prévu de repousser l'âge de départ en retraite au-delà de 65 ans en Irlande, en Espagne, en République

### Chômeurs en Espagne.

Depuis une dizaine d'années, les programmes sociaux nationaux cherchent à rendre le travail plus attractif que l'assistance.



Cristina Quader - AFP



Gordon Wellers - Laif/Noa

tchèque et en Allemagne, ou d'accélérer le calendrier d'une augmentation déjà programmée comme au Royaume-Uni. L'aide du FMI et de l'Europe à la Grèce, à la Bulgarie ou à la Roumanie a été conditionnée notamment à la mise en place d'une réforme des retraites. En octobre 2011, pression a été faite sur l'Italie pour qu'elle reprenne, elle aussi, une telle réforme.

### Un pacte d'investissement social nécessaire

Les stratégies économiques mises en œuvre en France et dans bien d'autres pays européens depuis le milieu des années 1990 ne permettent pas de créer des emplois nombreux et de qualité, ni de retrouver une croissance suffisante pour combler les déficits publics et sociaux. La stratégie de compétitivité par la baisse des coûts qui domine aujourd'hui les préconisations européennes se construit en réalité contre l'emploi de qualité. Au cours des années 2000, les niveaux d'emploi ont effectivement augmenté, mais sans que la pauvreté ne baisse. On a ainsi créé 851 000 emplois en France entre 2005 et 2007, mais le taux de pauvreté est resté à 13 % de la population (1). En Allemagne, le taux de pauvreté laborieuse a quasiment doublé entre 2000 et 2006 suite aux réformes Schröder.

Pour construire une prospérité durable, il convient d'investir dans de nouvelles infrastructures (transports collectifs notamment), dans de nouvelles énergies (les renouvelables) et dans de nouvelles activités de services, qui vont être au cœur de l'économie à venir. L'ensemble devrait être tiré par une vision qualitative des productions (qualité des produits, des services rendus, qualité de vie, environnementale), plutôt que purement quantitative. Pour accompagner cette reconversion vers la qualité et l'innovation, investir dans le social doit permettre de promouvoir des emplois et une main-d'œuvre de qualité.

**Employée à temps partiel en Allemagne.** Le taux de travailleurs pauvres a quasiment doublé dans le pays entre 2000 et 2006, après les réformes Schröder.

C'est pourquoi de nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui pour que soit adopté au niveau européen un « pacte d'investissement social ». Ce pacte doit permettre de soutenir financièrement des mesures sociales visant à préparer l'avenir : investissement dans les structures d'accueil de qualité

pour tous les jeunes enfants, dispositifs de formation continue de qualité pour tous, politiques d'amélioration des conditions de travail et de la qualité des emplois pour notamment permettre des carrières professionnelles moins chaotiques et plus longues. Elle devrait aussi soutenir des efforts redoublés d'éducation, de formation et d'intégration sur le marché du travail des migrants, ainsi que la mise en place d'un filet de sécurité pour tous. Mais tout cela implique un changement fondamental de doctrine : cesser de considérer ces dépenses sociales comme de simples coûts venant pénaliser la compétitivité, et en considérer certaines comme des investissements de long terme sans lesquels, in fine, nos économies connaîtraient un déficit croissant d'efficacité. ●

1. « Mesure et évolution de la pauvreté entre 1996 et 2007 », fiche 1, Observatoire national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ([www.onlpep.gouv.fr](http://www.onlpep.gouv.fr))

### EN SAVOIR PLUS

*La longue marche vers l'Europe sociale*, Jean-Claude Barbier, PUF, 2008

« L'État social à l'épreuve de l'austérité », numéro spécial de *Chronique internationale de L'Esprit* n° 127, novembre 2010, et notamment l'article d'Antoine Math « La généralisation à tous les pays des plans d'austérité : une rigueur budgétaire très inégale », pp 3-39 [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm) : le site de l'Union européenne (Europe 2020), où l'on peut y lire la présentation des plans d'assainissement financier prévus par les 27 États membres et les recommandations adoptées par le Conseil

*La dynamique de la protection sociale en Europe*, par Chantal Euzéby et Julien Reysz, Presses universitaires de Grenoble, 2011

*L'Europe sociale*, par Brigitte Favarel Dapas et Odile Quintin, La Documentation française, 2007 (2<sup>e</sup> éd.)

« L'Europe et le social », par Bruno Palier, dans *Politiques européennes*, Renaud Dehoussé (dir.), Presses de Sciences-Po, pp 281-302

« The EU Needs a Social Investment Pact », par Franck Vandembrouke, Anton Hemerijck et Bruno Palier, *OSE Opinion Paper* n° 5, mai 2011