

L'Europe sociale face à son élargissement : les déterminants institutionnels du débat communautaire sur la dimension sociale de l'élargissement à l'Est

Cécile Robert

▶ **To cite this version:**

Cécile Robert. L'Europe sociale face à son élargissement : les déterminants institutionnels du débat communautaire sur la dimension sociale de l'élargissement à l'Est. Annuaire français de relations internationales , 2003, 4, pp.426-437. halshs-00421458

HAL Id: halshs-00421458
https://shs.hal.science/halshs-00421458

Submitted on 25 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cécile Robert. L'Europe sociale face à son élargissement : les déterminants institutionnels du débat communautaire sur la dimension sociale de l'élargissement à l'Est. *Annuaire français de relations internationales* , Paris : La Documentation française, 2003, 4, pp.426-437. ⟨halshs-00421458⟩

L'Europe sociale face à son élargissement

Les déterminants institutionnels du débat communautaire sur la dimension sociale de l'élargissement à l'Est

Cécile ROBERT

Abstract :

This paper examines how the EU deals with social issues connected to enlargement. It emphasises its exclusively juridical perception and the absence of public and political debate, and how this very much restrained the possibility of re-negotiating a new social arrangement within the EU on the occasion of the adhesion of eastern European countries. Such a silence on the social dimension of European enlargement finds an explanation principally in the manner which European social institutions gave a setting and an orientation to the treatment of the issue. This research hereby takes up a neo-institutionalist approach: it discusses how legal dispositions which embody EU's social policy weighted on the way the issue of adhesion was interpreted, how power relations between the various actors were created, and available instruments and places of debates were curtailed, and finally how these institutions thus "protected" themselves from reform.

Index thématique :

Union européenne, élargissement, Europe sociale, néo-institutionnalisme, sociologie du droit

Résumé :

Cet article analyse le traitement communautaire des questions sociales liées à l'élargissement : il en éclaire notamment la dimension exclusivement juridique et la non-mise en débat politique et publique, et souligne comment elles ont limité très fortement les possibilités de renégocier, à l'occasion de l'adhésion des pays d'Europe de l'Est, un nouveau compromis social au sein de l'Union. L'explication d'un tel silence sur la dimension sociale de l'élargissement est ici principalement recherchée dans la manière dont les institutions de l'Europe sociale ont encadré et orienté le traitement de cet enjeu. Dans cette perspective, cette recherche met en œuvre une approche néo-institutionnaliste : elle montre comment les dispositifs et le droit dans lesquels la politique sociale communautaire s'incarne ont pesé sur l'interprétation des enjeux de l'adhésion, construit les rapports de force entre les différents acteurs, limité les instruments et lieux de débats disponibles, et finalement comment ces institutions se sont ainsi "protégées" d'une réforme.

Amorcées dès 1998, les négociations pour l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne font du futur élargissement une réalité aujourd'hui incontournable. De nature essentiellement juridique, puisque centrées sur la reprise de l'acquis communautaire, elles se déroulent toutefois dans un relatif silence politique concernant les modalités et les conséquences de l'intégration de ces pays au sein de l'Union. C'est tout particulièrement le cas des sujets sociaux, uniquement abordés sous l'angle des – rares – directives et règlements existants dans le droit européen, lesquels se limitent à quatre principaux domaines : l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, en matière d'emploi, de sécurité sociale et de salaires ; la non-discrimination en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants ; la santé et la sécurité au travail ; le dialogue social.

En revenant sur les positions adoptées par les acteurs communautaires au cours de la dernière décennie[1], cet article se propose de rendre compte des raisons pour lesquelles la dimension sociale de l'élargissement n'a jamais pu faire, dans cette période, l'objet d'une mise en débat au sein des instances bruxelloises. Plus précisément, l'analyse des conditions d'impossibilité de ce débat vise à montrer que le silence sur la dimension sociale de l'adhésion reflète les difficultés propres à ce secteur dans la construction communautaire et qu'il permet ainsi, en empruntant aux approches néo-institutionnalistes[2], de questionner la capacité des institutions existantes à orienter les choix politiques à venir, et à résister au changement.

Dans cette perspective, nous observerons d'abord comment les controverses autour de la politique sociale européenne ont été réactivées par la perspective de l'élargissement, fournissant ainsi les modèles cognitifs à partir desquels les enjeux sociaux de l'adhésion ont été interprétés. Nous nous intéresserons ensuite à la manière dont les normes et les institutions dans lesquelles la politique sociale communautaire se concrétise ont encadré les débats internes autour de la dimension sociale de l'élargissement : en distribuant de manière inégale les ressources entre les différents protagonistes, en restreignant les instruments disponibles, elles ont découragé l'élaboration et la défense de solutions alternatives et ont limité très

---

1 Les données notamment empiriques sur lesquelles s'appuie cet article sont tirées de notre thèse de doctorat : Cécile Robert, *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme Phare (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble II), 2001, sous la direction de Jacques Commaille et de Gilles Pollet.

2 Nous privilégions ici une version dite "historique" de cette approche, telle qu'elle est définie notamment par Peter Hall et Rosemary Taylor : Peter Hall / Rosemary Taylor, "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue Française de Science Politique*, vol.47, n°3-4, 1997, pp.469-496. Pour reprendre les distinctions établies par ces deux auteurs, il s'agit en particulier de s'écarter d'une conceptualisation du comportement des acteurs fondée sur l'hypothèse du choix rationnel ("*institutionnalisme du choix rationnel*") et d'une définition trop extensive et totalisante des institutions ("*institutionnalisme sociologique*").

fortement les possibilités de renégocier, à l'occasion de l'adhésion des pays d'Europe de l'Est, un nouveau compromis social au sein de l'Union.

I. De la dimension sociale de l'élargissement à celle de la construction communautaire : le réveil des controverses

Une première caractéristique des échanges qui ont présidé à la non-reconnaissance du problème de la dimension sociale de l'élargissement est de s'inscrire directement dans le prolongement des débats sur la politique sociale européenne. Pour interpréter les questions soulevées dans ce domaine par la perspective de l'adhésion, les acteurs ont en effet puisé dans les argumentaires déployés depuis les origines de la construction européenne autour de la nécessité et de la pertinence d'une politique sociale proprement communautaire. Pour identifier les enjeux de l'élargissement, ils les ont rapportés, et reliés, aux objectifs qu'ils poursuivent dans le cadre de l'Union. A ce titre, le débat sur la dimension sociale de l'adhésion offre une éloquente illustration des hypothèses formulées par les sciences sociales sur les "effets des institutions", et plus particulièrement sur leur impact cognitif. Les controverses qui jalonnent la construction de l'édifice social européen, et les dispositifs dans lesquels elles se sont institutionnalisées agissent sur les représentations des questions sociales liées à l'adhésion. Ils constituent une grille de lecture à travers laquelle les acteurs ont perçus les problèmes à traiter et conçus leurs stratégies.

Bien que la dimension sociale de l'élargissement n'ait jamais été inscrite officiellement à l'agenda des instances communautaires ou des rencontres UE-PECO, elle a toutefois fait l'objet entre 1995 et 1998 de débats au sein et entre les services de la Commission européenne. C'est un rapport sur les aspects sociaux de la préparation à l'adhésion (préparé par deux cabinets de conseil anglais et français sur la commande de la direction générale en charge des programmes d'aide aux PECO – DG1A), qui va initier et cristalliser ces controverses[3]. Le document inaugure en effet une hypothèse essentielle : les interrogations soulevées par la "dimension sociale" de l'élargissement seraient indissociables d'un questionnement plus général sur l'existence, le contenu et l'avenir d'un modèle social

[3] Commission des CE, DGIA, *Rapport "Stratégie du secteur social"*, Bruxelles, 1998, rapport d'experts financé par la Commission, diffusion limitée. Ce rapport et les controverses qu'il a suscitées sont plus spécifiquement analysés dans : Cécile Robert, "Ressources juridiques et stratégies politiques. Analyse d'une controverse à la

européen. Dans la perspective de l'adhésion, la situation difficile des systèmes de protection sociale est-européens ferait peser sur les Etats membres la menace d'un *dumping social* généralisé que la seule exigence d'intégration du droit social communautaire dans les législations des pays candidats ne suffirait pas à écarter. Il faudrait par conséquent faire reconnaître, au-delà du droit, l'existence d'un modèle social européen – caractérisé par le respect d'un ensemble de principes politiques, dont un niveau élevé de protection sociale – et faire de sa reprise une condition de l'adhésion.

La lecture des enjeux de l'adhésion par les auteurs et partisans du rapport est ainsi très largement déterminée par les problématiques sociales existantes au sein de l'Union. Ces problématiques sont ici d'autant plus prégnantes que les positions occupées par les acteurs concernés – il s'agit pour l'essentiel de fonctionnaires de la Commission et des ministères des affaires sociales – les amènent à concevoir l'avenir du social dans l'Union comme un enjeu professionnel et institutionnel. Comme le souligne une fonctionnaire européenne l'élargissement est saisi, par certains promoteurs de l'Europe sociale au sein de la Commission, comme une opportunité et un moyen privilégiés pour relancer le processus d'intégration communautaire dans le domaine des politiques sociales :

> "*Je pense que dans le domaine social, l'intégration des pays de l'Est pourrait être une chance extraordinaire pour l'Union Européenne, pour aller plus loin. Alors voilà, ou bien ça va nous permettre de réfléchir plus en profondeur et d'aller plus loin dans une Europe sociale, pour le volet social de Maastricht, quand on va le renégocier, ou bien au contraire, si on n'accepte pas, on va fragiliser l'acquis existant.*[4]"

La promotion d'une telle interprétation du problème de la dimension sociale de l'élargissement n'est pas sans conséquence sur les réponses politiques qui lui sont apportées : elle contribue précisément à en déterminer les modalités de règlement. En posant directement la question de l'existence et du contenu d'un modèle social européen, les efforts déployés pour faire reconnaître la nécessité de conditionnalités sociales à l'adhésion des PECO vont en effet se heurter aux mêmes réticences, et aux mêmes oppositions que celles qui ont été soulevées, depuis la naissance des Communautés européennes, par le projet d'une communautarisation

---

Commission européenne sur la dimension sociale de l'élargissement de l'Union", *Sociologie du Travail*, Vol. 42, n°2, 2000, pp. 203-224.

4 Entretien avec un agent de la Commission, novembre 1996, Bruxelles.

des politiques sociales conduites dans le cadre national[5]. Ainsi, les oppositions formulées par les correspondants des gouvernements nationaux au rapport sur la dimension sociale de l'élargissement s'organisent autour de deux thématiques principales, dont Stephen Leibfried et Paul Pierson[6] ont montré qu'elles constituaient traditionnellement les principaux obstacles à l'acceptation par les Etats membres d'une communautarisation des politiques sociales.

Une première thématique renvoie à la notion d' "*espace politique préempté*", par laquelle ces auteurs rappellent que "*les Etats membres de l'UE occupaient de vastes étendues de l'espace disponible pour l'action sociale avant même que la Communauté ne soit établie*[7]". Le fait que chaque pays dispose déjà d'un système gouverné et inspiré par des principes spécifiques, éventuellement concurrents et contradictoires, soulève en effet d'importantes difficultés : un accord au niveau européen dépend de la possibilité de coordonner des agendas politiques de plusieurs gouvernements, placés dans des conjonctures électorales, économiques et sociales potentiellement différentes ; il doit aussi contourner l'obstacle constitué par l'harmonisation de systèmes sociaux qui font partie intégrante des identités nationales et sont appréhendés comme des conquêtes historiques. Telles sont précisément les raisons avancées par ceux qui, à Bruxelles et dans les capitales européennes, se prononcent contre la définition d'un modèle social européen dans le cadre de l'élargissement : ils refusent de négocier des aménagements de leur propre système dans l'objectif de le rapprocher d'autres modèles nationaux, qu'ils jugent inadaptés à leur contexte ou simplement non pertinents politiquement.

> "*Les Anglais, ils disent : 'De toute façon, c'est notre système qui est le meilleur, nous nous n'avons pas 6% de chômage', et de toute façon les Anglais ils ont un 'opting out' sur le social. Et les Allemands sont très réticents, parce qu'il y a un héritage d'économie sociale de marché, et qu'ils ne*

---

5 Les développements qu'a connus l'Union dans ce domaine donnent à voir une histoire tortueuse, faites de – rares – avancées, souvent sur l'impulsion de la Commission, suivies presque systématiquement par des levées de boucliers de la part des Etats membres qui se sont opposés aux projets visant à donner une dimension plus sociale au projet européen. La plupart des auteurs distinguent plusieurs étapes dans ce développement, marquées par des contextes économiques et politiques différents, mais au cours desquelles réapparaissent continuellement les mêmes clivages et oppositions autour des enjeux sociaux. Voir notamment : Doreen Collins, *The European Communities : the Social Policy of the First Phase*, Martin Robertson, Londres, 1975, (2 volumes : The European Steel and Coal Community (1951-1970) ; The European Economic Community (1958-1972)) ; Johannes Pakaslahti, *La dimension sociale de l'Union européenne. L'impact de l'élargissement et de l'approfondissement*, Presses Interuniversitaires européennes, coll. "La cité européenne", n°15, Bruxelles, 1999 ; George Ross, "L'Europe sociale de Jacques Delors ou la stratégie des poupées russes", *in* Stephan Leibfried / Paul Pierson (dir.), *Politiques sociales européennes : entre fragmentation et intégration*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 1998, pp. 309-338.

6 Leibfried Stephan et Pierson Paul (dir.) (1998), *Politiques sociales européennes : entre fragmentation et intégration*, *ouvrage cité*.

7. *Idem*., (p.25).

veulent pas y toucher. Et puis les pays du sud, ils ont peur de perdre leurs avantages comparatifs.[8]"

"*Et puis ça touche à des dimensions culturelles importantes, les Etats membres sont terriblement attachés à garder leur souveraineté sur l'organisation et le financement des systèmes de protection sociale, parce que c'est quelque chose qui culturellement est très fort et que ce qui est acceptable en Finlande ne le sera peut-être pas en Italie.*[9]"

Un second type d'oppositions réactivées par le projet d'un traitement spécifique de la dimension sociale dans le cadre de l'élargissement renvoie aux conflits de territoire entre niveaux nationaux et communautaire[10]. La définition d'un modèle social européen qui puisse être opposé aux pays candidats implique de manière plus ou moins directe un transfert de compétences aux institutions communautaires, transfert auquel s'oppose la quasi-totalité des Etats membres. Ces résistances nationales à l'abandon de prérogatives au profit de l'Union peuvent d'ailleurs prendre appui sur des positionnements à l'égard du social très différents, voire contradictoires. Ainsi, l'ancien premier ministre conservateur britannique, John Major, a mené au cours de la dernière décennie une véritable offensive, à l'occasion de ses déplacements en Europe de l'Est, contre l'acquis social communautaire, rappelant à qui voulait l'entendre que rien n'interdisait aux gouvernements des pays candidats d'exiger, comme les Britanniques, un *opting out* en matière sociale, dans le cadre de leur intégration dans l'Union[11]. Mais comme l'illustrent les positions défendues par le ministère des affaires sociales français à la même époque, une conception résiduelle du rôle de l'Union dans le domaine social peut être aussi motivée par la nécessité de protéger les acquis sociaux contre d'éventuelles révisions à la baisse, orchestrées depuis Bruxelles.

---

8 Entretien avec un membre du SGCI (Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les Questions de Coopération Economique Européenne), puis du cabinet de Martine Aubry, avril 1997, Paris.

9 Entretien avec un agent de la Commission, juin 1997, Bruxelles.

10 Correspondant à ce que Leibfreid et Pierson appellent les dilemmes de l'action publique conjointe. S'inspirant des travaux d'Alberta Sbragia sur le fédéralisme, ils soulignent ainsi que, dans les systèmes fédéraux, les enjeux liés au transfert ou à la répartition des compétences entre le niveau national et le niveau supranational se superposent continuellement aux débats concernant le contenu des politiques à mettre en œuvre. Stephan Leibfried / Paul Pierson, "Institutions multi-niveaux et production des politiques sociales", in *Politiques sociales européennes : entre fragmentation et intégration*, ouvrage cité, pp.1-46, (p.29). Voir aussi : Alberta-M. Sbragia, "Thinking About the European Future : the Uses of Comparison", *in* Alberta-M. Sbragia (dir.), *Euro-Politics : Institutions and Policy-making In the "New" European Community*, The Brookings Institution, Washington, 1992, (p.289).

11 John Major aurait notamment déclaré au gouvernement tchèque en octobre 1996 que : "*On vous a dit à vous, les Tchèques, que le chapitre social de Maastricht était inclus dans l'acquis communautaire et que vous n'aviez pas le choix de le reprendre ou pas. De notre point de vue, cette obligation n'existe pas*." (Reuter Newswire, 14 octobre 1996). Voir sur les discours du gouvernement britannique concernant l'acquis social communautaire :

"*Vous avez les Anglais, qui attrapent de l'urticaire dès qu'on leur parle de l'Europe sociale. Mais vous avez aussi les Hollandais et nous [les Français], qui sommes plutôt favorables à l'Europe sociale, mais en ce qui nous concerne, pas au point d'être favorable à un acquis social communautaire développé, et notamment pas au point d'accepter qu'à l'avenir les sujets sociaux se règlent à la majorité qualifiée. C'est comme quand on disait, au moment de Maastricht : 'La 'sécu' c'est l'unanimité, allez vous faire voir'. Ce n'était pas une vision négative de la construction européenne, c'était l'idée qu'on ne voulait pas que, dans un sujet aussi central – comme en plus on était à l'époque en plein dans la crise des comptes de santé, les réformes, etc. –, on commence à voir la technocratie bruxelloise s'occuper de nos problèmes.*[12]"

Ces oppositions à la définition d'un modèle social européen sont par ailleurs si présentes aux esprits, qu'elles n'ont pas toujours besoin d'être exprimées pour peser sur les débats internes concernant la dimension sociale de l'élargissement. Que les acteurs en aient fait ou non l'expérience concrète, les divergences de point de vue concernant le rôle, la place et le fonctionnement des systèmes de protection sociale entre les Etats membres semblent avoir acquis une réalité incontestable et la force de l'évidence. Intégrée par les négociateurs à Bruxelles, l'idée que le conflit est inévitable exerce alors un effet dissuasif. L'illégitimité intériorisée des agents de la direction générale en charge de la politique sociale (DG5) en offre une éloquente illustration. Les remises en cause récurrentes de la pertinence de leurs instruments et de leurs ambitions en matière de communautarisation des politiques sociales les ont en effet conduit à développer une conscience aiguë de la fragilité de l'édifice social européen. Bien que traditionnellement favorables à une communautarisation accrue, une partie des agents de cette direction ont ainsi refusé de s'engager dans cette controverse, assurés de son échec et craignant même qu'elle ne se solde par une remise en cause de l'acquis existant.

"*Ça a correspondu à une phase où le débat sur la protection sociale s'est recrispé. Il y a vraiment eu un retour sur l'idée que : 'Il est bien entendu que la protection sociale, c'est un domaine où la Communauté n'a pas vocation du tout à intervenir, en quelque façon que ce soit.' Donc, l'idée selon laquelle on allait essayer de parler d'une seule voix aux PECO, eh bien, elle n'était pas acceptable, ça n'allait pas.*[13]"

Knud Erik Jorgensen, "The social construction of the acquis communautaire : a cornerstone of the European edifice", *European Integration online Papers* (http://eiop.or.at/eiop/texte), vol.3, n°5, 1999, 21p.

12 Entretien avec un des consultants auteurs du rapport, février 1997, Paris.

13 Entretien avec un agent de la Commission, direction générale en charge des affaires sociales, novembre 1996, Bruxelles.

"*En plus, il me semble qu'effectivement, tout le monde a évolué, mais qu'il y a une idée toujours présente : 'le social c'est miné'. Dans un monde qui reste un monde de diplomates – Bruxelles, c'est ça – le social c'est miné. Il y a les Anglais, leur opting out, c'est compliqué, on n'y comprend rien, donc on se dit qu'on n'en parle pas pour l'instant, et puis qu'on verra.*[14]"

Telle qu'elle est interprétée au sein des instances bruxelloises, la question de la dimension sociale de l'élargissement a suscité une sorte de réveil des controverses. Les conflits soulevés tout au long de la construction européenne par le projet d'une communautarisation accrue des politiques sociales, réactivés par le projet de définition d'un modèle social européen, sont venus donner forme aux débats autour des enjeux sociaux de l'adhésion et en déterminer l'issue. Toutefois la force de ces oppositions n'est pas seulement liée à celle des acteurs qui les nourrissent aujourd'hui. Elle tient aussi à ce que ces oppositions ont été, depuis l'origine des Communautés, institutionnalisées dans un ensemble de dispositifs, qui, à leur tour, ont limité les marges de manœuvre des acteurs impliqués dans les controverses autour de l'élargissement.

II. Verrous décisionnels, asymétrie des pouvoirs, filtres juridiques : les dynamiques institutionnelles de clôture du débat

Loin de constituer un cadre neutre pour les échanges autour de l'élargissement, les institutions et le droit dans lesquels s'incarne la politique sociale communautaire vont en effet en déterminer la nature et le contenu, en organisant la distribution des ressources entre les différents partenaires, en incitant ou en décourageant certaines mobilisations, en constituant des filtres à travers lesquels s'organise le traitement des enjeux. En contribuant ainsi à reproduire et renforcer la faiblesse constitutive des partisans de la régulation sociale au niveau européen, ce contexte institutionnel est à l'origine d'une série d'obstacles à l'inscription sur l'agenda de l'Union des questions sociales relatives aux pays d'Europe centrale et orientale.

Les oppositions originelles des Etats membres à la communautarisation des politiques sociales les ont conduits à constituer ce que Leibfried et Pierson appellent des "*protections institutionnelles*" qui rendent toute réforme d'envergure quasiment impossible. Parmi celles-ci, une des plus efficaces est sans doute celle de la règle du vote à l'unanimité dans les

[14] Entretien avec un membre du SGCI, puis du cabinet de Martine Aubry, avril 1997, Paris.

matières sociales. Si une telle règle ne garantit pas aux Etats membres l'entière maîtrise des évolutions du droit social européen, elle offre toutefois aux opposants de la communautarisation du social des pouvoirs décisifs et constitue à ce titre une véritable prime au *statu quo* [15]. Tel est le rôle que la règle de l'unanimité semble avoir joué dans le débat sur l'élargissement. Bien que, faute d'un débat public sur cette question, elle n'ait pas été appliquée directement à une délibération sur les conditionnalités sociales de l'adhésion, elle a eu ici un rôle désincitatif essentiel. Comme l'illustre l'extrait d'entretien suivant, nombreux sont les fonctionnaires nationaux et communautaires impliqués dans ce débat qui se sont appuyés sur cette règle pour soutenir que l'objectif de définir et faire valider un modèle social européen pêchait par trop d'ambition. Ainsi, si les procédures qui régissent les politiques sociales européennes – et en particulier leur mode d'élaboration et de décision – incorporent et traduisent les résistances des Etats membres à la communautarisation de ce secteur d'action publique, ces dispositifs ont à leur tour des effets sur les comportements des acteurs et les rapports de force qui s'établissent entre eux.

> "*Le problème c'est qu'au niveau communautaire, c'est le règne de la règle de droit : pas de base juridique, pas de compétence communautaire, pas d'action. C'est pour cela que définir un modèle social européen, c'est très sympathique, mais, après, faire travailler concrètement quinze Etats membres sans compter les douze PECO, ça paraît assez illusoire. Politiquement il faut le faire, mais techniquement ça paraît assez dur. (...) Il faut déjà qu'effectivement il y ait une perception commune et convergente des problèmes et des enjeux pour arriver à l'unanimité et puis qu'il y ait une base juridique, qu'on se donne les instruments juridiques pour avancer. Et ça, pour l'instant, ça manque.*[16]"

Un second "effet" du contexte institutionnel dans lequel s'inscrit le débat sur l'élargissement est lié au fait que ces dispositifs jouent le rôle de structures d'incitations et de ressources pour les acteurs concernés et déterminent, à plus long terme, leurs stratégies et modes de mobilisation. Une telle hypothèse permet notamment de comprendre l'activisme limité et le relatif manque d'intérêt des acteurs politiques et administratifs en charge des politiques sociales au niveau national, et des partenaires sociaux dans ces controverses internes. La faiblesse de ces investissements renvoie en effet aux deux caractéristiques que présente traditionnellement la "*communauté des partisans de la régulation sociale au niveau*

---

15 Streeck et Schmitter parlent ainsi à propos de l'Union européenne d'un "*centre à force centripète*" : Wolfgang Streeck / Philippe Schmitter, "From national corporatism to transnational pluralism : organized interests in the single European market", *Politics and Society*, vol.19, n°2, 1991, pp.133-164.

16 Entretien avec un membre du SGCI, puis du cabinet de Martine Aubry, septembre 1998, Paris.

européen"[17] : une expertise "européenne" limitée – ou moins développée que celle d'autres acteurs sectoriels plus systématiquement sollicités sur les dossiers communautaires –, et une moindre capacité à penser et agir collectivement auprès des instances bruxelloises. Comme plusieurs recherches l'ont montré[18], la fragmentation interne et la faiblesse des ressources de cette communauté d'acteurs sont directement liées au rôle qui leur a été dévolu historiquement au sein de l'Union et doivent être appréhendés comme un héritage du développement social communautaire. D'une part, le transfert limité de compétences dans ce domaine au niveau européen aurait conduit ces acteurs à concentrer leur attention et leurs efforts sur les scènes politiques nationales. D'autre part, en étant moins systématiquement associés au travail quotidien des instances communautaires, ils ont eu moins d'opportunités que d'autres de construire une culture professionnelle commune, et d'identifier des valeurs et des références susceptibles d'être partagées par tous.

Un constat identique peut être établi pour les partenaires sociaux. La tardive institutionnalisation de la participation de ces derniers à l'élaboration des normes européennes, ainsi que la persistance (au sein des organisations membres) de stratégies et de représentations centrées sur les enjeux nationaux expliquent les moyens restreints – en termes d'expertise, mais aussi financiers et juridiques – dont la CES dispose pour faire valoir ses positions au sein de l'Union[19], y compris au sujet de l'élargissement. Ainsi, certaines organisations syndicales, traditionnellement réticentes à un transfert de compétences au niveau européen – notamment parce que le rapport de force y serait moins favorable qu'au niveau national – ont, pour les mêmes raisons, émis des réserves à la coopération avec des syndicats est-européens affaiblis et en crise de légitimité[20].

Une troisième et dernière dynamique institutionnelle de clôture des débats sur l'élargissement s'observe sur le terrain juridique. Plus précisément, la mise en forme juridique

---

17 L'expression est empruntée à : Martin Rhodes, "Une énigme pour les théories de la régulation : dimension sociale et relations professionnelles", *in* Stephan Leibfried / Paul Pierson (dir.), *Politiques sociales européennes : entre fragmentation et intégration, ouvrage cité*, pp.89-138.

18 Voir l'article de Martin Rhodes cité précédemment, ainsi que : George Ross, "L'Europe sociale de Jacques Delors ou la stratégie des poupées russes", *in* Stephan Leibfried / Paul Pierson (dir.), *Politiques sociales européennes : entre fragmentation et intégration, ouvrage cité*, pp.309-338.

19 Beate Kohler-Koch, "Changing patterns of interest intermediation in the European Union", *Government and Opposition*, vol.29, n°2, 1993, pp.166-180 ; Jeannine Goetschy, "Les acteurs collectifs européens à la veille de 1993 : poids et mesures", *Politiques et Management Public*, n°3, 1991, pp.181-195.

20 Entretien avec le conseiller pour les PECO auprès du secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats, février 2000, Bruxelles. Voir également son article : Peter Seideneck, "L'élargissement de l'Union européenne : accident de l'histoire ou démarche volontaire pour une Europe réunifiée et renouvelée", *in* Marcin Frybes (dir.), *Une nouvelle Europe centrale*, CFDT, La Découverte, Paris, 1998, pp.293-313.

des questions liées à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, combinée avec les logiques propres au droit communautaire en matière sociale, a contribué à mettre en place une série de filtres, qui ont été autant d'obstacles à l'inscription des sujets sociaux sur l'agenda des instances politiques de l'Union. Dès le Conseil européen de Copenhague (juin 1993) qui a fait de la reprise de l'acquis communautaire – l'ensemble des normes et directives européennes existantes – la condition de l'adhésion[21], le droit a été placé au centre de la démarche de préparation de l'élargissement[22]. Seuls les objets par "nature" juridiques, c'est-à-dire qui puissent être liés à des directives européennes existantes, sont susceptibles d'être saisis et construits comme des enjeux ; tandis que les sujets relatifs à la protection sociale, au niveau et à l'étendue de la couverture qu'elle offre, ainsi qu'à ses principes d'organisation et de fonctionnement, peuvent difficilement trouver à s'inscrire sur les agendas d'instances communautaires ou bilatérales dont l'ordre du jour est lié à l'acquis. Les observateurs ont ainsi le sentiment d'assister à une forme de rétrécissement inexorable des débats, une mécanique – vécue comme impersonnelle, bureaucratique et inéluctable –, que seule une intervention unanime des acteurs politiques au plus haut niveau (*via* par exemple le Conseil européen) serait en mesure d'interrompre.

"*Quand on aborde le champ communautaire, il faut réfléchir en termes de base juridique et de tuyauterie. C'est-à-dire quels sont les tuyaux qui existent, et comment mettre quelque chose dans un tuyau ? La mobilisation des acteurs, même dans des lieux de réunion bilatéraux, s'organise en fonction des filtres et des tuyaux. La plupart des sujets sociaux ayant une densité institutionnelle et juridique moindres que des grands blocs comme la Politique Agricole Commune, c'était évident que la logique même des processus de négociation d'élargissement aboutirait effectivement, naturellement, à les négliger. Et parallèlement c'est le type de sujet sur lesquels la logique bureaucratique, administrative aboutit à faire passer ça au second plan, parce que c'est du mou effectivement. (...) Dans une négociation vous n'allez pas commencer à dire : 'Oui, l'égalité des hommes devant la loi', parce que, voilà, ça, c'est du mou. Et, donc, au bout d'un moment, 'out', on n'en parle plus. Ça aboutit à un rétrécissement administratif et institutionnel considérable, pour le problème de la dimension sociale.*[23]"

---

21 *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, Relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, et annexe II "Coopération avec les pays associés orientée vers l'objectif de l'adhésion"* [*in Les Conseils européens. Recueil des conclusions de la Présidence 1992-1994*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, pp.86-94].

22 Tandis que le programme Phare d'aide à la transition et à l'adhésion se voit confier pour mission de préparer la reprise de l'acquis dans les pays candidats, les agendas des structures bilatérales et multilatérales UE-PECO sont aussi établis en fonction de l'acquis communautaire.

23 Entretien avec un membre du SGCI, puis du cabinet de Martine Aubry, septembre 1998, Paris.

Cette exigence d'un "formatage juridique" contribue également à imposer une appréhension spécifique de l'enjeu social. Comme tout discours juridique, le droit européen décompose et recompose la réalité sociale, établit des liens entre différents sujets, désigne les acteurs qui seront légitimes à s'en saisir. Ainsi, le fait que les principales évolutions communautaires en matière sociale aient été essentiellement justifiées par l'objectif de réalisation du Marché Intérieur, ou au nom de la libre circulation des travailleurs[24] n'est pas sans effet sur le traitement de ces dossiers. D'une part, la question de la sécurité sociale, en étant directement liée à la circulation des travailleurs au sein de l'Union, a déjà été associée à un "paquet" de mesures à négocier relatives aux politiques migratoires ; un sujet qui suscite des positions apparemment si inconciliables[25] que certains, pour le contourner, renoncent à aborder les questions sociales. D'autre part, l'impératif de réalisation du Marché Unique a permis à d'autres acteurs que les représentants des ministères des Affaires sociales de se saisir du sujet de la dimension sociale de l'élargissement, et de l'aborder dans une toute autre perspective. C'est notamment le cas du Conseil "Eco-fin", qui, au nom de la liberté de prestations de services au sein du Marché Intérieur, a organisé, en juin 1996, une réunion avec les ministres de l'économie et des finances des pays candidats sur les retraites complémentaires, au cours de laquelle il a été essentiellement question des normes régissant les placements des actifs des fonds de pension.

D'une manière générale, la préparation de l'adhésion s'apparente pour l'Union à un exercice d'auto-définition. Elle la renvoie à deux interrogations fondamentales. Comment décrire la réalité communautaire dans les différents domaines concernés par l'intégration ? Quelles orientations et quelles priorités donner à une Union élargie ? A ce titre, le traitement réservé à la dimension sociale de l'élargissement est révélateur des tensions qui travaillent l'Union dans ce secteur et des résistances auxquelles se confronte aujourd'hui son développement. Les oppositions soulevées par les tentatives d'inscription sur l'agenda communautaire des

---

24 Wolfgang Streeck, "De la construction du marché à la construction étatique. Réflexions sur l'économie politique de la politique sociale européenne", *in* Stephan Leibfried / Paul Pierson (dir.), *Politiques sociales européennes : entre fragmentation et intégration*, *ouvrage cité*, pp. 339-388 ; Fritz W. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2000.

25 Cette question oppose en effet aux pays candidats les Etats membres frontaliers de l'Europe centrale et orientale (Autriche, Allemagne) qui souhaitent, pour se protéger d'une – présumée – forte pression migratoire, que le principe de libre circulation des travailleurs ne s'applique pas dès l'adhésion. Perçu comme un sujet difficile à évoquer, tant vis à vis des pays candidats que des opinions publiques ouest-européennes, la libre circulation des travailleurs a alimenté de nombreuses stratégies d'évitements des dossiers sociaux. Voir sur ce

questions sociales relatives à l'adhésion témoignent que la définition d'un modèle social européen est moins que jamais à l'ordre du jour. Elle se heurte en effet, chez la plupart des protagonistes, à la volonté de conserver des prérogatives au niveau national, soit qu'ils se prononcent contre une réglementation plus protectrice ; soit qu'ils craignent à l'inverse que l'intégration dans ce domaine soit le vecteur d'un démantèlement des systèmes de protection sociale existants. Ces systèmes de protection sociale, les choix et les options politiques qu'ils traduisent, constituent la grille de lecture dominante à travers laquelle les acteurs identifient les enjeux au niveau européen ; la protection de ces systèmes contre d'éventuelles réformes et la préservation de leur autonomie dans la conduite des politiques sociales apparaissent également comme des objectifs essentiels de leur action à Bruxelles.

A ce titre, l'analyse des débats internes autour de la dimension sociale de l'élargissement offre une éloquente illustration de la capacité des institutions à résister au changement. Outre que les dispositifs institutionnels dans lesquels la politique sociale communautaire trouve son existence contribuent à délimiter le champ du pensable (ils structurent les représentations que les acteurs construisent du problème), ils déterminent aussi le domaine du faisable. Ainsi, les oppositions originelles des Etats membres à la constitution d'une politique sociale proprement communautaire ont orienté le choix de dispositifs qui font encore aujourd'hui obstacle aux réformes : les modes de décision accordent la prédominance aux logiques intergouvernementales et limitent les compétences et pouvoirs attribués aux instances supranationales. Ces verrous institutionnels (règle du vote à l'unanimité au Conseil) et filtres juridiques (faiblesse des directives existantes) agissent ici comme des instruments de clôture du débat sur la dimension sociale de l'élargissement. Enfin, en lien avec la manière dont ce secteur s'est structuré historiquement, les partisans d'une régulation sociale au niveau européen sont comparativement moins organisés et mobilisés pour peser sur le cours des débats.

Cécile ROBERT, CRAPS – CNRS

point : Daniel Vaughan-Whitehead, "Economic And Social Gaps, New Hidden Borders In the Enlarged Europe", IUE Working Papers, n°2000/29, Florence, Institut Universitaire Européen, 2000.

Index thématique :

Union européenne, élargissement, Europe sociale, néo-institutionnalisme, sociologie du droit

Résumé :

Cet article analyse le traitement communautaire des questions sociales liées à l'élargissement : il en éclaire notamment la dimension exclusivement juridique et la non-mise en débat politique et publique, et souligne comment elles ont limité très fortement les possibilités de renégocier, à l'occasion de l'adhésion des pays d'Europe de l'Est, un nouveau compromis social au sein de l'Union. L'explication d'un tel silence sur la dimension sociale de l'élargissement est ici principalement recherchée dans la manière dont les institutions de l'Europe sociale ont encadré et orienté le traitement de cet enjeu. Dans cette perspective, cette recherche met en œuvre une approche néo-institutionnaliste : elle montre comment les dispositifs et le droit dans lesquels la politique sociale communautaire s'incarne ont pesé sur l'interprétation des enjeux de l'adhésion, construit les rapports de force entre les différents acteurs, limité les instruments et lieux de débats disponibles, et finalement comment ces institutions se sont ainsi "protégées" d'une réforme.

Abstract :

This paper examines how the EU deals with social issues connected to enlargement. It emphasises its exclusively juridical perception and the absence of public and political debate, and how this very much restrained the possibility of re-negotiating a new social arrangement within the EU on the occasion of the adhesion of eastern European countries. Such a silence on the social dimension of European enlargement finds an explanation principally in the manner which European social institutions gave a setting and an orientation to the treatment of the issue. This research hereby takes up a neo-institutionalist approach: it discusses how legal dispositions which embody EU's social policy weighted on the way the issue of adhesion was interpreted, how power relations between the various actors were created, and available instruments and places of debates were curtailed, and finally how these institutions thus "protected" themselves from reform.

Notice biographique :

Cécile Robert est chargée de recherches CNRS au CRAPS – centre de recherches administratives, politiques et sociales – à Lille. Elle a consacré sa thèse de science politique à l'analyse de l'action publique communautaire à destination de l'Europe de l'Est (Grenoble II, 2001). Elle est également l'auteur de plusieurs articles et contributions à des ouvrages sur les usages politiques du droit (Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert (dir.), *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, LGDJ, Collection Droit et Société, Paris, 2000 ; Cécile Robert, "Ressources juridiques et stratégies politiques. Analyse d'une controverse à la Commission européenne sur la dimension sociale de l'élargissement de l'Union", *Sociologie du Travail*, Volume 42, n°2, 2000) et sur la nature et le fonctionnement du système politique communautaire ("La Commission européenne dans son rapport au politique. Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ?", *Pôle Sud*, n°15, novembre 2001 ; "les incertitudes des positionnements scientifiques dans le domaine de la construction européenne. Une revue de la littérature, des relations internationales à l'anthropologie politique", *Les cahiers européens de Bruxelles*, Université Libre de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, Cahier n°6, 2001). Ses recherches actuelles s'inscrivent dans

une sociologie politique de l'action publique européenne et portent en particulier sur l'expertise comme mode de gouvernement communautaire. (CRAPS, Université Lille 2, 1 place Déliot, BP 629, 59024 Lille Cedex ; cecilerobert2@yahoo.com)