



HAL
open science

L'élargissement de l'union européenne : quel modèle social ?

Philippe Martin

► **To cite this version:**

Philippe Martin. L'élargissement de l'union européenne : quel modèle social?. Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2002, pp.119-128. halshs-01191730

HAL Id: halshs-01191730

<https://shs.hal.science/halshs-01191730>

Submitted on 2 Sep 2015

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.

Philippe MARTIN
Chargé de Recherches CNRS
COMPTRASEC UMR CNRS 5114
Université Montesquieu-Bordeaux IV

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE : QUEL MODÈLE SOCIAL ?

Avec la récente ratification du Traité de Nice par l'Irlande et le « feu vert » à l'entrée effective de 10 pays candidats pour 2004 donné par la Commission¹, l'élargissement de l'Union européenne est en train de se réaliser. Chose paradoxale, cet événement est aujourd'hui plutôt banalisé, alors qu'hier il semblait encore assez improbable. Du côté des Etats membres de l'Union européenne, le consensus sur l'élargissement et ses conditions de réalisation a en effet – faut-il le rappeler ? - été difficile à construire. La Conférence intergouvernementale relative à l'élargissement, prévue par le Traité de Maastricht de 1992, s'est ouverte en mars 1996, à Turin, mais les Etats membres ne sont pas parvenus alors à résoudre les problèmes institutionnels. A ce moment, les institutions communautaires apparaissent comme « surchargées » par des missions prévues au départ pour une Europe de 6 pays et passée à 15. Le Conseil européen d'Amsterdam, en

¹ Le 9 octobre 2002, R. Prodi, président de la Commission présentait au Parlement européen la liste des pays pour lesquels la Commission recommande la conclusion des négociations et l'adhésion l'UE pour le début de l'année 2004. Il s'agit de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République Slovaque et de la Slovénie. La Bulgarie et la Roumanie devraient entrer en 2007. Quant à la Turquie, il a été décidé de modifier le partenariat d'adhésion qui la lie à l'Union, sans pour autant fixer de date quant à la clôture de la procédure.

1997, devait buter sur ces problèmes et les institutions ne furent pas réformées. Cependant, la Belgique, l'Italie et la France avaient alors joint au Traité une déclaration exigeant que les questions institutionnelles soient résolues avant tout élargissement de l'UE. La réforme fut finalement opérée par le Traité de Nice du 8 décembre 2000. Le cadre institutionnel de l'Union a été adapté en vue de l'élargissement, même si on entrevoit aujourd'hui d'importantes difficultés de mise en œuvre des règles nouvelles.

La prochaine entrée de 10 à 12 pays constitue donc un événement ; cet aspect des choses ne doit toutefois pas faire perdre de vue que l'élargissement est aussi et surtout un processus dans lequel joue le facteur temps et sur lequel pèse la conjoncture économique. Pour ce qui est de la dimension temporelle, rappelons simplement que la plupart des pays candidats, notamment les pays d'Europe centrale et orientale (les « PECO »), ont entamé la phase de négociation de l'entrée dans l'Union européenne au début des années 90². S'agissant de la conjoncture économique, il faut remarquer que l'élargissement se décide aujourd'hui dans une période de stagnation, voire de récession de l'économie. D'aventureuse, l'entreprise pourrait donc s'avérer périlleuse. Ce contexte est évidemment nécessaire à prendre en compte dès lors qu'on s'intéresse à la « dimension sociale » de l'élargissement de l'Union européenne et qu'on entend se poser la question du modèle social applicable. Il faut donc, semble-t-il, appréhender le processus d'élargissement dans sa double dimension : technique, d'un côté, mais aussi politique. Au plan technique, on sait que les négociations menées individuellement avec chaque pays candidat se sont déroulées sur la base d'un programme de travail supposant que les intéressés satisfassent à des conditions dans divers domaines politiques, juridiques, économiques et sociaux déclinés en 31 chapitres³. Dans le jargon communautaire, ces chapitres constituent le fameux acquis communautaire supposé être transposé et appliqué dans les ordres juridiques internes de chaque pays membre et donc de chaque pays candidat. Les négociations relatives à la mise en œuvre de l'acquis communautaire ont commencé en 1998 avec la

² La période de signature des différents accords de partenariat entre les Communautés européennes et les pays candidats se situe entre 1991 pour la Hongrie et la Pologne et 1996 pour la Slovénie. La signature des accords d'association conclus avec la Turquie, Malte et Chypre s'est faite dans une période antérieure (respectivement, pour les 3 pays : 1963, 1970, 1972).

³ S'agissant des questions sociales, elles se situent pour l'essentiel, formellement, dans le chapitre II relatif à la libre circulation des personnes, le chapitre III sur la libre prestation de services et le chapitre XIII sur la politique de l'emploi et la politique sociale.

Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie, l'Estonie et Chypre ; elles se sont poursuivies en 1999 avec la Lituanie, la Lettonie, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie et Malte. Aux yeux de la Commission, pour la plupart de ces pays, la copie est aujourd'hui conforme, les critères fixés étant respectés. Sur le plan politique, cependant, les négociations ont mis en exergue les enjeux et les difficultés de l'élargissement de l'Union européenne : enjeux d'ordre institutionnel, certes, mais aussi enjeux plus purement politiques en rapport avec les grands équilibres nationaux et régionaux que le processus d'élargissement pourrait éventuellement perturber. Les vifs débats, fortement médiatisés, relatifs à la question de la PAC (la politique agricole commune) ou à la question de la libre circulation des travailleurs des pays candidats vers les actuels pays membres en témoignent.

Néanmoins, force est de constater que la question de l'approfondissement et de la diffusion du « modèle social européen » est demeurée plus confinée à certains cercles de réflexion et de discussion (conférences académiques, « forums sociaux » et autres)⁴. Cette question est pourtant essentielle car il importe autant aux actuels pays membres de l'Union européenne de s'entendre sur ce qu'est le modèle social qu'ils veulent défendre et promouvoir qu'il importe aux pays candidats de savoir à quelles adaptations et à quelles réformes procéder, sommés qu'ils sont d'appliquer l'acquis communautaire en matière sociale. Présentée ainsi, la question suggère cependant une certaine asymétrie dans les rapports entre pays membres et pays candidats. Sous couvert d'harmonisation des systèmes sociaux au sein du marché intérieur – qui suppose notamment la transposition de différentes directives de la Communauté – les pays candidats ne sont-ils pas en demeure d'adhérer à une certaine conception du « social », du droit et des institutions qui s'y rapportent ? Dans une vision assez fonctionnaliste liant harmonisation sociale et convergence économique⁵, on ne verra peut être pas le problème (sauf à considérer que l'application de certains standards de protection du travail représente, pour certains pays candidats, un coût exorbitant). D'un autre point de vue, on

⁴ Parmi les publications académiques sur le sujet, v. notamment SERVAIS, Jean-Michel. Quelques réflexions sur un modèle social européen. *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 2001, Vol. 56, n°4, p. 701.

⁵ Pour une approche critique de cette conception, v. CHAPON, Séverine, EUZEBY, Chantal. Vers une convergence des modèles sociaux européens ? *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, 2/2002, p. 49.

posera qu'il est peu judicieux d'oublier que les pays candidats sont eux-mêmes porteurs d'un modèle social, souvent hérité en partie de leur proche passé d'économie administrée. Dans les contributions au présent dossier, on verra d'ailleurs combien certains aspects de ces modèles sociaux nationaux pourraient utilement enrichir le modèle européen (par ex. le droit de participation individuelle et directe des salariés à l'administration des entreprises en Slovaquie ou les nombreux congés familiaux rémunérés faisant partie des politiques familiales dans la plupart des PECO).

On sait pourtant qu'en Europe, il n'existe pas une conception unique mais une pluralité de modèles d'agencements entre l'Etat et le social et que ces agencements sont eux-mêmes en perpétuel mouvement⁶. Il y a donc sans doute un biais dans la référence entendue à un modèle ou au modèle social européen telle qu'on la trouve notamment dans nombre de documents officiels de la Commission. Ainsi, par exemple, du document concernant l'adoption, par la Pologne, « du modèle social et de la stratégie européenne pour l'emploi » signé le 29 janvier 2001. On y lit l'affirmation que la politique sociale et l'application d'un certain nombre de standards sociaux minimum sont un tout et un facteur de cohésion et de compétitivité pour l'économie, notamment pour une économie basée sur la connaissance et le savoir. Le document insiste aussi sur la nécessité de moderniser le modèle social européen pour l'adapter aux exigences de la globalisation et de l'économie de la connaissance. Ici, ce qui tient lieu de modèle, c'est la déclaration d'une croyance en une économie performante parce que fondée sur la qualité du facteur travail, elle-même fonction d'un environnement social favorable et performant. Un genre de cercle vertueux, en somme.

Faut-il se satisfaire de cette doxa et se contenter de jauger la conformité respective des différents dispositifs nationaux par rapport au modèle ainsi défini, ou bien faut-il considérer que le concept de modèle social européen fait – en soi- problème et qu'il convient d'en élaborer la critique ? L'intitulé du présent dossier thématique suggère que c'est cette seconde voie qui est privilégiée dans les différentes analyses proposées. Pour le chercheur, en effet, un modèle est une référence ou un ensemble de références. Il constitue donc une norme à l'aune de laquelle peuvent être référés et mesurés des éléments d'une certaine nature. S'agissant d'un

⁶ Cf. AUVERGNON, Philippe, MARTIN, Philippe, ROZENBLATT, Patrick, TALLARD, Michèle (Dir.). *L'Etat à l'épreuve du social*. Paris : Syllepse, 1998.

modèle social, il faut cependant s'accorder sur ce qualificatif pour le moins polysémique, notamment lorsqu'on entend l'utiliser dans des approches comparatives. L'ambition du présent dossier n'étant pas, toutefois, de proposer une définition théorique de ce qu'est un modèle social (national ou européen), c'est à une approche plus empirique que se sont en général remis les auteurs qui ont exploré des « terrains » usuels pour des spécialistes du droit social et des politiques sociales : le terrain des relations professionnelles (avec la thématique du dialogue social), celui des normes d'emploi gouvernant le marché du travail et, enfin, celui de la protection sociale. Ce qui est ici intéressant, c'est de constater qu'à travers la pluralité des catégories conceptuelles utilisées pour identifier le modèle ou des fragments de modèle social, les travaux mettent en évidence le rapport étroit qui existe – théoriquement- entre le contenant et le contenu. On voit en effet qu'un modèle social prend corps à la fois dans l'énoncé de grandes valeurs ou de principes (la justice sociale, la solidarité, la protection de la loi, de l'Etat, etc...), mais aussi de règles juridiques « positives » (le droit à une rémunération équitable ; le droit à l'emploi, à la sécurité sociale, le droit à la non discrimination, ...) et encore dans un ensemble composite de relations institutionnelles et sociales (services publics « sociaux », instances tripartites ou bipartites de régulation, ...).

Les quatre contributions qui constituent le présent dossier contiennent des éléments de nature différente - les uns plutôt informatifs sur l'état d'un certain nombre de systèmes sociaux des pays d'Europe centrale et orientale, dans un contexte de réformes ; les autres plutôt spéculatifs au regard du sens des adaptations opérées – qui invitent à un aller et retour permanent entre modèle européen (ou autre) et situation nationale. Vision des choses somme toute normale à un moment où les choix nationaux, en principe opérés par des institutions politiques souveraines, se réalisent sur fond de mondialisation et, dans le cas européen, de régionalisation.

S'interrogeant sur l'existence, la nature, les caractéristiques d'un modèle social européen, les différents auteurs ont développé plusieurs thèmes. L'un de ces thèmes est celui de l'influence. Irena BORUTA évoque notamment une influence de type culturel. Le modèle européen correspondrait au modèle « conservateur-corporatif » de la typologie d'Esping Andersen, c'est à dire au modèle continental de protection sociale. Du point de vue polonais, on comprend que cette référence soit très prégnante culturellement, même si elle demeure relative à l'échelle de

l'ensemble des pays européens. Henri LOURDELLE rappelle cependant que le modèle des assurances sociales fut historiquement très présent dans les PECO, avant-même l'instauration des régimes communistes. Exposant le cas de la Slovénie, Polonca KONCAR indique que le système slovène de sécurité sociale a été constitué sur le modèle des assurances sociales et qu'il évolue de manière comparable aux systèmes de différents pays de l'actuelle Union, notamment avec l'introduction de formules privées complémentaires. Il y a donc bien proximité culturelle avec un certain nombre de pays de l'Europe continentale. Mais I. BORUTA tout comme Henri LOURDELLE évoquent aussi un autre type d'influence, celle qu'exercent les autorités internationales ou supranationales (Institutions européennes, Banque Mondiale, Fonds monétaire international) sur des pays dont la situation économique les placent en situation d'infériorité. Il s'agit là d'une influence beaucoup plus directe, voire directive... On voit bien ici qu'il y a, par hypothèse, pluralité de modèles sociaux, mais que le contexte pousse à opérer des choix. La question, notamment posée par I. BORUTA est alors de savoir si les pays candidats ont véritablement le choix et à quelles pressions les pays en question sont, de fait, soumis. L'auteur note aussi que dans certains pays, les changements récents n'ont pas eu lieu en référence à une théorie de la politique sociale, mais plutôt en raison de la crise profonde des finances publiques. H. LOURDELLE fait écho à cette analyse et soulève le risque d'une dénaturation des systèmes de protection sociale dans les PECO en raison des importantes contraintes qui pèsent sur eux aujourd'hui : contraintes de clarification budgétaire, mais aussi contraintes liées à la nécessité d'aller vers une plus grande convergence avec les autres systèmes européens.

Il y a, en vérité, compétition et concurrence entre différents modèles, notamment sur des terrains éminemment stratégiques et sensibles (on pensera aux systèmes de retraites). Sur ce thème, H. LOURDELLE manifeste son inquiétude de voir certains pays adopter les « recettes » de la Banque Mondiale ou du FMI et tourner le dos aux valeurs fondamentales du « modèle social européen », à savoir la solidarité et la défense de la cohésion sociale. Ce qui est ici en cause, c'est d'ailleurs autant la forme que le fond, certaines réformes ayant été abordées comme des questions purement techniques, sans que la société civile ait pu en débattre. Dans cette perspective, la référence au modèle social européen et à ses « principes fondateurs » (La solidarité et l'assurance sociale pour H. LOURDELLE) prend nécessairement une tournure politique. Il y a en effet un enjeu

idéologique et politique à définir le modèle social européen qui – de manière implicite chez l'auteur – doit se différencier du modèle anglo-saxon de protection sociale en ce que celui-ci repose sur le binôme assistance sociale/assurance privée. De la même manière, I. BORUTA en appelle à la nécessité d'un modèle social européen reposant à la fois sur des considérations pouvant être qualifiées d'humanistes (un appel à la justice sociale) et d'économistes (l'harmonisation des droits pour prévenir le dumping social). Pour les différents auteurs, il convient dès lors de s'en référer aux standards européens et internationaux (droit social communautaire, Charte sociale du Conseil de l'Europe, conventions de l'OIT) en ce qu'ils permettent de soutenir juridiquement le modèle évoqué. Mais le modèle social européen, comme l'indique I. BORUTA, doit aussi se nourrir des prises de position politiques pertinentes de l'Union européenne. Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 constitue à cet égard une référence. L'auteur plaide au demeurant pour une application souple des standards européens, notamment en matière de protection sociale, soulignant la difficulté de faire face au coût que cela peut représenter pour des économies encore fragiles. Ici, le benchmarking est préféré à l'harmonisation juridique pure et dure.

Présentant les principales évolutions et réformes des cadres juridiques et institutionnels des politiques sociales dans différents pays candidats, les auteurs mettent en outre en exergue la complexité du processus de l'élargissement, pour qui veut en saisir pleinement les enjeux. Comme le montre H. LOURDELLE, les PECO doivent en effet faire face à des problèmes particuliers, comme par exemple celui de l'indemnisation des chômeurs dans des systèmes qui ne connaissaient pas ce type de risque social, ou celui de l'organisation du système des retraites à partir de données démographiques et sociologiques (fort taux de mortalité, diminution du travail des femmes) peu comparables à celles des actuels pays membres de l'UE ; ils sont en même temps confrontés aux mêmes enjeux, s'agissant des choix politiques et techniques à opérer : scénarios de privatisation de la sécurité sociale, risques d'exclusions, ...

C'est dire que la thématique des adaptations de l'Etat Providence est au cœur du sujet. Au travers des réformes des politiques sociales en Pologne, I. BORUTA observe une redéfinition de la responsabilité étatique qui se voit réduite à l'application et la garantie des standards internationaux de sécurité sociale en lien avec un accroissement de la responsabilité individuelle. H.

LOURDELLE s'interrogeant sur le sens des réformes dans les PECO, dans « l'enthousiasme du libéralisme ambiant », indique que de manière assez générale, il y a eu maintien des régimes légaux assurant un minimum de couverture sociale et montée en charge de la responsabilité individuelle se traduisant par une plus grande contributivité des systèmes de protection sociale. L'Etat n'a donc pas, semble-t-il, disparu. Il est notamment présent lorsqu'il s'agit d'opérer des transferts du budget de l'Etat vers celui de la Sécurité sociale. Les nouvelles législations ont cependant pris soin de préciser la portée et les limites de sa responsabilité. Un flou semble néanmoins régner sur le modèle à suivre dans cette phase d'adaptation de l'Etat Providence. Certes, comme l'indique I. BORUTA, l'Union européenne entend aujourd'hui promouvoir un « modèle de troisième voie », visant à instaurer à la fois la flexibilité et la sécurité en matière d'emploi et de protection sociale. Les mots d'ordre consistant à articuler plus étroitement protection sociale et emploi semblent d'ailleurs favorablement accueillis dans des pays comme la Pologne qui y voient notamment un moyen de faciliter les restructurations. Le concept du welfare to work fait des émules. Le problème est toutefois que les dispositifs de protection sociale, spécialement ceux gouvernant l'indemnisation des chômeurs, sont insuffisamment développés pour permettre des telles politiques. Il y a donc une certaine ambiguïté.

Par ailleurs H. LOURDELLE montre, à propos des retraites, qu'il n'est pas évident qu'il y ait actuellement un consensus net en Europe pour consolider d'abord le « premier étage », garant de la solidarité, et pour n'envisager que de manière subsidiaire des compléments en capitalisation. L'auteur remarque combien prégnant est le modèle des fonds de pension promu par le FMI et la Banque Mondiale dans les réformes récentes d'un certain nombre de pays candidats. Quelle sera la responsabilité de l'Etat si le niveau des pensions, produit de placements hasardeux, met les retraités en situation de pauvreté ? En matière d'emploi, l'Etat et le droit du travail semblent aussi hésiter entre la voie « classique », consistant à s'attacher à la protection de l'emploi et du travailleur « standard », c'est à dire sous contrat de travail à durée indéterminée, et la voie plus hasardeuse du développement de formes atypiques et notamment d'emploi non salarié. L'exemple polonais montre que les actions prises par les gouvernements, soit pour flexibiliser, soit au contraire pour améliorer la protection des salariés, peuvent être extrêmement dépendantes de l'état des rapports de force politiques et syndicales dans le pays, à un moment donné. La prise en compte d'un

modèle européen en la matière et la perspective de l'adhésion à l'Union européenne semblent dès lors assez secondaires dans le débat. Il faut dire qu'en Europe, la fonction du droit du travail et sa capacité à régir toutes les situations d'emploi de manière uniforme sont en question. Par contre, la situation semble plus claire et plus stable en Slovénie où une loi récente précise que le contrat de travail est la forme juridique obligatoire de l'emploi salarié. P. KONCAR montre que dans ce pays, par héritage de l'ancien système ayant accordé une place centrale au principe d'égalité entre travailleurs, le droit du travail a vocation à régir de manière générale l'ensemble des salariés, y compris les fonctionnaires.

Dans ce vaste mouvement de transformations des systèmes économiques, sociaux et politiques des PECO, émerge une question transversale qui occupe, de fait, une place importante dans les contributions au présent dossier. Il s'agit, au fond, de la question de la gouvernance en matière économique et sociale. A cet égard, on ne peut que constater combien présente est la problématique du dialogue social, tant dans le discours et les mutations-même des institutions de l'Union européenne que dans les aménagements opérés au niveau national. Loredana ALEXANDRU, dont la contribution se focalise sur ce thème, pose bien que le dialogue social et la qualité des relations industrielles sont « au centre du modèle social européen ». Les auteurs s'accordent pour observer que ce thème est fortement lié à la perspective de l'entrée dans l'Union européenne, mais que la notion est pour le moins vague. Elle engloberait à la fois des formes de consultation et de concertation sociale au niveau national ou territorial et des processus de négociation collective entre partenaires sociaux au niveau national, mais aussi dans les branches professionnelles et les entreprises. Le dialogue social est donc protéiforme et si la notion prétend malgré cela à une certaine unité, c'est sans doute qu'elle exprime un phénomène de transformation des modes de régulation sociale qui traverse nos sociétés : recul de la loi et de la norme substantielle imposée ; avènement de la négociation et des normes procédurales. Il semble néanmoins qu'il faille distinguer dialogue social bipartite ou autonome et dialogue social tripartite. A priori, on pourrait penser à l'existence de deux modèles de dialogue social, l'un promu par l'Union européenne, l'autre par l'OIT. Il y aurait ici aussi concurrence. En réalité, comme le montre L. ALEXANDRU, ce sont là deux logiques distinctes : celle de la négociation collective et du conflit d'intérêt, d'une part et celle du dialogue institutionnalisé entre l'Etat et les partenaires sociaux d'autre part. Ces deux logiques ne s'excluent pas

nécessairement et peuvent même se compléter. Ce qui ressort des différentes contributions, c'est qu'on assiste bien à un mouvement d'institutionnalisation du dialogue social dans les différents pays, visible notamment au travers des dispositions constitutionnelles ou législatives nationales. Ce mouvement a conduit à se poser notamment la question de la légitimité et de la représentativité des acteurs ainsi que celle des instances proprement dites du dialogue.

Sur le thème de la représentativité, I. BORUTA souligne la faiblesse syndicale dans les branches et les entreprises privées en Pologne ainsi que les difficultés qu'il y a à faire émerger un patronat organisé en tant que tel. Cette dernière difficulté semble d'ailleurs assez générale dans les PECO, à l'exception peut être de la Slovaquie. En Roumanie, le pluralisme syndical s'est imposé dans la période récente, dans la spontanéité et, semble-t-il, la confusion : les anciennes structures liées au pouvoir se mêlant aux nouveaux syndicats libres. Ce fait met d'ailleurs en exergue un problème soulevé ici par plusieurs auteurs, à savoir l'enjeu fort qu'il y a aujourd'hui autour d'une « dépolitisation » des syndicats, comme condition de leur nouvelle légitimité. En Slovaquie, la loi détermine les critères de représentativité et met l'accent sur l'indépendance des syndicats vis à vis de l'employeur mais aussi vis à vis de l'Etat. Un processus d'autonomisation des organisations professionnelles est donc en marche, qui suppose une définition claire et stricte du rôle de l'Etat. Le cas roumain décrit par L. ALEXANDRU montre comment ce processus de construction des relations professionnelles suppose malgré tout une intervention de l'Etat qui doit fixer le cadre et la règle du jeu. Un Etat présent en tant que garant des règles mais modeste dans ses prétentions à gouverner l'économie et les relations sociales, voilà finalement l'enjeu du dialogue social. Fait marquant, dans la plupart des pays candidats, l'émergence d'instances tripartites sur le modèle des comités économiques et sociaux nationaux atteste de cette recherche d'une plus forte implication des organisations professionnelles, mais aussi d'organismes représentant la « société civile » dans l'élaboration des politiques économiques et sociales, voire de la législation. La logique du partenariat est bien à l'œuvre, dans les PECO comme dans le reste de l'Europe et nul doute qu'il faille voir là un phénomène de fond caractérisant le modèle social européen.