

Towards a modernisation of the European Social Model



College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

www.coleurop.be

Editors

Dr Marc Vuijlsteke, *Chief Editor*
Florica Olteanu, *Co-editor*

Editing Board Members

Eveline Buyck
Katia Berti
Pablo Ibáñez Colomo
Jan Rovny
Ilinca Balan
Mirko Widenhorn
Jennifer Macnaughtan
Ilija Talev
Mathieu Briens
Daniele Marchesi
Judith Burger

Collegium is published quarterly by the academic assistants and students of the *College of Europe*. The views expressed in *Collegium* are solely those of the authors and do not necessarily reflect those of the *College of Europe*. Copyright remains with the authors.

Submissions to *Collegium* are welcomed. The next issue will deal with Conflict Management and Conflict Prevention. Manuscripts for consideration, in English or French, should be sent in electronic format (Word) by e-mail to collegium@coleurop.be. More information on the guidelines for contributors can be obtained from Florica Olteanu, folteanu@coleurop.be.

Collegium

No.33, Winter 2005

Mr Stefaan Hermans

The Social Agenda of the European Union and the Modernisation of the European Social model

p. 5

Mr François Vandamme

Stratégie de Lisbonne et agenda social. Un tournant au Conseil européen du Printemps 2005 ?

p. 27

Mr Robert Picht

Vers un nouveau contrat social européen ? Les enjeux de la crise

p. 37

Ms Do Thien Uyen

Le principe du pays d'origine dans la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur

p. 48

Book Review

p. 61

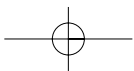
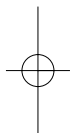
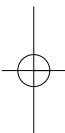
**Conference "Towards a European Social Model?
Social policies in Europe :
is there a European Social Model?"**

9 April 2005

p. 64

News From the College of Europe

p. 70



The Social Agenda of the European Union and the Modernisation of the European Social Model

Stefaan Hermans¹

Abstract

This paper examines the social agenda and the role it plays in modernising the European social model. It analyses whether the principle that “social policy is a productive factor”, which was key to the Lisbon strategy launched in 2000 and its accompanying social policy agenda, remains the leitmotiv for change in the aftermath of the refocused Lisbon strategy and its new social agenda. The paper gives evidence that the social agenda is targeted at finding solutions to common problems and challenges in the EU and investigates how the available policy instruments can be better combined to successfully modernise the European social model. Finally, it comments on the actions advanced in the social agenda and the specific challenges encountered by the new Member States.

1 Introduction

Europe’s political leaders recently defined the European social model, specifying that it “is based on good economic performance, a high level of social protection and education and social dialogue”.² This definition authenticated a process which initially peaked in the Lisbon strategy, launched in March 2000, when the EU’s Heads of State and Government defined Europe’s strategic goal “to become [by 2010] the most competitive and dynamic knowledge based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and

1 Stefaan Hermans works for the European Commission. He is also a Visiting Professor at the Programme for European Culture and Society at the Katholieke Universiteit Leuven. The article is written in own name. The author wishes to thank Amy Crawshaw, Lieve Engelen and in particular Jordi Curell.

2 See §22 of the Presidency Conclusions of the March 2002 Barcelona European Council.

better jobs and greater social cohesion".³ The paradigm⁴ of the European social model is that economic, employment and social policy form a policy 'triangle' in that they should mutually reinforce one another. This positive interaction should create a virtuous and sustainable cycle of economic and social progress. With the Lisbon strategy on economic and social renewal, employment and social affairs became firmly anchored in the core business of the EU, validating the gradual shift from being a complementary issue of European economic integration to operating in the centre of EU policy making.⁵

This paper examines the role the social agenda plays in modernising the European social model. It argues that the reform project is shaped by the principle that social policy is a productive factor, a concept originally coined during the Dutch presidency of the EU in 1997. This vision on reform, together with the associated view that there is a cost to not having social policy, provides guidance for action to make parallel progress on the economic and social fronts. This vision is not new to the social agenda the Commission proposed and the European Council welcomed in the Spring of 2005. It was already comprised in the Lisbon strategy launched in March 2000, and further developed in the then social policy agenda, executing the objectives in the employment and social sphere of the Lisbon strategy during the first half of the decade.

The new paradigm was built on the premise that economic, employment and social policy can be reoriented in order to better mutually reinforce one another rather than work against one another as well as on the conviction that the EU can provide the orientation to do so.

However, the paper shows that as a result of the Kok report on the review of the Lisbon strategy, this paradigm was at risk and that the view that social policy is a productive factor risked abandonment. The new leitmotiv was that social progress, cohesion and solidarity would be the trickle down effect of economic performance.

3 Presidency Conclusions of the March 200 Lisbon European Council.

4 Maria J. Rodrigues (Ed.), *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and social cohesion* (Cheltenham: Edward Elgar, 2002).

5 Bryan Wendon, "The Commission as image-venue entrepreneur in EU social policy", in: *Journal of European Public Policy*, Volume 5, No 2 (June 1998), pp. 339-353. See also Laura Cram, *Policy-making in the European Union: Conceptual lenses and the integration process* (London: Routledge, 1997) for an account of the development of European Union social policy prior to the European employment strategy and the OMC and the "social policy as a productive factor" rationale (see section on this approach in this paper).

Testing the Commission proposal on the refocused Lisbon strategy and social agenda of 2005 and the European Council's policy orientations on this shift does not validate the view that the new paradigm was acquitted. Even when the focus on economic growth and employment in 2005 was much more pronounced, the sense of direction given continues to rest on the view that the European social model needs further adaptation and that social policy should provide an investment in economic performance. However, the method and vigour with which the call for another paradigm shift was brought has been reflected in the overall perception of the social agenda, with interpretations of key stakeholders which are diametrically opposed.

The paper illustrates then how the social agenda's major task is to formulate responses to common problems and social challenges across the EU. It also argues that taking forward a modernisation agenda based on the principle that social policy is a productive factor requires a mix of EU instruments which departs from the traditional Community methods of legislation and financial redistribution.

Finally, the paper comments on the actions outlined in the new social agenda. It addresses in particular the challenges new Member States face in this context and how the Commission intends to support these countries to improve their institutional capacity to be able to entirely participate in the further shaping and implementation of the social agenda.

2 Recent origins of the social agenda

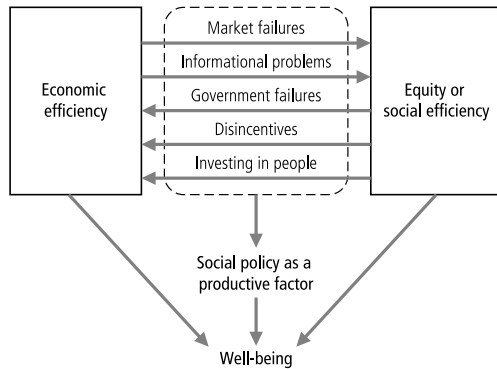
A guiding principle for the modernisation and improvement of the European social model – i.e. its adaptation to the changing socio-economic needs and challenges with a view to satisfy its obligations and meet its expectations - is that measures embody two principles: firstly that "social policy is a productive factor" and secondly that not having adequate social policy can generate a cost – economic, social and human – well above the cost associated with the social investment or financial redistribution made. The guiding principle that social policy is a productive factor builds on the premise that "there is no discrepancy between good social policy and economic performance".⁶ Efficiency and equity

6 Didier Fouarge, *Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of quality social policies - and the costs of not having them*, Report for the European Commission (2003); Iain Begg et al, *The Costs on Non-Social Policy*, Report for the European Commission (2004). See also: European Commission, *The economic costs of non-Lisbon: A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type Reforms* (March 2005).

can thus be accommodated, as is exemplified in the socio-economic performance⁷ of several Member States.⁸

Figure 1 presents a basic schematic visualisation of such an interrelationship between equity and efficiency. It also captures the ultimate goal of improving at the same time the standard of living as well as the quality of life.

Figure 1⁹: Social policy as a social and economic productive factor



The quote below, taken from a seminal report prepared by Anton Hemerijck for a high-level conference organised during the Presidency of the Netherlands of the European Union in 1997 where the concept “social policy as a productive factor” was coined, succinctly sums up the rationale:

“If social cohesion and stability are thus recognized as productive resources, then surely the contradiction between social justice and economic efficiency breaks down. Social policy can then no longer be perceived as leading to consumption-related benefits, taken out of an efficient economy by distributive politics. Social policy itself becomes a productive resource which, instead of countering economic policy by protecting or ‘decommodifying’ labour, comes to play a part in improving the economy’s performance potential. From this perspective, social policy and economic performance are closely, perhaps even indissolubly, interconnected”.¹⁰

7 The Netherlands' Presidency of the European Union, Social Policy and Economic Performance (The Hague: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1997), page 87.
 8 European Policy Centre, Lisbon revisited - Finding a new path to European growth, EPC Working paper 08 (2004).
 9 Taken from the Didier Fouarge study, page 11.
 10 The Netherlands' Presidency of the European Union, Social Policy and Economic Performance (The Hague: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1997, page 17).

This rationale - economic in nature - is not at odds with a rights-based agenda. Its strength is built on providing economically sound solutions to social justice and socially adequate measures which underpin economic performance.¹¹

This principle was clearly reflected in the Lisbon strategy launched in 2000, which also set out a number of key objectives on the employment and social front to be achieved by 2010:

- Reaching an employment rate of 70%
- Reaching an employment rate for women of 60%
- Reaching an employment rate for older workers of 50%¹²
- Making a decisive impact on the eradication of poverty

The Lisbon strategy called for a Commission initiative on a European social policy agenda to spell out the measures to reach these targets.¹³

As a result, the June 2000 Commission Communication on the social policy agenda¹⁴ provided the roadmap for employment and social policy until 2005 and formed the basis for the agreement reached by Heads of State and Government in Nice which also validated that the “Agenda constitutes a major step towards the reinforcement and modernisation of the European social model, which is characterised by the indissoluble link between economic performance and social progress”.¹⁵ The agreement also confirmed the social policy agenda as the executive arm of the Lisbon strategy in the employment and social field, aimed at turning the Lisbon political commitments into concrete policy initiatives.

However, the situation in 2005, when the social agenda for the period until the end of the decade was launched, was different. Confronted with the slow progress on reaching the Lisbon goals, Heads of State and Government had called in March 2004¹⁶ for the establishment of a High Level Group, to be chaired by Wim Kok, the former Dutch Prime Minister, to prepare an

11 See for instance Robert E. Goodin, Bruce Headey, Ruud Muffels, Henk-Jan Dirven, *The real worlds of welfare capitalism* (Cambridge:Cambridge University Press, 1999) .

12 Target added by the Stockholm European Council in March 2001.

13 See § 34 of the Presidency Conclusions of the March 2000 Lisbon European Council: “Taking account of the present conclusions, the Council will pursue its reflection on the future direction of social policy on the basis of a Commission Communication, with a view to reaching agreement on a European Social Agenda at the Nice European Council in December, including the initiatives of the different partners involved.”

14 COM (2000) 379

15 See § 15 and the annex on the social policy agenda of the Presidency Conclusions of the Nice European Council in December 2000.

16 European Council, Presidency Conclusions, 25/26 march 2004

independent review on the ongoing Lisbon strategy by 1 November 2004. This review was to pave the way for a comprehensive effort by the Commission and the Member States to step up the pace of reform to work towards Europe's strategic goals.

The Wim Kok High Level Group report on the Lisbon strategy¹⁷ portrayed a gloomy picture of the EU's and the Member States' ability to make real progress on the Lisbon objectives. It argued that Europe's "disappointing delivery" is due to an overloaded agenda, poor coordination and conflicting priorities".¹⁸ The analysis which emphasized the EU's poor performance since 2000 on the economic and employment front, could not but lead to the key recommendation for "the EU and Member States to focus on growth and employment in order to underpin social cohesion and sustainable development".¹⁹

This line of argument opposes the Lisbon paradigm and suggests that social progress is the trickle-down result of economic performance. It implicitly rejects the view that "the Lisbon goals can only be brought about by balanced efforts on both the economic and social fronts".²⁰

The recommendation that "a new focus is required"²¹ and that Europe "must act now"²² made the case for an urgent overhaul of the Lisbon strategy. Politically, the time was right to re-orient the strategy. The June 2004 elections had led to the instauration of a newly elected European Parliament; and in November 2004, a new European Commission had been appointed. The new EP and Commission also finalised the institutional consolidation of the May 2004 enlargement.

The 2004 enlargement was unprecedented with regards to the number of new countries entering the EU as well as the large gap in the standard of living between the EU-15 and the new Member States. The average income per head of the ten New Member states was well less than half of the average income level in the EU-15. Also the employment rate, still low with 64.3% in 2002 for the EU-15 was reduced to 63% for the EU-25; as the ten new Member States

17 Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok (2004).

18 Page 6

19 Page 39

20 See §22 of the Presidency Conclusions of the March 2002 Barcelona European Council.

21 Page 7

22 Page 17

reached an employment rate of 62.4%, taking the enlarged EU even further from its 70% employment target.

Therefore also the enlargement itself, which increased diversity in the EU, inspired a rethink of the Lisbon strategy and its policy orientations, to ensure that the goals meet the ambitions of all Member States.²³

The newly appointed Commission decided to present "a new start for the Lisbon Strategy". Although the social policy agenda initiated in 2000 was laid out for the period until end 2005, the mid-term review of the Lisbon strategy in the Spring of 2005 could not be expected to remain without consequences for the action required in the employment and social field. Rather than waiting until the second half of 2005 to prepare the second phase of the social policy agenda, it was agreed that the Commission should present a package to the Spring 2005 Summit, including the refocused Lisbon strategy and complemented immediately with a renewed social agenda as well.

3 The social agenda

3.1 Perception

When the Commission adopted its Communication on the social agenda²⁴ on 9 February 2005, it immediately received a mixed reaction. Particularly in business circles, it was perceived as the Commission backtracking from the refocused Lisbon strategy²⁵ which it had adopted a week earlier and which was devoted to economic growth and employment. In its immediate reaction, UNICE, the main European employers' organisation, stated that it "will not accept any initiative coming from the social policy agenda that undermines growth and employment".²⁶

Others welcomed the social agenda as a much needed correction of the refocused Lisbon strategy, effectively rectifying the economic competitiveness priority of the revamped Lisbon strategy, hereby linking again the economic and societal objectives of the EU. Amongst those supporting the social agenda was

23 Olivier Bailly, « La relance de la stratégie de Lisbonne ou la quête d'un partenariat politique », in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, No 489 (juin 2005), 357-361.

24 COM (2005) 33

25 COM (2005) 24

26 UNICE, "Commission social policy agenda must be consistent with the growth and employment strategy", Press release (9 February 2005).

ETUC, Europe's trade union confederation, which welcomed the agenda as it "lays down a positive framework of social measures". It went on to state that the agenda confirms that "social policy should not be relegated to second rank, but will remain a priority for action at European level". It also linked the social agenda with the Lisbon strategy, commenting that "this outcome was not self-evident, if one thinks of the Commission's declarations last week on the Lisbon strategy".²⁷ Also some organisations which tend to be critical about EU social policy and applauded the pro-business focus of the Lisbon strategy earlier in February, for example the so called Lisbon Council for Economic Competitiveness, a think tank based in Brussels, welcomed the employment and social pillar as "a modern and progressive social agenda".²⁸

Still others, essentially regrouped in the Social Platforms bringing together NGO's at EU level in the social field, perceived the social agenda as a confirmation that "the battle has been won for the time being by those who want to abandon the EU's social commitments" and that social policy "has been marginalised and weakened in the face of the growth-first approach".²⁹

Analysing the refocused Lisbon strategy and social agenda as proposed by the European Commission and endorsed by the March Spring European Council, however, suggests that the EU remains committed to the modernisation of the European social model and that it continues to consider that economic and social progress cannot be separated, even when there is a shift in focus and in working method to achieve this goal.

The Commission declared in its February 2005 proposal for a refocused Lisbon strategy that "it is fully committed to sustainable development and to modernising and advancing Europe's social model". "Without more and better growth and jobs this will not be possible."³⁰ This connection is also made in the social agenda itself, where it is said that "the agenda has a key role in promoting the social dimension of economic growth."³¹ The Brussels European Council in March 2005 qualified the social agenda as a plan "which will help to achieve the Lisbon strategy objectives by reinforcing the European social model based on the quest for full employment and greater social cohesion".³²

27 ETUC, The ETUC welcomes the European Commission's Social Agenda but warns that it must not remain merely a statement of good intent, Press Release (9 February 2005).

28 Quoted in the International Herald Tribune of 10 February 2005.

29 Social Platform, Growth-first approach hampers Social Agenda and will fail to regain citizen's confidence, Press release (9 February 2005).

30 Page 6

31 Page 2

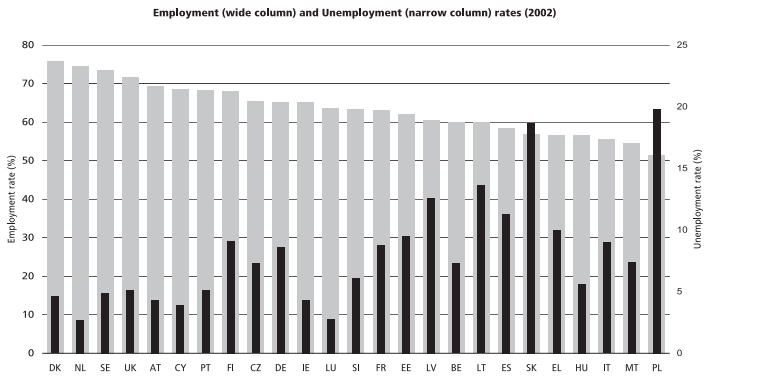
32 See § 29 of the Presidency Conclusions of the March 2005 Brussels European Council.

3.2 Social challenges

Despite the progress made over the past years in the implementation of the 2000 social policy agenda and in focusing measures on reaching the strategic goal of Lisbon³³, the challenges on the social front remained significant³⁴. Also the economic challenges had actually increased, given the sluggish economic growth in the EU in the first half of the decade.

The data in graph 1 show the employment and unemployment rates for EU countries. The gap to be bridged to meet the headline Lisbon goal of an overall 70% employment rate remains large. The total employment rate in the EU in 2003 had reached 63%, while the employment rate for women had increased to 55.1% (with 60% as Lisbon target) and the employment rate for older workers (55-64 year olds) went up to 40.2%, a far stretch from the 50% target. Unemployment has reached more than 9%, which equals close to 20 million people. As the table shows, the aggregate data conceal the wide-spread variety between countries and suggests that sluggish economic or poor employment performance cannot be brought back to a simple comparison between for instance the EU and the USA. It also shows the scope to learn from one another's experiences and practices in the EU.

Graph 1 – Employment and unemployment data

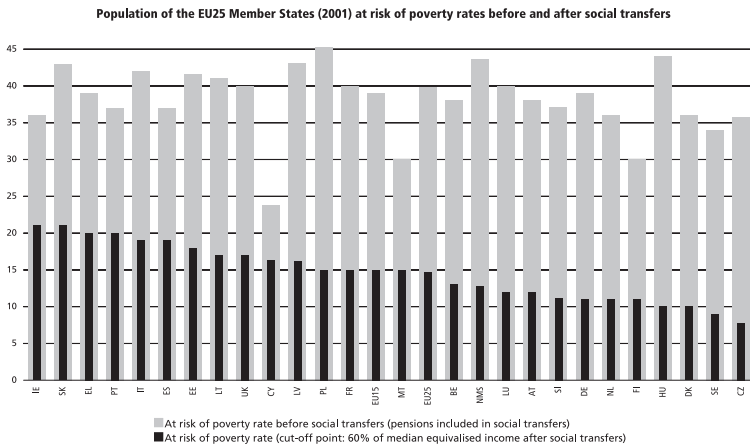


33 See the annual Scoreboards on the implementation of the social policy agenda for an analysis and overview of achievements: COM (2001) 104; COM (2002) 89; COM (2003) 57; COM (2004) 137; as well as the mid-term review of the social policy agenda in 2003 in COM (2003) 312. The Scoreboards clearly show that in the employment and social fields important improvements have been made in terms of delivery and implementation, giving a less pessimistic view on the social policy agenda than the Kok report on the entire Lisbon strategy.

34 See SEC (2005) 177 for a short analysis of challenges and data -the two graphs presented in this paper are adaptations of the data provided in this Commission document.

Also with regards to poverty and social exclusion, the performance gap remained high. About 15% of the population in the EU – or 68 million people - lives at the risk of poverty, defined as below 60% of the median income. Graph 2 shows the scale of the challenge for each country to eradicate poverty and the contribution its social protection systems make to this. The differences per country underline that also here there is room to learn from one another to increase the effectiveness of social systems to that effect.

Graph 2 – Risk of poverty data



Note: SK:2003; EE, LV:2002; MT, SI: 2000; CY: 1997
 Source: Eurostat; NewCronos

The top priorities of the social agenda are to work towards full employment, quality in work, social inclusion, non-discrimination, socially adequate and financially sustainable social protection systems. Providing equal opportunities is at the heart of bridging employment participation and social inclusion.

Making progress on these fronts should also step up confidence of citizens that the European Union and its Member States have the capacity to continue to support their economic and social standards in a global economy. People in Europe expect concrete progress on these domains as they report employment and social protection as top and priorities³⁵.

35 See for instance European Commission, Eurobarometer Spring 2004.

3.3 Instruments for delivery

The social policy agenda covering the period until 2010 is presented more as an orientation and strategy document than as a catalogue of concrete measures – i.e. generally understood to be a true action programme based on legislative initiatives. The turning point had come already in 2000, when after a series of social action programmes in the 1990s with a heavy legislative workload, the trend towards a wide ranging and diversified set of actions had started.

This also coincided with putting in place an EU-driven reform agenda for national employment and social protection systems based on the social policy as a productive factor rationale.

The 2005 social agenda took the development on combining policy instruments a step further. The Commission Communication emphasises that a wide range of instruments are available to implement the social agenda: legislation, funding, social dialogue, as well as the open method of coordination (OMC).

As to the traditional Community method geared towards legislation, the social agenda indicates that the volume of new legislation to be expected in the coming years remains limited. At the same time, it is underlined that the control on the correct transposition and application of Community law will be stepped up.

The EU's plans and practices in the field of social legislation and its willingness to pursue OMC, including in areas where legislation could be considered, is a source for debate both between policy-makers and academic commentators.³⁶

36 As an illustration, see for instance the analysis and interpretations given in Alan C. Neal (Ed), *The Changing Face of European Labour Law and Social Policy* (The Hague: Kluwer Law International, 2004) - regretting and even condemning what is perceived to be a low EU activity to establish legally binding social rights; Fritz W. Scharpf, "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", in: MPiFG Working Paper, 02/8 (July 2002) - highlighting the need to bridge the asymmetry between European economic integration and social Europe; Stijn Smismans, "Towards a New Community Strategy on Health and Safety at Work? Caught in the Institutional Web of Soft Procedures", in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Volume 19/1 (Spring 2003), pp. 55-84 - arguing that an approach based on combining the legislative and OMC instruments does not provide 'a coherent and efficient institutional framework'; Deborah Mabbett, "The Development of Rights-based Social Policy in the European union: the example of Disability Rights", in: *JCMS*, Volume 43, no 1 (2005) pp 97-120 - exploring the social benefit of EU agreed social rights; David M. Trubek and Louise G. Trubek, "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination", in: *European Law Journal*, Vol. 11, No 3 (May 2005), pp 343-364 - analysing hard and soft law and exploring "the possibility for productive combination of hard and soft law measures".

The option taken by the Commission consists of pursuing the development of the instruments as well as creating a better interaction and synergy between the policy tools available. The table on instruments lays out how such an interaction can be interpreted.

It is also important here to recall that the change in working method with respect to the Commission's right of initiative, following from the better regulation angle which the Commission had launched in 2002³⁷, had reached the point where the planning of the Commission indicated the areas susceptible for further analysis on which measures could follow. The precise scope of the proposal as well as the choice of policy instrument would be affected by the outcome of the impact assessment.

Table 1: Policy instruments and their interaction

| | Legislation | Funding | Social dialogue | OMC |
|-------------|-------------|--|---|---|
| Legislation | | Legislation establishes the basis for funding programmes and implementation of legislation can be facilitated by funding | EU legislation may lead to social dialogue at national level to implement (e.g. European Works Council Directive) | Framework legislation or strategies can be combined with OMC to reach goals, mixing both legislative and non-legislative policy tools (e.g. health and safety strategy) |

³⁷ COM (2002) 275; COM (2002) 276; COM (2002) 277; COM (2002) 278.

| | | | | |
|------------------------|--|---|---|--|
| <p>Funding</p> | <p>EU funding, through action programmes or ESF, may facilitate legislation</p> | | <p>To support the European social dialogue and improve capacity building</p> | <p>To implement the European employment strategy or social inclusion process through its investment in people; or through funding exchange of good practice and experience</p> |
| <p>Social dialogue</p> | <p>Social dialogue can lead to EU legislation through agreements which are declared generally binding by a directive (e.g. directives such as parental leave, part-time work and fixed-term contracts)</p> | <p>Social dialogue can orient priority areas for funding (e.g. in cases of economic restructuring)</p> | | <p>To implement objective driven EU strategies (e.g. lifelong learning, equal, opportunities)</p> |
| <p>OMC</p> | <p>OMC can provide orientation for modernisation of national legislation (example of Luxembourg NAPs on employment)</p> | <p>The EU agreed objectives and guidelines mark priority areas to be catered for in EU funding (e.g. ESF)</p> | <p>The EU agreed objectives and guidelines mark priority areas to be catered for in EU funding (e.g. ESF)</p> | |

4 New policy initiatives

The policy initiatives enumerated in the social agenda directly link to the socio-economic challenges the EU is confronted with. The action part of the agenda is based on a two-pronged strategy. First, it addresses three areas of a horizontal nature which give rise to specific plans for initiatives but whose structural importance should be reflected in the policy measures developed throughout the social agenda.

Second, it regroups plans for initiatives under two major headings following from the Commission's strategic objectives 2005-2009: employment is presented under the 'prosperity' objective and equal opportunities and inclusion are tabled under the "solidarity" objective.³⁸

4.1 Horizontal actions

Under the heading "three conditions for success", the Commission outlined the measures it intends to undertake and support to face the challenges caused by the core drivers for change such as demographic ageing and globalisation, while also addressing the role of partnership and ownership to step up the implementation of policies.

First, the social agenda flagged up demographic ageing as a top priority to address. This insistence on demographic ageing was inspired by the report an external reflection group had prepared. The Commission established a High Level Group (HLG) on the future of employment and social policy in an enlarged European Union at the end of 2002. The HLG presented its report³⁹ in the Summer of 2004, on which the Commission could draw for its own reflection on the social agenda. The release of the report coincided with the designation of the Employment and Social Affairs Commissioner and presented an outside expert view covering the entire range of his future direct competences and offering a valuable reference report to prepare his hearing in the EP.

On one item, the report of the HLG really stood out from other studies and other contributions. It elaborated extensively the challenge of demographic ageing for which it argued that the EU should undertake urgent and comprehensive action. Although demographic ageing had been a major theme in the discourse for

38 COM (2005) 12

39 Report of the High-Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union (European Commission 2004)

some years at EU level, the speed and size of its direct impact on the economic, employment and social fronts were not fully absorbed yet. In this way, the HLG contributed to rectify the oversight in the analysis for the 2000 Lisbon strategy and its accompanying social policy agenda. As the Lisbon strategy was focused on the period until 2010, the demographic turning point after 2010 was largely neglected.

The HLG showed that the period until 2010 provided “the last window of opportunity before the working-age population begins to shrink”⁴⁰. It also highlighted that the employment rate target of 70% by 2010 was a conservative objective, rather than an overly-ambitious one to sustain the European economic and social model. “Even if the EU reaches the ‘Lisbon’ level of 70% by 2010, the total potential labour supply will shrink as the working-age population shrinks.”⁴¹ Combined with the increased old age dependency ratio – from 25% in 2002 to 27% in 2010, 32% in 2020 and 48% in 2040, the impact of a status quo policy would be devastating for the European social model and its economic performance and social protection capacity. In this context, the HLG also pleaded for a pro-active immigration policy.

The alarming message from the HLG was transposed into two key measures. First, the Commission announced a Green Paper on the intergenerational dimension, opening the debate and examining the impact of ageing across policy fields. This Green Paper was presented soon after the social agenda was released⁴² and Commissioner Spidla, in charge of Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, flagged the Commission’s work on demographic ageing as a top priority during his mandate.

Second, the alarming news provoked by the HLG report and its call for a new intergenerational pact, which should be “focused on the young and based on confidence”⁴³ was taken up by political leaders. On the initiative of France, a number of countries called for the establishment of a Youth Pact. Consequently, it also featured in the social agenda and was established by the March 2005 Spring European Council⁴⁴.

40 Page 15

41 Page 16

42 COM (2005) 94

43 Report of the High-Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union (European Commission 2004), p 7.

44 See § 37 and in particular Annex I of the Presidency Conclusions of the Brussels European Council in March 2005.

As to globalisation and its impact on the EU as well as the EU's role and responsibility to advance the social dimension of globalisation, the Commission called for the "incorporation of the European social model into external dialogue and measures at bilateral, regional and multilateral level" as well as for promoting decent work and to support the ILO to that effect.

As to partnership, the Commission zoomed in on better interaction between public authorities, social partners and civil society as a way to promote and take through the reforms needed to modernise and improve the European social model.

4.2 Specific actions

Under the second part of the two-pronged strategy, the Commission listed the areas for action on a thematic basis. However, the approach followed in this paper is to study these areas for action from an instrumental angle and to place them in the wider context of EU policy-making and governance.

First, the social agenda pleads for continuity to support further development and refinement of the open method of coordination. The Amsterdam Treaty defined "employment" as a matter of "common concern for the EU" and it declared that fostering a "high level of employment" is an explicit task of the European Union. To that effect the activities of the Community include "the promotion of co-ordination between employment policies of the Member States with a view to enhancing their effectiveness by developing a co-ordinated strategy for employment", which is known as the European employment strategy.

As a result, the European employment strategy added a new working method to the EU, critically different from the traditional Community methods, whose success and capacity to combine European coherence and respect for national diversity was acknowledged in the Lisbon strategy through putting forward this method as the governance instrument to implement the strategic goal of Lisbon. The "open method of coordination" (OMC) was born.

It enables the combination of the EU strategy with national competence to achieve 'greater convergence towards the main EU goals'.⁴⁵ Of particular importance is the 'management by objectives' approach. Member States agree upon EU-wide objectives and targets and they encourage one another to define objectives and targets at national level. It is to these objectives that policies respond, ensuring a clear strategic roadmap for policy at the national level.

⁴⁵ See § 37 of the Presidency Conclusions of the Lisbon European Council in March 2000.

The OMC consists of:

- Fixing objectives and/or guidelines for the EU
- Establishing quantitative and qualitative indicators and benchmarks to monitor performance
- Developing national action plans
- Creating a mutual learning process through evaluation and peer review

The European employment strategy also gave the opportunity to issue country-specific recommendations (foreseen in the Treaty), which was not retained in the OMC definition.

Important with regards to enlargement was that the method was open in the sense that it called for partnerships to be established between different actors, including civil society and NGOs. However, this gives an important new institutional challenge to the new Member States. As it is the case for social dialogue (see further), most new Member States still have significant progress to make before true civil dialogue is possible, to ensure that the OMC can function and involve all relevant partners to carry out a reform agenda.⁴⁶

Deepening the OMC through the social agenda should be pursued through a revamped cycle of the European employment strategy as a follow up to the refocused Lisbon strategy and its call to launch a set of integrated guidelines consisting of the Broad Economic Policy Guidelines and the Employment Guidelines.

The social agenda confirms the four priorities of the 2003 Task Force on Employment⁴⁷ as the key priorities in the new cycle of Employment Guidelines: to increase the adaptability of workers and enterprises; to attract more people to enter and remain in the labour market; to invest more, and more effectively, in human capital; and to ensure genuine implementation of reforms through better governance.

Also the open method of coordination in the social field should be further elaborated and streamlined. The method started to be applied from 2000 onwards to combat social exclusion and to eradicate poverty. Through common

46 See for instance Civil dialogue and social policy in an enlarged European Union: Budapest 23-24 June 2003 (European Commission 2004).

47 Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe (European Commission, 2004); see further also Saskia Klosse, "The European Employment Strategy: Which Way Forward?", in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Volume 21, No 1 (Spring 2005), 5-36.

objectives as well as through the agreement of indicators and targets⁴⁸, a reform process was launched to modernise existing systems to better cope with the causes of poverty and social exclusion of today. Two years later, the reform of pensions was also facilitated through the introduction of an OMC which focused on the social adequacy and financial sustainability of such changes in the social protection systems. The parties involved in these processes – including national, regional and local authorities, social partners and in particular also civil society – have also subscribed to adding health and long-term care to the coordination method. As a result, the Commission confirmed its intention to propose the streamlining of these processes which should result in one set of objectives common to the fields of social inclusion, pensions and health, which consequently should help the Member States in their national reporting and focus in policy activities.

The OMC sets out "voluntary performance standards"⁴⁹ against which Member States achievements can be compared and which can lead to rules as effective as through legislation.⁵⁰ Consequently, OMC has the capacity to lead to a subtle transformation of national systems as well as a change in national preferences⁵¹, even when the impact of the mutual learning processes appear limited and hardly act as a catalyst for policy transfer.⁵² However, the combination of objectives, targets and indicators and the exchange of information provide a framework which encourage the common goal of economic and social renewal, while permitting the freedom to have diverse strategies and policies that fit into the national context. Such reform, based on common goals and national policies, tends to be evaluated as preferable over the requirement of greater uniformity in national reforms.⁵³

48 Anthony B. Atkinson, Eric Marlier, and Brian Nolan, "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union", in: JCMS, Volume 42, No 1 (2004), pp 47-75.

49 Burkard Eberlein and Dieter Kerwer, "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective", in: JCMS, Volume 42, No 1 (2004), 121-142.

50 David M. Trubek and Louise G. Trubek, "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the open Method of Co-ordination", in: European Law Journal, Vol. 11, No 3 (May 2005), pp 343-364.

51 Kerstin Jacobsson, "Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy", in: Journal of European Social Policy, Volume 14, No 4 (2004), 355-370.

52 Bernard H. Casy and Michael Gold, "Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another?", in: Journal of European Public Policy, Volume 12, No 1 (February 2005), pp 23-43.

53 Nick Adnett, "Modernizing the European Social Model: Developing the Guidelines", in: JCMS Volume 39, No 2 (June 2001), 353-364.

Second, setting minimum standards through hard law remains a component of Social Europe. There is for instance legislation that deserves to be considered for an update. As to labour law, the social agenda suggests updating Directives 2001/23/EC (transfers of undertakings), 98/59/EC (collective redundancies) and the consolidation of existing EU law that affects worker information and consultation. To support free movement of persons, the social agenda refers to the further modernisation and adaptation of the legal provisions governing the coordination of social security schemes (as originally covered in Regulation 1408/71/EEC).

The Commission announced a new strategy for health and safety at the workplace for the period 2007-2012. Occupational safety and health is the cornerstone of social legislation. Furthermore, it announced a strategic approach to combat discrimination, in which the feasibility and relevance of any initiatives to supplement the EU's existing legal framework should be included. Inspired by enlargement and triggered off by the position of the Roma, the discrimination faced by ethnic minorities became an issue for further policy reflection. An area which also has seen progress thanks to the existence of a hard core of rights and a combination of the different policy instruments concerns equal opportunities between women and men. The Commission also committed to present a follow-up to the existing framework strategy. Finally, the Commission plans a Green Paper on the development of labour law.

Third, non-governmental actors such as the social partners, will be called upon to work in partnership on specific issues, including on some which may have consequences of a regulatory nature.⁵⁴

It is important to recall here that the dialogue between the social partners at Community level may lead to contractual relations, including agreements. At the joint request of the signatory partners, such agreements can be implemented by a Council Decision on a proposal from the Commission. Agreements can also be implemented in accordance with the procedures and practices specific to management and labour in the Member States. Furthermore, social partners at national level are regularly called upon to play a key role in the implementation of EU directives or in shaping policies to work towards EU common objectives in the framework of the Lisbon strategy.

⁵⁴ See for instance Catherine Barnard, "The Social Partners and the Governance Agenda", in: *European Law Journal*, Volume 8, No 1 (March 2002), pp. 80-101.

This requires the existence of independent and representative trade unions and employer organisations. As to the 2004 enlargement of the EU, it has been well documented that the quality of the social partners needs to improve for them to function legitimately and efficiently in the context of social dialogue required by the EU Treaty and its secondary legislation. "In the countries of Central and Eastern Europe the development of industrial relations has not managed to keep pace with the emergence of democratic freedoms and the market economy" while "the weakness of the trade unions is matched by that of the employers associations"⁵⁵.

As the capacity of the social partners is crucial to successfully carrying out reform – either through their own autonomous initiatives or through playing a key role in implementing European-wide agreed legislation, it is essential to improve the capacity of both trade unions and employers' organisations to guarantee that modernisation takes place effectively.⁵⁶

To step up the capacity of the social partners in the EU is part and parcel of the social agenda's strong focus geared towards "improving collective capacity to act" including by strengthening the "logistic and technical support" of the European social dialogue. Promoting the quality of industrial relations should foster "social capital". This is shown in the focus on administrative capacity and investment in social partners' institutions through the ESF.

An area of great concern which involves the social partners is economic restructuring and the EU's capacity to anticipate and manage change. The Communication of the Commission on this subject also covered the second phase of consultation of the social partners on the revision of Directive 94/45/EC (Directive on European Works Councils) and the second phase consultation on restructuring. In line with its Treaty competence, the Commission will also consult social partners on other appropriate issues and invest in the capacity of both social partners and civil society across Europe to be in a position to meet their responsibilities in an enlarged European Union. As to the provision of a minimum income and the integration of people excluded from the labour market the Commission will launch a large consultation with a view to complement the OMC on social inclusion to avoid that people are excluded from both employment as well as national minimum income protection.

55 Manfred Weiss, "Enlargement and Industrial Relations: Building a New Social Partnership", in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Volume 20/1 (Spring 2004), pp5-26 (p5).

56 European Commission, *Industrial Relations in Europe 2004* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004).

An area that sticks out here is the proposal to develop an optional European framework for trans-national collective bargaining. This would be an innovative instrument to eliminate existing impediments to working abroad and to guarantee benefits to employers and employees operating in a single European area. Such trans-national collective bargaining – particularly at enterprise or sectoral level – could overrule current barriers affecting work organisation, employment, working conditions and training.

The Commission will also continue to encourage the promotion of Corporate Social Responsibility, in particular by working on the improvement of transparency.

Fourth, the Commission will continue to provide funding through the proposed financial programme PROGRESS and the ESF. These financial resources will also play a key role in consolidating a common framework at EU level with the implementation of situation specific measures. Notably through the ESF, the EU will be in a position to support the implementation of policies as called for by the European employment strategy or the OMC in the social field. Finally, the financial resources should also be tapped into to improve the capacity of public authorities, social partners and civil society to participate entirely in the implementation of the social agenda.

5 Final remarks

The social agenda offers continuity with the Commission's previous social action programmes and its social policy agenda, while at the same time introducing new themes and working practices. The agenda, which covers the period until the end of the decade and coincides largely with one Commission and one European Parliament, remains an intrinsic part of the 2005 refocused Lisbon Strategy, which it supports and complements. Because of the better regulation approach, the social agenda does not provide a catalogue of specific initiatives but suggests areas which should be examined for concrete policy initiatives and offers a selection of instruments necessary to accomplish the goal in the most cost-efficient and effective way.

The guiding principle for reform can be summed up in the slogan "social policy as a productive factor", emphasising that the European social model which has brought a win-win combination of economic performance and social justice in

the past can be sustained in the future if the European social model can adapt itself to the economic and social needs of today. Its goal is not the welfare state which is "out of date and in need of modernisation", but the organisation of social policy.⁵⁷

In this way, it supports the view that the European social model is a "political project" in that the EU has a key role to play to orient economic and social renewal, in particular by promoting the 'idea of a productive social policy as a way forward'.⁵⁸

57 The Netherlands' Presidency of the European Union, *Social Policy and Economic Performance* (The Hague: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1997, page 88).

58 Maria Jepsen and Amparo Serrano Pascual, "The European Social Model: an exercise in deconstruction", in: *Journal of European Social Policy* Volume 15, No 3 (2005), pp 231-245.

Stratégie de Lisbonne et agenda social

Un tournant au Conseil européen du Printemps 2005 ?

François Vandamme¹

Résumé

Depuis le Conseil européen de Lisbonne, de fin mars 2000, qui avait adopté la stratégie économique et sociale, assez renommée, de l'Union, le Conseil européen qui se réunit « au printemps » en mars est chargé d'évaluer les progrès accomplis en application de cette stratégie et de délivrer des messages d'actualisation ou des orientations complémentaires pour les gouvernements, les institutions européennes et les partenaires sociaux. En 2005, la discussion avait un enjeu supplémentaire: la révision à mi-parcours de la stratégie. Fallait-il la confirmer, la réviser déjà, l'enterrer ou l'atténuer ? L'ensemble des acteurs était donc invité cette année à abandonner les éventuels faux-semblants et à parler vrai. C'est le contexte de l'évaluation de cette stratégie et les décisions prises au Conseil européen de mars 2005 qui seront commentés dans cet article.

L'évaluation de la stratégie *Une stratégie de modernisation*

Dans un esprit de partenariat au service d'un idéal de performance pour nos sociétés européennes, aussi bien les gouvernements que les partenaires sociaux avaient été invités à Lisbonne à proposer des efforts équilibrés pour des réformes à faire en Europe dans le domaine économique et dans le champ social, et cela devait contribuer à la modernisation du modèle social européen.

1 Professeur au Collège d'Europe, Conseiller général au SPF (Ministère) Emploi, Travail et Concertation sociale à Bruxelles.

La stratégie de « devenir l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive et dynamique dans le monde, capable de favoriser une croissance économique durable avec plus et de meilleurs emplois et une plus grande cohésion sociale » repose sur les objectifs suivants:

- préparer la transition vers une économie et une société de la connaissance,
- moderniser le modèle social européen par l'investissement dans les ressources humaines et la lutte contre l'exclusion sociale ("In the knowledge economy, people matter")
- poursuivre une saine gestion de la macro-économie et
- (depuis le Conseil européen de Göteborg de mars 2001) promouvoir en même temps le développement durable.

Lisbonne recréait un « projet collectif » pour l'Europe après les réformes institutionnelles et son élargissement, un projet de croissance économique qui tirait parti d'une conjoncture redevenue favorable à l'époque et de l'engagement pour la nouvelle société de la connaissance. Ce projet misait sur le retour au plein emploi moyennant l'achèvement du marché intérieur (à accélérer spécialement dans certains secteurs des services: énergie, financiers, postaux et de transport) et la poursuite de réformes structurelles de l'économie et des marchés (portant sur les charges sur les bas salaires, les rigidités du marché du travail et les systèmes fiscaux).

Dans le champ social, le nouveau projet annonçait également une action d'envergure en faveur de la cohésion sociale, envisagée essentiellement par rapport à l'avenir de la protection sociale et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, les chefs d'Etat et de gouvernement s'indignaient du nombre « inacceptable » de pauvres et d'exclus et s'engageaient à promouvoir activement une politique d'inclusion sociale devant avoir un impact décisif sur l'allègement de la pauvreté à l'horizon 2010. Dans ce contexte, la société de la connaissance était perçue comme étant à la fois une menace et une opportunité. De même, plus et de meilleurs emplois devaient être la meilleure sauvegarde contre l'exclusion sociale. C'était devenu le paradigme de base de la stratégie sociale de l'Union. Celle-ci a été complétée pendant cinq ans par « l'Agenda social européen »² adopté au Conseil européen de Nice de décembre 2000. Jamais cependant un éventuel « modèle social » n'a paru suffisant pour décrire une ambition d'ensemble. Avant même de chercher à s'entendre sur ce qui fait fondamentalement le modèle social européen, il y avait consensus paradoxalement pour envisager « sa modernisation ». Ceux qui ont pensé Lisbonne ont au fond saisi qu'il fallait, à l'ouverture du nouveau siècle,

2 COM(2000)379, 28.06.2000; EP resolution A5-291/2000 of 25/10/2000; Nice European Council: Conclusions.

réunir dans un même élan un engagement tout de même enraciné dans tous les pays pour la cohésion sociale, faite partout de diverses interventions de solidarité, et un nouveau dynamisme économique capable de capter les nouvelles forces et de promouvoir les adaptations souhaitables. Mais cet objectif de modernisation était incontestablement ambigu pour faire face à des « défis semblables dans tous les pays » : les développements des progrès technologiques et de la société de l'information, le chômage de longue durée, les faibles taux d'emploi dans beaucoup de pays, le vieillissement des populations affectant la viabilité des systèmes de protection sociale, la pauvreté subsistante, les changements des structures familiales et des rôles des hommes et des femmes, les pollutions, etc.

Une méthode de gouvernance

Comme d'autres grandes étapes de la construction communautaire, Lisbonne était aussi « une méthode », et combien cela aurait-il plu à Jean Monnet ! « Une nouvelle gouvernance » s'imposait, tant sur le plan de la coordination de la politique économique que sur celui de la gestion des problèmes sociaux. Une méthode ouverte de coopération était prônée dans différents domaines de l'action communautaire ne relevant pas de compétences exclusives de l'Union. Elle est basée sur des objectifs communs mais aussi sur le respect d'une approche décentralisée, suscitant en réalité une implication active à tous les niveaux de pouvoir, confortée par des « plans nationaux ». Elle est soutenue par des indicateurs et des repères (benchmarks) quantitatifs et qualitatifs, préparés par la Commission européenne et mis au point avec les Etats, à affiner au fil des évaluations annuelles et à transposer aux niveaux national, régional et local. La méthode est guidée par un contrôle de la mise en œuvre des plans nationaux de la part de la Commission européenne, une évaluation commune entre elle et le Conseil et une évaluation par les pairs organisée dans des comités spécialisés où doit s'opérer un processus d'apprentissage mutuel et de confrontation des expériences en vue d'asseoir la reconnaissance de bonnes pratiques agréées objectivement. La méthode est enfin évaluée globalement et relancée chaque année au Conseil européen du printemps (en mars), à l'appui de rapports de progrès en vue d'assigner à la stratégie des directions toujours plus précises. J'ai remarqué entre-temps combien cette méthode a suscité un intérêt académique extraordinaire même au-delà de l'Europe, en termes de science politique internationale. Elle avait trouvé dans le traité d'Amsterdam (1996) son ancrage dans le traité au service de la stratégie européenne pour

l'emploi. Le Conseil européen s'était déjà accoutumé, en effet, depuis quelques années à orienter, une à deux fois par an en vertu du traité, les « processus de coordination des politiques économiques (Maastricht) et de l'emploi » (Essen après le Livre blanc de Jacques Delors puis Amsterdam et Luxembourg). L'intérêt de la stratégie devait être mesuré à travers la justesse et le réalisme des propositions opérationnelles et des objectifs « quantifiés et qualitatifs » qui allaient être convenus, dans une perspective à long terme pour l'Europe, dans une série de domaines (voir les conclusions des Conseils européens ultérieurs de Feira, Göteborg, Barcelone, Bruxelles (mars 2003 et mars 2004)) reflétant des « problèmes récurrents » des pays de l'Union dans les domaines économique et social.

Lisbonne avait été un « appel à la mobilisation générale des acteurs » économiques et sociaux face à l'ampleur des problèmes et leurs enjeux, en particulier des partenaires sociaux à travers le dialogue social européen et son articulation avec les dispositifs nationaux, complété par un appel au sens de la « responsabilité sociale des entreprises » invitées à contribuer pour leur part aux efforts en faveur de la formation continue, de l'environnement durable, de la conciliation entre la vie professionnelle et familiale et de la cohésion sociale, etc. Les responsabilités devaient être partagées devant l'ampleur des réformes structurelles à mener en Europe.

Un manque d'adhérence?

Le débat préparatoire dans les institutions et au sein des Etats membres sur la révision de la stratégie a porté à la fois sur les objectifs, l'identification des faiblesses ou lacunes à les mettre en œuvre et sur les responsabilités. En réalité, il y avait un consensus politique assez large pour considérer que, cinq ans après, la stratégie n'avait pas produit les résultats escomptés d'une façon générale et sensible dans tout l'espace communautaire. Une discussion a même porté sur la question de savoir s'il ne fallait pas réduire les objectifs.

Que s'est-il alors produit cinq ans après ?

D'abord et sûrement une fatigue devant l'ampleur de l'ambition et du travail bureaucratique qui s'en est suivi au sein des institutions de l'Union et d'une multitude de comités assurant la gouvernance d'ensemble dans les différentes filières du Conseil. Pour Wim Kok, ancien premier ministre néerlandais appelé à établir à l'automne 2004 un constat à casser, « les résultats décevants s'expliquent par un agenda surchargé, une coordination médiocre, des priorités

³ Le Figaro, 29 novembre 2004, p.V.

inconciliables et l'absence d'une volonté politique »³ ! Selon beaucoup d'observateurs, trop de clefs restaient dans les poches nationales alors même qu'il n'y aurait dans beaucoup de pays que peu de mobilisation interne sur la stratégie. De même, ce que devaient et pouvaient faire les partenaires sociaux, restait peu clair, compte tenu de leurs moyens d'action étriqués au niveau européen et du faible impact du « dialogue social européen sur les dialogues nationaux »⁴.

Ensuite, le constat que l'embrayage n'avait pas bien fonctionné dans la plupart des Etats membres, qui étaient dans des situations de départ très différentes, dans la mesure où la stratégie européenne n'influçait pas de façon majeure le débat national. On était loin des objectifs fixés. La reconnaissance aussi d'un discours politique qui n'était prononcé qu'à Bruxelles et dans des cercles spécialisés, académies ou universités, sans atteindre ni les différents niveaux de pouvoir dans les Etats, ni les populations.

Enfin, une croissance qui s'est ralentie à nouveau, enrayée par les suites de la guerre en Irak, le dollar faible, l'euro cher, le Pacte de stabilité budgétaire qui empêçait les gouvernements de se lancer audacieusement dans les investissements d'avenir.

Le président Barroso, qui entamait son mandat à l'appui de ce constat de W. Kok et qui, dit-on, n'avait jamais été très enthousiaste dans son pays pour la stratégie de Lisbonne (!), a proposé d'emblée un rééquilibrage des efforts et des objectifs.

Les décisions prises au Sommet de printemps 2005 La croissance et l'emploi d'abord

Pour faire court, les décisions ont porté à la fois sur les objectifs et sur les méthodes. Les 4 grands piliers de la stratégie sont officiellement maintenus mais un accent évident est donné prioritairement à la « croissance » et à « l'emploi ». Ils conditionnent l'accès aux autres objectifs. Ils fixent les politiques et les processus prioritaires, notamment celui des Grandes Orientations de la Politique Economique. Piégée par la croissance molle et le chômage de masse, l'Union n'en finissait pas de courir après sa compétitivité. Que signifiait en fin de compte la société de la connaissance d'un point de vue opérationnel ?

4 Pour valoriser la prise en compte des contributions des partenaires sociaux, le Conseil européen de Bruxelles réuni à Laeken (2001) a ensuite initié la pratique, consolidée entre-temps par une décision du Conseil, de tenir un Sommet social tripartite à la veille de sa session puis a initié en mars 2004 des « Partenariats pour le changement » (dont je n'ai pas encore perçu l'impact) pouvant impliquer tant les partenaires sociaux que d'autres parties prenantes. Ce ne sont en tout cas pas les concepts qui manquaient.

La méthode ouverte de coordination appliquée à différents domaines des compétences non exclusives de l'Union ne constituait pas le seul cadre procédural de réalisation de la stratégie.

Des orientations politiques avaient aussi été formulées à Lisbonne afin de confirmer que les « Grandes Orientations de la Politique économique (GOPE) »⁵, considérées comme l'instrument intégrateur de base de la politique économique et monétaire par le traité, coordonnent les objectifs macro-économiques, les objectifs des réformes structurelles, la politique de l'emploi et la cohésion sociale. Les « processus de Cardiff » (réformes structurelles des marchés) et de « Luxembourg » (stratégie pour l'emploi) avaient été confirmés de leur côté comme étant les cadres politiques et de négociation pour les réformes structurelles dans ces domaines. La MOC devait être combinée, en fonction des problèmes à résoudre, avec les autres méthodes disponibles.

« Ces processus n'ont pas été remis en cause » quant à leur pertinence thématique mais leur gestion a été considérablement simplifiée dans les nouvelles propositions de la Commission européenne sur la gouvernance de la stratégie de Lisbonne⁶. Elles reposent pour l'essentiel sur trois éléments:

- des « lignes directrices » simplifiées dans chacun des domaines (macroéconomie, réformes structurelles et emploi) mais « intégrées », comme chapitre clairement distincts, dans les GOPE;
- un seul et unique plan national de réformes » portant sur l'ensemble des domaines de la stratégie;
- un seul et unique rapport de progrès de la Commission » soumis au Conseil européen de printemps évaluant annuellement la portée des réformes.

Cette nouvelle procédure est mise en œuvre dès à présent en sorte que, en ce moment, la Commission, ayant présenté au Conseil ses propositions de lignes directrices intégrées et celui-ci ayant délibéré à leur sujet, attend pour la mi-octobre les plans nationaux de réforme.

La nouvelle méthodologie n'a pas été critiquée dans les simplifications qu'elle a apportées en termes de gouvernance mais a suscité des interrogations, dans certains pays plus que dans d'autres, sur, d'une part, le sort réservé aux MOC qui fonctionnaient dans des domaines considérés comme non prioritaires, comme par exemple la protection sociale et la lutte contre la pauvreté (inclusion sociale),

5 Voir la Recommandation du Conseil du 26 juin 2003 (pour la période de 2003 à 2005), JO L 195, 1/8/2003

6 Integrated Guidelines for Jobs and Growth (2005-2008). Communication from the President, in agreement with vice-President Verheugen and Commissioners Almunia and Spidla, including a Commission Recommendation on the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community (under Article 99 of the EC Treaty), and a Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States (under Article 128 of the EC Treaty), COM(2005) 141, 11.04.2005

et d'autre part, sur la capacité du nouveau gouvernement européen de la stratégie à re-mobiliser le débat national sur les réformes. A la première interrogation, la Commission a d'abord fait montre d'un intérêt soudainement diminué dès lors que ces travaux n'apportent pas des points de croissance dans l'immédiat avant de confirmer qu'ils se poursuivront et qu'ils seront bientôt à leur tour intégrés dans une MOC unique portant sur la protection sociale au sens large. Ce deuxième message est devenu plus rassurant dans la mesure où les MOC en matière de protection et d'inclusion sociale avaient fini par mobiliser les parties prenantes qui ne s'étaient lancées qu'avec réticences dans les premiers exercices de comparaison et d'évaluation des bonnes pratiques nationales. Quant à la deuxième interrogation, aucune réponse sûre n'est encore possible. C'est là que se jouera la nouvelle stratégie et certains ne cachent pas leur pessimisme. Il est probable que les pays qui s'étaient, déjà avant Lisbonne, engagés dans des réformes économiques et sociales se feront un plaisir de faire rapport sur les résultats déjà engrangés. Quant aux autres, on verra dans quelle mesure la simplicité des messages européens facilitera la tâche de leur transposition dans les projets gouvernementaux. Est-ce que les programmes nationaux annonceront des politiques plus audacieuses soutenant la croissance et l'emploi ? Une autre crainte s'ajoute aux précédentes. Elle ne porte pas sur la méthode mais sur « l'évaluation des efforts ». La nouvelle gouvernance prévoit des dialogues directs entre les gouvernements et la Commission européenne sur la mise en œuvre des lignes directrices intégrées dans les pays et diminuera l'importance politique des exercices d'évaluation par les pairs qui se pratiquaient dans divers comités. Dès lors, la Commission pourra-t-elle encore convaincre à l'appui de bonnes pratiques issues d'une évaluation en commun des réformes à l'aide d'indicateurs convenus ?

Un nouvel Agenda social

Pour beaucoup d'intervenants des politiques sociales, l'enjeu d'un nouvel Agenda social s'est imposé immédiatement pour compenser les pertes entraînées par la simplification politique. L'Europe va-t-elle encore s'intéresser aux divers enjeux de la cohésion sociale menacée par les pertes d'emplois, l'accroissement de la pauvreté et des mécanismes d'exclusion, le vieillissement des populations et l'immigration toujours croissante d'origine extérieure à l'Union ? Des observateurs estiment que la stratégie de Lisbonne est mise à mal aujourd'hui en raison de l'élargissement de l'Union et des délocalisations qui s'opèrent dans une trop grande variété des systèmes sociaux.

Dans pareil contexte, comment maintenir la cohésion sociale ?

La Commission européenne a voulu rassurer dans la foulée et a, d'une part, annoncé un nouvel Agenda social⁷ (qu'elle ne soumet pas à l'approbation du Conseil contrairement à ce qui fut fait à Nice en 2000 pour davantage souligner sa propre responsabilité politique) et, d'autre part, émis des communications sur divers thèmes où elle engagera des débats avec les Etats membres et les autres institutions sur « la gestion des migrations économiques⁸, les restructurations⁹, l'évolution démographique¹⁰ et la responsabilité sociale des entreprises ».

S'agissant de la gestion des « migrations économiques » (labour migration), la Commission interroge sur la faisabilité et la portée d'un cadre commun de gestion sans préjudice naturellement de la levée, au moment jugé souhaitable, des restrictions maintenues entre-temps à la libre circulation des travailleurs des nouveaux Etats membres.

S'agissant des « restructurations », la Commission met en avant la nécessité d'une gestion plus anticipative à travers un dialogue et des partenariats entre les entreprises et les agences pour l'emploi, et le besoin d'une meilleure créativité dans la recherche de solutions alternatives aux licenciements. De même, le Fonds social européen ne doit pas être perdu de vue comme outil de financement des restructurations importantes. Les ministres de l'emploi ont débattu de cette communication qu'ils ont trouvé très enrichissante. Face aux délocalisations, la Commission va réfléchir à un cadre optionnel pour la négociation collective transnationale.

Des débats communautaires sont annoncés en ce qui concerne le vieillissement des populations européennes et l'évolution de la « démographie » en Europe.

Dans son Agenda social, la Commission manifeste un peu plus d'intérêt pour les processus de coopération qui se rapportent à la protection sociale et à l'inclusion sociale en reconnaissant qu'ils devront avoir une visibilité dans la gouvernance d'ensemble. C'est une façon très réservée de dire que la lutte contre la pauvreté reste un objectif de la stratégie.

7 Communication sur l'Agenda social, COM(2005) 33 final, 09.02.2005.

8 « Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques », COM(2004) 811 final, 11.01.2005.

9 Restructurations et emploi. Anticiper et accepter les restructurations pour le développement de l'emploi: le rôle de l'Union européenne. COM(2005) 120 final, 31.03.2005.

10 Communication of 16 March 2005: Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations".

Un important chapitre de l'Agenda commente la politique sociale internationale de l'Union soutenant notamment la prise en compte des normes internationales du travail et l'objectif du « travail décent », conçus à l'Organisation Internationale du Travail, dans la gouvernance internationale.

Pour compléter la stratégie de l'emploi, la Commission maintiendra l'intérêt des gouvernements pour les objectifs de qualité de l'emploi, de lutte contre les discriminations et l'égalité des chances ainsi que pour les questions de mobilité professionnelle. Au point de vue de la méthode, la Commission annonce qu'elle continuera en matière de politique sociale à se servir de ses trois principaux instruments: la législation, la méthode ouverte de coordination et le Fonds social européen (63 milliards d'Euros).

Qu'attendre du dialogue social ?

L'avenir du dialogue social européen et du rôle des partenaires sociaux reste une question méthodologique et de principe importante au cœur de la politique sociale de l'Union. De plus en plus, dans le contexte de la stratégie de Lisbonne, on incite les partenaires sociaux européens, qui peuvent influencer leurs organisations nationales, à développer leur propre processus de coopération. Ils ont choisi de le faire en matière de formation continue et j'imagine une série de projets ou de prolongements possibles au niveau sectoriel. Je partage l'opinion de plusieurs observateurs qu'au point de vue des relations professionnelles, une période d'innovations doit commencer: à côté des accords interprofessionnels classiques, il faut aussi autre chose, comme l'accord des partenaires sociaux européens sur la formation continue, des nouveaux Pactes sociaux, notamment régionaux et locaux - et pourquoi pas sectoriels ? – pour l'emploi.

Mais la question majeure est celle-ci: est-ce que les partenaires sociaux et les gouvernements partagent les mêmes visions sur les questions essentielles ? Cela semble être le cas dans certains pays et c'est pourquoi ils sont actuellement les vrais modèles qu'on cite le plus souvent : l'Irlande, le Danemark, la Suède. Quels seraient des critères de qualité des relations professionnelles dans le contexte d'une pareille stratégie ambitieuse ? Un indicateur moderne de qualité serait la « capacité d'établir un consensus sur les diagnostics et les moyens de faire avancer l'adaptation au changement ». Certes, plusieurs théories coexistent pour définir les relations professionnelles ou industrielles. Dans une perspective politique européenne, plusieurs experts semblent s'accorder pour dire qu'elles devraient (dans le contexte d'aujourd'hui) et dans une interrelation entre les

niveaux de négociation, peser plus sur les enjeux d'emploi, d'inclusion sociale, de qualité d'emploi et d'égalité des chances.

Un financement à la hauteur des ambitions ?

On ne peut terminer cet article sans évoquer le financement de l'Union. Dans l'attente des décisions qui se rapporteront aux « Perspectives financières 2007-2013 » qui n'ont pas été prises au Conseil européen de Bruxelles de juin 2005, on s'interroge légitimement sur les marges budgétaires qui seront dans les faits accordées aux politiques de soutien à la stratégie de Lisbonne, en faveur notamment des investissements créateurs de richesses, de développement, de recherche et d'emplois. De même qu'en faveur des fonds structurels communautaires, qui demeurent chargés d'illustrer sur le terrain dans les régions les plus pauvres de l'Union les termes réels de la solidarité communautaire caractérisant sa politique de cohésion économique et sociale. Dans les Etats, on devrait voir reflétés dans les budgets les mêmes objectifs que ceux de la stratégie. Des marges devaient être rendues disponibles par les assainissements requis par le Pacte de stabilité, la gestion plus active de l'Etat social - autre objectif central de la réforme des systèmes sociaux européens -, des prêts de la BEI, etc. De deux choses l'une, en effet: Lisbonne, on y croit ou on n'y croit pas. Mais cela doit être clair au risque de décrédibiliser l'Union, alors qu'outre ses traités qui nous faisaient croire qu'elle n'avait que des projets de réformes institutionnelles, elle s'était lancée dans un projet qui ne manquait pas d'ambition, qui devait toucher les citoyens et qui était sensé mobiliser à tous les niveaux politiques¹¹.

Sur plusieurs objectifs et sur des sujets importants de politique sociale, Lisbonne, cela est incontestable, avait eu le mérite de susciter beaucoup d'espoirs. Que va-t-il en rester ?

11 Dans ses propositions, la Commission avait proposé que 2% des ressources du futur Fonds de convergence soient affectées au renforcement des capacités des partenaires sociaux.

Vers un nouveau contrat social européen ? Les enjeux de la crise¹

Robert Picht ²

Résumé

Depuis la création du marché commun les questions de cohésion et de solidarité sociales étaient les parents pauvres de l'intégration européenne. La politique sociale n'était pas considérée comme élément constitutif de l'Union Européenne mais comme une dimension complémentaire et en fait marginale d'une dynamique économique qui était supposée surmonter les inégalités.

Ce n'est que la révolte populaire des referenda français et néerlandais et les réactions politiques à une confrontation qui se fixait de plus en plus sur le ou les modèles sociaux européens qui ont fait apparaître le caractère explosif des enjeux sociaux. Dans ce domaine le débat, les comportements et leurs résultats politiques sont parfois surréalistes. Plaider et voter contre le Traité constitutionnel au nom de la lutte contre une Europe considérée comme trop « libérale » et pour une Europe « sociale » semble avoir l'effet contraire. Pour rétablir une certaine rationalité il convient donc d'examiner de plus près les imbrications entre les crises de cohésion sociale nationales, les interdépendances européennes et les approches du Traité constitutionnel qui essayait d'esquisser le cadre d'une solidarité sociale à l'échelle de l'Union adaptée aux défis de l'élargissement et de la globalisation.

- 1 Cette contribution est la version actualisée d'un article paru en Allemand sous le titre « Jenseits des Wohlfahrtsstaates. Ohne eine soziale Grundversorgung gegen extremes Elend wird Europa nicht auskommen. », Internationale Politik Nr. 2, Februar 2005
- 2 Vice-recteur du Collège d'Europe (NatoLin). Directeur du programme d'Etudes Générales et Interdisciplinaires du Collège d'Europe (Bruges).

La plupart des pays de l'Union Européenne se voient confrontés aux problèmes douloureux et de plus en plus inextricables de la crise de leur état providence. Qu'il s'agisse des réformes concernant les chômeurs en Allemagne, de la semaine des 35 heures en France, de l'implosion du consensus social selon le modèle polder aux Pays-Bas, du système de santé britannique ou des retraites italiennes – partout les modèles traditionnels de protection sociale et de compromis politique semblent échouer.

Que ce soit la droite, la gauche ou les tentatives ultralibérales de mise à plat de l'Etat providence, gouvernements, partis politiques et partenaires sociaux ne semblent plus à même de mettre en œuvre des mesures dont la nécessité est cependant depuis longtemps reconnue. Les principes traditionnels de la politique sociale qui se trouvent au cœur de la cohésion des nos sociétés et de la légitimité de leurs systèmes politiques deviennent controversés. Dans ces confrontations il ne s'agit pas seulement les conflits d'intérêts habituels; la confusion générale manifeste le blocage de nos sociétés dans un labyrinthe inextricable de droits acquis, de réglementations bureaucratiques, de groupes d'intérêts, de clientélismes et d'échéances électorales. Depuis que les sources de redistribution indolore des fruits d'une croissance permanente sont taries nos démocraties semblent impuissantes de se ressaisir. Economiquement, socialement et donc politiquement les sociétés européennes sont gravement malades.

Les temps paraissent lointains quand Jacques Delors considérait le « modèle social européen » comme élément essentiel de l'identité européenne, quand le « modèle allemand » fascinait par son « capitalisme rhénan » et quand le gouvernement allemand rejetait dans les années quatre-vingt les programmes « Pauvreté » de la Commission Européenne sous le prétexte que les questions de pauvreté et d'exclusion sociale ne concernaient en rien son pays. Pour des raisons différentes des pays comme la Grande Bretagne, mais aussi les pays scandinaves et l'Allemagne considéraient que « le social » ne devrait pas faire l'objet d'une quelconque harmonisation européenne. Depuis le traité de Maastricht, le principe de la subsidiarité servait et sert de prétexte pour empêcher toute ingérence européenne dans les affaires intérieures sociales des états nationaux.

La vision de Jacques Delors de considérer l'Europe comme le continent de la solidarité sociale est-elle donc périmée ? Ou doit-on tout au contraire considérer la solidarité comme un thème européen essentiel malgré tous les obstacles

politiques et financiers ? Mais comment définir cette solidarité ? Ne serait-il plutôt plus prudent que l'Union Européenne s'abstienne dans un domaine qui paraît de plus en plus inextricable déjà au niveau national ? Ce débat sur la solidarité est loin d'être théorique. Il est au cœur même des arguments parfois démagogiques qui opposent l'Europe « britannique » au pôle « franco-allemand » et des comportements électoraux actuels et futurs.

Il y a de bons arguments en faveur des deux positions. La situation économique et sociale dans les vingt cinq états de l'Union Européenne est trop disparate, les traditions et les cultures concernant les rapports entre l'Etat et les forces sociales sont trop différentes entre les nations pour pouvoir envisager dans ce domaine particulièrement sensible une harmonisation mécanique. S'imaginer par exemple une politique sociale commune selon le modèle de la politique agricole est un scénario d'horreur. Une régulation harmonisatrice des aides au chômage, de la sécurité sociale et des retraites ne pourrait qu'aggraver une situation hautement perturbée que l'on veuille augmenter ou baisser les niveaux de protection. Ne serait-il pas mieux de laisser aux états individuels la gestion de ces questions délicates et de voir quelle sera l'influence du marché sur l'évolution des décalages sociaux entre les pays ?

D'autre part devons-nous néanmoins considérer les problèmes de la cohésion sociale comme thème européen incontournable ? Dans le domaine financier il y a un lien élémentaire entre la crise des systèmes nationaux de protection sociale et l'avenir européen. Il se manifeste dans les problèmes du pacte de stabilité dans la zone EURO et dans les conflits concernant le budget futur de l'Union Européenne. Le dilemme est déjà éclatant: soit on arrivera à endiguer les dépenses sociales de telle manière que l'endettement public recule soit il ne sera plus possible de respecter son seuil des trois pourcents. Soit il sera possible de dégager les moyens financiers nécessaires pour pouvoir affronter les défis de l'élargissement et des responsabilités internationales croissantes de l'Union Européenne ou l'auto blocage par les coûts sociaux affaiblira sa capacité d'intervention.

Comme on l'a vu à l'occasion des referenda français et néerlandais, la remise en question de la légitimité des systèmes politiques nationaux et du principe même de l'intégration européenne pose un défi encore plus redoutable. L'enjeu est le principe même des mécanismes démocratiques. En France comme aux Pays Bas le comportement électoral au referendum remet en question l'autorité de la démocratie représentative. Le vote sur le Traité Constitutionnel devient un vote

contre l'establishment. Que ce soit dans les pays de la « vieille Europe » perturbés par la crise ou dans les nouveaux Etats membres, l'homme dans la rue et la femme qui doit nourrir sa famille ne tient nullement compte des subtilités du principe de la subsidiarité qui dans un domaine existentiel tentent de séparer les problèmes nationaux de l'échelle européenne. Dans un sens la révolte populaire paradoxalement est plus européenne que les recommandations prudentes des avocats du « oui » au Traité Constitutionnel.

Ou bien l'état, la société et les institutions politiques arrivent à établir un minimum fiable et reconnu de solidarité sociale où le système politique et les forces sociales qui le soutiennent perdent leur crédibilité – les démagogues populistes et les partis radicaux profitent déjà fortement de cette perte de légitimité de la vie politique nationale.

Le même phénomène concerne le processus d'intégration européenne: soit son évolution progressive est vécue comme une augmentation de la sécurité et de la stabilité ou elle est ressentie à tort ou à raison comme une des causes d'un désastre croissant même si les problèmes concrets ne proviennent pas directement de l'Union Européenne. Dans le désarroi la tendance est forte de tourner le dos aux institutions européennes et à leur potentiel démocratique encore renforcé par le Traité Constitutionnel. Il y a une interdépendance entre le rejet de l'Europe et la révolte contre les partis traditionnels au niveau national et régional. Soit l'Europe est acceptée comme le cadre d'un avenir commun ou la contamination mutuelle entre les conflits nationaux de redistribution et les incertitudes européennes détruit les fondements mêmes de la vie politique européenne et nationale.

Jacques Delors avait-il malgré tout raison quand il voulait établir l'identité européenne sur la base de la solidarité sociale ? Mais quel est le « modèle social européen » que l'on peut envisager sous les conditions de la globalisation et du dumping social ? Si l'Etat de la providence fondé sur la croissance continue des sociétés industrielles et sur le pacte équilibré entre les générations ne peut plus fonctionner, quelle sera cette nouvelle « économie sociale de marché » que l'on ose de moins en moins évoquer ? Même si nous ne connaissons pas la réponse il serait néfaste de vouloir refouler cette question. Où en sommes nous avec « l'Europe sociale » ?

Genèse et limites d'une politique sociale européenne

De la CECA au Marche Commun jusqu'à l'Union Européenne actuelle l'intégration européenne était surtout un processus économique visant à créer le grand marché intérieur. Les priorités étaient économiques bien que le fonctionnalisme de la méthode Monnet partait de l'hypothèse qu'une communauté économique conduirait par la force des choses à une véritable communauté politique.

Dans ce contexte les thèmes sociaux n'étaient introduits dans les traités que d'une manière marginale ou dans le contexte de la réduction des obstacles au libre fonctionnement du marché. La même approche prévalait concernant l'éducation et la formation professionnelle si étroitement liées aux problèmes de l'égalité des chances. L'attention principale concernait d'abord la libre circulation des personnes par l'abolition des barrières contre la mobilité. Le Traité de Rome de 1957 mise sur la force d'entraînement de la croissance économique qui conduirait par elle-même à une transformation de la situation sociale. Il part de l'hypothèse d'une amélioration générale des conditions de vie et de travail et donc d'une harmonisation progressive des systèmes sociaux qui conduirait finalement à un « rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives » (Art 117) Une coopération plus étroite mais nullement contraignante était prévue pour des domaines particuliers: l'emploi, le droit du travail et les conditions de travail; la formation et le perfectionnement professionnels; la sécurité sociale; la protection contre les accidents et les maladies professionnelles; l'hygiène du travail; le droit syndical et les négociations collectives entre employeurs et travailleurs. (Art 118 C). Un article particulier postulait l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur (Art 119).

Ce n'est que l'Acte Unique de 1986 inspiré par Jacques Delors qui élargit cette approche. La libre circulation des travailleurs devient celle des personnes en général, l'hygiène du travail se transforme en amélioration générale des conditions de travail, en plus le dialogue entre partenaires sociaux devra être intensifié à l'échelle européenne. Surtout un nouveau concept a été introduit à l'initiative de Jacques Delors dans les traités européens, celui de « cohésion économique et sociale ». Il était censé servir de principe d'orientation pour l'utilisation des différents fonds européens de soutien aux régions et aux secteurs sous-développés, pour le fonds social et pour d'autres mesures d'appui.

Après les conflits véhéments autour des programmes « Pauvreté » de la Commission Européenne que certains états membres et surtout l'Allemagne et la Grande-Bretagne considéraient comme un dépassement des compétences de la Commission et après les négociations autour du traité de Maastricht de 1991 qui conduisaient jusqu'en 1997 au « opting out » de la Grande Bretagne du chapitre social, l'Union Européenne a confirmé ses finalités sociales au moins dans des domaines particuliers. Elle a développé des méthodes nouvelles pour tenir compte du principe de subsidiarité confirmé en 1997 au sommet de Amsterdam pour tenir compte de la diversité des situations nationales. Sous une pression sociale croissante elle commençait à tenir compte des questions du chômage et de l'exclusion sociale.

Pour améliorer la concertation dans la lutte contre le chômage elle a développé depuis le sommet de Luxembourg de 1999 la méthode de coopération flexible qui consiste essentiellement dans la présentation et la discussion de rapports nationaux selon des critères identiques. Ces critères dépassent de loin la simple statistique du marché du travail et incluent des domaines comme l'éducation et la formation professionnelle et la prise en charge des enfants. C'est ainsi que se développe progressivement une vision commune d'une société qui serait capable d'affronter les défis de notre temps. En 1999 le sommet de Nice déclarait explicitement la lutte contre l'exclusion sociale comme une tâche européenne commune.

En l'année millénaire de 2000 l'agenda du sommet de Lisbonne, revenu récemment à l'ordre du jour, prenait au sérieux l'interdépendance inséparable entre développement économique et situation sociale. D'une part Lisbonne mise sur de nouvelles formes de croissance économique que l'on espère plus durable à travers une société de la connaissance de haute technologie. D'autre part il s'agit de renforcer la qualification de tous par l'apprentissage tout au long de la vie censé surmonter le chômage et l'exclusion sociale. Cependant les évaluations annuelles et le bilan massivement critique de la Présidence néerlandaise à travers le rapport Kok³ mettent à l'évidence à quel point l'Union Européenne est loin des buts qu'elle s'était fixés à elle-même.

3 Rapport du Groupe de Haut Niveau présidé par Wim Kok, Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, 2004
<http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf>

La cohésion sociale dans le Traité Constitutionnel européen

La Convention était pleinement consciente de l'urgence des questions sociales pour la consolidation d'une Union Européenne élargie. Comme dans d'autres domaines elle lançait dans sa première phase un vaste débat européen sur les fondements des droits de l'homme et de la dignité humaine en relation avec les questions de protection sociale. Il est impressionnant de constater comment tout est fait dans le rapport final du groupe de travail XI sur « l'Europe sociale » (CONV 516/1/03 REV 1) pour éviter toute obligation irréaliste. Un certain nombre de valeurs sociales bien précises que certains considèrent même être des droits sociaux sont reformulés pour devenir des objectifs beaucoup moins contraignants : le plein emploi, la justice sociale, le développement durable, l'intégration sociale, un niveau élevé de protection sociale et de services médicaux. Ils sont considérés comme des objectifs à long terme qui devraient être atteints autant que possible en tenant compte des conditions particulières telles qu'elles existent dans les différents états membres de l'Union.

Dans seconde phase la Convention avait la prudence de se concentrer sur les problèmes institutionnels centraux de l'Union. Elle évitait soigneusement toute tentation de vouloir créer un monde meilleur par une réforme fondamentale des sociétés européennes. Dans le social comme dans beaucoup d'autres domaines le Traité Constitutionnel se limite à formuler d'une manière plus rigoureuse « l'acquis communautaire », l'état déjà atteint d'engagements mutuels tels qu'ils se sont développés dans les premières décennies de l'intégration européenne.

Comparée à la réalité sociale dans bon nombre de pays européens cette version du « modèle social européen » va très loin - même si le Traité Constitutionnel évite soigneusement ce concept. Les questions de cohésion sociale apparaissent dans le préambule à la charte des droits fondamentaux comme objectif d'un développement équilibré et durable. Le préambule se réfère explicitement aux chartes sociales du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne. Les droits fondamentaux concernent des aspects sociaux comme le droit à l'éducation (Art. II – 74), le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante (Art. II – 85) et dans le titre IV « Solidarité » en particulier dans les articles II-94 concernant la sécurité et l'aide sociales et dans l'article II-95 sur la protection de la santé. La référence au principe de subsidiarité et à la diversité des conditions nationales est récurrente. Les engagements les plus explicites concernent la lutte contre l'exclusion sociale et contre la pauvreté tels qu'elle fait

partie depuis le sommet de Nice de 2000 des traités européens : « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales ». (Art II 94-3)

La nouvelle version du Traité contient une partie consacrée explicitement à la politique sociale qui combine selon la stratégie de Lisbonne des objectifs de croissance et de cohésion sociale: « Promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable, et la lutte contre les exclusions ». (Art. III – 209)

Pour la mise en pratique de ces objectifs le Traité Constitutionnel envisage un rôle plutôt modeste de la Commission. Elle « promeut la consultation des partenaires sociaux au niveau de l'Union et adopte toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties » (Art. III – 211). Sous la réserve explicite du principe de l'unanimité le Traité Constitutionnel mise dans le domaine social exclusivement sur la méthode de la coordination flexible.

Les conséquences de l'élargissement

Cette démarche particulièrement prudente, due en grande partie aux réserves britanniques, est définie à un moment où l'adhésion de dix nouveaux Etats-membres - pour la plupart postcommunistes – vient d'aggraver les décalages sociaux à l'intérieur de l'Union d'une manière dramatique. Comparé aux défis de pauvreté et de protection sociale telles qu'ils se posent en Europe Centrale et Orientale les difficultés autour de réformes comme Hartz IV en Allemagne paraissent des problèmes de riches. Aujourd'hui la vraie pauvreté est devenu en Europe un problème central et non plus comme par le passé un phénomène marginal dans une communauté de croissance promettant le bien-être pour tous. Les bienfaits de la politique agricole commune et les transferts par les fonds européens sociaux et régionaux n'y apporteront aucun changement fondamental⁴.

4 Les rapports détaillés par pays établis par les grandes sociétés d'assurance sont très révélateurs. Voir Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG): 44 Social Protection in the Candidate Countries (Schriftenreihe der GVG 40 - 42). Berlin: Akademische Verlagsgesellschaft 2003.

Les réactions dans les pays de l'Europe Centrale sont variées. D'une part ils souffrent tous de l'héritage ruineux de l'Etat de la providence dans sa variante communiste qui n'est pas seulement financier mais psychologique. La dynamique entrepreneuriale considérable qui anime la partie énergique des sociétés postcommunistes ne concerne pas les vieux, les faibles et ceux qui manquent de qualification. D'autre part ces pays ont réalisé sous l'influence d'institutions internationales comme la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International des réductions et des modifications des systèmes de protection sociale qu'aucun gouvernement occidental n'oserait engager. Ces mesures allègent les budgets publics mais elles aggravent les problèmes de pauvreté⁵.

Dans certains pays comme l'Estonie ou la Slovaquie des gouvernements à tendance libérale engagent par leur propre conviction des reformes radicales de leur politique fiscale et sociale. Ils misent sur les forces de croissance du marché mais aussi sur les avantages comparatifs avec lesquels ils visent à attirer des investissements en concurrence avec d'autres pays européens plus « sociaux ». L'exemple de la Slovaquie semble confirmer cette hypothèse. L'Union Européenne n'a pas encore trouvé un méthode pour endiguer ce dumping social d'une manière appropriée.

De l'état de la providence vers un contrat social européen ?

Le résultat d'un tel bilan est inquiétant. Il rend plus explicites des questions auxquelles l'Europe à tous ses niveaux - des communes jusqu'à l'échelle de l'Union - ne peut tourner le dos. Mais il ne fait apparaître aucune solution satisfaisante.

D'une part il paraît évident qu'aucun « engineering » économique ou social peut permettre le retour à un état providence qui protège contre tout risque. Les causes ne sont pas seulement financières. Si le tissu social impose il ne suffit pas de distribuer de l'argent ou d'établir des institutions anonymes pour assurer des services sociaux appropriés. La misère de la « foule solitaire » n'est pas seulement matérielle. Il importe de soutenir un environnement humain qui puisse permettre une solidarité durable. Comme disent les Américains : « Il faut un village pour éduquer un enfant ».

D'autre part l'appel à la capacité des individus et de groupes restreints de proximité de s'aider eux-mêmes sont certes importants mais il ne suffit pas pour

5 Un premier bilan se trouve dans le numéro thématique du Journal of European Social Policy: EU Enlargement, Europeanization and Social Policy. London: SAGE Publications 2004 (Volume 14, Number 3, August 2004).

résoudre le problème. Le libéralisme macroéconomique porte facilement au cynisme. Là où la pauvreté devient extrême et où l'appauvrissement de l'environnement social dépasse un certain seuil, l'esprit d'entreprise dans le micro biotope de voisinage ne mène pas loin. Tant que les sociétés européennes considèrent comme insupportable que des êtres humains pourrissent et meurent de faim il faut trouver des remèdes. Les objectifs de dignité humaine évoqués dans le Traité Constitutionnel constituent avec tout ce qu'elles comportent une obligation morale même s'ils sont de plus en plus difficiles à atteindre.

Dans la lutte concrète contre l'exclusion sociale on réalise que les questions de cohésion et de solidarité sociales ne se réduisent nullement aux domaines d'action publique et syndicale que l'on désigne habituellement politique sociale. Si l'on souhaite poursuivre les objectifs du Traité Constitutionnel d'une manière crédible et regagner une confiance qui puisse donner une nouvelle légitimité aux systèmes nationaux et à l'Union Européenne il faudra encourager la synergie de nombreux domaines pour retrouver un développement durable de nos sociétés.

Sans une protection sociale élémentaire contre la faim et la misère nos sociétés ne pourront pas subsister. Les Etats membres de l'Union devraient se mettre d'accord avec toute la flexibilité nécessaire sur un niveau minimal d'assistance sociale garantie pour tout Européen. Un tel engagement distinguerait l'Europe de nombreuses régions de ce monde. Les liens familiaux restent aussi dans leurs formes modernes l'élément essentiel pour la cohésion d'une société. L'éducation et la culture contribuent beaucoup à renforcer le respect de soi-même et des autres qui est la condition essentielle de toute autonomie sociale. Les églises et des communautés de toutes sortes contribuent plus à la consolidation sociale que des bureaucraties anonymes. Les entreprises devraient prendre au sérieux leur « corporate social responsibility » qui sert trop souvent comme simple alibi. Dans leur environnement immédiat elles peuvent contribuer beaucoup pour renforcer l'aide mutuelle de voisinage. Il s'agit en général d'encourager plus l'esprit d'initiative et de responsabilité personnelles que la réclamation passive des soi-disant acquis sociaux. La société doit réapprendre dans son ensemble de lutter pour sa cohésion sociale. C'est ici que se trouve le sens véritable du principe de subsidiarité dont on abuse tant dans le discours européen. Il est à la fois chrétien (ou musulman) et libéral.

Si l'opinion publique arrive à reconnaître ces objectifs comme vision d'une société acceptable et comme obligation européenne commune, les débats autour de la réduction inévitable des prestations sociales prendraient une autre dimension. Pour réduire les conflits catégoriels et leurs acteurs à leur proportion congrue il s'agit en effet de transcender l'état de la providence et la politique sociale qui lui correspond et de réactiver une attitude de dignité humaine à l'échelle européenne. Evidemment ceci n'est pas facile.

Le principe du pays d'origine dans la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur

Do Thien Uyen ¹

Résumé

Le marché des services concentre à l'heure actuelle toutes les attentes en matière de compétitivité mais également en terme de relance économique. Cependant, il semble indéniable qu'aujourd'hui, le secteur tertiaire reste voué à un demi-échec dans la perspective promise d'un véritable marché intérieur pour 1992 tant ce marché apparaît encore à un stade embryonnaire. Le nombre d'entraves obstruant encore la prestation de services est faramineux et restreint véritablement le développement des activités transfrontalières. Pour atteindre l'objectif posé par la Stratégie de Lisbonne de placer l'Union européenne en tête de file au niveau mondial en matière d'économie, la Commission a introduit une proposition de directive destinée à libéraliser les prestations de services.

Toutefois, cette même proposition de directive sème le trouble, suscitant nombreuses craintes et controverses. Les débats sont houleux, essentiellement en raison du principe du pays d'origine introduit. La question reste de savoir dans quelle mesure ces allégations sont fondées et correctes eu égard aux points de vue parfois biaisés proférés dans les journaux ou relayées par des associations luttant contre ce qu'elles considèrent comme l'ultralibéralisme borné de l'Union européenne.

¹ Assistant, Département d'Etudes Européennes Juridiques, Collège d'Europe, Bruges

Le 29 mai 2005, la France suivie peu après par les Pays-Bas, ont rejeté en masse le projet de Constitution pour l'Union européenne, rendant plus qu'incertain l'avenir de ce texte. Tout au long des débats, divers arguments, souvent inadéquats, ont été soulevés, tel la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur². Ainsi, une partie conséquente du monde politique français³, en période de bataille âpre en vue du referendum, ont usé et mal usé de cet argument, ergotant que la proposition, et de même la Constitution, constituent le reflet tangible d'une Europe se voulant toujours plus ultralibérale. Par conséquent, un amalgame entre les deux textes a été créé, ne favorisant ni l'acceptation d'une proposition déjà suffisamment difficile à appréhender ni l'approbation d'une Constitution loin d'être parfaite.

La proposition de directive a été adoptée par la Commission en janvier 2004. Les premières contestations, au début éconduites, sont apparues en Belgique sous la houlette de la FGTB, syndicat belge⁴. Toutefois, les manifestations allant ouvertement à l'encontre de la directive sont restées quelque peu marginales. Ce n'est qu'en début d'année 2005 que d'autres mouvements ont suivi, avec la France essentiellement, et que l'opinion publique s'est enflammée pour le sujet, d'intenses campagnes de mobilisation s'organisant également de manière spontanée⁵. Les medias, de même que les politiciens, se sont ensuite emparés de ce thème brûlant, souvent malheureusement en l'obscurcissant à l'extrême. En effet, le contenu substantiel du texte n'a pas toujours été forcément bien compris. En outre, l'actualité a largement contribué à diaboliser et à incendier l'ancien Commissaire Fritz Bolkestein⁶, dans un seul objectif de servir certains intérêts propres ou encore par simple méconnaissance des réels tenants et des aboutissants qu'il convient dès lors de clarifier. S'en suivit une controverse assez virulente dans différents pays de l'Union européenne. Des pays comme le Royaume-Uni ainsi que la plupart des pays de l'Est, nouveaux adhérents depuis

2 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, COM(2004) 2 final, 13 janvier 2004.

3 Ainsi, le Président Chirac, au dernier conseil des ministres franco-allemand, affirme son intention d' « une initiative commune concernant les services après la « remise à plat » de la directive Bolkestein. Il s'agira de « tirer vers le haut sur le plan social et non pas vers le bas » (...) Le nouveau projet franco-allemand affirmera que les « prestations de service doivent se faire dans le respect des règles minimum qui s'appliquent au lieu de la prestation » in. « Chirac et Schröder unis pour le "oui" », Le Nouvel Observateur (en ligne) du 27 avril 2005, <http://permanent.nouvelobs.com/europe/20050427.OBS5174.html> (consulté le 27 avril 2005).

4 Syndicats, Directive Bolkestein : l'AGCS à la sauce européenne, 9 avril 2004, <http://www.fgtb.be/PDF/fr/Syndicat/2004/dw040409/p05.pdf> (consulté le 28 février 2005).

5 Voir www.stopbolkestein.org

6 Rappelons que toute proposition reste l'oeuvre de la Commission en tant que collègue.

2004, soutiennent purement et simplement la libéralisation du marché et la présente proposition de réglementation. D'autres États, tel la Belgique ou encore l'Allemagne, tiennent un discours plus acéré quant à la pertinence de la mesure, le débat étant essentiellement dirigé par la gauche, alléguant les risques relatifs au dumping social.

Ce travail se focalisera principalement sur le principe du pays d'origine introduit en matière de prestation de services et faisant aujourd'hui l'objet de virulentes critiques, notamment autour de la question des travailleurs temporairement affectés à une prestation transfrontalière de services.

Nécessité d'une libéralisation

La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur constitue la pierre angulaire et le véritable stimulus à la conquête des objectifs de Lisbonne. Les enjeux sont énormes. Le marché des services concentre à l'heure actuelle toutes les attentes en matière de compétitivité mais également en terme de relance économique⁷. En effet, on constate une formidable expansion au cours de la dernière décennie, tandis que les perspectives d'avenir semblent encore plus prometteuses, les services s'infiltrant dans toutes les sphères d'activités et ce, même dans celles considérées traditionnellement comme faisant partie du seul secteur manufacturier.

Pourtant, le nombre d'entraves⁸ obstruant la prestation de services reste faramineux et restreint véritablement le développement des activités transfrontalières, tant du point de vue du prestataire que de celui du destinataire. Par conséquent, il est devenu indispensable, voire vital pour un secteur en pleine expansion d'adopter les mesures appropriées, et ce en vue de d'une élimination rapide de la plupart des entraves s'opposant encore à la prestation de services. Cette nécessité n'est par ailleurs pas seulement attestée par certaines analyses ou études économiques très approfondies, mais également par les nombreuses plaintes ou pétitions adressées au Parlement européen.

7 Le marché des services apparaît à l'heure actuelle comme un immense réservoir économique parce que représentant quelque 70 % du PNB au sein de l'Union européenne, mais également parce qu'engendrant la majorité des emplois actuels et potentiels.

8 Voir Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européenne, L'État du marché intérieur des services, COM(2002) 441 final, 30 juillet 2002.

Cadre législatif

L'initiative de la Commission est assez remarquable puisque, en effet, la proposition s'efforce de mener une politique globale, et non plus sectorielle, en considérant que le marché des services n'est que la résultante d'une série complexe d'imbrications, pour lequel un ensemble cohérent de règles doit être appliqué. Pourtant, aucune harmonisation totale n'est préconisée, malgré certains rapprochements cependant en cas de disparités flagrantes, mais uniquement en vue de protéger l'intérêt général du consommateur⁹. Cette approche horizontale globale découle de la nécessité de libéraliser le marché à très brève échéance, ce qu'un processus d'harmonisation ne peut accomplir pleinement parce que souvent lent et fastidieux.

Aujourd'hui, les simples références aux articles du Traité ne sont plus adaptées à une situation requérant une coordination cohérente des législations. De plus, le rôle de la Cour ne peut désormais plus se cantonner à un rôle de sanction strictement individuel à l'égard des États membres et applicable aux seuls cas soulevés lors d'un recours en justice devant sa juridiction. En outre, ces procédures sont souvent longues et fastidieuses, particulièrement pénibles financièrement pour les destinataires de prestations et les PME. Par conséquent, il est important qu'un instrument, œuvre du législateur, prenne le pas sur une démarche jusqu'alors négative, en disposant de véritables règles, de portée générale, mais reprenant toutefois les acquis s'articulant autour d'une jurisprudence antérieure prolifique.

La proposition de directive entend clarifier une situation peu claire et poser les principes de base en vigueur dans le cadre de la libre prestation de services. Cela ne signifie pas pour autant que toute initiative, adaptée à certaines situations ou encore à de nouveaux besoins, ne puisse être mise sur pied au niveau communautaire, traduisant les aspects évolutif, graduel et cohérent de la stratégie envisagée par la Commission. En effet, la Commission s'attache à garantir un degré de cohérence maximal à l'égard d'autres initiatives préexistantes ou en devenir. En outre, un autre signe de l'approche progressive réside dans le fait même que certaines des dispositions prévues dans la proposition sont soumises à des calendriers et échéances différents. Enfin, les États membres ont un rôle primordial à jouer de par leur obligation de « screening » de leur propre système subsistant au niveau national.

⁹ Articles 26 à 30.

D'emblée, il semble utile de souligner que si la proposition entend supprimer les obstacles sévissant sur le marché des services, cette élimination ne touche que les seules entraves juridiques. L'objectif premier reste de faciliter l'ensemble des tracasseries administratives subies par le prestataire, jusqu'ici relevant du périple de longue haleine. Est par conséquent exclue toute intervention au niveau des barrières dites de facto¹⁰. Ces dernières pourtant peuvent être de puissants dissuasifs, même dans les hypothèses où les entreprises étrangères et nationales se situent légalement sur un même pied d'égalité. En effet, ces barrières de facto se traduisent par le fait que le prestataire étranger connaît souvent d'un désavantage flagrant de par son ignorance de la langue ou des us en vigueur dans le pays d'accueil. Or, il s'avère utopique de vouloir supprimer définitivement ce genre d'entraves, par ailleurs ancrées dans les traditions, que d'aucun considère comme faisant partie intégrante du savoir-faire et des aléas commerciaux.

D'un point de vue strictement économique, la proposition de directive engendre l'abolition de multiples entraves et entend mettre fin à la fragmentation des marchés européens. Les effets et répercussions d'une telle réglementation entendent s'échelonner sur trois périodes distinctes. A court terme, pour les entreprises, la réforme signifie une diminution importante de coûts de recherche et de mise en conformité. De plus, la demande à l'égard des services doit s'amplifier même si dans un premier temps, le manque de compétitivité constatable à l'heure actuelle entraîne logiquement une différence notable entre les divers prix pratiqués sur des marchés semblables. Ce phénomène est corrigé cependant à moyen terme, les prestataires se trouvant dans l'obligation d'ajuster leurs politiques commerciales (y compris relatifs à la qualité et à la performance) pour faire face au regain de concurrence. Enfin, à long terme, les entreprises indéniablement sont exhortées à revoir l'entièreté de leur structure de même que les formes ou le panel de services proposés afin de continuer à engendrer du profit, contribuant à une intégration encore plus poussée dans le domaine des services. En outre, le développement du marché peut inciter certaines entreprises à entrer dans ce secteur prometteur¹¹. Par conséquent, une compétitivité plus prononcée réduit des prix auparavant artificiellement gonflés tandis que les coûts de manière générale diminuent du fait d'une meilleure gestion des ressources, ce qui est bénéfique à la fois pour les consommateurs et les prestataires.

10 Tel la langue, la distance, les pratiques commerciales divergentes, obstacles inévitables lors du franchissement de frontières.

11 Néanmoins, il faut tenir compte de l'insuffisance financière de certaines entreprises en vue de pénétrer un marché, voire du peu de désir de s'exporter ou encore que certains services par nature ne sont ni destinés ni adaptés à une prestation transfrontalière, pouvant entraîner un tassement dans les effets positifs escomptés.

Le principe du pays d'origine

La plus grande controverse relative à la proposition de directive réside dans le principe du pays d'origine, d'autant qu'il constitue une des pierres d'achoppements de la réglementation proposée par la Commission. En outre, de nouveau, la nécessité d'accélérer la libéralisation du marché justifie l'insertion d'un tel principe puisque, en effet, l'élimination des entraves ne souffre d'aucune autre exception que celles posées explicitement par la directive elle-même. Notons cependant que ce principe n'est qu'un élément parmi d'autres dans une réglementation mûrement réfléchie, ne constituant par conséquent pas le fruit d'une pulsion subite et irréaliste de la Commission. Enfin, il ne s'applique qu'aux prestations transfrontalières temporaires de services fournies par une entreprise ou un indépendant et non pas à l'établissement même du prestataire dans le pays d'accueil.

Le principe du pays d'origine, à l'origine énoncé par la CJCE est clairement exprimé dans la proposition de directive¹² en vue de garantir la libre prestation de services. En effet, l'article 16 stipule que: « Les États membres veillent à ce que les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur État membre d'origine relevant du domaine coordonné (...) »¹³. En d'autres termes, le prestataire de services n'est soumis qu'au seul droit (entendu de manière large) de son pays d'établissement tant pour l'accès que pour l'exercice du service.

Par voie de conséquence, l'État de destination ne peut infliger aucune exigence supplémentaire¹⁴ venant éventuellement s'ajouter à celles déjà en vigueur dans son pays d'origine (obligation négative). Le terme d'exigence se réfère à « toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels, ou des règles collectives d'associations ou d'organismes professionnels adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique »¹⁵. L'État d'origine, quant à lui, a le devoir de contrôler les prestataires et les services

12 La directive TSF (Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États-membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, JOCE L298 du 17 octobre 1989, p.23-30.) intègre également ce principe en tant que principe juridique de base.

13 Article 16.

14 La proposition cite : l'obligation d'établissement, l'obligation de disposer d'un agent, les obligations relatives à certaines formes juridiques ou de structures, l'obligation de déclaration ou de notification (Article 16 §3).

15 Article 4.

relevant de sa souveraineté (obligation positive¹⁶). Dès lors, sous ce nouveau cadre législatif, le pays de destination ne peut, de manière pleinement autonome, contrôler et surtout réguler les prestations de services transfrontalières puisque seules les règles du pays d'origine sont d'application. Le principe du pays d'origine souffre cependant de certaines dérogations pour des cas particuliers, mais l'idée principale restant d'assurer la libre prestation de services en facilitant la tâche essentiellement administrative du prestataire. L'interdiction englobe à la fois les entraves ayant fait l'objet d'une constatation mais a fortiori celles pouvant pour l'avenir s'y substituer, ce qui renforce le sentiment de sécurité juridique voulue par la disposition. En effet, les marchés ont tendance à évoluer de manière rapide et constante, créant à chaque fois de nouvelles restrictions qu'il convient dès lors d'englober de manière automatique dans le champ d'application.

Le principe de pays d'origine traduit également la volonté de non harmonisation du législateur communautaire, puisqu'en effet, il favorise la suppression de la plupart des entraves subsistant actuellement sur le marché, sans pour autant porter atteinte aux traditions des 25 systèmes de l'Union européenne. Toutefois, cette approche ne recèle aucune intention de la part de la Commission de le transformer en principe systématique et absolu. Il s'avère seulement qu'au vu de l'élargissement de l'Union européenne à 25 États membres, cette dernière a renoncé à user du mécanisme d'harmonisation des différents systèmes législatifs et a introduit le principe du pays d'origine comme seule solution adaptée aux disparités subsistant encore aujourd'hui. Parallèlement, il permet pour le prestataire de ne devoir connaître que de sa seule législation, édulcorant de cette manière vingt-quatre autres systèmes divergeant quant aux exigences et aux exceptions développées en vertu de l'article 55 TCE. A terme, c'est donc un objectif de prédictibilité qui est visé.

Néanmoins, l'application d'un seul jeu de règles nécessite que des mécanismes de coopération entre les différents États membres soient mis en place, sur lesquels se grève un environnement paneuropéen basé sur la confiance mutuelle. Dès lors, la proposition prévoit expressément une procédure d'assistance mutuelle¹⁷ permettant aux États-membres d'atteindre cet objectif, les autorités étant soumises à diverses obligations de contrôle ou de d'information. Ce mécanisme, véritable outil compensateur à la rigueur du principe du pays d'origine, entraîne un « devoir de collaboration réciproque, dans un esprit d'entraide ayant pour but la mise en place d'un système cohérent

¹⁶ La proposition de directive parle de « responsabilisation de l'État membre ».

¹⁷ Article 35.

et intégré de partenariat administratif »¹⁸, contraignant le pays d'origine à fournir toute information relative au prestataire établi sur son territoire soit sur demande du pays de destination, soit de par sa propre initiative en cas de menaces pour la sécurité ou la santé des personnes¹⁹. En outre, même lorsque le principe du pays d'origine s'applique et dans l'hypothèse où le prestataire se déplace, les autorités locales du pays de destination restent compétentes pour exercer un certain contrôle et mener diverses enquêtes²⁰.

Si la directive vise à faciliter les démarches administratives du prestataire de services, le destinataire n'en est pas pour autant délaissé puisque de véritables mécanismes de protection sont instaurés à son égard. En effet, ce dernier se voit reconnaître un véritable droit à la prestation, basé sur un principe de non-discrimination²¹, signifiant que les critères de nationalité ou de résidence ne peuvent justifier un traitement différencié. Enfin, une harmonisation est préconisée dans certains cas, et essentiellement dans un but de protection du consommateur²². De même, la proposition encourage l'amélioration des services et de la qualité de ceux-ci, dans l'intérêt des consommateurs²³, complété par un véritable droit à l'information (quant aux prestations, quant aux assurances et garanties professionnelles, quant aux formalités juridiques). Un véritable objectif de transparence est poursuivi par le biais notamment d'une assistance quant à la manière dont les principes de la directive doivent être interprétés et surtout appliqués. Diverses informations doivent également être prodiguées sur demande du destinataire de services tel le service après-vente, la qualité, le prix, les données relatives aux prestataires.

Dérogations au principe du pays d'origine

Le champ d'application de la proposition, pour lequel il a été jugé fastidieux mais surtout inutile de dresser une liste exhaustive tant le travail de recensement semble colossal, est extrêmement large et englobe la gamme la plus large possible de services, sauf mention explicite contraire. Dès lors, sont précisément exclus par l'article 2 de la directive les services financiers, les communications

18 D'ACUNTO, S., « La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur », Revue du Droit de l'Union européenne, Paris, 2004, p.241.

19 Article 35 §3 et 4.

20 Article 36.

21 Article 20 et 21.

22 Article 26 à 30.

23 Article 31 à 39.

électroniques, les services de transports ainsi que les matières fiscales²⁴. Ces exclusions sont aisément compréhensibles compte tenu des législations déjà en vigueur à l'égard de ces domaines. En effet, les services ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance, aux retraites professionnelles ou individuelles, aux investissements et aux paiements font l'objet d'une politique spécifique tandis que les services et réseaux de communication²⁵ sont régis par certaines directives communautaires. Les transports, de même que la fiscalité, sont gouvernés par une réglementation d'ensemble en vertu du Traité CE. Enfin, les activités relevant de l'article 45 TCE sont écartées du champ d'application de la proposition.

Néanmoins, le champ d'application du principe étant extrêmement large, il convient en contrepartie de prévoir suffisamment de dérogations. Celles-ci répondent de manière générale à la volonté de ne pas s'immiscer plus dans certains secteurs considérés comme sensibles. L'exposé des motifs de la proposition explicite que dans les cas où il convient de « tenir compte de la disparité du niveau de protection de l'intérêt général dans certains domaines, de l'intensité de l'harmonisation communautaire, du degré de coopération administrative ou de certains instruments communautaires »²⁶ des dérogations au régime du principe du pays d'origine sont prévues.

Trois types de dérogations sont accordés, la première concernant les cas où l'application de l'article 16 entraîne ipso facto un conflit avec une autre norme communautaire, cette dernière prévoyant le bénéfice ou l'application des règles nationales du pays de destination (auquel cas une dérogation générale au principe est nécessaire en vue d'assurer une certaine cohérence communautaire). Vingt-trois dérogations sont recensées. Seulement, cette exception n'est pas absolue ni automatique, comme le souligne Salvator d'Acunto, car il est primordial que les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité tels que développés par la Cour à l'égard de l'article 49 TCE soient préservés. Ainsi, « dans un domaine non harmonisé, les règles de l'État d'accueil pourront être imposées à un opérateur communautaire seulement si et dans la mesure où des exigences et des contrôles équivalents ne sont pas déjà remplis dans l'État d'origine »²⁷.

24 Article 2.

25 Directive 2000/31/CE du Parlement Européen et du Conseil, 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

26 Exposé des motifs de la proposition, p.9.

27 D'ACUNTO, S., *Ibid.*, p.224.

L'article 18 quant à lui évoque les dérogations provisoires accordées jusqu'en 2010 à certaines catégories de services²⁸. Enfin, certaines exemptions individuelles peuvent être allouées en vertu de l'article 19 mais ce, à titre exceptionnel et pour autant que la mesure concerne la sécurité des services, l'exercice d'une profession de santé ou encore la protection de l'ordre public. Outre l'obligation de se situer dans un domaine non encore harmonisé, il est essentiel pour l'État membre de satisfaire à certaines conditions strictes et de poursuivre la procédure d'assistance mutuelle prescrite par l'article 37. Notons que la coopération instituée dans cette hypothèse permet de pallier d'une certaine manière l'absence d'harmonisation et le choix du principe du pays d'origine étant entendu que l'État membre d'accueil doit, avant d'adopter la mesure individuelle, introduire une demande des mesures à prendre au pays d'origine, suite à laquelle ce dernier émet une communication adressée au pays d'accueil et à la Commission.

Polémiques

Il est vrai cependant que la liste des dérogations n'est pas toujours claire, voire prête à confusion, telle qu'elle apparaît dans la proposition de directive. Nous sommes en faveur d'une clarification essentiellement terminologique mais également juridique, pour que les polémiques autour du principe, souvent dues à un manque flagrant de compréhension, cessent. Parallèlement, le principe du pays d'origine n'est généralement pas lu dans son contexte législatif mais au contraire est soulevé tel quel, sans considération aucune pour les mécanismes compensateurs introduits par la Commission. En effet, la crainte d'un dumping social est souvent soulevée, alors même qu'il existe dans la proposition des garde-fous expressément établis.

Un exemple seul suffit à illustrer la controverse issue d'une proposition qui dans une Union à 15 a été largement acceptée à l'époque mais qui dans une Union à 25, suite à l'adhésion des dix pays de l'Est, pose problème. En effet, la question du détachement des travailleurs suscite à l'heure actuelle nombres de discussions et un véritable mythe s'est construit autour de ce que beaucoup appelle dans les médias « le mythe du plombier polonais ».

Certains ont principalement développé une aversion à l'égard du principe du pays d'origine sur base de la potentialité de ce dernier d'entraîner un nivellement vers le bas, considérant qu'à défaut de règles communes à tous - en contrepartie

28 Les jeux de hasard notamment.

de l'abandon des normes nationales jusqu'alors applicables aux prestataires étrangers -, les standards les plus bas vont de manière naturelle se mettre en place. Face à ces remarques, la Commission a pris conscience de l'amalgame entretenu à l'encontre d'un risque de dumping social, juridique ou économique et a tenu à souligner son intention de clarifier le texte. En effet, selon le Commissaire McGreevy, celui-ci « devra être inattaquable sur la prévention de tout dumping social » et « ne conduira pas une baisse des normes sociales »²⁹, sans toutefois remettre en cause le principe même du pays d'origine. Un effort substantiel est dès lors concédé afin de certifier qu'aucun alignement vers le bas des salaires par exemple ou encore des normes ne surviennent. Dès lors, le Parlement européen dans son dernier rapport³⁰ prévoit dans l'exposé des motifs une clarification spécifique visant la question du dumping social. En effet, comprenant que la directive ne doit pas remettre en cause des réglementations offrant un niveau de protection plus élevé dans les domaines de l'emploi ou des consommateurs par exemple, il lui semble indispensable que le modèle social européen soit préservé³¹. En outre, le champ d'application de la directive est redéfini³² de manière à le rendre plus clair et non équivoque, permettant aux prestataires de services d'identifier de manière certaine les services éventuellement couverts.

Quant à la question plus spécifique des travailleurs détachés, certains redoutent que préférence soit accordée à l'avenir à de la main-d'œuvre pour laquelle des normes plus avantageuses peuvent éventuellement s'appliquer, au détriment des travailleurs disponibles sur le marché de l'emploi du pays de destination et que la concurrence salariale en ressorte biaisée. Or, il convient d'éluder cette conviction en rappelant que les conditions de travail du travailleur détaché sur le territoire d'un autre État membre font l'objet d'une réglementation spécifique³³ selon laquelle, les travailleurs, dans le cadre d'une prestation temporaire transnationale de services, se voient appliquer les législations du pays de destination. La proposition de directive n'impose aucune règle de fond et ne va en aucune façon à l'encontre de ces normes étant entendu qu'en son article 17,

29 Directive Bolkestein : la Commission attend le Parlement, Le Nouvel Observateur (version en ligne) du 4 mars 2005, www.nouvelobs.com.

30 Notons que la proposition de directive sera discutée en séance plénière en septembre prochain.

31 GEBHARDT, E. (rapporteur), Projet de Rapport du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur - Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, (COM(2004)0002 - C5-0069/2004 - 2004/0001(COD)), 11 mai 2005, Amendement 3 Considérant 5, p.7.

32 Le Rapport Gebhardt propose dès lors d'exclure les services d'intérêt général, en prévision d'une éventuelle directive-cadre distincte, et ce, afin d'éviter tout risque de recoupement.

33 Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, 16 décembre 1996, JOCE L 18 du 21 janvier 1997, p.1-6.

elle aménage spécifiquement une dérogation au principe du pays d'origine pour « les matières couvertes par la directive 96/71/CE »³⁴, en ce qu'il devient l'exception et non plus la règle générale. Conformément à l'article 3 de cette directive, « les États membres veillent à ce que, quelle que soit la loi applicable à la relation de travail, les entreprises visées à l'article 1^{er} paragraphe 1 garantissent aux travailleurs détachés sur leur territoire les conditions de travail et d'emploi concernant les matières visées » selon les règles fixées par l'État de détachement où la prestation est fournie. En d'autres termes, une entreprise polonaise envoyant un travailleur en Belgique doit verser les salaires minimums applicables en Belgique. La proposition de directive n'innove en matière de détachement des travailleurs que dans la mesure où elle impose au pays d'accueil l'obligation de garantir que les conditions de travail qu'il aménage soient appliquées de façon effective, de même que les formalités administratives³⁵ s'en trouvent fortement simplifiées.

Enfin, de nouveau, un mécanisme de coopération et de dialogue est institué en vue d'assurer la pleine efficacité de la directive 96/71/CE. Dès lors, des contrôles et échanges d'informations relatif aux conditions de travail ou à la protection des travailleurs détachés sont prévus par la proposition de directive³⁶.

Reconnaissance mutuelle

D'aucun allègue tout simplement l'abolition totale du principe du pays d'origine en faveur du principe de reconnaissance mutuelle. Ainsi, tandis que le Conseil exhorte à des modifications substantielles, le Parlement³⁷ a suggéré l'introduction du principe de reconnaissance mutuelle, « en tant que principe fondamental du traité ». Alors que le principe du pays d'origine, comme souligné précédemment, ne souffre que des seules exceptions légales prévues par la directive elle-même, le principe de reconnaissance mutuelle, peut, quant à lui, être limité par des réglementations adoptées par le pays de destination, pour autant que ces mesure soient « justifiées par l'intérêt général et incombant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'Etat membre de destination, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'Etat membre où il est établi. Ainsi, les conditions prévues par la législation de l'Etat destinataire, ne peuvent

34 Article 17, 5.

35 Ainsi, pour éviter les situations particulièrement pénibles où l'ensemble des documents sociaux doit également être transféré.

36 Article 24.

37 Première partie du Rapport Ghehardt du 19 avril 2005.

pas faire double emploi avec les conditions, justifications et garanties équivalentes déjà remplies par l'Etat d'établissement ».

La substitution opérée par le Parlement s'accompagne également d'autres mesures complémentaires tel l'exclusion du principe de reconnaissance mutuelle voire de l'application de la directive pour certains secteurs et l'introduction systématique du principe du pays de destination dans certains autres (consommateur). Enfin, certaines possibilités d'harmonisation restent possibles. Or, une application limitée du principe de reconnaissance mutuelle et la possibilité pour le pays d'accueil d'aménager de manière autonome certaines autres dérogations combinées à une éventuelle application du principe du pays de destination, ne peuvent être tolérés. En effet, la combinaison de l'ensemble de ces nouvelles restrictions établies sur plusieurs niveaux risque de mener à un résultat totalement contraire à la philosophie mais surtout aux objectifs de la présente proposition, conduisant à une application majoritaire des règles du pays de destination. Un tel mécanisme ne peut entraîner à court terme une suppression totale de l'ensemble des entraves subsistant encore sur le marché des services, contrairement au principe du pays d'origine préconisé par la Commission. Les objectifs posés par Lisbonne et l'article 14 TCE requièrent donc, par la force des choses, l'adoption d'un principe aussi controversé que celui discuté à l'heure actuelle.

A l'heure où ces lignes sont écrites, l'Union européenne traverse, selon les dires de certains, une crise majeure de son Histoire, par le rejet premièrement du projet de Constitution dont elle rêvait de se doter, mais aussi par le blocage survenu il y a peu en matière budgétaire. Ces derniers événements ont quelque peu occulté la controverse autour de la proposition de directive relative aux services. La campagne de diabolisation survenue autour de la proposition s'est apaisée, laissant désormais le processus législatif suivre son cours, au sein des institutions. Le texte mais surtout les nombreux amendements substantiels apportés par le Rapport Gebhardt seront discutés en séance plénière en septembre prochain. L'avenir de la proposition reste toujours incertain, surtout que les eurodéputés eux-mêmes ne semblent pas en mesure de dégager un réel consensus à l'égard de cette proposition, partisans du principe du pays d'origine et du principe de reconnaissance mutuelle s'opposant toujours. L'espoir d'une adoption finale de ce texte est dès lors reporté, si pas aux calendes grecques, du moins à 2006 au plus tôt, c'est-à-dire sous présidence autrichienne voire finlandaise.

Book Review

Yves Salessé,
Manifeste pour une autre Europe, Paris: Le Félin, 2004, 115 pp., €10,50

Le titre de ce livre annonce la couleur. D'abord, il s'agit d'un « manifeste », pas d'une œuvre scientifique. Le but est de présenter un projet politique. Néanmoins, Salessé fait précéder ses propositions d'un diagnostic idéologiquement fondé certes, mais qui stimule la réflexion.

Deuxièmement, l'auteur rejette l'Union européenne (UE) telle qu'elle se présente actuellement. Cependant, son plaidoyer ne se dirige pas contre l'Europe en tant que telle.

En effet, à l'Europe existante et au projet de constitution européenne, ce Manifeste oppose un « non de gauche ». Publié avant même le projet de directive Bolkestein, il contribua à inspirer la campagne pour le référendum français. Il dénonce une Europe réduite à un marché organisé et servant les intérêts des néolibéraux, des capitaux flottants et des patronats.

Selon Salessé, l'action communautaire actuelle se fonde sur la généralisation de la libre concurrence. La théorie économique libérale est même ancrée dans les traités et encore davantage dans le projet de Constitution, qui inscrit dans le marbre des orientations idéologiques. En revanche, la politique sociale au niveau européen reste ponctuelle et subordonnée aux besoins des marchés. En outre, le fait de fixer les objectifs de l'UE par les traités diminue la portée du processus politique.

On pourrait objecter que l'ambition du 'marché commun' a été aux origines de la construction européenne, ce qui n'a pas empêché les pères fondateurs de miser sur une « solidarité de fait » : le saut conceptuel du « grand marché » à l'ultralibéralisme est donc un peu trop facile. Y. Salessé a une réponse à cette objection : « Les fondateurs de l'Europe ont voulu utiliser le marché comme instrument de sa construction. Elle est devenue l'instrument du marché ».(p.10)

Toutefois, il n'apporte pas la preuve que libéraliser au niveau européen, tout en laissant les politiques sociales au niveau national, aboutira nécessairement à l'érosion des acquis sociaux.

Outre une orientation politique biaisée, le Manifeste dénonce un processus de prise de décisions antidémocratique. Le problème n'est pas tant celui d'une Commission technocratique; c'est que l'essentiel du pouvoir réside dans les mains des gouvernements nationaux, qui, agissant dans un système opaque, échappent à la responsabilité. Or, le projet de Constitution ne corrige pas cette suprématie des exécutifs et le Parlement européen, même avec un pouvoir de codécision élargi, ne saurait faire contrepoids. Un tel système empêcherait l'émergence d'une opinion publique transcendant les frontières nationales.

L'auteur accepte pleinement la nécessité d'une « Europe puissance » capable de défendre son modèle économique et social, mais déplore qu'il n'y a ni politique commune étrangère, ni Europe autonome de la défense. La conclusion est dure: la « méthode communautaire » a échoué et on a perdu le chemin de l'Europe politique, « parce que le marché ne produit ni solidarité ni identité commune » (p.46).

Passant du diagnostique au remède, Salesse met en avant les valeurs de la solidarité et de l'égalité: l'Europe sociale est la condition d'une plus grande légitimité populaire de la construction européenne. Ainsi, il exige un renforcement de la Charte des droits fondamentaux, l'adoption d'une « politique de croissance coordonnée socialement utile » et l'élaboration d'un droit social européen. Il propose de libérer les services publics des règles de la concurrence et appelle à la construction de services publics européens.

Le Manifeste souligne le lien entre ce « contenu » et les institutions nécessaires pour le promouvoir. Pour surmonter le caractère antidémocratique des institutions, il faut faire jouer la volonté populaire, mais cela suppose que les citoyens s'identifient à un « projet européen ».

Dans cette optique, l'auteur compte sur le « mouvement social » pour construire un véritable espace public européen. Il soutient que la seule légitimité qui puisse être opposée aux gouvernements est celle d'un régime parlementaire. Il rejette « l'Europe à la Carte » qui empêcherait une politique intégrée et volontariste: pour être une communauté, l'Europe doit être un tout. Enfin, une véritable assemblée constituante devra élaborer une « Union européenne des peuples » (p.104).

Il n'est pas nécessaire de partager tous les objectifs politiques énoncés pour convenir que Salesse met le doigt sur des aspects inquiétants de l'Europe existante et qui restent présents dans le projet de Constitution. Car la méfiance des citoyens envers une construction qu'ils jugent impénétrable et indifférente à leurs préoccupations est manifeste. Une réorientation significative semble s'imposer pour redonner un élan et une « âme » à l'Europe.

Cela n'implique pas forcément, comme Salesse le laisse entendre, une remise en cause de l'acquis fondamental que représente le marché intérieur en tant que condition pour l'intégration également dans d'autres domaines. Mais, même si l'on accepte une telle optique, on peut douter de son réalisme politique. Car le mieux étant l'ennemi du bien, la tentation utopiste qui s'est emparée d'une partie de la gauche française risque de faire l'affaire du souverainisme nationaliste. En effet, avec quels alliés veut-elle réaliser la vision de Salesse ? Celui-ci avertit à la fin du livre que la réorientation en profondeur de l'Europe passe obligatoirement par la provocation d'une « crise féconde ». Or, depuis le 29 mai, la crise est là. Mais pourra-t-elle s'avérer féconde ?

Catherine Blair

Promotion Montesquieu
Département d'Etudes Politiques et Administratives
Collège d'Europe, Bruges

Towards a European Social Model?

Social policies in Europe: is there a European Social Model?

A conference of the Chair of European Civilisation, College of Europe, Natolin campus

9 April 2005

A political question: is there a European social model? Inevitably when trying to define the notion of a European Social Model one must refer to the transatlantic debate, and the simple contrasting statement that European states have welfare systems while the US does not. In fact, this notion stems from the broad acknowledgement of three common features, shared by every European state: a certain public commitment to social justice, however differently defined in accordance to national traditions, the theoretical approach that social justice is not opposed to economic efficiency, and should eventually contribute to it, and the value of interest representations and negotiations between the social actors - with, there again, a various degree of appreciation, from the pattern of conflicting societies such as Italy or France to the Scandinavian model of comprehensive negotiations.¹ The whole could as well be summarized in the versatile but significant notion of a social and economic dimension of citizenship.²

With currently more than twenty different forms of welfare states, however simplifying a scientific typology could work, it remains obvious that there is not a single European Social Model, as such, but rather there exist common patterns and hopefully common perspectives. And these common grounds allow to search for what the American essayist Jeremy Rifkin recently labeled as a

1 See the related literature in general and in particular Anton Hemerijck, "The Self-Transformation of the European Social Model(s)" in *International Politics and Society* 4/2002.

2 See James Wickham, *The End of the European Social Model Before It Began?* in *EurUnion*, Irish Congress of Trade Union paper, Spring 2002, p. 3-5.

“European Dream” in reference to the Dream supposed to be inspiring the American self-perception from the beginnings.³

As the Euro-zone is struggling to move away from a dramatic slump in its economy, and while the Lisbon Strategy and its potential for economic growth, strongly needs reactivation, the debates over the Constitution have raised again the issue of a sustainable social agenda for the European Union. The successive and ominous failures for the ratification of the European Constitutional Treaty in France then the Netherlands, two major, founding, members, may or may not endanger Europe's integration process, yet they undoubtedly questioned the current state of the European project in the very name of a European Social Model. In many aspects, the debates have reviewed and revolved around contrasting visions, and around the bitter statement that a common vision for Europe was definitely missing. Moreover, in letting the argument focus on the confrontation between “liberal” and “social” dimensions of the project, as if the two options had to be mutually exclusive, scores of traditional supporters of the European integration felt at odds with the Treaty and drawn to vote it down.

To be sure, the temptation to see the European Social Model as the expression of a truly European essence is entirely and foremost political. Curiously enough, for instance, the Lisbon strategy formula was not so obvious to every Member State, since the Portuguese presidency had to firmly advocate for the “social cohesion” words to be included in it.⁴ For some, the Social protection Systems remain an indefectible “civilisation acquis”⁵ which should be preserved, even at increasing costs; others would emphasize the link between social cohesion agendas and an overall citizen support, for any further step in the European integration process.⁶ Yet at the bottom of these political questions lies a rather strictly economic issue. Namely the sustainability of many welfare states, notably in the western part of the EU is jeopardized by the current economic and demographic trends: increasingly ageing population, low participation rate in the labor market or too generous social benefits, to name just a few.

Furthermore some drastic discrepancies between the systems of “old” and “new” member states are pleading for a further integration in the different labor markets and increased cross border mobility of workers. This is why the issue of a European Social Model could stand today as a priority, as a need to

3 See Jeremy Rifkin, *The European Dream*, Tarcher/Penguin, 2004.

4 See Wickham, art. cit. p. 2.

5 See Bernard Kouchner, « Systèmes de santé et de protection sociale en Europe, un acquis de civilisation ? », conference held by the Chair of European Civilisation, at the College of Europe, Natolin, 02.04.2004.

6 See Bernard Bot, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands, « Towards a European Social Contract », speech at the Humboldt University Berlin, 02.06.2004.

embed the future legitimacy of the European integration in a strengthened European social cohesion.

A political answer; national systems delay European aspirations

The conference intended to address the political dimension of this alleged European Social Model. Chaired by **Professor Bronisław Geremek**, whose concerns for social issues have never been overshadowed by other political questions,⁷ the conference brought together **Dr. Hannes Swoboda**, Austrian MEP⁸ and **Professor Léna Kolarska-Bobinska**, Polish sociologist.⁹ Although from rather converging political inclinations, both guests were diverse enough in their respective national and intellectual backgrounds to provide the audience with a stimulating exchange on the issue.

In recalling the history of post-war Western European societies, Hannes Swoboda emphasized the emotional aspects and the strong emotional charge carried by the legacies of the welfare state: full employment, rising wages, creation and extension of generous social safety nets, dynamic public policies in health, social inclusion, equality of chances, and environment protection, in a context of constant growth, domestically and internationally driven. It was a time when social democratic parties were so strong that they could influence the political agendas of their adversaries, a time which corresponds now to an emotionally positive period in “our” memory. This view was corroborated in many ways by Léna Kolarska-Bobinska, who even underlined how dated some assertions within the definition of the European Social Model given by the European Trade-Union Confederation could sound nowadays.¹⁰ She recalled nevertheless how much embedded in the whole of Europe's social values such a representation remains, especially when contrasted with US representations. While the Americans overwhelmingly value freedom, competition and private property over equality, the Europeans are far more split as to this and will entrust their state to reduce inequalities and fight poverty a lot more spontaneously. In

7 One should recall here that Professor Geremek is firstly a historian, who dedicated his researches to those living on the fringe of society, from *Les marginaux parisiens aux XIVe et XVe siècles*, Paris: Gallimard, 1976 to *Poverty: a history*, London: Blackwell, 1994.

8 Dr. Swoboda is MEP since 1996, and vice-chairman of the European Socialist Party group. An economist, jurist and politician affiliated to the Austrian Socialist Party, he has been longtime committed to education, health and housing policies, be it in the Austrian Chamber of Commerce, in the Vienna Assembly and Municipal Council and the European Parliament.

9 Prof. Kolarska-Bobinska is Director of the Institute for Public Affairs, Warsaw. Professor of sociology, and former director of the Polish Public Opinion Research Center; she also sits in the Advisory Board of the Prime Minister and the Advisory Group dealing with “Social Sciences and Humanities in the European Research Area” of the European Commission.

spite of very different historical experiences, she insisted on how much in this respect the Central and Eastern European societies are very alike their Western counterparts and definitely share the same inclinations.

Yet things have changed dramatically. The aging populations, new forms of a global competition from way beyond the EU's borders, criticism over the state's efficiency and its bureaucracy, over the role of trade-unions, over the traditional forms of regulation have all unleashed strong critiques over welfare systems. But Hannes Swoboda cast doubts about the overall capacity of the strong welfare models to undergo significant reforms. In the context of the Lisbon process which intends to root future growth into a knowledge-based economy, he insisted that the five following items should be given full dedication:

- more restrictions on public expenditures
- reform of social security systems - foremost of a pension system
- financial balance, with namely limits on health expenditures
- lower tax rates but with less exemptions
- more balanced mix between public/private services

In fact he argued that if there was such thing as a "European" social model, it would lie in the demand for real and efficient public responsibility, which is far from a "pure market" model as it is in the US. Yet, according to Léna Kolarska-Bobinska, the main problem could lie in the fact that such representations of the social role of the state are so much entrenched in the mentalities that the very existence of a European social model is being jeopardized by the resistance of national social models. There are hence reigning myths to eliminate, namely the protection of labor markets, the age of retirement, and the perception of workers migrations. And, she added, this would require a major change in the rhetoric of the social actors, namely the representatives of interest groups.

Indeed, a resistance is here tangible, and both speakers underlined that most of the French arguments over the Constitutional Treaty, however understandable, were a pure expression of this fear and resistance. And as in the discussion, two Natolin students suggested that the EU should lower the expectations from the

10 On its website <http://www.etuc.org/a/111>, the European Trade-Union Confederation gives the following definition: The European Social Model is a vision of society that combines sustainable economic growth with ever-improving living and working conditions. This implies full employment, good quality jobs, equal opportunities, social protection for all, social inclusion, and involving citizens in the decisions that affect them. In the ETUC's view, social dialogue, collective bargaining and workers' protection are crucial factors in promoting innovation, productivity and competitiveness. This is what distinguishes Europe, where post-war social progress has matched economic growth, from the US model, where small numbers of individuals have benefited at the expense of the majority. Europe must continue to sustain this social model as an example for other countries around the world.

public to avoid the deepening of the gap between demands and results, speaking for instance of “high employment” instead of “full employment”, they received the answer that the higher bid is constantly that of the national representatives. Only professor Geremek would nuance the statement and plead for more modest rhetoric within the European Parliament as well.

The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market so called “Bolkestein directive” was evidently an important topic of the discussion as well, although very consensual. Both MEPs insisted how legitimate and justified this proposal is, however being untimely and poorly advocated: How come, pleaded professor Geremek, would we have French goods available in French supermarkets all over Poland and no Polish services allowed in France? The European Union would be unthinkable without the full implementation of the four freedoms. This is a good directive, going in the good direction. Hannes Swoboda also defended the proposal, saying how much sense the principle of origin makes, provided it would be balanced with a “country of deliverance principle” regarding quality and environmental standards, working conditions, and consumer protection. In the course of the discussion he further argued that the actual formula could not contribute to the building of a European social model, but unfortunately it rather underlined the diversity of the national models, and made them compete one against another.

Beyond doubt, one of the prominent reasons why the French then the Dutch voted “No” was in fact their strive to protect their national social models which they thought to be threatened by competitors from the enlarged Europe. The summoned “European” social model quickly proved to be a misuse of the E-word: a problem in political rhetoric, as would professor Kolarska-Bobinska say. She referred to the Dutch debate in this respect, and especially to a speech by one of the heads of the Labor Party, Wouter Bos ⁴; in which he emphasizes the need of the European social democrats to eliminate their reluctances and fears, and accept to engage in issues they used to consider as reserved to their political adversaries.

4 Wouter Bos, “New dilemmas on solidarity”, speech delivered during Policy Network’s third Annual Spring Retreat, 12th March 2005. “[...] I am worried about the state of solidarity. I think many social democratic parties in Europe are afraid to address problems that come with our ambition to organise solidarity because they fear that opponents may use that opportunity to challenge the ideal of solidarity itself. I am convinced that this attitude of fear will not be rewarded and that the only way to save solidarity is to be the first and the best in addressing the areas where it runs into problems. [...]”

"It is the entire social market economy we need to rethink", argued professor Geremek, focusing primarily on the issue of the "losers" within the competition game. For it is only in the concern for these "losers" that the legitimacy of a European Social Model could be reenacted. A European streamline which would forego the competition between national models and thrive in complementarities between them. As Hannes Swoboda advocated, the integration of the services market could thus be the opportunity to elaborate common standards, in which the contribution of the western part of Europe would consist in their know-how, social, environmental and consumer protection concerns, counterbalanced by cheaper services and workforce, business friendly regulations and entrepreneur spirit, coming from the Eastern part.

Here at stake lays the aim to urgently rekindle the enthusiasm brought by the European reunification in 2004 and watered down by the sensation that this enlargement was a zero sum game.

Edouard Gaudot

Coordinator of the Chair of European Civilisation
College of Europe, Natolin

Keynote Speeches

Adhering to the Lisbon strategy: Which creative partnership for social reform in Europe?

Key note speakers, including academics, politicians and policy makers from International and European Institutions, will analyse the roles and responsibilities of social actors in implementing their respective missions in the framework of the Lisbon strategy.

Guest speakers:

Jorma Karppinen, Director of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin (invited)

Els Van Weert, Belgian Secretary of State for Sustainable Development and Social Economy

Marie Helena André, Deputy General Secretary of ETUC

Contact: mbriens@coleurop.be

14 February 2006, Bruges

Emissions Trading System and the Kyoto Process

Key Note Speech by Frank Convery on the Emissions Trading System and the Kyoto Process with a panel discussion afterwards. Public Lecture organised by the Toyota Chair together with the European Policy Center.

12 January 2006, Brussels

Seminars

EU Negotiations in Practice

Design and implementation of the course aimed at transferring practice-oriented knowledge and specific know-how on negotiation strategies and techniques; enhancement of negotiating skills; insight into specificities of the EU decision-making process and the art of drafting of the EU documents (position papers, press releases, Council Agenda, Presidency communiqués). Target audience: professionals from national administrations and those otherwise involved in the EU decision-making process.

3 - 7 April 2006, Bruges

Training Programmes for DG Trade Officials

Within the framework of a service contract with DG Trade, experts of the College of Europe design and deliver training courses aimed at newly recruited

officials of DG Trade or officials needing additional training or to refresh their body of knowledge in basics economics and international economic theory, legal aspects of trade policy, and multilateral trade negotiations.

19-24 January 2006, Brussels

20-24 February 2006, Brussels

Advance Community Law Training

Designed for experienced lawyers who wish to refresh their knowledge of EC Law, the ACLT programme covers the most recent developments in key domains of European Competition Law, the Internal Market, and the institutional reform process of the European Union.

28 January - 17 June 2006, Brussels - Bruges

European Training Centre for Railway Staff

Symposium with lectures and panel discussions on the Future of Rail Transport in Europe, organised by the European Training Centre for Railways Staff in collaboration with the College of Europe. The symposium was chaired by professor Jacques Pelkmans, Director of Economic Studies. The participants (70) were executive staff members of railway companies in twenty European countries.

8-9 September 2005, Bruges

European Training Centre for Railway Staff

Seminar with lectures and panel discussions on the subject "The Future of Rail Transport in Europe". The participants are executive staff members of railway companies in 17 European countries.

3-14 July 2006, Bruges

GWU Summer Program on Politics, Policies, and Lobbying of the European Union.

This programme is aimed at providing American students with a deeper understanding of the EU institutional and policy framework, as well as the political and economic actors operating within it.

3-14 July 2006, Bruges

Intensive Seminar on the European Union

The annual three-week training programme - a customised training through a series of basic and elective specialised sessions, case studies and workshops - aims at imparting a general perspective as well as a specific understanding of EU

structures and policies. Use of an extranet site during the seminar and afterwards, as a permanent learning and networking support tool. Study and contact-building visits to the European institutions in Brussels. Target audience: civil servants, managers from the private sector, lawyers, and academics.
3-21 July 2006, Bruges

Colloquium on International Humanitarian Law

In cooperation with the delegation of the International Committee of the Red Cross in Brussels.

20-21 October 2005, Bruges

2-4 April 2006, Bruges

Training Seminars on the European Union

The College of Europe provided European Space Agency's officials with a series of training sessions on the institutional framework and decision-making processes of the European Union.

16 September 2005, Paris

3 October - 4 October 2005, the Netherlands

Summer Seminar on General EU issues

Summer Seminar on General EU issues for 20 civil servants from the sector for European integration, in the framework of the Tempus IB_JEP-17013-2002 "Continuing Education in European Affairs : Establishment of a European Integration Training Centre".

22 September-1 October 2005, Struga

Pilot course on General Aspects of EU Integration

In the framework of a contract with the European Commission, on behalf of the government of the Russian Federation in view of the creation of a Centre for European Studies at the Moscow State Institute of International Relations.

26 September-11 November 2005, Moscow

Pilot Course on media and public opinion

Pilot Course on media and public opinion and hot topics on the EU for representatives of the media, in the framework of the Tempus IB_JEP-17013-2002 "Continuing Education in European Affairs : Establishment of a European Integration Training Centre".

30 September-2 October 2005, Ohrid

EU Policy Workshop on Foreign and Security Policies & Development Cooperation

This workshop, which is the first in a series of planned workshops addressing different aspects of EU policymaking, has been organised by the Development Office and is coordinated by Dr. Carol Cosgrove-Sacks, the Course Director and a Professor at the College. The workshop will examine the external dimension of the EU and its role as an international actor, enabling participants to enhance their capacity to negotiate with EU partners and institutions. Participants include civil servants and diplomats from the EU and other European countries, as well as representatives of NGOs, European trade associations and some international organisations.

21 November - 24 November 2005, Brussels

EU Fact Finding: The EU at your fingertips

This focused and ad hoc seminar intended to provide participants with a set of search and practical tools to quickly and effectively find relevant information on EU legislation, policies and institutions. The seminar provided participants with a range of optimal sources for searching EU-related information. It enabled participants to find targeted information relevant to their business or academic interests in an efficient and timesaving way.

22 February 2006, Brussels

14 April 2006, Brussels

9 June 2006, Brussels

Conferences

The Polish Political Landscape

Debate on The Polish Political Landscape with the participation of foreign press correspondents Mr. Jan Cienski (Financial Times) and Mr. Konrad Schuller (Franfurter Allgemeine Zeitung), followed by the presentation of the films Enigme Polonaise and Que veullent les Polonais and a discussion with their author, Professor George Mink.

28 September 2005, Natolin

Prospects and Strategies for the Euro Area

Lecture by Mr. Michael Deppler, Director of the European Department of the International Monetary Fund, on Prospects and Strategies for the Euro Area.

30 September 2005, Bruges

The European Commission in Perspective

Lecture by Dr. Michael Bauer, Assistant Professor for Comparative Public Policy and Administration at the Department of Politics and Management of the University of Constance, Germany.

17 October 2005, Bruges

Jean-Claude Trichet

Visite au Collège de Jean-Claude TRICHET, Président de la Banque centrale européenne. M. Trichet prononçait un discours sur la transition vers la monnaie unique et la crédibilité de l'Euro.

27 October 2005, Bruges

The United Nations: Of Any Relevance to Europe?

Guest lecture by Giancarlo Chevellard, Head of Unit in the European Commission, DG Relex, United Nations and Treaties Office.

3 November 2005, Bruges

Conference: Ukraine on the Move B

The College of Europe Development Office organised a conference to weigh up the achievements of the post-orange revolution era and assess the challenges still ahead for Ukraine.

Top-level policy makers, academics and experts from the EU institutions, international organisations and interested centres gathered together in Bruges to debate the current situation and discuss the different scenarios for Ukraine.

28 November 2005, Bruges

Workshops

Closed Workshop on Intellectual Property

A closed workshop on "Issues of Public Policy and Trade in Intellectual Property Law" took place at the **Bruges** campus on **5 October 2005** at the initiative of Professor Inge Govaere (Director of Legal Studies at the College of Europe in Bruges and Professor at Ghent University) and Professor Hanns Ullrich (Professor at the European University Institute in Florence and Visiting Professor at the College of Europe, Bruges), and with the financial support of Microsoft Corporation.

During the morning session chaired by Professor Hanns Ullrich, Professor Jerome Reichman (Duke University) and Professor Thomas Dreier (Karlsruhe University) stimulated an interesting debate dealing with the potential conflict between public interest concerns and a system of Intellectual Property. This was followed by a significant contribution by Professor Gustavo Ghidini (LUISS University in Rome) and Professor Geertrui Van Overwalle (Katholieke Universiteit Leuven) to the current debate on biodiversity.

The afternoon session chaired by Professor Inge Govaere, was devoted to two rather different topics. First, Professor Klaus Stegemann (Queen's University, Canada) and Dr. Carsten Fink (World Bank) examined the question of price discrimination for pharmaceuticals from a social welfare perspective. Professor Thomas Cottier (Bern University) and Dr. Christine Godt (Bremen University) then discussed the consequences of the recent Doha waiver compromise reached in the framework of the WTO.

These various issues were raised again in a final panel discussion chaired by Professor Frank Gotzen (Katholieke Universiteit Brussel). The panel discussion was enriched by reflections of Professor Dominik Hanf (Permanent Professor at the College of Europe, Bruges), Dr. Brendan Barnes (EFPIA) and Professor Alain Strowel (Facultés Universitaires Saint-Louis).

A limited number of students, as well as the assistants of the law department, attended the Workshop. The high level of the participants allowed in-depth discussions on the different issues, making the Workshop a resounding success. Its outcome will soon be made available in the form of a book, to be published in the series "Cahiers du Collège d'Europe/College of Europe Studies".

5 October 2005, Bruges

International Terrorism - A European Answer to a Global Threat?"

Workshop chaired by Prof. Dr. Dieter Mahncke and Prof. Dr. Jörg Monar.

Graham Watson (MEP), Leader of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe in the European Parliament spoke on the topic: "Redefining the purpose of the European Union".

Dr. Michael Bauer, Professor of Comparative Public Policy and Administration, University of Constance, spoke on the topic 'The European Commission in Perspective'.

24-25 November, Bruges

