

Intégration européenne et protection sociale : quelle régulation sociale ?

European Integration and the Social Safety Net: What Social Regulation?

Integración europea y protección social : ¿ Que regulación social ?

Nadine Richez-Battesti

Numéro 40, automne 1998

Relation de service et métiers relationnels

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005227ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005227ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Résumé de l'article

Cet article s'efforce de mettre en évidence que l'approfondissement du processus d'intégration européenne ne peut à terme faire l'économie d'une régulation sociale construite. D s'agit donc de souligner la forte liaison entre protection sociale et État-nation, puis de souligner les conséquences de la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) pour la protection sociale. Dans un troisième temps, la question de la pérennité de l'UEM est posée en relation avec les modalités de la régulation sociale potentielle.

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Richez-Battesti, N. (1998). Intégration européenne et protection sociale : quelle régulation sociale ? *Lien social et Politiques*, (40), 139–148. <https://doi.org/10.7202/005227ar>

Intégration européenne et protection sociale : quelle régulation sociale ?

Nadine Richez-Battesti

L'actualité des deux dernières années est venue remettre en exergue la question de la dimension sociale de l'ensemble européen. Il nous semble qu'au-delà d'une lecture conjoncturelle du regain des débats suscités par la fermeture d'un site industriel¹ et des réactions qui en résultent ou de l'affirmation de la nécessité de mettre l'emploi au centre des préoccupations, il importe de saisir que c'est le sens même du processus d'intégration qui est en question. Le processus d'approfondissement de l'intégration européenne introduit par la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire (UEM) suppose

une réflexion sur la régulation sociale qui l'accompagne et qui ne peut en aucun cas être décrétée de façon automatique.

En effet, la décision d'adopter une monnaie unique dans la seconde moitié des années 1980, de même que son inscription dans le Traité de Maastricht, introduit des bouleversements dans la définition et le maniement de la politique économique (au sens de la politique monétaire et budgétaire). Les conditions du passage à la monnaie unique, pilier de la mise en place de l'UEM, et la définition de la politique monétaire à l'échelle européenne, alors que la politique budgétaire sera au mieux coordonnée, introduit une véritable fracture par rapport à la situation antérieure. Plus encore, les capa-

cités d'ajustement aux chocs, au préalable largement liées aux variations des taux de change, seront, une fois la monnaie unique instaurée, largement obérées. À un ajustement par les variables monétaires dans le marché commun correspondrait un ajustement par les variables sociales en UEM. En dernier lieu, la portée politique et sociale de ce processus est soit sous-estimée, soit peu abordée.

Nous nous efforcerons donc de mettre en évidence que l'approfondissement du processus d'intégration européenne ne peut faire l'économie d'une régulation sociale construite, en inscrivant nos propos dans le champ de l'État-providence.

Nous tenterons de souligner la forte liaison entre État-providence

lement de redistribution des revenus.

Il a aussi contribué à encadrer le fonctionnement des marchés par la définition d'un certain nombre de règles à l'échelle macro-économique et à prendre en charge les externalités que le marché produisait. L'État apparaissait comme le garant du droit et du bien commun.

L'État-providence s'est aussi inscrit dans un système de valeurs et dans des modes de représentation de la justice sociale spécifiques, qu'il a contribué à faire évoluer. Il a ainsi participé de l'affirmation d'une forme de contrat social original, un contrat d'assurance fondé sur des mécanismes de solidarité.

Cet État-providence a pris des formes différentes selon les pays et notamment en matière de protection sociale. Ainsi, Titmus identifie trois modèles principaux de politique sociale : le modèle résiduel, le modèle industriel productiviste, le modèle institutionnel redistributif (Titmus, 1974). Des travaux plus récents différencient quatre familles de modèles sociaux différents en Europe (Ferrera, 1996) : le modèle scandinave, le modèle anglo-saxon ou beveridgien, le modèle bismarckien et le modèle latin.

Indépendamment de ces différences, les pays européens se caractérisent par un système de protection sociale largement plus développé que partout ailleurs et qui constitue une trame commune à l'ensemble européen. La dynamique de développement que l'État-providence a contribué à produire tout au long des Trente Glorieuses a été particulièrement rapide.

Depuis, le fonctionnement du système économique s'est modifié et des évolutions sociales se sont affirmées. Elles remettent en question le bouclage macro-économique sur l'État-nation et introduisent un certain nombre de

déséquilibres allant jusqu'à remettre en question la pérennité du modèle de l'État-providence.

Le temps des ruptures

Les ruptures apparaissent à plusieurs niveaux. Les transformations socio-démographiques affectent profondément les systèmes de protection sociale et rendent difficile leur équilibre financier. De plus, avec l'internationalisation, les instruments classiques de la politique économique et sociale ont perdu de leur efficacité au sein de l'espace national. Enfin, d'un point de vue idéologique, l'efficacité de l'intervention de l'État est remise en question et, avec elle, l'ensemble de l'édifice de l'État-providence. Développons donc un peu plus ces trois aspects.

Des transformations socio-démographiques

Une partie des défis auxquels est confrontée l'architecture traditionnelle des systèmes de protection sociale est indépendante du processus d'intégration. Elle relève plus globalement de tendances socio-démographiques (Jouvenel, 1997). En effet, la transformation de la structure des besoins relatifs aux évolutions démographiques, l'augmentation rapide de la population active, les modifications du modèle familial et l'évolution de la place des femmes sur le marché du travail appellent une refonte de la protection sociale.

Des mutations économiques

La profonde restructuration des modes de production et de fonctionnement de l'économie européenne affecte les systèmes de protection sociale. Le processus de tertiarisation économique, qui s'accompagne d'un déplacement des principales sources de valeur ajoutée traduisant l'émergence d'un nouveau système technico-économique, n'a pas suscité de véritable réflexion sur les sources

140

et État-nation, puis nous nous demanderons en quoi et de quelle manière le processus d'intégration affecte la protection sociale. Enfin, à partir du repérage du déplacement de la question sociale et du contexte de l'UEM, nous tenterons d'identifier les deux modalités possibles de la régulation sociale au niveau européen.

État-providence et État-nation

L'État-providence sous sa forme moderne s'est développé dans le contexte particulier de l'après-Seconde Guerre mondiale. Schématiquement, ce contexte se caractérisait par une situation de plein emploi, par l'existence de frontières nationales et d'une souveraineté nationale encore significative. L'État-providence en tant que producteur de politiques sociales a participé du développement de politiques discrétionnaires mises en œuvre par les gouvernements, dans une logique d'inspiration keynésienne.

Un mode de développement centré sur l'État-providence

Le système de protection sociale s'est le plus souvent développé dans les pays européens à l'instigation des partenaires sociaux. Ce système dont l'État est progressivement devenu le garant s'articule autour d'un mécanisme d'assurance collective et éventuel-

de la compétitivité. Lorsque la réflexion s'élabore, elle ne s'inscrit pas réellement dans les pratiques des acteurs.

C'est aussi la dissociation croissante entre la sphère financière et l'économie réelle qui affecte l'ensemble de la protection sociale, par son double effet en termes de chômage et de réduction de l'assiette traditionnelle des revenus sur lesquels portent les prélèvements qui financent le système de protection sociale.

Enfin, l'internationalisation des économies européennes renforcée par le processus d'intégration et l'interdépendance qui en résulte et plus globalement le mouvement de mondialisation ont modifié la nature de la politique économique, l'utilisation des instruments et les échelles des priorités. La régulation publique autonome de chacun des États a cédé le pas à deux mouvements : tout d'abord un renforcement de l'interdépendance des politiques économiques, qui ne s'est pas accompagné d'un renforcement de la coordination ; ensuite une régulation privée et marchande fondée sur le comportement des agents, et particulièrement sur celui des marchés financiers. Il semble y avoir une contradiction entre le maintien des politiques sociales nationales et l'accroissement de la concurrence impulsée par l'ouverture croissante des économies.

À ces évolutions structurelles doivent être ajoutés des éléments que l'on peut qualifier de conjoncturels, même si l'on perçoit qu'ils peuvent s'inscrire eux aussi dans des dimensions plus structurelles : taux de croissance ralentis, taux de chômage élevés. Ils contribuent à renforcer les déséquilibres apparents des systèmes de protection sociale.

Remise en question idéologique et place de l'État dans la conduite du changement

Dans le même temps le renversement des idéologies a accompagné la remise en question de l'efficacité de l'intervention de l'État dans une logique de type keynésien. Ainsi, les travaux de l'école monétariste développés par Friedman (1968), puis leurs prolongements dans le cadre de la nouvelle macro-économie classique, notamment par Lucas (1972, 1973), puis par Kydland et Prescott (1977), tendent à souligner les effets pervers des politiques économiques activistes. Loin d'amener les économies vers un sentier de croissance, de telles interventions auraient des effets déstabilisants. Il faut alors leur préférer la définition de règles appliquées aux différents domaines de la politique économique (Farvaque, Richez-Battesti et Venon, 1997). Ce type d'argumentation a joué un rôle important dans la remise en question de l'intervention de l'État.

De façon complémentaire, les travaux de Nordhaus (1975) sur l'économie des cycles électoraux soulignent le renforcement des fluctuations et l'effet sous-optimal de la politique macro-économique pratiquée par les gouvernements. Les travaux les plus récents soulignent que l'instabilité politique affecte les perspectives de croissance à long terme.

Enfin, les travaux impulsés par Feldstein (1974) ont contribué à souligner les effets pervers de la sécurité sociale sur le niveau de l'épargne et sur la croissance économique.

Sur ce type de bases se sont construits les différents arguments mobilisés pour remettre en question l'État-providence et son rôle dans le pilotage du changement.

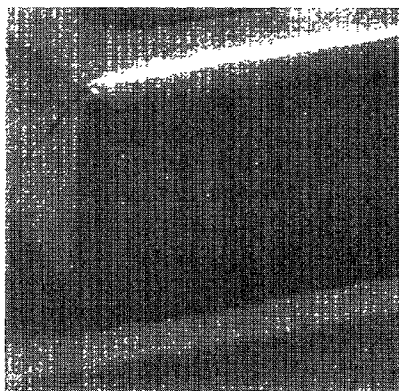
Intégration européenne et protection sociale

Il s'agit maintenant de mettre en évidence en quoi le processus d'intégration est susceptible d'affecter les systèmes de protection sociale au niveau national et la forme que prend la construction sociale au niveau européen.

Mobilité des facteurs et concurrence fiscale et sociale

D'un point de vue normatif, il est admis aujourd'hui que le processus d'intégration contribue à affecter la protection sociale et les modèles de redistribution en vigueur. Théoriquement, en effet, l'intégration économique implique une plus grande mobilité des facteurs de production, qui se localisent là où leur rendement est le plus élevé (Pestieau et Vidal, 1996) et contribuent ainsi à stimuler la croissance. Certains agents peuvent être amenés à migrer en direction des États fiscalement les plus favorables. On peut alors être en présence d'une concurrence fiscale entre les États. En l'absence de concertation, les gouvernements nationaux seraient ainsi incités à réduire le taux des prélèvements obligatoires et à modifier la structure de leur imposition, ainsi qu'à infléchir leur production de services publics et les prestations sociales. Il pourrait en résulter une situation sous-optimale en matière sociale au niveau de l'ensemble européen, voire le développement de dumping social. On retrouve ici la question de l'arbitrage entre efficacité et équité.

Une réponse peut alors être envisagée en termes de fédéralisme fiscal ou d'assurance communautaire (Van Rompuy et al., 1991 ; Sala-I-Martin et Sachs, 1992 ; Melitz, 1993, Melitz-Vori, 1993). Mais elle bute sur le manque d'information dont pourraient disposer les autorités supranationales quant à la capacité contributive des agents et sur le risque de voir se



142

développer des comportements d'« assistanat » (Wildasin, 1991). Enfin, on considère souvent que les comportements de passagers clandestins et l'aléa moral sont d'autant moins développés que l'espace au sein duquel la solidarité se développe est restreint.

De tels arguments plaident en faveur d'une politique de redistribution limitée au niveau européen et alimentent les arguments en faveur du principe de subsidiarité. Ainsi, un certain nombre d'auteurs soulignent qu'une politique redistributive existe au niveau communautaire à travers les fonds structurels (Majone, 1996). Bien qu'en fort développement depuis la seconde moitié des années 1980, son action reste limitée étant donné la faiblesse des masses financières mobilisées (moins d'un pour cent de la somme des PIB nationaux).

La prédominance d'une intégration « négative »

Au-delà des effets du processus d'intégration sur les politiques de redistribution, une réflexion sur les conceptions de l'intégration est susceptible de nous fournir des éléments pour mieux comprendre les modalités de la construction des politiques sociales à l'échelle européenne.

À l'origine de la construction européenne, deux conceptions de l'intégration s'opposaient. Pour des auteurs tels que Perroux (1954),

l'intégration devait être un processus organisé. « Des espaces, des groupes sont intégrés lorsqu'ils sont soumis aux mêmes procédures de régulation sociale » (Byé et Desjardins de Bernis, 1977). D'autres, au contraire, dans la veine des travaux de Balassa (1961) et d'Allais (1958), considèrent que l'intégration repose sur le mécanisme de la concurrence, faisant du libre jeu du marché l'outil principal de la construction du processus d'intégration. C'est la seconde solution qui a été choisie.

Le choix d'intégrer l'Europe par le marché s'est accompagné de la prédominance d'une intégration que l'on peut qualifier de « négative » (Tinbergen, 1965), qui vise avant tout à éliminer les restrictions aux échanges et les distorsions en matière de concurrence. Cette forme d'intégration dominante n'a laissé qu'une faible part à une intégration « positive », qui viserait essentiellement à construire des institutions publiques et à encadrer le fonctionnement des marchés, c'est-à-dire à définir les conditions au sein desquelles les marchés opèrent. Il en résulte une asymétrie fondamentale entre des lois de type supranational européen et les décisions de politiques économiques intergouvernementales qui concernent les conditions au sein des-

quelles les marchés opèrent (Scharpf, 1996). Certains, dans une logique néo-fonctionnaliste, faisaient l'hypothèse que, par le jeu des effets de débordement, se construirait progressivement un processus politique et donc s'amplifieraient les mécanismes de l'intégration positive. Force est de constater que le processus est lent, les États-nations européens s'accrochant à ce qui leur reste de souveraineté nationale... D'autres mettaient en avant que la répartition inégale des avantages de l'intégration amènerait la mise en place de structures de type supranational pour en compenser les effets pervers. D'autres soulignent enfin que la coordination des politiques économiques pouvait avantageusement répondre à la nécessité de l'action collective dès lors que l'on élaborait au niveau supérieur des règles du jeu correctement définies et acceptées par tous.

Jusqu'à aujourd'hui l'essentiel des décisions en matière de politique économique et de politique sociale est resté du domaine des relations intergouvernementales. Il en résulte une asymétrie fondamentale entre des avancées juridiques supranationales en matière d'ouverture des marchés et des décisions de politique économique qui butent sur les limites de l'intergouvernementalisme et l'insuffisance de l'instrumentation de la coordination à l'échelle européenne. À défaut de réussir à construire des politiques économiques coordonnées, les États sont censés continuer à produire des politiques nationales.

On pourrait penser que l'introduction d'une monnaie unique et donc d'une politique monétaire centralisée contribuera à lever cette asymétrie. Elle semble aujourd'hui plutôt la complexifier en introduisant une forme d'asymétrie supplémentaire. Cette asymétrie se décline au sein même de la poli-

tique économique, entre une politique monétaire définie au niveau européen par une banque centrale indépendante et des politiques budgétaires aux mains des États-nations, éventuellement coordonnées mais sans véritable instrument de coordination, et contraintes par des règles fixées à l'échelon européen d'une part et par le comportement des marchés financiers, très autonomisés et fonctionnant selon une rationalité privée, d'autre part. Cela obère largement la possibilité d'avancer de façon décisive dans le champ de l'intégration positive.

Ces asymétries ont été accentuées avec la décision de construire l'Union économique et monétaire (UEM). Les critères de convergence du Traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance en sont une illustration en matière de politique budgétaire et rétroagissent largement sur la protection sociale. Ainsi, les critères de convergence fixés² visent avant tout une convergence nominale supposée garantir la stabilité des changes et donc permettre l'adoption de la monnaie unique. Quand au pacte de stabilité³ présenté à Dublin en décembre 1996 et adopté à Amsterdam en juin 1997, il vise à garantir la crédibilité de l'Union monétaire et à limiter les phénomènes de sélection adverse et d'aléa moral (Farvaque, Richez-Battesti et Venon, 1997). Il s'agit d'une part d'assurer un relatif équilibre des finances publiques et ce à un niveau permettant à l'État de remplir essentiellement ses fonctions régaliennes. Il s'agit d'autre part de limiter l'utilisation de l'instrument budgétaire susceptible de déclencher des externalités accrues en UEM. De plus, le pacte de stabilité et de croissance contient une dimension coercitive... Dans un second temps, une résolution sur l'emploi⁴ a été adoptée, introduisant pour la première fois un mécanisme de convergence inten-

tionnelle en la matière. Si elle signifie une sensibilité au problème du chômage et peut apparaître incitative, elle traduit avant tout la volonté de ne pas introduire de dépenses communautaires supplémentaires.

Dans un tel contexte, on mesure que la protection sociale est doublement affectée, d'une part parce que les décisions communautaires sont quasiment inexistantes et la coordination des politiques sociales réduite à son minimum, et d'autre part parce que l'objectif de stabilisation budgétaire dans un contexte de faible croissance et de taux de chômage élevé contraint largement l'évolution des dépenses sociales au niveau national.

Des dispositions sociales plus qu'une politique sociale : le choix d'éviter les distorsions sociales en matière de concurrence

Le Traité de Rome (1957) et le Traité de Maastricht (1992) s'appuient sur l'hypothèse selon laquelle l'amélioration du bien-être, de l'emploi et de la protection sociale (en tant qu'objectif) résultera automatiquement du regain de croissance économique suscité par l'intégration par le marché. La libéralisation du fonctionnement des marchés apparaît comme le moyen essentiel de construire l'intégration et de réaliser le progrès social. La prédominance de la logique économique conduit à faire l'hypothèse que l'intégration est censée conduire automatiquement à l'harmonisation des systèmes sociaux (article 117 du Traité CE). À ce titre, les dispositions sociales du Traité CE sont le plus souvent non contraignantes, sauf en ce qui concerne l'instrumentation de la libre circulation des travailleurs (sécurité sociale des travailleurs migrants) ou de l'égalisation des conditions de la concurrence (réglementation dans le champ des conditions de

travail par exemple). Sont par contre largement stimulés les échanges d'information et la construction d'un système statistique censé permettre les comparaisons des systèmes de sécurité sociale. Le champ de la sécurité sociale, à l'exclusion donc de la sécurité sociale des travailleurs migrants et des personnes exclues du marché du travail, reste de la compétence des États membres, en référence au principe de subsidiarité. Au-delà du Traité et dans le même temps, les États membres restent réticents à toute remise en question de leur autonomie en la matière. On retrouve bien dans le champ du social la prédominance d'une conception « négative » de l'intégration (Richez-Battesti, 1991).

Les années 1970 marquent un premier tournant dans les orientations du social au niveau communautaire. Les États membres sont invités à coordonner les systèmes de sécurité sociale, sans pour autant construire de véritables instruments de la coordination. Des programmes sociaux communautaires sont élaborés tandis que se construit une réflexion sur une politique active en matière sociale. Le développement de la crise économique va donner un coup d'arrêt à ces initiatives et recentrer le débat sur les effets négatifs de la protection sociale sur l'offre.

La deuxième moitié des années 1980 redonne un nouvel élan au social au niveau communautaire, qui a été confirmé par le Traité de Maastricht. La référence à la dimension sociale du marché intérieur, à la fois en termes de libre circulation des personnes et en termes d'incidences sociales de l'accélération du processus d'intégration, en est l'expression. La politique sociale apparaît alors comme vecteur de cohésion et comme correctrice des effets pervers générés par le grand marché. La Charte communautaire des

droits sociaux fondamentaux adoptée en 1989, bien que non contraignante, reconnaît un socle minimum de droits sociaux garantis aux travailleurs. En matière de protection sociale, le droit à des prestations d'un niveau suffisant, y compris en ce qui concerne le chômage et l'exclusion, est souligné. Le programme d'action qui est associé à cette Charte a contribué à la mise en œuvre de deux recommandations adoptées au milieu de l'année 1992 concernant la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale ainsi que le niveau suffisant des revenus et des prestations dans les systèmes de protection sociale. Il s'agit d'une part de définir des objectifs et des principes communs vers lesquels doivent tendre les différents régimes de sécurité sociale et d'autre part d'instaurer le droit à un minimum d'existence en direction de toutes les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Enfin, dans l'annexe sociale du Traité de Maastricht, la compétence de l'Union en matière de sécurité sociale est reconnue. Mais les décisions restent du domaine du vote à l'unanimité (Richez-Battesti, 1994).

Plus récemment, les différents rapports sur la politique sociale ont contribué à réaffirmer l'importance de la politique sociale au niveau communautaire (CCE, 1993 ; CCE, 1994a ; CCE, 1994b ; CCE, 1998 ;

Europe sociale, 1995). Mais les instruments préconisés pour développer la politique sociale communautaire sont limités à la coordination des dispositifs, à la concertation entre responsables politiques et partenaires sociaux et à la production d'informations comparatives

En dépit de l'intérêt accordé à la politique sociale par les instances communautaires, la protection sociale reste pour les États membres un espace d'intervention qui leur appartient largement, même si dans la réalité leurs marges de manœuvre sont limitées. Il ne s'agit donc pas de nier les acquis communautaires en matière sociale, et notamment les opportunités ouvertes par le protocole social⁵ du Traité de Maastricht, mais bien d'en souligner les caractéristiques voire les limites :

— tout d'abord, l'espace d'action de l'Union en matière sociale, bien qu'élargi, reste étroit comparativement à d'autres champs tels que la sphère économique ou monétaire. La référence au principe de subsidiarité contribue à laisser la protection sociale aux mains des États-nations.

— En termes de méthode, le pragmatisme est de rigueur, les avancées sont relatives aux pressions, aux rapports de force, aux urgences, plus qu'à un calendrier précis qui accompagnerait un projet social construit. La coordination et la concertation apparaissent comme les principaux outils d'évolution.

— Enfin, plus qu'une politique sociale, ce sont des dispositions sociales qui sont mises en œuvre, même si sans cesse est réaffirmée la dimension sociale de l'intégration. Ces dispositions sociales visent avant tout l'élimination des distorsions de la concurrence ou la correction des effets pervers produits par le marché.

De la régulation sociale à l'État-providence européen : quelle viabilité pour le processus d'intégration ?

Avec la mise en œuvre de l'UEM, la question de la régulation sociale prend une nouvelle acuité. En effet, les instruments de politique économique des États membres se restreignent tandis que la plupart des pays sont confrontés à des taux de chômage élevés. Aussi, il importe de repérer les transformations significatives en matière sociale et de s'interroger sur les modalités de la régulation sociale au niveau européen.

Les transformations de la question sociale

Le thème de la convergence des politiques sociales a pris une importance croissante dans les pays ouest-européens. Défis communs, réponses similaires, effets de diffusion et transmission de l'apprentissage entre les pays sont autant d'éléments fréquemment soulignés et qui tendent à valider l'idée selon laquelle il y aurait une convergence implicite ou spontanée entre les systèmes (Ferrera, 1996 ; Chassard et Quintin, 1992 ; Richez-Battesti, 1991).

On peut identifier aujourd'hui cinq tendances au niveau communautaire :

— un double mouvement de décentralisation et d'europanisation de la production de normes sociales qui renvoie aux niveaux d'intervention sociale et à leur articulation,

— une complexification des procédures de production de normes sociales à l'échelle européenne, avec d'une part les décisions prise par le Conseil et d'autre part la production d'accords entre partenaires sociaux,

— une multiplication des acteurs en présence et de nouvelles formes de complémentarité-concurrence entre acteurs publics et acteurs privés,



— une exacerbation de la question des arbitrages emploi-protection sociale, pauvreté-chômage au sein du champ classique des politiques sociales, qui met l'accent sur le coût du travail et sur la flexibilité, et un renforcement des préoccupations de coût-efficacité des politiques sociales,

— l'émergence progressive de la thématique de la cohésion sociale au niveau des nations et en Europe, qui renvoie au développement de l'exclusion d'une part, et aux écarts de développement entre États membres.

Ces tendances au niveau communautaire tendent à s'imprimer dans les configurations institutionnelles des systèmes nationaux de protection sociale.

Une régulation sociale insuffisante ?

L'UEM, il faut le rappeler, ne constitue que l'un des facteurs susceptibles d'influer sur la protection sociale, mais elle tend à renforcer la nécessité de son adaptation. Il faut aussi souligner que la question de la relation entre UEM et protection sociale se pose essentiellement lorsque l'on se préoccupe de la viabilité (pérennité) de cette UEM, c'est-à-dire de sa capacité de réagir aux chocs macro-économiques et donc de produire des modalités d'ajustement « supportables » dans

un univers instable et incertain. C'est en effet dans ce contexte que des mécanismes de redistribution peuvent s'avérer nécessaires.

Enfin, l'analyse des relations entre UEM et protection sociale prend tout son sens dès le moment où l'on considère qu'intégration économique et intégration monétaire doivent nécessairement se combiner « avec des règles salariales qui procèdent de principes communs » (Aglietta, 1994 : 97).

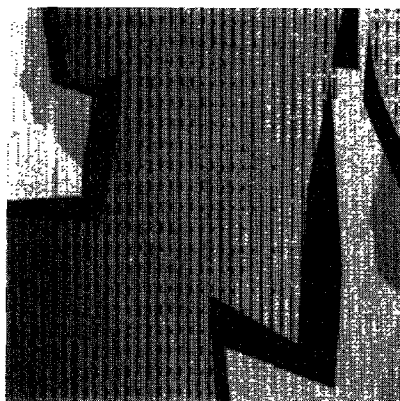
L'UEM contraint la protection sociale pendant la période de transition (Begg et al., 1994) : accroissement des interventions sociales pour compenser l'effet récessif des politiques adoptées pour respecter les critères de Maastricht et diminution des ressources du fait des restrictions budgétaires et du ralentissement de l'activité économique avec comme corollaire l'accroissement du chômage.

Mais l'UEM contraint aussi la protection sociale ultérieurement, du fait de l'adoption du pacte de stabilité, mais aussi plus globalement, en référence aux modalités d'ajustement aux chocs dans une union monétaire. Étant donné le faible degré de mobilité de la main-d'œuvre et l'absence de marge de manœuvre en matière budgétaire, l'ajustement en cas de chocs macro-économiques devra porter sur les prix et plus spécifiquement sur les conditions salariales directes et indirectes, en d'autres termes sur les taux de salaires (Eichengreen, 1990 ; Decressin et Fatas, 1994 ; Masson et Taylor, 1992). À défaut de flexibilité salariale, les procédures marchandes d'ajustement amèneraient des variations quantitatives des facteurs de production et notamment le développement du chômage. On mesure ainsi l'importance de la régulation sociale.

Les deux versions de la régulation sociale en Europe

Il y a alors deux façons d'envisager la régulation sociale au niveau européen. Une première s'exprime essentiellement en termes de construction de politiques sociales très décentralisées, au niveau infra-national. Il s'agit de fixer des normes minimales et de réduire les fonctions et la taille de l'État-providence en développant des formes croissantes de protection volontaire. La régulation sociale au niveau européen a alors pour fonction de répondre aux déficiences du marché (externalités négatives et déficiences en matière d'information), au risque de limiter les possibilités d'intervention en matière de cohésion sociale pourtant clairement affichées dans le Traité de Maastricht. Il n'est donc pas question d'intervenir quant aux déséquilibres, en termes de chômage notamment, ou de développer des politiques redistributives. La fonction sociale européenne, que nous qualifions de régulation, est donc limitée à l'encadrement des distorsions introduites par les déficiences du marché. Elle se définit donc comme un système de règles justifiées par ces déficiences (Majone, 1996 ; Begg, 1996). Nous restons donc ici dans une version négative de l'intégration qui limite toute possibilité d'intervention volontariste en matière sociale au niveau européen. Au niveau des États-nations, même si le maintien de l'État-providence est envisageable, il est peu compatible avec les besoins de flexibilité inhérent au modèle de l'UEM et à la nécessité d'ajustements très décentralisés en matière sociale. La pérennité de l'UEM passe alors par le démantèlement de l'État-providence.

La deuxième version de la régulation sociale au niveau européen repose sur des bases opposées. Elle renoue avec l'ancienne tradition de « l'économie politique ». Plutôt que



146

de raisonner sur le modèle normatif optimal, elle se préoccupe de la viabilité de l'UEM. Dès le moment où l'on admet que l'intégration par les marchés contribue à limiter la souveraineté nationale des États, et où l'on constate l'incapacité des gouvernements de mettre en œuvre une coordination des politiques économiques favorable à la croissance économique, on mesure l'importance d'une dynamique supranationale. On considère alors la régulation sociale européenne comme un ensemble de constructions institutionnelles finalisées par un projet précis et donc en référence à un modèle social produit de façon volontariste. On se situe ici en prise directe avec les travaux menés par l'école de la Régulation. Le terme régulation embrasse alors un spectre plus large d'activités. On quitte ainsi la dimension micro-économique des règles définies pour des catégories spécifiques d'agents, au profit d'une logique macro-économique. Il s'agira alors d'articuler des spécificités sociales nationales ou infra-nationales au sein d'une organisation européenne qui, au-delà des fonctions de régulation de type micro-économique présentées dans la première version, mettra aussi en œuvre une fonction de stabilisation et une fonction de redistribution et d'assurance. On serait ainsi en présence d'une forme d'État-providence de type supranational. Il importe pour

ce faire de repenser les compromis sur lesquels s'élaborerait cet État-providence, de délimiter son champ d'intervention, d'articuler ce nouveau niveau d'intervention avec les échelons locaux et nationaux et de produire des formes d'équivalence entre les pays. Il ne s'agit donc pas de déplacer l'ensemble des fonctions de l'État-providence national à l'échelle européenne, mais d'introduire de la cohérence pour réarticuler efficacité économique et progrès social et limiter les risques de dérégulation compétitive (Scharpf, 1996) ou de dévaluations sociales (Richez-Battesti, 1991). On retrouverait dans cette deuxième version de la régulation sociale les principes de la logique d'intégration positive.

Conclusion

On ne peut s'empêcher de souligner le paradoxe entre le processus d'intégration comme moyen d'améliorer la croissance, l'emploi et la protection sociale et les outils mis en œuvre pour réaliser cet objectif. L'Union économique et monétaire ne peut constituer à elle seule l'horizon du processus d'intégration. Au-delà des réticences idéologiques d'une part et de celles des gouvernements d'autre part pour construire une forme d'État-providence à l'échelle européenne, il importe de réintroduire des

formes institutionnelles plus complexes en matière sociale pour produire de la cohérence d'ensemble. Indépendamment de cette dynamique, le projet d'intégration européenne pourrait se révéler non viable du fait du coût social de sa mise en œuvre et susciter des réserves croissantes de la part des populations qui le subiraient. L'Europe semble donc bien, une fois de plus, à la croisée des chemins... tandis que se joue l'avenir de l'État-providence.

Nadine Richez-Battesti
Centre d'économie et de finances
internationales (CEFI)
Université d'Aix-Marseille II

Notes

- ¹ Nous pensons ici à la fermeture du site de Renault à Vilvoorde en Belgique. Dans cette affaire l'entreprise Renault n'a pas respecté la directive européenne sur l'information et la consultation dans les firmes multinationales. Elle a ainsi ultérieurement été condamnée par les tribunaux français et européens.
- ² Les critères de convergence doivent être respectés par les candidats à la monnaie unique (premier noyau choisi en mai 1998). Ces critères sont au nombre de cinq : 1) le critère de la stabilité des prix : le taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 pour cent celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en termes de stabilité des prix ; 2) le critère de la convergence des taux d'intérêt : le taux d'intérêt nominal à long terme n'excède pas de plus de 2 pour cent celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en termes de stabilité des prix ; 3) le critère de la participation au mécanisme de change : l'État membre doit avoir respecté les marges de fluctuations normales prévues et ne pas avoir dévalué sa monnaie dans les deux dernières années ; 4) le critère de l'absence de déficit excessif : le déficit public en tendance doit être inférieur à 3 pour cent du PIB ; 5) le critère de la dette publique : elle doit être inférieure à 60 pour cent du PIB.
- ³ Le pacte de stabilité et de croissance vise à pérenniser les normes de stabilité budgétaire (déficit public inférieur à trois pour cent du PIB et dette publique inférieure à 60 pour cent du PIB) une fois la période de transition vers l'UEM terminée. Il reprend

en partie le contenu de l'article 104 C du Traité de Maastricht, le complète et le précise. Il introduit des sanctions en cas de non-respect de ces normes et définit des cas particuliers de dispenses en précisant les procédures d'intervention communautaire. En cas de déficit excessif reconnu par le Conseil des Ministres, celui-ci préconise des mesures pour le résorber. Si le pays ne s'y conforme pas dans un délai de 10 mois, intervient la sanction sous forme de dépôt sans intérêt auprès de la Communauté. Si le dérapage persiste au-delà de deux ans, le dépôt est transformé en amende (0,2 pour cent du PIB + 1/10 de l'écart entre le déficit réel et le déficit prescrit, avec un maximum plafonné à 0,5 pour cent du PIB). La Commission et le Conseil des Ministres peuvent toutefois reconnaître des circonstances exceptionnelles en cas d'événements imprévisibles échappant au contrôle de l'État concerné, ou en présence d'une grave récession économique à caractère exceptionnel, et ainsi abandonner le mécanisme de la sanction.

⁴ La résolution sur l'emploi, discutée en 1997, reprise dans le Traité d'Amsterdam et débattue lors du Conseil extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi, souligne la détermination commune de progresser dans ce domaine et de s'attaquer au chômage. La convergence des politiques de l'emploi devrait compléter la procédure de convergence des politiques économiques qui conduit à l'UEM. Cette convergence s'appuie sur la fixation annuelle de lignes directrices pour l'emploi (des cibles et des objectifs) et sur un mécanisme de coordination permettant d'élaborer des plans d'action nationaux pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie de l'emploi.

⁵ Le protocole social annexé au traité de Maastricht n'a pas été ratifié par le Royaume-Uni. Il souligne la volonté des 11 autres États membres de faire vivre la Charte sociale européenne, d'augmenter au sein du champ des politiques sociales le nombre de domaines susceptibles de faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée et donc de restreindre le champ des décisions qui requièrent l'unanimité, et enfin d'introduire des relations conventionnelles et des accords entre partenaires sociaux au niveau européen. Ce protocole est réintroduit au cœur même du Traité d'Amsterdam, l'Angleterre ayant décidé de l'accepter.

Bibliographie

- AGLIETTA, M. 1994. « Concurrence internationale, emploi, cohésion sociale », *Traavail et emploi*, 59 : 90-100.
- ALLAIS, M. 1958. « Fondements théoriques et perspectives d'un marché commun effectif », *Revue d'économie politique*, janvier-février.
- ALESINA, A. 1989. « Politics and business cycles in industrial democracies », *Economic Policy*, 8, avril : 57-98.
- APPEL DES ÉCONOMISTES pour sortir de la pensée unique. 1997. *La monnaie unique en débat*. Syros, Alternatives économiques.
- BALASSA, B. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Londres, Allen and Unwin.
- BEGG, I., et al. 1994. *The Social Consequences of Economic and Monetary Union*. Rapport au Parlement européen. Luxembourg, Service des affaires sociales.
- BEGG, I. 1996. « Introduction : Regulation in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 3-4, déc. : 525-535.
- BYE, M., et G. DESTANNE de BERNIS. 1977. *Relations économiques internationales*. Dalloz.
- CCE (Commission des Communautés européennes). 1993. *Politique sociale européenne : options pour l'Union*. Livre vert. DG V, Bruxelles.
- CCE. 1994a. *Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle*. Livre blanc. Bruxelles.
- CCE. 1994b. *Politique sociale européenne : une voie à suivre pour l'Union*. DG V, Bruxelles.
- CCE. 1996. *Pour une Europe des droits civiques et sociaux*. Rapport du Comité des sages sur la politique sociale. Bruxelles.
- CCE. 1997. *La Protection sociale en Europe*. DG V, Bruxelles.
- CCE. 1998. *Programme d'action sociale 1998-2000, Série emploi et affaires sociales*. DG V, Bruxelles.
- CHASSARD, Y., et O. QUINTIN. 1992. « La protection sociale dans la Communauté européenne : vers la convergence des politiques », *Revue internationale de sécurité sociale*, 1-2 : 105-123.
- DECRESSIN, J., et A. FATAS. 1994. *Regional Labour Markets Dynamics in Europe*. CEPR Discussion Paper, 1085, décembre.
- EICHENGREEN, B. 1990. « One money for Europe : Lessons from the US currency union », *Economic Policy*, avril : 117-180.
- ESPING-ANDERSEN, G., éd. 1996. *Welfare States in Transition*. Londres, Sage.
- EUROPE SOCIALE. 1995. Programme d'action sociale à moyen terme. 1995-1997. CCE, DG V, Bruxelles.
- FARVAQUE, E., N. RICHEL-BATTESTI et C. VENON. 1997. « Politiques budgétaires et intégration monétaire européenne : fondements théoriques et analyse critique du pacte de stabilité », *Revue de l'IREs*, hiver : 149-170.
- FELDMAN, M. 1974. « Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation », *Journal of Political Economy*, 82, 5 : 905-926.
- FERRERA, M. 1996. « A new social contract : The four social Europes : Between universalism and selectivity », *EUI Working Paper*. European University Institute, RSC no 96/36.
- FRIEDMAN, M. 1968. « The role of monetary policy », *American Economic Review*, 58, 1, mars : 1-17.
- ITALIANER, A., et J. PISANI-FERRY. 1992. « Système budgétaire et amortissement des chocs régionaux : implications pour l'UEM », *Économie et perspectives internationales*, 51 : 49-69.
- JOUVENEL, H. de. 1997. « L'Europe en mutation : une fresque des grandes tendances d'évolution économiques, sociales et culturelles », dans *Forum européen sur la politique sociale*. Bruxelles, CCE et Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- KYDLAND, F., et E. PRESCOTT. 1977. « Rules rather than discretion : The inconsistency of optimal plans », *Journal of Political Economy*, 85, 3 : 473-491.
- LEIBFRIED, S., et P. PIERSON. 1998. *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*. L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- LUCAS, R. 1972. « Expectations and the neutrality of money », *Journal of Economic Theory*, 4 : 103-124.
- LUCAS, R. 1973. « Some international evidence on output inflation trade-offs », *American Economic Review*, 63, 3 : 326-334.
- MAJONE, G. 1996. *La Communauté européenne : un État régulateur*. Paris, Éd. Montchrestien.
- NORDHAUS, W. 1975. « The political business cycle », *Review of Economic Studies* : 169-190.
- MASSON, P., et M. TAYLOR. 1992. « Common currency areas and currency union : An analysis of the issues », *CEPR Discussion Paper*, no 617.
- MELITZ, J. 1993. « Faut-il une assurance conjoncturelle contre les risques de conjoncture ? », *Économie et statistiques*, 262-263 : 101-108.
- MELITZ, J., et S. VORI. 1993. « National insurance against unevenly distributed shocks in a European Monetary Union », *Recherches économiques de Louvain*, 59, 1-2 : 871-104.
- PERROUX, F. 1954. *L'Europe sans rivage*. Paris, PUF.

- PESTIEAU, P., et J.-P. VIDAL. 1996. « Mobilité du travail et politiques redistributives : un exemple simple et une synthèse », *Revue d'économie politique*, 3 : 83-101.
- POCHET, P. 1995. *Proposition pour créer un fonds de solidarité active en liaison avec l'UE*. Bruxelles, Observatoire social européen, Working Paper.
- RICHEZ-BATTESTI, N. 1991. *Espace social et intégration européenne*. Université d'Aix-Marseille II, Faculté des sciences économiques, doctorat sous la direction du Professeur Reiffers.
- RICHEZ-BATTESTI, N. 1994. « Protection sociale et intégration européenne », dans M. TELO, dir. *Quelle union sociale européenne : acquis institutionnels, acteurs et défis*. Éditions de l'Université libre de Bruxelles, coll. Études européennes : 171-193.
- SALA-I-MARTIN, X., et J. SACHS. 1992. « Fiscal federalism and optimum currency area : Evidence for Europe from the United States », CEPR, *Discussion Paper*, no 632, mars.
- SCHARPF, E. 1996. « A new social contract : Negative and positive integration in the political economy of European Welfare States », *EUI Working papers*, European University Institute, RSC no 96/44.
- STREECK, W., éd. 1992. *Social Institutions and Economic Performance : Studies on Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. Newbury Park et Londres, Sage.
- TINBERGEN, J. 1965. *International Economic Integration*. Amsterdam, Elsevier.
- TITMUS, R. M. 1974. *Social Policy*. Londres, Allen and Unwin.
- VAN ROMPUY, P., et al. 1991. « Economic federalism and the EMU », *European Economy*, 1 (numéro spécial) : 109-134.
- WILDASIN, D. 1991. « Income redistribution and migration », *Canadian Journal of Economics*, 27 : 637-656.