



BILAN SOCIAL DE L'UNION EUROPÉENNE



2005

SOUS LA DIRECTION DE
CHRISTOPHE DEGRYSE ET PHILIPPE POCHET

Bilan social de l'Union européenne 2005

Sous la direction de
Christophe Degryse et Philippe Pochet

Septième rapport annuel

Bilan social de l'Union européenne 2005

Septième rapport annuel

Sous la direction de
Christophe Degryse et Philippe Pochet

Institut syndical européen pour la recherche, la formation et
la santé et sécurité (ETUI-REHS)
Observatoire social européen (OSE)
The National Institute for Working Life and
The Swedish Trade Unions in Co-operation (SALTSA)

Remerciements

Le « Bilan social de l'Union européenne » est le fruit d'un travail collectif. Outre les auteurs des différentes contributions (voir liste en fin d'ouvrage), nous tenons à remercier tout particulièrement, pour leur relecture attentive et/ou commentaires avisés, les chercheurs de l'Institut syndical européen. Les analyses contenues dans cet ouvrage restent, bien entendu, de notre entière responsabilité.

Nous tenons également à remercier M. Reiner Hoffmann, de la Confédération européenne des syndicats (CES), Maria Jepsen et Henning Jørgensen de l'Institut syndical européen pour la recherche, la formation et la santé et sécurité (ETUI-REHS) et MM. Lars Magnusson et Torbjörn Strandberg du *National Institute for Working Life and The Swedish Trade Unions in Co-operation* (SALTSA) pour cette fructueuse collaboration.

Nous avons pu bénéficier de l'organisation très efficace des travaux de Mme Valérie Cotulelli pour la mise en forme des textes, de Mme Françoise Verri pour la coordination des traductions et de Mme Dominique Jadot pour les références de la chronologie en fin de volume.

Bruxelles, 2006

© Éditeur: ETUI-REHS, Bruxelles

Tous droits de reproduction réservés

Impression : imprimerie de l'ETUI-REHS, Bruxelles

D/2006/10.574/15

ISBN: ISBN 2-87452-028-4

Prix: 20 €

Ce livre a été réalisé par l'Observatoire social européen
à la demande de l'Institut syndical européen pour la recherche,
la formation et la santé et sécurité
et de la Confédération européenne des syndicats
et avec le soutien de SALTSA.

L'ETUI-REHS est subventionné par la Commission européenne.

Table des matières

Préface	9
----------------------	---

Christophe Degryse et Philippe Pochet

Avant-propos	11
1. Constitution européenne	13
2. Perspectives budgétaires	15
3. Débat sur le « modèle social européen »	16
4. Réforme du Pacte de stabilité et de croissance	16
5. Un « modèle social » appelé à s'étendre ou se rétrécir ?	17
6. Débats en cours	18

Pierre Defraigne

Trois angles d'attaque du problème social européen à partir de l'extérieur	19
1. La montée des inégalités en Europe	19
2. La nouvelle donne de répartition	26
3. Les réponses à portée de l'Union européenne	33
Conclusion	45

Andrew Watt

Tendances économiques européennes et politique économique en 2005 : résultats décevants et progrès graduels en matière de gouvernance économique	47
Introduction	47
1. Évolutions économiques en 2005 : une nouvelle déception	49
2. Le rôle de la politique macroéconomique	61
3. Réforme du Pacte de stabilité et de croissance : une avancée ?	68
4. Gouvernance économique et dialogue macroéconomique	73
Conclusion	80

Philippe Pochet

Le modèle social en débat : évolution récente des acteurs, stratégies et dynamiques	85
Introduction	85
1. Les quatre groupes : une description sommaire	87
2. Les évolutions au cours des quinze dernières années	89
3. Quel futur ?	99
4. Quels scénarios pour la suite ?	100

Dalila Ghailani

Élargissement de l'Union : de l'Europe centrale et orientale à la Turquie	107
1. Un élargissement sans précédent	107
2. La Turquie sur la voie de l'adhésion à l'UE	115
Conclusion	127

Cécile Barbier

Perspectives financières et fonds structurels	133
1. Le cadre financier 2007-2013	134
2. L'avenir de la politique de cohésion	146
Conclusion	155

Éric Van den Abeele

Agenda « Mieux légiférer » Vers une remise en cause de la méthode communautaire ?	161
Introduction	161
1. Les termes du débat	164
2. Le rôle des institutions	170
3. La directive Services : une illustration du « Mieux légiférer » ?	187
4. Les risques de l'agenda « Better regulation »	190
Conclusion	191

David Natali

Le Livre vert sur le changement démographique et le défi du vieillissement pour les États providence européens	197
Introduction	197
1. Le Livre vert sur les changements démographiques	198
2. Contributions au débat : la position des partenaires sociaux européens	203
3. Propositions de la société civile : la réponse d'AGE	212
4. La nature du défi démographique : quelques remarques critiques	215
5. Quel impact sur les États providence d'Europe occidentale ? Quelques leçons du passé	217
Conclusion	220

Christophe Degryse

Le dialogue social interprofessionnel européen en crise	225
Introduction	225
1. Bilan du programme de travail 2003-2005	226
2. Le cadre d'actions sur l'égalité hommes femmes	230
3. Restructurations d'entreprises et comités d'entreprise	235
4. Violence au travail	239
5. Consultation sur les directives santé-sécurité	241
6. Autres activités conjointes	243
7. Le programme de travail 2006-2008	244
Conclusion	246

Dalila Ghailani

La CJCE et la politique sociale de l'Union européenne : aperçu de la jurisprudence	251
1. Les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination	252
2. La sécurité sociale des travailleurs migrants	260
3. Les droits et les obligations des employeurs et des travailleurs	264
Conclusion	269

Christophe Degryse et Philippe Pochet

Perspectives	275
---------------------------	-----

Christophe Degryse

Chronologie 2005	
Relevé des principaux faits marquants de la politique sociale européenne	281

Liste des sigles	295
-------------------------------	-----

Liste des auteurs	299
--------------------------------	-----

Préface

Rarement autant qu'en 2005, le projet européen n'a été à ce point remis en cause. Les rejets français et néerlandais du projet de traité constitutionnel ont charrié leur lot de questions et de polémiques sur le modèle politique, économique et social poursuivi. Quel modèle, mais aussi quel projet, quelles perspectives pour l'avenir ; l'Europe des pères fondateurs est-elle aujourd'hui dépassée, ou l'élargissement et les débats constitutionnels forcent-ils les acteurs politiques à en retrouver les fondements ?

Les principaux enjeux qui ont fait débats en 2005 – constitution, négociations d'adhésion avec la Turquie et la Croatie, perspectives financières 2007-2013, modèle social européen, avenir de la politique agricole – interrogent l'identité même de l'Union, mais également la capacité des acteurs tant politiques qu'économiques et sociaux à porter un projet cohérent pour cet objet politique désormais plongé abruptement dans la globalisation. Dans ce nouveau contexte, l'Europe est-elle une forteresse assiégée de toutes parts, ou est-elle le prototype d'une autre mondialisation, qui tend à favoriser l'extension et le renforcement d'un modèle social spécifique ?

Il n'y a pas de réponse déterminée à cette question ; la réponse sera celle apportée par les acteurs qui portent le projet. Mais les attentes des citoyens sont fortes. Et nombreux sont ceux qui, sur cette planète, placent leurs espoirs dans la réussite du projet européen. Il importe dès lors de promouvoir des espaces de débats européens et transnationaux, de favoriser le dialogue, de diffuser l'information et l'analyse afin de peser sur les orientations politiques.

C'est dans cette optique que l'Institut syndical européen et le programme de recherche syndical suédois SALTSA se sont à nouveau associés avec l'Observatoire social européen pour produire une évaluation de la politique sociale européenne pour l'année 2005. Publié en français et en anglais, cet ouvrage vise à toucher un large public et à susciter réflexions et débats sur l'état et les perspectives de l'Europe sociale. Nous vous en souhaitons une bonne lecture.

Maria Jepsen (ETUI-REHS), Lars Magnusson (SALTSA),
Philippe Pochet (OSE) et Christophe Degryse.

Avant-propos

L'année 2004 avait été particulièrement riche en événements. L'élargissement de l'Union européenne (UE) était devenu réalité, et le projet de traité constitutionnel avait été adopté par les chefs d'État et de gouvernement. Ces deux événements majeurs devaient, pensait-on, relancer l'intégration européenne, selon le traditionnel binôme élargissement géographique – approfondissement politique.

Tout en contraste, l'année 2005 est celle des échecs et des remises en cause. En début d'année, tout semble sous contrôle ; la présidence du très expérimenté premier ministre luxembourgeois, M. Jean-Claude Juncker, se penche sur trois grands chantiers : l'aménagement du pacte de stabilité et de croissance, la révision de la stratégie de Lisbonne, et la recherche d'un accord politique sur les perspectives financières 2007-2013. Trois dossiers importants venant compléter les avancées de 2004, mais qui se voient bousculés par l'actualité politique. Fin mai, puis début juin, deux référendums nationaux (France, Pays-Bas) sur le projet de traité constitutionnel européen font basculer les débats et provoquer un violent courant d'air dans la maison européenne, faisant claquer portes et fenêtres. Le Royaume-Uni prend le relais de la présidence de l'UE à partir de juillet, à l'issue d'un Conseil européen particulièrement tendu où se renforcent de profonds clivages sur la question budgétaire, reflet des diverses conceptions des politiques de l'Union et de leur niveau d'ambition, ainsi que de la distribution des coûts de l'élargissement. Accusé d'avoir fait échouer le Conseil européen de juin, le premier ministre britannique, M. Tony Blair, voit sa crédibilité européenne mise à l'épreuve ; il tente d'y remédier avec une profession de foi au Parlement européen en début de présidence et l'organisation d'un sommet informel, en octobre, largement consacré à l'avenir du « modèle

social européen ». Un sommet dont la portée, en termes politiques, est loin d'être claire et qui le deviendra, au fil du temps, de moins en moins. La présidence britannique s'achève en décembre sur un succès à l'arrachée : l'approbation par le Conseil européen des perspectives financières 2007-2013. Certains pensent alors que cet accord permettra de relancer une Europe bien mal en point ; il permet au moins d'éviter de s'enfoncer dans une spirale d'échecs et de crises...

Sur le plan national, l'année 2005 est marquée par plusieurs rendez-vous électoraux importants : en mai, le premier ministre britannique obtient un troisième mandat, en septembre le chancelier allemand Schröder subit une défaite relative face à Angela Merkel, qui devient chancelière en novembre à la tête d'une grande coalition CDU-SPD. D'autres scrutins ont lieu en Pologne, au Danemark, au Portugal, en Bulgarie. Des élections régionales ont lieu en Italie, qui affaiblissent le président du Conseil, M. Berlusconi, un an avant les législatives de 2006 – l'Italie est décrite par de nombreux observateurs comme le pays malade de l'Europe. En France, il n'y a pas d'élections, mais le référendum sur le projet de traité constitutionnel affaiblit considérablement le président M. Chirac. Celui-ci décide d'opérer un important remaniement ministériel. En outre, la perspective des élections présidentielles de 2007 est omniprésente dans la classe politique de l'Hexagone. Parmi les « grands » pays de l'Union, seule l'Espagne connaît une année stable au niveau politique. En février, les Espagnols se prononcent à une importante majorité en faveur du projet de traité constitutionnel. Par ailleurs, ce pays connaît tout au long de l'année un taux de croissance économique exceptionnel (de l'ordre de 3,5 %) et une baisse spectaculaire du taux de chômage qui, en fin d'année, passait en dessous de la moyenne européenne (alors qu'il était encore à plus de 22 % il y a dix ans). D'une certaine façon, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Espagne, la plupart des « grands » États de l'Union – Allemagne, France, Italie, Pologne – ont connu une période d'incertitude en 2005.

Dans les lignes qui suivent, nous proposons au lecteur un rappel des principaux événements marquants dans l'actualité politique européenne de cette année : le rejet du projet de traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, l'accord *in extremis* sur les perspectives budgétaires 2007-2013, le débat sur le modèle social européen, la réforme du pacte de stabilité et de croissance, la révision de la stratégie de Lisbonne, la

nouvelle question de l'élargissement (Turquie, Croatie). Sur le plan social, nous nous attacherons ensuite à trois dossiers qui nous ont paru symptomatiques des évolutions en cours au niveau européen : l'initiative « Better Regulation » du président de la Commission, M. Barroso, l'évolution du dialogue social européen, la méthode ouverte de coordination appliquée aux pensions.

1. Constitution européenne

L'encre à peine sèche des signatures des chefs d'État et de gouvernement au bas du projet de traité constitutionnel, il est rapidement apparu que le processus de ratification du nouveau texte serait un long parcours d'obstacles, en particulier dans les pays ayant choisi la voie référendaire. Les débats politiques en France à la veille du 29 mai ont été vifs et, contrairement aux discussions qui avaient précédé le traité de Maastricht, ont porté non plus sur les avancées avérées et/ou supposées du nouveau texte, mais sur la nature même de l'Union européenne, ses fondements, son projet politique, ses frontières. Très schématiquement, on peut dégager deux tendances extrêmes dans ce débat : l'une à gauche rejetant les fondements économiques libéraux aux origines de la construction européenne, l'autre à droite remettant en cause le caractère supranational de cette construction, au profit de la souveraineté nationale. Le débat français et le résultat du référendum qui s'ensuivit illustrent une contestation – à tout le moins un sérieux malaise – d'une partie de la population française par rapport à ces deux soubassements historiques de l'Europe : le libéralisme économique et une certaine forme de supranationalisme.

Du côté néerlandais, l'hypothèse d'un refus populaire du projet de traité constitutionnel est apparue assez tardivement (essentiellement à partir d'avril, le référendum étant programmé le 1^{er} juin). D'une part, le débat politique – au sens large – n'a pas connu l'ampleur de celui de l'Hexagone, de l'autre on aurait assisté, selon de nombreux observateurs, à un effet de contagion de la campagne du « non » français sur l'opinion publique néerlandaise, surtout dans les dernières semaines et les derniers jours. Aux Pays-Bas, certains arguments du « non » rejoignaient certes ceux de la campagne française : perte d'influence du pays dans une Europe élargie, perspective d'adhésion de

la Turquie, technocratie, absence d'Europe sociale. Mais, surtout, d'autres éléments plus spécifiques ont été mis en avant : valeur du florin sous-évaluée lors de l'entrée dans l'euro, contribution nationale excessive au budget communautaire, impression d'une immigration mal contrôlée... Il semble que ce soit moins la constitution en tant que telle (assez peu débattue) qu'un sentiment de désenchantement général d'une partie de la population qui ait été le plus déterminant. Par ailleurs, le libéralisme économique comme fondement de l'Europe n'a pas fondamentalement été remis en cause, comme ce fut le cas en France avec par exemple l'irruption dans le débat de la directive « Bolkestein », et totalement absente du débat néerlandais où ladite directive ne pose guère de problème. Il semble que le malaise dans les deux pays ait également touché au projet national et au fossé croissant entre les élites politiques et les électeurs. Mais il serait trop facile d'écarter pour ces raisons les incompréhensions croissantes, parfois contradictoires, de la finalité de l'intégration européenne. La victoire du « non » a surtout été la défaite du « oui », tant les partisans du traité constitutionnel ont été incapables de développer une argumentation positive cohérente.

Toujours est-il que le double « non » au projet de traité a ouvert une période de grande incertitude dans l'ensemble de l'UE, comme en ont témoigné les nombreux cafouillages qui s'ensuivirent sur la question de savoir s'il fallait continuer les procédures de ratification dans les autres États membres ou tout arrêter. La constitution était-elle morte ou pas ? Si oui, devait-elle être remplacée et par quoi ? En l'absence de réponse, les chefs d'État et de gouvernement décrétèrent une pause, afin d'approfondir les débats nationaux. Début 2006, les scénarios les plus divers continuaient de circuler : faire entrer en vigueur certains aspects du projet de traité constitutionnel, le renégocier complètement, y adjoindre une déclaration sur la dimension sociale de l'Union, l'abandonner purement et simplement, lancer entre quelques pays une « mini-Europe » renforcée... Cette multiplication de scénarios faisait craindre un enlisement collectif plutôt qu'une pause, surtout en l'absence de *leadership* parmi les États membres et à la Commission. D'autant que de nombreux observateurs estimaient que, après les élections allemandes de septembre, il fallait attendre les élections

présidentielles françaises de 2007 pour y voir plus clair (pour un suivi des débats, voir la lettre d'information *Demain l'Europe*) ⁽¹⁾.

2. Perspectives budgétaires

C'est dans ce contexte déjà extrêmement tendu que l'Union a subi un second échec majeur, lors du Conseil européen des 16 et 17 juin, sur la question des perspectives budgétaires 2007-2013 de l'UE. En dépit des nombreuses formules de compromis déposées sur la table des chefs d'État et de gouvernement par la présidence luxembourgeoise, aucun accord ne fut atteint. Les deux principales pierres d'achoppement concernaient le « rabais britannique », d'une part, le budget agricole, de l'autre. Le premier ministre britannique, M. Blair, qui rejetait la proposition d'un gel du rabais obtenu en 1984 par Mme Thatcher, demandait de revoir de fond en comble la structure même du budget européen, lequel accorderait selon lui une importance démesurée à l'agriculture au détriment de la recherche, de l'innovation et de l'éducation. Le président français, M. Chirac, s'en tenait pour sa part à l'accord du Conseil européen d'octobre 2002 sanctuarisant jusqu'en 2013 les dépenses agricoles. Au-delà de ce « duel » très médiatique, se tenaient en embuscade d'autres pays décidés à réduire leur contribution au budget européen (Allemagne, Pays-Bas, Suède), et d'autres encore craignant de voir la politique de cohésion communautaire faire les frais de la bataille franco-britannique (les pays d'Europe centrale et orientale). Usant de toutes les ficelles de la négociation, la présidence britannique présenta en décembre un nouveau compromis sur les perspectives financières, presque unanimement rejeté, mais qui servit de base pour des négociations très tactiques au Conseil européen de décembre. Finalement, un accord politique fut atteint au prix de nombreux compromis (lire dans cet ouvrage la contribution de Cécile Barbier).

¹ <http://www.ciginfo.net/demain/fr/default.htm>.

3. Débat sur le « modèle social européen »

Dès l'entame de sa présidence semestrielle de l'Union, le Royaume-Uni annonça son intention d'organiser un Conseil européen informel principalement consacré à l'avenir du modèle social européen. Ce « sommet social » se tint le 27 octobre. Suite au rejet par les Français et les Néerlandais du projet de traité constitutionnel, il s'agissait, dans l'esprit du premier ministre britannique, de tenter de définir des principes généraux qui emprunteraient à chacun des modèles sociaux nationaux leurs points forts. L'initiative britannique fut d'emblée accueillie avec réserve, notamment en France et en Allemagne. Plusieurs éléments introduisirent en effet le soupçon sur les véritables intentions de la présidence britannique. Tout d'abord, le calendrier, jugé beaucoup trop serré par plusieurs États membres pour pouvoir organiser une réflexion approfondie sur une question aussi sensible que celle du modèle social européen. Ensuite, des petites phrases, jugées assassines, de M. Blair concernant un modèle social « *qui n'ait pas 20 millions de chômeurs* », dans une allusion assez claire à la France et l'Allemagne. Également le fait qu'une telle initiative soit lancée par le Royaume-Uni, connu davantage comme obstacle au développement de la dimension sociale européenne que comme son promoteur (entre autres, sur la limitation du temps de travail dans l'Union, la protection des travailleurs intérimaires, le renforcement des comités d'entreprise européens, la prise en compte du dialogue social, etc.). Mais pour Londres, la question essentielle était d'« adapter » le modèle européen aux circonstances nouvelles de la globalisation et de la pression concurrentielle. Cette question divise profondément les capitales européennes. Philippe Pochet en détaille les dynamiques dans sa contribution.

4. Réforme du Pacte de stabilité et de croissance

Dans ce climat sombre, la réforme du Pacte de stabilité et de croissance est passée à peu près inaperçue. Pourtant, le credo anti-Europe libérale avait fait du pacte, dans sa version de 1997, l'épouvantail d'une Europe monétaire livrée aux grands argentiers et leurs alliés des Banques centrales nationales et de la Banque centrale européenne (BCE). Dans sa première version, ce pacte avait pour principal défaut de se centrer sur des facteurs conjoncturels – le niveau du déficit budgétaire une

année donnée – plutôt que sur des données structurelles – le déficit cumulé. Ce dernier indicateur permet de mieux témoigner de la stratégie à moyen et long terme d'un pays. Ainsi, un déficit de plus de 3 % n'a pas la même signification en Allemagne ou en France, où la dette totale avoisine les 60 %, qu'en Belgique ou en Italie où elle est de 100 %, voire davantage. C'est pour cette raison que de nombreux économistes estiment que la dette publique totale d'un pays devrait devenir le critère le plus important – même si cela peut entraîner un problème politique avec des pays comme la Grèce, l'Italie et, dans une moindre mesure, la Belgique. La réforme du pacte de stabilité ne modifie pas fondamentalement le choix des critères retenus pour adresser des recommandations à un pays qui ne se conformerait pas aux exigences de l'union monétaire, mais elle apporte un supplément de souplesse dans l'interprétation de ces critères. Andrew Watt nous livre son analyse dans sa contribution.

5. Un « modèle social » appelé à s'étendre ou se rétrécir ?

En ce qui concerne l'élargissement, on aurait pu penser qu'après la naissance de l'Europe des 25, en mai 2004, le débat s'atténuerait en 2005. Pourtant, tant l'élargissement de 2004 que ceux à venir (Roumanie, Bulgarie, Croatie, Turquie...) ont continué d'alimenter les discussions, voire les controverses. Ainsi, le « plombier polonais » a fait irruption dans la campagne référendaire française sur le projet de traité constitutionnel ; les travailleurs lettons de l'entreprise *Laval un partneri* ont fait irruption dans le débat politique suédois, mettant en question la portée des conventions collectives de ce pays ; la « menace » que constituerait l'adhésion de la Turquie sur le plan social a été évoquée dans bon nombre d'États membres, etc. Autant d'éléments qui tendent à donner de l'Europe – du moins de certains « anciens » membres de l'UE – l'image d'un modèle social assiégé. Si l'on y ajoute les restructurations et pertes d'emplois liées à des décisions prises ou à venir au sein de l'Organisation mondiale du commerce (textile chinois, sucre brésilien, fin annoncée des subventions aux exportations agricoles), on ne peut que s'interroger sur la viabilité du modèle européen dans le contexte de la globalisation, ainsi que sur sa capacité à servir de référent dans les pays émergents. Pierre Defraigne nous éclaire

sur les enjeux d'une Europe qui semble peiner à maintenir cette dimension sociale tant interne qu'externe.

6. Débats en cours

Dans les pages qui suivent, trois autres thèmes sont également abordés, qui nous semblent symptomatiques des débats en cours en 2005. L'initiative *Better Regulation* lancée par le président de la Commission européenne, M. Barroso, est analysée et replacée dans son contexte politique par Éric Van den Abeele. L'évolution des discussions sur l'avenir des pensions dans le contexte de la méthode ouverte de coordination est étudiée par David Natali. Le dialogue social interprofessionnel européen, qui semblait fin 2005 dans une situation d'enlisement, est examiné par Christophe Degryse. Enfin, pour clore cet ouvrage, Dalila Ghailani nous livre son analyse de quelques arrêts importants de la Cour de justice des Communautés européennes dans le domaine social.

Nous vous souhaitons une excellente lecture des différentes contributions de ce Bilan social de l'Union européenne 2005.

Bruxelles, janvier 2006.

Trois angles d'attaque du problème social européen à partir de l'extérieur

1. La montée des inégalités en Europe

Tandis que les instances de l'Union européenne (UE) sont tout entières tendues vers l'objectif affiché à Lisbonne en mars 2000 de combler l'écart de croissance d'un point de PIB qui la sépare des États-Unis depuis une bonne décennie, un défi au moins aussi décisif se dessine à l'intérieur de l'UE. Se jouent ici la cohésion même de l'UE et l'intégrité de son tissu social. Soumise à la double pression de la globalisation et de l'élargissement, l'Union est en effet confrontée au dilemme d'une croissance inégalitaire. Longtemps assimilée à un scénario vertueux gagnant-gagnant, l'intégration européenne débouche aujourd'hui sur une autre réalité : la croissance ne sera relevée qu'au prix d'une baisse des salaires réels relatifs par rapport à la rémunération du capital. Cette divergence est bien enclenchée et s'amplifie. En outre, elle se prolongera à terme dans les revenus des retraités : ceux-ci se dégraderont en effet pour la masse des travailleurs peu qualifiés avec des trajectoires de vie professionnelle précaire et en dents de scie ; en revanche, ils s'accroîtront pour les titulaires de revenus professionnels élevés et les détenteurs d'épargne.

À cette divergence dans la distribution des revenus primaires, s'ajoute progressivement une moindre capacité de redistribution de la part des États : d'un côté, il y a une baisse de la progressivité de l'impôt sur le revenu, avec en contrepartie le relèvement de l'impôt sur la consommation ; de l'autre, la pression se fait croissante sur les dépenses sociales, aussi bien celles visant à l'égalité des chances – éducation, logement, culture – que celles relevant de la solidarité – chômage,

retraites et santé. Comment y remédier ? Comment prévenir la dislocation sociale qui est insidieusement à l'œuvre aujourd'hui en Europe et qui pèse lourd dans le désenchantement de l'opinion vis-à-vis de l'UE ?

Une réflexion sur les causes s'impose d'abord. Toutefois, il faut tout d'abord relever que le débat est souvent biaisé par deux facteurs. D'un côté, le fait même de la croissance des inégalités est volontiers minimisé voire nié par les économistes qui négligent facilement les problèmes distributionnels pour se concentrer sur la croissance dans laquelle ils voient à tort un remède miracle à tous les problèmes sociaux. Par ailleurs, une statistique robuste à jour fait défaut : les indicateurs de pauvreté relative sont peu nombreux ; les évolutions à la marge, là où elles comptent, sont mal saisies ; l'économie informelle, parfois aux confins de la délinquance, est difficile à évaluer et si elle agit comme un frein à l'exclusion de la consommation, c'est au prix d'une redoutable marginalisation sociale dont nos banlieues sont le théâtre. Il est donc difficile pour les experts de traiter sérieusement ces questions tandis qu'il est facile pour les politiques de les éluder. Le discours, pourtant inopérant, sur la croissance et l'emploi qui prévaut en Europe depuis vingt ans apparaît ainsi comme une fuite en avant devant la réalité persistante et irritante de la dégradation des indicateurs sociaux.

D'un autre côté, l'échelon européen peut d'autant plus facilement se défausser de ces questions sur les États que ses responsabilités sont circonscrites par le Traité : l'UE n'est en charge que de la fonction d'efficacité dans l'allocation des ressources pour l'ensemble de l'UE et de la fonction de stabilisation pour la zone euro. Pour ce qui est de la troisième fonction de la politique économique, la redistribution en vue de l'équité, l'UE se limite, avec un budget de 1 % du PIB, à une action à la marge pour appuyer, avec des moyens désormais réduits, la convergence des nouveaux États membres. En revanche, elle s'abstient, au nom de la subsidiarité, d'intervenir dans le problème central de l'équité interpersonnelle qui est laissé aux États, censés exercer leur souveraineté sociale et fiscale au sein d'un grand marché où les facteurs et les biens circulent librement. Ce faisant, elle se dérobe aux conséquences de l'intégration et de l'ouverture du marché unique dont elle a la charge sur les conditions de vie de la majorité des Européens.

Revenons aux causes profondes du processus de dislocation sociale engagé en Europe et dont les conséquences politiques et institutionnelles différeront selon que les chocs auxquels est soumise aujourd'hui l'économie européenne garderont leur caractère brutal ou seront amortis par une intervention de l'UE elle-même. La responsabilité du politique à l'échelon européen est ici centrale. Avant d'en venir au poids décisif de l'économie dans la formation des inégalités en Europe, disons un mot de l'impact de certaines évolutions sociétales en partie suscitées d'ailleurs par les transformations économiques.

La société européenne est en crise. Comment ne pas l'apercevoir ? Certes, les motifs d'optimisme existent : la paix sur le continent, les progrès du niveau de vie pour la majorité, l'allongement de la durée de vie, les formidables avancées technologiques, la tolérance – en dépit des tensions relevées entre certaines communautés islamiques et leur pays d'accueil – l'attention portée à l'environnement. Mais certaines évolutions en cours sont préoccupantes : le lien entre monoparentalité et pauvreté, le lien entre consumérisme et surendettement, l'illettrisme rampant, les symptômes de dépression notamment chez les jeunes et les plus âgés et le développement des assuétudes liés aux troubles de comportement et émotionnels qui s'ajoutent aux difficultés d'accès à un premier emploi.

L'Europe est aujourd'hui traversée par des phases de doute, voire de pessimisme qui se traduit par la conviction de plus en plus partagée que l'avenir des enfants ne sera plus meilleur que l'existence actuelle des parents. Terrible constat pour une société riche et avancée ! Quelle est la part de l'économie et quelle est celle de la crise plus fondamentale de nos sociétés dans ce mal-être européen ? Nous n'approfondirons pas ici cette question. Notons seulement que les sondages sur l'état de l'opinion relèvent ce sentiment dans des pays très différents : anciens et nouveaux États membres, pays à croissance rapide et à croissance lente.

Bon nombre d'observateurs évacuent ces réalités de leur écran radar parce qu'elles ne concernent qu'une minorité dans nos sociétés encore aisées, de sorte que l'impression prévaut facilement qu'on pourrait à tout moment avec un peu de bonne volonté politique et de savoir-faire social, remettre les compteurs à zéro et corriger les dérives. C'est là une dangereuse illusion : les trois forces en jeu dans la montée des inégalités

– la technologie, la globalisation et le changement social – vont poursuivre leur travail de sape de sorte que de plus en plus les tensions sociales, les inquiétudes et les réactions politiques contrôlées vont remonter par capillarité vers les classes moyennes où se jouent l'équilibre et la stabilité politique dans nos démocraties. Les plus cyniques devraient au moins intégrer ce risque de la montée du populisme dans leurs calculs.

Revenons donc à l'économie européenne et aux origines de la nouvelle question sociale en Europe. Dans les mutations susceptibles de peser dans la répartition primaire des revenus, il est habituel de mettre en avant le progrès technologique qui constitue un puissant facteur à la fois de création et de destruction d'emplois, d'une part, et de la distribution entre capital et travail, ainsi que de différenciation des salaires entre travailleurs qualifiés et non qualifiés, de l'autre.

On avance aussi les changements dans les rapports de force entre employeurs et travailleurs consécutifs à une transformation des structures de production : de la grande firme « fordiste » qui assure à une classe ouvrière fortement syndiquée emplois à vie, progrès des salaires et avantages sociaux, on passe à des entreprises éclatées en réseaux de sous-traitance et d'*outsourcing* et à des PME schumpetériennes – c'est-à-dire innovantes – ou non, où l'emploi proprement industriel cède la place à de vrais et à de faux emplois de services dont les titulaires sont peu organisés.

On a évoqué déjà les transformations sociologiques, comme l'éclatement des structures familiales qui aggrave la pauvreté à cause du salaire unique et d'une capacité moindre de solidarité intrafamiliale ; ces changements pèsent sans doute aussi dans les performances scolaires et dans la mauvaise préparation des jeunes au marché du travail. Ajouterait-on l'impact encore mal connu de l'immigration temporaire – notamment originaire de l'Est – et définitive – principalement du Sud – sur l'emploi et les salaires ? Lorsque ces travailleurs occupent des postes laissés vacants par les autochtones, ils contribuent à la croissance, lorsqu'ils émargent eux-mêmes au chômage et/ou sont actifs dans l'économie informelle, ils pèsent sur les niveaux des salaires et sur l'emploi. En outre, les plus démunis d'entre eux viennent grossir les rangs de la

frange la plus pauvre de la population notamment en raison de leur handicap linguistique et de formation.

Tous ces facteurs pèsent dans la répartition primaire des revenus, mais dans l'ensemble, ils sont gérables, car ils surviennent progressivement, peuvent être anticipés et traités, notamment en améliorant la qualité des politiques d'emploi et d'intégration sociale. Qu'il s'agisse du logement, de l'école, de la formation et de l'accès à un minimum de bagage culturel, le défi est cependant immense, car améliorer la qualité des politiques sociales s'avère extrêmement complexe. Il est toutefois jouable pourvu qu'existent les moyens financiers. Cette dernière condition engage directement la responsabilité de l'UE à cause de la concurrence fiscale qu'elle tolère et facilite.

Venons-en à la dimension externe des problèmes sociaux dans nos pays ; d'un côté, la globalisation dont l'intégration européenne amplifie les effets dans le contexte nouveau de l'élargissement ; de l'autre, la prévalence de la sphère financière sur la sphère réelle dans l'économie globale ; enfin, la question des disparités dans le droit du travail entre le Nord et le Sud. La coïncidence de ces problématiques conjuguée avec leur accélération est en train de soulever une vague de restructurations et de relocalisations qui exerce un impact négatif sur l'emploi et les salaires du plus grand nombre, tantôt en créant du chômage là où la résistance à la diminution des salaires réels est forte, tantôt des baisses de salaires ailleurs. Pourtant, globalisation des marchés et progrès de la financiarisation constituent, à l'instar du progrès technologique, des sources d'efficience et des facteurs de croissance à long terme indiscutables.

Pour saisir en quoi des facteurs d'efficience dans l'allocation des ressources peuvent se traduire par une perte de bien-être en raison de l'aggravation des inégalités et de la pauvreté, il faut comprendre les mécanismes par lesquelles opère d'abord la globalisation aujourd'hui. En premier lieu, l'ajustement aux exportations des pays émergents, qui était jusqu'ici un processus graduel et continu, franchit un palier avec l'irruption de la Chine et, plus graduellement, de l'Inde dans le marché mondial du travail qui bouleverse l'équilibre de ce dernier. L'ouverture de ces pays à l'investissement étranger – massivement dans le cas de la Chine – et le recours à une stratégie de croissance remorquée par les

exportations provoquent un transfert, sans précédent par son ampleur et sa rapidité, d'activités des pays industrialisés vers l'Asie émergente.

En second lieu, un paradigme nouveau du commerce international se fait jour : jusqu'ici le Sud disposait en abondance d'une main-d'œuvre non qualifiée, peu productive, et bon marché, tandis que le Nord compensait la cherté du travail par une productivité élevée, assise sur une technologie avancée. Aujourd'hui, grâce aux investissements et aux transferts de technologie réalisés par les multinationales en Chine, celle-ci cumule deux avantages comparatifs jusqu'ici contradictoires : le travail bon marché, d'une part, et la technologie de pointe, de l'autre. Du coup, il ne s'agit plus seulement dans le Nord de créer des emplois non qualifiés de remplacement mais, en outre, des emplois encore plus qualifiés, ce qui présuppose un rythme accru d'innovation ainsi que bien entendu une protection suffisante de la propriété intellectuelle.

Troisièmement, il y a désormais dans le processus d'ajustement à cette globalisation dominée par l'investissement direct étranger, une dissociation marquée entre capital et travail. Dans le cas, par exemple, d'une relocalisation ou d'une expansion de l'activité en Chine, l'actionnaire européen ou américain est gagnant puisqu'il enregistrera soit des dividendes additionnels, soit une plus-value en capital. En revanche, le travailleur, qualifié ou non, perd quant à lui son emploi. Il y a une création de valeur ajoutée nette en Europe si les dividendes et les plus-values en capital résultant de la relocalisation l'emportent sur les salaires supprimés, mais la distorsion distributionnelle est brutale.

Bien entendu, on peut imaginer un bouclage rééquilibrant : dans la mesure où les revenus du capital sont réinvestis dans de nouveaux emplois en Europe ou font l'objet d'un prélèvement fiscal qui finance la création d'emplois dans le secteur non-marchand, des emplois alternatifs seront mis à la disposition des travailleurs licenciés ; le problème se circonscrit alors à assurer une transition pour le travailleur et à son recyclage. En revanche, rien n'assure que les salaires réels fournis par ces emplois seront aussi élevés !

Mais en réalité, rien ne garantit non plus qu'un tel mécanisme va se mettre en place : si les profits sont réinvestis sur place en Asie, ou aux États-Unis et si, par ailleurs, l'impôt sur les revenus du capital est éludé, les emplois de remplacement ne viendront pas, toutes choses égales par

ailleurs. En d'autres termes, nous rencontrons aujourd'hui avec l'irruption de la Chine et de l'Inde dans l'économie globale, des situations nouvelles dans lesquelles les gagnants sont d'un côté et les perdants de l'autre : la compensation des gains et des pertes qu'opéraient jadis le marché et la politique, ne se fait plus aussi facilement. De transitionnel, le chômage se fait structurel parce que le rythme de création d'emplois de remplacement ne suit plus celui de la destruction d'emplois.

L'élargissement reproduit ce schéma à une moindre échelle du point de vue de la main-d'œuvre des anciens États membres avec une nuance importante toutefois : la boucle se ferme à l'intérieur de l'UE ! Il y a bien transfert de valeur ajoutée et d'activité de l'Ouest vers l'Est, mais il contribue à la convergence réelle des PIB/tête du côté des nouveaux États membres de sorte qu'on peut en attendre à terme une stimulation de la croissance en retour chez les anciens États membres et la création d'emplois. Néanmoins, entretemps, stagnation voire baisse des salaires réels, ou aggravation du chômage seront le lot des anciens États membres. Par ailleurs, si l'incitant fiscal est utilisé pour attirer les investisseurs de l'Ouest à l'Est, le glissement de base fiscale de l'État membre ancien vers l'État membre nouveau limitera la capacité du premier d'assumer son rôle social tutélaire.

Qu'en est-il de l'intégration elle-même que la Stratégie de Lisbonne a entrepris de relancer, particulièrement dans les services financiers notamment et dans les industries de réseaux ? Qu'elle soit porteuse d'efficience grâce à la combinaison des économies d'échelle et d'une concurrence accrue, ce n'est pas douteux pour autant du moins que la concurrence soit bien effective, ce qui est présentement loin d'être le cas ! Mais la croissance générée depuis le Livre blanc de 1985 sur le Marché unique de 1992, n'a pas suffi depuis vingt ans à abaisser significativement le chômage structurel, malgré les emplois créés tant dans la phase de préparation du marché unique qu'à la faveur du passage à l'euro. En d'autres mots, même le cœur de la politique d'intégration européenne n'arrive pas à générer une croissance porteuse d'emplois. Trois facteurs contrecarrent les effets de la dynamique microéconomique et structurelle de l'intégration : le *policy-mix* macroéconomique n'alimente pas la croissance, la recherche de la compétitivité par l'abaissement

relatif des salaires exerce un impact déflationniste ; enfin, les marchés du travail, des « utilités » et les marchés financiers restent, à des degrés divers, des marchés de rationnement.

2. La nouvelle donne de répartition

Aucun économiste ne met en doute le lien entre croissance – et donc emploi – et libéralisation des échanges au niveau mondial : ces deux processus interagissent et se renforcent mutuellement. De même, tous les économistes soulignent qu'aucun pays ne s'est développé en autarcie. En revanche, le lien entre croissance et libéralisation des échanges au niveau de chaque pays pris individuellement est beaucoup plus complexe : en particulier la taille, la spécialisation et l'ordre dans lequel s'organise la séquence entre croissance et ouverture, déterminent le degré de succès de l'ouverture aux échanges. Par ailleurs, la répartition des gains et des coûts de l'ouverture commerciale suit une loi implacable : sont valorisées les ressources nationales rendues plus rares par l'exportation et dévalorisées les ressources rendues plus abondantes par l'importation !

Enfin, une question cruciale se pose : l'État est-il désireux et en mesure d'organiser la solidarité entre les gagnants et les perdants par des revenus de transition et des politiques de reconversion ? Car en réalité, c'est la politique, et elle seule, qui transforme la croissance en développement équitable et soutenable. En revanche, si la pression du marché contraint exagérément la politique, les gains d'efficacité seront bien là, mais ils peuvent être accaparés par les gagnants. C'est ce qu'exprime la formule : « *winner-takes-all* » !

Lorsque les échanges interviennent entre pays, par exemple du Nord et du Sud, pourvus de dotations différentes en facteurs de production – main-d'œuvre qualifiée ou main-d'œuvre non-qualifiée, stock de capital élevé ou faible, technologie de pointe ou peu avancée – le problème de la répartition des gains d'efficacité se pose surtout à l'intérieur de chaque partenaire. Lorsque les échanges se font entre pays pareillement dotés, comme par exemple l'UE-6, ce qui fait la différence c'est la spécialisation de chaque économie : jouent ici des effets d'agglomération liés au statut de « premier partant », les économies d'échelle et la différenciation des

produits. La distribution sera en principe plus simple à gérer en raison du caractère plus mobile des ressources employées dans la production.

En revanche, une nouvelle donne se dessine désormais en matière de répartition entre capital et travail, entre travail qualifié et non-qualifié, non seulement à l'intérieur des pays, mais entre les pays, voire les continents du fait de deux développements majeurs indissociables de la globalisation : la financiarisation de l'économie et les conditions de l'émergence rapide de la Chine dans l'économie mondiale.

Disons d'emblée qu'il ne s'agit pas ici d'accabler la globalisation qui comporte de sérieux avantages, et moins encore de céder au protectionnisme dont les conséquences seraient imprévisibles et probablement désastreuses pour la prospérité et la paix du monde. Mais il faut saisir en quoi une globalisation mal maîtrisée par le politique, au niveau international et à celui des États, crée des problèmes de répartition qui aggravent les inégalités par le chômage structurel et la baisse relative des salaires réels d'un grand nombre, voire du plus grand nombre, et qui menacent la cohésion sociale dans nos pays. L'Histoire enseigne que, confrontés à un déchirement du tissu social, les États reprennent la main et interfèrent avec le mécanisme autorégulateur des marchés : l'effondrement de l'étalon-or au début des années 1930 a été provoqué par des choix politiques consécutifs au krach boursier de 1929. À un système international unificateur miné par les « *beggar-thy-neighbour policies* » se sont alors substitués des modèles alternatifs et en conflit : la radicalisation de la collectivisation soviétique, le *New Deal* aux États-Unis, et les modèles autarciques et de conquête militaire en Allemagne, en Italie et au Japon.

Ne renouvelons pas l'erreur déjà commise par le passé d'écarter du revers de la main le scénario de repli sur la nation ou sur la sphère régionale au motif que l'interdépendance des économies au plan global serait désormais trop forte pour que le conflit soit possible. Cet argument ne tient hélas pas au vu des leçons de l'Histoire.

Revenons à une constatation difficile à admettre en cet âge « d'économicisme » massif : le politique reprend toujours la main au marché lorsqu'un pays est menacé dans son intégrité sociale. Dès lors, seul un système robuste de gouvernance multilatérale fondé sur une

solidarité intégrant cette fois la donne sociale pourrait tenir en échec la dérive vers les comportements protectionnistes et la rivalité des blocs continentaux. Un tel système international n'existe aujourd'hui qu'à l'état d'ébauche. Seule une UE unie et déterminée peut hâter l'avènement d'un régime de gouvernance économique globale, garant d'un développement équitable et durable, car l'initiative ne viendra ni des États-Unis, ni de la Chine. Venons-en aux deux changements systémiques intervenus avec la globalisation.

2.1 L'emprise excessive de la finance sur l'entreprise

La financiarisation est un phénomène complexe, certes, mais dont la complexité est pour partie délibérée de manière à décourager l'analyse par les chercheurs et plus encore l'intérêt de la part des politiques. Essayons donc de faire simple pour faire saisir la portée des enjeux et pour révéler les marges de correction. Rappelons que la finance est en soi une activité productive puisqu'elle valorise l'épargne et rend possible l'investissement à moindre coût : l'offre des capitaux conjuguée à la profondeur, la liquidité et le caractère concurrentiel des marchés financiers contribuent de façon significative au développement. En revanche, la finance constitue aussi une activité où le parasitisme et la spéculation sévissent, où la cupidité pousse facilement à l'escroquerie et où l'évasion fiscale est pratique courante. Ces deux dernières décennies ont vu se renforcer et se généraliser au plan mondial, une évolution qui établit la suprématie de la sphère financière sur la sphère réelle de l'économie : la course au mieux-disant financier imposée aux entreprises stimule sans doute leur compétitivité à court terme, telle qu'elle est mesurée par le profit ; mais elle y aboutit au prix de restructurations excessives en raison de la priorité donnée à la rentabilité à court terme sur la stratégie à long terme, laquelle détermine par ailleurs la croissance de l'entreprise, la stabilité de l'emploi et la progression des salaires réels. Cette pression sur les entreprises s'est doublée d'une pression sur les États.

2.1.1 La pression sur les entreprises

La financiarisation se situe au confluent de trois évolutions : la gouvernance d'entreprise, les technologies d'information et la libéralisation internationale des mouvements de capitaux. Depuis les années 1980, aux États-Unis d'abord, en Grande-Bretagne aussitôt après

et graduellement à travers l'UE, a prévalu une logique de gouvernance où l'actionnaire et la Bourse prennent la place traditionnellement occupée par les dirigeants d'entreprises et, en Europe du moins, par les banquiers. D'une conception de *stakeholders'value* où les intérêts des parties prenantes à l'entreprise – actionnaires, travailleurs, fournisseurs et sous-traitants, pouvoirs publics locaux – sont pris en compte par un management en recherche de compromis entre intérêts concurrents favorables à la croissance à long terme, on est passé à une gouvernance orientée vers la *shareholders'value*, la création de valeur pour les actionnaires exigée par les nouveaux acteurs de la Bourse.

Ces nouveaux acteurs, les investisseurs institutionnels – fonds de pension et fonds mutuels – représentent désormais les actionnaires individuels et leur présence dans le jeu financier induit une instabilité de l'actionnariat : de sédentaires, les actionnaires sont devenus nomades, voire se transforment en « actionnaires-courants d'air », prompts à empocher leurs bénéfices et, de ce fait, par exemple facilement séduits par les offres publiques d'achat (OPA) hostiles quelles que soient leurs conséquences à long terme sur la croissance de l'entreprise.

La combinaison de cet actionnariat mobile et des pressions exercées par les investisseurs institutionnels sur les ménages via les marchés financiers est un facteur déterminant de la progression, régulière depuis deux décennies, de la part du capital dans la valeur ajoutée en Europe et aux États-Unis et, par voie de conséquence, du recul de la part des salaires. Cette modification profonde de la répartition est une cause majeure – avec l'individualisation croissante des salaires – des écarts croissants de revenus.

Mais les effets de cette « dissociation » de la propriété et de la responsabilité de l'entreprise dans le chef de l'actionnaire et du poids des investisseurs institutionnels n'auraient pas eu l'ampleur observée si dans le même temps, n'étaient pas intervenues deux autres évolutions majeures. Les technologies de l'information ont d'abord permis de révolutionner la comptabilité afin de débusquer le potentiel inexploité de « valeur pour l'actionnaire » au cœur des entreprises les plus complexes, en vue de le révéler aux marchés. Elles ont ensuite permis de transposer en produits financiers des occasions de profits fondés sur le transfert de risques. Elles ont enfin permis une interconnection et un

fonctionnement en temps réel des marchés financiers mondiaux, accroissant la pression sur les opérateurs industriels et sur les gouvernements.

Mais c'est la libéralisation graduelle, d'abord jusqu'au milieu des années 1980 et très rapide par la suite, des mouvements de capitaux qui a créé le cadre opératoire des marchés financiers mondialisés. La fonction principale de cette libéralisation consiste dans une réallocation de l'épargne mondiale selon les grilles de rentabilité offertes par les différents marchés nationaux. Du coup, la pression exercée par les investisseurs institutionnels sur les entreprises en vue de dégager des rendements – intenables – à deux chiffres, s'est renforcée du fait de la mondialisation des marchés.

Les conditions de cette libéralisation ont souffert d'un déficit d'encadrement institutionnel des marchés financiers dans les pays émergents. Les flux de capitaux à court terme ont ainsi exercé un impact déstabilisateur sur ces économies soumises à des chocs financiers récurrents entre 1982 (Mexique) et 1997 (Asie).

2.1.2 La pression sur les gouvernements

Les marchés financiers globalisés assument une autre fonction stratégique : le financement des déficits publics. Ce faisant, ils pèsent d'abord, au travers des taux de change, sur la qualité des finances publiques puisqu'ils récompensent l'orthodoxie financière. Néanmoins, les mouvements de capitaux à court terme exercent aussi une tutelle indirecte sur la politique macroéconomique et financière des États selon les jugements qu'ils se forment sur la soutenabilité des équilibres fondamentaux (déficit public, déficit extérieur, inflation, réserves de changes, chômage). Leur pression ne promeut pas seulement l'orthodoxie financière ; elle peut se révéler abusive à l'endroit des États surendettés en les contraignant à des politiques exagérément déflationnistes ou à des réformes peu favorables au développement ; elle peut devenir déstabilisatrice en exerçant une pression d'origine spéculative sur les taux de changes et, par voie de conséquence, sur les taux d'intérêt.

Mais les marchés financiers ne traitent pas tous les pays endettés de la même façon. Ainsi, ils n'assurent pas, loin s'en faut, la résorption des

déséquilibres structurels majeurs comme ceux qui marquent aujourd'hui le lien entre le déficit extérieur américain, qui traduit un déficit d'épargne privée et publique, et les surplus extérieurs asiatiques, qui traduisent une propension excessive à l'épargne, l'épargne chinoise finançant l'excès de consommation américaine.

Au-delà de son impact ambivalent sur la gestion financière des États et en l'absence de normes fiscales multilatérales, la libéralisation favorise en outre l'évasion fiscale pour les revenus des facteurs mobiles : épargne et profits des sociétés. L'intégration des paradis fiscaux dans les circuits financiers « normaux » et le fait que bon nombre d'États cherchent à attirer chez eux, par la défiscalisation, les placements des non-résidents, exercent désormais une pression irrésistible sur la capacité des États de taxer les revenus du capital.

Cette contrainte forte sur la fonction de redistribution des États est un des facteurs décisifs de l'aggravation des inégalités dans les pays avancés par le biais d'une sous-offre de biens publics et par un relâchement de la solidarité : la taxation du travail et de la consommation ne peut pas compenser l'érosion de la base fiscale constituée par l'épargne financière et par les profits des entreprises et induit une distorsion sérieuse dans l'équité fiscale.

2.2 La stratégie déséquilibrée de croissance de la Chine

L'émergence de la Chine change la donne de l'économie globale, ce qui est somme toute logique compte tenu de sa taille et de son potentiel. En soi, la montée de la Chine est une bonne nouvelle, à la fois légitime et, à terme, porteuse pour la prospérité et pour la paix du monde. Mais la transition entre la phase de repli sur soi des années Mao et l'irruption dans l'économie globale est trop brutale et elle pose des problèmes d'ajustement qui pourraient dépasser les possibilités de nos pays. Replaçons le fait chinois dans sa perspective historique qui l'éclaire utilement.

D'un côté, il y a, après la victoire communiste de 1949, une tentative réussie de refaire l'unité interne de la Chine et de reconstruire un État longtemps délité et corrompu. Mais l'expérience se fait dans un huis clos politique répressif et dans une certaine autarcie économique. Celle-ci se prolongera jusqu'à la transformation en économie socialiste de

marché et jusqu'à l'ouverture décrétées par le Parti Communiste chinois à l'initiative de Deng Xiaoping en 1979, ouverture qui culminera avec l'adhésion de la Chine à l'OMC en 2001.

D'un autre côté, il y a la reconstruction rapide du Japon après la défaite de 1945, le décollage de la Corée du Sud à l'occasion de la guerre de 1950-1953 et par la suite, à partir des années 1970, le déploiement de l'industrie nipponne « en vol d'oies sauvages » dans l'ASEAN, en Corée et à Taïwan qui marque l'émergence des Nouveaux Pays Industrialisés, « les Tigres asiatiques », dans les années 1980.

Ces deux mouvements se rejoignent avec l'entrée de la Chine en même temps dans les schémas d'intégration industrielle régionale en Asie de l'Est et dans l'économie globale. La clé de cette insertion est l'investissement direct étranger, d'origine régionale ou occidentale, qui va utiliser la Chine comme plate-forme pour l'exportation de produits manufacturés, pour une large partie à partir de composants importés de la zone, principalement à destination des marchés américain et européen.

La singularité du modèle chinois tient non seulement à la dimension du nouvel entrant, mais au nouveau paradigme du commerce international qui fournit le contexte de cette intégration : du fait des apports technologiques véhiculés par l'investissement américain, coréen, japonais et surtout européen sur son territoire, la Chine cumule deux avantages : bas salaires et productivité élevée. Du coup, le phénomène de la grande dimension propre à la Chine voit son impact sur nos marchés démultiplié : le problème pour l'UE gagne en ampleur et en complexité, et le défi est quantitativement et qualitativement bien plus difficile à relever.

Le paradoxe – apparent – est frappant : le succès de la Chine résulte d'une alliance *a priori* improbable entre les firmes multinationales, fer de lance du capitalisme de marché avancé, et un parti communiste doté des pouvoirs nécessaires pour assurer un environnement social et politique stable, à l'activité de ces firmes : il s'agit en effet de gérer les énormes pressions internes créées par les écarts régionaux et sociaux, ainsi que par les difficultés environnementales, tous deux produits d'un rythme exceptionnellement élevé de croissance sur une période exceptionnellement longue.

Devant l'ampleur des ajustements imposés aux partenaires de la Chine, deux ordres de réactions se dessinent : l'une met en évidence les contradictions et les conflits qui traversent l'économie et la société chinoise pour annoncer la fin imminente du miracle chinois, sous-évaluant dangereusement les conséquences négatives pour le pays, la région et le monde d'un arrêt de la croissance chinoise ; l'autre met en avant les restrictions apportées par le régime communiste aux libertés civiles, politiques et syndicales pour justifier des pressions et des mesures de défense commerciale qui iraient au-delà d'actions légitimes d'antidumping ou de protection de la propriété intellectuelle. Curieusement, cette réaction défensive ne vient pas exclusivement de la société civile ou des syndicats, mais aussi de milieux d'affaires dont les opérateurs sont actifs en Chine et ont partie liée avec le régime. En réalité, cette façon de voir, si elle peut se réclamer de principes élevés, néglige que l'État chinois poursuit – selon les voies qui lui sont propres et qui s'avèrent efficaces – un projet foncièrement intégrateur et soucieux de soutenabilité à long terme. Sans négliger les problèmes incontestables de respect de droits de l'homme et de corruption qui, hélas, ne sont pas en Chine plus sévères, loin s'en faut, que dans d'innombrables pays supportés par l'UE ou les États-Unis, il faut les mettre en regard de l'ambition chinoise qui vise à arracher un continent à la pauvreté et à intégrer la donne environnementale dans cet effort gigantesque. Cette dynamique-là doit être encouragée par l'Europe, car elle est foncièrement légitime et désirable : la démocratie sortira plus sûrement du développement que, hélas, le développement de la démocratie, ainsi qu'en atteste l'histoire récente des économies émergentes d'Asie de l'Est.

3. Les réponses à portée de l'Union européenne

Nos sociétés s'approchent insidieusement et inexorablement des limites de la rupture sociale et de son corollaire, l'instabilité politique et sa répression autoritaire. Il n'est pas suffisant de s'attaquer aux conséquences de la dérive inégalitaire, et d'ailleurs une correction massive de la distribution primaire des revenus ne serait ni politiquement possible, ni économiquement souhaitable en raison des distorsions excessives de l'offre qu'entraîneraient des prélèvements fiscaux prohibitifs et des transferts trop élevés, générateurs de dépendance. Il faut donc s'attaquer

aux causes mêmes des inégalités. Sérions-les en négligeant ici les transformations sociales qui ne relèvent qu'indirectement de l'économie. Évoquons rapidement le progrès technologique et l'intégration européenne, et concentrons-nous sur la montée en puissance de la Chine et sur la pression de la finance sur l'économie réelle, en raison de leur dimension externe.

Le progrès technologique est évidemment une nécessité vitale pour nos économies en panne démographique et confrontées à une dégradation du rapport actifs/inactifs. Il faut bien entendu l'encourager par toutes les politiques utiles en matière de développement et d'innovation. Mais il est tout aussi essentiel de rééquilibrer l'effort de recherche fondamentale, nécessairement publique puisqu'elle a la nature d'un bien collectif, par rapport à la recherche appliquée dont les résultats sont susceptibles d'appropriation et qui, du coup, peut être financé soit par l'impôt, soit par le marché. Il existe aujourd'hui, notamment dans la Stratégie de Lisbonne, une propension excessive à « privatiser la recherche » notamment par des aides fiscales ou des subventions plutôt que de financer correctement la recherche publique et relever ainsi sa productivité insuffisante en Europe faute d'équipements et de support administratif et technique à l'activité de recherche proprement dite.

Dans une société de la connaissance, la frontière entre public et privé devient en effet un enjeu politique majeur sous deux angles : celui de l'efficacité d'abord, qui passe par un juste équilibre qui doit être géré politiquement entre la production de recherche et la diffusion de ses résultats ; mais celui de l'équité aussi dans l'accès au savoir et dans son utilisation : égalité des chances dans l'accès à l'éducation et diffusion du progrès technologique chez les petits opérateurs – par exemple dans l'agriculture – sont des facteurs importants dans la formation des revenus et dans la distribution primaire.

L'appropriation des résultats de la recherche par les grandes entreprises ou par les *start-ups* est en effet un facteur de creusement des inégalités entre les titulaires de connaissances et de brevets commercialisés et les autres agents économiques.

L'intégration économique est en soi une fort bonne chose pour l'Europe qui renforce ainsi sa maîtrise de son développement interne et sa capacité d'interagir avec le monde. Il n'empêche que si l'intégration

est en principe génératrice d'efficacité et donc de croissance, notamment par la conjugaison d'économies d'échelle et de concurrence, elle n'a pas le même impact sur la distribution primaire selon qu'elle se fait sur la base de l'harmonisation des normes sociales et fiscales par le haut ou dans une course au moins disant, social et fiscal. Plus l'hétérogénéité entre États membres se creuse du fait d'élargissements de plus en plus excentriques, plus le risque existe que la convergence entre économies nationales se fasse au prix d'une aggravation des inégalités à l'intérieur tant des pays convergents que des anciens États membres. Que la directive Bolkestein sur la libéralisation des services n'ait pu être adoptée par le Parlement qu'en renonçant au principe *a priori* fondamental du pays d'origine – ce qui constituait en la circonstance une sage décision – indique bien *a contrario* l'ampleur de cette hétérogénéité et le coût, du point de vue de la libre circulation, que représente l'absence d'harmonisation.

Mais concentrons-nous ici sur les deux dimensions proprement externes que nous avons identifiées comme étroitement articulées avec la problématique des inégalités : la globalisation telle qu'elle est désormais dominée par la montée en puissance de la Chine, et la financiarisation qui résulte de la conjonction de la libéralisation internationale des mouvements de capitaux et de la dérive vers l'actionnariat-roi, facteur de volatilité et d'instabilité boursière, et d'inéquité de répartition entre salaires et profits au sein de l'entreprise. Nous évoquerons ensuite la question importante des droits des travailleurs dans les économies en développement et en émergence.

Reprenons l'examen de ce nœud complexe qu'il faut appréhender en bloc pour le maîtriser dans ses principales composantes, condition de préserver l'efficacité du capitalisme de marché globalisé mais de contrer effectivement sa dérive naturelle vers l'instabilité et la distribution inéquitable.

3.1 La Chine : encourager le développement interne

Premier axe d'intervention pour l'UE : l'infléchissement du modèle de développement chinois d'une stratégie fondée sur les exportations vers un développement plus endogène ! La conception d'ensemble qui a présidé à la percée industrielle chinoise est stratégiquement brillante :

franchir rapidement un seuil d'industrialisation avancée et massive grâce à une mobilisation du formidable réservoir de main-d'œuvre du pays par les multinationales du Japon, de la Corée, des États-Unis et de l'Europe, était un pari audacieux. Seul un pays doté d'un immense marché intérieur – un peu comme celui des États-Unis au XIX^e siècle pendant la phase de peuplement par l'immigration – pouvait le tenter avec succès. Là où les États-Unis ont fait alors venir de la main-d'œuvre et des capitaux, la Chine a attiré du *know-how* managérial et de la technologie.

Le rythme a été un facteur décisif de succès : il fallait d'emblée atteindre un palier élevé d'industrialisation avancée et diversifiée à partir duquel s'organisait la trame d'un tissu manufacturier et de services gagnant progressivement tout le pays, et se mettait en place un cadre institutionnel approprié à la poursuite de la modernisation par les entreprises chinoises elles-mêmes.

Mener cette stratégie à bien sans risquer l'endettement externe massif qu'aurait entraîné un processus industrialisation classique via un excédent d'importations de biens d'équipements sur les exportations de produits de consommation ou intermédiaires aurait placé la Chine dans un statut de dépendance vis-à-vis du G7 et du FMI incompatible avec l'originalité de son dessein politique, l'économie socialiste de marché. La gestion de la crise financière asiatique de 97-98 par le FMI et par le Trésor américain a démontré la réalité de ce risque. Le déficit budgétaire et la surconsommation des ménages américains ont facilité l'entreprise d'industrialisation dont ils constituaient d'ailleurs le préalable macroéconomique. Mais cette industrialisation de type *blitzkrieg* atteint aujourd'hui ses limites internes et externes. À l'interne, ce sont les tensions entre villes et campagne, entre régions côtières et régions centrales et c'est la pollution. À l'extérieur, le rythme et l'ampleur des ajustements exigés non seulement dans les pays avancés, mais dans les pays en développement – songeons au textile – par la montée en puissance de la Chine deviennent excessifs. Certes, nous devons – et c'est possible – améliorer considérablement notre capacité d'ajustement, notamment par la création d'emplois de remplacement, mais nous n'y parviendrons pas à un rythme aussi serré. Les pressions protectionnistes constatées dans les textiles et les chaussures vont aller en s'aggravant.

Imaginons simplement ce que signifierait une percée chinoise dans le marché global de l'automobile.

Bref, il faut agir à la source et encourager les Chinois à déplacer le centre de gravité de l'accumulation du capital physique et immatériel, de l'exportation vers la demande intérieure de consommation de biens collectifs et vers la restauration d'un environnement fortement dégradé. Le *leadership* chinois est parfaitement conscient de la nécessité de rétablir les équilibres sociaux, régionaux et environnementaux qui ne seront assurés paradoxalement que par un rythme élevé de croissance.

Il ne faut pas être grand clerc pour imaginer les tensions politiques qu'une crise économique pourrait entraîner en Chine. Or le poids de l'endettement des entreprises d'État et la dette publique potentielle qu'il constitue rendent la Chine très vulnérable à un ralentissement de sa croissance. Réorienter celle-ci vers la demande interne plutôt que de la ralentir est le seul scénario viable ouvert aujourd'hui à la Chine. Ces choix stratégiques allégeraient la pression sur nos marchés du travail en réduisant à la source le rythme de pénétration des importations et en relevant celui de nos exportations vers la Chine.

Cette perspective se justifie davantage encore en raison de la nécessité de résorber la demande excessive de consommation américaine. Avec un déficit extérieur de 6,5 % du PIB alimentant une dette extérieure de 2 à 3 000 milliards de dollars – la marge d'évaluation est très large – supérieure à la dette totale du Sud, les États-Unis créent les conditions d'une récession mondiale. Lorsque la confiance des investisseurs dans les actifs financiers en dollars s'affaiblira, il leur faudra procéder à des corrections de portefeuille qui pourront créer un choc pour l'économie européenne. Imaginons ce que signifierait pour l'eurozone en termes de compétitivité et d'emploi une dépréciation brutale du dollar de l'ordre de 25 à 30 %. Résorber le déficit extérieur américain en parallèle avec la réduction du surplus chinois est pour l'Europe une priorité stratégique et urgente. Mais les instances de l'UE sont pour le moment peu concernées par cette problématique : ni analyse robuste, ni velléité de se saisir de la question. L'effacement de l'UE comme telle au sein du G7-G8 montre que la première puissance commerciale du monde renonce à agir comme la première puissance financière qu'elle est aussi en termes d'épargne et d'investissement direct étranger. Bien entendu, pour

s'exprimer et agir, il faudrait que l'UE se fraie un chemin jusqu'au *Board* du FMI et s'y installe aux commandes à parité avec les États-Unis, chose parfaitement faisable du jour au lendemain, dès l'instant où les pays de l'UE, tous membres du FMI, ou à tout le moins les douze de la zone euro, décideraient de parler d'une seule voix et de voter ensemble : leur poids excéderait alors celui des États-Unis.

Le rôle de l'UE dans le FMI est critique parce que le rôle du FMI dans la correction du binôme déficit US/surplus Chine pourrait être décisif, en recréant la confiance de l'Asie de l'Est dans l'institution financière internationale. Si ces pays, et en particulier la Chine, ont opté pour l'accumulation des réserves de change, c'est parce qu'avec raison, ils se méfient du FMI après la gestion critiquable sous l'angle de la croissance et biaisée au profit des intérêts commerciaux et financiers américains de la crise financière asiatique. Ils entendent à l'avenir mettre leurs stratégies de développement interne à l'abri du consensus de Washington et des convoitises de *Wall Street*. Une présence européenne plus forte développant une approche davantage pluraliste et plus objective des situations de crise pourrait rassurer la Chine et l'encourager à exporter moins et à importer davantage.

Une telle stratégie européenne est-elle réaliste ? Mais bien évidemment oui ! C'est affaire de vision politique, de volonté et de *leadership*. Bien entendu, il est impossible aujourd'hui d'envisager un siège unique pour l'UE dans les instances de *Bretton Woods*, pas plus que de mobiliser le Royaume-Uni, trop inféodé à Washington, ni les nouveaux États membres pas encore prêts pour jouer dans la cour des grands. Mais une initiative des Douze de la zone euro appuyée par l'un ou l'autre pays nordique est parfaitement jouable. Ce qu'il faut, c'est une analyse et une capacité de fédérer et donc un fédérateur de manière que l'Eurogroupe parle d'une voix ! Idéalement, ce devrait être la Commission. Mais le président de l'Eurogroupe, M. Jean-Claude Juncker, est parfaitement à même de susciter cette politique et de créer les conditions politiques institutionnelles et opérationnelles de sa mise en œuvre.

C'est par de petits pas concrets comme ceux-là que l'UE pourrait affirmer sa présence internationale et rendre confiance aux Européens dans sa capacité d'agir. L'institutionnalisation viendra par la suite, une fois le mouvement démontré et le succès engrangé.

3.2 La financiarisation : prévenir les restructurations abusives et acquitter l'impôt

La finance confère à ses opérateurs, dans les conditions d'organisation des marchés globaux qui se dessinent aujourd'hui, un pouvoir excessif de prélever une part de la valeur ajoutée hors de proportion avec sa contribution. Il y a donc lieu de réduire la rente financière à la source, de faire acquitter l'impôt à l'épargne, et d'empêcher que la volatilité et l'irrationalité des mouvements de la Bourse et l'instabilité des flux de capitaux internationaux à court terme ne perturbent et ne compromettent l'économie réelle, en particulier les stratégies à long terme des entreprises.

Recherchons dans les tendances en cours celles qui relèvent d'évolutions lourdes et irréversibles et celles qui relèvent de choix politiques réversibles. C'est le point central de l'approche : recréer de nouveaux rapports de force entre capital et travail, entre capital et États en reconstituant des marges de négociation et d'action collectives à deux niveaux : le stade de la répartition primaire entre capital et travail, et celui de la redistribution secondaire par les États. Gouverner c'est, en effet, d'abord anticiper : une fois amorcées, certaines évolutions de marché gagnent de vitesse la capacité du politique, et donc de la démocratie, de les corriger. À l'enjeu de complexité inhérente à la finance s'ajoute ici la difficulté additionnelle pour le politique d'investir et de s'approprier la dimension européenne, seul niveau pertinent pour agir au niveau de la gouvernance économique globale. Quelles sont les orientations correctrices à introduire ?

1) De la libéralisation internationale à la traçabilité des flux des capitaux

Relevons que pendant quatre décennies après la guerre, le monde a connu une croissance soutenue et nos pays européens ont accédé à une prospérité élevée et bien partagée, dans un régime fondé sur les contrôles des mouvements de capitaux par les États. C'est la crise du système monétaire international provoqué par le laxisme financier des États-Unis, qui a conduit à remplacer la discipline des taux de change fixes fondée sur le contrôle des changes par les États et gérée avec le concours du FMI par la discipline des marchés financiers globalisés, à travers les taux de change flottants. Ce changement a été le produit

d'une alliance entre les États-Unis et le Royaume-Uni amorcée par la création des marchés d'euro-dollars dans les années 1960 et finalisée dans les années 1980 sous le *leadership* Reagan-Thatcher. L'UE a, à son tour, généralisé la suppression du contrôle des changes par les États membres à partir du 1^{er} juillet 1990, première étape du passage vers l'euro. Cette libéralisation était incontournable à l'intérieur de l'union économique et monétaire. En revanche, elle constitue un choix, en principe réversible, dans les rapports de l'UE avec le reste du monde : l'Europe qui dégage des surplus financiers ne serait pas privée de capitaux.

Mais une telle alternative ne serait pas souhaitable du point de vue de l'efficacité ; de la rémunération de l'épargne, de la concurrence entre intermédiaires financiers et de la pression sur les États pour assurer une orthodoxie financière minimum. Ce ne serait pas non plus nécessaire pour les corrections à apporter aux dérives financières en cours. En revanche, organiser la traçabilité des flux de capitaux internationaux est désormais techniquement concevable : elle permettrait de lutter, cette fois efficacement, non seulement contre la criminalité financière et le terrorisme, mais aussi contre l'évasion fiscale.

2) Stabiliser l'actionnariat pour favoriser la croissance à long terme de l'entreprise

L'actionnaire ne peut pas prétendre, au nom du droit de propriété, exercer à la fois un contrôle exclusif sur l'entreprise et assurer la liquidité de son investissement. Certes, c'est précisément ce que vise le truchement des fonds de pension et des autres investisseurs institutionnels. Mais cette construction ingénieuse du point de vue de l'actionnaire « maraudeur », ne fait pas droit aux intérêts légitimes des autres parties prenantes, internes – à commencer par les salariés – ou externes, à l'entreprise.

Fort heureusement, le statut de la société européenne sorti des travaux du Comité Davignon, qui constitue la matrice fondatrice d'une conception européenne de l'entreprise, laisse ouverte la possibilité d'une conception partenariale et pas seulement actionnariale de l'entreprise. Les législations nationales, qui vont en quelque sorte fixer la jurisprudence de la directive européenne tant les marges de traduction

en droit national sont grandes, peuvent consolider la conception partenariale.

Si celle-ci prévaut, il faudra exploiter tout le potentiel dans le droit des sociétés et le droit commercial : participation des travailleurs au contrôle, abandon des *stock-options* pour les dirigeants qui créent une collusion avec les actionnaires et les opérateurs de la Bourse, fonds d'investissement salarial en vue de renforcer la stabilité de l'actionnariat, dispositif dissuasif contre les OPA/OPE hostiles, etc., normalisation comptable axée sur la gestion à long terme et non sur la création de valeur boursière. L'UE doit développer à son niveau un *corpus* législatif complet et bien articulé pour faire prévaloir en Europe un modèle de gouvernance d'entreprise qui revienne vers la conception partenariale et le *stakeholders' value* et qui remette la création de valeur pour l'actionnaire à sa juste place dans un équilibre plus large qui prenne en compte les intérêts des autres parties prenantes.

La révolution des technologies de l'information dans la gouvernance d'entreprise, qui permet de faire fonctionner les marchés financiers au niveau mondial, 24 heures sur 24 et en temps réel avec l'économie de production et les décisions politiques des États, rend aussi possible en s'appuyant sur les normes comptables internationales en cours d'élaboration de fournir en temps réel aux opérateurs des marchés financiers des données précises sur la vie interne des entreprises, ce qui contraint de plus en plus leur gestion par les managers. La définition de ces normes est, en raison de son caractère hautement technique, négligée par les politiques qui s'en remettent aux spécialistes lesquels proviennent pour l'essentiel du secteur privé anglo-saxon. Or, la construction de normes comptables fondées sur une conception exclusivement actionnariale de l'entreprise introduit la Bourse au cœur de la gestion.

Il y a quelque chose de surprenant à ce que l'UE, qui a connu beaucoup moins de scandales financiers et – Parmalat mis à part – beaucoup moins graves qu'aux États-Unis, s'inspire pour l'essentiel des nouvelles normes comptables et des nouvelles formes de régulation américaines pour créer le cadre européen d'intégration des marchés financiers. En particulier, le « principe de la juste valeur » retenu par la comptabilité américaine favorise l'information de l'actionnaire sur les opportunités

de l'enrichissement par remontée du cours boursier fondée sur les attentes prêtées aux marchés, plutôt que l'information du manager engagé dans des arbitrages internes et dans une stratégie de développement à long terme. Il faut que l'UE réoriente le travail de normalisation comptable dans le sens d'une conception partenariale et non actionnariale de l'entreprise.

3) Revenir à des taux de rentabilité soutenables

Les retours sur investissement à deux chiffres exigés par les investisseurs institutionnels pour le compte d'actionnaires opportunistes et instables ne sont ni équitables, ni tenables. Ils ne sont pas en ligne avec le progrès de la productivité qui, sur le long terme, constitue la norme de rémunération réelle du capital. De tels chiffres, dans un contexte de croissance économique modérée, sont obtenus au prix de restructurations à logique purement financière, sans égard ni pour les objectifs de long terme de l'entreprise, ni pour les emplois et les salaires, ni pour les collectivités locales et nationales.

À terme, cette rémunération financière extorquée aux entreprises par les actionnaires en quête de gains d'aubaine comprime la croissance et, en poussant les attentes de la Bourse jusqu'à l'exubérance, elle alimente soit des bulles boursières, soit de la « créativité comptable ». Elle nourrit grassement une armée d'opérateurs – audits, consultants, banques d'affaires, opérateurs de marchés – qui prélèvent des commissions et des honoraires extrêmement élevés, le plus souvent sans rapport avec la performance à long terme de l'entreprise. La moitié des fusions/acquisitions n'ont pas d'autres raisons d'être que l'enrichissement des intermédiaires financiers : elles ne contribuent en rien à relever la productivité et la rentabilité à long terme de l'entreprise.

Certes, les valeurs boursières reflètent moins le rendement réel de l'entreprise que le rendement attendu : l'accroissement de l'épargne étant plus rapide que l'investissement physique des entreprises, du fait de la progression des revenus, de l'excédent des cotisations perçues et des placements financiers sur les retraites versées en raison du rapport démographique prévalant aujourd'hui, et la préférence pour les actions dans un contexte de taux de rendement plus faible des obligations, créent un contexte favorable, mais peut-être provisoire, à la valorisation boursière. Celle-ci doit cependant rester contenue dans les limites

soutenables : une nouvelle bulle boursière pourrait avoir raison cette fois de la croissance mondiale. Le rôle de la BCE et de la *Federal Reserve* reste crucial pour contenir « l'exubérance irrationnelle » des Bourses.

4) Taxer le capital

Une société en voie de vieillissement développe une préférence pour l'épargne de manière à garantir les retraites en misant sur la capitalisation – très inégalitaire – plutôt que la répartition – plus solidaire. Notons que, capitalisation ou répartition, il y a toujours bien dans l'économie réelle les mêmes transferts de ressources des actifs vers les inactifs.

L'accroissement de la rémunération relative du capital (profits des entreprises et revenus de l'épargne financière), se double de sa moindre imposition effective. Le *trend* de longue durée est tout à fait clair. Il tient à ce que la mobilité de ces deux types de revenus leur permet à la fois de jouer sur la concurrence fiscale à la baisse entre États qu'elle contribue à renforcer, et à éluder illégalement l'impôt en exploitant les possibilités offertes par les paradis fiscaux en Europe et en dehors. Le résultat de cette dérive est double : d'un côté une taxation accrue des bases fixes (immobilier, consommation et travail) ; de l'autre, une réduction des ressources financières des États pour faire face aux besoins de la croissance (offre de biens publics) et de la solidarité (égalité des changes et filet de sécurité).

L'Europe est bloquée sur le dossier de la fiscalité de l'entreprise et de l'épargne par l'unanimité et donc le droit de veto. C'est une dysfonction institutionnelle intolérable et incompatible avec l'ambition d'une Europe sociale. Deux solutions sont possibles : l'harmonisation complète et rigoureuse de ces deux types d'impôt ou, mieux encore, la substitution d'impôts fédéraux européens aux impôts nationaux. Dans ces deux cas, le financement de biens publics européens (recherche, défense, sécurité, réseaux, convergence des États, etc.) serait ainsi assuré. Par ailleurs, une UE fiscale deviendrait, en coopération avec les États-Unis passés maîtres dans ces politiques, un agent de la lutte contre l'évasion fiscale vers les pays tiers et les paradis fiscaux. Enfin, on peut imaginer la mise en place, dans le cadre des biens publics globaux, d'une

taxation unitaire du capital à l'échelle mondiale qui assurerait l'équité fiscale, notamment dans les pays du Sud.

3.3 Promouvoir effectivement les droits fondamentaux des travailleurs dans le Sud

Quelle est la part dans les bas salaires des pays émergents qui tient à la faible productivité et à l'abondance de la main-d'œuvre et celle qui tient à l'absence de droits syndicaux et de protection pour les enfants, les femmes, les groupes minoritaires ? Autant il est inévitable qu'une productivité faible se traduise en salaires bas, autant il est intolérable que les travailleurs des pays en développement n'obtiennent pas leur part légitime des gains de productivité : pour cela, il faut que leur soit effectivement reconnu le droit de s'organiser en syndicats et de négocier ensemble les salaires et les conditions de travail. Même un pays très pauvre est en mesure de faire respecter les conventions cadres de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les normes sociales minimales, conventions qu'il a par ailleurs le plus souvent ratifiées mais qui, dans la réalité, ne sont pas appliquées.

Le lien entre commerce et droits des travailleurs bute sur le refus des pays en développement exprimé nettement et unanimement à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en décembre 1999, d'établir un tel lien. Il n'y a, dans un avenir prévisible, rien à attendre de ce côté qu'une collaboration technique et un dialogue entre les secrétariats de l'OIT et de l'OMC qui ne mènera pas très loin. Le problème central reste en effet l'absence de véritable capacité coercitive de l'OIT. Depuis le mandat de Michel Hansenne (1989-1999), et aujourd'hui avec Juan Somavia, l'OIT cherche à se donner les moyens de faire pression sur ses membres qui ne respecteraient pas les conventions cadres qu'ils ont ratifiées ; mais la route est longue et les progrès millimétriques.

De son côté, l'UE explore, dans ses accords bilatéraux avec les pays tiers qui comportent le plus souvent au moins trois volets (politique, coopération et commerce), la possibilité de les utiliser comme leviers de promotion des conventions cadres de l'OIT. Mais l'articulation lâche entre ces volets ne permet que dans des cas extrêmes – de type Myanmar par exemple – de lier droits de l'homme et préférences commerciales. Le message politique est là, mais l'effet de levier est faible. On voit en effet mal l'UE utiliser l'arme commerciale pour faire

respecter les droits des travailleurs, même dans un cadre bilatéral sur la base de dispositions contractuelles dérogeant au principe de non-discrimination de l'OMC.

Restent à explorer trois voies praticables : d'une part, la voie du *fair trade*, c'est-à-dire l'établissement d'un label social volontaire destiné à guider le consommateur dans ses choix ; d'autre part, la voie des codes de conduite obligatoires, c'est-à-dire l'obligation faite aux entreprises multinationales européennes d'appliquer des normes sociales minimales – notamment en matière de représentation syndicale – dans tous les pays du monde où elles opèrent. Enfin, pourquoi les pays qui sont d'accord pour assujettir le commerce entre eux à une application effective et contrôlée, sanctions à l'appui, des conventions cadres de l'OIT ne constitueraient-ils pas, sur la base d'un pacte plurilatéral, un club de bonne gouvernance sociale ? L'UE-25, les États-Unis et le Japon pourraient constituer le noyau de départ avec la volonté d'élargir ce club au plus grand nombre possible de pays émergents et de pays en développement et exercer une action diplomatique dans ce sens. Pourquoi le Conseil économique et social européen (CESE) et le Parlement européen ne pousseraient-ils pas dans ces trois directions ?

Conclusion

Encore une fois ce n'est ni la globalisation des marchés, en particulier l'ouverture progressive des marchés aux échanges, ni l'émergence légitime et bienvenue de la Chine et pas davantage la libéralisation financière qui sont en cause, mais les conditions de leur mise en œuvre ou de leur avènement. La conception néolibérale d'origine anglo-saxonne qui préside à la définition des règles du jeu et à la gestion des politiques macroéconomiques et financières est au cœur du débat. C'est elle qu'il faut combattre résolument et c'est à elle qu'il convient de trouver une alternative. L'Europe souffre d'une absence de débat sérieux sur sa responsabilité et sur sa capacité d'agir au plan de la gouvernance économique globale. La faiblesse d'analyse et, du coup, la résignation de la gauche social-démocrate européenne la découragent trop vite d'identifier les marges de réformes que le capitalisme de marché globalisé comporte et qui peuvent être exploitées par l'ensemble européen, à la condition que l'UE réalise son unité sur ces politiques.

Contenir la dislocation sociale à l'œuvre aujourd'hui est la seule manière dans nos sociétés européennes de nous mettre à l'abri du populisme et de sa dérive logique vers l'instabilité et des crises qui ébranleront nos démocraties européennes en profondeur avec leurs conséquences internationales imprévisibles.

Le réformisme n'est jamais gagnant au départ ; mais si trop souvent il échoue, c'est parce qu'il a été pensé de façon trop timide, trop partielle et trop peu cohérente. C'est le refus de penser et d'affirmer des thèses alternatives réalistes qui expliquent l'impuissance de la gauche réformatrice au cours des deux dernières décennies en Europe. Le mouvement syndical, lui-même mobilisé par le *damage control*, n'a pas encore trouvé en lui les ressources d'analyse et l'unité pour appuyer une action politique au seul niveau pertinent pour conduire l'action, qui est le niveau européen. L'UE est aujourd'hui dominée par une pensée néolibérale qui entend modeler l'Europe économique et sociale selon le monde anglo-saxon, ancrant ainsi l'UE davantage dans le statut d'un sous-ensemble d'une entité atlantique abusivement étendue du champ de la sécurité stratégique où elle fait sens, à celui d'un « bloc civilisationnel », avec le risque inhérent de la confrontation des blocs et du clash des civilisations.

L'Europe doit agir. La Commission sera un jour l'artisan normal de ce changement dans la stratégie européenne de globalisation. Seul, en effet, un exécutif européen fort peut assurer l'élan et la coordination nécessaire. Mais la Commission doit elle-même s'arracher à la « fascination davosienne » qui a gagné les successeurs d'Hallstein, de Jenkins et de Delors. Elle ne s'y résoudra que sous la pression de forces politiques et sociales pan-européennes organisées et actives au sein du Parlement européen et du CESE. Réveiller les consciences et donner du courage à celles et ceux qui aspirent à réconcilier la liberté et la justice en Europe, et réinscrire ainsi l'UE dans l'Histoire d'une civilisation hier glorieuse et tragique, mais aspirant aujourd'hui à la modernité dans l'humanisme qui est sa marque, c'est cela qu'il faut faire.

Tendances économiques européennes et politique économique en 2005 : résultats décevants et progrès graduels en matière de gouvernance économique

Introduction

Tant les plus chauds partisans de l'intégration européenne que ceux qui critiquent ce projet sont largement d'accord pour dire que ce processus s'est caractérisé – et dans une certaine mesure a été impulsé – par une forte augmentation du degré d'intégration des économies européennes. Ce phénomène se reflète dans un large éventail d'indicateurs de la circulation transfrontalière des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre. Ce processus s'est étendu aux anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale, en particulier depuis l'élargissement de l'Union européenne (UE) en 2004, mais il était déjà présent bien plus tôt. Le processus d'intégration est manifestement plus poussé dans les douze pays qui partagent une monnaie commune depuis 1999 ⁽¹⁾.

Il s'est accompagné d'un débat toujours en cours sur la gouvernance économique européenne et sur l'évolution institutionnelle de cette gouvernance. Ce terme recouvre de manière fort générale l'ensemble des institutions, des mécanismes juridiques et des autres normes informelles ⁽²⁾ en vertu desquels et au sein desquels les acteurs et les

¹ L'existence *de facto* de l'euro remonte à 1997 lorsque les taux de change furent irrévocablement fixés ; le douzième pays, la Grèce, rejoignit l'UEM en 2000.

² Le terme de « institutions » est pris dans ce cas dans un sens étroit ; le terme est parfois utilisé de manière à englober aussi les mécanismes juridiques et d'autres normes.

décideurs politiques européens interagissent de manière transnationale pour établir les principaux paramètres de la politique économique. Parmi les exemples de ces trois éléments constitutifs de la « gouvernance économique », on peut citer la Banque centrale européenne (BCE) (institution), le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) (mécanisme juridique) et les délibérations entre partenaires sociaux sur la politique européenne (norme informelle).

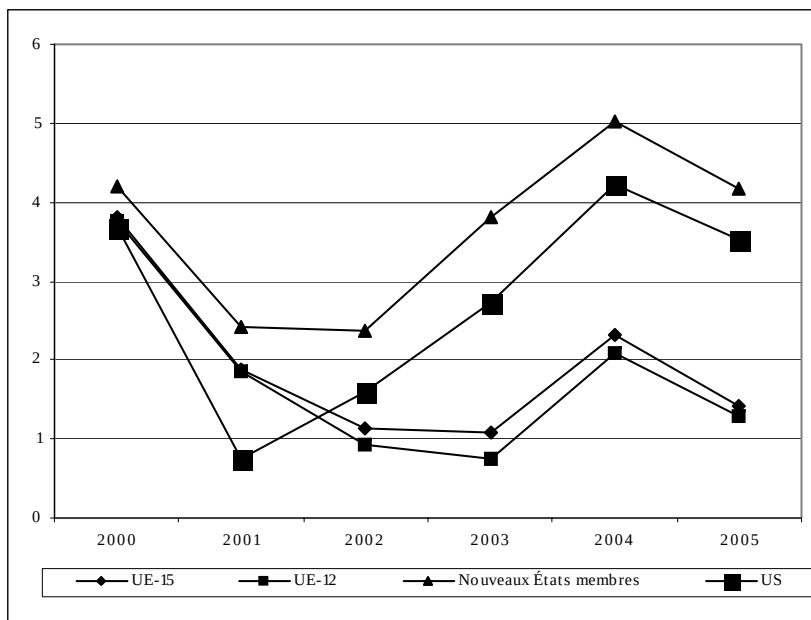
Le but de cet article est d'exposer à la fois les débats sur ces questions et les changements politiques qui se sont produits dans le domaine de la gouvernance économique en 2005 ⁽³⁾. L'accent est mis sur la zone euro mais le lecteur doit être conscient que, par exemple, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) s'applique, moyennant certaines réserves, à tous les États membres de l'UE, alors que le Dialogue macroéconomique est, en théorie du moins, une institution à l'échelle de l'ensemble de l'UE. Dans cet article, nous commencerons par un rapide examen des évolutions économiques – notamment salariales – qui constituent le contexte dans lequel les débats ont lieu. Nous aborderons ensuite les performances des politiques budgétaires et monétaires, et tirerons des conclusions sur le rôle de la politique macroéconomique pour expliquer les résultats décrits. Nous proposerons ensuite une description des réformes et des débats politiques en 2005, en particulier les réformes du PSC adoptées au printemps, et les débats sur la gouvernance et le *policy mix* qui ont eu lieu dans le cadre du réexamen de la stratégie de Lisbonne, le rejet du traité constitutionnel et les réunions du Dialogue macroéconomique.

³ Cet article est centré sur les questions de politique macroéconomique. Les questions concernant la politique de l'emploi, en particulier, et la stratégie de Lisbonne plus généralement sont traitées dans la contribution de Philippe Pochet dans cet ouvrage.

1. Évolutions économiques en 2005 : une nouvelle déception

La reprise économique qui avait débuté en 2004 en Europe occidentale a déjà marqué le pas en 2005. La hausse des prix pétroliers intervenue au cours de cette année – avec un sommet autour des 75 dollars le baril à la fin de l'été, après une série d'ouragans qui perturbèrent les activités pétrolières dans le golfe du Mexique – a joué un rôle majeur, tout comme l'impact différé de l'appréciation antérieure de l'euro. Les chiffres relatifs à la demande de consommation et aux investissements ont continué à décevoir et reflètent les craintes suscitées par les perspectives en matière d'emploi et de retraite, ainsi que la faiblesse de la croissance. La seule éclaircie est venue d'une nouvelle envolée des exportations nettes. Tant les États-Unis que les nouveaux États membres de l'UE ont souffert d'un même retournement de tendance par rapport à 2004, mais ils ont maintenu un avantage significatif (respectivement de 2 % et 2,5 %) par rapport à la croissance dans l'Europe des 15. Cette progression très faible de la productivité en Europe occidentale explique que la médiocrité des performances de croissance dans cette zone s'est traduite par une progression tout aussi médiocre de l'emploi et par une baisse marginale des taux de chômage en 2005 par rapport à 2004.

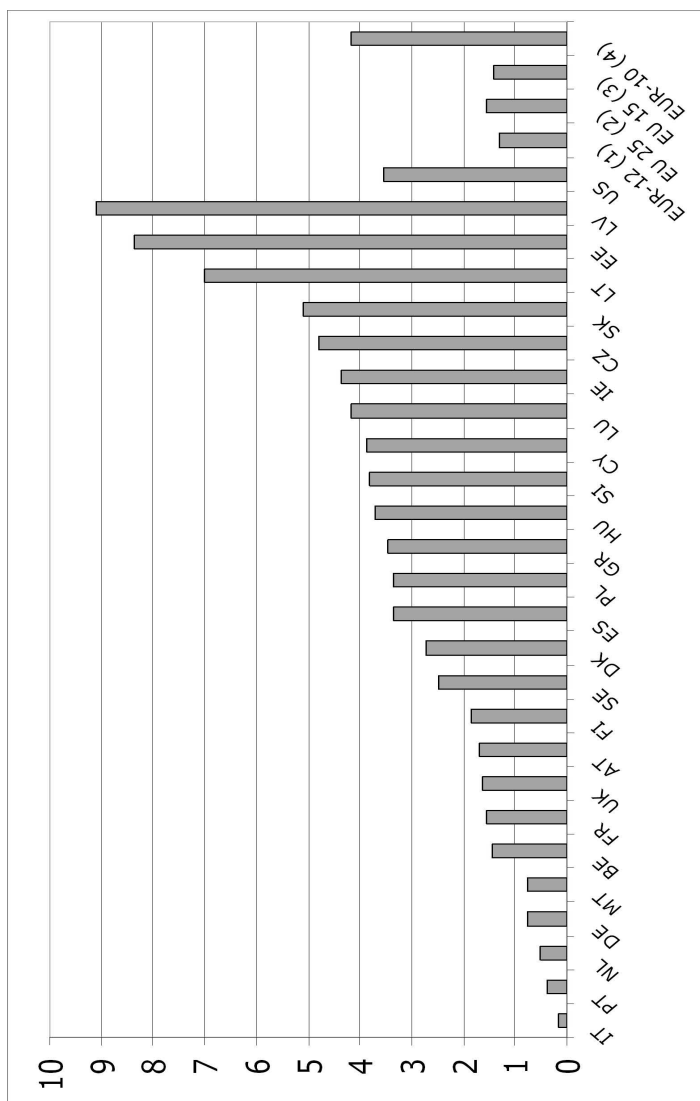
Figure 1 : Croissance dans l'UE et aux États-Unis (PIB réel)



Source : AMECO.

Pour 2006, toutefois, les perspectives devraient s'améliorer en Europe occidentale, alors que des signes de plus en plus nombreux semblent annoncer un ralentissement de l'économie américaine : les prix du logement ont cessé de grimper, les ménages sont davantage préoccupés par l'accroissement de leur dette. Sur la base de prévisions et d'indicateurs de confiance, une fois encore plus optimistes à la fin de l'année, la Banque centrale européenne a en effet relevé ses taux d'intérêt en décembre 2005.

Figure 2 : Croissance réelle du PIB en 2005



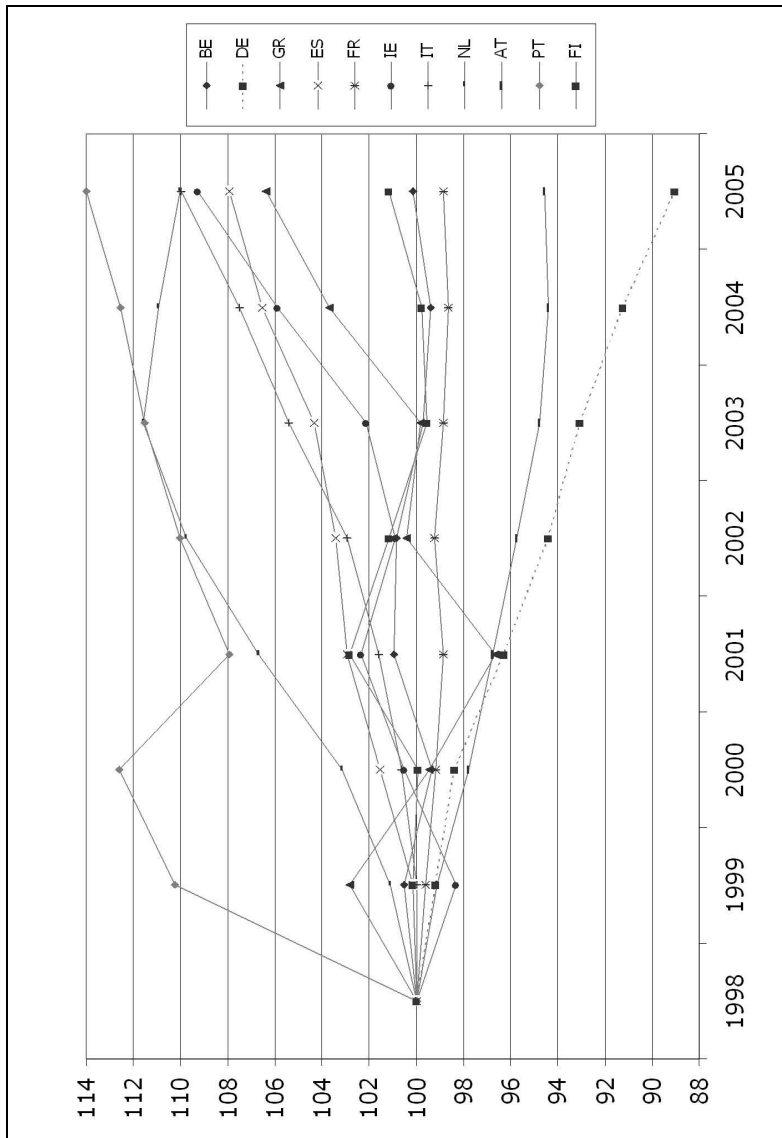
Source : AMECO.

Il est remarquable que la totalité des huit nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale ait connu une croissance plus rapide que la totalité des pays de l'Europe des Quinze à l'exception de l'Irlande et du Luxembourg, confirmant ainsi une tendance établie. Les grandes économies d'Europe occidentale (IT, DE, FR) continuent de traîner dans le bas du classement (et, en raison de leur poids, entraînent à la baisse les moyennes pour l'UE des Douze et des Quinze) ; le Portugal et les Pays-Bas, naguère encore bien plus performants, font cette fois encore moins bien. Les trois États baltes ont à nouveau connu la croissance la plus forte. Le taux de croissance britannique en 2005 a été pratiquement divisé par deux par rapport à l'année précédente, ce qui s'est traduit par une chute importante au classement. Le Royaume-Uni est confronté aux mêmes déséquilibres que les États-Unis. Dans ce contexte de ralentissement généralisé de la croissance, les différences entre les taux de croissance nationaux se sont accentuées par rapport à 2004 ; cinq pays n'ont pas réussi à atteindre 1 % de croissance – l'Italie a pratiquement connu une croissance zéro – alors que dans le même temps, les pays les plus performants amélioraient encore leurs scores, avec un taux de croissance supérieur de 1 % au chiffre déjà élevé observé en 2004.

Plus généralement, il apparaît que les pays à revenu relativement élevé de l'Union à 25 ont affiché un faible taux de croissance, et vice versa, ce qui reflète une tendance généralisée à la convergence ; l'Irlande et la Pologne constituent à cet égard des exceptions notables.

Dans le même temps, on observe au sein de la zone euro des signes préoccupants de divergence croissante, en termes de compétitivité intra-UEM, qui soulèvent d'importantes questions pour la gouvernance économique au sein de la zone monétaire.

Figure 3 : Taux de change effectifs réels (1998 = 100)



Source : AMECO.

L'union économique et monétaire était supposée conduire à une convergence accrue entre les pays participants : l'intensification des liens commerciaux et la pression concurrentielle devaient, prétendait-on, entraîner une convergence des tendances en matière de prix (y compris de salaires). Au sein d'une union monétaire (c'est-à-dire en l'absence d'un taux de change), cela signifie que la position concurrentielle – techniquement, le « taux de change effectif réel » – de chaque État membre vis-à-vis des autres devrait rester globalement constante. La Figure 3 montre que, loin de se traduire par une convergence résultant des pressions concurrentielles et de l'intensification des échanges, l'UEM semble avoir conduit à une divergence accrue.

En Allemagne, les salaires et les prix ont connu un recul constant par rapport à la moyenne de l'UEM, ce qui s'est traduit par une progression de plus de 10 % de la compétitivité allemande au sein de la zone euro. L'Autriche avait d'abord suivi la même voie, avant une correction plus récente qui l'a ramenée vers la moyenne. L'Espagne et l'Italie (et plus récemment l'Irlande) ont régulièrement perdu de la compétitivité par rapport à la moyenne dans des proportions assez voisines (10-15 %). Les Pays-Bas avaient d'abord connu une évolution du même ordre, mais une correction à la baisse s'est produite plus récemment.

Cela semble indiquer que des relations causales cumulées (cercles vicieux et vertueux) entraînent pendant de longues périodes dans des directions opposées les économies les plus lentes et les plus dynamiques (c'est ainsi qu'une économie en croissance rapide connaît une inflation plus importante et donc, étant donné un taux d'intérêt nominal commun, des taux d'intérêt réels moins élevés, ce qui continue à stimuler son économie ; ce phénomène est parfois appelé la critique de Walters.) Une correction par le biais d'une dégradation ou d'une amélioration de la balance commerciale (selon qu'il s'agisse d'économie en croissance rapide ou lente) prend beaucoup de temps et ne peut être attendue de manière fiable que dans de petits pays (Autriche, Pays-Bas).

Si l'on ne veut pas que l'UEM subisse des tensions intolérables, il semble inévitable que les prix augmentent bien plus vite en Allemagne, alors que le taux d'accroissement en Espagne et en Italie devrait décliner

(4). Il existe des signes timides d'une reprise en Allemagne et avec elle d'une accélération du rythme de progression des salaires nominaux (5). Pour l'Espagne, qui a connu une surchauffe, un ralentissement de la croissance, tant des salaires que des prix, est souhaitable et devrait être gérable. Le cas de l'Italie est beaucoup plus problématique : les prix y ont connu une hausse constamment supérieure à la moyenne de l'UEM, malgré une croissance très lente. La nécessaire modération du coût unitaire du travail (c'est-à-dire des salaires par rapport à la productivité) et des prix pourrait passer par une récession douloureuse, à moins que les partenaires sociaux italiens ne parviennent à résoudre la question grâce à une politique concertée des prix et des revenus (et/ou à des mesures visant à stimuler la productivité). Traditionnellement, l'Italie n'est pas considérée comme un pays où un accord entre partenaires sociaux est susceptible de produire les résultats nécessaires. Toutefois, l'expérience du milieu des années 1990, lorsque le pays désespérait de remplir les critères d'adhésion à l'UEM – et que la gauche italienne était au pouvoir – montre que, dans certaines circonstances, de tels accords sont possibles. Entre-temps, des voix se sont fait entendre pour appeler l'Italie à se retirer de l'UEM. C'est un euphémisme de dire qu'un tel retrait plongerait non seulement l'UEM mais aussi le projet d'intégration européenne dans une crise majeure.

Cette situation soulève des questions sur la conduite de la politique monétaire, parce qu'elle concerne le *benchmark* global (pour l'inflation et

4 Une raison pour laquelle cela pourrait ne pas être le cas est que l'inflation plus élevée en Espagne, par exemple, est nécessaire pour amener le niveau des prix à la hauteur de la moyenne de l'UEM (et vice-versa en Allemagne). Dans une certaine mesure, cela pourrait refléter la situation espagnole, mais pas la situation allemande ou italienne.

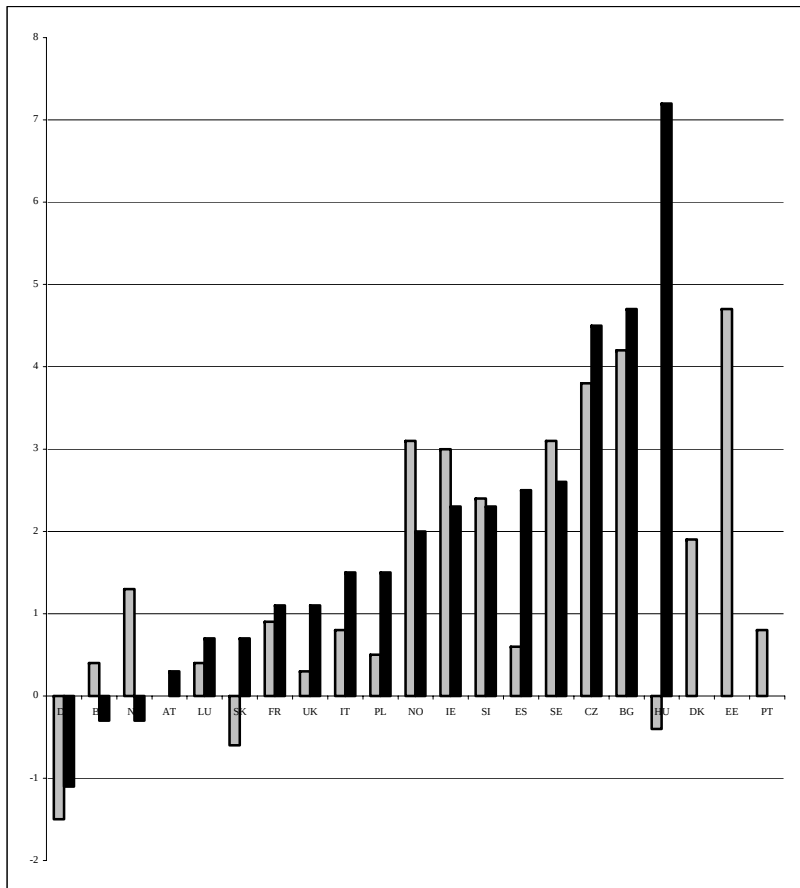
5 Il convient de noter qu'ici et dans la discussion qui suit, ce n'est pas la hausse des salaires en termes absolus qui importe, mais la hausse des salaires par rapport aux gains de productivité (c'est-à-dire le coût unitaire du travail), et cela par rapport aussi aux évolutions dans les autres pays de l'UEM. Il ne s'agit pas d'abaisser les salaires italiens mais de faire en sorte que la croissance du coût unitaire du travail soit moindre que les autres pays. En théorie, cela pourrait être possible aussi en améliorant la productivité du travail tout en conservant la hausse des salaires à un rythme constant.

implicitement pour la croissance) autour duquel oscillent les États membres. Si ce *benchmark* est trop peu élevé, les pays les moins bien lotis pourraient flirter avec une récession et une désinflation durables. De manière plus urgente, toutefois, ce constat interpelle les responsables des politiques budgétaires des États et pose la question du cadre budgétaire européen dans lequel ils opèrent. Nous y reviendrons plus loin. Mais les responsables de la politique des salaires (et des prix) au niveau national – autrement dit, les partenaires sociaux – jouent manifestement aussi un rôle essentiel dans cette problématique, tout comme, ici aussi, le cadre européen dans lequel ils sont susceptibles d'agir. Cette section se conclut par un bref examen des tendances salariales et de la négociation collective, en relevant l'importance des salaires tant pour les questions de compétitivité qui viennent d'être abordées que pour les questions sociales qui sont au cœur d'autres contributions au présent ouvrage ⁽⁶⁾.

En 2005, comme lors des années précédentes, la négociation collective sur les salaires a constitué pour les syndicats un processus difficile, dans un contexte de croissance ralentie, de chômage élevé et de pressions des employeurs en faveur d'une modération salariale qui est mise en relation avec la concurrence des pays asiatiques et des pays qui, en Europe même, offrent des coûts moins élevés. La valeur réelle des salaires fixés par des conventions collectives a donc été exposée à des pressions considérables.

⁶ Les paragraphes suivants s'inspirent des travaux empiriques présentés dans Keune (2005).

**Figure 4 : Croissance réelle totale des salaires
(2004-2005)**

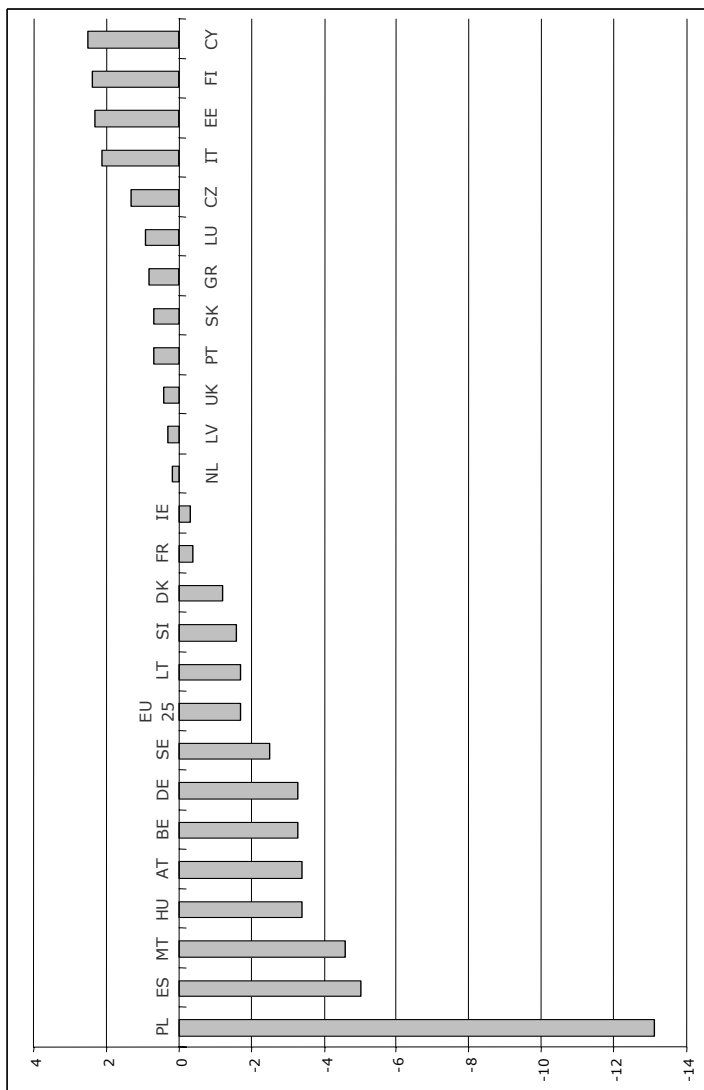


Source : Keune (2005).

Dans la plupart des pays, la croissance réelle totale des salaires en 2004-2005 a été égale ou supérieure à la progression prévue par les conventions collectives ; toutefois, en Allemagne, en Slovaquie et au Royaume-Uni, la croissance réelle totale des salaires a été inférieure à celle des salaires prévue par les conventions collectives. En 2005, seuls trois pays ont connu une croissance réelle totale des salaires supérieure à 3 % : une fois encore, c'est dans certains nouveaux États membres (République tchèque, Hongrie) et dans un pays candidat (la Bulgarie) que la croissance des salaires est la plus rapide. Dans six pays, la croissance des salaires a été inférieure à moins de 1 % et elle a été négative en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas.

On affirme souvent que la croissance réelle des salaires devrait être déterminée par les gains de productivité. Dans quelle mesure est-ce exact ? La Figure 5 montre l'évolution du coût unitaire réel du travail : cet indicateur confronte la croissance réelle totale des salaires (y compris les cotisations patronales) aux gains de productivité. Un chiffre négatif indique que les salaires réels n'ont pas pu suivre le rythme des gains de productivité (et, au niveau macroéconomique, cela implique une réorientation d'une partie du revenu national du « travail » vers le « capital »).

Figure 5 : Évolution du coût unitaire réel du travail entre 2001 et 2005



Note : Ratio of compensation per employee to nominal GDP per person employed.

Source : AMECO.

Sur la période 2001-2005, pour l'Europe des 25, le coût unitaire réel du travail a baissé de près de 2 %. Le recul le plus important a eu lieu en Pologne, suivie par l'Espagne et par Malte. On observe aussi des baisses du coût du travail deux fois supérieures à la moyenne en Allemagne, en Belgique, en Autriche et en Hongrie. Ces pays ont en effet amélioré leur position compétitive, comme l'ont montré la Figure 4 (pour l'UE-12) et la discussion qui précèdent. Ce n'est que dans quatre pays que nous observons une augmentation du coût unitaire réel du travail supérieure à 2 % sur cette période de cinq ans. Même dans ces pays, cette progression n'est pas toujours liée à des hausses des salaires. En Italie, par exemple, la hausse du coût unitaire réel du travail – et la perte de compétitivité – est due avant tout à une baisse de la productivité.

Quelle qu'en soit la cause, ces tendances divergentes du ratio salaires/productivité sont largement à la base des divergences au sein de la zone monétaire unique que l'on a identifiées plus haut. Le problème spécifique des pays de l'UEM est qu'en l'absence de taux de change, et donc sans la capacité de déprécier la monnaie, la balance concurrentielle ne peut être (r)établie que par des ajustements des salaires réels et des prix. Les pays qui doivent réduire le niveau de leur ratio salaires/productivité par rapport aux autres pays de l'UEM ont fondamentalement, sur le plan de l'analyse, le choix entre deux options distinctes (en pratique, elles peuvent se combiner de différentes manières) : soit, ils utilisent leur courbe de Philips nationale, soit ils doivent parvenir à un accord sur une modération des salaires (et si possible sur les prix) entre les partenaires sociaux nationaux et l'appliquer effectivement.

La première de ces stratégies signifie simplement que l'on permet (voire que l'on provoque) une récession ou en tout cas un affaiblissement de la croissance économique pour réduire les exigences en matière de salaires et de prix. Cette option présente manifestement un coût très élevé en termes de production et d'emploi. L'« efficacité » d'une telle stratégie peut être améliorée par la mise en œuvre de réformes structurelles de type néolibéral (réduction des allocations de chômage, révision de la législation de protection de l'emploi, etc.). En ce qui concerne la seconde stratégie, les pays qui possèdent des institutions de négociation bien implantées peuvent faire le choix de la recherche d'un accord de modération salariale (et de limitation des hausses des prix). Dans le

passé, des pays tels que l'Irlande, les Pays-Bas et l'Autriche ont eu recours à cette approche.

2. Le rôle de la politique macroéconomique

L'explication habituelle de l'incapacité de l'Europe occidentale et, en particulier, des grandes économies de la zone euro, à connaître une croissance suffisamment rapide pour réduire de manière significative le niveau élevé du chômage est, bien entendu, que ces économies sont sclérosées et ont d'urgence besoin de réformes « structurelles », touchant notamment le marché du travail. Le manque de place nous empêche de présenter une critique détaillée de ces affirmations. Les Figures 6 et 7 suggèrent la nécessité de rechercher dans les choix de politique macroéconomique une explication complémentaire, voire différente, de l'incapacité persistante de la zone euro à sortir de la stagnation observée depuis le retournement de tendance de 2001, et donc des performances décevantes de 2005.

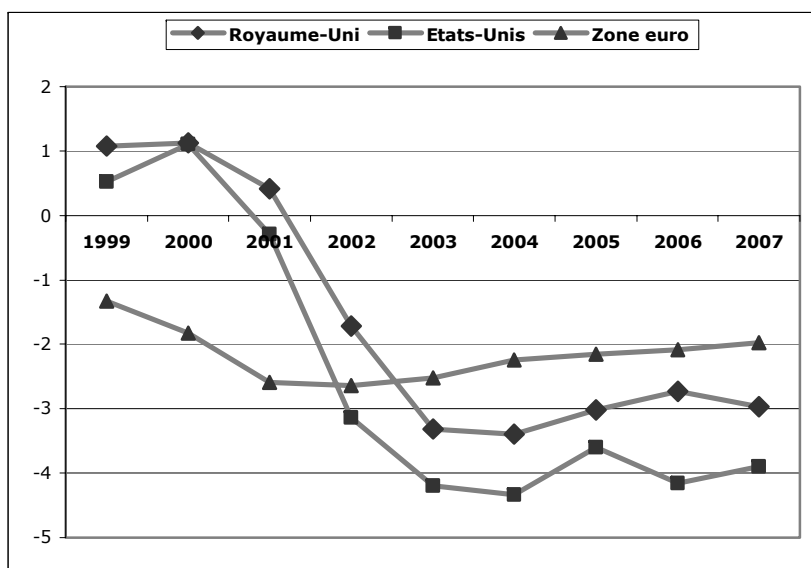
Ces graphiques illustrent dans quelle mesure la politique monétaire et la politique budgétaire ont été utilisées respectivement dans la zone euro, aux États-Unis et au Royaume-Uni pour faire face à la crise (pour une analyse plus complète du rôle de la politique macroéconomique, voir les contributions dans Watt et Janssen, 2006).

2.1 Politique budgétaire

La Figure 6 montre dans quelle mesure les gouvernements réduisent délibérément la pression fiscale ou augmentent les dépenses pour compenser un repli de la conjoncture (les chiffres « ajustés cycliquement » font abstraction de l'impact de la baisse de la conjoncture sur la progression des dépenses et la réduction des revenus, soit ce qu'on appelle les « stabilisateurs automatiques »). Confrontés à un repli économique majeur, les gouvernements de la zone euro n'ont réagi qu'à l'aide de mesures de politique budgétaire discrétionnaires : le déficit ajusté des effets du cycle n'a augmenté que d'environ 1 % du PIB (une grande partie de cette progression a eu lieu en 1999/2000 lorsque l'économie se portait encore bien et était donc en fait pro-cyclique). En fait, la politique budgétaire discrétionnaire s'est resserrée en 2003 et 2004, en dépit de la faiblesse persistante de la croissance économique, et cette évolution s'est poursuivie en 2005. En revanche, les gouvernements

britannique et américain ont réagi avec énergie, en dopant rapidement la demande à hauteur de 4-5 % du PIB : aux États-Unis, il s'est agi avant tout des baisses d'impôts de l'administration Bush (et de ce qu'on a appelé la « guerre contre la terreur »), et au Royaume-Uni, d'une hausse des dépenses gouvernementales dans les services publics. Même en tenant compte de « stabilisateurs automatiques » plus importants dans la zone euro – où l'État-providence est plus développé que dans les pays anglo-saxons, et où les recettes et les dépenses publiques sont donc plus sensibles au cycle économique – la différence dans la réaction des responsables de la politique budgétaire est frappante

Figure 6 : Solde budgétaire ajusté des effets de cycle



Note : 2006 and 2007 are forecasts.

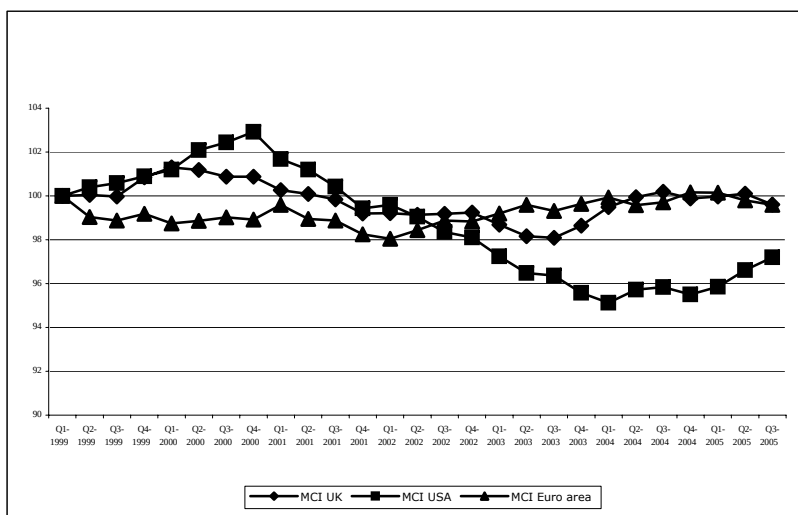
Source : OCDE.

2.2 Politique monétaire

La situation est encore plus claire, si la chose était possible, en matière de politique monétaire, du moins si l'on compare la zone euro et les États-Unis. Les baisses de taux agressives de la Réserve fédérale

américaine ont entraîné un net recul des taux d'intérêt à court terme dans ce pays, qui s'est en outre combiné à un repli important de la valeur extérieure du dollar US. L'indicateur des conditions monétaires (ICM – voir note technique) aux USA a chuté de 103 à la fin de 2000 à 95 au début de 2004, en offrant à l'économie américaine un stimulant monétaire très important qui a contribué (conjugué à une politique budgétaire expansionniste) à faire sortir l'économie américaine de son repli. Une fois l'économie stabilisée, la Réserve fédérale a commencé à relever les taux d'intérêt (et le dollar s'est apprécié au cours de 2005), ce qui a conduit à un resserrement progressif des conditions monétaires, qui sont cependant restées très inférieures à leur niveau initial.

**Figure 7 : Indicateur des conditions monétaires
(1^{er} trimestre 1999 = 100)**



Source : Own calculations : date ECB and BoE.

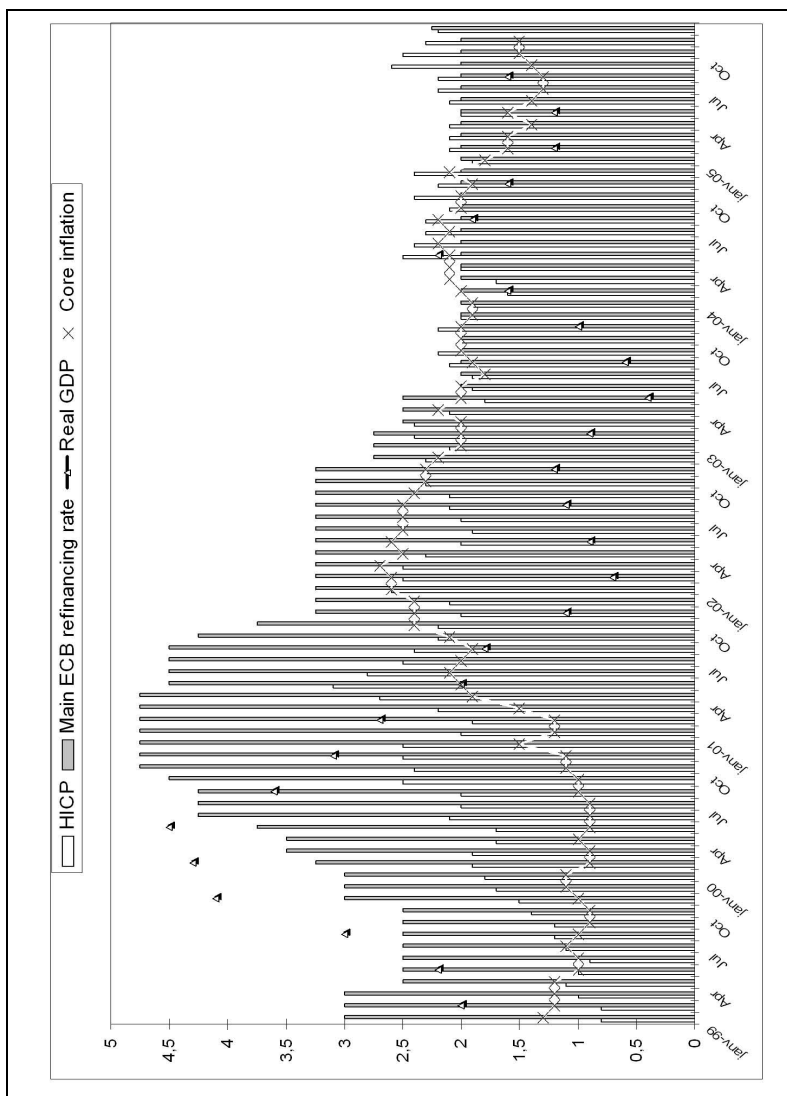
Note technique sur l'ICM : l'indicateur des conditions monétaires (ICM) est calculé en utilisant les valeurs trimestrielles pour les pourcentages d'évolution du taux de change effectif nominal et les changements en pourcentage dans les taux d'intérêt à court terme. Conformément aux estimations économétriques de l'effet expansionniste sur la zone euro d'un

recul de 1 % du taux de change effectif nominal (TCEN) et d'une baisse de 1 % du taux d'intérêt, ces deux variables reçoivent une pondération respective de 0,15 et de 0,85. Manifestement, cette pondération est différente pour les États-Unis et le Royaume-Uni : le TCEN devrait avoir un impact moindre dans une économie américaine plus vaste et moins ouverte, et un impact plus important dans l'économie britannique, plus petite et relativement ouverte. Cependant, les expériences avec des pondérations différenciées ont produit des résultats qui ne différaient pas de manière significative de celles présentées dans le graphique en utilisant la même pondération pour les trois pays.

La zone euro, en revanche, a été caractérisée pendant trois ans par un desserrement progressif initial des conditions monétaires – dû en grande partie au départ à la forte dépréciation de l'euro – mais qui n'a pas été plus bas que 98 points. Cette baisse a été progressivement effacée au cours des trois années qui suivirent, l'indice se retrouvant presque exactement à son point de départ. Par conséquent, les conditions monétaires dans la zone euro avaient d'abord commencé à se tendre, en dépit du repli de la conjoncture, deux bonnes années avant que cela ne se produise aux États-Unis. Au Royaume-Uni, la tendance expansionniste des conditions monétaires s'est poursuivie pendant les 18 mois qui suivirent le retournement de tendance dans la zone euro. À cela s'ajoute la magnitude très différente des changements de l'ICM aux États-Unis et dans la zone euro, ce qui illustre clairement l'approche plus « activiste » de la politique monétaire des États-Unis (7). Dans la zone euro, 2005 a vu un desserrement marginal au cours des trois premiers trimestres, qui reflète essentiellement la dépréciation (inattendue) de l'euro par rapport au dollar américain.

⁷ Même si la « magnitude » des conséquences économiques des changements de politique ne peut pas équivaloir simplement à la magnitude des changements de l'ICM, parce que l'impact d'un changement donné des taux d'intérêt (ou des taux de change) varie d'un pays à l'autre, on prétend généralement que, dans les faits, un changement donné de la politique monétaire a un impact plus important dans les pays anglo-saxons en raison de la plus grande proportion de ménages qui sont propriétaires de leur logement et de l'importance des taux hypothécaires variables dans ce contexte.

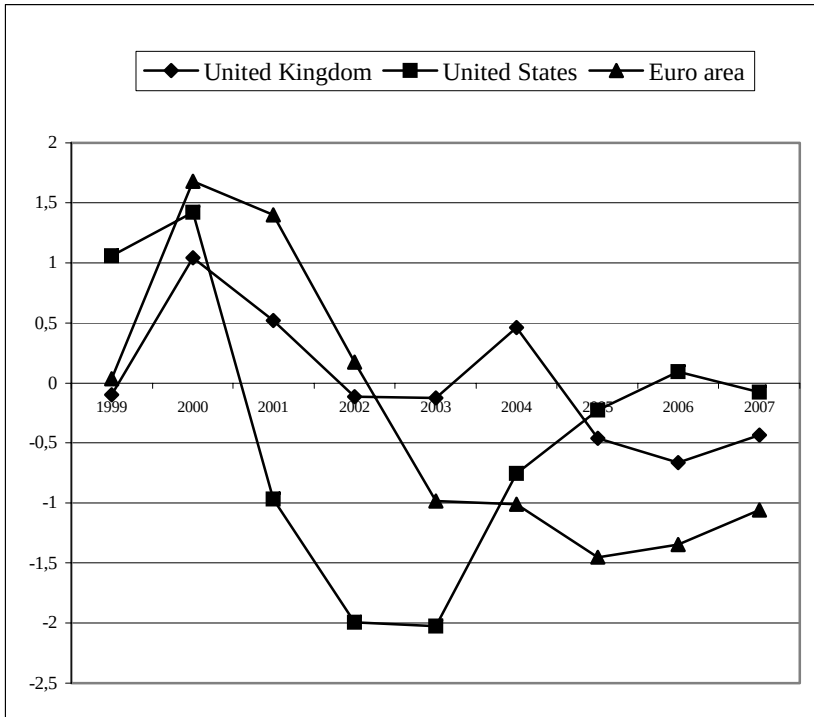
Figure 8 : Principaux taux de refinancement de la BCE, inflation et croissance réelle (1999-2005)



Source : BCE.

Comme le montre la Figure 8, pour la première fois depuis plus de deux ans et demi, la BCE a relevé en décembre 2005 ses taux d'intérêt. Même s'il ne faut pas exagérer l'impact quantitatif d'une hausse de 25 points de ces taux de base, la décision présente une signification manifeste si l'on y voit le début d'une série de relèvements des taux à ce stade précoce de la reprise économique. Dans la zone euro prise dans son ensemble, l'activité économique commence à peine à se redresser et reste erratique (c'est ainsi qu'après un bon troisième trimestre, les chiffres du quatrième trimestre ont déçu). Même si l'inflation *headline* (HICP) se situe bel et bien au-dessus de l'objectif et a connu récemment une certaine poussée, ce phénomène est largement dû à la hausse des prix pétroliers et l'inflation HICP a déjà enregistré depuis une baisse significative. Il est encore plus important de relever que la *core inflation* dont on a abstrait des articles volatiles comme les produits alimentaires ou l'énergie, est nettement en dessous de l'objectif. Sur la base de ces chiffres de croissance et d'inflation essentielle – les indicateurs clés dans une approche fidèle à la règle de Taylor pour analyser les décisions de politique monétaire –, le relèvement des taux semble difficilement justifiable avec des taux d'intérêt qui n'ont pas été relevés au printemps 2004, par exemple, lorsque tant la croissance que l'inflation étaient supérieures à leurs chiffres actuels.

Bien entendu, la politique monétaire doit être appréciée avec plus de recul. La décision de ne pas relever les taux au printemps 2004 s'est avérée justifiée par le nouveau repli tant de la croissance que de l'inflation. Mais les perspectives de la reprise actuelle sont également très incertaines. Si la confiance est élevée, les chiffres sont très contrastés. Les risques de dérapage sont nombreux en raison des déséquilibres globaux et d'une possible appréciation de l'euro, et alors que la politique budgétaire devrait se resserrer de manière notable au début de 2006, l'Allemagne (30 % de la zone euro) ayant relevé la TVA de 3 %.

Figure 9 : *Output gaps*

Source : OCDE.

L'impact des différents usages des politiques macroéconomiques axées sur la demande apparaît clairement des chiffres relatifs à l'*output gap*. Pour le dire simplement, cet indicateur – ici, tel qu'il est estimé par l'OCDE – montre l'écart (« *gap* ») entre la production réelle et le niveau de la production que l'économie peut produire à court terme sans provoquer de poussée inflationniste. Cet *output gap* a été négatif depuis 2002 et on s'attend à ce qu'il le reste jusqu'à 2007 et au-delà ! Cette situation n'a rien à voir avec des facteurs structurels – qui, s'ils existent, affectent le taux de la croissance potentielle de la production – mais seulement avec l'incapacité ou le refus des responsables des politiques monétaires et budgétaires dans la zone euro de favoriser suffisamment la demande pour compenser les conséquences négatives des influences

extérieures et triompher de la faiblesse de la demande intérieure. Les États-Unis ont manifestement été davantage touchés par le repli économique mondial, qui a trouvé son origine aux USA, mais leurs politiques macroéconomiques agressives ont été bien plus fructueuses, en assurant une croissance supérieure à la tendance et en mettant un terme à l'*output gap* dans un délai de trois ans environ.

L'Europe peut certes avoir des problèmes structurels à résoudre et certaines réformes douloureuses peuvent en effet s'avérer nécessaires, mais il est pour le moins difficile de comprendre que l'attention se focalise tant sur ces réformes alors que l'Europe ne cesse de sacrifier les opportunités de croissance et d'emploi faute tout simplement de déployer les outils – indolores – d'une politique de la demande agrégée. Cela confirme que l'Europe souffre d'une « gouvernance économique » inadéquate, autrement dit, que les institutions, les dispositions légales et les normes établies au niveau de l'UE pour la conduite de la politique macroéconomique sont inadéquates. La suite de cet article examine les débats et les réformes dans ce domaine en 2005.

3. Réforme du Pacte de stabilité et de croissance : une avancée ? ⁽⁸⁾

3.1 Un nouveau PSC ? Les changements introduits en mars 2005

Comme souvent en économie, les changements de politique ont moins été le produit d'une argumentation intellectuelle que le résultat d'évolutions (négatives) dans l'économie réelle et, dans le cas présent, de la crise politique qui a résulté de l'opposition entre la Commission et le Conseil ainsi que de la profonde division entre États membres qui a atteint un paroxysme à la fin de l'année 2003, à propos de la question de l'ouverture ou non de procédures pour déficit excessif à l'encontre de l'Allemagne et de la France. La solution à la crise est venue sous la forme de propositions de la Commission européenne visant à réformer le Pacte, et qui ont été avalisées par le Conseil en mars 2005 ⁽⁹⁾.

⁸ Pour une discussion plus étendue, voir Watt 2005a.

⁹ Le texte (Annexe II) peut être téléchargé depuis http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm.

La Commission a reconnu que des améliorations devaient être apportées au fonctionnement du Pacte dans cinq domaines : il s'agit notamment d'améliorer la « justification économique » du Pacte, de responsabiliser les acteurs, d'éviter les politiques procycliques lors des périodes de retournement de la conjoncture, et de prêter davantage d'attention aux questions d'endettement et de viabilité. Cette position marque une reconnaissance des carences les plus évidentes du Pacte et des principales critiques adressées de manière constante par des économistes au sujet de son fonctionnement.

Sur la base de ce diagnostic, et à côté d'un certain nombre de points plus techniques (fiabilité accrue des données, amélioration des prévisions, etc.), les changements essentiels suivants ont été introduits :

- l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) n'est plus d'être « proche de l'équilibre ou excédentaire » pour tous les pays ; on tiendra compte des spécificités nationales (concernant en particulier l'endettement, la croissance potentielle et les dépenses d'investissement), ce qui conduit à des OMT différents pour chaque pays. Cette souplesse se limite toutefois à permettre un OMT de 1 % de déficit en données corrigées des variations conjoncturelles (autrement dit, la marge n'est que d'un pour cent du PIB) ;
- la période de convergence pour la réalisation de l'OMT national a été prolongée et assouplie selon une formulation assez floue : le *benchmark* d'un ajustement annuel de 0,5 % du PIB a été maintenu, mais les efforts attendus devraient être plus intenses en période de conjoncture favorable et pourraient être moindres en période de conjoncture défavorable. En outre, les États membres qui s'écartent de la trajectoire d'ajustement recommandée sont seulement tenus d'« expliquer » les raisons de ces écarts ;
- des « réformes structurelles » majeures qui, à long terme, renforcent le potentiel de croissance et améliorent les finances publiques peuvent justifier les écarts par rapport à l'OMT national. Les réformes des pensions – l'introduction d'éléments requérant des incitants fiscaux et donc à court terme une hausse des déficits publics – sont explicitement citées comme un exemple de cette situation. Toutefois la limite de référence de 3 % reste valide ;

- dans l'application de la procédure en cas de déficit excessif, le Conseil a précisé les « facteurs pertinents » pour déterminer si un pays qui dépasse le seuil des 3 % connaît véritablement un déficit excessif :
 - * l'exception antérieure en cas de grave récession économique a été assouplie pour l'étendre à une baisse cumulative de la production due à une période prolongée de croissance très faible
 - * les dépenses dans le cadre du programme de Lisbonne, en particulier dans les politiques de R & D et d'innovation
 - * la viabilité de la dette – à qui est attribuée une plus grande importance – et les investissements publics
 - * les contributions financières à la solidarité internationale et à l'unification européenne
 - * les réformes des pensions sont de nouveaux expressément mentionnées comme justifiant un déficit, avec une autorisation allant jusqu'à cinq ans pour les pays introduisant un système entièrement financé par la capitalisation ;
- *last but not least*, les délais prévus pour identifier des déficits excessifs, prendre une action suivant une recommandation et pour corriger le déficit excessif ont tous été allongés.

3.2 Évaluation favorable pour la politique budgétaire mais pas nécessairement pour la gouvernance économique

Les réactions aux décisions du Conseil ont été largement hostiles. Beaucoup des commentateurs de tendance classique qui avaient critiqué la justification du Pacte ont commencé à affirmer qu'il ne valait même plus le papier sur lequel il avait été écrit.

Mon appréciation est plus mitigée. La réforme s'est attaquée à certaines des carences les plus évidentes du PSC tel qu'il avait été conçu à l'origine. Il n'existe aucune justification économique au seuil des 3 %. Même si cette limite a été maintenue, les pays confrontés à des difficultés à respecter ce seuil ou à s'approcher de l'objectif d'équilibre à moyen terme peuvent désormais invoquer un éventail plus large de facteurs pour justifier leur incapacité à atteindre les objectifs. Dans la

seule perspective de la politique budgétaire, il s'agit presque certainement d'une bonne chose : l'Europe a souffert de pertes d'emplois et de production au cours de ces dernières années parce que les gouvernements se sont serré la ceinture dans une situation déjà difficile et/ou n'ont pas réussi à apporter un stimulant budgétaire adéquat lorsque cela s'imposait pour sortir l'économie de la stagnation. La marge supplémentaire autorisée pour investir – comme le demande la stratégie de Lisbonne ! – des fonds publics dans des domaines comme les infrastructures et l'éducation constitue une étape importante ; il est regrettable, cependant, que les politiques controversées de « privatisation » des systèmes de pension soient expressément avalisées dans la version révisée du Pacte comme un moyen pour les gouvernements de justifier des déficits.

Toutefois, la politique budgétaire ne saurait être envisagée seule : au contraire, l'architecture de Maastricht octroie à l'autorité monétaire le pouvoir de décision final pour déterminer le niveau de demande nominale dans l'économie, sur la base, entre autres, de la position adoptée (ou dont on suppose qu'elle sera adoptée) par les autorités budgétaires dans leur ensemble. La BCE a réagi de manière très critique aux réformes annoncées. On peut s'inquiéter – même si on a peu de raisons de penser que l'orientation budgétaire joue un grand rôle dans les décisions de la BCE – à la perspective de voir une « incertitude budgétaire » (réelle ou imaginaire) utilisée pour justifier des politiques monétaires plus restrictives. La combinaison d'une politique budgétaire plus souple et d'une politique monétaire plus stricte serait une mauvaise affaire pour l'économie européenne et en particulier pour les non-détenteurs d'actifs financiers (c'est-à-dire la majorité des travailleurs).

À gauche, des voix ont salué la « mort » du Pacte et le rejet de la part de gouvernements (sociaux-démocrates) des carcans de Bruxelles au profit de politiques budgétaires keynésiennes. Il convient toutefois de souligner que la vision social-démocrate de l'Europe privilégie une coordination politique accrue et l'établissement de règles du jeu à l'échelle européenne. Permettre à des gouvernements nationaux (quelle que soit leur couleur politique) d'agir à leur guise dans un domaine aussi important que la politique budgétaire est incompatible avec cette vision. Dans de nombreux pays, la gauche sera heureuse de trouver à Bruxelles

un allié lorsque des gouvernements de droite chercheront à octroyer des cadeaux fiscaux à leurs chefs d'entreprise prospères.

Quelle aurait été l'alternative ? Il aurait été préférable d'indiquer clairement d'emblée quels sont les domaines de dépense qui sont considérés comme des investissements publics, et d'exclure ensuite ces dépenses du calcul du déficit : les autres dépenses doivent être financées par la fiscalité tout au long du cycle économique (c'est-à-dire un budget courant équilibré, ajusté des effets de cycle). C'est cette « règle d'or » qui a été pratiquée, avec succès jusqu'à présent, au Royaume-Uni. Pour souligner la justification du Pacte (prévenir une pression inflationniste conduisant à un resserrement de la politique monétaire), le taux d'inflation national – surtout s'il est supérieur ou inférieur à l'objectif de la BCE – devrait être mis en évidence comme indicateur central pour déterminer si les pays doivent resserrer leur politique budgétaire ou s'ils sont en mesure de l'assouplir. De même, le comportement d'épargne du secteur privé national est également important. Les pays où le taux d'épargne est élevé – comme l'Allemagne – possèdent une marge de manœuvre plus importante que ceux – comme les États-Unis ou le Royaume-Uni – où l'épargne privée est faible, voire négative. En effet, ceux-ci sont forcément confrontés à des déficits budgétaires, sauf en cas de forte progression des exportations nettes ⁽¹⁰⁾.

Le compromis sur le PSC est imparfait mais il marque une avancée : il reflète une manière de penser l'économie plus réaliste que la conception néolibérale jusque-là dominante. Cela dit, la politique budgétaire est un théâtre d'opérations secondaire. Il est malheureux en un sens que le PSC ait tant focalisé l'attention. La politique monétaire est au cœur du système de Maastricht, et l'amélioration de la situation de l'emploi et de la croissance en Europe est tributaire d'une politique monétaire privilégiant la croissance. Pour la mettre en œuvre sans déclencher une poussée inflationniste, il est nécessaire d'améliorer la coordination entre les responsables des politiques monétaire et budgétaire et les

¹⁰ Parce que l'épargne nette du secteur privé (épargne moins investissement) plus le déficit public doit être égale à la balance des comptes courants (cf. Godley *et al.*, 2005).

responsables de la fixation des prix – autrement dit, de s'appuyer sur une meilleure « gouvernance économique ».

4. Gouvernance économique et dialogue macroéconomique

4.1 Le réexamen de la Stratégie de Lisbonne

Le printemps 2005 a vu la coïncidence d'un certain nombre d'initiatives visant à revitaliser la Stratégie de Lisbonne – que Philippe Pochet traite de manière plus exhaustive dans cet ouvrage – avec la publication du rapport de la Commission « *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi : un nouvel élan pour la croissance et l'emploi* », adopté par le Conseil européen de Bruxelles. La révision quinquennale de la Stratégie de Lisbonne aurait dû être une occasion de réfléchir aussi sur les questions de politique macroéconomique et de gouvernance. Après tout, le rôle de la définition de la politique macroéconomique (*policy mix*) avait été explicitement mentionné comme une condition essentielle du succès de la stratégie – l'une des trois conditions mentionnées au paragraphe 5 des conclusions de la présidence de Lisbonne ⁽¹¹⁾. En outre, dans les paragraphes 22 et 23, « encourager la croissance et l'emploi » était explicitement cité comme un objectif des politiques macroéconomiques, à côté de « préserver la stabilité macroéconomique » ; l'importance du dialogue macroéconomique (voir ci-dessous) pour assurer la cohérence des politiques était soulignée tout comme la contribution de la politique budgétaire à la croissance et à l'emploi (réduction de la pression fiscale sur le travail, hausse des investissements publics). Dans une tentative visant à placer la question plus en vue sur l'agenda politique, la Confédération européenne des syndicats (CES) a organisé une grande conférence consacrée au rôle des politiques macroéconomiques pour atteindre les objectifs de Lisbonne, peu avant le Sommet de Bruxelles (Watt et Janssen, 2006).

Mais au lieu d'évaluer le rôle des politiques macroéconomiques, le document de la Commission a clairement manifesté une nouvelle minimisation de ce rôle depuis que la stratégie a été lancée en 2000. On

¹¹ http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/2000/jan-march/doc_00_8_fr.doc.

ne trouve dans le rapport de la Commission que deux références rituelles à des politiques macroéconomiques « axées sur la stabilité » et « saines ». La seconde mention plaide pour la « poursuite » de ces politiques. Mais si, comme on paraît le dire, de telles politiques ont bien été menées dans le passé, pourquoi, alors qu'elles n'ont pas apporté au cours des cinq premières années de la Stratégie de Lisbonne les résultats requis en termes de croissance et d'emploi, devraient-elles le faire au cours des cinq années suivantes ? La politique monétaire, le PSC, la réorientation des politiques budgétaires au profit d'une hausse des investissements, l'adaptation du budget communautaire ou le Dialogue macroéconomique ne sont pas pris en considération. On peut supposer soit qu'ils ne sont pas considérés comme importants pour atteindre les objectifs de Lisbonne, soit qu'ils sont déjà optimaux. Au vu de l'analyse qui précède, aucune de ces positions ne paraît tenable, d'autant plus qu'ils faisaient partie de la stratégie de Lisbonne en l'an 2000.

4.2 Implications du rejet du traité constitutionnel pour la gouvernance économique : l'Eurogroupe s'est de toute façon renforcé

L'année 2005 a également été marquée par le rejet du traité constitutionnel lors des référendums de ratification en France et aux Pays-Bas (même si le traité a reçu une approbation parlementaire ou populaire dans un certain nombre d'autres pays). En termes de gouvernance économique, toutefois, les implications d'un tel rejet ont été extrêmement limitées, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'était avéré très difficile de parvenir à un consensus, au sein du groupe de travail de la Convention européenne, sur les changements à apporter à l'architecture de Maastricht (Schubert, 2003 ; Watt, 2005), si bien que les réformes proposées dans ce domaine par la Convention n'étaient que marginales. Le seul changement significatif était l'institution officielle de l'Eurogroupe – le groupe qui réunit les ministres des Finances des douze États membres avant les réunions mensuelles du Conseil Écofin – qui jusque-là n'était guère qu'un *gentlemen's agreement*, et la création d'un président élu de l'Eurogroupe pour un mandat de deux ans et demi (à la place d'une présidence tournante de six mois).

Ensuite, les chefs d'État et de gouvernement n'avaient pu s'entendre lors du sommet de Rome à la fin de 2003 sur le projet proposé par la

Convention (cf. Schubert, 2003) ; le texte finalement adopté par les chefs d'État et de gouvernement (juillet 2004) contenait un certain nombre de modifications par rapport au projet original, presque toutes en retrait par rapport à une évolution vers une « Europe sociale » (CES 2004). Dans le présent contexte, il convient de relever l'insertion de la « stabilité des prix » comme l'un des objectifs de l'Union européenne. Cela conforte considérablement la position de la BCE, dont l'objectif essentiel – à savoir la stabilité des prix – est désormais aussi une composante de son objectif secondaire (promouvoir les objectifs de l'Union), ce qui protège virtuellement la BCE de la critique selon laquelle elle n'aurait pas accordé assez d'attention à l'économie réelle.

Troisièmement, l'échec de la ratification du traité – quelle que soit son importance en termes politiques – n'a eu que peu d'impact dans le domaine de la gouvernance économique. Il est frappant, en effet, de constater que le seul changement important – l'officialisation et le renforcement de l'Eurogroupe – a été mis en pratique malgré l'échec de la ratification du traité. Il s'agit d'une des nombreuses dispositions du traité qui ont été adoptées sur la base d'un accord unanime au sein du Conseil.

À cet égard, deux comités du Conseil (le Comité économique et financier et le Comité de politique économique), qui tous deux préparent différents aspects du travail du Conseil Écofin, ont établi des « groupes de travail Eurogroupe ». On peut y voir un nouveau petit signe d'une avancée institutionnelle progressive dans le domaine de la gouvernance économique et une nouvelle légère différenciation entre les mécanismes de gouvernance pour les pays dans et hors de l'UEM.

4.3 Positions sur le Dialogue macroéconomique

Le Dialogue macroéconomique (DME) a été institué en 1999, juste après le lancement de l'UEM, sous présidence allemande (pour une description détaillée du Dialogue, voir Koll, 2005). Cette institution reste peu connue. Ses principales caractéristiques peuvent être brièvement exposées comme suit. Le DME fait partie du Pacte européen pour l'emploi, les autres piliers étant la stratégie coordonnée pour l'emploi (centrée sur les lignes directrices sur l'emploi dans le cadre de ce qu'on appelle le processus de Luxembourg) et les réformes

économiques (processus de Cardiff). Son but est donc de contribuer, grâce à une meilleure politique macroéconomique, à « réduire durablement le chômage » (conclusions de la Présidence), « durable » pouvant être compris comme « compatible avec la stabilité des prix ». La contribution spécifique du DME est d'instituer un dialogue entre les acteurs responsables du *policy mix* – des politiques monétaire, budgétaire et des salaires – pour promouvoir une interaction positive entre ces acteurs. Élément important : le DME est la seule institution qui réunit tous les acteurs importants au niveau des politiques macroéconomiques pour discuter du *policy mix*.

Le DME a lieu deux fois par an au niveau politique et est toujours préparé par une réunion au niveau technique. Les débats sont confidentiels et il n'existe actuellement aucune disposition prévoyant la diffusion de déclarations officielles ou de rapports émanant du DME en tant qu'institution : « *l'essence du DME est d'être un échange d'informations et d'idées* » (Koll, 2005 : 183). En particulier, les acteurs y discutent de leurs analyses de la situation et des perspectives économiques, y formulent leurs propres réponses à la situation dans la perspective d'une progression de l'emploi et d'une croissance non inflationniste, et finalement, y expriment leurs attentes quant aux réactions des autres protagonistes. À aucun moment, l'autonomie d'un acteur n'est remise en question.

Évolutions macroéconomiques et positions des acteurs ⁽¹²⁾

Dans un contexte marqué par les chiffres décevants pour le quatrième trimestre 2004, par les préoccupations sur les effets à moyen terme de la forte appréciation de l'euro en 2004, et par des perspectives économiques incertaines pour 2005 – résultant en particulier des déséquilibres mondiaux majeurs –, la BCE a souligné dans des déclarations officielles les risques d'inflation compte tenu du rythme de

¹² Le lecteur doit savoir que ces réunions, tant au niveau technique que politique, sont « confidentielles », dans le sens où aucun document officiel n'est publié. Les éléments suivants ne donnent donc qu'une idée générale de certaines des positions de base adoptées *ex ante* par différents acteurs, telles que les perçoit l'auteur et telles qu'elles apparaissent dans leurs prises de position publiques. Une attention spécifique est accordée aux positions de la CES.

la croissance du crédit et des hausses des prix des logements dans certaines régions. Les partenaires sociaux se rejoignaient pour exprimer davantage de scepticisme au sujet des perspectives de reprise. La CES dénonçait l'attention privilégiée accordée au crédit individuel et aux marchés immobiliers et soulignait le rôle essentiel des salaires et du coût unitaire du travail pour les perspectives à moyen terme en matière d'inflation : les conventions collectives dans d'importants secteurs visaient une poursuite de la modération salariale en 2005, alors que dans le passé cette modération salariale avait contribué à une rentabilité accrue, mais sans entraîner jusqu'à présent une hausse des investissements. Il était donc essentiel que les taux d'intérêt ne soient pas relevés parce que l'appréciation du taux de change – dont on pensait qu'elle continuerait ⁽¹³⁾ – avait entraîné un resserrement significatif des conditions monétaires (voir plus haut).

Dans un contexte marqué par les recommandations de la Commission sur le Pacte de stabilité, que l'on a évoquées plus haut, un débat de fond s'est engagé sur le PSC et les questions de gouvernance économique. Les avis étaient fort divergents sur la nécessité de réformer le Pacte. La revendication essentielle de la CES était de « lisbonniser » le Pacte, c'est-à-dire de permettre aux États membres de dépenser davantage dans la perspective des priorités de Lisbonne sans que cela soit considéré comme une violation des limitations en matière de déficit excessif. Avec une politique monétaire commune, les pays ont besoin d'une marge de manœuvre accrue pour mener des politiques budgétaires appropriées aux conditions nationales. S'agissant de la viabilité financière, l'accélération du rythme de la croissance économique et des taux d'emploi a été présentée comme la meilleure contribution pour assurer une viabilité à long terme. Un certain soutien à la réforme du PSC autour de ces lignes directrices s'est fait jour parmi les organisations d'employeurs, en particulier au sujet de l'autorisation à accorder à des investissements publics plus importants. Sur la réforme du PSC, la BCE

¹³ Presque tous les commentateurs étaient convaincus que 2005 verrait une poursuite de l'appréciation de l'euro et de la baisse – peut-être rapide – de la valeur du dollar américain ; en réalité, l'euro a nettement reculé en 2005, en passant de quelque 1,36 USD à 1,20 USD, soit une baisse de quelque 12 %.

a rappelé avec force sa crainte qu'une réforme du Pacte ne conduise les États membres à mener des politiques budgétaires plus expansionnistes. La Commission a attiré l'attention sur un certain nombre de difficultés pratiques posées par la réforme du Pacte, telles que la nécessité de trouver un compromis entre la prise en compte de facteurs nationaux spécifiques et la garantie d'un traitement égal des pays par la Commission.

À l'automne, des débats ont eu lieu après la forte hausse des prix pétroliers survenue en été. Des craintes sont apparues que l'effet dual de ces hausses – en termes de dépression de la demande et de la croissance et de hausse concomitante des prix et de risques inflationnistes possibles – rende plus difficiles la définition de la politique monétaire mais aussi la négociation de hausses de salaires appropriées. Un consensus général s'était également dégagé pour que la hausse des prix pétroliers ne se traduise pas par des hausses salariales (« effets secondaires ») mais aussi pour ne pas procéder à un resserrement de la politique monétaire dans le but de limiter les hausses de prix induites par la flambée pétrolière tant qu'il n'y aurait pas de preuve de l'existence de tels effets secondaires. Et, jusque-là, les signes de tels effets n'étaient pas observés.

Les partenaires sociaux ont fait montre d'une grande unité de vues pour souligner les risques de récession (frappant la production) plutôt que les risques de surchauffe (en termes de prix) et pour appeler la Banque centrale à différer le plus longtemps possible les relèvements des taux d'intérêt. La Banque a souligné dans une série de communiqués de presse et de prises de position que l'actuelle modération salariale avait contribué au maintien d'une orientation expansionniste de la politique monétaire en dépit des pressions exercées sur l'indice des prix à la consommation. Une fois encore, cependant, les évolutions sur les marchés financiers et les marchés du crédit ont été perçues comme un risque et il est apparu essentiel que la BCE ne perde pas le « capital » qu'elle s'était constitué en termes de stabilité des prix (et de prévisions de faible inflation à long terme).

Grâce à la coopération entre l'*Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung* (Düsseldorf) et l'Institut syndical européen, la CES était pour la première fois en mesure de présenter ses propres

prévisions économiques, en concurrence avec celles de la Commission, de la BCE et de l'UNICE. Sur la base, notamment, de prévisions moins brillantes quant à la vigueur de la reprise en 2006 et compte tenu des divergences de vues sur l'ampleur (voire l'existence) du recul de la « croissance potentielle », les syndicats ont appelé la BCE à soutenir la reprise et à mettre fin rapidement à l'*output gap* en abaissant ses taux de base (les économies de la zone euro en croissance rapide compensant par un resserrement de la politique budgétaire).

Autres discussions entre acteurs du DME

L'année 2005 a vu la tenue de deux réunions au niveau technique entre représentants des syndicats et des employeurs, au sujet de la situation économique et de l'emploi, et d'une réunion bilatérale au sommet entre la CES et la BCE. Toutes ces rencontres sont de nature informelle mais elles devraient se poursuivre au cours des prochaines années et, on peut l'espérer, contribuer à cimenter une relation davantage basée sur la confiance entre les principaux protagonistes du *policy mix* macroéconomique au niveau européen, et à ouvrir, en tandem avec le DME, une marge de manœuvre pour une approche plus coopérative du *policymaking*.

4.4 Échanges entre décideurs au travers des médias

Les discussions sur les évolutions économiques que l'on a décrites et, plus précisément, sur l'interaction entre les trois domaines essentiels de la politique macroéconomique – politique monétaire, politique budgétaire, politique des salaires – se mènent aussi entre responsables politiques et via les médias. Le débat dans les médias s'est déroulé très largement selon un schéma établi de longue date, même si 2005 a vu aussi certaines nuances.

Les prises de position dans les médias ont eu tendance à consister en appels lancés à d'autres acteurs pour qu'ils « prennent leurs responsabilités ». La BCE, dans ses conférences de presse mensuelles et à d'autres occasions a appelé les partenaires sociaux à s'en tenir à la politique de modération salariale et les gouvernements à promouvoir des réformes structurelles sous les auspices de l'agenda de Lisbonne et, en particulier, à maintenir la discipline budgétaire. La BCE s'est montrée spécialement critique à l'encontre de la réforme du PSC que l'on a

présentée plus haut. Un communiqué de presse de la BCE du 21 mars indiquait que la Banque était « sérieusement préoccupée par les modifications qu'il est prévu d'apporter au Pacte de stabilité et de croissance » et insistait sur la nécessité que les États « mettent en œuvre le cadre révisé d'une manière rigoureuse et cohérente, propice à la conduite de politiques budgétaires prudentes ».

Par ailleurs, un certain nombre de personnes en vue au sein de l'Eurogroupe ont pris fermement position au cours des derniers mois de 2005 pour souligner que la BCE ne devrait pas relever ses taux d'intérêt. Ce fut le cas du président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker, mais aussi des ministres des Finances français, allemand et d'autres pays. En fin de compte, toutefois, ces efforts furent vains : la BCE releva son principal taux de refinancement en décembre 2005.

Il est tentant d'interpréter la propension des responsables politiques à émettre dans les médias des suggestions sur le comportement que devraient adopter d'autres acteurs comme un signe que les structures institutionnelles de la coordination politique qui se sont développées au sein de l'UEM ne sont pas appropriées. À coup sûr, de tels échanges ne sont pas caractéristiques du régime de gouvernance économique que l'on trouve, par exemple, au Royaume-Uni.

Conclusion

L'année 2005 a été marquée par une nouvelle déception pour l'économie européenne. Elle a été une année perdue de plus dans la tentative d'atteindre les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi et d'évolution vers l'économie la plus compétitive au monde à l'horizon 2010. L'analyse qui précède suggère que le caractère inapproprié des stimulants apportés par la politique macroéconomique a joué un rôle important dans cet état de choses, plutôt que l'absence supposée de « réformes structurelles » chères au discours dominant. Cela donne du crédit aux critiques à l'encontre du système de gouvernance économique en Europe et en particulier dans l'UEM, jugé insuffisant et responsable d'une partie des problèmes européens au lieu d'être un élément de leur solution. La « réforme structurelle » la plus urgente pour l'Europe serait-elle celle de ses structures de gouvernance économique ? Certains signes montrent que d'anciens partisans de l'architecture de Maastricht

commencent, dans les médias financiers, les milieux universitaires et dans certains cercles politiques, à faire montre d'un début de désenchantement au sujet de ces structures de gouvernance économique et sont davantage disposés à ouvrir le débat sur leur réforme.

De fait, l'examen des évolutions des politiques et des débats présenté dans la seconde partie de cet article met en évidence certains progrès en 2005, touchant en particulier le domaine de la politique budgétaire et le Pacte de solidarité et de croissance. La réforme du PSC est bienvenue en termes de politique budgétaire, mais elle ne peut masquer le fait qu'au niveau agrégé, c'est la politique monétaire qui détermine largement le rythme auquel la demande agrégée peut se développer. Si les autorités monétaires compensent un desserrement de la politique budgétaire par un resserrement de la politique monétaire, aucun progrès n'aura été enregistré (c'est même le contraire qui est vrai).

Le Dialogue macroéconomique demeure en principe un forum utile pour le type de discussions entre les acteurs responsables du *policy mix* nécessaire en Europe et en particulier dans l'UEM, pour bénéficier d'une croissance économique plus vigoureuse tout en préservant la stabilité des prix. L'impact concret de cette institution peu connue est cependant difficile à déterminer, et il n'est pas évident qu'il se soit accru en 2005, même si certaines menaces à son encontre paraissent avoir été conjurées.

Après avoir longuement maintenu les taux d'intérêt à un niveau peu élevé, la BCE a pris, à la fin de 2005, une première initiative inaugurant un cycle de resserrement que l'on prévoit durable. Il reste à voir quelle sera la vigueur de la reprise de l'économie européenne après une longue torpeur, et si cette reprise résiste aux chocs attendus ou possibles au cours des prochains mois. Une chose est claire : les objectifs d'emploi de Lisbonne ne seront pas atteints si la politique économique, obnubilée par des craintes excessives au sujet de l'inflation (et de ses coûts supposés), fait obstacle à la dynamique de la croissance de la demande intérieure en Europe. Faute de quoi, toutes les « réformes structurelles » du monde – et l'Europe en a connu un bon nombre au cours de ces dernières décennies – ne seront d'aucun secours dans la lutte pour faire baisser le chômage et assurer à tous un travail décent et qui favorise l'inclusion sociale.

Références

BCE (2005), « Déclaration du Conseil des gouverneurs relative au rapport du Conseil Écofin sur l'amélioration de la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance », *Communiqué de presse*, 21 mars 2005 (<http://www.ecb.int/press/pr/date/2005/html/pr050321.fr.html>).

CES (2004), « La Constitution européenne », résolution adoptée par le Comité de direction de la Confédération européenne des syndicats et approuvée par son comité exécutif, Bruxelles, 13 juillet 2004 (<http://www.etuc.org/a/267>).

Conseil européen (2000), Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la Présidence*, 22 et 23 mars 2000.

Godley, W., Papadimitriou, D. B., Dos Santos, C. H. et Zezza, G. (2005), « The United States and creditors : Can the symbiosis last ? », Strategic Analysis, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson (NY), septembre 2005 (http://www.levy.org/modules/publib/sa_sep_05.pdf).

Koll, W. (2005), « Macroeconomic Dialogue – Development and Intentions », in Hein, E., Niechoj, T., Schulten, T. et Truger, A. (eds.), *Macroeconomic policy coordination in Europe and the role of the trade unions*, ETUI-REHS et WSI, Bruxelles, pp.175-212.

Keune, M. (2005), « The Coordination of Collective Bargaining in Europe », *Annual Report 2005*, ETUI-REHS, Bruxelles.

Schubert, L. (2003), « Constitution, economic policy and full employment in the European Union », *Transfer*, Vol.9, n°4, Hiver 2003.

Watt, A. (2005a), « Can reform of the Macroeconomic Dialogue improve macroeconomic policymaking in Europe ? », in Hein, E., Niechoj, T., Schulten, T. et Truger, A. (eds.), *Macroeconomic policy coordination in Europe and the role of the trade unions*, ETUI-REHS et WSI, Bruxelles, pp.237-262.

Watt, A. (2005b), « The on-going saga on the Stability and Growth Pact : is the Spring 2005 reform good for growth and jobs ? », *European Economic and Employment Policy Brief*, n° 5/2005, ETUI-REHS, Bruxelles (http://www.etui-rehs.org/media/files/eeepb/5_2005).

Watt, A. (2005c), « Rejection of the European Constitution must prompt re-think of economic and employment policies », *Transfer*, Vol.11, n° 2, Été 2005, pp.268-269.

Watt, A. et Janssen, R. (eds.) (2006), *Delivering the Lisbon goals – the role of macroeconomic policy*, ETUI-REHS, Bruxelles (à paraître).

Le modèle social en débat : évolution récente des acteurs, stratégies et dynamiques

Introduction ⁽¹⁾

Le débat sur le modèle économique et social européen a été au centre d'un Conseil européen informel en octobre 2005. Ce débat prolongeait en les élargissant les thématiques abordées en 2004 sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne que nous avons détaillées dans l'édition de l'année passée (Pochet, 2005a). La question de l'avenir du modèle social européen peut être, en elle-même, appréhendée de diverses manières. Si l'on se place d'un point de vue conjoncturel, on mettra en évidence les dynamiques liées à un retour de la droite dans la plupart des gouvernements des États membres de l'Union européenne (UE), ou l'échec du référendum sur le traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, reflet d'une méfiance croissante vis-à-vis d'une Europe perçue comme de plus en plus libérale, particulièrement dans les milieux ouvriers. On pourrait encore souligner les élections allemandes de septembre 2005, qui ont laissé espérer à certains – dont le premier ministre britannique, M. Tony Blair – une victoire sans appel de la droite, avec Mme Angela Merkel et l'agenda dérégulateur radical de la CDU. Mais en prenant ces différents points de vue conjoncturels et en se centrant sur le court terme, on risque de manquer l'essentiel. En effet, ce qui est, selon nous, en jeu depuis la relance du marché intérieur au milieu des années 1980 – et plus encore depuis l'union monétaire –

¹ Cet article est le résultat d'une recherche en cours sur le modèle social européen financée par le SPF Sécurité sociale belge.

est le choix d'un modèle économique et social de croissance au niveau européen et dans les États membres (lire la contribution d'Andrew Watt dans cet ouvrage). Il s'agit d'un choix fondamental qui dépasse largement les péripéties du Conseil européen extraordinaire d'octobre 2005.

Dans le cadre de cet article, nous ne nous attacherons pas au débat sur le modèle social en soi (voir à ce sujet l'excellent article de Jespen et Serrano Pascual, 2005) ou sur les différentes dimensions de celui-ci (voir Goetschy, 2006), ou encore sur les différentes étapes de la politique sociale européenne (voir Pochet, 2005b). La lecture que nous proposons ici est une réévaluation des politiques économiques et sociales des quinze dernières années. Celle-ci nous permet de mieux discerner les différentes stratégies mises en œuvre par les acteurs économiques et sociaux pour (re)trouver un sentier de croissance européen. Dans d'autres articles, nous avons dépeint les évolutions au niveau européen comme étant la résultante des tensions entre deux groupes principaux d'acteurs que nous avons nommés les « économiques », d'une part, et les « sociaux », de l'autre (de la Porte et Pochet, 2002). Dans cet article, nous distinguerons quatre groupes d'acteurs, à savoir deux dans chaque « camp ». Cela nous permettra de mettre en évidence les alliances et les conflits entre chaque groupe et à l'intérieur de chaque groupe.

Nous distinguerons également les objectifs poursuivis et le niveau (mondial, européen, national) privilégié. Chaque groupe possède sa propre vision économique sous-jacente qui donne une cohérence globale à son action en matière économique et sociale et au niveau privilégié. La lecture que nous proposons ici est une lecture politique où différents acteurs essaient de faire prévaloir leurs idées. Nous ne nous intéresserons pas ici à une lecture en fonction des intérêts de gouvernements (axe franco-allemand, rôle des petits pays, stratégie du Royaume-Uni, etc.).

Nous commençons notre analyse avec la présentation sommaire des différents groupes en présence. Nous distinguerons ensuite trois périodes. De Maastricht au traité d'Amsterdam (1991-1997). De ce dernier au Conseil européen de Barcelone (1997-2002) et, enfin,

l'actuelle période (2002-2005). Nous concluons en esquisant trois scénarios pour l'avenir.

1. Les quatre groupes : une description sommaire

La description des différents groupes en présence tient davantage de l'idéal-type que de frontières bien établies entre des acteurs réels. Comme toujours, la réalité est complexe et les situations souvent plus floues ou mouvantes que ce que les descriptions peuvent laisser penser. C'est particulièrement le cas de l'Union européenne où il existe des multiples canaux d'accès et d'influence dans le processus de décision, des différences sectorielles importantes entre les politiques, etc. Toutefois, différentes logiques structurantes sont en œuvre et nous partageons les analyses récentes (Falkner *et al.*, 2005 ; Manow *et al.*, 2004) qui nous indiquent l'importance de la politique et des clivages gauches/droites dans l'analyse des développements européens.

1.1 Le groupe des « économistes »

Nous distinguons deux sous-groupes dans le groupe que nous avons appelé plus généralement les « économistes », notamment car ils ont un rôle autour du Conseil Écofin et de ses comités.

Groupe 1 : Mainstream économistes et banques centrales

C'est le groupe dominant parmi les économistes. Ils ont mené à bien le marché intérieur et l'union monétaire. Ils considèrent qu'une politique monétaire active est inefficace à moyen terme car les agents ont des anticipations rationnelles. Ils partent de la constatation que l'union économique et monétaire (UEM) n'est pas une zone monétaire optimale. Dès lors, des adaptations doivent être possibles en cas de chocs ayant des effets asymétriques sur les économies nationales. Les ajustements doivent se réaliser aux travers des marchés du travail (flexibilité des contrats de travail, mais aussi salariale) bien que, dans un premier temps, ils mettent surtout en évidence le lien entre la productivité individuelle et/ou régionale et les salaires – et non pas la réduction des salaires de manière absolue. Le marché du travail doit redevenir un vrai marché et les fonctions collectives limitées aux échecs du marché (*market failure*). Par ailleurs, il faut réduire les prélèvements

sociaux et limiter le champ de la protection sociale, considérée comme une charge.

Le niveau d'action principal est le niveau national. L'objectif est de le déréglementer. Quant à l'UE, sa mission doit être d'éliminer les entraves aux marchés des biens, des capitaux et des services et des personnes.

Groupe 2 : Analystes de la théorie de la croissance endogène

Sur de nombre de points, le second groupe appartenant aux « économistes » ne se distingue pas fondamentalement du précédent. La principale différence est qu'il pense qu'il y a moyen d'augmenter le taux de croissance par des investissements dans la recherche, l'éducation, la formation tout au long de la vie. Ces économistes de la théorie de la croissance endogène vont fournir les éléments théoriques d'une cohérence *ex post* du Livre blanc de Jacques Delors de 1993 (CCE, 1993). Contrairement aux économistes dominants, ils ne sont pas soutenus par un groupe social particulier. Leur importance tient principalement à la place qu'ils occupent au sein de la Commission.

Leur niveau d'action principal est le niveau national. Les budgets nationaux doivent être réorientés vers des domaines porteurs de croissance. Le budget européen doit faire de même.

1.2 Le groupe des « sociaux »

Dans le groupe des sociaux, nous avons également distingué deux sous-groupes. Contrairement aux deux groupes des économistes qui sont largement compatibles, les deux groupes se sont progressivement distingués jusqu'à avoir des programmes et priorités de plus en plus différents, voire irréconciliables pour les franges les plus radicales.

Groupe 3 : La gauche traditionnelle keynésienne

Ils soulignent l'importance des politiques macroéconomiques pour la croissance et l'emploi. Il faut selon eux changer l'UEM car, contrairement aux groupes précédents, ils considèrent que la politique monétaire est toujours efficace à court et moyen terme pour diminuer le chômage. Il faut donc modifier les critères de Maastricht et donner à la Banque centrale européenne un objectif de plein-emploi sur le modèle de la *Federal Reserve* américaine (FED). Ils plaident pour la création d'un gouvernement économique européen.

Le principal niveau d'action est le niveau européen. L'objectif est de modifier essentiellement le versant monétaire de l'UEM et de coordonner davantage les politiques économiques.

Groupe 4 : Gauche modérée, CES

Ces derniers ne s'appuient pas sur un *corpus* économique aussi clairement identifiable que les précédents. Le rôle de l'État se définit en fonction de l'échec du marché vu dans une perspective large. Ils ne remettent pas en question fondamentalement l'union monétaire. Si, tout comme le groupe précédent, ils souhaitent une politique de demande plus active, ils soulignent également qu'il faut une politique en matière d'offre (*human capital*). Il faut surtout renforcer l'union politique qui constitue la base indispensable et le préalable pour une véritable union sociale. L'objectif est d'ajouter un critère emploi/chômage aux critères de Maastricht. La formation tout au long de la vie constitue une réponse pertinente à la globalisation. Ils se centrent sur les questions de pauvreté et d'exclusion sociale. Ils acceptent la mondialisation dont il faut tempérer les effets sociaux négatifs.

Selon eux, le principal niveau d'action est le niveau européen, qui est à compléter pour arriver à une union politique. Le niveau national est celui des réformes équilibrées.

Ces quatre groupes ayant été rapidement définis, voyons maintenant comment leurs interactions et alliances ont évolué au cours des quinze dernières années.

2. Les évolutions au cours des quinze dernières années

Nous distinguerons trois périodes. La première est celle de la création de l'UEM ; la seconde celle des compléments qui y sont apportés ; la troisième commence avec le retour des gouvernements de centre-droit et de droite dans la majorité des États membres.

2.1 1992-1997 : des critères de Maastricht au Pacte de stabilité

L'inscription dans le traité de Maastricht des objectifs de l'union monétaire et les critères y afférents consacrent la victoire de ceux qui privilégient l'approfondissement de la dimension économique par rapport à la dimension sociale et politique de l'intégration européenne.

L'UEM est conçue sans renforcement cohérent de l'intégration politique. En d'autres termes, les avancées en matière d'union politique ne sont pas à la hauteur du saut qualitatif que représente l'objectif d'une zone monétaire unifiée. Quant au social, il est relégué dans un protocole reprenant l'accord social sans le Royaume-Uni, ce qui rend les réelles avancées (majorité qualifiée, rôle des partenaires sociaux) inopérantes avant l'ouverture des négociations menant à Amsterdam.

Le Livre blanc de la Commission européenne « Croissance, compétitivité et emploi » de 1993 constitue un premier essai d'alliance entre les groupes 2 et 4. Il écarte assez brutalement l'idée de réduction collective du temps de travail qui était au centre des revendications de la gauche dans les années 1970 et 1980 et qui sera la priorité des socialistes français en 1997.

Cette alliance est pragmatique : le Livre blanc tente une synthèse de différentes approches au sein de la Commission et est parfois assez contradictoire dans ses chapitres. Mais il a aussi été contrôlé par Delors (Ross, 1995) et donne un message global cohérent.

Ce n'est que plus tard que les fondements plus théoriques (les théories de la croissance endogène) seront mis en avant pour justifier la démarche de la Commission. En 1996, un texte paraît dans la revue « Économie européenne » qui indique : « *À la suite de la publication du livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, les idées contenues dans ce dernier ont été progressivement incorporées dans le message politique de la Commission (...). Dans ce contexte, la présente étude technique essaie de fournir une description brève et synthétique des réflexions économiques en cours au sujet du livre blanc* » (CCE, 1996 : 37).

Cette ligne de raisonnement sera reprise dans d'autres documents, notamment dans le Livre vert sur l'innovation (CCE, 1995 : 9) qui souligne : « *Les nouvelles théories de la croissance (dite « endogène ») insistent sur le fait que c'est le développement des connaissances et les changements technologiques qui constituent le moteur de la croissance durable plutôt que l'accumulation pure et simple des capitaux* ».

Mais les ministres des Finances campent sur des positions radicales, refusent une politique de grands travaux d'infrastructure (*missing links*) et insistent surtout sur la rigueur budgétaire.

2.2 1997-2002 : De la sélection pour l'UEM au Conseil européen de Barcelone

En 1997, et pour la première fois dans l'histoire de l'UE, une majorité de gouvernements comprend des partis sociaux-démocrates ou socialistes (Manow *et al.*, 2004). Le *New Labour* britannique tente de faire la jonction entre un socialisme renouvelé et le libéralisme autour de l'idée de « troisième voie ».

La négociation du traité d'Amsterdam ouvre de nouvelles possibilités. Le groupe 1 (*mainstream économistes*) entend bétonner les critères de l'union monétaire et fait adopter un pacte de stabilité.

Le groupe 3 (et 4) essaie sans succès de changer le pacte de stabilité et n'y ajoute que pour la forme le mot « croissance ». Le groupe 3 reçoit le renfort du ministre allemand de l'Économie, M. Oscar Lafontaine, lors de la victoire du SPD en 1998, mais ce dernier démissionnera rapidement de son poste. Le principal acquis sera le dialogue macroéconomique entre la Banque centrale européenne (BCE), les partenaires sociaux, les ministres de l'Économie et des Finances et ceux des Affaires sociales.

Le groupe 4 obtient un titre consacré à l'emploi dans le traité, qui constituera le point de départ de la stratégie européenne pour l'emploi (Goetschy et Pochet, 1997) et, plus généralement, de la méthode ouverte de coordination.

Les groupes 1 et 2 sont surpris par l'introduction du titre emploi et par les dynamiques autour de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) car ils pensaient pouvoir utiliser l'union monétaire comme un instrument de dérégulation sociale. Comme le souligne Dyson (2002 : 101) « *The ECB-centric eurozone policy community had to absorb and accommodate the so-called Luxembourg 'process' – with its annual employment guidelines and national action plans – and the Cologne 'process' - the Employment Pact and the macroeconomic dialogue. These developments opened up the dialogue about EMU by transforming the definition of who was in the policy domain* ». Toutefois, ils préparent leur riposte sur les salaires et le coût du travail et reprennent l'offensive sur les pensions qui sont traitées comme un problème de stabilité des finances publiques à moyen terme.

De manière plus générale, la qualité des finances publiques sera le thème prioritaire pour le groupe 2 (Sapir *et al.*, 2003).

Notons aussi l'adoption du processus de Cardiff en 1998 sur la libre circulation des biens, services et capitaux. Ce dernier n'acquiert pas de visibilité et reste un exercice formel et limité.

En 1999, une communication sur la protection sociale prépare les « méthodes ouvertes de coordination » (MOC) dans ce domaine (CCE, 1999). Quatre grands thèmes sont abordés : les pensions, la pauvreté et l'exclusion sociale, les soins de santé, et rendre le travail plus avantageux. Il est intéressant de contraster les positions des quatre groupes à ce sujet.

Le groupe 4 aborde la protection sociale en tant que facteur productif (présidence néerlandaise de 1997) et, avec le support de la présidence finlandaise (1999), tente d'européaniser cette question. Le groupe 1 s'y oppose ; il considère que la protection sociale est avant tout une « charge » qu'il conviendrait de réduire et privatiser autant que faire se peut. Le groupe 2 n'aborde pas directement cette question, se centrant sur la qualité des finances publiques. Toutefois, dans la mesure où il faut garder les budgets constants, ne pas faire de déficit et investir dans des facteurs de croissance que sont, selon eux, l'éducation et la recherche, la conséquence logique est de diminuer la part publique de la sécurité sociale. Le groupe 3 s'oppose à ces approches et à la « remarchandisation » de la protection sociale (notamment en raison du fait que son objectif principal devient de mettre les personnes au travail à tout prix). Ils y voient toujours une alternative au capitalisme.

2.3 Arrêt sur image : 2000, Conseil européen de Lisbonne

Le Conseil européen de Lisbonne de 2000 constitue un moment clé. Il se déroule dans un contexte où les gouvernements sociaux-démocrates sont largement majoritaires en Europe et où s'opère une recomposition des alliances. Le groupe 2 se démarque du groupe 1 et s'allie avec le groupe 4. Cette alliance de 2 et 4 est symbolisée par Maria João Rodrigues, ancienne ministre des Affaires sociales au Portugal et détentrice d'une thèse en économie en France, qui jouera un rôle clé. L'investissement dans la société de la connaissance constitue le chapeau commun aux deux courants. Selon Rodrigues (2002: 14), « *The Lisbon*

strategy launched by the European Council of March 2000 was precisely the elaboration of a European comprehensive strategy for economic and social development in face of new challenges : globalisation, ageing, faster technological change. Its central idea is to recognise that, in order to sustain the European social model, we need to renew it well as well as to renew its economic basis by focussing on knowledge and innovation. This should be the main purpose of an agenda for structural reforms ».

La méthode ouverte de coordination (MOC) est l'innovation procédurale du groupe 4 pour tenter d'aboutir à une convergence sociale européenne.

Le compromis entre les groupes 2 et 4 porte également sur les niveaux d'action car la MOC contient en même temps des programmes de réformes nationales (priorité du groupe 2) et une façon de créer une Europe sociale (priorité du groupe 4) (Vandenbroucke, 2001).

La dimension européenne se construit au travers de l'adoption d'indicateurs européens conjoints (il y en aura, à un moment, près de 150 pour la Stratégie européenne pour l'emploi – SEE) et par la standardisation des données nationales contenues dans les divers plans d'action nationaux. L'objectif est de favoriser la comparaison et d'améliorer de manière constante les indicateurs. La multiplication des indicateurs a également pour objectif de donner une image plus complète de réalités complexes. C'est le cas particulièrement pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Atkinson *et al.*, 2002). Le groupe 1 se centre lui sur les indicateurs structurels moins nombreux et plus classiques.

On assiste aussi à une guerre larvée entre les groupes 1 et 4, particulièrement sur le thème des pensions (de la Porte et Pochet, 2002 ; Pochet et Natali, 2005). La réponse du groupe 4 à l'offensive des ministres de Finances et de leurs comités sur les pensions est la création de la « MOC pensions » qui doit mettre en évidence les aspects sociaux de celles-ci.

Les préférences du groupe 4 se retrouvent également dans la « MOC pauvreté et exclusion sociale ». À noter que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (sous condition de ressource) est pleinement compatible avec la vision du groupe des économistes dominants pour

autant que cette politique de lutte contre la pauvreté ne devienne pas centrale.

Cette alliance autour de la société de la connaissance entre les groupes 2 et 4 renforce la division entre les deux groupes sociaux. Une partie de ceux-ci (groupe 3) critique le caractère libéral des politiques prônées dans la SEE, l'absence de dimension européenne claire avec des mesures contraignantes ainsi que la faiblesse et la normativité sous-jacente des indicateurs (notamment l'utilisation du taux d'emploi comme indicateur principal) (Salais, 2004). Mais ces derniers sont de plus en plus marginalisés, notamment par l'absence de relais fort au sein des gouvernements à tendance social-démocrate. Leur seul acquis institutionnel – le dialogue macroéconomique – est réduit à sa plus simple expression. Par ailleurs, des intellectuels de grand format (Esping-Andersen, Atkinson, Boyer...) sont mobilisés par les tenants du groupe 3 (présidence portugaise, belge, grecque mais aussi Commission). Le groupe 4 ne dispose pas de cette ressource pour valider ses thèses.

Ce consensus durera un peu plus de deux années. Ensuite, plusieurs changements se profilent. Le premier est politique. En 2002, le Conseil européen de Barcelone marque la fin de la domination des gouvernements sociaux démocrates et le début d'une nouvelle offensive idéologique libérale. La reprise en main se réalise au travers du processus de *streamlining* entre la politique économique (grandes orientations de politique économique, GOPE) et l'emploi (SEE). L'argument est qu'il faut simplifier les processus (on commence à s'y perdre) et mieux les intégrer. Ceci va avoir comme conséquence de modifier les rapports de force de deux façons.

Premièrement, cela rompt les liens déjà faibles entre l'emploi et la sécurité sociale. Les deux communautés/réseaux sont séparés structurellement (même si des passerelles sont prévues). Les questions liées à la sécurité sociale seront traitées dans un processus à part et les différentes composantes : pensions, pauvreté et inclusion sociale, soins de santé seront par la suite (en 2006) aussi mises en convergence (pour une approche critique : Marlier et Berghman, 2004). Deuxièmement, on introduit un troisième acteur : le marché de biens et services entre la politique macro et l'emploi. En effet, le nouveau processus intègre sous

le chapeau « politique micro-économique » les objectifs contenus antérieurement dans le processus de Cardiff.

Une offensive générale arguant de l'inefficacité de la MOC est lancée (tant des groupes 1 et 2 que du groupe 3, qui ont toujours regardé cette méthode avec méfiance).

Le « premier » rapport Sapir (Sapir *et al.*, 2003) sur les finances communautaires est symbolique du changement d'approche du groupe 2. Ce rapport propose d'organiser le budget européen autour des facteurs de compétitivité et de croissance (recherche et développement et investissements de cette nature) qui sont les priorités du groupe 2. Par contre, il ignore totalement la dimension sociale, y compris la cohésion sociale et les enjeux environnementaux. Il pose comme hypothèse que dans cette configuration (sans la politique agricole commune, qui verrait son budget radicalement réduit) un budget de 1 % du PNB communautaire suffirait.

2.3 Après 2003...

La délégitimation du fonctionnement de la MOC débute avec les rapports de l'ancien premier ministre hollandais, Wim Kok, et ses rapports Kok 1 (Kok *et al.*, 2003) sur la stratégie de l'emploi et Kok 2 (Kok *et al.*, 2004) sur Lisbonne, puis avec les déclarations critiques de la Commission sur la MOC (il faut rappeler ici que le président de la Commission, M. Barroso, lorsqu'il avait succédé aux socialistes au Portugal, avait fait arrêter toutes les innovations liées à la stratégie de Lisbonne dans son pays). Ensuite, vient l'offensive sur le modèle social, dont le rapport Sapir 2 préparé pour le Conseil Écofin est emblématique (Sapir, 2005). Selon ce dernier, il n'y a pas de modèle social européen mais des modèles sociaux nationaux et l'Union doit dès lors se concentrer principalement sur les réformes structurelles et l'achèvement du marché intérieur notamment des services.

L'alliance entre les groupes 2 et 4 est rompue sur la dimension européenne de la MOC, le groupe 2 soulignant que le social doit être traité au niveau national.

Les changements vont se construire selon différents axes. Le premier concerne les regroupements des processus en vue de leur simplification (*streamlining*) et la soumission de la stratégie européenne de l'emploi aux

objectifs économiques. Le second concerne l'abandon de l'ambition européenne pour se recentrer sur les réformes nationales. Le troisième consiste à aborder les enjeux en termes de compétitivité et non plus en termes de société de la connaissance et d'innovation. Nous passons maintenant en revue ces trois axes.

a) La refonte des processus

La refonte des processus visant à leur simplification va conduire à une subordination accrue de la SEE aux grandes orientations de politique économique et aux objectifs du marché intérieur. Les acteurs du processus de Cardiff (qui, comme on l'a déjà dit, ne fonctionnait pas) trouvent une nouvelle opportunité de rentrer dans le processus dominant de Lisbonne en tant qu'approche microéconomique. Le Commissaire Verheugen et ses services ne manquent pas cette occasion⁽²⁾. Signe du changement de rapport de force, le groupe 1 obtient deux références aux salaires ainsi qu'une référence au coût salarial global dans les 24 lignes directrices intégrées (voir le *Bilan social* de l'année passée).

b) La fin de l'ambition européenne

C'est la fin du discours sur la MOC comme approche participant à la constitution du modèle social européen. L'objectif unique qui lui est maintenant assigné est celui de la mise en œuvre des réformes au plan national. En ce sens, le rapport Kok est très clair : on sait ce qu'il faut faire (le diagnostic est là et il est bon) ; ce qui manque, c'est la volonté politique au plan national de le faire (mettre en œuvre les réformes qui peuvent être difficiles politiquement et socialement). La MOC doit permettre de surmonter ces obstacles. Cette approche est contraire à celle estimant que le niveau européen sert de lieu de délibération pour déterminer quelles seraient les meilleures politiques nationales et essayer de les généraliser (les aspects *learning* et *bottom-up*, pour des développements sur ce point voir Zeitlin, 2005).

Cette stratégie qui vise à abandonner la dimension européenne passe par la réduction de la place des indicateurs européens, moins nombreux

² Merci à Jonathan Zeitlin de m'avoir fait part de cette remarque tirée des ses interviews.

et moins visibles, mais aussi par la réduction de la comparabilité de plans nationaux. Le cas de la stratégie européenne pour l'emploi est exemplaire. Après avoir développé plus de 100 indicateurs, la SEE en était revenue à une soixantaine constitués d'indicateurs de base et de contexte. En novembre 2005, le Comité pour l'emploi a demandé à son sous-groupe « indicateurs » d'établir un ensemble d'indicateurs limités en nombre (le nombre de 25 a été suggéré) pour la nouvelle stratégie intégrée. La délégation allemande a même suggéré de supprimer les indicateurs dits de contexte qui doivent permettre de mieux faire sens par rapport aux indicateurs primaires. Avec une vingtaine d'indicateurs, on en reviendrait ainsi aux indicateurs les plus classiques (que l'on retrouvera dans n'importe quelle publication de l'OCDE) et on abandonnerait l'idée d'indicateurs complémentaires qui peuvent donner une approche plus riche des réalités sociales complexes.

À partir du moment où une plus grande flexibilité est encouragée au niveau national pour mieux mettre en avant les enjeux considérés comme prioritaire par chacun, on perd la base de donnée informationnelle que constituaient des plans d'action nationaux relativement standardisés (c'est-à-dire couvrant toutes les dimensions de la SEE). La Commission, dans son premier relevé des programmes de Lisbonne, relève 290 enjeux principaux dont 94 nouveaux.

Face aux critiques sur le nombre d'indicateurs et la trop grande rigidité de plans nationaux, il y a eu une absence totale de stratégie alternative. Pour l'essentiel, les États membres favorables à une poursuite du processus ont essayé de limiter les changements mais n'ont pas développé d'arguments dynamiques en faveur de cette approche. Fin 2005, le parti socialiste européen a décidé de lancer une large réflexion interne sur le modèle social européen.

Soulignons toutefois que la tentative d'éliminer les MOC sociales, ou du moins de les rendre totalement périphériques, a été un échec partiel. Ce sont surtout les ONG impliquées dans le processus et, dans une moindre mesure, la Confédération européenne des syndicats (CES) qui ont été les plus critiques face à cette tentative de mise à l'écart.

Comme présenté avant, la poursuite de la MOC pauvreté/inclusion, si elle reste marginale par rapport aux autres politiques, ne constitue pas un problème pour les groupes 1 et 2.

c) Le recentrage autour de la compétitivité

Dans la réforme de Lisbonne, l'objectif de compétitivité l'emporte sur la société de la connaissance. Ceci se complète par une offensive en faveur de la directive services qui vise à la mise en concurrence des espaces nationaux (Van den Abeele, 2005) et par les initiatives autour de *Better regulation* (voir la contribution de Van den Abeele dans cet ouvrage).

Dans la préparation du document de la Commission sur le modèle social européen (CCE, 2005), une note interne indique bien l'état d'esprit des *mainstream economists* : « *Ensuring a sufficient level of investment in developping (education, training), preserving (health) and activating (child and elderly care, employment mesures) human capital* ». Dans cette vision, les politiques sociales deviennent totalement fonctionnelles par rapport aux performances économiques. La santé n'est plus un droit fondamental mais une manière de reproduire des travailleurs en bonne santé. L'idée d'Esping-Andersen (Esping-Andersen *et al.*, 2002) d'investir pour les plus jeunes est reprise non pas comme une égalité de chance mais un renforcement du capital humain : « *eliminating disincentives to work* » (bien que les gouvernements aient revu leurs prestations par rapport au salaire net, ce thème lancinant revient toujours avec une attention particulière sur les personnes handicapées ou en congé maladie) ; « *enhancing the efficiency of social policies and services ; and finally organising the financing in a way that minimises the negative impact on employment and growth* ». Dans le corps du texte, il est indiqué que cela passe par la suppression des cotisations des employeurs et par le choix pour le travailleur entre cotisations sociales et salaires nets. Face à ce rouleau compresseur, la DG Emploi n'a sorti qu'un texte insipide rappelant les priorités déjà agréées.

La seule nouveauté est la proposition de création d'un Fonds d'ajustement à la globalisation, bien qu'il faille rappeler ici qu'un tel fonds existe aux États-Unis depuis les années 1960.

3. Quel futur ?

La situation apparaît particulièrement difficile pour les deux groupes des sociaux. D'une part, ils sont plus que jamais divisés sur leur vision stratégique du futur. De l'autre, l'élargissement n'a pas renforcé la position de ces groupes. Reprenons ces deux aspects plus en détail.

La division entre groupe 3 et 4 sur les priorités s'est accentuée depuis l'adoption du projet de traité constitutionnel. Le refus de ce projet de traité a radicalisé une partie du groupe dans sa critique de l'Europe libérale (voir Fitoussi et Le Cacheux, 2004). Toutefois, et cela s'est clairement remarqué suite au non français, ils ne proposent pas de projet alternatif articulé, à l'exception de coopérations renforcées autour de l'union monétaire. Sa vision critique des conditions de l'élargissement rend difficile pour ce groupe de repenser sa stratégie en fonction d'une Europe élargie et qui continue à s'élargir (ouverture de négociation avec la Macédoine, la Serbie et la Turquie).

Outre sa défense du traité constitutionnel, le groupe 4 essaie pour sa part de sauver l'essentiel de Lisbonne. Maria João Rodrigues, qui avait été la cheville ouvrière de la présidence portugaise, est devenue la conseillère de la présidence luxembourgeoise et a poussé celle-ci à revenir sur les questions de l'innovation et de la société de la connaissance. Ces thèmes se retrouvent dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg de mars 2005.

L'élargissement renforce ces tendances centrifuges. Ce dernier a produit trois évolutions.

1. La dimension sociale, que ce soit dans sa dimension législative, conventionnelle ou *soft*, n'en sort pas renforcée. Même si les pays d'Europe centrale et orientale ne constituent en rien un bloc monolithique, leur expérience commune de sortie du communisme ne les rend guère sensible au développement d'une dimension sociale supranationale. Ceci est d'autant plus vrai qu'ils ne bénéficient pas pleinement de la liberté de circulation des travailleurs (voir la contribution de Ghailani dans cet ouvrage).

2. La diversité des systèmes sociaux s'accroît. Il est difficile de classer les nouveaux États membres dans les catégories classiques d'Esping Andersen ou d'autres.

3. La loi du nombre implique des changements de procédure (par exemple, le *Cambridge process*, l'évaluation par les pairs se fait maintenant en quatre sous-groupes avec un plénière pour synthétiser les débats).

Par contre, il y a aussi d'autres évolutions qui renforcent les groupes 3 et 4. Ces derniers (avec le groupe 2) ont obtenu la révision du Pacte de stabilité et de croissance. Certes, de nombreux économistes – y compris dans le courant dominant – avaient critiqué le caractère rigide et non approprié du pacte. Certes, certaines dépenses comme les investissements pour le futur avaient été proposées comme devant ne plus faire partie du calcul du déficit. Il n'en demeure pas moins que le changement en soi (malgré les imperfections, voir *infra*) est une victoire sur ce qui apparaissait comme constituant un consensus fort des élites économiques et monétaires (Watt, 2005). Pour autant, une lecture attentive du nouveau pacte nous indique deux choses. Premièrement, s'il y a eu consensus pour modifier le pacte, il n'y a toujours pas de consensus fort sur ce qu'il est autorisé de faire, ni sur la marge de manœuvre par rapport au seuil des 3 %. Ensuite, il y a plus d'une page sur 14 consacrée aux pensions et visant à permettre/faciliter la transition vers des systèmes par capitalisation (car ceux-ci ont un coût important de transition : on cotise pour sa propre pension tout en devant toujours payer pour les retraités) (voir aussi l'article de Watt dans cet ouvrage).

4. Quels scénarios pour la suite ?

L'état des lieux, des acteurs et des idées ayant été dressé, passons à un exercice prospectif. Selon nous, trois scénarios peuvent être esquissés. Ils sont certes schématiques, mais ils indiquent trois directions différentes. Nous les avons dénommés : « Voice », « Loyalty » et « Exit ».

4.1 Voice

Ce scénario passe par une alliance renouvelée autour des groupes sociaux 3 et 4. Ceci pourrait se réaliser, par exemple, par la promotion de coopérations renforcées autour de l'UEM et des pays qui en font

partie. Cela nécessiterait un fort consensus pour monter les questions sociales au niveau européen et déterminer à ce niveau des éléments de solidarité.

Un exemple en matière sociale serait la création d'un revenu minimal proportionnel au revenu moyen à 12. La principale faiblesse de ce scénario est le contexte, qui lui est très défavorable (avec, par exemple, les Pays-Bas qui deviennent eurosceptiques). Son principal avantage est l'affirmation d'un consensus autour de compléments à apporter à la monnaie unique. Par ailleurs, il réduit la complexité car les décisions sont décidées à 12 – ou à 15/16 si quelques nouveaux États entrent avant 2010 –, et non à 25 ou à 27 et plus.

4.2 Loyalty

Ce deuxième scénario porte sur une alliance autour des groupes 2 et 4 pour conserver Lisbonne et revenir au projet initial. Les avantages sont que, contrairement au premier scénario, il n'est pas en crise. C'est la continuation d'un combat de tranchée où chaque partie essaie d'avoir, dans les conclusions des Conseils européens, un bout de phrase favorable à ses thèses. C'est le mode habituel de résolution des tensions dans la construction européenne. La limite est qu'il semble difficile de rebâtir l'alliance car, malgré le référendum français, les positions des uns et des autres n'ont guère changé. Toutefois, la proposition adoptée en mars 2006 par la Commission de créer un fonds d'ajustement à la globalisation peut constituer une étape dans le rétablissement de l'alliance entre les groupes 2 et 4. Il ne s'agit pas d'accepter la mondialisation comme intrinsèquement bonne (groupe 1) ou mauvaise (groupe 4) mais de l'accompagner dans ses conséquences sociales les plus visibles, à savoir les restructurations.

4.3 Exit

Ce scénario part du constat que les rapports de force sont, au niveau européen, structurellement défavorables en matière sociale. Il s'agirait de retourner au principe de subsidiarité en matière sociale (l'Union européenne ne doit pas s'en occuper) pour se concentrer sur les changements à apporter en matière économique et monétaire. Par exemple, procéder à une véritable réforme du Pacte de stabilité, ou aborder la question fiscale, notamment la fiscalité des entreprises.

Les limites de cette approche sont qu'elle est difficile à justifier car le discours construit pendant des décennies sur l'Europe sociale était celui de sa nécessaire création. Les avantages sont de se concentrer sur l'essentiel et les véritables sources de pressions sociales c'est-à-dire le modèle monétaire et économique choisi. Par ailleurs, ce scénario prend à revers les groupes 1 et 2 qui ont toujours prôné une dimension sociale essentiellement nationale.

S'il est évident qu'aucun de ces scénarios ne sera suivi comme tel, ils illustrent cependant chacun des choix, des alliances et des stratégies possibles.

Références

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B. (2002), *Social Indicators – The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.

CCE (1993), Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{ème} siècle », COM (93) 700 final du 5 décembre 1993.

CCE (1995), Livre vert sur l'innovation, COM (95) 688, décembre 1995 ([http://europa.eu.int/comm/off/pdf/COMM\(95\)688_FR.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/pdf/COMM(95)688_FR.pdf)).

CCE (1996), « Les grandes orientations des politiques économiques de 1996 – Étude analytique », *Économie européenne*, n° 62, pp.35-55.

CCE (1999), Communication de la Commission « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale », COM (99) 347 du 14 juillet 1999.

CCE (2005), « Sustainable Financing of the European social Model », background document for the service of the Commission, mimeo.

de la Porte, C. et Pochet, P. (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles.

Dyson, K. (2002), « EMU as Europeanisation: Convergence, Diversity, and Contingency », in Verdun, A. (ed.), *The Euro, European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, pp.91-108.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J. (2002) (eds), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. et Leiber, S. (2005), *Complying with Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Fitoussi, J. P. et Le Cacheux, J. (2003), *Rapport sur l'État de l'Union européenne 2004*, Fayard/Presses de Sciences Po, Paris.

Goetschy, J. (2006), « Bilan de l'Europe sociale : peut-on parler d'un modèle social communautaire ? », à paraître in Serrano Pascual, A. et Jepsen, M. (eds.), *Deconstructing the European Social Model*, ETUI-REHS, Bruxelles (à paraître).

Goetschy, J. and Pochet, P. (1997), "The Treaty of Amsterdam : A New Approach to Employment and Social Affairs ?", *Transfer*, Vol.3, No.3, pp.607-620.

Jepsen, M. et Serrano Pascual, A. (2005), « The European Social Model: an exercise in deconstruction », *Journal of European Social Policy*, Vol.15, n° 3, août 2005 pp.231-245.

Kok, W. *et al.* (2003), « L'emploi, l'emploi, l'emploi – Créer plus d'emplois en Europe », Rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M. Wim Kok, Bruxelles, novembre 2003 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_fr.pdf).

Kok, W. *et al.* (2004), « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, novembre 2004 (http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf).

Manow, P., Schäfer, A. and Zorn, H. (2004), « European Social Policy and Europe's Party-Political Center of Gravity 1957-2003 », *MPfG Discussion Paper*, n° 04/6, Max-Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, septembre 2004.

Marlier, E. et Berghman, J. (2004), « Open Co-ordination at EU Level in the Field of Social Protection and Social Inclusion : *Streamlining without Diluting* », in Girard, D. (ed.), *Solidarités collectives*, Famille et Solidarités (Tome I), L'Harmattan, Paris, pp.43-59.

Pochet, P. et Natali, D. (2005), « Réseaux européens relatifs aux pensions : la participation d'intérêts organisés au processus décisionnel de l'UE », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, juin 2005, pp.307-336.

Pochet, P. (2005a), « Stratégie européenne pour l'emploi et grandes orientations de politique économique », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2004*, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.57-79.

Pochet, P. (2005b), « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective », in Zeitlin, J. et Pochet, P. avec Magnusson, L. (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.37-82.

Rodrigues, M. J. (2002), *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Rodrigues, M. J. (2005), « The debate over Europe and Lisbon strategy for growth and jobs », *Background paper*, n° 2005.08.23 (http://www.esc.eu.int/lisbon_strategy/backgroundsdocs/debate_europe_ls_050826_en.pdf).

Ross, G. (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge.

Salais, R. (2004), « Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in Zimmermann, B. (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action, Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, pp.287-331.

Sapir, A. (2005), « Globalisation and the Reform of European Social Models », Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 septembre 2005 (http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working_papers/EN_SapirPaper080905.pdf).

Sapir, A. *et al.* (2003), « An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver », *Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Bruxelles, juillet 2003 (http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/experts_groups/ps2/docs/agenda_en.pdf).

Van den Abeele, É. (2005), « La proposition de directive sur les services : instrument visionnaire au service de la compétitivité ou cheval de Troie dirigé contre le modèle social européen ? », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2004*, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.111-150.

Vandenbroucke, F. (2001), « Open Co-ordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model », Closing speech at the Conference « Towards a New Architecture for Social Protection in Europe ? A Broader Perspective of Pension Policies », Leuven, 19-20 octobre 2001.

Watt, A. (2005), « The on-going saga of the stability and growth pact : is the spring 2005 reform good for growth and jobs », *European Economic and Employment Policy Brief*, n° 5, Bruxelles.

Zeitlin, J. (2005), « The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy », in Zeitlin, J. et Pochet, P. avec Magnusson, L. (2005) (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.447-503.

Élargissement de l'Union : de l'Europe centrale et orientale à la Turquie

1. Un élargissement sans précédent

L'Union européenne (UE) a accueilli en 2004, dix nouveaux membres dont huit pays d'Europe centrale et orientale (PECO) (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) et deux îles méditerranéennes (Chypre et Malte), avant la Bulgarie et la Roumanie, déjà programmées pour 2007, puis quelques États Balkaniques (Croatie, Bosnie, Macédoine, Monténégro, Serbie), et peut-être dans quelques années la Turquie. L'Union a ainsi réalisé un élargissement sans précédent tant par le nombre des nouveaux membres que par leur population. L'arrivée des Dix a contribué à réunifier sur le plan politique et économique un continent ravagé par la Seconde Guerre mondiale, puis divisé par cinquante années de guerre froide. Mais elle est loin d'être totalement digérée.

Le bilan est plutôt positif et les entrants affichent des résultats économiques supérieurs à la moyenne européenne. Néanmoins, les disparités demeurent grandes et, plus d'un an après, l'élargissement continue de susciter des craintes : la peur d'une immigration massive, de délocalisations d'entreprises et de blocages institutionnels n'étant que partiellement compensée par les perspectives économiques des nouveaux marchés.

1.1 Résultats économiques et sociaux

En dépit d'un chômage persistant, la croissance des Dix est au-dessus de la moyenne européenne. Les nouveaux États membres connaissent des taux de croissance élevés. La moyenne des Dix a été de 5,2 % en

2004, contre 4,2 % en 2003. Le taux de croissance en Lettonie a atteint 9,8 % en 2004, soit le taux le plus élevé de l'Union européenne (comparé au taux moyen de 2,3 %). La Lituanie, l'Estonie, la Slovaquie et la Pologne ont aussi atteint des taux de croissance importants, respectivement 7,0 %, 7,8 %, 5,5 % et 5,3 % (Eurostat, 2004). Les prévisions sont plutôt bonnes pour l'ensemble des nouveaux membres. Le processus de rattrapage productif semble engagé mais il reste vulnérable. Deux aspects viennent en effet tempérer cet optimisme : d'une part, les PECO restent des pays à bas salaires et à fort taux de chômage. Les situations et évolutions en matière de chômage sont cependant disparates entre pays. Selon les données Eurostat (2004), le taux de chômage est particulièrement élevé en Pologne (18,4 %) et en Slovaquie (18,2 %) où il constitue une préoccupation sociale lourde. Globalement, la diffusion des gains du rattrapage productif en termes d'accès de la population à des emplois mieux rémunérés paraît encore limitée. D'autre part, ce rattrapage intervient dans un contexte de croissance médiocre pour les anciens membres de l'UE et de mise en échec de la stratégie de Lisbonne. Ce contexte ne tire pas vers le haut la croissance des nouveaux pays membres. Il est susceptible de transformer des complémentarités productives (participation des anciens et nouveaux États membres à une même division internationale du travail, implantation de firmes originaires de l'UE à 15 dans les PECO en vue d'assurer leurs positions sur des marchés en expansion) en conflits d'intérêt (arbitrage entre des localisations dans les nouveaux et anciens États membres en fonction des coûts comparés, risque de surcapacités sectorielles à l'échelle continentale) (Fayolle, 2005).

L'élargissement a aussi eu un effet considérable dans d'autres domaines. Les touristes se ruent littéralement dans la région. Par exemple, la ville de Ljubljana en Slovénie a connu une hausse de 23 % des flux touristiques (2004) par rapport aux années précédentes.

La crainte des agriculteurs de l'Est s'est, quant à elle, révélée non fondée. Selon les données Eurostat, le revenu moyen des agriculteurs a augmenté de 50 %, malgré le fait qu'ils ne bénéficient pas des mêmes niveaux de subsides que leurs confrères à l'Ouest. Les Dix ont pu bénéficier de près 1,3 milliard d'euros en 2004. Ils sont bénéficiaires nets du budget de l'Union européenne.

Les Quinze ont eux-mêmes bénéficié économiquement de l'élargissement, grâce au développement du commerce et des investissements. Les importations et les exportations entre les Quinze et les Dix ont augmenté de façon substantielle depuis l'adhésion. Les entreprises des anciens États membres sont devenues les plus grands investisseurs. Ainsi, l'Autriche est le plus important investisseur étranger en Slovénie, en Roumanie et en Bulgarie, et le troisième plus important en Hongrie, en Slovaquie et en République tchèque.

Mais la concurrence de l'Est, renforcée par des régimes fiscaux attrayants, pourrait provoquer des réformes dans certains des anciens États membres. L'Allemagne a déjà réagi à cette concurrence fiscale en baissant l'impôt sur les sociétés de 25 % à 19 %. Les nouveaux États membres se caractérisent en effet par des aides d'État et des incitations fiscales en direction des entreprises d'ampleur nettement plus importante que dans les anciens membres. Les deux types de dispositifs n'ont pas les mêmes cibles : les aides d'État sont de nature sectorielle et sont prioritairement orientées vers des activités en difficulté ou en reconversion ; les incitations fiscales visent à attirer de nouveaux investisseurs. Ces dispositifs sont soumis à débat et surveillance politiques au sein de l'UE élargie (Fayolle, 2005).

1.2 Risques d'immigration massive

La libre circulation des travailleurs était un thème sur lequel les États membres de l'Union n'avaient pas fait preuve de beaucoup de transparence et de solidarité pendant les négociations d'adhésion. Les études se sont pourtant accumulées pour démontrer qu'une vague d'immigration massive en provenance des nouveaux États membres n'aurait pas lieu (¹). Par ailleurs, des éléments concrets permettaient d'arriver à cette même conclusion : la faible mobilité au sein de l'UE, l'expérience des précédents élargissements et les faibles migrations constatées après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, ainsi que les mouvements de main-d'œuvre entre les PECO et les anciens États

¹ Voir le rapport du Consortium d'intégration européenne (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER), « L'impact de l'élargissement sur l'emploi et les marchés du travail des pays membres de l'UE », Bruxelles, 2000.

membres avant l'élargissement (Math et Viprey, 2004). Ces conclusions n'ont néanmoins pas dissuadé l'Union, poussée par les craintes des États – surtout ceux partageant le plus de frontières communes avec les nouveaux membres (Allemagne et Autriche) –, de mettre en place des périodes transitoires, postposant ainsi l'exercice du droit de libre circulation des travailleurs par les ressortissants des nouveaux États (exception faite des Chypriotes et des Maltais). Cette mesure politique a suscité la colère et la déception à l'Est (Masson, 2001). Pourtant, comme le souligne Daniel Vaughan-Whitehead, la liberté immédiate de circulation aurait eu des mérites. En accompagnant la libre circulation du capital, des biens et des services, elle aurait donné à l'ensemble du processus une autre tonalité politique, apportant aux nouveaux États membres le sentiment d'être traités d'égal à égal. En facilitant la fluidité des marchés du travail, la mobilité aurait pu contribuer à combler le fossé entre la main-d'œuvre qualifiée (qui souffre le moins des périodes transitoires puisqu'elle bénéficie d'accords bilatéraux de mobilité) et la main-d'œuvre moins qualifiée, victime du chômage de longue durée. Une libre circulation immédiate des travailleurs aurait permis de rattraper plus vite les salaires et les conditions de travail, limitant les tentations de succomber au dumping social (Vaughan-Whitehead, 2003).

Dans les faits, l'élargissement aux PECO ne s'est accompagné d'aucune vague migratoire significative, ni dans les États qui avaient décidé, comme la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Suède, d'ouvrir sans tarder leur marché du travail, ni dans ceux qui, pendant une période de transition prévue lors de la négociation d'adhésion, l'avaient seulement entrouvert. Aucune des clauses de sauvegarde (concernant le marché intérieur, la justice et les affaires intérieures et l'économie) inscrites dans les traités n'a été invoquée. Un premier rapport produit par ECAS (*European Citizen Action Service*) en septembre 2005 traduit, sur la base des données disponibles, la réalité des flux migratoires tant redoutés. Nous n'exposerons que la situation des trois États mentionnés ci-dessus.

Sur la base des inscriptions obligatoires pour les travailleurs des nouveaux États membres au *Worker Registration Scheme* et des demandes de numéros d'affiliation à la sécurité sociale, le ministère britannique de l'Intérieur a dégagé des conclusions sur les flux migratoires vers le

Royaume-Uni et fourni des résultats sur la période post-adhésion. Entre mai 2004 et mars 2005, 175 000 travailleurs des pays concernés ont été enregistrés. Principalement masculins (60 %), ils étaient âgés de 18 à 34 ans (82 %). Les Polonais (56 %) et les Lituniens (15 %) étaient les plus représentés. Les secteurs d'occupation couvrent les usines, les fermes, le nettoyage. L'économie britannique a par ailleurs tiré avantage de la présence de cette main-d'œuvre supplémentaire sur son marché du travail : un gain net de 500 millions de livres sterling.

L'accès au marché du travail irlandais pour les ressortissants des nouveaux membres n'était pas limité, mais nécessitait néanmoins une demande de permis de résidence délivré pour des périodes limitées. L'Irlande a en effet maintenu son droit de recourir à la clause de sauvegarde en cas de dysfonctionnement sérieux de son marché de l'emploi (Ughetto, 2004). Aucune tendance de ce type n'a été enregistrée et l'Irlande semble avoir bénéficié de l'élargissement. La présence de main-d'œuvre d'Europe centrale n'est pas un phénomène nouveau, les employeurs irlandais et les agences de l'État ayant commencé à recruter activement des ressortissants des pays hors-UE à partir de 1999 pour suppléer à la carence de la main-d'œuvre. Selon, le *Department of Family and Social Affairs*, 85 000 numéros d'affiliation à la sécurité sociale ont été attribués à des migrants des nouveaux États dans les douze mois qui ont suivi l'élargissement, parmi lesquels 40 000 Polonais, 18 000 Lituniens et 9 000 Lettons, principalement occupés dans la construction et les hôpitaux (personnel médical et infirmier).

La Suède n'applique aucune mesure transitoire et n'a pas opté pour la clause de sauvegarde, garantissant un accès égal à son système de protection sociale aux ressortissants des nouveaux États membres. Dans l'année qui a suivi l'élargissement, la Suède n'a été saisie que 21 800 demandes de permis de résidence. 60 % d'entre elles émanaient de ressortissants polonais (Traser *et al.*, 2005).

Les chiffres montrent que nous sommes loin de la catastrophe annoncée. Il est admis aujourd'hui que les craintes d'immigration massive étaient sans fondements. Des études utilisant des techniques différentes prédisent que moins de 100 000 à 200 000 ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale rejoindront l'Ouest lorsque les

restrictions à la libre circulation des travailleurs seront levées (Barysch, 2004).

1.3 Délocalisations ?

Au cours du processus de l'élargissement, le thème des délocalisations des entreprises est revenu sous les feux de la rampe, comme cela avait été le cas en 1986 lors de l'entrée de l'Espagne et du Portugal. Les opinions sur les conséquences de ces mouvements étaient partagées. D'un côté, les syndicats étaient inquiets quant aux implications sur l'emploi. De l'autre, les délocalisations ne pouvaient-elles pas aider les entreprises européennes à canaliser leurs ressources vers les emplois les plus productifs et constituer un facteur clé pour les économies des nouveaux États, garantissant leur rattrapage économique et social ?

Ce phénomène est lancé depuis plusieurs années et nombre d'entreprises européennes y ont participé. Fin 2003, les investissements directs étrangers (IDE) dans les PECO atteignaient près de 150 milliards d'euros et s'étaient concentrés surtout en Pologne, en République tchèque et en Hongrie. La majorité de ces investissements (60 %) provenait de l'UE. Ainsi, le stock d'IDE, exprimé en pourcentage de leur produit intérieur brut (PIB) était de 35 % dans les huit nouveaux États membres, soit au-dessus de la moyenne des Quinze (33 %).

Or, ces IDE correspondent souvent à des délocalisations d'entreprises d'Ouest vers l'Est, même si ces mouvements n'ont pas bénéficié de grande publicité, les entreprises concernées étant conscientes de l'impopularité auprès des syndicats de tout transfert de production. Nombreuses sont les entreprises de l'Union qui ont décidé de s'implanter en Europe centrale et orientale et parfois même de délocaliser une partie de leurs activités ⁽²⁾. Ce mouvement a touché

² Il est parfois difficile de cerner les motivations d'un investisseur étranger : délocalisation ou nouvel investissement. Si l'investisseur étranger semble principalement motivé par le marché local, mais qu'après un an ou deux, il consacre plus de 80 % de sa production à l'exportation, cela signifie que sa principale stratégie consiste à utiliser sa filiale dans le nouveau pays d'accueil comme plate-forme d'exportation pour les marchés extérieurs, généralement ceux de l'UE.

toutes les branches d'activités : *IKEA*, *Audi-VW*, *Philips*, *Whirlpool* et *Nokia* ont constitué dans les nouveaux États membres de véritables plates-formes d'exportation, le processus de délocalisation se révélant beaucoup plus important que ce qui avait été prédit. Ce mouvement de délocalisation a bénéficié à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale et concerne la plupart des secteurs : la Hongrie, dans le domaine de l'assemblage et de pièces détachées de l'industrie automobile (*Audi*, *Opel-GM*), dans les industries d'infrastructure électrique (*ABB*) et d'électroménager (*Philips*, *Lebel-Electrolux*) ; la Pologne dans le secteur automobile (*Fiat*, *Ford*, *VW*, *GM*, *Daewoo* et *Volvo*). La Slovaquie a bénéficié des transferts de production de l'entreprise suédoise de compresseurs *Danfoss*, de l'entreprise italienne de papeterie *Saffa*, de l'entreprise allemande d'appareils ménagers *Bosch-Siemens*. L'Estonie a réussi à attirer la plus grande entreprise de textile suédoise *Boras Wärfveri*, entraînant dans la foulée des pertes d'emplois importantes, 83 % de la production totale étant désormais assurée par son unité de production estonienne.

Les coûts salariaux sont-ils pour autant la raison d'être de ces délocalisations ? Selon certains analystes, les délocalisations motivées par les faibles coûts salariaux ne pourraient pas se manifester à grande échelle, dans la mesure où les faibles niveaux de salaires seraient neutralisés par des niveaux de productivité plus bas. Il est vrai, d'une part, que les investisseurs, dans leur décision de délocaliser, doivent prendre en considération des taux de productivité sur lesquels ils pourront compter pour leur production future. D'autre part, les niveaux de productivité sont faibles dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale impliquant que l'avantage comparatif est amoindri dès lors que l'on prend en compte les coûts unitaires de production. C'est sans compter sur la volonté et la capacité du nouvel investisseur de façonner ces niveaux de production en opérant des investissements substantiels et en exportant dans sa nouvelle filiale toutes les techniques de production et les technologies de la maison-mère nécessaires pour atteindre au plus vite des niveaux de productivité plus élevés. Ce ne sont donc pas les niveaux de productivité locaux qui sont pris en compte par les investisseurs, mais ceux qu'ils peuvent atteindre en mettant en place leurs propres techniques de productions. Ce sont donc les niveaux de salaires qui représentent la variable clé d'une délocalisation. La

disponibilité sur place d'une main-d'œuvre qualifiée représente un élément essentiel pour permettre de hisser la productivité de la nouvelle filiale à des niveaux de productivité plus élevés.

Les délocalisations appartiennent-elles désormais au passé ? Tout semble indiquer que les grandes manœuvres ne vont pas s'arrêter dans l'Europe élargie. Un meilleur échange d'information devrait encourager de nouveaux opérateurs à tenter leur chance dans les pays d'Europe centrale et orientale. En 2002, de nouvelles décisions étaient prises par *Toyota-Peugeot* d'investir en République tchèque. Au même moment, *Ikarus-Renault* décidait de s'implanter en Hongrie. Plus récemment, le groupe *Siemens* a décidé de délocaliser jusqu'à 10 000 emplois au profit de l'Europe de l'Est dans les prochaines années en commençant par 2 000 emplois dans la téléphonie, au profit de la Hongrie. La compagnie aérienne *Lufthansa* a annoncé vouloir délocaliser vers la Pologne l'essentiel de sa comptabilité et de ses achats. En France, le groupe américain de l'électroménager *Whirlpool* a annoncé en février 2003 ⁽³⁾ la délocalisation au profit de la Slovaquie de son unité de production de lave-linge d'Amiens (avec une perte de 225 emplois). En janvier 2004, c'était au tour de la filiale ibérique de *Philips* d'annoncer la fermeture d'une usine de luminaires industriels à La Garriga (100 emplois perdus) pour la délocaliser en Pologne ⁽⁴⁾. Fin janvier, le sud coréen *Samsung* basé à Barcelone, prenait la décision de transférer une partie de sa production en Slovaquie ⁽⁵⁾. Ces délocalisations se poursuivront sans aucun doute dans les années à venir (Vaughan-Whitehead, 2005 : 103-119).

1.4 Sur le plan démocratique, politique et institutionnel

Les réformes politiques étaient des conditions *sine qua non* pour l'adhésion à l'Union. L'établissement durable de la démocratie est un des plus grands succès de l'élargissement, et même de l'après

³ <http://www.humanite.fr/journal/2002-04-15/2002-04-15-32287>.

⁴ http://www.slovakradio.sk/rsi/fr/economie/txt/040204_Zapfirmy.html.

⁵ http://www.expatica.com/source/site_article.asp?subchannel_id=83&story_id=8713&name=The+multinational+exodus.

élargissement, puisqu'il fait effet boule-de-neige. En effet, la perspective de rejoindre l'Union a donné du ressort aux mouvements démocratiques dans les autres pays d'Europe de l'Est, comme la Géorgie, l'Ukraine ou les États des Balkans. Les nouveaux membres font, en outre, entendre leur voix au sein même de l'Union. Ils l'ont notamment influencée dans sa politique vis-à-vis de la Russie. La Pologne et la Lituanie ont par ailleurs été les premiers à soutenir la Révolution orange en Ukraine. Ils ont été déterminants pour que l'Union, qui tardait à réagir, prenne position. Réputés plus libéraux, les Dix font entendre leur différence sur des sujets sensibles. Aux côtés de la Grande-Bretagne, ils plaident pour la libre circulation des services. Les malentendus se sont aussi multipliés. Alors que la croissance demeure faible en France et en Allemagne, les discussions sur la directive Bolkestein ont réveillé les craintes de dumping social. Le débat sur les délocalisations a suscité des tensions, les nouveaux membres estimant que celles-ci peuvent servir leur développement alors que les anciens membres s'inquiètent de l'absence d'harmonisation fiscale et sociale.

Les institutions n'ont pas connu la paralysie que certains avaient prédite. Cependant, les réformes institutionnelles prévues par le traité constitutionnel (mis entre parenthèses après les référendums négatifs en France et aux Pays-Bas), et qui ont été conçues pour alléger la prise des décisions au Conseil – assouplissement du système du vote à la majorité qualifiée et extension de ce système à divers domaines – et à la Commission – réduction du nombre de commissaires –, pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir. Les dirigeants européens reconnaissent également que les discussions à vingt-cinq au Conseil et à la Commission sont plus compliquées, les intérêts des dix nouveaux membres divergeant souvent de ceux des Quinze.

2. La Turquie sur la voie de l'adhésion à l'UE

L'Union européenne a pris en décembre 2004 la décision historique d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Turquie. Les pourparlers officiels se sont ouverts le 3 octobre 2005, malgré une opinion publique

européenne très peu favorable ⁽⁶⁾. La candidature turque à l'Union s'inscrit parmi les grands débats qui ont jalonné le processus de la construction européenne : la Communauté européenne de défense (CED), l'entrée du Royaume-Uni, le traité de Maastricht et la monnaie unique, le traité constitutionnel... Bien au-delà de l'adhésion d'un nouvel État membre, l'appartenance ou non de la Turquie à l'Union provoque un débat sur la nature même de la construction européenne en soulevant à la fois des questions de frontières, de puissance, de valeurs et de projet. Jusqu'à maintenant, l'élargissement reposait non sur une logique d'agglomération mais sur une logique de conversion. On demandait aux futurs États membres autre chose que la contiguïté géographique ou l'histoire commune, mais une solidarité de valeurs, d'institutions, de projets. En envisageant l'intégration d'un pays très différent de par son histoire, ses institutions et sa vie politique, son développement économique et social, l'UE lance un débat sur sa propre identité et sur son avenir. L'adhésion de la Turquie représente donc, pour les années à venir, un pari sur la capacité de l'Union à se transformer en profondeur et géographiquement.

2.1 Un chemin semé d'embûches

Au sommet d'Helsinki en 1999, les Européens avaient octroyé à la Turquie le statut de candidat (Conseil européen, 1999). Le pays a opéré, sous la poigne de son premier ministre Recep Tayyip Erdogan, une démocratisation au pas de charge pour satisfaire aux critères d'adhésion. En décembre 2004, les Vingt-cinq, l'Autriche y compris, ont demandé à la Commission européenne de préparer un cadre de négociation strict, ce qui a été fait par l'exécutif européen en juin 2005 (Conseil européen, 2004). Il ne restait plus au Conseil qu'à parvenir à un accord sur ce cadre en vue d'ouvrir les négociations le 3 octobre 2005. Mais la polémique a été relancée fin juillet quand, dans une déclaration jointe au protocole étendant son union douanière avec l'Union aux nouveaux États membres, Ankara affirmait que son paraphe ne valait pas reconnaissance de Chypre. De plus, l'hostilité des opinions publiques à une adhésion du pays musulman a été l'une des raisons des échecs des référendums sur la Constitution européenne en mai en France et aux

⁶ 35 % seulement selon l'Eurobaromètre de juillet 2005.

Pays-Bas. Ces « non » français et néerlandais ont douché l'ardeur politique. Des débats très vifs ont eu lieu en France et en Allemagne, où Angela Merkel, successeur de Gerhard Schröder, s'est déclarée hostile à l'adhésion turque. Dominé par un Parti populaire européen (PPE) lui aussi hostile, le Parlement européen s'est braqué. Quant à la présidence britannique, elle s'est montrée inquiète de la cassure qui se créerait en cas de rejet de la candidature turque et de cette division théologico-politique risquant d'approfondir encore plus la frontière entre les États de tradition chrétienne et ceux de tradition islamiques. En Turquie, la déception s'est fait jour et les dirigeants politiques ont haussé le ton. Erdogan a mis les Européens face à leurs responsabilités : « *Soit l'union décidera en faisant preuve de maturité politique, de devenir une force, un acteur mondial soit elle se confinera dans un club chrétien* », déclara-t-il le 2 octobre devant les cadres de son parti, le Parti de la Justice et du Développement, réunis en congrès dans la station thermale de Kizilcahaman (7). Les négociations d'adhésion s'ouvrirent néanmoins le 3 octobre 2005, au prix de l'ouverture de négociations avec la Croatie (8), jusque-là retardée en raison du manque de coopération de cette dernière avec le Tribunal pénal international de La Haye.

Le cadre de négociation prévu pour la Turquie compte toutefois de nombreuses conditions, posées par les dirigeants européens lors de leur sommet de Bruxelles de décembre 2004. La Commission européenne table sur des pourparlers d'environ dix ans. Trente-cinq chapitres seront abordés et pour chacun d'entre eux, chaque État membre aura un droit de veto. L'objectif final est, d'après le mandat adopté par la Commission, l'admission mais le processus reste ouvert et sans garantie. Les négociations pourront également être suspendues en cas de violation sérieuse et persistante des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (jamais une telle clause n'avait été insérée auparavant dans les cadres de négociation). Dans les domaines les plus sensibles, comme la libre

⁷ *La Libre Belgique*, 3 octobre 2005, page 8.

⁸ L'Autriche, la Slovénie, la Hongrie et la Slovaquie ont spécialement insisté pour lier le commencement des négociations avec la Turquie avec celui des négociations avec la Croatie.

circulation des travailleurs ou les subsides agricoles, des clauses de sauvegarde permanentes ou des dérogations pourront être envisagées. La France a par ailleurs prévu d'organiser un référendum à l'issue des négociations. Le président français, Jacques Chirac, qui est personnellement en faveur de l'adhésion turque, a fait cette concession à son propre parti, l'Union pour un mouvement populaire (UMP), qui s'est prononcé à deux reprises contre l'adhésion et pour un partenariat privilégié avec Ankara ⁽⁹⁾.

2.2 Situation politique : approfondissement du respect des critères politiques de Copenhague

Depuis 2001, plusieurs réformes constitutionnelles, notamment dans le système judiciaire, et de très nombreuses lois ont été adoptées faisant de grands progrès concernant le respect des droits de l'homme. Le rythme des réformes s'est ralenti en 2005 car la Turquie s'est engagée dans une phase moins visible de réformes, à savoir leur mise en œuvre concrète et quotidienne par les autorités publiques et administratives.

Concernant le rôle de l'armée, la Turquie a réformé le Conseil national de sécurité y donnant un pouvoir plus important aux civils. Diverses mesures ont renforcé le contrôle parlementaire sur les dépenses militaires. Mais les forces armées jouent toujours un rôle social fort dans la population et exercent une influence politique significative dans les débats actuels.

L'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005 de plusieurs lois a renforcé les réformes structurelles entreprises en matière judiciaire, se rapprochant des standards européens. Les rapports d'organisations non gouvernementales et d'avocats notent une diminution importante des actes de torture ou de violence, dont la pratique varie selon les régions. Les droits des femmes, notamment concernant les crimes d'honneur, bénéficient d'une attention plus grande. L'entrée en vigueur de nouvelles lois et de nouveaux codes n'a pas encore été assimilée par l'ensemble des autorités judiciaires et, dans l'attente des nouvelles jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'État, la diffusion

⁹ Conférence de presse conjointe de J. Chirac et G. Schröder, 1^{er} octobre 2004, Strasbourg (<http://www.elysee.fr/documents/discours/2004/0410ST01.html>).

de cette jurisprudence naissante dans l'ensemble de l'institution judiciaire est l'enjeu de la prochaine étape de la réforme du système judiciaire en Turquie.

L'amélioration des droits de l'homme, des droits des minorités et de la liberté religieuse a été au cœur des réformes constitutionnelles et des paquets de réformes votés par le parlement depuis 2001. D'importants progrès ont été réalisés. Concernant la liberté d'expression, de nombreuses modifications législatives sont intervenues. La situation reste néanmoins préoccupante en ce qui concerne la liberté de la presse. Dans ce secteur, les réformes ne sont pas appliquées de manière uniforme. De lourdes peines, dont des peines d'emprisonnement, peuvent encore être infligées à des journalistes, rédacteurs ou éditeurs qui critiquent les institutions. Malgré le nouveau code pénal, certains articles continuent d'être appliqués de manière restrictive par certains procureurs et juges. Ils devront être amendés, si la diffusion de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État n'est pas suffisante pour protéger la liberté d'expression. En témoigne le procès d'Orhan Pamuk pour « insulte à l'identité turque » qui a été reporté au 6 février 2006 ⁽¹⁰⁾.

L'organisation de la liberté d'association est également inspirée de principes sécuritaires : la loi qui la régit fait en effet partie des 600 lois adoptées durant la présence des militaires au pouvoir à la suite du coup d'État de 1980 et qui ne pouvaient, jusqu'à la réforme constitutionnelle d'octobre 2001, faire l'objet d'aucun recours constitutionnel. Les restrictions à la liberté d'association ont été assouplies, mais celle-ci demeure sous un contrôle strict de l'État.

La Turquie est le seul État musulman laïc. La laïcité a été imposée par Atatürk comme principe fondateur intangible de la République de Turquie : la Constitution prévoit qu'aucune réforme constitutionnelle ne peut porter atteinte à un certain nombre de principes, dont la laïcité. Cette laïcité n'est pas une séparation entre les Églises et l'État, c'est

¹⁰ L'écrivain avait déclaré en février 2005 lors d'une interview à un magazine suisse : « *un million d'Arméniens et 30 000 Kurdes ont été tués sur ces terres, mais personne d'autre que moi n'ose le dire* ».

l'État turc qui organise et contrôle totalement la communauté des croyants : les 72 000 imams en Turquie sont des fonctionnaires, payés et formés par l'État et dont les prêches hebdomadaires sont écrits par les fonctionnaires du ministère des Affaires religieuses. La laïcité turque signifie la relégation de la religion dans la sphère privée et son absence complète dans la vie publique.

En ce qui concerne la liberté religieuse, la Turquie ne reconnaît que les minorités religieuses incluses dans le traité de Lausanne de 1923 : les Juifs, les Arméniens et les Orthodoxes (Del Picchia et Haenel, 2005).

La question chypriote

Réunis à Newport les 1^{er} et 2 septembre 2005, les ministres des Affaires étrangères de l'UE devaient débattre d'une part du cadre de négociation proposé par la Commission et, d'autre part, de la déclaration par laquelle le gouvernement turc avait fait savoir que tout en acceptant de signer le protocole étendant aux nouveaux États membres, y compris Chypre, son accord d'association avec l'UE, il refusait toujours de reconnaître la République de Chypre ⁽¹¹⁾. La signature du protocole était l'une des deux conditions, avec la réforme du système judiciaire, mises par les Vingt-cinq à l'ouverture des négociations. Le protocole a été signé le 29 juillet 2005. Mais les autorités ont aussitôt fait valoir que leur signature ne valait pas reconnaissance de la République de Chypre (Akgönül, 2005).

Cette question avait été au centre des débats du Conseil européen de décembre 2004, qui avait fixé la date du 3 octobre. L'intransigeance d'Ankara sur la question de Chypre avait failli sonner le glas de l'accord. Les dirigeants européens avaient finalement admis en échange de la promesse de signature que celle-ci représentait un pas important vers la reconnaissance de Chypre mais non une reconnaissance formelle. Tout en souhaitant qu'Ankara reconnaisse Chypre le moment venu, ils avaient renoncé à faire de ce geste un préalable à l'ouverture des pourparlers ⁽¹²⁾. En revanche, le cadre de négociation précise que les

¹¹ Voir *Le Monde* du 1^{er} septembre 2005, page 6.

¹² La rédaction du § 19 des conclusions du Conseil est suffisamment confuse pour montrer le difficile compromis auquel les chefs d'État et de gouvernement étaient parvenus.

efforts de la Turquie pour contribuer à un règlement global du problème chypriote et normaliser ses relations avec tous les États membres, y compris Chypre, seront un des facteurs dont dépendra l'avancement des discussions. Rappelons par ailleurs que la question de Chypre est une question complexe liée aux efforts de négociations du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), Kofi Annan, pour parvenir à un accord global qui mènerait à la réunification de l'île. En 2004, la Turquie et la communauté chypriote turque avaient accepté les propositions du Secrétaire général, qui avaient cependant été rejetées par les Chypriotes grecs ⁽¹³⁾. Il y a toutefois des raisons de penser qu'Annan reprendra ses bons offices et trouvera une solution positive au problème avant l'entrée possible de la Turquie en 2015 ⁽¹⁴⁾.

2.3 Situation économique contrastée

Pays d'environ 70 millions d'habitants, la Turquie dispose d'un marché intérieur important, mais peu développé. Sa démographie est en train de se stabiliser et, même en prenant en considération la probable baisse de la population allemande dans les décennies à venir, la population turque ne devrait guère dépasser celle de la population allemande dans les années 2030-2040. La richesse nationale par habitant atteint tout juste 28 % de la moyenne communautaire d'une Union à quinze membres. En volume, le PIB a atteint 242 milliards d'euros en 2004 (Eurostat). Ces chiffres doivent toutefois être relativisés car les statistiques sur la Turquie ne révèlent qu'une partie de la vie économique turque. L'économie souterraine y est en effet extrêmement développée (entre 40 et 60 % du PIB). L'économie turque est loin d'avoir atteint son potentiel, en raison de difficultés structurelles fortes : succession de périodes de croissance rapide et de crises, inflation endémique. Cette inflation empêchait toute perspective à moyen terme, obligeant l'État à se financer à court terme au moyen de taux d'intérêt élevés et limitant fortement les capacités d'investissements des entreprises dans l'économie. Ces dernières ont eu tendance à placer leurs liquidités soit

¹³ Lors du référendum du 24 avril 2004, les Chypriotes turcs ont approuvé le plan de paix à 64,9 % tandis que 75,8 % des Chypriotes grecs l'ont refusé.

¹⁴ Voir *La Libre Belgique* du 2 septembre 2005, page 21.

auprès de l'État en raison des taux d'intérêt élevés des emprunts publics, soit à l'étranger. L'ampleur de la crise économique de 2001 n'a cependant pas eu les effets sociaux auxquels on aurait pu s'attendre. En effet, l'économie turque repose en grande partie sur l'économie souterraine, la solidarité familiale reste forte et l'État a garanti les dépôts des banques. Le gouvernement a en conséquence prolongé les réformes précédemment lancées, mais en s'attaquant fortement aux structures mêmes de l'économie. Les résultats de ces réformes sont pour le moment extrêmement positifs : l'inflation est revenue autour de 10 % en 2004 après 57 % en 2001 (Eurostat), la monnaie est relativement stable, le secteur bancaire a été largement assaini. Cette politique s'appuie sur une politique budgétaire très restrictive : l'État s'oblige à dégager de forts surplus budgétaires primaires de 6,5 % du produit national brut (PNB) (imposés par le Fonds monétaire international) pour rembourser sa dette. L'économie turque semble s'être engagée dans un cercle vertueux de croissance : les réformes permettent le retour de la confiance, la réduction des taux d'intérêt et le financement normal de l'économie par les banques, ce qui augmente la production, les investissements et la consommation. La consolidation n'est cependant pas encore assurée car le mouvement est récent (Del Picchia et Haenel, 2004).

2.4 La question sociale oubliée

La question sociale a occupé peu de place dans l'espace politique turc et l'orientation très libérale du gouvernement ne favorise pas la prise de conscience des besoins d'une société en mutation. En témoigne l'explosion de la population urbaine. De 1985 à 2000, elle a bondi de 46 % à 74 % de la population totale, sans que les activités industrielles et les services réussissent à absorber cette nouvelle main-d'œuvre. Un tiers de la population est encore employé dans l'agriculture qui ne produit plus que 14 % de la valeur ajoutée. Le taux de chômage reste élevé, à 10,3 % de la population active (Eurostat, 2004), et le taux d'emploi est faible (46,1 % en 2004) comparé aux standards européens (63,3 % dans l'UE-25 en 2004) particulièrement chez les femmes (24,3 %). Mais selon certaines estimations, la moitié des emplois ne seraient pas déclarés. Dans cette économie dominée par les petites entreprises et les petites exploitations agricoles, le salariat est moins développé que le travail indépendant ou les emplois familiaux non

déclarés (notamment pour les femmes). Cette faiblesse du salariat est peu propice au développement de l'État-providence, à peu près inexistant en Turquie, ce qui commence à poser des problèmes depuis que l'exode rural a effrité les réseaux de solidarité traditionnels villageois et familiaux. Il en résulte que le pays se traîne au 88^e rang mondial en termes de développement humain alors qu'il est le 19^e par son PIB (2004). Le budget de l'État est utilisé en priorité au paiement des intérêts de la dette, à la restructuration du système bancaire et aux dépenses militaires. Ces dernières pèsent plus lourd que les dépenses d'éducation, ce qui ne peut se comprendre dans un pays où la moitié de la population a moins de 25 ans (Moatti, 2004). Le gouvernement, qui a malgré tout été élu sur des aspirations sociales, a tout de même décidé d'augmenter le salaire minimum de 34 % et les retraites de 21 % au 1^{er} janvier 2004, mais l'impact budgétaire de ces mesures symboliques est faible et compensé par de nouvelles restrictions budgétaires.

2.5 Conséquences probables de l'adhésion

2.5.1 Les bénéfices pour l'UE : une position stratégique et géopolitique incomparable

L'adhésion de la Turquie serait la preuve indéniable que l'Europe n'est pas un « club chrétien » fermé et confirmerait sa nature tolérante. À l'heure où le « choc des civilisations » est mis en avant, proposer un modèle alternatif à la société intolérante, sectaire et fermée sur elle-même prônée par les islamistes radicaux, permettrait à l'Union de jouer un rôle dans les relations futures entre l'Occident et le monde musulman. D'une part, l'adhésion de la Turquie serait une preuve de la compatibilité entre Islam et démocratie, même si l'exemple turc est unique et n'est pas transposable aux autres États musulmans (Everts, 2004). D'autre part, elle donnerait à l'Union l'occasion d'être un acteur majeur de la politique étrangère. La nouvelle stratégie européenne de sécurité et le concept « Europe élargie et voisinage » (CCE, 2003) mettent l'accent sur l'importance de la périphérie sud pour la sécurité de l'Europe et insistent sur la nécessité d'assurer la stabilité des régions voisines du continent. De par sa position géostratégique, la Turquie donnerait une nouvelle dimension aux efforts de politique étrangère de l'Union dans des régions d'importance aussi vitale que le Moyen-Orient, la Méditerranée, l'Asie centrale et le Sud Caucase. Par ailleurs, les

capacités militaires énormes de la Turquie et son potentiel en tant que base militaire avancée constitueraient des atouts importants et nécessaires pour la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). La Turquie a en effet contribué de façon importante à des opérations de maintien de la paix en Croatie, en Bosnie et au Kosovo, et elle a participé à la mission militaire et policière dirigée par l'UE en Macédoine. Elle a dirigé jusqu'en décembre 2002 la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (Emerson et Tocci, 2004).

La Turquie pourrait par ailleurs apporter un élément supplémentaire au poids économique de l'UE dans le monde. L'économie turque a un grand potentiel même si elle continue à souffrir de faiblesses et d'inégalités. C'est un grand pays possédant d'importantes ressources et une main-d'œuvre jeune et qualifiée. Avec une population de près de 70 millions d'habitants et un pouvoir d'achat qui devrait augmenter de façon régulière, le pays représente un marché au potentiel croissant pour les biens en provenance des États membres de l'UE. La construction de l'oléoduc Bakou-Tbilisi-Ceyhan, suite à l'émergence du bassin de la Mer Caspienne comme l'un des gisements de pétrole et de gaz naturel les plus importants du monde, met également en valeur le rôle de la Turquie comme pays de transit clé pour les fournitures d'énergie. Sa position géopolitique et ses liens étroits avec les dizaines de millions de turcophones présents dans les pays voisins, contribueraient à sécuriser l'accès de l'Europe aux immenses ressources présentes en Asie Centrale et en Sibérie. La Turquie deviendrait ainsi un facteur vital de la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'Europe en provenance du Moyen-Orient, de la Mer Caspienne et de la Russie (Commission indépendante sur la Turquie, 2004).

2.5.2 L'impact sur l'Union européenne

Sur le plan institutionnel

Si les négociations aboutissent, l'adhésion de la Turquie ne deviendra effective que vers 2015. L'UE et la Turquie auront alors subi des changements majeurs. L'Union comptera à ce moment-là au moins 27 membres. Les adaptations permettant de mieux répondre aux besoins d'une Europe élargie seront en place et la fin de la période budgétaire 2007-2013 aura permis d'évaluer et de modifier les politiques régionale et agricole de l'Union à la lumière des expériences faites avec

les nouveaux États membres. En 2015, la Turquie sera vraisemblablement aussi peuplée que l'Allemagne. Elle aura donc le même poids au Parlement européen et au Conseil. L'impact de cette large représentation au Parlement sera néanmoins fortement limité puisque les votes suivent les lignes des partis plutôt que les positions nationales des États membres. Par ailleurs, le maintien du principe du consensus dans les domaines importants de l'action de l'UE (PESC, défense, fiscalité) atténuera la signification que pourrait avoir la taille des populations des États membres dans le processus décisionnel de l'Union. Par contre, l'entrée de la Turquie renforcerait le camp des grands États face aux nombreux petits États issus des élargissements précédents ; elle s'accompagnerait d'une réduction des normes économiques moyennes de l'UE renforçant ainsi la pression sur les plus riches des États membres. Enfin, il est probable que la Turquie préférera l'approche intergouvernementale, favorisant ainsi le maintien du *statu quo* concernant l'équilibre entre les institutions européennes (Hughes, 2004).

Sur le plan économique

Étant donné la faible taille de son économie (moins de 2 % du PIB de l'UE en 2004), l'adhésion de la Turquie n'aurait qu'un impact minime sur l'économie de l'UE. En revanche pour la Turquie, les conséquences seraient importantes et positives. L'accès total au marché intérieur, y compris pour les produits agricoles non couverts par les accords douaniers de 1996, et l'élimination des barrières commerciales administratives et techniques pourraient entraîner une augmentation d'environ 40 % du commerce bilatéral. Un climat plus favorable à l'investissement, rendu possible par l'ancrage de l'économie turque dans un système stable donnerait une impulsion forte aux investissements locaux et étrangers, entraînant des créations d'emplois et un niveau élevé de croissance économique.

Sur le plan migratoire

L'effet de l'adhésion de la Turquie sur l'immigration est difficile à évaluer. Il dépendra de plusieurs facteurs : le développement démographique en Turquie et dans l'UE, la situation économique du pays d'origine et les niveaux de revenus relatifs, les perspectives

d'emploi et les opportunités économiques, la demande étrangère en main-d'œuvre et l'évolution des politiques d'immigration dans les pays européens. La migration vers la Turquie de populations voisines et les dispositions légales qui devront être prises pour faire face au phénomène auront leur importance. De longues périodes de transition seront probablement négociées avec la Turquie pour repousser de plusieurs années l'application de la liberté totale de mouvement des personnes. De plus, le taux de natalité turc a fortement baissé ces dernières années et devrait encore baisser avec l'augmentation du niveau de vie. C'est un facteur qui aura toute son importance dans dix ans (Commission indépendante sur la Turquie, 2004 : 35).

Sur le plan financier

La Commission et les États les plus contributeurs au budget ont évalué le coût de l'adhésion de la Turquie en faisant l'hypothèse que les dispositions adoptées pour les nouveaux membres de 2004 et les prochains adhérents de 2007 seraient appliquées à la Turquie. Ainsi, le premier poste budgétaire serait lié aux dépenses dites de cohésion, dont l'essentiel est réservé aux régions pauvres de l'UE. Avec un revenu moyen par habitant de l'ordre de 28 % de la moyenne communautaire actuelle, la Turquie aurait vocation à bénéficier pleinement de cette politique de solidarité financée par les fonds structurels européens. La Commission les évalue à 22,4 milliards d'euros par an (au prix 2004), soit une somme comparable à l'enveloppe annuelle moyenne consacrée aux dix nouveaux adhérents à partir de 2007. La Turquie bénéficierait aussi des crédits agricoles qui représentent environ 25 % des dépenses européennes dans les nouveaux États membres. La dépense est estimée à 8,2 milliards d'euros. Les dépenses internes, concentrées notamment sur les programmes de protection des frontières, sont estimées à 2,6 milliards d'euros. L'estimation du coût net se situe entre 25 et 28 milliards d'euros par an, soit 75 euros par habitant des anciens États membres. Cette somme est voisine du coût annuel du dernier élargissement de 2004 (Brehon, 2005). Les effets indirects d'une adhésion de la Turquie sont également très importants. Comme ce fut le cas en 2004, l'adhésion de la Turquie aurait pour effet de diminuer le PIB communautaire moyen par habitant. La baisse, estimée à 9 %, ferait suite à une première baisse de 12 % intervenue en 2004. Dès lors que les fonds structurels sont réservés en priorité aux régions pauvres

(définies par un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire), certaines régions éligibles aujourd'hui aux crédits européens cesseraient de l'être après l'élargissement.

Conclusion

L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre et Malte appartient déjà au passé. Un premier bilan peut être dressé. Sans être complètement positif, il est possible de dire aujourd'hui que les scénarios catastrophes que l'on redoutait tant ne se sont pas vraiment produits. Les performances économiques des dix nouveaux membres sont remarquables. Mais, le problème du chômage reste important. Les conditions salariales sont encore très éloignées des moyennes obtenues au sein des Quinze. Beaucoup reste à faire pour assurer le rattrapage économique et social dans lequel sont impliqués ces nouveaux États membres. Contrairement à ce qui avait été suggéré par certains, les Quinze n'ont pas été envahis par les nouveaux ressortissants venus de l'Est. L'expérience des trois anciens États membres qui, contrairement aux autres, n'ont pas adopté de mesures transitoires pour la libre circulation des travailleurs, montre qu'il y a eu plus de peur que mal. Rien ne laisse présager qu'une fois ces barrières levées dans l'ensemble des Quinze, l'histoire soit différente. L'autre crainte exprimée avant l'élargissement concernait le phénomène des délocalisations. Le processus était déjà en cours préalablement à l'adhésion, et ne peut donc être considéré comme une conséquence directe de l'élargissement du 1^{er} mai 2004. Ces délocalisations ont par ailleurs permis aux nouveaux États membres de progresser sur le plan économique, parfois, il est vrai, au détriment de l'emploi dans les anciens. Il y a fort à parier que ce phénomène se poursuivra. Notons enfin, que l'élargissement est vécu différemment selon le pays ou le milieu social. Dans les nouveaux États membres, les agriculteurs et les milieux d'affaires sont généralement satisfaits, tandis que rien n'a changé pour les chômeurs. Les habitants des nouveaux membres ont en partie le sentiment de n'être que des citoyens de seconde catégorie de l'Union, car ils ne peuvent pas circuler librement dans la zone Schengen avant 2006 et n'ont pas encore le droit de travailler dans la plupart des pays. Toutefois, ces déceptions sont relatives, et il n'y a pas de désir d'un retour en arrière.

D'élargissement, il sera encore question dans les années à venir. De tous ceux déjà réalisés, celui à la Turquie sera de loin le plus ambitieux. La durée et le résultat des négociations d'adhésion dépendront des progrès accomplis au niveau des critères économiques et de l'acquis communautaire. Ce processus sera probablement très long, ce qui témoigne de l'étendue des difficultés auxquelles ce vaste pays doit faire face et la nécessité pour l'Europe de se consolider après l'intégration des dix nouveaux États membres. Ce laps de temps permettra aux deux parties de régler les problèmes urgents et d'atténuer les effets négatifs éventuels suscités par cette adhésion. Celle-ci présenterait des avantages considérables pour les deux parties. Pour l'Union, la position géopolitique unique de la Turquie, son importance pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Europe et son poids politique, économique et militaire sont des atouts importants. Pour la Turquie, l'adhésion à l'UE confirmerait que son orientation séculaire vers l'Occident était le bon choix et qu'elle est acceptée par l'Europe et, garantirait le caractère irréversible de la transformation du pays en une société démocratique moderne. L'échec du processus pourrait par contre susciter une grave crise d'identité en Turquie et entraîner agitation et instabilité politique aux portes de l'Europe.

Malgré sa taille et ses caractéristiques, l'adhésion de la Turquie ne modifierait probablement pas de manière fondamentale l'UE et le fonctionnement de ses institutions. Son entrée pourrait accentuer les divergences existantes sur l'avenir du processus d'intégration mais elle ne devrait apporter aucune modification qualitative du débat. L'influence politique des États membres dépend en effet autant de leur puissance économique que de leur taille ou de leur poids démographique. Par contre, la Turquie jouerait un rôle important dans la politique étrangère de l'UE, vu ses frontières avec le Moyen-Orient, le Caucase et la Mer Noire. Admettre la Turquie signifierait aussi que de nouvelles propositions devraient être faites aux pays du pourtour méditerranéen, à la Géorgie, aux républiques de l'ancienne Union Soviétique, à l'Ukraine, à l'Azerbaïdjan, Ouzbékistan (Guigou, 2003).

L'adhésion de la Turquie soulèvera néanmoins aussi de nombreuses difficultés en termes de pauvreté, d'inégalités régionales, de sécurité. L'adhésion bénéficiera d'abord aux régions occidentales les plus développées, qui profitent déjà du tourisme et des échanges avec le reste

du monde. Le fossé qui sépare l'ouest et l'est du pays continuera à se creuser. Ainsi, la région de Marmara produit un tiers du PIB turc et emploie près de la moitié des travailleurs déclarés de l'industrie du pays. Le revenu par habitant y est cinq fois plus élevé que dans les territoires les plus pauvres des régions de l'est où il ne dépasse pas 8 % de la moyenne de l'UE. De plus, la Turquie est nettement plus pauvre que la moyenne des adhérents de 2004, avec un PIB par habitant équivalent à la moitié du leur. La durée des négociations, même si elles s'étendent sur une dizaine d'années, ne suffira sans doute pas à combler ce retard. En supposant une croissance annuelle supérieure de 4 % à la moyenne de l'Union, le revenu par habitant du pays devrait atteindre 32,3 % de la moyenne communautaire en 2014, un niveau équivalent à celui de la Lettonie en 2004 et supérieur à celui de la Roumanie mais toujours nettement inférieur aux standards européens.

D'un point de vue sécuritaire, la guerre en Irak a ouvert une ère de grande incertitude dans toute la zone du Proche-Orient, apportant en même temps un éclairage nouveau et singulier sur le danger que ferait courir à l'Europe l'adhésion de la Turquie. Il est étonnant que cet élément n'ait pas été souligné par les commentateurs politiques. Il suffit de jeter un regard sur la carte de la Turquie pour constater qu'elle a des frontières communes avec cinq États dans lesquels sa partie orientale est en quelque sorte encadrée : la Géorgie (250 km), l'Arménie (300 km), l'Iran (400 km), l'Irak (250 km) et surtout la Syrie (750 km). Cette proximité avec trois grands États du Proche-Orient considérés comme instables que sont l'Iran, l'Irak et la Syrie, pourrait entraîner de sérieuses difficultés : si la Turquie fait un jour partie de l'Union européenne, elle pourrait l'impliquer dans les conflits armés qui affectent cette partie du monde. Quant aux rapports entre Ankara et ses autres voisins, l'Iran, l'Arménie, ils sont souvent marqués par de vives tensions. Dans ces conditions, pourra-t-on admettre que, du fait de l'intégration de la Turquie en son sein, l'Union européenne puisse être entraînée dans des conflits turco-irakien, turco-syrien, turco-iranien, turco-arménien ? C'est là une question épineuse à laquelle l'Union européenne n'a, à ce jour, pas répondu. Enfin, un problème pourrait survenir dans plusieurs États membres lors de la ratification d'un traité d'adhésion avec la Turquie si la résistance de l'opinion publique devait perdurer et si les politiques des gouvernements devaient continuer de diverger du sentiment populaire.

Références

Akgönül, S. (2005), « La Turquie dans l'Union européenne », *Policy Paper*, n° 18, Institut français des relations internationales, Paris, septembre 2005 (http://www.ifri.org/files/europe/PP_18_Akgonul.pdf).

Barysch, K. (2004), « Storm in a tea cup », *ElSharb*, novembre 2004, pp.57-59 (http://www.cer.org.uk/pdf/barysch_east_european_workers.pdf).

Brehon, N. (2005), « Le coût de l'adhésion de la Turquie à l'UE », *Le Monde*, 7 février 2005.

CCE (2003), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM (2003) 104 final du 11 mars 2003 (http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/pev/enp_framework.pdf).

Commission indépendante sur la Turquie (2004), « La Turquie dans l'Europe : plus qu'une promesse ? », Rapport de la Commission indépendante sur la Turquie, septembre 2004 (<http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/french.pdf>).

Conseil européen (1999), Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la Présidence*, 10 et 11 décembre 1999.

Conseil européen (2004), Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 16 et 17 décembre 2004.

Del Picchia, R. et Haenel, H. (2004), « La candidature de la Turquie à l'Union européenne », *Rapport d'information*, n° 279, Délégation pour l'Union européenne, Sénat, Paris, avril 2004 (<http://www.senat.fr/rap/r03-279/r03-2791.pdf>).

Del Picchia, R. et Haenel H. (2005), « Les relations entre la Turquie et l'Union européenne après l'ouverture des négociations », *Rapport d'information*, n° 135, Délégation pour l'Union européenne, Sénat, Paris, décembre 2005 (<http://www.senat.fr/rap/r05-135/r05-1351.pdf>).

Emerson, M. et Tocci, N. (2004), « Turkey as a Bridgehead and Spearhead. Integrating EU and Turkey Foreign Policy », *EU-Turkey Working Paper*, n° 1, Centre for European Policy Studies, août 2004.

Everts, S. (2004), « La Turquie est un atout pour l'Europe, mais pas un modèle pour le Moyen-Orient », *Le Monde*, 16 décembre 2004.

Fayolle, J. (2005), « L'Union européenne après l'élargissement », *Problèmes économiques*, n° 2887, 23 novembre 2005, pp.31-39.

Guigou, E. (2003), « La légitimité des institutions européennes : l'impact de l'élargissement sur le déficit démocratique de l'Union européenne », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, Vol.XLII, n° 2003/3, pp.103-108.

Hughes, K. (2004), « Turkey and the European Union : just another enlargement? Exploring the implications of the Turkish accession », *Working Paper* on the occasion of the « Turkey's EU end-game ? », European Policy Summit of 17 June 2004, Friends of Europe, juin 2004.

Masson, P. (2001), « L'accès au marché du travail de l'Union européenne des ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale après leur adhésion », *Rapport d'information*, n° 291, Délégation pour l'Union européenne, Sénat, Paris, avril 2001 (<http://www.senat.fr/rap/r00-291/r00-2911.pdf>).

Math, A. et Viprey, M. (2004), « Quel accès aux marchés du travail pour les citoyens des nouveaux États membres ? », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 88, mai 2004, pp.10-17.

Moatti, S. (2004), « La Turquie ou les vertus de l'élargissement », *Alternatives économiques*, n° 230, novembre 2004, pp.54-58.

Traser, J., Byrska, M. et Napieralski, B. (2005), « Who's afraid of EU enlargement ? », Report on the free movement of workers in EU-25, ECAS, septembre 2005.

Ughetto, P. (2004), « L'immigration, de nouveau », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 90, septembre 2004, pp.1-7.

Vaughan-Whitehead, D. (2003), « L'élargissement de l'Union européenne : une fuite en avant ? », *Policy Paper*, n° 5, Groupe d'études et de recherches Notre Europe, septembre 2003 (<http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Policypaper5.pdf>).

Vaughan-Whitehead, D. (2005), *L'Europe à 25. Un défi social*, La Documentation française, Paris.

Perspectives financières et fonds structurels

En juin 2005, le Conseil européen n'avait pas été en mesure d'adopter les nouvelles perspectives financières pour la période 2007-2013. Après le double « non » français et néerlandais à la Constitution européenne, cet échec avait mis en évidence la difficulté de concevoir les priorités de l'Union élargie au travers de leur financement et, par là, avait accentué la crise existentielle et de croissance traversée par l'Union. S'inscrivant dans le prolongement des économies budgétaires décidées par le Conseil européen de Berlin de 1999, les propositions de la Commission européenne étaient un compromis entre les partisans d'une profonde réorganisation des dépenses de l'Union en faveur des dépenses « tournées vers l'avenir » et ceux qui défendaient le maintien des objectifs de cohésion économique et sociale dans une Europe élargie. En 2002, le Conseil européen avait gelé le niveau des ressources disponibles pour le financement de la politique agricole commune (PAC) jusqu'en 2013. Dans ces conditions, on pouvait craindre que la politique dite de cohésion devienne la variable d'ajustement des négociations de l'année 2005. L'accord du mois de décembre 2005 accroît l'austérité budgétaire décidée en 1999 tout en ouvrant la voie à une réforme de la structure du budget tant du point de vue des recettes que des dépenses. Dans les lignes qui suivent, nous nous pencherons en un premier temps sur les négociations complexes qui ont abouti à cet accord pour la période 2007-2013. En un second temps, nous analyserons plus en détail l'avenir de la politique européenne de cohésion économique et sociale.

1. Le cadre financier 2007-2013

Deux éléments ont alimenté la réflexion sur la préparation du cadre financier 2007-2013. Premièrement, le rapport Sapir, rédigé par un groupe d'experts à la demande du Président de la Commission européenne, M. Romano Prodi. Critiquant les effets de la politique de cohésion et de la PAC, ce rapport remettait en cause la structure du budget de l'Union. Intitulé « *An agenda for a growing Europe : making the EU economic system deliver* », il proposait de redéfinir la structure du budget de l'Union basée sur la renationalisation de la politique agricole commune et la remise en cause des principes à la base de la politique de cohésion de l'Union (Sapir *et al.*, 2004). Dans le système proposé, le budget de l'Union devait être profondément restructuré et limité à 1 % du revenu national brut (RNB) en crédit d'engagements. Il s'agissait également de réorienter les dépenses de l'Union en faveur de la compétitivité.

Deuxièmement, en décembre 2003, les six principaux « pays contributeurs nets » du budget de l'Union (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Autriche et Suède) avaient adressé une lettre au président de la Commission, M. Prodi. Selon eux, les dépenses 2007-2013 « *devraient apporter une réelle valeur ajoutée et viser plus activement à faire de l'Union l'espace le plus compétitif et le plus innovant du monde. Les autres tâches consistent à poursuivre le développement de la politique étrangère et de sécurité commune, à protéger les frontières extérieures* ». Elles ne devraient pas dépasser 1 % du RNB, « *y compris les dépenses agricoles dans les limites du plafond fixé par le Conseil européen en octobre 2002* » (Gaillard et Sutour, 2004 : annexe 4). Cette démarche renforçait la logique du « juste retour » (Le Cacheux, 2005) et une approche comptable du budget européen.

1.1 Le « juste retour »

Pour comprendre la notion de juste retour, un petit rappel historique s'impose. Dès le début des années 1980, les ressources propres traditionnelles s'avèrent insuffisantes pour alimenter le budget européen en raison de la diminution des revenus issus des droits de douane, liée aux négociations commerciales internationales du GATT, le précurseur de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et du coût de la politique agricole commune. Après l'adhésion du Royaume-

Uni aux Communautés (1973), le gouvernement britannique fit remarquer que sa contribution au budget était largement supérieure à la part des dépenses communautaires dont il bénéficiait. La part des dépenses agricoles dans le budget était alors de 60 % et le Royaume-Uni bénéficiait peu de ces dépenses tout en contribuant largement au budget en raison de la part que représente la TVA dans le produit national brut (PNB). Ce fut la crise du « juste retour » symbolisée par la formule attribuée à Mme Thatcher « *I want my money back* ». En juin 1984, le Conseil européen de Fontainebleau (1984) résolvait ce problème en accordant une « ristourne » au Royaume-Uni. Le principe d'une correction généralisée était donc reconnu par le Conseil européen pour « tout État membre ». La décision d'accorder une correction doit être prise sur la base de deux critères : l'ampleur du déséquilibre budgétaire (« excessif ») et la richesse d'un État membre par rapport à l'UE dans son ensemble (« prospérité relative »). Entre-temps, plusieurs autres pays sont devenus des « contributeurs nets ». Depuis l'introduction des ressources propres traditionnelles (RPT) et l'introduction d'une ressource supplémentaire basée sur le PNB/RNB des États membres, la part des ressources basée sur le RNB n'a cessé de croître. De 29,6 % en 1996, elle atteint 74,5 % en 2005 (voir tableau 1). Le budget communautaire présente donc une structure essentiellement basée sur le versement de contributions nationales (ressources TVA et RNB). Dominée par la logique du juste retour, la préparation des perspectives financières a contribué à alimenter la controverse au point de devenir un motif de rejet de l'Union aux Pays-Bas. La contribution trop élevée de ce pays au budget de l'Union est en effet considérée comme l'une des raisons du rejet de la Constitution européenne.

**Tableau 1 : La composition des ressources propres de l'UE
(en % du total des ressources propres ; comptabilité de caisse)**

Ressources propres 1996-2005 (%)										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003	2004 ²	2005 ³
RPT	19,1	18,8	17,2	16,8	17,4	18,1	11,9	13,0	12,0	11,4
TVA	51,3	45,5	40,3	37,8	39,9	38,7	28,8	25,4	14,6	14,1
PNB/RNB	29,6	35,7	42,5	45,4	42,7	43,2	59,3	61,6	73,4	74,5
Total ressources propres (milliards d'euros)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ À partir de 2002, le pourcentage des RPT conservé par les États membres au titre de compensation pour leurs frais de perception est passé de 10 % à 25 %. Cette différence a représenté environ 2,2 milliards d'euros en 2002, de même qu'en 2003.

² Avant-projet de budget rectificatif 8/2004 (UE-25).

³ Avant-projet de budget 2005.

Source : CCE (2004a).

1.2 Les perspectives financières 2007-2013

1.2.1 Les propositions de la Commission en 2004

En février 2004, la Commission avait proposé de retenir deux éléments clés dans une communication intitulée « Construire notre avenir commun » (CCE, 2004b). Premièrement, elle proposait un budget plafonné en moyenne à 1,14 % du RNB communautaire en crédits de paiement, soit un plafond supérieur à celui demandé par les « six contributeurs nets ». La différence entre 1,14 % et 1 % peut sembler insignifiante mais il est utile de rappeler que chaque 0,1 % du RNB de l'Union représente 10 milliards d'euros. Par rapport aux demandes des « six », elle proposait donc un effort budgétaire accru mais sans augmenter le plafond actuel des ressources propres de 1,24 % du RNB. En matière de cohésion économique et sociale, cela portait sur la nécessité d'un redéploiement des aides entre les régions des nouveaux États membres et les régions les plus pauvres des Quinze (à savoir pour l'essentiel dans les pays dits de la cohésion : le Portugal, la Grèce et

l'Espagne ayant un PIB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire à 15). Les lignes budgétaires étaient réduites au nombre de cinq, reflétant les grands objectifs politiques de l'Union, à savoir promouvoir la compétitivité et la cohésion pour une croissance durable, la gestion durable et la protection des ressources naturelles, la citoyenneté et l'espace de liberté de sécurité et de justice, le rôle de l'Union dans le monde et les dépenses administratives. Le tableau des perspectives financières fut par la suite actualisé (CCF, 2005a).

**La nouvelle structure des perspectives financières
(proposition de la Commission)**

Rubrique 1 : *croissance durable*, y compris compétitivité pour la croissance et l'emploi (rubrique 1a) et cohésion pour la croissance et l'emploi (rubrique 1b). En crédits d'engagement, les fonds disponibles pour cette rubrique augmenteraient de 62,8 % en 2013 par rapport aux prévisions pour 2006, dont *une hausse* de 32 % pour l'ancienne politique régionale et de 212 % pour les actions dans le domaine de la recherche-développement et de l'emploi. Les crédits d'engagement pour cette rubrique représenteraient 46 % du budget communautaire total en moyenne sur la période 2007-2013.

Rubrique 2 : *préservation et gestion des ressources naturelles* (y compris les dépenses agricoles). Les fonds agricoles seraient réduits de 3 % entre 2006 et 2013 et la part de ces dépenses dans le budget passerait de 37 % en 2006 à 26 % en 2013.

Rubrique 3 : *citoyenneté, liberté, sécurité et justice*. L'enveloppe budgétaire augmenterait de 182 % en 2013, par rapport à 2006. Elle passerait ainsi de 1,381 milliard d'euros en 2006 à 3,620 milliards d'euros en 2013.

Rubrique 4 : *l'UE en tant que partenaire mondial*. Les fonds augmenteraient de 38 % en 2013 (par rapport à la situation en 2006), soit de 11,232 milliards d'euros en 2006 à 15,740 milliards d'euros en 2007.

Rubrique 5 : *administration*.

Le *Fonds européen de développement* (FED), qui représente 0,03 % du revenu national brut (RNB) de l'UE, est intégré à la rubrique 4 et le *Fonds de solidarité pour les catastrophes naturelles* à la rubrique 1 b).

La Commission proposait des paiements de 1,14 % (943 milliards d'euros) et des engagements de 1 022 milliards d'euros.

Afin de répondre aux revendications des « six pays contributeurs nets », la Commission avait suggéré l'idée d'introduire un mécanisme de correction

généralisée, s'inspirant de la correction britannique. En ce qui concerne le « chèque britannique », la Commission rappelait que les motifs de l'octroi d'une correction au Royaume-Uni sur une base exclusive étaient aujourd'hui moins pertinents qu'à l'époque du Conseil européen de Fontainebleau, puisque plusieurs autres États membres pouvaient légitimement prétendre se trouver dans une situation comparable à celle du Royaume-Uni. Accorder une correction à Londres paraissait injustifié, surtout si l'on considère que, selon les estimations de la Commission, le Royaume-Uni deviendrait grâce à sa correction, le plus petit contributeur net au budget de l'Union (avec la Finlande) pendant la période 2007-2013, même si ce pays est l'un des plus prospères d'Europe. La Commission a dès lors proposé une généralisation du mécanisme de correction, qui devrait se déclencher, pour tout État membre, à partir d'un certain seuil exprimé en pourcentage du RNB de chaque pays (CCE, 2004c). D'emblée, un tel système pouvait sembler contraire au principe d'équité et de solidarité entre les États membres. Les nouveaux pays membres, dont le revenu moyen représente moins de la moitié de celui des six contributeurs nets, s'étaient interrogés sur le fait qu'ils devraient leur rembourser une partie de ce qu'ils ont reçu via le budget de l'Union.

Concernant le système des ressources propres, la Commission avait annoncé qu'elle ne présenterait pas de proposition pour la période 2007-2013. Prenant note des critiques formulées, telles que l'opacité ou la complexité, elle était d'avis qu'une ressource fiscale visible, payable par les citoyens de l'UE et/ou les opérateurs économiques, pourrait remplacer en partie les contributions basées sur le RNB. Sans augmenter la pression fiscale sur les contribuables, trois hypothèses étaient envisagées : un impôt sur les revenus des sociétés ; une ressource TVA authentique ; une imposition des produits énergétiques.

1.2.2 La position du Parlement

En préalable au Conseil européen de juin 2005, le Parlement européen avait adopté une résolution sur les futures perspectives financières de l'Union (Parlement européen, 2005a). Les chiffres proposés par le rapport Böge (PPE/DE, DE) s'élevaient à 1,18 % du RNB en crédits d'engagement (975 milliards d'euros sur sept ans) et à 1,07 % du RNB de l'Union européenne en crédits de paiement, soit 883 milliards d'euros sur sept ans. Contrairement à la Commission, le Parlement avait

choisi de ne pas intégrer le Fonds européen de développement (FED, 21,876 milliards d'euros), actuellement en dehors du budget communautaire, à l'intérieur du cadre financier. Les députés avaient estimé que l'intégration éventuelle du FED ne devrait pas réduire les autres politiques. Considérant la création de réserve de flexibilité comme un élément non négociable de l'accord, le Parlement proposait que cette flexibilité générale représente 0,03 % du RNB. Il proposait de créer un certain nombre de réserves en dehors du cadre financier, afin de faire face à des situations imprévues ou difficilement programmables à l'avance (cohésion, aides d'urgence, fonds de solidarité, fonds de garantie) et de faciliter l'adaptation économique de l'UE dans le domaine de la compétitivité (la création d'une réserve pour la compétitivité, dotée d'un maximum 7 milliards d'euros, remplaçant le Fonds d'ajustement à la croissance proposé par la Commission – voir encadré –, utilisable pour renforcer la croissance et la compétitivité et pour permettre à l'Union de réagir aux changements économiques), une réserve pour la cohésion (3 milliards), l'aide d'urgence (1,5 milliard) et le Fonds de solidarité (6,2 milliards). Le Parlement demandait également le maintien, mais en dehors des perspectives financières, de la réserve de garantie de prêt (3 milliards d'euros) et de la réserve de flexibilité (majoré de 500 millions d'euros, 3,5 milliards d'euros).

Fonds d'ajustement à la croissance

Dans sa communication sur les perspectives financières, la Commission avait ainsi justifié la création de ce fonds : « *L'établissement d'un fonds d'ajustement à la croissance permettra d'adopter une approche plus proactive de la compétitivité. Chaque année, au moment de l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne lors du Conseil européen de printemps, l'Union pourrait canaliser les ressources, si nécessaire, de manière à stimuler certaines initiatives particulièrement efficaces en vue d'accélérer la réalisation des objectifs en retard par rapport au calendrier (tels que les RTE ou les projets de grande envergure en matière d'environnement ou de recherche) ou de mieux réagir à certains chocs imprévus (par exemple une dispute commerciale, des conséquences imprévues d'un accord commercial, ou des besoins urgents d'action, tel par exemple la nécessité de supporter sans délai le démantèlement d'une centrale nucléaire).* Ce fonds ne requerrait aucun instrument distinct, puisqu'il utiliserait les programmes et les moyens d'action existants » (CCE, 2004d : 17). Dans sa communication intitulée « *Restructurations et emploi. Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi : le rôle de l'Union européenne* » (CCE, 2005b), elle avait une nouvelle fois défendu la création de ce fonds dont plusieurs États membres ne voulaient pas (Conseil de l'Union européenne, 2004 : 19 et 2005a : 3).

1.2.3 L'échec du Conseil européen de juin 2005

Quelques jours après le double échec des référendums français et néerlandais, le président du Conseil européen, M. Jean-Claude Juncker, avait dû constater un nouvel échec. Le compromis de la présidence luxembourgeoise proposait 1,06 % en crédits d'engagements (approximativement 873 milliards d'euros) (Conseil de l'Union européenne, 2005b) et 1 % du RNB en paiement. En ce qui concerne les ressources propres, celui-ci proposait de geler le chèque britannique à 4,6 milliards d'euros en 2007, puis de le diminuer progressivement afin de pouvoir satisfaire les revendications des trois premiers contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas, Suède). Les propositions de la présidence luxembourgeoise bénéficiant du soutien d'une majorité de délégations, les négociations avaient capoté moins sur le niveau ou la répartition des dépenses que sur la manière de financer ces dernières. La France demandant la suppression du chèque britannique, et le Royaume-Uni voulant réviser le financement de la PAC à partir de 2009, contrairement aux décisions du Conseil européen d'octobre 2002. Deux pays contributeurs nets, les Pays-Bas et la Suède mais aussi l'Espagne avaient rejoint le Royaume-Uni et contribué à l'échec de juin. Le principe de diminuer l'enveloppe financière de la recherche et du développement était déjà inscrit dans le compromis luxembourgeois.

1.3 Les propositions de la Commission du mois d'octobre 2005

Présentées le 20 octobre en préalable au Conseil européen informel de Hampton Court (sous présidence britannique), les nouvelles propositions de la Commission lançaient un appel pressant sur la nécessité d'atteindre un accord en décembre 2005. Ces propositions non chiffrées insistaient sur l'importance de la politique de cohésion dans la perspective du financement à hauteur d'un tiers au moins de la « nouvelle » stratégie de Lisbonne, resserrée sur les objectifs de croissance et d'emploi. Elle re-proposait la création d'un fonds d'ajustement à la croissance, renommé « fonds d'ajustement à la mondialisation » dont les missions étaient précisées : le Fonds financerait la formation, le remplacement des travailleurs ou la réinsertion, c'est-à-dire les coûts des actions contribuant à la recherche d'un nouvel emploi. Toutes les formes de restructurations ne seraient cependant pas prises en compte ; il s'agirait d'un mécanisme de crise conçu pour

remédier aux seuls chocs économiques et sociaux résultant de la mondialisation, qui interviendrait uniquement en cas de dépassement d'un seuil défini en termes de proportion de travailleurs touchés par les licenciements dans le secteur et la région concernés, et compte tenu également du taux de chômage local. Ce Fonds n'entrerait pas dans le cadre financier (comme l'avait demandé le Parlement européen et comme c'est déjà le cas pour le Fonds de solidarité) et serait sollicité uniquement en fonction des besoins. La décision d'y recourir incomberait au Parlement et au Conseil. Le premier ministre britannique, M. Tony Blair, s'était rallié à ce dessein.

Les autres aspects concernaient le respect des engagements souscrits en matière agricole entre les Quinze en 2002, à savoir la sanctuarisation des dépenses de la PAC jusqu'en 2013 et la poursuite de la réforme de 2003. Cependant, selon la Commission, l'accélération de 1 % par an de la réorientation vers le développement rural des fonds destinés aux aides directes aux agriculteurs à partir de 2009 devrait permettre de dégager des fonds supplémentaires ayant un impact direct sur la croissance et l'emploi dans les communautés rurales. Elle contribuerait également au financement de « Natura 2000 », le réseau de l'Union pour la conservation de la nature. La Commission proposait également d'effectuer un réexamen complet de tous les aspects de l'organisation de son budget – dépenses, recettes et structure – et annonçait pour 2009 la publication d'un Livre blanc sur la modernisation des dépenses et des recettes. Enfin, en vue de répondre aux engagements de l'Union concernant la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, la Commission demandait une enveloppe financière plus élevée que le montant du dernier compromis de la présidence luxembourgeoise.

1.3.1 Les propositions de la présidence britannique

Quelques jours avant le Conseil européen de décembre 2005, une campagne de presse a été lancée à l'encontre de la PAC, dont les aides financières profiteraient davantage, notamment en France et au Royaume-Uni, aux gros producteurs voire aux grandes industries du secteur agroalimentaire et pas aux petits exploitants. En l'absence de données disponibles sur ces financements, ces sources concordantes ont contribué à discréditer le financement futur de la politique agricole

commune. Et ce, d'autant plus que dans le cadre de l'OMC, les États-Unis avaient fait une offre de diminution drastique de leurs subsides aux agriculteurs. En préalable à la diffusion de leur proposition, les Britanniques avaient suggéré de procéder à une révision de la PAC en 2009.

Diffusées début décembre, les premières propositions de la présidence britannique reflétaient le principe retenu de construire les perspectives financières à partir du maintien de leur « rabais », et ce au détriment des dépenses allouées aux nouveaux États membres en réduisant les montants des fonds structurels. Établi dans l'hypothèse d'une Union à 27 à partir de 2007, le montant total des dépenses (en crédits d'engagements) était de 846 754 millions d'euros représentant 1,03 % du RNB de l'Union. Par rapport aux dernières propositions chiffrées de la présidence luxembourgeoise, cela représentait une diminution de plus de 10 milliards d'euros. Ces propositions avaient été rejetées tant par le président de la Commission que du Parlement européen, dont l'accord sur les perspectives financières lors du renouvellement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire est indispensable. On remarquera que les dépenses pour le financement de la PAC reprenaient les montants de la présidence luxembourgeoise. Conformément à la décision d'octobre 2002 sur le financement de la PAC jusqu'en 2013, ils intégraient les six milliards d'euros prévus au titre de la PAC pour la Bulgarie et la Roumanie. La proposition du 14 décembre maintenait la réduction de la politique de cohésion et indiquait un montant de 849 303 millions d'euros en crédits de paiements (au lieu de 846 754).

1.3.2 Les perspectives financières adoptées par le Conseil européen de décembre 2005

Le maintien du financement minimum de la politique de cohésion et le chèque britannique ont été les principales variables d'adaptation du cadre financier 2007-2013. Cela s'est traduit dans le niveau de dépenses agréé au sein de la rubrique « croissance durable » à l'objectif 1b « cohésion au service de la croissance et de l'emploi » ainsi que dans les indications par pays que contiennent les perspectives financières.

Les perspectives financières finalement adoptées par le Conseil européen de décembre portent sur un montant de 862,4 milliards d'euros (en crédit d'engagement), soit 1,045 % du RNB de l'UE à 27

(les actuels 25 plus la Roumanie et la Bulgarie) (Conseil de l'Union européenne, 2005c). En crédits de paiement, cela représente 0,99 % du RNB en moyenne. En juin 2005, le Luxembourg avait proposé 871,5 milliards d'euros (en crédit d'engagement), soit 1,06 % du RNB, et la Commission européenne dans son projet initial 1 022 milliards. Le budget pour l'année 2006 s'élève quant à lui à 121,2 milliards d'euros en crédits d'engagement, ce qui représente 1,09 % du RNB communautaire et à 111,9 milliards en crédits de paiement (1,01 % du RNB de l'Union). Le Conseil européen de Bruxelles a fixé le montant alloué à la politique de cohésion à 307,619 milliards d'euros pour les sept années des perspectives financières (contre 309,4 milliards proposés par la présidence luxembourgeoise et 338,710 milliards d'euros proposés par la Commission). Le Conseil européen reconnaît par ailleurs l'insuffisance de la dotation de l'action extérieure et invite « *l'autorité budgétaire à garantir une augmentation substantielle du budget de la politique étrangère et de sécurité commune à partir de 2007* » (Conseil de l'Union européenne, 2005c : 27).

Les montants figurant dans le tableau 2 ci-dessous ne comprennent pas le Fonds européen de développement qui sera doté pour la période 2008-2013 d'un montant de 22,682 milliards d'euros sur la base de contributions nationales.

Tableau 2 : Perspectives financières 2007-2013 : Accord du Conseil européen de Bruxelles (15 et 16 décembre 2005)

CREDITS D'ENGAGEMENT (millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	51 090	52 148	53 330	54 001	54 945	56 384	57 841	379 739
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 250	8 860	9 510	10 200	10 950	11 750	12 600	72 120
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 840	43 288	43 820	43 801	43 995	44 634	45 241	307 619
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	54 972	54 308	53 652	52 021	52 386	51 761	51 145	371 244
dont : agriculture – dépenses de marché et paiements directs	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Citoyenneté, liberté sécurité justice	1 120	1 210	1 310	1 430	1 570	1 720	1 910	10 270
3a. Liberté, sécurité, justice	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Citoyenneté	520	520	520	520	520	520	520	3 640
4. L'UE, acteur mondial	6 280	6 550	6 830	7 120	7 420	7 740	8 070	50 010
5. Administration	6 720	6 900	7 050	7 180	7 320	7 450	7 680	50 300
6. Compensations	419	191	190					
Total crédits d'engagements	120 601	121 307	122 362	122 752	123 641	125 055	126 646	862 363
en % du RNB	1,10 %	1,08 %	1,06 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,045 %

Total crédits pour paiements	116 650	119 535	111 830	118 080	115 595	119 070	118 620	819 380
en % du RNB	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1,00 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %	0,99 %
Marge disponible	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,25 %
Plafond des ressources propres en % du RNB	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

Source : Conseil de l'Union européenne (2005c).

Les ressources

Le plafond des ressources propres définit le montant maximum pour les recettes du budget de l'UE et est fixé par une décision du Conseil. Ces plafonds seront maintenus au niveau de la décision actuellement en vigueur (Conseil de l'Union européenne, 2000), le plafond représente 1,24 % du RNB communautaire pour les crédits de paiement et 1,31 % pour les crédits d'engagement.

Le chèque britannique sera réduit de 10,5 milliards d'euros sur un total estimé entre 50 et 55 milliards s'il était resté inchangé. Le compromis exclut du calcul du rabais un pourcentage des aides régionales vers les nouveaux États membres, qui atteindra progressivement 100 % au cours de la période.

Le taux d'appel de la ressource TVA, en pratique le taux uniforme, est gelé à 0,30 %. Trois contributeurs nets bénéficient d'un allègement (ce taux est fixé à 0,225 % pour l'Autriche, 0,15 % pour l'Allemagne et à 0,10 % pour les Pays-Bas). Les Pays-Bas et la Suède bénéficient d'une réduction annuelle de la ressource calculée sur le RNB de respectivement 605 millions d'euros et de 150 millions d'euros. Ces arbitrages du Conseil européen devront être transcrits dans une nouvelle décision du Conseil sur les ressources propres. D'autres éléments concernant notamment les réserves de flexibilité pourraient être introduits à l'occasion du renouvellement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire.

Réforme du budget européen

L'idée de réfléchir sur l'ensemble de la structure des recettes et des dépenses était soutenue par la présidence luxembourgeoise. En octobre 2005, la Commission avait annoncé la publication d'un Livre blanc sur la modernisation des dépenses et des recettes du budget pour 2009. Le Conseil européen l'a invitée à entreprendre un « *réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009* » (Conseil de l'Union européenne, 2005c : 32). Se fondant sur ce réexamen, le Conseil européen pourra prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées. Ce réexamen sera également pris en considération dans le cadre des travaux préparatoires sur les prochaines perspectives

financières. La présidence britannique a donc obtenu la date du début de la réflexion. La poursuite de la réforme de la PAC est l'une des revendications de plusieurs pays dans le cadre des négociations de l'OMC. Le Commissaire européen au Commerce, M. Peter Mandelson, a annoncé mi-décembre la fin des subsides agricoles à compter de 2013. Certains États membres envisagent la suppression pure et simple de la PAC. Ainsi, début décembre, le ministre britannique des Finances, M. Gordon Brown, a rendu public un document affirmant qu'à un horizon de 10 à 15 ans, la PAC ne devra inclure « *aucun prix garanti, aucun soutien à l'exportation ni aucune subvention à la production ou à la consommation* ».

Renouveau de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire

N'étant pas prévues par le traité CE ni par la législation en vigueur, les perspectives financières font partie de la *soft law*. Elles sont officialisées par un accord interinstitutionnel conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Cet accord reflète donc le consensus entre les institutions (1). Une fois convenus, les plafonds des perspectives financières doivent être respectés. L'accord interinstitutionnel actuellement appliqué prévoit qu'ils peuvent être modifiés dans certains cas : révision, flexibilité aux fins d'élargissement, création du fonds de solidarité, etc. Début 2006, le Parlement européen, insatisfait de l'accord de décembre 2005, se préparait à engager des négociations serrées avec le Conseil de l'UE en vue de cet accord interinstitutionnel.

2. L'avenir de la politique de cohésion

Malgré certaines critiques (Jouen, 2001), le maintien de la politique de cohésion dans une Union à 25 et plus bénéficie d'un large soutien. En février 2004, la Commission européenne avait adopté son troisième rapport sur la cohésion économique et sociale qui faisait notamment état des disparités régionales mesurées en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant. En 2003, les niveaux de PIB par habitant mesurés en parités de pouvoir d'achat allaient de 41 % de la moyenne européenne en Lettonie à 215 % au Luxembourg. L'Irlande était le

¹ Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JO C 172 du 18 juin 1999, pp.0001-0022.

deuxième pays le plus prospère sur ce plan, avec un PIB atteignant 132 % de la moyenne de l'UE. Dans tous les nouveaux États membres, le PIB par habitant était inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union. En Pologne, en Lettonie, en Lituanie, en Estonie ainsi qu'en Roumanie et en Bulgarie, il n'atteignait pas la moitié de ce niveau. Les attentes en matière de politique agricole et des fonds structurels sont donc élevées dans les nouveaux pays membres. Parmi les anciens, l'Espagne, principal bénéficiaire de ces fonds dans l'Europe des Quinze, compte encore sur ces aides structurelles à l'avenir.

La réorganisation des politiques structurelles et de cohésion autour des objectifs de la stratégie de Lisbonne que le rapport de la Commission proposait est à l'origine de la réforme des fonds structurels et de cohésion dont les premiers textes législatifs ont été lancés en juillet 2004. Les aides régionales représentent actuellement 37 % des dépenses communautaires. Dans sa communication sur les perspectives financières du mois de juillet, la Commission rappelait que *« la phase actuelle de l'élargissement se traduira par une augmentation de 5 % du PIB de l'Union, et de ses revenus, mais aussi par un accroissement de 30 % de sa population. Il s'ensuit que les dépenses augmenteront davantage que les rentrées »* (CCE, 2004d : 3-4). En ce qui concerne la PAC, l'élargissement représente 4 millions d'agriculteurs supplémentaires, soit une augmentation de 50 %, et un doublement des disparités entre les revenus des plus riches et des plus pauvres.

2.1 Le Fonds de cohésion

Instauré par le traité de Maastricht, le Fonds de cohésion a pour objectif de contribuer financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructures de transport. À l'origine, il s'adressait aux quatre pays dont le PNB par habitant était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (sous réserve de la mise en place d'un programme de stabilité dans le cadre de l'union économique et monétaire). Le Fonds disposait de 18 milliards d'euros entre 2000 et 2006 et fut appelé à couvrir entre 80 et 85 % du coût des projets soutenus. Le mode de répartition entre les quatre pays avait été fixé à 61 à 63,5 % du total pour l'Espagne, 16 à 18 % pour la Grèce et le Portugal, 2 à 6 % pour l'Irlande. Depuis l'élargissement de l'UE le 1^{er} mai 2004, le Fonds de

cohésion s'applique aux dix nouveaux États membres, ainsi qu'à l'Espagne, le Portugal et la Grèce pour la fin de période 2000-2006. L'Irlande n'est en effet plus bénéficiaire depuis le 1^{er} janvier 2004. Quant à l'Espagne, elle ne remplira plus les critères pour l'éligibilité au financement à partir du 1^{er} janvier 2007.

2.2 La réforme de la politique de cohésion

Le paquet législatif sur la cohésion consiste en un règlement général (CCE, 2004e), ainsi que les règlements pour chacune des sources de financement : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion ainsi qu'une proposition destinée à créer le cadre pour une autorité transfrontalière qui pourra diriger les programmes de coopération (CCE, 2004f, 2004g, 2004h et 2004i).

La Commission propose que les actions se concentrent désormais sur un nombre limité de priorités communautaires, reflétant les agendas de Lisbonne (croissance, compétitivité et emploi) et de Göteborg (environnement). Sur cette base, une liste limitée de thèmes a été élaborée pour les programmes opérationnels : innovation, économie de la connaissance, environnement, prévention des risques, accessibilité et services d'intérêt économique général. Les principes de mise en œuvre demeurent : programmation, partenariat, cofinancement et évaluation. Toutes les mesures de développement rural sont regroupées pour toutes les régions (y compris les États membres et les régions les moins développées) sous un système unique de financement, de programmation, de gestion financière et de contrôle, avec le même degré de concentration qu'actuellement pour les régions couvertes par des programmes de convergence (Fonds européen agricole pour le développement rural – FEADER). Un Fonds européen pour la pêche sera également créé mais ces deux fonds ne feront plus partie des fonds structurels. Un nouvel instrument financier pour l'environnement remplacerait les actuels programmes de financement en matière d'environnement.

2.3 Fonds d'ajustement à la mondialisation

En outre, la Commission propose d'accroître la réactivité des dépenses aux changements de situation en créant un *fonds d'ajustement à la croissance* sous le poste de dépenses « croissance durable » (1a). Le Conseil européen de Bruxelles de décembre 2005 a marqué son accord sur la création d'un « fonds d'ajustement à la mondialisation », chargé de fournir assistance complémentaire aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison des modifications majeures de la structure du commerce mondial. Le montant maximum des dépenses sera de 500 millions d'euros par an. Aucune disposition financière n'est cependant prévue dans les perspectives financières pour le fonds. Il sera financé au moyen des montants sous-utilisés et ou aux moyens de fonds dégagés.

2.4 Nouveaux objectifs

Les actuels objectifs 1, 2 et 3 disparaissent pour laisser la place à trois nouveaux objectifs : « Convergence », « Compétitivité régionale et emploi » et « Coopération territoriale ». En ce qui concerne les perspectives financières, la Commission proposait d'inscrire la politique de cohésion au sein d'une seule ligne budgétaire pour l'Union élargie à 27. En terme financier, elle proposait un budget correspondant à 0,41 % du RNB de l'Union, soit 336,3 milliards d'euros dont 78 % seraient affectés à la « convergence », 18 % à la « compétitivité régionale et l'emploi » et 4 % à la « coopération territoriale ». Ces montants avaient été considérés comme un montant minimal en dessous duquel il serait difficile de concevoir une politique de cohésion intégrant mieux la dimension dans la mise en œuvre de nombreuses politiques communautaires.

À l'issue du Conseil européen de Bruxelles 2005, la politique de cohésion représente au total 35,7 % de l'ensemble des perspectives financières, soit 307,619 milliards d'euros. 51,4 % de ces fonds seront destinés aux nouveaux États membres et 48,6 % aux anciens. Des « cadeaux » ont été explicitement ajoutés pour les anciens États membres. Ainsi, l'Espagne récupère deux milliards, plus 50 millions pour les enclaves de Ceuta et Melilla au Maroc, l'Italie 1,4 milliard, la France 100 millions (pour la Corse et le Nord-Pas-de-Calais), l'Allemagne 225 millions pour les *Länder* de l'Est et 75 millions pour la

Bavière. Le Conseil européen a également précisé l'allocation des fonds aux nouveaux objectifs de la politique de cohésion.

2.4.1 Objectif « convergence »

L'objectif « convergence » vise à accélérer la convergence des régions et États membres les moins développés. Les régions éligibles sont celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE à 25 (les actuelles régions de niveau NUTS II selon la nomenclature des unités territoriales statistiques).

Selon les perspectives financières adoptées par le Conseil européen de décembre 2005, 81,7 % des fonds de la politique de cohésion (251,330 milliards d'euros) seront alloués à l'objectif « convergence » dont 24,5 % (61,518 milliards d'euros) pour le Fonds de cohésion et 5 % (12,521 milliards d'euros) pour les régions et les États membres en phase de suppression progressive de l'aide (*phasing out* : cela concerne les régions qui auraient été éligibles à l'objectif « convergence » si le seuil d'éligibilité était resté de 75 % du PIB moyen de l'Union à 15, mais qui perdent leur éligibilité parce que le niveau de leur PIB nominal par habitant dépassera désormais 75 % de la nouvelle moyenne de l'Europe des 25). L'aide fournie à ces régions au titre de l'objectif « convergence » sera progressivement supprimée. Les régions actuellement éligibles au fonds de cohésion et qui le seraient restées si le seuil d'éligibilité était resté de 90 % du PIB moyen de l'Union à 15, mais qui perdent leur éligibilité parce que le niveau de leur PIB nominal par habitant dépasse désormais 90 % de la nouvelle moyenne de l'UE à 25, bénéficieront d'un soutien transitoire jusqu'à la suppression progressive de l'aide.

2.4.2 Objectif « compétitivité régionale et emploi »

Fusionnant les actuels objectifs 2 et 3, l'objectif « compétitivité régionale et emploi » est destiné à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi. L'ensemble du territoire de la Communauté sera éligible, à l'exception des régions éligibles à un financement des fonds structurels dans le cadre de l'objectif « convergence » et des régions bénéficiant d'un régime transitoire.

En ce qui concerne les programmes opérationnels financés par le Fonds social européen, la Commission propose quatre priorités en conformité avec la stratégie européenne pour l'emploi : améliorer l'adaptabilité des

salariés et des entreprises ; améliorer l'accès à l'emploi et augmenter la participation au marché du travail ; renforcer l'inclusion sociale et combattre la discrimination, engager des réformes dans les domaines de l'emploi et de l'inclusion.

Selon les perspectives financières adoptées par le Conseil européen de décembre 2005, 15,8 % (48,789 milliards d'euros) de ces fonds seront alloués à l'objectif « compétitivité régionale et emploi », dont 21,3 % (10,385 milliards d'euros) pour les régions en phase d'instauration progressive de l'aide (*phasing in* : cela concerne les régions actuellement éligibles à l'Objectif 1 et qui cessent de l'être parce que, en raison d'une croissance naturelle, leur niveau de PIB par habitant a dépassé 75 % de la moyenne de l'UE à 15, ce qui correspond à plus de 82,19 % de l'UE à 25). Une aide à ces régions au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » sera progressivement instaurée.

2.4.3 Objectif « coopération territoriale européenne »

L'objectif de « coopération territoriale européenne » vise à renforcer la coopération territoriale aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional, à mettre en place des réseaux de coopération et à favoriser les échanges d'expériences au niveau territorial approprié. Les régions éligibles sont les régions de niveaux NUTS III situées le long des frontières terrestres intérieures, ainsi que toutes les régions NUTS III situées le long des frontières terrestres extérieures et le long des frontières maritimes distantes, de manière générale, d'un maximum de 150 km, compte tenu des éventuels ajustements nécessaires pour assurer la cohérence et la continuité de l'action de la coopération. La liste des régions transnationales éligibles sera dressée par la Commission en coopération avec les États membres. L'ensemble du territoire de la Communauté sera éligible au financement de la coopération interrégionale, des réseaux de coopération et d'échanges d'expériences. Ce nouvel objectif vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional, se fondant sur l'actuelle initiative INTERREG. Il sera financé par le Fonds européen de développement régional. Selon la Commission, cet objectif vise à promouvoir des solutions communes pour des autorités voisines dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, le développement des relations économiques et la mise en réseau des petites et moyennes entreprises.

La coopération sera axée sur la recherche, le développement, la société de l'information, l'environnement, la prévention des risques et la gestion intégrée de l'eau.

Selon les perspectives financières adoptées par le Conseil européen de décembre 2005, L'objectif « coopération territoriale » se verra affecter 2,4 % (7,5 milliards d'euros) de ces fonds.

2.4.4 Modifications du règlement général

D'autres modifications au règlement général ont également été introduites de manière à porter le taux de cofinancement du FEDER et du FSE à 85 % pour l'ensemble des programmes opérationnels des pays dont le PIB par habitant était inférieur à 85 % de la moyenne de l'UE à 25 pour la période 2001-2003. Ce taux sera de 80 % dans les pays éligibles au Fonds de cohésion à partir du 1^{er} janvier 2007 pour les régions relevant de l'objectif « convergence » et pour les régions en phase d'instauration progressive de l'aide au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ».

De manière générale, le Conseil européen de Bruxelles a assoupli les délais pour dépenser les ressources provenant des fonds structurels. Les conditions d'utilisation des crédits passent de deux à trois ans (la règle N + 2 est remplacée par la règle N + 3 pour le dégagement des fonds) pour les États dont le PIB moyen par habitant était inférieur à 85 % de la moyenne de l'UE-25 sur la période 2001-2003 mais seulement pour la période de 2007 à 2010. Cela concerne les nouveaux États membres ainsi que la Grèce et le Portugal.

Enfin, une économie ne peut absorber en subventions publiques qu'une quantité limitée de son PIB chaque année. Le seuil d'absorption critique des subventions de ce type est évalué à 4 % du PIB. La programmation 2000-2006 exclut déjà des transferts annuels de fonds européens vers un État pour un montant supérieur à 4 % de son PIB. Il est désormais acquis que cette règle sera reconduite pour la programmation 2007-2013. Le Conseil européen de décembre 2005 a précisé le niveau maximal de ces transferts en fonction du niveau de richesse des États membres.

Cohésion 2007-2013

Les objectifs et instruments proposés par la Commission

2000-2006		2007-2013	
Objectifs	Instruments financiers	Objectifs	Instruments financiers
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion	« Convergence »	FEDER
Objectif n° 1	FEDER		FSE
	FSE		Fonds de cohésion
	FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation		
	IFOP		
Objectif n° 2	FEDER	« Compétitivité régionale et emploi »	FEDER
	FSE		
Objectif n° 3	FSE	- niveau régional	
		- niveau national : Stratégie européenne pour l'emploi	FSE
Interreg	FEDER	« Coopération territoriale européenne »	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader	FEOGA-Orientation		
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif n° 1	FEOGA-Garantie		
	IFOP		
	6 instruments	3 objectifs	3 instruments

Source : CCE (2004j : 8).

Interreg est l'initiative communautaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur de la coopération entre régions de l'Union européenne pour la période 2000-2006.

URBAN est l'initiative communautaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur du développement durable des villes et quartiers en crise de l'Union européenne pour la période 2000-2006.

EQUAL constitue un laboratoire d'idées au service de la Stratégie européennes pour l'emploi et du processus d'inclusion sociale. Sa mission est de promouvoir une vie professionnelle plus inclusive, en combattant la discrimination et l'exclusion basée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. EQUAL est mise en œuvre par le biais des États membres et est financé par le Fonds social européen.

Leader + s'inscrit dans la politique européenne en faveur du développement rural, deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC).

2.4.5 Stratégie

La Commission propose une approche plus stratégique de la programmation, centrée sur les « orientations stratégiques de la Communauté pour la politique de cohésion » et les nouveaux « cadres de référence stratégique nationaux ». Les « orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion » devraient transposer les priorités de la Communauté, en tenant compte des grandes orientations de politique économique (GOPE) et de la stratégie européenne pour l'emploi. Elles constituent la base pour l'élaboration du « cadre de référence stratégique national » élaboré par chaque État membre.

Le « cadre de référence stratégique national » présente les priorités de l'État membre en matière de politique de cohésion pour l'après 2006. Il prépare la programmation des fonds. Il remplacera les actuels cadres communautaires d'appui (CCA) et les documents uniques de programmation (DOCUP) ainsi que les compléments de programmation. Présentant une description succincte de la stratégie de l'État membre et des principales orientations qui en découlent, ils constitueront chacun une charte politique pour l'élaboration des programmes opérationnels (programmes nationaux et régionaux). Cette stratégie nationale fera l'objet d'un suivi avec un rapport d'activité qui doit être présenté par l'État membre au plus tard le 1^{er} octobre de chaque année. Les lignes

directrices de la stratégie européenne pour l'emploi sont également évaluées au niveau national chaque année.

Le FEDER et le FSE peuvent financer, de façon complémentaire et dans la limite de 5 % de chaque axe prioritaire d'un programme opérationnel, des actions relevant du champ d'application de l'autre Fonds pour autant qu'elles soient nécessaires au bon déroulement de l'opération et qu'elles aient un lien direct avec celles-ci. Les programmes doivent être faits en concertation étroite avec les partenaires économiques, sociaux et régionaux. La Banque européenne d'investissement (BEI) ainsi que le Fonds européen d'investissement peuvent également participer à la préparation des cadres de référence stratégiques nationaux, des programmes opérationnels, des grands projets et des partenariats public-privé (PPP). À l'initiative de la Commission, les fonds peuvent également financer, des actions de préparation, de suivi, d'appui administratif et technique, d'évaluation, d'audit et de contrôle.

À partir de 2009, la Commission fera au début de chaque année un rapport qui sera transmis au Conseil. Celui-ci adoptera des conclusions sur la mise en œuvre des orientations stratégiques, dont la Commission assurera le suivi. Le projet d'orientations stratégiques communautaires pour la cohésion, la croissance et l'emploi a été adopté par la Commission le 5 juillet 2005.

La réforme de la politique de cohésion ainsi proposée a été globalement bien accueillie par les États membres et les partenaires sociaux. La CES s'était déclarée très attentive au maintien de l'initiative EQUAL. Dans un rapport rédigé pour la Commission du développement régional, le groupement d'études et de recherches « Notre Europe » a mis en évidence le risque de glissement de la politique de cohésion dans le champ de la méthode ouverte de coordination (Parlement européen, 2005b).

Conclusion

Les négociations budgétaires ont confirmé l'option d'un financement minimaliste de l'élargissement. L'accord existe, il doit encore être traduit dans un nouvel accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire. Le chèque britannique et la politique de cohésion dans une Union élargie

ont été les principales variables d'ajustement des négociations. Leur conclusion permet au processus législatif traduisant ces réformes ainsi que les autres changements – notamment concernant le FEADER – introduits par le Conseil européen de décembre 2005 de suivre leur cours. Car l'enjeu de l'adoption des perspectives financières fin 2005 était non seulement de dégager les ressources minimales nécessaires à cette politique de solidarité centrale de l'Union mais aussi de permettre sa planification. À l'avenir, d'autres ajustements seront nécessaires. Le Conseil européen a déjà reconnu que l'enveloppe financière consacrée au rôle de l'Union dans le monde était insuffisante. Le financement des objectifs de Lisbonne en matière de recherche et de développement n'a pas bénéficié des montants proposés par la Commission. Le financement de ces politiques relève avant tout des États membres et donc de la volonté de leurs dirigeants politiques. Ainsi, la chancelière allemande, Mme Angela Merkel, a décidé début 2006 d'augmenter significativement les montants alloués à ces politiques. Plus fondamentalement, l'accord de décembre 2005 ouvre la voie à une réflexion en profondeur tant sur la structure du budget que sur son financement. Comment se traduira l'impact des négociations commerciales internationales sur la structure du budget ? Comment seront réaffectés les fonds dégagés de la PAC à la suite de la suppression des subsides agricoles ? Comment redéfinir les objectifs de cette politique décriée car bénéficiant davantage aux riches propriétaires et moins aux petits agriculteurs tout en préservant les éléments qu'elle contient qui contribue à la sécurité alimentaire ? Quel sera l'avenir de la politique de développement rural ? Les débats qui s'annoncent seront difficiles car ils s'inscrivent dans le prolongement de la crise existentielle et de croissance mise en évidence par le double rejet de la Constitution européenne, qui proposait une meilleure reconnaissance de l'échelon régional. La politique de cohésion contribuera-t-elle à accroître le sentiment d'appartenance et de partage d'un destin européen commun ? Ce n'est qu'à cette condition qu'évoluera de manière positive le débat sur l'insertion d'une ressource fiscale en vue du financement de l'Union. Cela permettrait de mettre un terme à la logique pernicieuse du « juste retour » et d'ancrer de manière durable la dimension des politiques de solidarité, et continuerait de montrer que l'Union européenne est plus qu'une zone de libre-échange.

Références

CCE (2004a), Rapport présenté par la Commission « Le financement de l'Union européenne », Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres, COM (2004) 505 final du 6 septembre 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/rpt/2004/com2004_0505fr02.pdf).

CCE (2004b), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 », COM (2004) 101 final du 10 février 2004 (http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/enlarg/com_2004_101_fr.pdf).

CCE (2004c), Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes et Proposition de règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil du (...) relative au système des ressources propres des Communautés européennes, COM (2004) 501 final du 14 juillet 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0501fr01.pdf).

CCE (2004d), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Perspectives financières 2007 – 2013 », COM (2004) 487 final du 14 juillet 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0487fr01.pdf)

CCE (2004e), Proposition de règlement du Conseil, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, COM (2004) 492 final du 14 juillet 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0492fr01.pdf).

CCE (2004f), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional, COM (2004) 495 final du 14 juillet 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0495fr01.pdf)

CCE (2004g), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen, COM (2004) 493 final du

14 juillet 2004 ([http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/com\(2004\)493_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/com(2004)493_fr.pdf)).

CCE (2004h), Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion, COM (2004) 494 du 14 juillet 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0494fr01.pdf).

CCE (2004i), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), COM (2004) 496 final du 14 juillet 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0496fr01.pdf).

CCE (2004j), « La cohésion au tournant de 2007 », *Inforegio*, Fiche d'information 2004, Bruxelles (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_fr.pdf).

CCE (2005a), Document de travail de la Commission « Ajustements techniques à la proposition de la Commission pour le cadre financier pluriannuel 2007-2013 », SEC (2005) 494 du 12 avril 2005 (http://europa.eu.int/comm/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/sec_2005_0494_fr.pdf).

CCE (2005b) Communication de la Commission « Restructurations et emploi. Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi : le rôle de l'Union européenne », COM (2005) 120 final du 31 mars 2005 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0120fr01.pdf).

Conseil de l'Union européenne (2000), Décision 2000/597/CE (Euratom) du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, JO L 253 du 7 octobre 2000, pp.0042-0046 (http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2000/l_253/l_25320001007fr00420046.pdf).

Conseil de l'Union européenne (2004), « Perspectives financières 2007-2013 », Rapport de la présidence sur l'état des travaux, Doc.16105/04, Bruxelles, 14 décembre 2004 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/04/st16/st16105.fr04.pdf>).

Conseil de l'Union européenne (2005a), « Perspectives financières 2007-2013 », Note de la présidence, Doc.6227/05, Bruxelles, 9 février 2005 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st06/st06227.fr05.pdf>).

Conseil de l'Union européenne (2005b), « Perspectives financières 2007-2013 », Note de la présidence, Doc.ST10090/05, Bruxelles, 15 juin 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/misc/85270.pdf).

Conseil de l'Union européenne (2005c), « Perspectives financières 2007-2013 », Note de la présidence, Doc.15915/05, Bruxelles, 19 décembre 2005 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15915.fr05.pdf>).

Gaillard, Y. et Sutour, S. (2004), « Les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006 », Rapport d'information n° 204 (2003-2004), Délégation pour l'Union européenne, Sénat, Paris, 5 février 2004 (<http://www.senat.fr/rap/r03-204/r03-2041.pdf>).

Jouen, M. (2001), « Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006 ? » Compte-rendu du Séminaire organisé à Bruxelles le 23 mai 2001 par European Policy Centre et par Notre Europe avec le parrainage de la Fondation Roi Baudoin, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Paris, septembre 2001 (<http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Semi11-fr.pdf>).

Le Cacheux, J. (2005), « Budget européen : le poison du juste retour », Notre Europe, *Études et Recherches*, n° 41, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, juin 2005 (<http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Etud41-fr.pdf>).

Parlement européen (2005a), Résolution A6-0153/05 du Parlement européen sur les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013, Strasbourg, 8 juin 2005. Rapport final A6-0153/05 sur les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013, Commission temporaire sur les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013, Rapporteur : Reimer Böge (PPE-DE), 19 mai 2005.

Parlement européen (2005b), « L'adaptation de la politique de cohésion à l'Europe élargie et aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg », étude publiée par la Direction générale Politiques internes de l'Union,

Département thématique Politiques structurelles et de cohésion (IP/B/REGI/ST/2004-2008), auteur : groupement d'études et de recherches « Notre Europe », coordination et rédaction : Marjorie Jouen, janvier 2005 (http://www.euoparl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dv/ip.b.regi.st.2004-008/ip.b.regi.st.2004-008fr.pdf).

Sapir, A. *et al.* (2004), *An Agenda for a Growing Europe, The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford.

Agenda « Mieux légiférer » Vers une remise en cause de la méthode communautaire ?

Introduction

La « pause » du projet de Constitution européenne, la difficulté de boucler le budget communautaire pour la période 2007-2013 en vue de porter une politique européenne ambitieuse, un élargissement qui a bouleversé les règles de fonctionnement de l'Union européenne (UE) et le rapport de forces entre États membres ainsi que les nouveaux défis liés à la mondialisation sont autant de facteurs qui ont fortement ébranlé la nature du projet européen.

À cet égard, les récentes communications de la Commission européenne sur le « Mieux légiférer » marquent une césure par rapport aux orientations traditionnelles de la Commission. De l'avis même des gestionnaires du dossier au sein de la Commission, la volonté des commissaires compétents (G. Verheugen et C. McCreevy), emmenés par le président Barroso, est de se centrer sur la compétitivité et de donner à ce dossier une tonalité « *business oriented* ». Le dossier « Mieux légiférer » est d'ailleurs devenu une des principales priorités de la Commission Barroso ⁽¹⁾ : « *One core area of the Lisbon Agenda is Better*

¹ Le président de la Commission, José Manuel Barroso, a toujours marqué sa préférence pour une conception libérale de l'Europe, préférant laisser l'initiative aux marchés et aux entreprises. Dans une interview au *Financial Times* le 13 septembre 2005, il expliquait : « *Je ne suis pas contre la régulation au niveau européen, mais nous ne sommes plus dans l'ère de Jacques Delors en train de compléter le marché intérieur avec une nouvelle directive chaque jour* ».

Regulation » (Barroso, 2005). Les commissaires ont beau affirmer que ce dossier n'a pas pour but de mener à une politique de dérégulation, certaines attitudes sont de nature à semer le doute quant aux intentions réelles des promoteurs de cet agenda.

En témoigne notamment le travail de titans que doivent fournir certains pays de l'UE – notamment la France et la Belgique –, pour réintroduire, Conseil après Conseil, des références aux trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental), à la nécessité d'harmoniser, au respect de la méthode communautaire... L'acquis communautaire, l'accord interinstitutionnel de même que l'équilibre entre ces trois piliers constituent-ils des références rassurantes ou des leurres qui masquent un projet d'une autre nature ?

Pour se convaincre de la pertinence de la question, il n'est que d'observer trois tendances de fond qui s'affirment au niveau de l'Union européenne :

- 1) la libéralisation des services d'intérêt économique général (SIEG) est inexorable et tend à se confondre de plus en plus avec leur privatisation progressive ⁽²⁾, parfois en réaction au marché, parfois en anticipation. Après la libéralisation totale du secteur aérien, des télécommunications et de l'énergie, la libéralisation se poursuit dans un certain nombre de secteurs : les chemins de fer, les services postaux, les services portuaires ⁽³⁾ ;
- 2) les aides d'État sont mentionnées dans le traité comme des pratiques jugées incompatibles avec le traité dans la mesure où elles faussent ou menacent de fausser la concurrence, sauf dérogations prévues par le traité ⁽⁴⁾. L'on constate toutefois une forme de « radicalisation » de

² Et ce nonobstant l'article 295 du traité (ex-222) qui dispose que l'Union européenne ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres.

³ Notons toutefois le rejet par le Parlement européen, le 18 janvier 2006, de la deuxième proposition de directive visant à libéraliser les services portuaires.

⁴ Il semble que l'on en arrive à une interprétation plutôt restrictive de l'article 87-1 du traité CE, qui devient de plus en plus déconnecté de la notion de concurrence.

la part de la Commission. Toutes les aides deviennent peu à peu interdites sauf celles pour lesquelles la Commission décidera souverainement qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt commun. En outre, l'État ne peut y recourir que dans la mesure où elles compensent les « défaillances du marché », une notion inconnue du traité qui tend à consacrer la primauté du marché ;

- 3) le recours aux procédures de marchés publics devient la règle. Or l'adjudication concurrentielle obligatoire pour l'attribution des services publics locaux conduit à leur privatisation progressive. La gestion directe ou en régie par les pouvoirs publics devient l'exception ⁽⁵⁾.

Dans ces trois cas, l'État est prié, le plus souvent, de céder sa place aux investisseurs privés, censés être plus compétitifs et performants en terme économique.

Le dossier « Mieux légiférer » s'inscrit dans ce faisceau de convergences. Comment ne pas voir les liens qui existent entre les trois tendances susmentionnées et le « Mieux légiférer » ? Le recours à une « meilleure réglementation » – c'est-à-dire, dans l'esprit de ses promoteurs, à moins de législation (cf. le thème récurrent « *less State aid but better aid* ») et à des voies alternatives de réglementation (codes volontaires, corégulation, autorégulation ou dérégulation) – s'inscrit dans ce contexte du « moins d'État » et de la régulation par le marché. Nous verrons, au passage, que la proposition de directive sur les services constitue, au même titre que la directive relative aux qualifications professionnelles (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2005) ou la proposition de directive REACH, une des modalités du « Mieux légiférer »

La convergence des agendas que nous avons mentionnés, qui se recoupent et se renforcent en partie, constitue un levier extrêmement puissant de dérégulation et représente, croyons-nous, un risque de fragilisation sans précédent de l'acquis et de la méthode communautaires.

⁵ Voir notamment la jurisprudence récente de la Cour : arrêts Teckal, Stadt Halle, Commune di Cingia de' Boti et Parking Brinxen notamment. Voir à cet égard Van den Abeele (2006).

Dans le présent article, nous nous limiterons à examiner, dans les différents « paquets » d'initiatives déposées par la Commission, les éléments du « Mieux légiférer » : la simplification de la législation, le travail de criblage (*screening*) de la législation communautaire, l'évaluation d'impact sur les futures initiatives législatives de la Commission, le calcul du coût administratif. Nous essayerons ensuite de tirer certains enseignements qui devraient, selon nous, être présents à l'esprit dans ce dossier comme une sorte de fil rouge.

1. Les termes du débat

Le développement de l'UE au cours des cinquante dernières années a produit un nombre considérable de textes législatifs. Le volume de l'acquis communautaire a atteint les 80 000 pages portant sur 220 législations de base, soit environ 1 400 actes juridiques connexes. C'est beaucoup et ce n'est pourtant pas excessif si l'on considère que la législation des États-Unis lui est supérieure en quantité. Avec l'élargissement de l'UE, la traduction de tous les actes législatifs dans les 20 langues officielles de la Communauté a entraîné un volume de travail très conséquent.

L'agenda « mieux légiférer » trouve sa justification principale dans l'assertion selon laquelle la réglementation de la Communauté et de ses États membres est trop lourde ⁽⁶⁾ et qu'elle constitue un handicap majeur pour la compétitivité de l'Union, qui étouffe les entreprises européennes, notamment au regard de leurs concurrents américains, mais aussi des concurrents émergents.

Selon plusieurs études commanditées par la Commission, les entreprises européennes se disent trop entravées par la mauvaise qualité de la réglementation. Ainsi, selon l'étude réalisée par EOS/Gallup (CCE, 2001a : 2), à la demande de la Commission, le coût de la réglementation serait égal à 4 % du produit intérieur brut (PIB) communautaire. Environ 15 % de ce coût, soit 0,6 % du PIB, pourrait, selon EOS/Gallup, être évité par une meilleure réglementation, permettant

⁶ À cet égard, les expressions qui reviennent le plus souvent sont celles de « Brussels red tape » et de « EU over-regulation ».

ainsi une économie évaluée à 50 milliards d'euros. Très récemment, dans une étude conduite par George M.M. Gelauff et Arjan Lejour (CCE, 2006), à l'aide d'une méthode appelée *Standard Cost Model* (7), les coûts pour l'entreprise étaient estimés, rien que pour les Pays-Bas, à 16,4 milliards d'euros, soit 3,7 % du PNB néerlandais. De ce montant, Gelauff et Lejour estiment que 40 % relèvent de la législation internationale et, plus particulièrement, de la législation communautaire. Le gouvernement néerlandais a donc décidé, en 2002, de réduire le « fardeau administratif » de 25 %, soit l'équivalent de 0,9 % du PNB (4,1 milliards d'euros). L'OCDE s'est emparé de ce dossier pour en faire un des éléments de sa stratégie d'ensemble. Puis l'Union européenne, par le biais du Comité de politique économique (CPE), a pris le relais, sans qu'aucune étude contradictoire n'ait pu mesurer la qualité des arguments avancés par EOS/Gallup et par le *Centraal PlanBureau* néerlandais.

Le dossier « Mieux légiférer » est constitué de trois volets, qui correspondent aux « étapes » du parcours « législatif » : la simplification et l'amélioration de la qualité des textes, le criblage de la législation existante (évaluation *on going*) et la surveillance des législations en suspens. La résultante de ce travail se traduit normalement dans le programme législatif de la Commission où seules des législations simples et répondant aux impératifs de l'UE prennent place. L'évaluation d'impact de la législation sur la compétitivité et le calcul du coût de la charge administrative et réglementaire constituent des méthodes qui viennent compléter l'exercice et servir l'objectif de la réduction du « fardeau » qui pèse sur les entreprises et grèvent la compétitivité de l'UE.

Notons déjà à ce stade une relative ambiguïté de l'exercice. Premièrement, la simplification des textes n'équivaut pas nécessairement à leur amélioration, et vice et versa (8). Ce sont des objectifs différents

7 Voir explication sous le point d de la partie 2.2.3.

8 « C'est cet impérieux besoin de simplicité pour expliquer le complexe qui est un artifice. Force est de constater qu'il est systématisé, dogmatisé et érigé en règles indépassables de l'action politique depuis quelques années » (Monjal, 2003 : 349).

qui doivent être lus dans la perspective d'une meilleure sécurité juridique. Deuxièmement, un lien de causalité est établi entre niveau de réglementation et la compétitivité de l'UE. Or, ce lien organique n'est pas directement proportionnel. La compétitivité dépend de toute une série de facteurs qui dépassent, et de loin, la question de la réglementation. Mentionnons notamment le management ⁽⁹⁾, le niveau d'éducation et de formation des entrepreneurs, la productivité, la qualité des infrastructures, l'innovation technologique et non technologique, la créativité et l'inventivité des entreprises... Il faudra nous interroger, le moment venu, sur le fait que l'agenda « Mieux légiférer » a été identifié comme un des dossiers clés de la compétitivité alors qu'il ne constitue qu'un des éléments d'une stratégie globale, et probablement pas le plus décisif.

Dans cet agenda, la Commission distingue l'amélioration de la législation communautaire en deux volets : la simplification ⁽¹⁰⁾ et la modification réglementaire.

1.1 La simplification

Il s'agit d'un exercice qui vise à rendre la substance de la réglementation plus simple et appropriée aux besoins des utilisateurs. Cet objectif se décline en quatre rubriques.

a. Abrogation

L'abrogation consiste à supprimer les actes juridiques « inutiles, insignifiants ou archaïques ». Bon nombre d'actes législatifs adoptés depuis 1957 sont désormais dépassés ou caducs en raison des progrès techniques ou technologiques, de l'évolution des politiques de l'Union, de changements dans la manière d'appliquer les règles générales du traité ou encore du développement des réglementations ou normes

⁹ À cet égard, voir l'étude récente de Dorgan *et al.* (2006 : 1) : « *Managers are more important than the industry sector in which a company competes, the regulatory environment that constrains it (souligné par nous), or the country where it operates* ».

¹⁰ Notons à cet égard que le Conseil central de l'économie estime que le terme « simplification » est un peu malheureux et lui préfère l'expression « amélioration de la législation existante » (Avis du Conseil central de l'Économie relatif à « Mieux légiférer », Bruxelles, 21 décembre 2005 <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc05-1392.pdf>).

internationales. Ces actes dépassés ont souvent déjà été abrogés. Cependant, certaines dispositions de ces actes continuent de produire des obligations, notamment à caractère administratif, pour les autorités comme pour les entreprises. La Commission entend poursuivre ses efforts en vue d'abroger ces actes juridiques dépassés ou caducs ⁽¹¹⁾. Ainsi, 28 des 56 directives concernant la réception des véhicules seront abrogées et remplacées par les règlements de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

b. Codification/consolidation

La codification ⁽¹²⁾ est le procédé par lequel les dispositions d'un acte et toutes ses modifications sont réunies dans un nouvel acte contraignant qui abroge les actes qu'il remplace sans modifier le fond desdites dispositions. Par exemple, la directive de 1976 sur les produits cosmétiques : 7 modifications consécutives et 37 directives portant adaptation au progrès technique seront codifiées et simplifiées pour former une seule nouvelle directive. La Commission poursuivra son programme de codification ⁽¹³⁾ en vue d'achever la codification de l'acquis d'ici 2007. La traduction et la consolidation ⁽¹⁴⁾ ultérieure des actes dans les 20 langues officielles entraîneront une augmentation significative du nombre de textes codifiés à adopter à partir de la fin

¹¹ La possibilité d'introduire des « clauses de caducité » dans les propositions législatives de la Commission a été envisagée pour éviter la caducité des actes et, de manière plus générale, pour obliger le législateur à contrôler régulièrement la pertinence, l'efficacité et la proportionnalité des règlements en vigueur. Sans exclure cette option, la Commission estime toutefois que des clauses de révision remplissent le même objectif tout en présentant un risque moindre de vides juridiques.

¹² La codification contribue dans une large mesure à réduire le volume de la législation communautaire et produit simultanément des textes plus lisibles et sûrs au plan juridique, ce qui facilite la transparence et la mise en application.

¹³ En novembre 2001, la Commission a lancé un vaste programme de codification (CCE, 2001b) de l'ensemble du droit communautaire dérivé.

¹⁴ La consolidation est le procédé par lequel les dispositions d'un acte et toutes ses modifications sont réunies de façon mécanique, sans aucune autre intervention.

2005. La codification entend supprimer les doubles emplois. Notons toutefois certaines remises en cause de cette méthode souvent présentée comme « neutre » sur le fond. En attestent notamment les réactions des États membres concernant la directive « Qualifications professionnelles » (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2005) présentée par la Commission comme une consolidation de textes antérieurs, mais jugée par les États membres comme allant au-delà d'un exercice de toilette juridique.

c. Refonte

La refonte est le procédé par lequel un nouvel acte contraignant abrogeant les actes qu'il remplace réunit à la fois les modifications de fond de la législation et la codification du reste des dispositions non modifiées. Il s'agit de l'adoption d'un acte législatif unique, qui apporte les modifications substantielles souhaitées, procède à la codification de celles-ci avec les dispositions de l'acte précédent qui restent inchangées et abroge ce dernier. Ainsi, la sécurité et la santé des travailleurs sont régies par 20 directives. La révision de ces textes permettra d'harmoniser la périodicité des déclarations. Les actes soumis à une codification, une refonte ou une simplification doivent être soumis au législateur pour adoption puisque la structure ou la substance de ces actes est modifiée.

d. Recours aux règlements

Dans certaines situations, la Commission estime que le remplacement de directives par des règlements peut favoriser la simplification étant donné que ceux-ci permettent une application immédiate et garantissent que tous les intervenants sont soumis simultanément aux mêmes règles. La Commission a tenu à préciser que le remplacement des directives par des règlements se ferait « au cas par cas ». Elle favorisera la substitution « chaque fois que cela sera possible », notamment dans le domaine des règles techniques pour assurer une meilleure application des textes.

1.2 La modification de l'approche réglementaire

Sous ce vocable, rentrent ce qu'on appelle pudiquement « les voies alternatives à la législation ». Celles-ci sont essentiellement au nombre de deux : l'autorégulation et la co-régulation ⁽¹⁵⁾.

a. Autorégulation

On entend par autorégulation la possibilité pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations, d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes au niveau européen, notamment des codes de conduite volontaires ou des accords sectoriels (cf. § 22 de l'Accord interinstitutionnel).

b. Corégulation

On entend par corégulation le mécanisme par lequel un acte législatif communautaire confère la réalisation des objectifs définis par l'autorité législative aux parties concernées reconnues dans le domaine (notamment les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations) (cf. § 18 de l'AIJ). La normalisation par des organismes indépendants est un exemple d'instrument de corégulation reconnu. La Commission l'encourage activement comme alternative ou complément à la législation (CCE, 2004a et 2005a). Elle a par ailleurs confirmé qu'elle voulait élargir la co-régulation à de nouveaux domaines, notamment dans les cosmétiques, le secteur automobile et des tracteurs et dans le domaine bancaire.

¹⁵ Dans le présent article, nous ne traiterons pas des directives « nouvelle approche » en matière d'harmonisation technique, qui combine éléments législatifs et non législatifs, ni de la méthode ouverte de coordination (MOC). À cet égard, voir Zeitlin et Pochet (2005).

2. Le rôle des institutions

2.1 Le rôle du Conseil européen

2.1.1 *L'impulsion du Conseil européen de Lisbonne (2000)*

Le Conseil européen d'Édimbourg, en décembre 1992, a reconnu la simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire comme l'une des principales priorités de l'Union européenne. Toutefois, c'est le Conseil européen de Lisbonne qui a décidé, les 23 et 24 mars 2000, d'un objectif stratégique pour la décennie à venir : « *Devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » (Conseil européen, 2000 : point 5). Le Conseil européen note que « *la compétitivité et le dynamisme des entreprises sont directement tributaires d'un environnement réglementaire favorable à l'investissement, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise. De nouveaux efforts sont nécessaires pour réduire tant les coûts inhérents aux activités commerciales que la bureaucratie, qui constituent une charge considérable pour les PME. Les institutions européennes, les gouvernements des États membres et les autorités régionales et locales doivent continuer à accorder une attention particulière aux incidences des réglementations proposées et aux coûts qu'entraîne la mise en conformité avec celles-ci et ils doivent poursuivre leur dialogue avec les entreprises et les citoyens en gardant à l'esprit cet objectif* » (Conseil européen, 2000 : point 14).

2.1.2 *La confirmation du Conseil européen de Bruxelles (2005)*

Le Conseil européen rappellera régulièrement cet objectif dans ces conclusions ⁽¹⁶⁾ jusqu'au Sommet de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005 où, sous Présidence britannique, il évoquera le point en des termes très équilibrés. D'une part, il donne des gages aux pays très attachés à la méthode communautaire en rappelant son attachement à l'acquis communautaire et l'Accord interinstitutionnel qui en est le garant. « *En tenant dûment compte du principe de subsidiarité et de proportionnalité et de l'importance que revêt le respect de l'acquis communautaire, le Conseil européen souligne que l'amélioration du cadre réglementaire dans l'Union européenne, au*

¹⁶ Le mandat reçu du Conseil européen de Lisbonne sera notamment confirmé aux Conseils européens de Stockholm (23 et 24 mars 2001), de Laeken (8 et 9 décembre 2001) et de Barcelone (15 et 16 mars 2002).

niveau de la Communauté comme des États membres, est indispensable pour susciter la croissance et créer des emplois. Il convient de privilégier la mise en œuvre des engagements déjà pris par l'ensemble des institutions, y compris des dispositions de l'Accord interinstitutionnel 'Mieux légiférer' du 16 décembre 2003 » (Conseil européen, 2005 : point 20). D'autre part, il donne des gages aux pays les plus libéraux qui veulent aller de l'avant dans le programme « Mieux légiférer » : « Sur cette base, le Conseil européen se félicite des progrès considérables accomplis depuis sa dernière réunion et convient qu'il importe de poursuivre les travaux, comme indiqué dans l'annexe, sur les trois questions suivantes : la réduction des charges qui pèsent sur les entreprises et les citoyens par la simplification et l'examen des propositions en instance, le système révisé d'analyse d'impact et la méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation » (Conseil européen, 2005 : point 20).

2.2 Le rôle de la Commission

Fort du mandat du Conseil européen, la Commission européenne joue un rôle central dans la construction du dossier car c'est elle qui traduit en programmes les intentions et les décisions du Conseil européen et du Conseil des ministres. Depuis le Conseil européen de Lisbonne, la Commission s'est emparée du dossier et a déposé trois paquets de textes sur la table des colégislateurs.

2.2.1 Le « paquet » de 2001

« Rénover la méthode communautaire » (CCE, 2001c), voilà l'antienne qui est lancée en 2001 au moment où paraît la première communication de la Commission sur le sujet. Le renouvellement de la méthode communautaire s'impose à l'exécutif européen comme une « réponse à la globalisation et à l'élargissement » : le monde a changé. Il faut donc s'interroger, dit la Commission, sur l'exercice des compétences de l'Union et sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il convient de renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité du système institutionnel européen. Le paquet de 2001 se compose de quatre contributions :

- un premier rapport intérimaire, transmis au Conseil européen de Stockholm, en mars 2001, dressant le bilan de la situation et exposant des pistes de réflexion (CCE, 2001d) ;

- un livre blanc sur la gouvernance européenne adopté en juillet 2001 (CCE, 2001e) ;
- une communication ⁽¹⁷⁾ sur l'avenir de l'Union intitulée « Rénover la méthode communautaire » (CCE, 2001c) ;
- une communication de nature plus politique, soumise au Conseil européen de Laeken, visant à consulter le Conseil, le Parlement européen et les États membres sur les principaux axes du Plan d'action (CCE, 2001a).

Dans ce premier paquet, la Commission part du principe que la voie législative ne constitue souvent qu'une partie d'une solution plus vaste, combinant des règles formelles avec d'autres règles, non contraignantes, telles que recommandations, lignes directrices ou même autorégulation à l'intérieur d'un cadre convenu en commun. Elle plaide pour un usage accru des règlements dans les cas où existe un besoin d'application uniforme et de sécurité juridique dans l'ensemble de l'Union. Il convient de recourir plus souvent à ce que l'on appelle les « directives cadres », plaide-t-elle. Quelle que soit la forme d'instrument législatif choisie, il conviendrait de recourir davantage à une législation « primaire » limitée à des éléments essentiels (droits et obligations fondamentaux...), en laissant à l'exécutif le soin de veiller aux modalités techniques par l'application de règles de droit dérivé.

Elle estime que les mesures d'application peuvent, dans certaines conditions, être élaborées dans le cadre de la corégulation ⁽¹⁸⁾. Cette

¹⁷ Ce très court document (9 pages) est intéressant dans la mesure où il pose plusieurs constats : « *L'ensemble [de l'UE] a progressivement perdu de sa cohérence* » et « *le monde a changé* ». La Commission fait ensuite le constat que si « *l'intérêt collectif commande de ne pas remettre en cause les résultats et la cohérence globale de cinquante années d'intégration européenne, il justifie pleinement (...) que l'on examine avec attention l'état actuel de nos compétences pour procéder si nécessaire à certains recentrages. Il conviendra de rechercher une présentation aussi rationnelle que possible des responsabilités respectives de l'Union et des États membres et de les clarifier (...). La Commission recommande par conséquent de prêter une attention particulière au contrôle des principes de proportionnalité et de subsidiarité qui commande d'agir au niveau le plus approprié* » (CCE, 2001c : 6).

¹⁸ Il est intéressant de noter que la Commission prend beaucoup de soins à fixer le recours à la corégulation : « *La corégulation signifie qu'un cadre d'objectifs*

dernière associe des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés en mettant à profit leur expérience pratique ⁽¹⁹⁾.

2.2.2 Le « paquet » de juin 2002

Après les premières communications de 2001, la Commission a confirmé son approche sous la forme d'un ensemble de trois documents qui ont guidé les travaux de la Communauté pendant trois années :

- une communication sur la gouvernance européenne (CCE, 2002a)
- une communication sur l'évaluation d'impact (CCE, 2002b)
- un plan d'action intitulé « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire » (CCE, 2002c).

L'élément réellement nouveau de ce paquet est constitué par la communication de la Commission sur l'évaluation d'impact et par l'adoption d'un plan d'action dont les bases avaient été jetées en 2001.

globaux, de droits fondamentaux, de mécanismes d'application et de recours, ainsi que de conditions de contrôle de l'exécution est prévu par la législation. Elle ne doit être employée que quand elle représente véritablement une valeur ajoutée et qu'elle sert l'intérêt général. Elle n'est adaptée qu'aux cas où des droits fondamentaux ou des choix politiques importants ne sont pas en jeu. Elle ne doit pas être utilisée dans les situations où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les États membres. Il faut également que les organisations participantes soient représentatives, responsables et capables de suivre des procédures ouvertes pour la formulation et l'application des règles convenues. Il s'agit là d'un facteur clé pour déterminer quelle valeur ajoutée la co-régulation apporte dans un cas donné. La coopération qui en résulte doit en outre être compatible avec le droit européen de la concurrence, et le dispositif adopté doit être suffisamment clair pour que les intéressés connaissent les règles applicables et les droits qu'ils possèdent. Si la co-régulation ne donne pas les résultats souhaités ou si certains acteurs ne se soumettent pas aux règles convenues, les autorités publiques ont toujours la faculté d'intervenir en arrêtant les règles spécifiques requises » (CCE, 2001e : 25).

¹⁹ La corégulation a déjà été employée, par exemple, dans des domaines tels que le marché intérieur (adoption de normes de produits au titre des directives dites « nouvelle approche ») et l'environnement (réduction des émissions polluantes des véhicules automobiles).

2.2.3 Le « paquet » de 2005

La Commission a poursuivi sur sa lancée en publiant un paquet de quatre communications relatives à :

- une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire (CCE, 2005b) ;
- un système d'analyse d'impact avant adoption de toute nouvelle législation importante (CCE, 2005c) ;
- au résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur (CCE, 2005d) ;
- une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation (CCE, 2005e).

a. La communication sur la simplification de l'environnement réglementaire d'octobre 2005

Cette communication (CCE, 2005b) est le résultat d'une large consultation des États membres et des parties prenantes ainsi que d'une consultation internet. Cette communication ouvre un processus de travail. Cet exercice, évolutif, se poursuivra au-delà du programme de travail de trois ans défini par la Commission. Le programme de simplification porte sur 220 textes de base. La Commission prévoit de recourir à cinq méthodes de simplification :

- l'abrogation (10) ;
- la codification (25 textes) ;
- la refonte de textes pour assurer cohérence et efficacité (140 mesures) ;
- la réforme/révision de textes pour les rendre plus simples (30 textes) ;
- la modification/adaptation de textes pour les rendre compatibles avec une « gestion moderne » ⁽²⁰⁾ (15 textes).

²⁰ Il s'agit, par exemple, de la compatibilité avec les moyens électroniques modernes dans le domaine douanier ou des marchés publics.

La Commission annonce qu'elle intégrera une démarche de compétitivité dans l'exercice de simplification. Cet objectif ressort clairement de la consultation internet. Mais, bien entendu, ajoute-t-elle, la Commission est confrontée aux conséquences de son approche, notamment au regard des objectifs sociaux, environnementaux et de protection des consommateurs.

On notera avec intérêt que la Commission souligne dans son document qu'« *une meilleure réglementation n'est [...] pas synonyme de déréglementation* » et que « *la révision de l'acquis doit devenir un processus continu et systématique* » (CCE, 2005b : 3). On observera aussi que, « *pour poursuivre l'évaluation de l'acquis au-delà du présent programme de simplification, la Commission entend déterminer la nécessité d'une simplification dans une perspective sectorielle sur base d'une approche comportant une analyse des avantages et des coûts, administratifs et autres de la législation concernée* » (CCE, 2005b : 5). En revanche, la Commission prévoit que « *pour obtenir l'effet pratique souhaité, il importe que l'abrogation de ces actes communautaires soit suivie de l'abrogation des dispositions d'application nationales correspondantes. Il y a lieu de faire en sorte que les avantages d'une réglementation communautaire allégée ne soient pas neutralisés par de nouvelles dispositions et de nouvelles entraves techniques au niveau national. À cet égard, la Commission considère sa proposition d'abroger la directive sur le préemballage comme un test de la volonté politique du colégislateur de relever le défi de la simplification* » (CCE, 2005b : 6). Cette dernière proposition (CCE, 2004b) comporte effectivement un mécanisme qui interdit aux États membres de réglementer au niveau national ce qui est déréglementé au niveau communautaire. Cette disposition, dans la mesure où elle limite le pouvoir de réglementation des États membres, a été critiquée par certains observateurs.

b. La communication sur l'analyse d'impact de mars 2005 ⁽²¹⁾

Dans sa communication de mars 2005 (CCE, 2005f), la Commission définit une nouvelle approche en vue d'encourager davantage

²¹ La grande révision indépendante du système d'analyse d'impact par la Commission devrait débuter dans le courant du mois de mars 2006 et être complétée vers la fin de l'année 2006, malgré le retard accumulé.

l'amélioration de la réglementation dans l'optique d'une compétitivité accrue. Elle se concentre sur trois points :

- 1) améliorer et intensifier le recours aux analyses d'impact pour les nouvelles propositions, y compris l'élaboration d'une méthode de mesure des coûts administratifs (CCE, 2005d) ;
- 2) examiner les propositions législatives pendantes ;
- 3) introduire une nouvelle méthode de simplification de la législation existante.

Cette communication se veut la suite directe de l'évaluation à mi-parcours (CCE, 2005g) de la stratégie de Lisbonne ; elle fixe comme objectif prioritaire « *l'amélioration de la législation européenne et nationale afin d'encourager la compétitivité européenne, et donc de stimuler la croissance et l'emploi* » (CCE, 2005: 3). La Commission y établit un lien de plus en plus étroit entre le niveau de législation et la compétitivité, ce qui induit, à nos yeux, une forme d'instrumentalisation de l'exercice. S'il est clair qu'un excès de législation mal calibrée joue un rôle négatif dans la compétitivité, on conçoit plus difficilement comment une législation plus claire et plus transparente ou le recours à des voies alternatives à la législation pourraient améliorer la compétitivité, qui dépend au premier chef d'autres facteurs plus décisifs tels que le management, la productivité, l'innovation, la qualité des infrastructures, la fiscalité... En outre, plusieurs questions restent pendantes. Quels éléments va-t-on prendre en considération dans l'analyse d'impact et le coût d'une législation ? Comment va-t-on pondérer les valeurs économiques avec les dimensions sociales et environnementales ? Qui sera concrètement chargé de mener cette analyse et les arbitrages subséquents ? Un amalgame insupportable est parfois établi entre « charges administratives bureaucratiques » et « niveaux de réglementation nécessaires ». Le risque d'opérer un biais méthodologique dans la collecte et l'agrégation des informations n'est pas à écarter, surtout si l'évaluateur est conditionné ou prend un point de départ erroné dans sa recherche. Par ailleurs, cette réforme semble guidée par un impératif de compétitivité à court terme.

c. Le résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur

Dans la communication du 16 mars 2005 (CCE, 2005f) ⁽²²⁾, la Commission annonçait son intention de sélectionner des propositions législatives qu'elle avait adoptées avant le 1^{er} janvier 2004 et qui étaient toujours en suspens. La démarche s'est concrétisée le 27 septembre 2005 dans une communication intitulée « Résultat de l'examen des propositions législatives en instances devant le législateur » (CCE, 2005d) ⁽²³⁾. Après avoir passé en revue 183 propositions en instance devant le Parlement européen et le Conseil, la Commission annonçait la suppression de plus d'un tiers d'entre elles, soit 68 propositions législatives. Certaines de ses propositions n'étaient, selon elle, pas conformes aux objectifs du nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi (stratégie de Lisbonne) ou ne répondaient pas aux normes d'amélioration de la réglementation. Étaient notamment retirés de la liste les textes relatifs à l'harmonisation de l'interdiction du trafic des poids lourds le week-end ou à la protection des travailleurs contre la surexposition aux rayons du soleil. Dans d'autres cas, la Commission estimait que le processus législatif ne progressait pas suffisamment ou les propositions n'étaient tout simplement plus d'actualité.

La publication des 68 mesures que la Commission a retirées a été évoquée lors du Conseil Compétitivité du 29 novembre 2005 où le retrait des deux propositions de directive relative aux associations européennes et à la mutualité européenne était évoqué par la France et la Belgique. Cette initiative a également suscité une certaine méfiance dans les rangs des députés européens qui n'ont pas été consultés sur les

²² La communication de la Commission et la liste exhaustive de propositions à retirer sont disponibles sur le site suivant : http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/docs/fr_br_final.pdf.

²³ Le toilettage de l'acquis communautaire existe depuis longtemps. La dernière édition date de la période 2004-2005. Il n'est donc pas inhabituel que la Commission procède à ce genre de nettoyage. Ce qui a changé est, d'une part, la publicité donnée à l'exercice et, d'autre part, que les termes de référence apparaissent différents par rapport aux éditions antérieures.

choix des projets qui seront retirés ⁽²⁴⁾. Ainsi, sur les 68 textes en cause, 20 étaient obsolètes ou caducs, mais 40 étaient bloqués au Conseil du fait de l'opposition d'un ou plusieurs États membres. Sept textes seulement rencontraient l'hostilité du Parlement européen. Pour de nombreuses autres propositions – gazole professionnel, conditions de travail des travailleurs temporaires, protection des stocks de cabillauds et de harengs en mer du Nord ou encore l'interdiction de circuler le week-end pour les poids lourds –, il s'est agi d'un renoncement à une législation incontestablement utile au niveau européen et souvent demandée par le secteur lui-même. Il semble donc que la Commission se soit fait l'alliée du Conseil contre le Parlement européen. Cette approche de la Commission présage-t-elle un renversement d'alliance au sein du triangle institutionnel de l'Union ? Il est encore trop tôt pour l'affirmer.

c. Le cas de la proposition de règlement portant constitution d'un statut de la mutuelle européenne ⁽²⁵⁾

Même si les travaux du Conseil sur ce texte étaient bloqués, de fait, depuis 1996, le retrait par la Commission de la proposition de règlement sur la mutuelle européenne a d'emblée été contesté. Son retrait a paru injustifié aux yeux des milieux mutualistes et progressistes, mais également aux yeux de la France et de la Belgique. Avec la mise en place récente de la Société européenne et de la Coopérative européenne, le règlement sur la Mutuelle européenne s'avérait nécessaire pour parachever le cadre juridique dans lequel sont autorisées à opérer les entreprises dans le marché intérieur.

En effet, les mutuelles apparaissent comme un élément structurant du marché intérieur. Ce statut existe dans vingt États membres de l'Union ⁽²⁶⁾ sur 25. Les mutuelles réalisent une part substantielle du

²⁴ La Commission, qui a le monopole de l'initiative législative, peut retirer son texte tant qu'il n'a pas été définitivement adopté par le Parlement européen et le Conseil.

²⁵ 1991/0390/COD.

²⁶ Ce statut n'existe pas en Estonie, en Lituanie, en République tchèque, en République slovaque et en Grèce.

marché européen. Dans le domaine de l'assurance, par exemple, elles représentent près de 20 % du marché européen.

Deuxièmement, ces entreprises doivent, au même titre que d'autres de statut distinct, pouvoir pleinement bénéficier des avantages du marché intérieur. Or, l'absence de statut européen place les mutuelles dans une position de concurrence défavorable vis-à-vis des entreprises organisées en SA par exemple. En effet, les fusions de mutuelles au niveau européen ou la création de groupes mutualistes de taille européenne sont entravées faute de règles communes.

Enfin, le projet de directive sur les fusions transfrontalières n'est pas de nature à prendre en compte cette réalité, notamment parce qu'il ne prévoit pas de règles claires et distinctes pour les mutuelles. Un règlement européen permettrait une harmonisation juridique des règles qui ouvrirait la voie à la consolidation des mutuelles.

Lors du Conseil Compétitivité du 29 novembre 2005, la France et la Belgique sont intervenues pour indiquer à la Commission qu'elles souhaitaient que ce texte ne soit pas retiré et pour demander que de nouvelles discussions soient engagées à son sujet. Finalement, le vice-Président Verheugen a promis que la Commission préparerait une nouvelle proposition ⁽²⁷⁾.

Le coût d'une législation est très difficile à évaluer. De l'avis même de certains experts, y compris à la Commission, l'analyse de la législation des Pays-Bas a été effectuée « par approximation », en recourant à la méthode par interviews. Est-ce là une méthode scientifique ?

d. La communication sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation de 2005

À côté de l'évaluation d'impact, la Commission a ouvert un second front. Il s'agit de calculer l'impact de la législation sur la compétitivité et

²⁷ À ce jour, les consultations sont toujours en cours entre la Commission et le PE. La liste n'a donc pas encore été publiée au JOCE, ce qui signifie que les propositions sur la mutualité et l'association européenne demeurent.

sur les entreprises ⁽²⁸⁾. Elle a présenté, le 21 octobre 2005, ses conclusions – positives – sur la phase pilote qu'elle avait effectuée entre avril et septembre 2005 concernant une méthodologie commune pour évaluer le coût de la charge administrative imposée par la législation ⁽²⁹⁾.

L'approche commune utiliserait la « méthode des coûts standard » (*Standard Cost Model*), pour laquelle un nombre croissant d'États membres a affiché de l'intérêt ⁽³⁰⁾. Cette méthode, utilisée pour la première fois aux Pays-Bas en 2002, a été conçue comme un outil servant à mesurer l'avancement des programmes de réduction de la charge administrative au niveau national. Elle consiste en une évaluation détaillée des différents textes législatifs, fondée principalement sur des entretiens directs réalisés auprès d'entreprises et sur des avis d'experts (micro-évaluation). Cette méthode nécessite de collecter des données sur le temps et les coûts salariaux nécessaires pour satisfaire à chaque obligation d'information imposée par un acte législatif, ainsi que sur le nombre d'entités concernées. Notons en passant que cette « méthode des coûts standard » se focalise unilatéralement sur les coûts salariaux utilisés par l'entreprise pour se conformer aux obligations législatives sans calculer l'éventuel impact positif d'une législation au regard de la sécurité juridique par exemple.

La Commission a conclu positivement à la faisabilité d'une méthode commune de l'UE. Mais elle l'a heureusement assortie de plusieurs conditions préalables, à savoir (1) que l'ensemble des institutions communautaires et des États membres utilisent la même définition, la

²⁸ La question de la réduction des charges administratives pour les entreprises est traitée dans la filière Écofin sur la base de travaux réalisés au Comité de politique économique. Cette question a fait l'objet de plusieurs échanges de vues au Conseil Écofin.

²⁹ L'importance de mesurer ces coûts a notamment été régulièrement soulignée par le Conseil Écofin et par le Conseil européen.

³⁰ Ainsi, Pays-Bas et Danemark ont évalué l'ensemble de leur législation et analysent systématiquement toute nouvelle mesure. Royaume-Uni et République tchèque se préparent à s'engager dans la même voie et au moins sept autres États membres ont pris des dispositions pour tester la méthode des coûts standards dans un ou deux secteurs.

même équation de base et la même fiche de rapport pour l'évaluation des coûts administratifs au niveau de l'UE, (2) que la méthode commune de l'UE soit appliquée de manière proportionnée, (3) qu'un plus grand nombre d'États membres souhaitent participer et (4) que des ressources humaines et financières soient disponibles en suffisance au sein de la Commission pour l'analyse et l'évaluation. La Commission annonce toutefois dans son document qu'« *un certain nombre de questions méthodologiques n'ont pas pu être examinées de façon approfondie et [que] des problèmes se sont posés concernant la disponibilité et l'exactitude des données de base* » (CCE, 2005e : 4). Cet aveu, de la bouche même de la Commission, doit inciter les colégislateurs à la prudence.

Enfin, la Commission propose de travailler sur l'évaluation des coûts administratifs nets (les nouveaux coûts imposés par un acte, moins les coûts supprimés par le même acte), et ce pour éviter de devoir passer par une évaluation périodique coûteuse. À ce stade, la Commission ne s'est pas encore résolue à adjoindre une évaluation des coûts administratifs dans l'analyse d'impact de chaque nouvelle disposition législative. Elle y recourra lorsque les secteurs auront été sélectionnés à des fins de simplification. À cet effet, la Commission a lancé une phase pilote ⁽³¹⁾ visant à tester les méthodes de l'évaluation quantitative des charges liées à la législation communautaire existante et proposée. Les premiers résultats seront disponibles début 2006.

2.2.4 Le programme législatif de 2006

En 2005, la Commission a intensifié ses travaux sur l'amélioration de la réglementation. Pour 2006, elle compte poursuivre sur cette voie et renforcer la mise en pratique d'une meilleure réglementation. Dans son nouveau programme législatif 2006 (CCE, 2005h), elle s'est engagée à réaliser les progrès suivants :

- *subsidiarité et proportionnalité* (n'agir qu'en cas de nécessité et via une intervention « la plus légère qui soit ») ;

³¹ Voir SEC (2005) 175. Les projets pilote incluront des domaines tels que les statistiques et les produits de construction.

- *consultation* (faire usage des outils de consultations existants pour associer les citoyens au processus décisionnel et encourager de nouvelles formes de consultation) ;
- *analyse d'impact* (à réaliser de manière systématique pour toutes les propositions législatives et politiques figurant dans le programme de travail pour 2006 ; les analyses d'impact réalisées en 2006 prépareront le programme 2007) ⁽³²⁾ ;
- *simplification législative* (nouvelle phase de simplification législative lancée en octobre 2005 ; présentation d'un programme triennal visant à revoir la législation ; la première phase portera sur les secteurs de l'automobile, de la construction et des déchets) ;
- *simplification administrative* (réexamen des procédures internes de la Commission dans le but de les simplifier fortement, notamment dans les domaines de la gestion administrative et des appels d'offre et des marchés publics).

En 2006, le dossier du « Mieux légiférer » occupera une place centrale dans les activités de la Commission. Son programme de travail fera l'objet d'une évaluation à mi-parcours lors de l'été 2006 et sera susceptible d'être modifié si nécessaire.

Ce qui frappe l'observateur c'est la diminution drastique du nombre d'initiatives législatives déposées par la Commission dans son programme 2006 et la « fierté » qu'en tirent le Président de la Commission, José Manuel Barroso, ainsi que le Commissaire McCreevy.

2.3 Le rôle du Conseil de l'UE

Le Conseil Marché intérieur de l'UE a joué un rôle de relais et de coordination important en approuvant tout d'abord le rapport final ⁽³³⁾

³² Les seuls cas dans lesquels une analyse d'impact n'est pas nécessaire sont les livres verts et les consultations avec les partenaires sociaux. L'évaluation d'impact est alors réalisée à un stade ultérieur si l'initiative est destinée à être poursuivie.

³³ Rapport final du Groupe consultatif de haut niveau, présidé par M. Mandelkern, rendu le 13 novembre 2001 sous Présidence belge.

du groupe consultatif de haut niveau dit « groupe Mandelkern », mis en place par les ministres de la Fonction publique en novembre 2000.

Le rapport dit « rapport Mandelkern » a été élaboré par un groupe consultatif composé d'experts au niveau de l'Union européenne. Il a été établi suite aux conclusions des Conseils européens de Lisbonne et de Feira en 2000, qui ont insisté sur l'importance de la qualité réglementaire au sein de l'UE, demandant à la Commission, au Conseil et aux États membres, de définir une stratégie visant à simplifier – par une nouvelle action coordonnée – l'environnement réglementaire, y compris le fonctionnement de l'administration publique, tant au niveau national que communautaire. Ce groupe a identifié dans son rapport les sujets susceptibles d'une action coordonnée et a défini une méthode commune d'évaluation de la qualité réglementaire. De même le groupe avait pour mission d'étudier, au niveau national et communautaire, le recours systématique à des études d'impact, la transparence des processus de consultation lors de l'élaboration des projets de texte, la simplification des textes en vigueur, le recours plus généralisé à la codification ainsi que la création de structures destinées à garantir la mise en œuvre de la qualité de la réglementation.

Ensuite, suite à la réforme des formations du Conseil sous présidence espagnole (2002), c'est le Conseil Compétitivité qui a hérité du pilotage général du dossier « Mieux légiférer ». En décembre 2004, les ministres des Finances et des Affaires économiques de six États membres ⁽³⁴⁾, représentant leur pays dans les Conseils Écofin et Compétitivité, ont signé une lettre conjointe destinée à donner un nouvel élan au processus d'amélioration de la réglementation. Depuis lors, le Conseil Écofin traite dans sa filière les aspects « analyse de la charge budgétaire » alors que le Conseil Compétitivité garde la gestion de l'ensemble du dossier. Ce dernier a adopté, lors de chaque présidence de l'UE, des conclusions du Conseil qui invitent la Commission à poursuivre ses travaux en tenant compte d'une série d'impératifs politiques : respect de l'acquis et de la méthode communautaires, de l'accord interinstitutionnel, des principes

³⁴ Les quatre membres originaux (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg et Royaume-Uni) ont été rejoints par l'Autriche et la Finlande, États membres qui assureront la présidence en 2006.

de subsidiarité et de proportionnalité, de l'équilibre entre les trois piliers du développement durable, etc.

2.4 Le Parlement européen : un rôle en retrait ?

Dans la résolution du Parlement européen, contenue dans le rapport de Mme Sylvia Kaufmann (GUE), adoptée le 28 novembre 2001, le Parlement européen « *constatait que l'élaboration d'un 'plan d'action pour mieux légiférer' par un groupe de travail du Conseil (Mandelkern group on better regulation) et, parallèlement, par un groupe de travail correspondant de la Commission constitu[ait] un grave manquement à la méthode communautaire [souligné par nous], étant donné que le Parlement, en tant que colégislateur, n'a été ni informé ni associé à leurs travaux* » (Parlement européen, 2001 : point 30).

Depuis lors, le Parlement européen s'est penché sur la question à plusieurs reprises ⁽³⁵⁾. Lors de la consultation de la position des commissions parlementaires sur les priorités de simplification indiquées par la Commission pour 2006, celles-ci ont tenu à souligner que « *cette démarche ne devrait pas conduire à une réécriture de l'acquis hors du contrôle démocratique* ». Elles rappellent que « *la simplification ne doit pas servir de prétexte à la remise en question des politiques adoptées et tiennent clairement à la distinction entre simplification technique et simplification des politiques* ». Enfin, certaines commissions « *considèrent regrettable l'absence d'analyse sur ce que la simplification signifie concrètement, vu qu'elle peut impliquer des changements de fond qui doivent faire l'objet d'un contrôle du législateur, même s'ils sont mineurs* » ⁽³⁶⁾.

Notons, pour terminer, deux projets de rapport qui sont en cours de discussion. Le premier (Parlement européen, 2006a) émane du MPE italien Giuseppe Gargani (PPE-DE). Il confirme, entre autre, la position de la Commission en étant d'avis que « *l'abrogation de la réglementation communautaire devrait aller de pair avec un acte juridique communautaire pour empêcher les États membres de régir les matières qui ont été déréglementées au niveau*

³⁵ Voir notamment le rapport de la MPE italienne Monica Frassoni (Verts/ALE) du 25 septembre 2003 sur la conclusion de l'Accord Interinstitutionnel (Parlement européen, 2003).

³⁶ Position des commissions parlementaires sur les priorités indiquées par la Commission pour 2006, document non publié, février 2006.

communautaire » (point 3). L'autre rapport (Parlement européen, 2006b), rédigé par le MPE néerlandais Bert Doorn (PPE-DE), « *constate que le droit dérivé de l'UE est souvent adopté en 'comitologie' ; estime que ce droit doit respecter les mêmes exigences de qualité que le droit primaire et plaide, par conséquent, pour que lui aussi fasse l'objet d'analyses d'impact* » (point 6).

2.5 L'Accord interinstitutionnel du 23 septembre 2003

Un accord interinstitutionnel (AII) « Mieux légiférer »⁽³⁷⁾, adopté en décembre 2003 par les trois institutions de l'UE (Parlement européen, Conseil, Commission), instaure une stratégie globale pour mieux légiférer dans le cadre de l'ensemble du processus législatif de l'UE. Tout en rappelant les engagements de la Commission énoncés dans son plan d'action pour l'amélioration de la réglementation, l'AII présente ceux du Parlement et du Conseil en faveur d'une amélioration de l'activité législative. Parmi les principaux éléments, on peut citer l'amélioration de la coordination et de la transparence interinstitutionnelles, la création d'un cadre stable pour les instruments « non contraignants »⁽³⁸⁾ qui devrait faciliter leur utilisation future, le recours accru aux analyses d'impact dans le processus de décision communautaire et la modification, par le Parlement et le Conseil, de leurs méthodes de travail afin d'accélérer l'adoption de propositions de simplification. Notons que l'AII est très circonspect pour ce qui concerne l'usage des voies alternatives à la législation : « *Les trois institutions (...) reconnaissent l'utilité de recourir, dans les cas appropriés* (souligné par nous), *lorsque le traité CE n'impose pas spécifiquement le recours à un instrument juridique, à des mécanismes de régulation alternatifs* »⁽³⁹⁾.

Le suivi de l'accord interinstitutionnel

L'accord interinstitutionnel a posé d'importants jalons pour améliorer la coopération législative. Les présidences irlandaise et néerlandaise ont engagé les travaux de suivi qui, au cours du second semestre 2004, se

³⁷ Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », JO C 321 du 31 décembre 2003, pp.0001-0005.

³⁸ Les instruments « non contraignants » sont la co-régulation et l'autorégulation.

³⁹ Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », 23 septembre 2003, point 16.

sont concentrés plus particulièrement sur deux éléments de l'Accord interinstitutionnel, à savoir les analyses d'impact et la simplification.

En ce qui concerne l'analyse d'impact, un large consensus s'est dégagé pour estimer que le Conseil doit discuter l'analyse d'impact de la Commission de manière plus systématique. La Commission est appelée à anticiper, dans son analyse d'impact, des modifications et amendements substantiels probables, afin de limiter le nombre d'analyses d'impact à produire pendant le processus législatif par les autres institutions (éviter les délais et les doubles emplois). Les analyses d'impact du Conseil à venir devraient être coordonnées par les présidences respectives, en étroite collaboration avec la Commission (en particulier en ce qui concerne le soutien technique et méthodologique), le Secrétariat Général du Conseil et les États membres.

Le Conseil considère que l'analyse d'impact de la Commission devrait en général constituer la base et le point de référence d'analyses d'impact produites par les autres institutions et que les analyses d'impact des autres institutions devraient en général, et au moins dans les grandes lignes, suivre la méthodologie de la Commission, afin d'assurer un certain degré de comparabilité en vue d'une évaluation des différentes options pour une prise de décision politique.

En ce qui concerne la simplification et la réduction du volume de la législation, l'accord interinstitutionnel prévoit une coordination étroite entre les trois institutions en matière d'adoption de propositions simplifiées. Après un premier « round » d'identification de priorités, les présidences luxembourgeoise et britannique ont lancé une deuxième phase de consultations au niveau des États membres après le Conseil européen de printemps de 2005. Indépendamment du lancement du projet pilote en la matière (2^e directive relative au droit des sociétés) où l'objectif fixé a été de faire adopter la proposition simplifiée avant fin 2005, la Présidence du Conseil a donné priorité pour traitement dans les instances du Conseil aux 23 propositions simplifiées qui étaient en suspens en janvier 2005.

3. La directive Services : une illustration du « Mieux légiférer » ?

On a beaucoup évoqué, parlant de la directive Services, des aspects liés au principe du pays d'origine (PPO), introduit par la Commission à l'article 16 de sa proposition initiale. L'article 16 de cette version originale dispose que « *les États membres veillent à ce que les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur État membre d'origine qui relèvent du domaine coordonné* » (CCE, 2004c : 58) ⁽⁴⁰⁾. Le PPO, ainsi conçu, tend précisément à libéraliser le secteur des services. En l'occurrence, il s'agit d'une illustration d'une forme potentielle de déréglementation compétitive. La législation du pays d'origine devenant la norme *de jure* dans le pays de destination, du moins pour ce qui concerne le domaine coordonné, la voie est ouverte à une déréglementation compétitive car les entreprises peuvent être tentées de s'établir dans les pays les moins exigeants à partir desquels ils prestent le service. Dans ce cas de figure, les pays plus réglementés peuvent se trouver pénalisés par ceux qui ont des exigences moins fortes, conduisant à une déréglementation qui peut prendre la forme du « plus petit commun dénominateur » (à cet égard, voir Van den Abeele, 2005).

On a peut-être sous-estimé la partie de la proposition de directive liée à la liberté d'établissement qui a des conséquences sans doute plus profondes que le PPO au regard de l'agenda « Mieux légiférer ». Même si le Parlement européen a sérieusement amendé le volet « Établissement » de la proposition de directive, en première lecture, le 16 février 2006, ce volet est marqué du sceau du « Moins légiférer ».

⁴⁰ Cela vise les dispositions nationales relatives à l'accès à une activité de service et à son exercice, notamment celles qui régissent le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, la publicité, les contrats et la responsabilité du prestataire.

À l'article 9 ⁽⁴¹⁾, il est stipulé que « Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) le régime d'autorisation est non discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle ».

L'article 10 conditionne les régimes d'autorisation au respect de critères assurant que les autorités compétentes n'exerceront pas leur pouvoir d'appréciation de manière arbitraire ou discrétionnaire. Ceux-ci devront être non discriminatoires ; objectivement justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ; proportionnés à cette raison impérieuse d'intérêt général ; précis et non équivoques ; objectifs et rendus public à l'avance.

L'article 13, § 4 ⁽⁴²⁾, qui traite des procédures d'autorisation prévoit notamment qu'en l'absence de réponse dans un délai raisonnable fixé et rendu public à l'avance, l'autorisation doit être considérée comme étant octroyée.

L'article 15 oblige les États membres à faire un « *screening* » ⁽⁴³⁾ de leur système juridique pour vérifier sa conformité avec les principes de non-discrimination ; de nécessité (les exigences doivent être objectivement justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général) et de proportionnalité.

⁴¹ Le PE a remplacé la formule négative (ne peuvent) par une formulation positive (peuvent).

⁴² Ce paragraphe a été supprimé par le PE et remplacé par une formule moins engageante.

⁴³ Ce « *screening* » a été maintenu par le PE, mais il en a écarté l'application pour les SIEG. Les paragraphes 5 (clause de « *stand still* ») et 6 (notification obligatoire des nouvelles dispositions) ont été retirés par le PE.

Notons à cet égard, que l'article 15, § 6 oblige les États membres « à notifier à la Commission toute nouvelle disposition législative, réglementaire et administrative » qui prévoit des exigences telles que les tarifs obligatoires minimum ou maximum, des exigences qui imposent un nombre minimum d'employés, l'obligation faite au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière, notamment d'être une personne morale, une entité sans but lucratif...

L'article 31 promeut des mesures d'accompagnement pour encourager les prestataires à s'employer, à titre volontaire, à garantir la qualité de leurs services, notamment en faisant certifier leurs activités ou en les faisant évaluer par des organismes indépendants ou en élaborant leur propre charte de qualité ou en participant aux chartes ou labels de qualité élaborés par des organismes professionnels au niveau communautaire.

L'article 39 ⁽⁴⁴⁾ prévoit que *« les États membres prennent, en collaboration avec la Commission, des mesures d'accompagnement pour encourager l'élaboration, dans le respect du droit communautaire, de codes de conduite au niveau communautaire, notamment dans les domaines suivants : le contenu et les modalités des communications commerciales relatives aux professions réglementées, en fonction des spécificités de chaque profession ; les règles déontologiques des professions réglementées visant notamment à garantir, en fonction des spécificités de chaque profession, l'indépendance, l'impartialité et le secret professionnel ; les conditions d'exercice des activités d'agent immobilier ».*

Ce n'est qu'à l'article 40 qu'apparaît une disposition sur l'harmonisation complémentaire qui stipule qu'*« au plus tard avant le [un an après l'entrée en vigueur de la directive], la Commission examine la possibilité de présenter des propositions d'instruments d'harmonisation sur les questions suivantes : les modalités d'exercice du transport de fonds ; les activités de jeux d'argent impliquant des mises pécuniaires dans des jeux de hasard, y compris les loteries et les transactions portant sur des paris, à la lumière d'un rapport de la Commission et d'une large consultation des parties intéressées ; l'accès aux activités de recouvrement judiciaire des dettes ».*

⁴⁴ Le PE a gardé le principe des codes de conduite mais a supprimé toute référence aux domaines cités.

On le voit, la directive services est une « machine à « déréglementer » en multipliant les interdictions en matière d'autorisations et d'exigences législatives, réglementaires et administratives et en limitant l'harmonisation à des secteurs qui, sans être négligeables, ne sont pas les plus sensibles.

4. Les risques de l'agenda « Better regulation »

Dans le tableau qui suit, nous avons voulu indiquer la situation existante et les risques pour l'avenir.

Tableau récapitulatif des risques pour l'UE

Situation existante	Risques pour l'avenir
Acquis communautaire (point 35 de l'AIL) – Prévisibilité juridique et outil de protection de l'intérêt général	Démantèlement ou réécriture de l'acquis – Déréglementation
Équilibre entre les 3 piliers (économique, social et environnemental)	Le pilier économique domine. La compétitivité constitue l'enjeu réel de l'exercice.
Primauté de la méthode communautaire (points 16 et 17 de l'AIL)	Autorégulation, corégulation et normalisation : les voies alternatives à la législation prennent le pas.
Droit d'initiative exclusif de la Commission	Initiatives parallèles des Groupe à haut niveau, Groupe Mandelkern et Groupe des directeurs « Mieux légiférer »...
Équilibre interinstitutionnel et approche commune des trois institutions. Les colégislateurs (Conseil et PE) amendent et guident le travail de la Commission en aval, une fois les orientations prises.	Immixtion des États membres, des lobbies et des groupes d'intérêt dans le processus législatif et non législatif. La consultation par Internet des groupes d'intérêt en amont influe directement les propositions de la Commission.
Agenda global lié aux trois dimensions : sociale, économique et environnementale	Agenda « <i>business oriented</i> »
Indépendance et spécificité des filières du Conseil avec un rôle d'arbitre du Conseil Affaires générales	Rôle prééminent des Conseils Écofin et du Comité de politique économique (CPE) et Compétitivité
Procédure de codécision où le PE garde le dernier mot	Procédure « <i>fast track</i> » où le PE est ignoré ou contourné.

Conclusion

La compétitivité de l'économie européenne est un enjeu essentiel. C'est une évidence. Mais la qualité de la réglementation est un facteur non moins important. Cette qualité doit s'apprécier en fonction de la finalité de chaque législation et de son impact dans les trois domaines de la stratégie de Lisbonne – économique, social et environnemental –, sans négliger les coûts sociaux et environnementaux, les coûts indirects et le coût de la non-réglementation au regard de certains risques pour les entreprises et pour le citoyen. En privilégiant une approche basée sur les coûts pour l'entreprise (cf. modèle net basé sur le *Standard Cost Model*), la Communauté prend le risque de rompre l'équilibre traditionnel entre efficacité, compétitivité, productivité et sécurité globale et cohésion sociale au sens large. L'intérêt général doit prendre le pas sur l'intérêt privé.

Il n'est pas contestable de vouloir mieux légiférer et de supprimer les obstacles bureaucratiques. C'est une autre évidence. Ainsi, on peut se féliciter de l'effort de simplification et d'amélioration de la législation. Il est également impératif que l'exercice global de la meilleure réglementation soit rendu transparent au regard de ses objectifs, de son champ d'application et de sa portée. Mais l'agenda « Mieux légiférer » ne peut avoir pour but de remettre en cause le principe même de la réglementation communautaire, ni sa nécessité d'assurer les finalités d'intérêt général, notamment le niveau élevé de protection sociale et environnementale exigé par le traité CE. À cet égard, le recours aux modes dits « alternatifs » de régulation (auto- et co-régulation) doit être utilisé, nous semble-t-il, à titre subsidiaire par rapport à la méthode communautaire et en veillant à ce qu'ils fassent l'objet d'un contrôle démocratique par le PE.

L'Agenda du « Mieux légiférer » ne peut, sous couvert de « simplification », remettre en cause l'acquis communautaire. La capacité d'action des pouvoirs publics nationaux doit être préservée. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité de l'action de l'Union, inscrits dans le traité CE, doivent être respectés.

Il y a lieu d'être particulièrement attentif à l'équilibre interinstitutionnel au niveau communautaire, aux moyens et spécificités de chacune des

institutions. La capacité de décision et d'amendement du Conseil et du Parlement européen doit demeurer intacte même si une analyse d'impact s'avère négative. Il en va de la légitimité du colégislateur. Les différentes filières du Conseil (Environnement, Emploi et Affaires sociales...) doivent garder leur indépendance et leur spécificité, même si un rôle d'appel et d'arbitre doit être dévolu au Conseil Affaires générales et au Conseil européen.

La question de l'implication d'une « expertise extérieure » ou d'une « consultance indépendante » pour juger des progrès accomplis par les institutions, exige la prudence. Certes, celles-ci ont montré leur utilité mais elles ne peuvent se substituer ni au pouvoir d'initiative de la Commission, ni à la capacité de décision des deux autres institutions.

La simplification et l'amélioration de l'acquis communautaire doivent s'accompagner d'un travail de réflexion sur l'harmonisation. Il faut non pas moins mais mieux de législation ⁽⁴⁵⁾. Comme le disait en séance de travail un acteur éclairé du dossier, « *l'UE doit demeurer un espace pertinent de régulation et de solidarité* ».

Références

Barroso, J. M. (2005), « *Response to UK Presidency Programme* », Parlement européen, séance plénière, Speech/05/379, Bruxelles, 23 juin 2005.

CCE (2001a), Communication de la Commission « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », COM (2001) 726 final du 5 décembre 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0726fr01.pdf).

CCE (2001b), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Codification de l'Acquis communautaire », COM (2001) 645 final du 21 novembre 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0645fr01.pdf).

⁴⁵ Le paragraphe 3 des conclusions du Conseil Compétitivité du 29 novembre 2005 se lit comme suit : « *Calls on the Commission to build upon this legislative screening process to also clearly identify where further harmonisation is needed, and take this into account in its future proposals* ».

CCE (2001c), Communication de la Commission sur l'avenir de l'Union européenne « Gouvernance européenne » « Rénover la méthode communautaire », COM (2001) 727 final du 5 décembre 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0727fr01.pdf).

CCE (2001d), Rapport intérimaire de la Commission au Conseil européen de Stockholm « améliorer et simplifier l'environnement réglementaire », COM (2001) 130 final du 7 mars 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0130fr01.pdf).

CCE (2001e), « Gouvernance européenne. Un livre blanc », COM (2001) 428 final du 25 juillet 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0428fr01.pdf).

CCE (2002a), Communication de la Commission « Gouvernance européenne : mieux légiférer », COM (2002) 275 final du 6 juin 2002 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0275fr02.pdf).

CCE (2002b), Communication de la Commission sur l'analyse d'impact COM (2002) 276 final du 5 juin 2002 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0276fr01.pdf).

CCE (2002c), Communication de la Commission, Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », COM (2002) 278 final du 6 juin 2002 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0278fr02.pdf).

CCE (2004a), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le rôle de la normalisation européenne dans le cadre des politiques et de la législation européennes, COM (2004) 674 final du 18 octobre 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0674fr01.pdf).

CCE (2004b), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil fixant les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, abrogeant les directives 75/106/CEE et 80/232/CEE du Conseil, et modifiant la directive 76/211/CEE du Conseil, COM (2004) 708 final du 25 octobre 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0708fr01.pdf).

CCE (2004c), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, COM (2004) 2 final du 13 janvier 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0002fr01.pdf).

CCE (2005a), Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au financement de la normalisation européenne, COM (2005) 377 final du 19 août 2005 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0377fr01.pdf).

CCE (2005b), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire », COM (2005) 535 final du 25 octobre 2005 ([http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2005\)0535_/com_com\(2005\)0535_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0535_/com_com(2005)0535_fr.pdf)).

CCE (2005c), Impact Assessment Guidelines, 15 June 2005, SEC (2005) 791 (http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf).

CCE (2005d), Communication de la Commission « Résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur », COM (2005) 462 du 27 septembre 2005 (http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/docs/fr_br_final.pdf).

CCE (2005e), Communication de la Commission sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation, COM (2005) 518 final du 21 octobre 2005 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0518fr01.pdf).

CCE (2005f), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne », COM (2005) 97 final du 16 mars 2005 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0097fr01.pdf).

CCE (2005g), Communication au Conseil européen de printemps « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », Communication du Président Barroso en accord avec le vice-président Verheugen, COM (2005) 24 du 2 février 2005 (http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/march/tradoc_122034.pdf).

CCE (2005h), Communication de la Commission intitulée « Libérer tout le potentiel de l'Europe - Programme législatif et de travail de la Commission pour 2006 », COM (2005) 531 final du 25 octobre 2005 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0531fr01.pdf).

CCE (2006) "The new Lisbon Strategy. An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets", *Industrial policy and Economic Reforms Papers*, n° 1, Report prepared for DG Enterprises and Industry by George M. M. Gelauff and Arjan M. Lejour (CPB, Netherlands), janvier 2006 (http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/industrial_policy_and_economic_reforms_papers_1.pdf).

Conseil européen (2000), Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la Présidence*, 22 et 23 mars 2000.

Conseil européen (2005), Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 15 et 16 décembre 2005.

Dorgan, S. J., Dowdy, J. J. et Rippin, T. M. (2006), « The link between management and productivity », *The McKinsey Quarterly*, Web exclusive, février 2006.

Monjal, P.-Y. (2003), « Simplifiez, simplifiez, il en restera toujours quelque chose... La simplification des instruments juridiques de l'Union », *Revue du Droit de l'Union européenne*, n° 2/2003, pp.343-368.

Parlement européen (2001), Rapport final sur le Livre blanc de la Commission « Gouvernance européenne », Commission des Affaires constitutionnelles, Rapporteur : Sylvia-Yvonne Kaufmann, Rapport A5-0399/2001, 15 novembre 2001.

Parlement européen (2003), Rapport final sur la conclusion de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission (2003/2131(ACI)), Commission des Affaires constitutionnelles, Rapporteur : Monica Frassoni, Rapport A5-0313/2003, 25 septembre 2003.

Parlement européen (2006a), Projet de rapport sur une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire, Commission des Affaires juridiques, Rapporteur : Giuseppe Gargani, Rapport provisoire 2006/2006(INI), 8 février 2006.

Parlement européen (2006b), Projet de rapport sur Mieux légiférer 2004 : application du principe de subsidiarité – 12^{ème} rapport annuel, Commission des Affaires juridiques, Rapporteur : Bert Doorn, Rapport provisoire 2005/2055(INI), 25 janvier 2006.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2005), Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255 du 30 septembre 2005, pp.0022-0142.

Van den Abeele, É. (2005) « La proposition de directive sur les services : instrument visionnaire au service de la compétitivité ou cheval de Troie dirigé contre le modèle social européen ? », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2004*, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.11-49.

Van den Abeele, É. (2006), « Services d'intérêt économique général : vers une radicalisation des règles communautaires en matière de marchés publics et d'aides d'État », *Les cahiers de Sciences administratives*, n° 5, Éditions du Céfal, pp.11-37.

Zeitlin, J. et Pochet, P. avec Magnusson, L. (2005) (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles.

Le Livre vert sur le changement démographique et le défi du vieillissement pour les États providence européens

Introduction

Le Livre vert publié par la Commission en mars 2005 sous le titre « *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations* » a suscité un large débat sur l'impact présent et futur des évolutions démographiques sur la viabilité du modèle social européen. La comparaison du document de la Commission et des réactions des acteurs concernés nous permet d'examiner certaines questions relatives à la plausibilité de l'« alarme démographique ». Dans les pages qui suivent, nous faisons référence aux messages essentiels de la Commission sur le vieillissement, l'évolution de la fécondité, l'immigration et l'activation des jeunes travailleurs, des travailleurs féminins et des travailleurs vieillissants. La deuxième section est centrée sur la contribution au débat apportée par certains acteurs européens dans les champs d'action politique affectés par la démographie. Les commentaires de la Confédération européenne des syndicats (CES), de la Fédération européenne des retraités et personnes âgées (FERPA) et de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) bénéficient d'une attention spécifique. Dans la troisième section, nous résumons brièvement la réponse de la Plate-forme européenne des personnes âgées (AGE), un des acteurs de la société civile dans ce domaine. Les sections quatre et cinq proposeront quelques analyses supplémentaires sur la nature de la « crise démographique » et son impact potentiel sur les institutions de sécurité sociale.

Cet article vise à contribuer à une approche plus riche et plus complexe de la vulnérabilité des programmes européens de protection sociale. Même si le vieillissement affecte certainement les institutions socio-économiques, la comparaison entre les statistiques portant sur les expériences antérieures et les projections futures montre un impact moins radical et plus gérable. La nécessité des réformes doit aller de pair avec des innovations portant sur des aspects quantitatifs et qualitatifs des programmes sociaux affectant à la fois leur viabilité financière et leur adéquation sociale. Une autre complication, souvent sous-estimée, est liée au fait que les changements majeurs auxquels la population européenne se trouvera confrontée dans l'avenir seront inégalement répartis entre les pays et les régions, et entre les institutions de l'État providence. Les décideurs doivent tenir compte de ces différences pour définir des stratégies de réforme efficaces.

1. Le Livre vert sur les changements démographiques

Le Livre vert visait à lancer un large débat sur les changements démographiques et les stratégies pour faire face à ce défi. Dans cette section, nous examinerons brièvement les positions essentielles de la Commission à la fois sur les problèmes posés par les tendances démographiques et sur les solutions.

1.1 Le défi : une croissance économique sans « moteur démographique » ?

Selon la Commission, les changements démographiques sont le résultat de trois phénomènes essentiels. La première dynamique concerne l'allongement de l'espérance de vie suite aux progrès accomplis en termes de normes moyennes de qualité des soins de santé et de qualité de vie dans les pays européens. Il s'agit d'un succès historique des États providence européens, mais qui débouche sur un nouvel équilibre (problématique) entre les générations, avec un nombre croissant de personnes âgées et donc une hausse de la population non active. Le ratio de dépendance démographique, c'est-à-dire le rapport entre la population âgée de moins de 15 ans ou d'au moins 65 ans, d'une part, et la population âgée de 15 à 64 ans, d'autre part, passera de 49 % en 2005 à 66 % en 2030. En particulier, durant la période 2005-2050, le groupe d'âge entre 55 et 65 (travailleurs âgés) s'accroîtra de 8,7 %, alors que le

nombre des individus âgés de 65 à 79 (personnes âgées) progressera de 44,1 %, et celui des personnes très âgées (d'au moins 80 ans) progressera de quelque 180 % (CCE, 2005a : 3-4) (Tableau 1).

Le second facteur qui contribue à la « crise démographique » est représenté par la croissance ininterrompue des travailleurs de plus de 60 ans (au moins jusqu'en 2030) avec le vieillissement de ce qu'on appelle la génération du « baby-boom ». Cette génération est particulièrement nombreuse et, lorsqu'elle parviendra à l'âge de la retraite, l'équilibre entre la population active et la population non active en sera affecté négativement.

Tableau 1 : Démographie européenne au cours des prochaines décennies dans l'UE-25

	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Population totale	-2.1 %	+1.2 %	+1.1 %	-4.3 %
Enfants (0-14)	-19.4 %	-3.2 %	-8.9 %	-8.6 %
Jeunes (15-24)	-25.0 %	-4.3 %	-12.3 %	-10.6 %
Jeunes adultes (25-39)	-25.8 %	-4.1 %	-16.0 %	-8.0 %
Adultes (40-54)	-19.5 %	+4.2 %	-10.0 %	-14.1 %
Travailleurs âgés (55-64)	+8.7 %	+9.6 %	+15.5 %	-14.1 %

Source : CCE (2005a : 4).

Troisièmement, la faiblesse de la natalité aura également un impact sur la dynamique de la population. Un certain nombre d'éléments, comme la difficulté de trouver un emploi, le coût du logement, de nouveaux choix d'études, de vie professionnelle et de vie familiale ont tous contribué à ramener le taux de fécondité très en dessous du seuil de remplacement des générations (qui est de 2,1 enfants par femme). La situation la plus défavorable est celle des pays d'Europe du Sud, où le taux de remplacement tourne autour de 1,3 enfant par femme, alors que le niveau moyen des pays de l'UE est de 1,5. Sur cette base, il est possible de prévoir, pour la période 2005-2050, une baisse du nombre des enfants de 0 à 14 ans de 19,4 %, parallèlement à une évolution encore plus négative pour les personnes âgées de 14 à 24 ans (-25 %) et pour les jeunes adultes de 25 à 39 ans (-25,8 %). Par conséquent, la

population totale de l'UE ne devrait enregistrer qu'une faible croissance jusqu'à 2025, avant de commencer à décroître. La population active (de 15 à 64 ans) diminuera de quelque 20 millions d'unités entre 2005 et 2030, ce qui devrait entraîner une baisse de la croissance potentielle du PIB dans les pays de l'UE de 2-2,25 % à un chiffre estimé de 1,25 % en 2040. Le Livre vert relève des tendances similaires dans les nouveaux États membres ⁽¹⁾.

Selon le Livre vert, l'effet combiné de ces dynamiques devrait donner lieu à un défi gigantesque pour le modèle social européen tel que nous le connaissons aujourd'hui. L'Union n'a plus de « moteur démographique » et « *on n'a jamais vu dans l'histoire une croissance sans berceaux* » (CCE, 2005 : 5).

1.2 La solution : une nouvelle solidarité entre les générations

Selon la Commission, pour faire face à cette source de problèmes, l'Union européenne doit « (...) *inventer des voies nouvelles pour mettre en valeur le potentiel de croissance que représentent les jeunes générations et les citoyens plus âgés* » (CCE, 2005 : 6). Dans ses notes liminaires, le document se focalise sur la Stratégie de Lisbonne pour relever ces défis. Des réformes devraient être introduites pour augmenter le nombre de personnes exerçant un emploi (en particulier les femmes, les jeunes et les personnes plus âgées), pour améliorer l'innovation et la productivité, et pour moderniser les programmes de protection sociale. En outre, la famille, en tant qu'institution jouant un rôle décisif pour promouvoir la solidarité entre les générations, a un rôle important à jouer pour relever le taux de fécondité et favoriser la conciliation entre la vie et le travail.

De nouvelles politiques de relèvement du taux de fécondité constituent la première mesure envisagée par le Livre vert. Alors que ce taux est particulièrement faible en Europe, et insuffisant pour assurer le remplacement des générations, des enquêtes ont montré que les Européens souhaiteraient avoir davantage d'enfants qu'ils n'en ont réellement. De nouvelles mesures incitatives devraient donc favoriser la hausse du taux de natalité par le biais d'un accès plus rapide à l'emploi,

¹ La dernière communication de la Commission sur la situation sociale dans l'Union européenne (CCE, 2005b) fournit des informations sur les tendances démographiques dans les nouveaux États membres.

d'une plus grande stabilité d'emploi, d'une baisse des coûts du logement et d'un relèvement des prestations en faveur des familles (par exemple, congé parental, accueil des enfants, etc.) (2).

L'immigration provenant de l'extérieur de l'UE pourrait également contribuer à atténuer l'impact des évolutions démographiques négatives avec pour objectifs essentiels le renforcement de la population en général et de l'offre de main-d'œuvre en particulier. Lors du Conseil européen de Thessalonique de 2003, l'UE avait proposé une politique commune de l'intégration pour les immigrants afin de relever les défis économiques grâce à une gestion efficace et transparente des mécanismes d'admission pour les ressortissants des États tiers et la définition de la décision d'inclusion des migrants dans les sociétés d'accueil.

La troisième stratégie privilégiée par la Commission est celle d'une « meilleure intégration des jeunes ». Bien qu'une amélioration du niveau d'éducation et de formation doive se traduire par des gains de productivité, la jeunesse représente une ressource sous-estimée en Europe. Certains indicateurs montrent les limites actuelles : en 2004, le taux de chômage des moins de 25 ans était supérieur à 17 %, contre 7 % pour les personnes de 25 ans et plus. Le risque de pauvreté était de 19 % pour les personnes de 16 à 24 ans, contre 12 % pour les personnes de 25 à 64 ans et de 17 % pour les personnes de 65 ans et plus. Pour éradiquer ces formes d'exclusion, les systèmes d'éducation devraient relever le niveau de formation et d'éducation et réduire le nombre de jeunes qui quittent l'école trop tôt ou sans qualifications. Des efforts supplémentaires devraient être consentis dans le domaine de la formation en alternance et de la formation professionnelle pour répondre aux besoins en mutation des forces économiques. Les partenaires sociaux, les pouvoirs publics et les acteurs locaux doivent améliorer l'intégration de toutes ces mesures en faveur de l'intégration des jeunes.

La rapide transformation de la population active, avec un rôle croissant de l'expérience et des compétences des travailleurs plus âgés, devrait favoriser une nouvelle approche du « cycle de vie active ». Pour la

² La Commission souligne tout particulièrement ce point ; voir aussi Vignon (2005).

Commission, l'augmentation du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans constitue donc un objectif essentiel. Il peut être atteint par un certain nombre de stratégies : une organisation plus flexible du temps de travail, de nouveaux développements technologiques permettant d'améliorer la qualité des emplois et de l'environnement de travail. La définition de stratégies d'apprentissage tout au long de la vie et le relèvement de l'âge de la retraite sont également présentés comme des solutions possibles. C'est ce que la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a appelé (2005) une nouvelle approche du « cycle de vie » en matière de politique sociale et de l'emploi.

Le nombre croissant de personnes âgées devrait représenter à la fois une opportunité et une charge. L'opportunité découle de l'amélioration de l'état de santé des personnes âgées (en particulier entre 65 et 79 ans), qui se traduit par une consommation accrue de biens et de services et une plus grande mobilité à travers l'Europe, et par de nouvelles opportunités de prestation de services aux générations plus jeunes (enfants et petits-enfants). La réforme des régimes de retraite devrait définir des « passerelles » plus favorables et plus flexibles entre le travail et la retraite. Dans cette perspective, le taux d'emploi des personnes de 65 à 74 ans (qui était en 2003 de 5,6 % dans l'UE contre 18,5 % aux États-Unis) devrait s'accroître grâce à de nouvelles opportunités de combiner un travail à temps partiel et des revenus de retraite. Toutefois, la charge projetée du vieillissement concerne surtout l'augmentation du nombre croissant de personnes très âgées (80 ans et plus), qui passera de 18,8 millions à quelque 35 millions en 2030. Cette partie de la population européenne aura besoin de soins appropriés, en particulier de soins intensifs. Les familles ne sont pas capables d'assurer seules de tels services et elles auront besoin du soutien de réseaux de solidarité au sein des communautés locales.

Après avoir indiqué les mesures essentielles à mettre en œuvre, la Commission examine les principaux instruments que l'UE peut activer : de nouvelles dispositions légales, mais aussi des instruments financiers comme les fonds structurels. Le dialogue social, le dialogue avec la société civile et la Méthode ouverte de coordination (MOC) devraient aussi jouer un rôle stratégique.

Actuellement, les lignes directrices de politique économique et le Pacte de stabilité et de croissance examinent déjà l'impact du vieillissement sur les finances publiques. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et la politique de l'éducation et de la formation professionnelle sont déjà mobilisées pour combattre le décrochage scolaire et pour relever le niveau de la formation initiale des jeunes, promouvoir un vieillissement actif et améliorer la qualité des emplois. La MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale a fixé les objectifs essentiels de la réforme des systèmes de pension et des politiques visant à éradiquer la pauvreté des familles et la pauvreté infantile. L'intégration de la dimension du genre a ensuite incité différentes initiatives politiques à respecter l'égalité entre hommes et femmes : le dialogue social, par exemple, a conclu des accords sur le congé parental et le travail à temps partiel qui doivent être transposés via des directives. Dans une perspective plus large, depuis 2000, un cadre législatif a couvert toutes les formes de discrimination en matière d'emploi. Enfin, le Fonds social a soutenu la SEE et le Fonds de développement régional a promu le développement de l'accueil des enfants et d'une meilleure « gestion de l'âge » dans les entreprises. En outre, le programme-cadre de recherche aide des projets liés au vieillissement comme la recherche clinique et les études démographiques.

2. Contributions au débat : la position des partenaires sociaux européens

Le Livre vert a offert l'opportunité d'une large consultation des acteurs clés concernés par l'impact du vieillissement de la population. Il a proposé, en fait, 35 questions ouvertes sur tous les problèmes que l'on vient de présenter brièvement. La Commission a ensuite organisé en juillet une conférence (sous le même titre que le Livre vert). Dans les pages qui suivent, nous faisons référence à certaines des réponses clés des partenaires sociaux européens et de la société civile (Tableau 2). Elles ont contribué à enrichir l'analyse des changements démographiques au travers d'arguments fort variés et parfois opposés à ceux de la Commission.

Tableau 2 : les contributions des partenaires sociaux européens et de la société civile sur les évolutions démographiques

	CES	FERPA	UNICE	AGE
Référence essentielle	Stratégie de Lisbonne	Rapports de l'UE, de l'ONU et de la CENUE	Rapports Kok	Documents de l'UE et de l'ONU
Problèmes	Cycle démographique plutôt que crise (pas d'exagération inutile)	Défis et opportunités liés aux tendances démographiques	Vieillesse démographique : un des plus grands défis pour l'Europe ; Dépenses élevées en matière de pensions et de soins de santé	Défis et opportunités liés aux tendances démographiques
Solutions	- Plus d'emplois et de meilleure qualité - Réformes du financement de l'État providence - De meilleurs emplois pour les femmes - Des initiatives pour les jeunes - Immigration (solution partielle)	- Une meilleure intégration sociale des jeunes et des travailleurs âgés - Plein-emploi - Plus d'investissement dans la politique sociale - Apprentissage tout au long de la vie - Rôle actif des personnes âgées dans un contexte d'équilibre vie-travail - Soutien aux familles - Immigration (une ressource mais pas une solution)	- Des finances publiques saines - Une éducation et une formation plus efficaces - Un contexte plus favorable aux entrepreneurs - Moderniser la protection sociale et les marchés du travail - Augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés - Immigration (solution partielle)	- Une meilleure intégration des jeunes - Apprentissage tout au long de la vie - De meilleurs emplois - Développer des services pour les personnes âgées - Solidarité avec les personnes très âgées
Rôle et instruments de l'UE	Rôle clé de l'UE : Stratégie de Lisbonne Fonds structurels Dialogue social	Rôle clé de l'UE : MOC Fonds structurels Dialogue social et dialogue avec la société civile	Rôle de l'UE : un catalyseur Rôle clé de l'État Rôle clé du dialogue social	Rôle clé de l'UE : MOC Fonds structurels Initiative pour les jeunes Dialogue avec la société civile

2.1 La réponse de la CES : un cycle démographique plutôt qu'une crise démographique

Le comité exécutif de la CES a adopté en juin une contribution au débat. Les premières remarques ont concerné le risque d'exagération du défi démographique. Plus qu'une crise, la contribution y voit un cycle prévisible présentant des risques mais aussi des opportunités. De plus, les projections de la Commission ne sont pas des données réelles et ne peuvent donc être utilisées pour justifier des solutions politiques globales (CES, 2005). Si le Livre vert traite de certains des facteurs et des conséquences clés des tendances démographiques (comme les politiques de protection sociale, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, etc.), d'autres aspects sont sous-analysés.

Pour la CES, une première préoccupation posée par le changement démographique est liée à la nécessité de nouvelles politiques du marché du travail. Des mesures comme la possibilité de combiner travail et retraite, une organisation plus innovatrice du travail, la réduction des obstacles à la mobilité régionale et l'amélioration des conditions de travail peuvent être adoptées par une intervention législative, l'activation de ressources des fonds structurels mais aussi et surtout le dialogue social (Tableau 2).

Un deuxième problème concerne l'impact du vieillissement sur les systèmes de protection sociale. À cet égard, l'approche proposée par la CES contraste avec celle de beaucoup d'autres acteurs influents. Les tensions financières sur les pensions et les autres politiques sociales sont définies comme la conséquence de mesures récentes introduites dans de nombreux pays pour réduire les cotisations sociales plutôt que comme une conséquence des tendances démographiques. En outre, la faiblesse du taux d'emploi tant chez les jeunes que chez les travailleurs âgés contribue à réduire les ressources de la protection sociale. La principale stratégie consiste donc à réviser les méthodes de financement des programmes de sécurité sociale en mettant davantage l'accent sur les bénéfices des entreprises plutôt que sur le travail, afin de préserver les objectifs sociaux essentiels des systèmes de protection sociale, qui sont d'améliorer la cohésion sociale et la solidarité.

Un autre outil politique est celui de l'immigration. Les décideurs politiques au niveau national et au niveau européen devraient interagir avec les partenaires sociaux pour développer des politiques plus proactives d'entrée, de résidence et de protection des travailleurs migrants, pour traiter des problèmes que les flux migratoires peuvent susciter. Les inégalités entre les sexes sont un autre problème central à traiter face à des évolutions démographiques négatives. Les femmes, en effet, sont un réservoir de main-d'œuvre sous-utilisé, une source essentielle de soins formels et informels aux enfants et aux personnes âgées, et dans le même temps sont censées donner naissance à davantage d'enfants et prendre leur part dans le vieillissement démographique. La solution proposée par les syndicats européens consiste à développer l'emploi féminin en parallèle avec des services et des infrastructures de haute qualité facilitant la coordination entre la vie professionnelle et la vie familiale. Les pays scandinaves prouvent que ces facteurs sont liés à des taux de fécondité élevés. Un nouveau partage des responsabilités entre les partenaires au sein des institutions familiales doit être facilité par des dispositions sur le congé parental et l'accueil, par la possibilité d'organisations du travail flexibles négociées et par des formes plus universelles d'accès aux infrastructures d'accueil et de soins.

La CES identifie certaines priorités pour établir un contrat intergénérationnel équitable. Les questions de la sécurité, de la stabilité et de la qualité des emplois sont parmi les plus urgentes. Comme le dit la contribution, pour les deux tiers des jeunes Européens, l'emploi signifie un travail de courte durée, à temps partiel, saisonnier ou non déclaré, ce qui a d'importantes conséquences dans leur vie quotidienne en termes de dépendance financière par rapport à l'État et/ou à leurs parents, de report du choix de vivre avec un partenaire et de fonder une famille, etc. Encourager les jeunes à devenir indépendants signifie prendre des mesures pour prévenir le décrochage scolaire, améliorer les chances d'accéder à de meilleurs emplois et à la protection sociale. Les personnes âgées représentent alors une source d'opportunité pour développer de nouveaux emplois et des emplois de meilleure qualité liés à la prestation de services d'accueil et de soins, vu l'impossibilité pour les familles de fournir tous les soins requis.

Au niveau de l'UE, la Stratégie de Lisbonne (qui met l'accent sur la croissance, l'emploi, la cohésion sociale et le développement durable)

doit être considérée comme l'agenda clé en fonction duquel traiter toutes les dimensions du nouveau cycle démographique. Cette stratégie peut être mise en œuvre via divers instruments. Une référence spécifique est faite aux fonds structurels, au réseau EURES (programme européen de mobilité de l'emploi), qui doit être optimisé, à la Stratégie européenne pour l'emploi et au dialogue social.

2.2 La réponse de la FERPA : « une société pour tous les âges »

La Fédération européenne des retraités et personnes âgées (FERPA) est l'un des acteurs clés particulièrement intéressés par les évolutions démographiques et qui ont pris part aux récents débats ⁽³⁾. La communication adoptée en juillet revendiquait une « société pour tous » dans un contexte démographique en mutation, et s'élevait contre toute forme d'exclusion frappant tant les travailleurs que les retraités.

La première critique à l'encontre du Livre vert, qui est aussi la plus générale, porte sur le fait qu'il met trop peu l'accent sur les opportunités du vieillissement démographique et évoque surtout ses dangers. Une perspective multidimensionnelle est proposée plutôt qu'une interprétation unidimensionnelle de la démographie comprise comme un problème de faible taux de fécondité et d'augmentation de la part des personnes âgées dans la population (cf. Tableau 2 ci-dessus). La progression de l'espérance de vie représente un changement majeur qui offre la possibilité de mieux intégrer les personnes âgées dans les activités économiques et sociales. À cet égard, la FERPA a souligné la contribution majeure apportée par la seconde assemblée mondiale sur le vieillissement qui avait eu lieu en avril 2002 et par la conférence tenue à Berlin cette même année par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEUNE). Comme le précise le document de la FERPA : « *Les personnes retraitées et âgées constituent une ressource pour la société, pas un poids à soutenir et à culpabiliser* » (FERPA, 2005 : 3).

³ La FERPA est membre de la Confédération européenne des syndicats (CES). Elle a été fondée en 1993 et compte 10 millions d'affiliés. Elle coordonne son action politique avec celle de la CES, en particulier en matière de sécurité sociale et de protection sociale, et elle accorde une attention privilégiée aux pensions, aux soins de santé et à la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

La FERPA a défini certains objectifs essentiels : créer une société pour tous les âges, renforcer les solidarités intergénérationnelles, promouvoir un niveau élevé de qualité de la vie et de santé, et le plein-emploi. Ces objectifs sont définis comme transversaux, dans la mesure où ils doivent être mis en œuvre par des mesures cohérentes concernant les systèmes de protection sociale, mais aussi l'emploi, l'organisation du travail, la santé et la sécurité au travail, l'apprentissage tout au long de la vie, etc.

Pour parvenir à une répartition plus équitable des responsabilités familiales et ménagères, un certain nombre d'acteurs doivent travailler de concert. La famille est reconnue comme un prestataire essentiel d'accueil et de soins aux personnes âgées et aux enfants, mais elle a besoin du soutien d'un système de services plus étendu. Assurer la continuité des soins et du soutien est un devoir social. Dans ce contexte, *« la re proposition d'un rôle traditionnel de la famille et des femmes serait une erreur majeure parce que cette famille n'existe plus et que les femmes veulent jouer un nouveau rôle dans la société »* (FERPA, 2005 : 5). En revanche, un dialogue constructif entre institutions, prestataires de services sociaux, associations de patients et associations familiales au niveau local, régional et national sera déterminant pour assurer l'efficacité de la politique de soins et de services. Les pouvoirs publics sont invités à soutenir les familles désireuses de prodiguer des soins à leurs membres. Il faut envisager un soutien financier aux soigneurs familiaux, une extension des droits de pension pour les activités de soins et une formation spécifique devraient être prévues. Dans ce document, l'établissement d'un système complet de services sociaux est défini comme un investissement (plus que comme un coût) capable d'assurer le respect des droits sociaux des personnes dépendantes et d'offrir en même temps de nouveaux emplois de qualité pour les générations plus jeunes.

La Fédération européenne des retraités et personnes âgées propose ensuite un rôle plus proactif pour les personnes âgées dans la planification de l'assistance sociale et des soins. La population âgée devrait être considérée comme une ressource. Les personnes âgées ont un rôle clé à jouer comme acheteurs de biens et de services. Par conséquent, le revenu des retraités devrait être préservé, en particulier par le biais d'incitants fiscaux aux innovations technologiques (comme la télé médecine) pour améliorer la qualité de vie de ces personnes. Elles

sont particulièrement actives dans les activités de bénévolat, au sein de la famille (en particulier en faveur des enfants) et dans le contexte social plus large (dans des associations sans but lucratif). Dans le souci de préserver l'accès universel à la protection sociale, les systèmes publics de retraite et de soins de santé doivent être améliorés, avec une attention particulière à la lutte contre la pauvreté et au développement de la prévention des maladies et des soins palliatifs. Les pouvoirs publics à tous les niveaux doivent renforcer les opportunités de participation des personnes âgées à la vie sociale : activités bénévoles de prise en charge mais aussi des formules d'éducation non officielle et de formation tout au long de la vie, sont des exemples d'une activation sociale (et pas seulement économique) plus large. L'école pourrait promouvoir des activités conjointes de formation où des professeurs retraités pourraient se faire les tuteurs de jeunes étudiants. Le dialogue social et les nouvelles formes de dialogue avec la société civile devraient être mis en œuvre pour augmenter la participation des personnes âgées d'au moins 55 ans à la population active, investir dans les ressources humaines et introduire des formules souples permettant de combiner un travail à temps partiel et une pension partielle.

À propos du rôle présent et futur de l'UE, la FERPA se concentre sur quelques lignes d'action essentielles. La première recommande des incitants fiscaux et spécialement un taux réduit de TVA (un domaine de compétence de l'UE) pour aider les familles à fournir des soins et favoriser la solidarité entre les générations. Les fonds structurels devraient aussi soutenir l'apprentissage tout au long de la vie et l'utilisation de nouvelles technologies pour combattre les formes traditionnelles et nouvelles de l'exclusion sociale. L'UE devrait également favoriser un large échange des bonnes pratiques, en particulier grâce au plan d'action URBAN pour l'organisation des services sociaux au niveau local. La Commission est invitée à établir des formes spécifiques de dialogue avec la société civile et de dialogue social : il s'agit d'un atout essentiel pour le développement économique et social de l'Europe. La méthode ouverte de coordination devrait améliorer l'apprentissage sur la base de normes minimales de qualité, spécialement en matière de soins de santé et de soins de longue durée.

2.3 La réponse de l'UNICE : tenir compte des besoins des entreprises

Alors que la FERPA a basé ses commentaires sur les positions des Nations unies sur les changements démographiques, l'UNICE fait explicitement référence au rapport du Groupe de haut niveau sur l'examen à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne (ou groupe Kok) (UNICE, 2005).

La réponse des employeurs européens consiste tout d'abord en une évaluation critique du Livre vert sous deux aspects principaux. L'UNICE a exprimé ses plus vives préoccupations devant le fait que la Commission a envisagé ce défi du seul point de vue des individus et n'a donc pas pris suffisamment en compte les besoins des entreprises. Cette approche a conduit à l'absence d'identification correcte des responsabilités de tous les acteurs concernés : non seulement les employeurs, mais aussi les pouvoirs publics, les individus et les partenaires sociaux en général. Par ailleurs, l'UNICE considère que le Livre vert est marqué par un *a priori* en faveur des politiques visant l'équilibre entre les vies professionnelle et familiale au détriment d'autres dimensions du problème, en particulier la viabilité à long terme des systèmes de retraite et des soins de santé et les réformes du marché du travail (Tableau 2).

En termes de défi à relever, l'UNICE évoque d'abord les pressions croissantes sur les finances publiques qui, en l'absence de réformes, conduiront à une hausse de la pression fiscale et des coûts du travail. Cet élément est à son tour lié au niveau alarmant du taux de dépendance, qui affecte certains pays plus que d'autres (l'Italie, par exemple, présente le niveau le plus élevé pour les prochaines décennies). Par conséquent, l'UE continuera de souffrir d'une baisse de la participation au marché du travail. Une deuxième source de préoccupation est liée à la baisse des taux de productivité, qui souvent ne se reflète pas dans la formation du salaire. Cet élément est présenté comme une des raisons du manque de compétitivité de l'Europe. Enfin, l'UNICE souligne l'aggravation des pénuries de compétences en raison du vieillissement de la main-d'œuvre et de l'absence de formules efficaces d'apprentissage et de formation tout au long de la vie.

La réponse efficace à ces défis passe par un certain nombre de mesures qui se rattachent à deux axes essentiels : la nécessité d'une approche intergénérationnelle du vieillissement et la révision de la perspective du cycle de la vie active. Le premier axe comprend des réformes des finances publiques dans le but d'éliminer progressivement les déficits publics pour éviter de faire porter la charge sur les générations suivantes, une efficacité accrue des systèmes d'éducation et de formation comme des marchés du travail (pour améliorer le taux d'emploi des travailleurs âgés) et la création d'un contexte plus favorable pour les jeunes entrepreneurs et les entrepreneurs plus âgés. Une mention expresse est faite à l'innovation en matière de protection sociale, avec un double objectif : réduire l'impact sur les finances publiques et éliminer les pièges au chômage et à la pauvreté.

La révision d'aspects essentiels du cycle de la vie active est abordée au travers de trois questions clés. L'apprentissage tout au long de la vie est défini comme une nécessité pour les individus qui doivent améliorer leurs compétences pour s'adapter aux évolutions sur le marché du travail. Rendre l'apprentissage plus attirant et plus flexible devrait être une priorité pour chaque État membre. Le second aspect porte sur la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. L'UNICE critique le fait que le Livre vert privilégie le congé parental comme la solution essentielle à cet égard. Des mesures visant à développer la disponibilité de gardes d'enfants et d'écoles ouvertes toute la journée ont pourtant été identifiées comme des outils plus prometteurs pour favoriser de nouveaux équilibres sans affecter négativement la politique sociale et les coûts du travail.

À propos du rôle de l'Union européenne, les positions de l'UNICE semblent plus prudentes que celles des autres partenaires sociaux. L'UE devrait agir comme un « *catalyseur des actions dans le cadre de la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi* » (UNICE, 2005 : 1) et promouvoir un véritable débat sur le sujet, sur la base d'échanges d'expériences conçues dans différents pays. Toutefois, les ingrédients du *policy mix* destiné à relever ce défi ne peuvent être déterminés que par les États membres (Tableau 2). L'accent est donc mis avant tout sur la Stratégie de Lisbonne pour améliorer les synergies entre les politiques et processus existants. Les nouvelles lignes directrices

intégrées pour la croissance et l'emploi, conjuguées à la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et sur l'éducation et la formation sont explicitement considérées comme des instruments importants pour le contrôle et l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre à l'échelle nationale et comme source d'inspiration pour des solutions efficaces. Une référence explicite est faite au rôle du dialogue social européen pour traiter de la question, comme l'a illustré le cadre d'actions sur l'égalité entre les sexes adopté en mars 2005 (UNICE, 2005 : 6). Les formules plus flexibles d'organisation du travail doivent être acceptables à la fois pour les travailleurs et pour les entreprises.

3. Propositions de la société civile : la réponse d'AGE

La Plate-forme européenne des personnes âgées, AGE, est l'une des ONG sociales les plus actives dans le domaine de la politique sociale et en particulier des conditions des personnes âgées. En 2005, l'organisation a contribué au débat en consultant ses membres nationaux et en organisant un séminaire au Parlement européen, avec la participation de l'Intergroupe Vieillessement et d'autres ONG concernées, comme le Forum européen de la Jeunesse et le Lobby européen des femmes. Tous ces travaux ont permis d'élaborer sa réponse au Livre vert.

AGE a d'abord présenté certaines remarques critiques liminaires au sujet de l'approche choisie par la Commission. Tout d'abord, la réponse aux défis démographiques doit être réaliste sans céder à l'alarmisme sous-entendu. Tout comme le fait le document de la FERPA, AGE définit le vieillissement comme « *l'un des plus grands accomplissements de l'évolution sociale et économique récente de l'Europe* » (AGE, 2005 : 1). Une approche plus large des évolutions démographiques est nécessaire, qui tienne compte à la fois de ses effets quantitatifs (hausse des dépenses de protection sociale, etc.) et qualitatifs (la transformation d'institutions sociales, etc.), et qui se conjugue à une analyse plus subtile de l'évolution et de la diversité de la population âgée, en faisant par exemple une distinction claire entre les personnes âgées (entre 65 et 79 ans) et les personnes très âgées (80 ans et plus).

Pour AGE, l'allongement de l'espérance de vie n'est pas en soi un problème, mais la conséquence de l'amélioration des conditions de vie et de travail et des progrès de la médecine. Les projections démographiques avancées par la Commission ne tiennent pas compte de l'impact prévisible du stress et de la pollution de l'environnement, et des risques liés aux modes de vie des jeunes d'aujourd'hui (obésité, cancer, abus de drogues, d'alcool et de tabac). Cela signifie que les projections varient en fonction des hypothèses sur lesquelles elles sont basées.

Une autre remarque critique concerne la réponse la plus efficace au vieillissement de la population. À ce sujet, la Plate-forme européenne des personnes âgées souligne l'importance de deux concepts : le choix et la confiance. D'une part, les citoyens doivent pouvoir réellement choisir comment concilier travail et vie familiale grâce à des politiques de l'emploi et à des politiques sociales adéquates. D'autre part, cela n'est possible qu'en instaurant une confiance largement répandue dans les programmes de sécurité sociale pour garantir leur sécurité durant leur vieillesse. Une référence explicite est faite à certaines mesures : renforcement des dispositifs d'accueil des enfants et de soins des personnes âgées, compensation financière pour les responsabilités de prise en charge (par exemple, reconnaissance de la prise en charge et droits à la pension pour les aidants informels), soutien et formation pour les aidants informels, développement de structures de soins pour les personnes âgées afin de promouvoir l'emploi dans ce domaine, etc.

Le document met aussi tout particulièrement l'accent sur la nature problématique de l'immigration. Les migrants ne peuvent pas être considérés comme de simples composants économiques. Au contraire, la dimension sociale du phénomène et les besoins des individus et de leurs familles doivent être pris en considération par les décideurs politiques pour éviter le danger de créer des « citoyens de seconde zone ». Dans cette perspective, une politique commune de l'immigration doit offrir le même niveau de protection à la population immigrée et aux ressortissants de l'UE et régler deux questions essentielles : l'exploitation de la main-d'œuvre immigrée (en termes de niveaux de rémunération, de statut ou de conditions de travail) et le

risque d'une fuite des cerveaux et de pertes économiques dans les pays d'origine (Tableau 2).

Différentes stratégies sont donc identifiées pour établir une solidarité entre les générations. La première ligne d'action porte sur l'intégration sociale et économique des jeunes. Le meilleur moyen d'éviter la pauvreté durant la vieillesse est d'exercer un travail bien rémunéré pendant la vie active, dans de bonnes conditions de travail. La seconde ligne d'action entend rendre la formation accessible à ceux qui en ont le plus besoin (jeunes, femmes, travailleurs âgés), parallèlement avec des dispositifs plus souples d'organisation du travail susceptibles de répondre aux souhaits des travailleurs (par exemple, tutorat, retraite progressive, etc.). AGE propose de relever l'âge moyen du départ à la retraite en recourant à des incitants et non à un seuil obligatoire. Un nombre significatif de personnes âgées (surtout chez les femmes) est confronté à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Ce problème risque de s'aggraver dans l'avenir en raison de carrières plus fragmentées et de réformes récentes qui modifient le mode de calcul des allocations vieillesse et qui se basent de plus en plus sur une moyenne pour l'ensemble de la carrière et non sur les « meilleures années ».

Au sujet du rôle des institutions européennes, la réponse d'AGE a souligné la nécessité de débattre des changements démographiques et de la solidarité entre les générations au niveau de l'UE parce que tous ces problèmes ont un impact énorme sur des politiques qui sont de la compétence de l'Union. AGE demande davantage de coordination entre les politiques économiques, de l'emploi et de la protection sociale ainsi que des migrations, des transports, du logement, de la recherche et de l'éducation. Les initiatives de type EQUAL pourraient contribuer à des approches innovantes visant à prolonger la vie active et axées à la fois sur les jeunes et sur les travailleurs âgés. Rendre le travail rémunérateur n'est pas jugé suffisant pour faire face aux mutations du marché du travail. L'UE doit créer davantage d'emplois de qualité.

AGE recommande enfin à la Commission la publication d'un rapport annuel sur la réponse de l'UE aux changements démographiques, qui résumerait les mesures prises par les États membres et les institutions européennes. Ce rapport devrait être débattu lors d'une table ronde annuelle sur le changement démographique à laquelle participeraient les

parties prenantes, dont les décideurs politiques nationaux et le Parlement européen, tout cela dans le but d'aider à préparer l'agenda post-Lisbonne.

4. La nature du défi démographique : quelques remarques critiques

La comparaison entre le Livre vert et certaines des contributions au débat européen sur les changements démographiques montre des perceptions variées des évolutions actuelles et futures. Par conséquent, il paraît essentiel de fournir une définition plus précise du défi et des stratégies pour y faire face. Le vieillissement futur de la population constitue-t-il une « crise démographique » ou un « cycle démographique » moins alarmant ? Et quel sera l'impact sur les États providence européens ? Certaines contributions scientifiques récentes nous aident à proposer une analyse plus approfondie (voir Castles, 2004 ; Jepsen, 2005 ; Morley *et al.*, 2005).

Tout d'abord, comme l'indiquent certaines parties concernées participant au débat, les projections à long terme sont très instables et discutables. Il est presque impossible de prévoir précisément à quoi ressemblera la société dans 30 ou 40 ans. Ces projections sont habituellement basées sur un nombre important d'hypothèses sur la productivité, le progrès technologique mais aussi l'emploi, le taux de fécondité, etc. (Jepsen, 2005). S'il est manifeste que l'Union européenne entre dans un nouveau régime démographique, il reste à déterminer à quel point le phénomène est alarmant.

Un second problème concerne l'utilisation abusive du ratio de dépendance pour exprimer la menace démographique sur les institutions socioéconomiques. Comme le montrent la communication de la CES et De Swert (2005 : 25-27), le vieillissement (dans la mesure où il concerne la génération du baby-boom) est un phénomène transitoire mais non un choc durable. Une fois passée la vague du baby-boom, notre population sera plus équilibrée. En outre, et surtout, le taux de dépendance liée à l'âge, qui est une simple mesure du vieillissement, ne fait pas référence à la proportion de la population qui est productive. Il ignore le nombre de personnes en âge de travailler qui ne travaillent pas. La prise en compte de la population véritablement active peut offrir un indicateur plus utile

qui reflète plus complètement la capacité d'une population donnée en termes de productivité. C'est le taux de dépendance économique : le nombre de ceux qui ne travaillent pas par rapport au nombre de ceux qui travaillent (quel que soit l'âge). Selon des récents calculs de la DG Affaires économiques et monétaires (Écofin), le ratio de dépendance des personnes âgées devrait se dégrader durant les périodes 2003-2025 et 2025-2050 (Tableau 3).

Tableau 3 : Taux de dépendance dans l'UE-15 et l'UE-10

	Taux de dépendance économique			Taux de dépendance des personnes âgées		
	2003	2025	2050	2003	2025	2050
EU-15	132	126	145	25.23	35.9	51.6
EU-10	159	124	158	19.4	32.7	50.4
EU-25	136	125	147	24.2	35.4	51.4

Source : Carone, 2005.

Le taux de dépendance économique s'améliorera entre 2003 et 2025 puis baissera (rapidement) au cours des décennies suivantes (Carone, 2005). Les deux projections sont donc contradictoires, la première (basée sur le ratio de personnes âgées) étant bien plus alarmante. En outre, si toute l'Europe connaît des changements radicaux dans la composition par âge de sa population, des différences importantes n'en apparaissent pas moins. La comparaison entre anciens et nouveaux États membres ajoute encore à la complexité de l'analyse (Carone, 2005 : 2-3). Les nouveaux États membres (UE-10) n'ont pas connu le baby-boom de l'Europe occidentale après 1945. Les taux de fécondité et de mortalité ont également connu des évolutions différentes. Ce n'est que dans les années 1980 que le taux de fécondité a commencé à baisser dans les nouveaux États membres, cependant que l'espérance de vie est plus faible qu'en Europe occidentale et a baissé au cours des quinze dernières années de transition économique (Jepsen, 2005). Par conséquent, des données récentes montrent des différences entre les diverses parties de l'UE. En 2003, l'espérance de vie à la naissance, par exemple, était de 76 ans dans l'UE-15 et de 70,5 ans dans l'UE-10. Les taux de fécondité étaient de 1,52 dans l'UE-15 et de 1,29 dans l'UE-10,

et le ratio de dépendance des personnes âgées de 25,2 dans l'UE-15 et de 19,4 dans l'UE-10 (Eurostat, 2005 ; Carone, 2005).

Au niveau national, la variation de chacun des indicateurs est encore plus importante. En 2003, la proportion de la population de 65 ans et plus dans la population totale varie de 11,1 % en Irlande à 19 % en Italie. L'espérance de vie à la naissance varie également : de 77,9 ans en Suède à 65,7 ans en Lettonie. En termes de fécondité, les chiffres pour 2003 vont de 1,98 en Irlande à 1,18 en République tchèque. Par conséquent, même si les tendances plus larges sont similaires, les variations présentes et futures persistent (Tableau 3).

Une autre différence porte sur les dépenses en prestations sociales (et implicitement sur les conditions sociales) dans les différentes parties de l'UE. En 2003, les dépenses publiques moyennes pour la protection sociale dans l'UE-15 représentaient environ 28 % du PIB contre 18 % dans l'UE-10 (Eurostat, 2005). Ces variations considérables nous permettent d'introduire une autre dimension de la question démographique. Les programmes de protection sociale ne sont pas les mêmes dans toute l'Europe. Leur générosité, le niveau de la protection, mais aussi leurs méthodes de financement, leurs instruments institutionnels et d'autres caractéristiques varient d'un pays à l'autre, de même que leur interaction avec les politiques de l'emploi et du marché du travail. L'impact des nouvelles tendances démographiques sera donc variable selon le modèle. Pour les pays qui offrent une protection plus faible, le vieillissement aura des conséquences sur la viabilité financière des programmes de sécurité sociale (comme les pensions et les soins de santé) mais aussi sur l'adéquation et l'efficacité des régimes de protection sociale, des allocations et des services.

5. Quel impact sur les États providence d'Europe occidentale ? Quelques leçons du passé

Des organisations internationales comme la Banque mondiale (1994) et l'OCDE (1996) ont largement contribué à présenter le vieillissement comme un défi majeur pour la croissance économique et la viabilité financière des programmes de protection sociale en particulier. Si un large consensus s'est dégagé sur la nécessité de relever ce défi, et donc de réformer les institutions économiques, sociales et de l'emploi, il

semble intéressant de présenter ici un point de vue quelque peu moins alarmiste. Nous faisons référence à la récente contribution de Castles (2004) sur l'avenir de l'État providence et les raisons concrètes (et hypothétiques) de sa crise.

L'argument habituellement avancé par les organisations internationales est qu'une population « grisonnante » entraîne des pressions budgétaires accrues, avec un impact direct sur les dépenses de conservation du revenu. En particulier, les coûts liés aux retraites mais aussi aux dépenses de santé et aux services de prise en charge devraient croître rapidement.

Castles nous présente un autre scénario. Il a adopté une approche particulière : plutôt que d'utiliser des prévisions sur la base de modèles économiques et d'hypothèses, il a examiné les indications du passé pour évaluer quel avait été l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses de sécurité sociale et les dépenses publiques au cours de trois décennies (1965-1995). Au cours de cette période, la part des personnes âgées (65 ans et plus) des pays de l'OCDE a augmenté de quelque 4,3 %. Même si la progression passée a été moindre que celle qui est attendue dans un futur proche, elle représente un bon cas pour évaluer l'impact financier concret du vieillissement.

On constate ainsi que parallèlement à cette hausse de la population âgée, la progression moyenne des dépenses publiques pour les pensions a été de quelque 1,9 % du PIB, soit 16 % de la variation du total des dépenses sociales. Si nous supposons que le ratio de la variation dans les dépenses de retraite par rapport au vieillissement de la population reste constant, au cours de la période 2000-2030, le niveau moyen des pensions dans les pays OCDE devrait monter jusqu'à 3,8 % du PIB. La moitié exactement de la variation des dépenses publiques entre 1965 et 1995 était due au vieillissement, le reste étant un effet à la fois de la couverture et de la générosité des programmes publics. Autrement dit, les décisions sur le type d'institutions, leurs mécanismes de financement et les conditions d'éligibilité sont tout aussi déterminants que le vieillissement. Ces éléments tendraient à prouver l'existence d'un lien étroit entre les évolutions démographiques et les dépenses de pension,

mais ils sont loin de démontrer que le vieillissement aura des effets très alarmants au cours des prochaines décennies ⁽⁴⁾.

En outre, des statistiques récentes sur l'évolution future des pensions publiques dans les pays de l'UE confirment la capacité des décideurs politiques nationaux à introduire des réformes et à limiter les futures dépenses. L'Italie offre un exemple paradigmatique de réformes efficaces. Comme l'a indiqué Schludi (2005), les calculs établis par l'OCDE à la fin des années 1980 prévoyaient pour ce pays une hausse des dépenses de pension allant jusqu'à 35 % du PIB en 2040. Mais les projections les plus récentes du CPE (2003) tablent sur un niveau de dépense culminant à 15,7 % du PIB en 2030 avant de décliner par la suite. Les réformes mises en œuvre en Italie au cours de la dernière décennie expliquent au moins en partie ce scénario moins préoccupant.

Comme l'a montré Castles (2004), en dehors des programmes vieillesse, d'autres dispositifs sociaux ont révélé cette absence de corrélation entre les variations démographiques et les dépenses de sécurité sociale (c'est le cas des soins de santé), ou une corrélation faiblement positive (dans le cas des services aux personnes âgées). Pour résumer, les données sur l'ensemble des dépenses sociales suggèrent que les effets du vieillissement ont été relativement modestes et, à l'inverse, que la marge de manœuvre et l'incidence des décisions politiques sont restées assez importantes.

Morely *et al.* (2005) ont récemment présenté des données qui corroborent ces conclusions générales. En matière de pensions, le relèvement du taux moyen d'emploi conformément aux objectifs de Lisbonne réduirait les dépenses publiques de quelque 30 % pour la période allant jusqu'à 2050. Dans le même temps, le report d'un an de l'âge effectif de la retraite entraînerait une baisse des dépenses publiques au titre des pensions de 20 % de plus d'ici à 2050.

⁴ Le même argument est avancé par De Swert (2005) dans sa récente contribution sur les messages politiques « truqués » à propos du vieillissement.

Conclusion

Le Livre vert de la Commission et les contributions résumées dans le présent chapitre font tous référence aux futures évolutions démographiques comme représentant un défi pour les institutions socioéconomiques européennes. L'effet cumulé de la faiblesse du taux de fécondité, de l'allongement de l'espérance de vie et de la sortie de la génération du baby-boom du marché du travail mettra sous pression les institutions existantes. Toutefois, l'ampleur et l'intensité de ce défi restent à déterminer. Alors que le Livre vert évoque une « crise démographique » et souligne la nécessité d'une large rénovation des règles régissant le marché du travail, les programmes de protection sociale, l'enseignement et la formation, et différents autres domaines d'action politique, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile ont souligné d'autres dimensions de la question. Pour la CES et la FERPA, plutôt qu'à une crise démographique, nous avons affaire à un nouveau cycle démographique qui crée à la fois des tensions et des opportunités pour notre société. Pour ces deux organisations, le vieillissement démographique est le résultat du grand succès du modèle social européen, de ses institutions et de ses valeurs. Elles estiment donc que la nécessité prioritaire consiste à moderniser les institutions sociales, économiques et du travail plutôt qu'à réviser (et réduire) radicalement leurs ambitions. La Confédération européenne des syndicats et la Plateforme européenne des personnes âgées proposent les mêmes lignes d'action à mettre en œuvre à bref délai : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, un marché du travail plus inclusif (en particulier pour les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés), un enseignement et une formation efficaces, et une société plus ouverte à tous. Le caractère multidimensionnel du défi requiert une approche globale basée sur l'interaction entre domaines d'action politique et niveaux de gouvernance.

S'agissant des programmes de protection sociale, tous ces acteurs mettent l'accent sur la nécessité parallèle de les rationaliser et de les améliorer. Les dépenses sociales doivent être considérées comme un investissement plutôt que comme un coût ou une charge sur la compétitivité économique. AGE, par exemple, propose de relever l'âge de la retraite mais aussi d'améliorer l'adéquation sociale des régimes publics de pension alors que la FERPA présente les personnes âgées

comme une ressource pour apporter soutien et prise en charge, et renforcer la cohésion sociale. La CES identifie clairement la stratégie pour faire face aux pressions financières futures sur les systèmes de retraite et de soins de santé : diversifier les ressources financières (avec une réorientation du travail vers les profits des entreprises) et augmenter les taux d'emploi des femmes et des jeunes.

Pour l'UNICE, en revanche, les changements démographiques sont une source essentielle de tensions sur les budgets publics et les régimes de protection sociale. Les pays européens doivent réformer leurs régimes des pensions et des soins de santé, et plus particulièrement décourager le départ précoce du marché du travail, favoriser des organisations du travail plus souples dans l'intérêt des travailleurs et des employeurs et renforcer la viabilité financière de la sécurité sociale.

Dans la littérature scientifique, de récents travaux contribuent également à enrichir le débat. S'agissant de l'évaluation du vieillissement, certaines contributions montrent qu'il n'existe pas de preuve irréfutable d'une crise financière massive des régimes de sécurité sociale. Tout d'abord, les tendances négatives concernant le ratio de dépendance des personnes âgées ne s'accompagneront pas de manière parallèle d'un impact négatif équivalent sur le ratio de dépendance économique. À moyen terme au moins (jusque 2025), le ratio entre population active et population non active, loin de baisser, devrait s'améliorer. Ensuite, les grandes tendances communes à l'ensemble de l'UE ne doivent pas cacher l'existence de différences considérables au niveau national et supranational, en particulier entre l'UE-15 et l'UE-10. Les défis actuels et futurs varient sous bien des aspects, tels le taux de fécondité, l'espérance de vie et surtout l'adéquation des politiques sociales. Dans certains pays, où les régimes de protection sociale sont moins bien développés, le risque porte davantage sur des problèmes énormes de cohésion sociale que sur la viabilité financière des budgets de la sécurité sociale.

En outre, si nous examinons l'évolution antérieure des dépenses de sécurité sociale (plutôt que de faire des prévisions), le processus de vieillissement démographique n'a pas eu un impact très important sur les dépenses sociales. Les données présentées pour la période 1965-1995 montrent que certaines des projections les plus alarmistes risquent

d'être excessives, et que l'on a quelques raisons de faire preuve de plus de scepticisme. La démographie a un impact direct sur les pensions, mais on ne constate pas d'effets aussi évidents pour les autres dépenses sociales (les soins de santé, par exemple). Les préoccupations exprimées doivent donc être resituées dans leur contexte. Dans certains États membres, des innovations récemment introduites (notamment à propos des pensions) pourraient contribuer à faire prendre conscience qu'il est possible de gérer le nouveau régime démographique et que les responsables politiques peuvent décider d'adopter des réformes efficaces.

Références

AGE (2005), Réponse d'AGE au Livre vert sur le changement démographique, la Plate-forme européenne des personnes âgées, Bruxelles, 30 septembre 2005 (http://www.age-platform.org/FR/IMG/AGE_Reponse_de_AGE_au_Livre_vert_sur_les_changements_demographiques.pdf).

Castles, F. (2004), « Population Ageing and the Public Purse », in Castles, F. (ed.), *The Future of the Welfare State : Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford

Carone, G. (2005), « Long-term Labour Force Projections for the 25 EU Member States : A Set of Data for Assessing the Economic Impact of Ageing », *European Economy, Economic paper*, No.235, DG Affaires économiques et monétaires, novembre 2005 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2005/ecp235en.pdf).

CCE (2005a), Communication de la Commission Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », COM (2005) 94 final, 16 mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_fr.pdf).

CCE (2005b), La situation sociale dans l'Union européenne en 2004 – Vue d'ensemble, DG Emploi et Affaires sociales, Eurostat, Bruxelles (http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keap04001_fr.pdf).

CES (2005), « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations. Contribution de la CES au débat lancé par le Livre vert », Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES, Bruxelles, 14-15 juin 2005 (<http://www.etuc.org/a/1430>).

CPE (2003), « The Impact of Ageing Populations on Public Finances : Overview of Analysis Carried Out at the EU level and proposals for a future work programme », EPC/ECOFIN/435/03, Report by the Economic Policy Committee working group on ageing population, Bruxelles, 22 octobre 2003 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/2003/pensionmaster_en.pdf).

Eurostat (2005), Indicateurs structurels, Population et conditions sociales, Tableaux (<http://epp.eurostat.cec.eu.int>).

FERPA (2005), Avis de la FERPA sur le Livre vert de la Commission « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », Fédération européenne des retraités et personnes âgées, Bruxelles, 19 juillet 2005 (<http://ferpa.etuc.org/a/143>).

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2005), Contribution to the European Commission's Green Paper on « Confronting Demographic Change : A New Solidarity between the generations », Dublin, septembre 2005 (<http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0517EN.pdf>).

Jepsen, M. (2005), « Démographie, cohésion sociale et avenir de l'État providence », Document de travail pour l'Université d'été de la CES/ETUI-REHS des dirigeants syndicaux européens, Florence, 1-2 juillet 2005 (http://www.etui-rehs.org/media/files/summer_school/emographic_fr).

Morley, J., Wards, T. et Watt, A. (2005), « Sustainable Pensions and Populations », in Morley, J., Wards, T. et Watt, A. (eds.), *The State of Working Europe 2004*, ETUI-REHS, Bruxelles.

OCDE (1996), « Le vieillissement dans les pays de l'OCDE. Un défi fondamental pour la politique », *Études de politique sociale*, n°20, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

UNICE (2005), Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », Prise de position de l'UNICE, Bruxelles, 5 juillet 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/responses/a16015_fr.pdf).

Schludi, M. (2005), *The Reform of Bismarckian Pension Systems*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Vignon, J. (2004), « Responses to the new demographics : present and future strategies for the European Union », in Macura, M., Macdonald, A. L. et Haug, W. (eds.), *The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses*, United Nations, New York et Genève, pp.45-56.

World Bank (1994), *Averting the Old-age Crisis*, World Bank, Washington D.C.

Le dialogue social interprofessionnel européen en crise

Introduction

Dans cette contribution, nous tenterons d'analyser les principaux événements survenus en 2005 dans le dialogue social interprofessionnel européen. Nous allons tout d'abord dresser un bilan du programme de travail 2003-2005 que les partenaires sociaux s'étaient donné en 2002. Nous examinerons ensuite le cadre d'actions sur l'égalité hommes femmes, ainsi que la consultation de la Commission européenne sur les restructurations d'entreprises et les comités d'entreprise européens. Nous examinerons le lancement de nouvelles négociations portant sur le thème de la violence et du harcèlement au travail, ainsi que la consultation de la Commission concernant les directives santé-sécurité au travail, et les contributions conjointes des partenaires sociaux adoptées en 2005. Avant de clore cette contribution, nous nous pencherons sur le nouveau programme de travail 2006-2008.

Cette vue d'ensemble du dialogue social européen, replacée dans la perspective de ces dernières années et de l'élargissement de l'Union européenne (UE), nous fait assister à un certain nombre de modifications qui nous paraissent importantes : d'une part, une transformation progressive du rôle de certains acteurs de ce dialogue, avec en particulier une tendance au repli de la Commission européenne, de l'autre, un contexte politique général peu propice au développement de la dimension sociale européenne.

1. Bilan du programme de travail 2003-2005

2005 constituait l'année de finalisation du premier programme de travail adopté conjointement par les partenaires sociaux (pour plus de détails, voir *Bilan social* 2002 et suivants). Ce programme couvrait la période 2003-2005. Au terme de cette période, avec l'adoption en 2005 du cadre d'actions sur l'égalité entre hommes et femmes, l'ensemble des thématiques à l'agenda a été traité ou, pour certaines d'entre elles, étaient encore en cours fin 2005.

Le programme de travail 2003-2005 : état de la situation au 31 décembre 2005

EMPLOI	
Thèmes/calendrier	Actions entreprises
Lignes directrices pour l'emploi (2003-2005) (*)	1 ^{er} rapport conjoint présenté lors du Sommet social tripartite de mars 2004 2 ^{ème} rapport conjoint finalisé en février 2005 et présenté au Sommet social tripartite de mars 2005
Éducation et formation tout au long de la vie (2003-2005) (**)	1 ^{er} rapport conjoint de suivi 14/03/2003 2 ^{ème} rapport conjoint de suivi mars 2004 3 ^{ème} rapport conjoint de suivi mars 2005 Rapport général conjoint d'évaluation adopté par le comité du dialogue social, janvier 2006
Stress au travail (2003)	Séminaire : 26/02/2003 Début des négociations : 18/09/2003 Accord-cadre signé par UEAPME-CEEP, octobre 2004 Projet de suivi de la CES (début : septembre 2005)
Égalité entre les hommes et les femmes (2003)	Séminaire : 13-14/03/2003 Début des négociations : 01/12/2003 Cadre d'actions signé en mars 2005
Restructurations (2003)	Séminaires : octobre 2002/mars et mai 2003 Texte des partenaires sociaux de l'UE « Orientations de référence pour gérer le changement et ses conséquences sociales » (finalisé le 16/10/2003) ; le comité exécutif de la CES a seulement pris note du document.

Handicap (2003)	Déclaration conjointe des partenaires sociaux de l'UE sur l'année européenne des personnes handicapées (20/01/2003)
Jeunes (2003-2005)	Démarrage début 2006
Racisme (2004)	Démarrage début 2006
Vieillesse de la main-d'œuvre (2004)	Première réunion conjointe le 14/09/2005
Harcèlement (2004-2005)	Question également identifiée pour de futures négociations éventuelles dans l'accord-cadre sur le stress au travail 1 ^{ère} consultation de la Commission sur la « Violence au travail » (y compris le harcèlement sous toutes ses formes) lancement 23/12/2004 ; séminaire conjoint partenaires sociaux UE le 12 mai 2005, début des négociations le 7/2/2006
Télétravail (2003-2005)	Échanges d'information sur les nouveaux développements à chaque réunion du Comité du dialogue social ; rapport régulier de suivi permanent de la CES/ETUI-REHS
Travail non déclaré (2005)	Séminaire conjoint 19/09/2005

ÉLARGISSEMENT	
Thèmes/calendrier	Actions entreprises
Relations industrielles (2003-2005)	Réunion de projet préparatoire : 9-10/12/2003 ; Conférence inaugurale : 9-10/01/2004 (Ljubljana) ; Plusieurs séminaires conjoints se sont tenus dans cinq nouveaux États membres en 2004 ; les prochaines étapes en 2005 sont d'élargir le projet aux autres nouveaux États membres et une seconde série de séminaires dans le « premier groupe de pays » pour évaluer la mise en œuvre des plans d'action retenus
Dialogue social (2003-2005)	Réunions CDS « élargies » : 29/01/2003, 01/10/2003, 05/03/2004 ; à dater de mai 2004 : membres à part entière de chaque réunion

Restructurations (2003-2004)	Grandes lignes du projet adoptées à l'automne 2004 ; six séminaires ont eu lieu en 2005 (HU, CZ, CY, MT, LT & PL) ; quatre autres séminaires nationaux + deux thématiques + rapport final prévu avant juin 2006
Éducation et formation tout au long de la vie (séminaire 2004/rapport 2005)	Séminaire mai 2004
Mise en œuvre de l'acquis législatif (2004)	Deux séminaires d'études de cas sur les CEE (22-23/10/2004 ; 27-28/10/2004) ; conclusions conjointes mars 2005
Politiques sociale et de l'emploi de l'UE après l'élargissement (2004-)	Fait désormais partie du rapport sur les lignes directrices sur l'emploi et l'éducation et la formation tout au long de la vie (voir plus haut * et **)

MOBILITE	
Thèmes/calendrier	Actions entreprises
Plan d'action sur les compétences et la mobilité (2003-2005)	Séminaire de la Commission et des partenaires sociaux (Bruxelles, 13/02/2003), aucun suivi concret n'est prévu

Source : CES et ETUI-REHS (2006).

Les partenaires sociaux européens ont donc globalement mené à bien le programme qu'ils s'étaient donné en 2002. On rappellera qu'il avait pour principal objectif de renforcer leur autonomie dans la négociation sociale par rapport à l'agenda politique de la Commission européenne. Il était centré sur l'agenda de Lisbonne et sur l'élargissement de l'Union européenne et constituait, en lui-même, un compromis entre les vues syndicales qui, à l'époque, souhaitaient davantage de négociations contraignantes (notamment sur les restructurations, la responsabilité sociale des entreprises, la protection des données, etc.), et le point de vue des employeurs, plus attachés aux instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC).

C'est ainsi que les années 2003 à 2005 ont essentiellement été consacrées à l'organisation de séminaires conjoints, d'études, de rapports et de réflexions communes. Les négociations proprement dites

n'ont porté que sur trois thèmes : les conséquences sociales des restructurations industrielles (2003), le stress au travail (2004), et l'égalité entre les femmes et les hommes (2005). En outre, seul le stress au travail a pris la forme d'un « accord », au sens de l'article 139 (§ 2) du traité CE. S'agissant d'un accord autonome, la question de la mise en œuvre et du suivi de ses dispositions reste, on le sait, assez ouverte ; il faudra attendre 2007 pour pouvoir évaluer la qualité de cette mise en œuvre. En ce qui concerne les conséquences sociales des restructurations, on soulignera que les partenaires sociaux ont, de manière assez confuse, adopté un texte juridiquement non contraignant (intitulé « orientations de référence ») dont le statut et la portée sont loin d'être clarifiés à ce jour. Qui plus est, le comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats (CES) s'est contenté de prendre note de l'existence de ce document, en tant que « base de travail », considérant que les travaux ne sont pas achevés sur cette question. Enfin, en ce qui concerne le troisième thème, à savoir l'égalité entre les femmes et les hommes (examiné ci-dessous), il a pris la forme d'un cadre d'actions – à l'instar du cadre d'actions sur les compétences et les qualifications tout au long de la vie – qui emprunte ses instruments à la méthode ouverte de coordination : étude de bonnes pratiques, définition et diffusion de priorités d'action communes.

Éléments d'évaluation

S'il fallait jauger les résultats globaux du programme de travail à l'aune du caractère contraignant des textes adoptés, le bilan pourrait être considéré comme assez maigre : aucun accord-cadre à vocation législative, un seul accord-cadre autonome. De même, si l'on inscrit ce programme 2003-2005 dans le contexte plus large du dialogue social interprofessionnel depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht ⁽¹⁾, le bilan serait plus maigre encore : depuis les accords-cadres à vocation législative de 1995 (congé parental), 1997 (travail à temps partiel) et 1999 (travail à durée déterminée), plus aucun instrument contraignant n'a été adopté. Ces divers éléments pourraient amener à nous interroger sur l'avenir de la législation négociée dans l'Union européenne. On peut

¹ Traité qui marque le point de départ de relations conventionnelles entre partenaires sociaux européens.

néanmoins estimer que le caractère contraignant ou non des textes adoptés n'est pas l'unique instrument de mesure. Le dialogue social européen devrait, plus concrètement, être évalué à l'aune des changements vérifiables qu'il apporte au sein des relations sociales dans l'entreprise. Et à cet égard, l'impact des nouveaux instruments utilisés par les partenaires sociaux (accords autonomes, cadres d'action) doit encore être évalué.

Par ailleurs, l'évaluation des résultats récents du dialogue social européen se doit de prendre en compte également les efforts menés pour intégrer les acteurs sociaux des nouveaux pays membres de l'UE, l'extension du champ thématique de ce dialogue, ainsi qu'une volonté de mieux articuler le niveau européen aux niveaux nationaux.

2. Le cadre d'actions sur l'égalité hommes femmes

Le 22 mars 2005, les partenaires sociaux interprofessionnels (CES, UNICE/UEAPME et CEEP) ont adopté un cadre d'actions sur l'égalité hommes femmes. Ce document conjoint est le fruit de négociations qui avaient été lancées en avril 2004 et se sont conclues en février 2005 (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2005a). Durant cette période, les partenaires sociaux ont examiné une série d'études de cas et en ont tiré des mesures et outils pratiques pouvant être mis en avant dans leur document. Le thème de l'égalité entre hommes et femmes comme sujet de négociations collectives peut paraître étonnant dans la mesure où tant l'Union européenne que les États membres ont déjà adopté un important *corpus* législatif dans ce domaine. Dans l'esprit des partenaires sociaux, le problème réside néanmoins dans la mise en œuvre de cette législation. Le texte adopté vise donc, selon eux, à créer une nouvelle dynamique « plus engageante » dans cette matière. C'est dans cet esprit qu'ils se sont inspirés de pratiques actuelles dans divers États membres et entreprises, et ont identifié des exemples pouvant guider leur action dans l'ensemble de l'Europe.

Quatre priorités d'action ont ainsi été définies, à mettre en œuvre sur une période de cinq ans : le rôle attribué aux hommes et aux femmes, la promotion des femmes dans le processus décisionnel, la défense de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, et le problème de l'écart salarial entre hommes et femmes. Ces priorités n'ont toutefois

pas émergé sans difficulté ; leur définition et ce qu'elles englobent concrètement n'étant pas perçus de la même manière sur le banc des employeurs et celui des travailleurs. Ainsi, en ce qui concerne le rôle attribué aux hommes et aux femmes, la CES aurait souhaité mettre davantage l'accent sur la question de la ségrégation entre les sexes sur le marché du travail, tandis que l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) souhaitait limiter la question aux stéréotypes. Autre sujet de divergence : la question de la flexibilité du travail dans le cadre de l'« équilibre entre vie professionnelle et familiale ». Alors que la CES tentait de faire valoir la nécessité de négocier cette flexibilité tant en termes d'organisation du travail qu'en termes de temps de travail, l'UNICE refusait au départ toute référence explicite à une telle négociation (et, plus généralement, à toute autre négociation collective). Mais la divergence principale portait sur le thème de l'écart salarial entre hommes et femmes. Un thème prioritaire pour les représentants des travailleurs, mais que les employeurs avaient initialement refusé d'inclure dans le cadre d'actions. Plus généralement, la position de négociation de la CES visait à préserver la cohérence entre les différentes priorités d'action car, selon un document interne, *« s'attaquer à l'écart salarial veut également dire s'attaquer à la ségrégation entre les sexes, en d'autres termes résoudre le problème de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale »* (2).

Contenu du cadre d'actions

Le cadre d'actions se présente comme un engagement réciproque des partenaires sociaux basé sur une analyse conjointe de priorités d'action et de bonnes pratiques. La portée des actions contenues dans ce texte dépasse le champ de compétence et d'action des partenaires sociaux *stricto sensu* : outre le monde de l'entreprise, on y trouve des actions liées au monde de l'enseignement, aux autorités pédagogiques, aux parents, aux pouvoirs publics, aux garderies d'enfants, aux systèmes de sécurité sociale... À l'instar du cadre d'actions « compétences et qualifications », la méthode de travail utilisée ici relève de la méthode ouverte de coordination appliquée au dialogue social. Il s'agit de définir des « lignes

² Comité exécutif de la CES, Bruxelles, 15 et 16 mars 2005, point 7b de l'ordre du jour.

directrices » au niveau européen (les quatre priorités), d'y joindre des bonnes pratiques identifiées comme telles, d'impliquer les différents acteurs dans leur mise en œuvre, en particulier les acteurs nationaux (entreprises, pouvoirs publics, autorités pédagogiques, etc.), et de prévoir des rapports d'évaluation annuels pouvant mener à un réajustement des objectifs définis. Le cadre d'actions est structuré de la manière suivante :

1. l'approche des partenaires sociaux ;
2. les défis ;
3. les priorités d'action ;
 - a) aborder les rôles de l'homme et de la femme ;
 - b) promouvoir les femmes dans la prise de décision ;
 - c) soutenir l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale ;
 - d) s'attaquer à l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes ;
4. actions et suivi.

La première partie présente le terrain d'entente, sur le plan des principes généraux, tel que défini par les partenaires sociaux pour la négociation. Comme évoqué ci-dessus, on y retrouve la formulation des compromis entre employeurs et travailleurs européens.

La deuxième partie porte sur les défis, présentés en lien étroit avec la stratégie de Lisbonne. Il y est question, essentiellement, des objectifs chiffrés de participation des femmes au marché du travail, de taux d'emploi, de réduction des écarts de rémunération entre hommes et femmes. Les partenaires sociaux y dressent un bilan des succès et échecs enregistrés jusqu'aujourd'hui dans ces domaines, en particulier sur la base du rapport 2004 de la Commission sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Ils en concluent que la main-d'œuvre féminine est une ressource clé, qui a tendance à être sous-utilisée ou sous-estimée, que la législation anti-discrimination existe mais ne suffit pas à assurer l'égalité, et enfin que les partenaires sociaux sont déterminés à assumer leurs responsabilités propres. Dans cet esprit, ils « *s'engagent à encourager les partenaires sociaux à tous les niveaux, et dans tous les pays de l'UE,*

à intensifier leur participation à la conception et à la mise en œuvre de stratégies intégrées en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes», et ce durant les cinq prochaines années (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2005a : 4).

La troisième partie contient les éléments substantiels de leur engagement réciproque. Une soixantaine de mesures pragmatiques sont définies dans le cadre des quatre priorités évoquées ci-dessus. Il serait trop long de les énumérer toutes ; nous nous limitons à en présenter de manière synthétique les têtes de chapitre (cf. encadré).

Éléments clés du cadre d'actions sur l'égalité hommes femmes (2005)

1. Aborder les rôles de l'homme et de la femme

- éducation sans *a priori* de genre à l'école et à l'université, orientation professionnelle non stéréotypée
- attirer les jeunes femmes vers les professions techniques et scientifiques
- recrutement et maintien de femmes et d'hommes dans les secteurs et professions où ils sont sous-représentés ; meilleures possibilités de carrière pour les femmes
- promouvoir l'égalité des chances pour tous les salariés durant l'ensemble de la relation d'emploi
- promouvoir l'entrepreneuriat comme carrière pour les femmes comme pour les hommes
- développement des compétences des adultes, pour permettre d'évoluer dans la carrière tout au long de leur vie.

2. Promouvoir les femmes dans la prise de décisions

- recrutement neutre sur le plan du sexe, basé sur les compétences
- retenir les femmes au sein de l'entreprise pour éviter les pertes de compétences
- encourager la carrière des femmes comme des hommes
- promouvoir l'esprit d'entreprise féminin
- promouvoir le rôle des femmes dans le dialogue social à tous les niveaux.

3. Soutenir l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale

- modalités de travail flexibles pouvant être adoptées sur une base volontaire par les femmes comme par les hommes, et qui ne compromettent pas leur participation et leur position à long terme sur le marché du travail
- meilleur équilibre entre vie professionnelle et familiale
- contribuer à améliorer la disponibilité de gardes d'enfants accessibles, pour un prix abordable et de bonne qualité, et rechercher des moyens innovants de fournir les services privés de proximité ou de soins.

4. S'attaquer à l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes

- informations sur la législation en vigueur concernant l'égalité de rémunération ; orientations sur les moyens de combler l'écart de rémunération aux différents niveaux
- mise au point des statistiques claires et à jour pour permettre aux partenaires sociaux d'analyser et de comprendre les causes complexes des différentiels de salaires
- veiller à ce que les systèmes de rémunération soient transparents et neutres sur le plan du sexe, et faire attention aux effets discriminatoires possibles d'éléments secondaires de la rémunération.

Source : CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2005a).

Enfin, la quatrième et dernière partie de l'accord porte sur les actions et le suivi. Les signataires du texte s'engagent à assurer la promotion du cadre d'actions dans les États membres à tous les niveaux appropriés, et à le transmettre aux acteurs pertinents aux niveaux européen et national (pouvoirs publics, partenaires sociaux sectoriels, etc.). À l'instar du cadre d'actions sur les compétences et les qualifications, ils dresseront chaque année, pendant quatre ans (jusque 2009), un rapport sur les actions engagées dans les États membres sur la base de leur texte conjoint. Le Comité du dialogue social européen sera ensuite chargé de préparer le rapport européen général. Les partenaires sociaux évalueront alors l'impact sur les entreprises et sur les travailleurs et, le cas échéant, procéderont à une mise à jour des priorités et/ou à une évaluation de la nécessité d'une action complémentaire.

3. Restructurations d'entreprises et comités d'entreprise

Le débat sur les restructurations a connu, en 2005, un regain d'intérêt. Plusieurs facteurs externes tels que l'ouverture du secteur textile à la concurrence, l'ouverture annoncée du secteur du sucre, mais également les débats plus politiques sur les délocalisations, voire ce que d'aucuns appellent le « déclin industriel » de l'Europe, ont poussé la Commission européenne à adopter, le 31 mars 2005, une communication sur les restructurations et l'emploi. Ce document public constitue également la deuxième phase de consultation des partenaires sociaux sur les restructurations d'entreprises et les comités d'entreprise européens au titre de l'article 138 (CCE, 2005). En quelque 14 pages, la Commission y fait une analyse des restructurations en tant que « *recomposition permanente du tissu productif sous l'effet d'une multitude de facteurs* » (CCE, 2005 : 3) (marché unique, ouverture internationale des économies, innovations technologiques, etc.). Il n'entre pas dans ses intentions de tenter de réduire ce phénomène, perçu comme indispensable à la survie et au développement des entreprises. Il s'agit plutôt « *d'accompagner ces évolutions de telle manière que leurs effets sur l'emploi et les conditions de travail soient aussi transitoires et limités que possible* » (CCE, 2005 : 3). L'analyse de la Commission comporte des éléments intéressants, notamment lorsqu'elle constate que les coûts et bénéfices de l'ouverture des marchés (ces derniers étant supposés supérieurs aux coûts, selon des « études empiriques » non citées) ne se répartissent pas de manière équilibrée ni dans le temps ni dans l'espace, et qu'« *il n'y a pas de compensation directe* » (CCE, 2005 : 5) entre la nature de ces coûts et bénéfices (lire à ce sujet l'article de Pierre Defraigne dans le présent ouvrage). Ce qui l'a, entre autres, amené à proposer une capacité d'intervention communautaire en cas de crise, ainsi que la création d'un fonds d'ajustement à la mondialisation.

Tout en rappelant que la gestion des restructurations s'effectue essentiellement aux niveaux infra-européens (national, régional, local), la Commission estime que l'UE peut néanmoins jouer un rôle notamment en renforçant la coordination des politiques européennes (cohésion, industrie, concurrence...), en réformant la stratégie européenne pour l'emploi ainsi que les instruments financiers communautaires (par exemple, le rôle des fonds structurels en cas de crise). Elle appelle

également les partenaires sociaux européens, en particulier au niveau sectoriel, à développer la question de l'anticipation du changement structurel, et à jouer un rôle d'information et d'alerte des pouvoirs publics à tous niveaux. Par ailleurs, et pour la première fois, c'est dans une communication (publique) que la Commission lance une deuxième phase de consultation des partenaires sociaux, en l'occurrence sur les restructurations et sur les comités d'entreprise européens.

En ce qui concerne les restructurations d'entreprises, on rappellera que la Commission avait lancé une première phase de consultation en 2002 (voir Degryse, 2002) qui avait abouti en 2003 à la définition d'« orientations de référence » conjointes des partenaires sociaux, c'est-à-dire un document reprenant des lignes de force et des bonnes pratiques pour gérer socialement les restructurations (voir Degryse, 2003). Ce document, au statut incertain, n'avait pas été adopté formellement par le comité exécutif de la CES. La Commission souhaite désormais lancer une nouvelle étape visant à assurer « *la mise en œuvre de ces orientations, ainsi que leur développement futur* » et, en particulier, à « *encourager l'adoption de ces orientations* » (CCE, 2005 : 12).

En ce qui concerne les comités d'entreprise européens, la Commission avait lancé une première consultation en 2004, à laquelle avaient répondu les partenaires sociaux (voir Degryse, 2004). Dans son prolongement, ces derniers avaient organisé des séminaires conjoints visant à effectuer des études de cas et établir des principes ou orientations fondés sur ces études de cas. Ici aussi, la Commission appelle les partenaires sociaux à « *promouvoir les meilleures pratiques dans le fonctionnement des comités d'entreprises européens, afin d'améliorer leur efficacité et, notamment en ce qui concerne leur rôle en tant que moteur du changement* » (CCE, 2005 : 12).

Réactions des partenaires sociaux

Le comité exécutif de la CES a réagi à la communication et à la double consultation de la Commission lors de sa réunion des 14 et 15 juin 2005 (CES, 2005a). S'il se réjouit globalement de voir rouvert le débat sur les restructurations et leurs conséquences sociales, il se montre en revanche plus critique sur le plan procédural. Selon lui, en effet, la Commission ne « consulte » en réalité les partenaires sociaux sur aucune initiative législative ; elle se contente de les encourager à adopter un texte

conjoint sur les restructurations et à promouvoir les meilleures pratiques sur les comités d'entreprise. Les consultations, qui relèvent de l'article 138 du traité CE, doivent pourtant porter sur une « proposition », mais aucun élément de révision de la directive n'est avancé par la Commission. Et cela, alors même que le constat a été posé que seules 45 % des entreprises concernées par la directive ont institué un comité d'entreprise européen. Dans ce contexte, la CES rappelle sa revendication de longue date de voir l'actuelle directive sur les comités d'entreprise révisée ⁽³⁾.

De son côté, l'UNICE se réjouit de voir les restructurations reconnues comme un processus d'adaptation au changement qu'il ne convient pas de vouloir limiter ou empêcher. Elle ne soutient pas la proposition de créer une capacité d'intervention communautaire de crise et exprime les plus vives réserves quant à la valeur ajoutée d'un nouveau forum sur les restructurations. En ce qui concerne la double consultation, les employeurs continuent d'estimer, comme ils l'avaient déjà fait en 2003 et 2004, que celle-ci n'est « *ni souhaitable, ni nécessaire* » (UNICE, 2005a). Selon l'UNICE, les « orientations de référence » pour gérer les conséquences sociales des restructurations constituent un instrument suffisant, ainsi que les leçons communes sur les comités d'entreprise européens (voir ci-dessous). En d'autres termes, les employeurs européens estiment avoir rempli leur rôle sur ce plan.

³ Les revendications de la CES concernant le contenu de cette révision sont détaillées dans le *Bilan social* 2004.

Enseignements conjoints sur les Comités d'entreprise européens

Le 7 avril 2005, les partenaires sociaux ont adopté un document conjoint intitulé « Enseignements sur les Comités d'entreprise européens ». Pour mémoire, la directive sur ces comités d'entreprise a été adoptée en 1994 ⁽⁴⁾ par le Conseil et prévoyait une révision de son contenu après dix ans. Dans cette perspective, en avril 2004, la Commission lançait la première phase de consultation des partenaires sociaux (voir Degryse, 2004). Ceux-ci ont décidé d'organiser deux séminaires conjoints en septembre et octobre 2004 afin d'effectuer neuf études de cas. Actuellement, quelque 750 entreprises ou groupes de dimension transnationale ont institué un comité d'entreprise européen ou un organe similaire, ce qui représente environ 45 % des entreprises ou groupes d'entreprises et 70 % des salariés potentiellement concernés. Sur la base des études de cas, les partenaires sociaux ont tiré une série d'enseignements qui peuvent être synthétisés comme suit (extraits) :

1. les comités d'entreprise européens peuvent aider la direction et les salariés à développer une culture d'entreprise et à s'adapter au changement dans des entreprises ou groupes transnationaux en évolution rapide, lorsque le changement concerne la stratégie du groupe et affecte des sites situés dans plusieurs pays ;
2. l'établissement d'un climat de confiance mutuelle entre les représentants de la direction et ceux des salariés au sein du comité d'entreprise européen est important pour le bon fonctionnement de cet organe ;
3. la capacité de comprendre des questions complexes discutées au comité d'entreprise européen détermine la qualité dans la communication. Investir dans des formations linguistiques, ainsi que technique/de contenu, contribue à optimiser le fonctionnement du comité d'entreprise européen et à réduire les frais de fonctionnement généraux ;

⁴ Directive 94/45/CE concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire (Conseil de l'Union européenne, 1994). Son but est notamment d'améliorer les flux d'informations entre les salariés et la direction de l'entreprise, permettre de consulter les salariés sur les questions transfrontalières qui affectent le groupe, développer une culture d'entreprise dans les groupes transnationaux.

4. trouver des moyens de concilier des pratiques nationales différentes en matière de relations industrielles et des traditions professionnelles variées, et gérer une main-d'œuvre toujours plus diversifiée est un défi constant ;
5. les cas étudiés démontrent qu'assurer que l'ensemble de la main-d'œuvre ait le sentiment réel que le comité d'entreprise européen lui appartient représente un défi considérable. Cependant, les questions pratiques à régler varient selon la structure de l'entreprise, le champ de ses activités, son périmètre géographique et la possible domination en nombre de la main-d'œuvre de certains pays, l'existence d'un comité de pilotage restreint, la diffusion des activités du comité d'entreprise européen, le rôle éventuel des fédérations sectorielles européennes ou d'autres experts extérieurs, etc. ;
6. certaines entreprises ont anticipé l'élargissement de leurs comités d'entreprise européens et ne semblent pas avoir rencontré de difficultés insurmontables dans l'identification des représentants des salariés dans ces pays. Mais ce n'est pas le cas de toutes ;
7. l'une des complexités rencontrées à la fois par la direction et par les représentants des salariés réside dans l'organisation d'une information et/ou d'une consultation significative sans générer des retards ou incertitudes inutiles. Des tensions peuvent également naître du fait que si certaines décisions sur la stratégie du groupe sont prises au niveau européen, la gestion de leurs conséquences sociales demeure locale et régie par les règles nationales ;
8. les études de cas soulignent que le bon fonctionnement du comité d'entreprise européen est un processus évolutif d'apprentissage qui s'affine avec les années (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2005b).

4. Violence au travail

Le programme de travail 2003-2005 prévoyait l'organisation d'un séminaire conjoint sur le harcèlement au travail en vue d'un éventuel accord autonome. Le 17 janvier 2005, la Commission a lancé une première phase de consultation des partenaires sociaux sur ce thème. Les partenaires sociaux l'ont informée de leur volonté d'organiser un séminaire sur ce thème. Ce séminaire s'est tenu à Bruxelles, le 12 mai 2005 ; il visait examiner conjointement la manière dont est abordée la

question de la violence au travail dans les pratiques nationales, et de décider s'il existe ou non une base permettant d'aborder cette problématique au niveau européen. D'emblée, de nombreuses différences sont ressorties des débats. Certains pays ont en effet adopté une législation spécifique sur la violence au travail ; d'autres couvrent cette question *via* des textes législatifs non spécifiques (droit pénal, droit civil, législation concernant la santé et la sécurité sur les lieux du travail) ; d'autres encore connaissent des conventions collectives sur ce thème et/ou des réglementations et codes de conduite. La définition même de la violence au travail a fait l'objet de débats. Trois catégories ont pu être identifiées conjointement : la violence physique, le harcèlement moral et/ou la violence psychologique (*mobbing* ou *bullying*), et le harcèlement sexuel. Ces différentes formes de violence peuvent trouver leur origine au sein même de l'entreprise (collègues ou hiérarchie) ou en dehors d'elle (client, visiteur...) ; les victimes les plus exposées sont des groupes spécifiques : femmes, jeunes, personnel en uniforme, immigrés. Certains secteurs économiques sont plus exposés : horeca, transport, administration publique, défense.

Réactions des partenaires sociaux

Pour la CES, il semble évident qu'une action commune au niveau européen peut apporter une valeur ajoutée aux situations nationales. Étant donné la complexité de cette question, la confédération syndicale insiste sur la définition à donner à la « violence » et la nécessité de trouver des solutions spécifiques à chacune de ses catégories ; elle estime que la violence sur le lieu de travail est liée aux aspects de l'organisation du travail, l'environnement de travail et le type de travail effectué. Elle insiste sur les mesures préventives pour identifier les causes primaires de la violence, et souhaite voir la question de la violence au travail liée non seulement à la législation en matière de santé et de sécurité mais également à celle relative à la lutte contre les discriminations.

Les employeurs, de leur côté, ne voient pas l'intérêt de disposer d'une législation spécifique européenne dans ce domaine. Ils estiment en effet que l'étendue et la diversité des systèmes juridiques européens et nationaux permettent déjà de couvrir, directement ou indirectement, la question de la violence au travail. Une autre grande différence apparaît

dans l'analyse des employeurs par rapport à celle des travailleurs : selon eux, la violence au travail ne relève pas de la santé et de la sécurité, mais de la gestion des ressources humaines, un domaine qui échappe aux compétences de l'UE. Néanmoins, ils estiment qu'il peut être utile de discuter avec les syndicats sur les différentes formes de violence, leurs sources, leur fréquence, mais aussi les fausses accusations et la manière de traiter celles-ci (rappelons que ce sujet se trouvait dans le programme de travail 2003-2005). UNICE et CES ont dès lors décidé de demander à leurs organes de décision respectifs de leur confier un mandat afin d'entamer des négociations avant la fin 2005 en vue d'un accord basé sur l'article 139 § 2 du traité (accord-cadre à vocation législative ou accord autonome). Le mandat de la CES a été approuvé lors du comité exécutif du 19 et 20 octobre 2005. Les négociations ont été entamées le 7 février 2006.

5. Consultation sur les directives santé-sécurité

La Commission européenne a lancé le 1^{er} avril 2005 une première phase de consultation des partenaires sociaux concernant la simplification de la législation européenne dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. La Commission y pose les questions suivantes :

- faut-il un rapport unique pour toutes les directives existantes en matière de santé et de sécurité au travail ou bien des rapports spécifiques pour chacune des directives, mais soumis à la même périodicité ?
- quelle devrait être la périodicité pour l'établissement et la transmission des rapports nationaux à la Commission, 5 ou 6 ans ?
- cet exercice devrait-il couvrir toutes les directives existantes en matière de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs au travail ou se confiner à celles qui prévoient déjà l'obligation de faire rapport à la Commission ?
- quelles devraient être les mesures à entreprendre pour assurer une contribution homogène et équivalente des partenaires sociaux aux rapports nationaux ?

S'agissait-il d'un « simple » exercice technique visant à rationaliser la production des documents européens, ou d'une tentative d'alléger les

« contraintes » liées aux dispositions de ces directives, s'inscrivant dans l'optique du *Better regulation* de la Commission Barroso (lire l'article d'Eric Van den Abeele dans le présent volume) ? C'est sur cet enjeu, perçu différemment selon que l'on se place du côté patronal ou syndical, que se sont d'emblée placés les débats.

Réactions des partenaires sociaux

Si l'UNICE soutient la position de la Commission pour uniformiser la périodicité des rapports d'application, la confédération patronale juge inacceptable la proposition d'harmoniser les contributions des partenaires sociaux et, surtout, « souligne que le plus nécessaire est une simplification véritable de l'environnement réglementaire complexe pour les entreprises, en plus d'un engagement réel à mieux légiférer » (5). À l'opposé, la CES apporte un soutien à une rationalisation des rapports qui « s'inscrit dans une logique très différente de celle qui s'exprime dans la plupart des discours sur la simplification législative ou une meilleure réglementation » (CES, 2005b : 2). La confédération syndicale dénonce le fait que les mesures de santé et de sécurité soient explicitement considérées comme des charges et des coûts pour les entreprises, alors que selon elle les rapports qui résultent de l'application des directives s'inscrivent dans une stratégie de prévention qui nécessite un suivi régulier et détaillé de la situation en Europe. La CES craint par ailleurs que la Commission remette en cause, au nom de la lutte contre la « bureaucratie » et la « paperasserie », le fait que certains États membres aillent au-delà des dispositions minimales contenues dans les directives. Elle en appelle également au renforcement des moyens consacrés par la Commission à ses propres rapports de synthèse sur l'application des directives santé-sécurité : « d'énormes retards se sont accumulés jusqu'à présent et certains rapports ont été rédigés de façon très superficielle » (CES, 2005b : 5) et de citer les rapports sur les travailleuses enceintes, la santé et la sécurité des travailleurs intérimaires ou sous contrat à durée déterminée.

⁵ Unice@news, juillet 2005, page 9.

6. Autres activités conjointes

Parmi les autres activités conjointes des partenaires sociaux en 2005, mentionnons encore :

- la déclaration commune sur l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne (15 mars 2005), qui contient principalement la définition d'une conception commune de la « compétitivité dans un environnement macroéconomique sain » : innovation, employabilité, protection sociale, politiques environnementales, environnement public, politiques macroéconomiques (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2005c) ;
- l'adoption du troisième rapport de suivi sur le « cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie » (22 mars 2005), dont la principale nouveauté est l'inclusion des initiatives prises dans ce domaine par les partenaires sociaux des nouveaux États membres (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2005d) ;
- l'adoption du deuxième rapport conjoint sur les actions des partenaires sociaux pour la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi dans les États membres (22 mars 2005), qui décrit les actions clés des partenaires sociaux dans quatre domaines (l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, les politiques d'activation sous le titre « faire du travail une réelle option pour tous », l'investissement dans le capital humain, et la promotion d'une meilleure gouvernance) (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2005e) ;
- la contribution commune sur l'initiative européenne en faveur de la jeunesse (22 mars 2005), dans laquelle les partenaires sociaux soulignent l'importance d'une « approche intergénérationnelle » des marchés de l'emploi, c'est-à-dire visant à développer des stratégies de vieillissement actif tout en favorisant l'entrée des jeunes dans le marché de l'emploi (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2005f).

7. Le programme de travail 2006-2008

Avant de conclure cette contribution, il nous faut encore évoquer le deuxième programme de travail 2006-2008 des partenaires sociaux européens. Il aura fallu attendre fin janvier 2006 pour voir ce programme finalisé ; son adoption formelle devait intervenir avant le sommet social tripartite du 23 mars 2006.

Lors de sa réunion des 14 et 15 juin 2005, le Comité exécutif de la CES avait adopté des propositions concernant un programme s'étalant de 2006 à 2010. D'emblée, il y précisait que *« la période couverte par cette proposition de programme de travail commun (...) est plus longue que la période actuelle (ndla : 2003-2005). Elle part du principe que les employeurs accepteront que ce programme soit flexible et non exhaustif. Sinon, nous en reviendrons à une période plus courte »* (CES, 2005c : 1). Outre le reliquat des actions prévues au titre du programme 2003-2005 non encore pleinement mises en œuvre (prolongement des initiatives concernant le vieillissement de la main-d'œuvre, les jeunes, le racisme, le harcèlement et la violence, le travail au noir et les restructurations), le Comité exécutif de la CES y proposait le lancement des nouvelles initiatives suivantes :

- amélioration de la qualité du dialogue social, ce qui inclut principalement : clarification des instruments du dialogue social, interprétation et suivi de ces instruments, système de médiation et d'arbitrage (y compris l'accès des partenaires sociaux à la Cour de justice des Communautés européennes), processus de consultation et négociation collective transnationale ;
- rapports annuels, ce qui inclut d'une part l'idée d'établir un rapport annuel unique couvrant les sujets relatifs à l'emploi traités par les partenaires sociaux (formation tout au long de la vie, égalité hommes femmes, orientations en matière d'emploi, etc.) et, de l'autre, les rapports relatifs à la mise en œuvre des accords-cadres (télétravail, stress sur le lieu du travail, violence et harcèlement) ;
- évaluation des anciens accords-cadres (congé parental, travail à temps partiel et travail à durée déterminée) ;
- contributions conjointes des partenaires sociaux à une série de nouveaux thèmes, ce qui inclut : la flexi-sécurité, l'innovation, la

mobilité des travailleurs, l'égalité des chances, la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, les suites de la déclaration commune des partenaires sociaux de 2003 sur les personnes handicapées.

Et le Comité exécutif de s'interroger également sur l'intégration des thèmes suivants dans le nouveau programme de travail : le développement durable, les droits syndicaux (notamment dans les PME), le travail atypique, la protection des données des travailleurs, la dimension externe de l'emploi, de la politique sociale et du travail décent, la participation financière des travailleurs et enfin, les pensions complémentaires.

En novembre 2005, un premier « projet commun » de programme de travail des partenaires sociaux pour la période 2006-2008 fut élaboré et soumis à la réunion du Comité de dialogue social du 8 novembre 2005, mais il fit long feu. Une première indication – la période couverte – mettait en évidence le fait que la proposition de la CES n'avait pas été retenue par les employeurs. Ce projet, de deux pages, annonçait principalement :

- des recommandations communes à adresser aux institutions européennes sur les politiques macroéconomiques et de marché du travail, les changements démographiques et le travail au noir ;
- un cadre d'actions sur l'emploi, incluant la flexi-sécurité, la productivité et l'innovation, la mobilité et la migration, l'apprentissage tout au long de la vie, le vieillissement actif et l'intégration des jeunes ;
- la mise à jour d'études sur l'évolution économique et sociale dans l'Europe élargie, notamment dans le but de reconsidérer les orientations de référence sur la gestion du changement et ses conséquences sociales ;
- la poursuite d'actions déjà entamées : aide au développement du dialogue social dans les nouveaux États membres, rapports de suivi des accords déjà négociés, et développement d'une « compréhension commune » des nouveaux instruments du dialogue social européen.

Moins étoffé que le programme 2003-2005, ce projet ne contenait aucune perspective d'accords-cadres ; le seul engagement réciproque

concernait la préparation du cadre d'actions sur l'emploi. Très limité dans ses ambitions, il était essentiellement centré sur un dialogue social vu comme *lobby* (recommandations aux institutions européennes) et non comme lieu de négociation d'engagements réciproques. Il était également davantage tourné vers ce qui avait déjà été accompli – évaluation de la portée des textes conjoints adoptés – que vers de nouveaux thèmes. Ces faiblesses ont rendu ce projet de texte inacceptable dans le camp syndical, ce qui explique que, fin 2005, il n'existait toujours pas de programme de travail couvrant l'après-2005.

Le compromis finalement atteint en janvier 2006 ouvre la porte à la négociation d'un nouvel accord-cadre autonome portant soit sur l'intégration des groupes désavantagés sur le marché du travail, soit sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Nous traiterons plus en détail le contenu de ce programme de travail dans la prochaine édition du *Bilan social*.

Conclusion

Le titre de cette contribution met l'accent sur une situation de crise dans le dialogue social européen. Ce jugement paraîtra sans doute pessimiste étant donné les importantes évolutions de ce dialogue au cours des dernières années : autonomie accrue des partenaires sociaux, volonté de développer de programmes de travail pluriannuels, extension progressive du champ d'action du dialogue social, diversification des instruments, et cela dans un contexte difficile (élargissement de l'UE, stagnation économique, persistance d'un chômage élevé).

Néanmoins, au-delà d'une multiplication des initiatives et d'une affirmation d'autonomie, on peut sans doute s'interroger sur les actuelles faiblesses du dialogue social interprofessionnel européen au niveau des résultats qualitatifs engrangés et des instruments utilisés. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la définition d'un socle commun de prescriptions sociales a été, pour partie, confiée aux partenaires sociaux. Après une première phase de rodage plutôt prometteuse (accords-cadres sur le congé parental, le travail à durée déterminée, le travail à temps partiel), les rouages du dialogue social semblent s'être progressivement grippés en raison de l'attitude de plus en plus restrictive des employeurs : d'une part, les thématiques et le

contenu des textes adoptés reflètent une ambition moindre – à l'exception de l'accord autonome sur le télétravail, mais sous réserve du bilan de sa mise en œuvre concrète, en 2006. D'autre part, la portée concrète des documents conjoints de ces dernières années est sujette à de nombreuses interrogations.

Si la politique sociale de l'UE a pour principale fonction, dans le marché intérieur, de définir un socle commun de prescriptions visant à éviter que les mécanismes de concurrence au sein de ce marché ne se mettent à l'œuvre sur la base des conditions de travail – ce qui aboutirait à une mise en concurrence non pas des entreprises mais des États eux-mêmes –, et si le dialogue social s'insère dans cette conception de la politique sociale, on peut alors en attendre des textes qui s'appliquent en obligation *erga omnes*. Or, sous la pression des employeurs, il semble aujourd'hui que le dialogue social s'oriente davantage vers la définition de normes non juridiquement contraignantes dont la mise en œuvre varie d'État à État, voire au sein même de ces États.

Comment expliquer une telle évolution ? Deux facteurs peuvent sans doute être avancés : d'une part, la transformation du rôle des acteurs (et, partant, des alliances entre eux), de l'autre, et de manière plus générale, une certaine crise de légitimité de l'Union européenne. Ces deux facteurs étant sans doute interconnectés.

En ce qui concerne le rôle des acteurs, le dossier des conséquences sociales des restructurations et des comités d'entreprise nous paraît exemplatif. Nous avons vu que la Commission européenne n'a pas joué le rôle d'initiative qui lui est dévolu dans les traités. Selon ces derniers en effet, le rôle de la Commission dans le dialogue social européen est un rôle actif ; il vise à présenter des propositions d'action dans le domaine des politiques sociales et consulter les partenaires sociaux sur l'orientation et le contenu de ces propositions, tout en leur laissant la possibilité de négocier eux-mêmes ce contenu. Cela n'a pas été le cas cette fois-ci ; la Commission n'annonçant aucune initiative communautaire mais se contentant de « [suivre] *les travaux des partenaires sociaux en la matière et [de procéder] à l'analyse des avancées réalisées d'ici au Sommet social tripartite de 2006* » (CCE, 2005 : 12). De nombreux observateurs ont depuis longtemps souligné l'importance de l'« ombre de la loi » (voir notamment Dølvik, 1999) pour faire avancer les travaux

du dialogue social et, en particulier, mobiliser les employeurs, dont l'attitude réservée à l'égard du dialogue social ne peut être compensée que par la menace législative. Or, cette ombre s'efface progressivement, ce qui entraîne deux conséquences : la CES perd en la Commission européenne son allié historique ; et l'UNICE, libérée de la menace législative, peut se contenter d'un dialogue social plus ou moins réduit aux acquêts. Quant au Conseil de l'UE, bien qu'il affirme que « *le concours des partenaires sociaux est nécessaire pour trouver un équilibre entre la flexibilité et la sécurité de l'emploi et favoriser la capacité d'adaptation des entreprises* » (Conseil de l'Union européenne, 2002 : 7), il se montre incapable de prendre le relais lorsque ceux-ci échouent à s'entendre (travail intérimaire, aménagement du temps de travail...). Commission européenne en retrait, employeurs réticents, Conseil paralysé suffisent à mettre à mal la dynamique imaginée dans l'accord social du traité de Maastricht. À l'opposé, la CES plaide en faveur d'un véritable système de négociations collectives européen à même de réguler socialement l'intégration européenne.

En ce qui concerne la crise de légitimité de l'Union européenne, dont la manifestation la plus évidente en 2005 fut le rejet français puis néerlandais du projet de traité constitutionnel, elle engendre un climat politique de moins en moins favorable à la prescription de normes – y compris sociales. L'« excès de réglementation » semble aujourd'hui dénoncé de toute part, y compris au sein même de la Commission, qui a lancé en septembre 2005 son initiative *Better Regulation*. Une initiative qui, au nom d'une rationalisation peut-être utile de la réglementation, alimente maladroitement les critiques de la « bureaucratie » européenne. Le danger, comme évoqué ci-dessus, est que des mesures qui visent par exemple à assurer la santé et la sécurité des travailleurs sur les lieux de travail finissent par être considérées comme des « charges » et des « coûts » pesant sur les entreprises.

Transformation du rôle des acteurs et crise de légitimité : dans ce contexte difficile, et afin de demeurer un instrument fondamental de l'intégration européenne et de sa régulation sociale, le dialogue social européen doit aujourd'hui sans doute redécouvrir l'esprit de l'accord social de Maastricht.

Références

CCE (2005), Communication de la Commission « Restructurations et emploi. Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi : le rôle de l'Union européenne », COM (2005) 120 final du 31 mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/apr/com_restruct_fr.pdf).

CES (2005a), « L'Europe a besoin d'une consultation renforcée des travailleurs et d'outils améliorés pour la gestion des restructurations », *Communiqué de presse*, Bruxelles, 12 avril 2005.

CES (2005b), Réponse de la CES à la consultation concernant les rapports sur l'application des directives dans le domaine de la santé et de la sécurité, 25 mai 2005.

CES (2005c), « Programme de travail conjoint du Dialogue social 2006-2010 », Proposition de la CES, adoptée par le Comité exécutif de la CES lors de sa réunion de Bruxelles, 14 et 15 juin 2005 (http://etuco.etuc.org/etuco/fr/eu_information/library/SDworkprogr20062010-FINAL-FR.pdf).

CES et ETUI-REHS (2006), *Benchmarking Working Europe 2006*, ETUI-REHS, Bruxelles (à paraître).

CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2005a), Cadre d'actions sur l'égalité hommes-femmes, Bruxelles, 1^{er} mars 2005 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework_of_actions_gender_equality_010305_FR-3.pdf).

CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2005b), Enseignements sur les Comités d'entreprise européens, 1^{er} mars 2005 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/7c-EWCs_lessons_learned_010305-FR.pdf).

CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2005c), Déclaration commune sur l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, Projet final, Bruxelles, 15 mars 2005 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/Joint_declaration_on_the_mid_term_review_010305_FR-2.pdf).

CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2005d), « Cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie », Troisième rapport de suivi 2005, Projet final, Bruxelles, 1^{er} mars 2005 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/3rd_follow-up_report_final_010305_FR.pdf).

CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2005e), 2005 Report on Social Partner Actions on Employment in Member States, 22 mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/300_20050322_employment_2005_en.pdf).

CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2005f), Contribution commune sur l'initiative européenne en faveur de la jeunesse, Projet final, Bruxelles, 1^{er} mars 2005 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/Joint_contribution_Youth_Initiative_010305_FR-3.pdf).

Conseil de l'Union européenne (1994), Directive 94/45/CE du Conseil, du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, JO L 254 du 30 septembre 1994, pp.0064-0072.

Conseil de l'Union européenne (2002), 2415^{ème} session du Conseil « Emploi et Politique sociale », Bruxelles, 7 mars 2002 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/lisa/69730.pdf).

Degryse, C. (2002), « Dialogue social et processus législatif : essoufflement et hésitations », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2001*, Institut syndical européen, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.23-56.

Degryse, C. (2003), « Dialogue social interprofessionnel en 2002 : une année test », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Institut syndical européen, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.185-216.

Degryse, C. (2004), « Dialogue social européen en 2003 : transition ou stagnation ? », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2003*, Institut syndical européen, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.55-76.

Dølvik, J. E. (1999), *L'émergence d'une île ? La CES, le dialogue social et l'europanisation des syndicats dans les années 1990*, Institut syndical européen, Bruxelles.

UNICE (2005), « Communication de la Commission sur les restructurations et l'emploi », Prise de position de l'UNICE, Bruxelles, 14 juillet 2005.

La CJCE et la politique sociale de l'Union européenne : aperçu de la jurisprudence

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) est souvent considérée comme le moteur de l'intégration européenne. Les traités instituant les Communautés européennes lui accordent en effet une place vitale dans leur fonctionnement. Garante de l'équilibre institutionnel, elle est l'arbitre entre les États membres et l'Union européenne d'une part, et entre les institutions elles-mêmes, de l'autre. Dès l'origine, la Cour n'a pas manqué, dans la poursuite de sa mission, de mettre le cap sur le processus d'intégration dans un esprit pro-européen. D'où une jurisprudence déterminant l'évolution communautaire dans des domaines comme la relation entre droit communautaire et droits nationaux, les droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, le fonctionnement du marché unique... Elle joue également un rôle important en politique sociale. Fréquemment interpellée par les juridictions nationales, elle a eu l'occasion de préciser au fil de sa jurisprudence des notions fondamentales telles que l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, les prestations familiales dans le cadre de la coordination des régimes de sécurité sociale, les notions de transfert d'entreprises, d'insolvabilité des employeurs, de temps de travail... L'année 2005 n'a pas fait exception en terme d'activités de la CJCE. Dans les lignes qui suivent, nous nous proposons de dresser un panorama de cette jurisprudence, en n'évoquant néanmoins qu'un nombre restreint de décisions. Nous avons gardé la structure tripartite des versions précédentes, mais avons consacré une partie plus importante à l'égalité de traitement, permettant ainsi au lecteur d'avoir une vue sur le principe de non-discrimination fondé sur l'âge et la nationalité.

1. Les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination

Les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination sont au cœur du modèle social européen. Ils constituent l'un des éléments essentiels des droits et valeurs fondamentaux qui sont le fondement de l'Union d'aujourd'hui. D'énormes progrès ont été réalisés en un laps de temps très court depuis que les États membres ont convenu de la nécessité de mener une action concertée au niveau européen pour lutter contre la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, un handicap et l'orientation sexuelle. Les actions menées dans ce domaine se sont inspirées de l'expérience acquise par l'Union en matière de lutte contre la discrimination fondée sur le sexe (CCE, 2004a).

1.1 L'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et travailleurs féminins : affaire *Vergani*

La Cour de justice a joué un rôle prépondérant dans l'évolution du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. Elle a ainsi reconnu un effet direct à l'article 119 du traité de Rome (devenu article 141 TCE) relatif à l'égalité des rémunérations en faisant valoir que cet article faisait partie des objectifs sociaux de la Communauté. Elle a rendu des arrêts qui ont permis de lutter contre la discrimination des femmes, notamment à partir de la notion de discrimination indirecte qui provient de l'application d'un critère en apparence neutre qui affecte un nombre plus important de personnes d'un sexe. Elle défend une véritable égalité entre hommes et femmes qui exclut les mesures protectrices lorsqu'elles ne s'expliquent pas par des différences objectives entre les hommes et les femmes (Joannin, 2004). Malgré l'arsenal juridique mis en œuvre au sein de l'Union et dans les États membres, et une jurisprudence communautaire bien établie, la Cour continue d'être sollicitée chaque année pour se prononcer sur l'étendue de ce principe. Nous nous proposons de relater l'affaire *Vergani* tranchée par la Cour en 2005 dans ce domaine.

Le droit italien ⁽¹⁾ prévoit un dispositif de retraite anticipée, au profit notamment des salariés d'entreprises déclarées en crise. Les femmes peuvent demander leur préretraite à partir de 50 ans alors que le seuil est fixé à 55 ans pour les hommes. Pour favoriser les préretraites, la loi soumet à un traitement fiscal préférentiel l'imposition des indemnités que doit verser l'employeur en cas de cessation d'activité du salarié. Le taux d'imposition est réduit de moitié par rapport à celui applicable en cas de départ à l'âge normal de la retraite. Âgé de 51 ans, M. Vergani ⁽²⁾, ayant cessé son activité et perçu l'indemnité prévue, se voit refuser la réduction d'imposition en question alors qu'une femme dans la même situation, aurait pu jouir de l'avantage fiscal. Il introduit devant la *Commissione tributaria provinciale di Novara* un recours contre l'avis par lequel l'administration fiscale lui a refusé le remboursement de versements au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques auxquelles il a été assujéti. Saisie du litige, la juridiction de renvoi sursoit à statuer et demande à la CJCE si l'article 141 CE et la directive 76/207/CEE (Conseil des Communautés européennes, 1976) s'opposent à une disposition qui accorde, à titre d'incitation au départ volontaire, aux travailleurs ayant atteint l'âge de 50 ans, s'il s'agit de travailleurs féminins, et de 55 ans, s'il s'agit de travailleurs masculins, un avantage constitué par l'imposition à un taux réduit de moitié des sommes allouées à l'occasion de la cessation de la relation de travail.

La Cour vérifie d'abord si l'octroi d'un allègement fiscal fixé en fonction de l'âge du travailleur, relatif à l'imposition d'une indemnité de départ volontaire, relève de l'article 141 CE ou de la directive 76/207. La notion de « rémunération » visée à l'article 141 CE comprend tous les avantages en espèces ou en nature, actuels ou futurs, pourvu qu'ils soient payés, serait-ce indirectement, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier ⁽³⁾. Un allègement fiscal, n'est pas payé par l'employeur et ne constitue donc pas un avantage relevant de

¹ L'article 17 § 4 bis du décret n° 917 du président de la République du 22 décembre 1986, tel que modifié par le décret législatif n° 314 du 2 septembre 1997.

² CJCE, Affaire C-207/04, *Vergani*, 21 juillet 2005, inédit.

³ Arrêts du 17 mai 1990, Affaire C-262/88, *Barber*, Rec.I-1889, point 12 et du 9 février 1999, Affaire C-167/97, *Seymour-Smith et Perez*, Rec.I-623, point 23.

l'article 141 CE. Elle rappelle ensuite que selon l'article 5 § 1 de la directive 76/207, l'application du principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions de travail, y compris les conditions de licenciement, implique que soient assurées aux hommes et aux femmes les mêmes conditions, sans discrimination fondée sur le sexe. Cet article vise également les conditions de licenciement provenant desdits États. Le terme « licenciement » doit être entendu dans un sens large, de manière à y inclure la cessation de la relation de travail entre le travailleur et son employeur, même dans le cadre d'un régime de départ volontaire. Un régime d'imposition fixé en fonction de l'âge du travailleur constitue par conséquent une condition de licenciement au sens de l'article 5 § 1 de la directive 76/207. Une différence de traitement résultant de l'imposition à un taux réduit de moitié des sommes allouées à l'occasion de la cessation de la relation de travail, appliquée aux travailleurs qui ont atteint l'âge de 50 ans pour les femmes, et de 55 ans, pour les hommes, constitue une inégalité de traitement fondée sur le sexe des travailleurs.

Une telle différence de traitement est-elle couverte par la dérogation prévue à l'article 7 § 1, sous a), de la directive 79/7/CEE (Conseil des Communautés européennes, 1979), selon laquelle cette directive ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les États membres d'exclure de son champ d'application la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations ? Cette exception à l'interdiction des discriminations fondées sur le sexe doit être strictement interprétée. Elle ne peut s'appliquer qu'à la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences en découlant pour d'autres prestations relevant de la sécurité sociale. Elle n'est donc pas applicable à un allègement fiscal ne constituant pas une prestation de sécurité sociale. La différence de traitement constitue par conséquent une discrimination directe fondée sur le sexe contraire à la directive 76/207 (4).

⁴ Nous conseillons au lecteur intéressé de lire les arrêts suivants : l'affaire *McKenna* traite de l'égalité de rémunération dans le cadre de maladie survenant antérieurement au congé de maternité et de maladie liée à l'état de grossesse, CJCE, Affaire C-191/03, *McKenna*, 8 septembre 2005, inédit. Dans l'affaire

1.2 Le principe de non-discrimination sur la base de l'âge et de la nationalité : affaires *Mangold et Ionannidis*

Dans l'affaire *Mangold*, la CJCE traite de la question des différences de traitement fondées sur l'âge ⁽⁵⁾. Le principe de non-discrimination en fonction de l'âge est un principe général du droit communautaire. La directive 2000/78/CE (Conseil de l'Union européenne, 2000) vise à établir un cadre général pour lutter en matière d'emploi et de travail, contre certaines formes de discrimination, dont notamment celle fondée sur l'âge. Une différence de traitement fondée directement sur l'âge constitue en principe une discrimination interdite par le droit communautaire. Toutefois, la directive permet aux États membres de prévoir une telle différence de traitement et la considère non discriminatoire lorsqu'elle est objectivement et raisonnablement justifiée, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi et du marché du travail. En outre, les moyens de réaliser cet objectif doivent être appropriés et nécessaires.

L'*Arbeitsgericht München* a saisi la Cour de justice de plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive 2000/78, dans le cadre d'un litige concernant la loi allemande sur le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée ⁽⁶⁾. Cette loi autorise sans restrictions jusqu'au 31 décembre 2006, sauf dans un cas spécifique de relation d'emploi continue, la conclusion de contrats de travail à durée déterminée lorsque le travailleur a atteint l'âge de 52 ans. L'affaire concerne *Werner Mangold* qui, à 56 ans, s'était vu proposer chez un avocat un contrat de sept mois dont il n'avait pu négocier la durée du

Nikouli, la Cour traite des actions positives dans le cadre d'emplois à temps partiel. L'arrêt *Mayer* porte quant à lui sur la prise en compte de périodes de congé de maternité pour le calcul des droits à une rente d'assurance, CJCE, Affaire C-356/03, *Mayer*, Rec.I-295, 13 janvier 2005 ; CJCE, Affaire C-196/02, *Nikoloudi*, Rec.I-1789, 10 mars 2005.

⁵ CJCE, Affaire C-144/04, *Mangold*, 22 novembre 2005, inédit.

⁶ *Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen.*

fait de la loi en vigueur mais qu'il avait ensuite attaqué devant le tribunal.

La Cour de justice reconnaît que cette législation a clairement pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs âgés au chômage, dans la mesure où ces derniers se heurtent à des difficultés importantes pour retrouver un emploi. Un objectif de cette nature justifie, en principe, objectivement et raisonnablement une différence de traitement fondée sur l'âge. Cependant une réglementation nationale telle que celle contenue dans le *TzB/G* va au-delà de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi. En effet, les États membres disposent incontestablement d'une large marge d'appréciation dans le choix des mesures susceptibles de réaliser leurs objectifs en matière de politique sociale et d'emploi. Toutefois, selon la Cour, l'application de la réglementation nationale en cause aboutit à ce que tous les travailleurs ayant atteint l'âge de 52 ans, sans distinction, qu'ils aient ou non été en situation de chômage avant la conclusion du contrat et quelle qu'ait été la durée de la période de chômage éventuel, peuvent valablement, jusqu'à leur retraite, se voir proposer des contrats de travail à durée déterminée susceptibles d'être reconduits un nombre indéfini de fois. Cette catégorie importante de travailleurs, déterminée exclusivement en fonction de l'âge, risque ainsi, durant une partie substantielle de la carrière professionnelle de ces derniers, d'être exclue du bénéfice de la stabilité de l'emploi, laquelle constitue pourtant un élément majeur de la protection des travailleurs. Par ailleurs, il n'a pas été démontré que la fixation d'un seuil d'âge, en tant que tel, indépendamment de toute autre considération liée à la structure du marché du travail en cause et de la situation personnelle de l'intéressé, est objectivement nécessaire à la réalisation de l'objectif d'insertion professionnelle des travailleurs âgés au chômage.

Dans cet arrêt, la Cour de justice se prononce sur l'interprétation de la directive 2000/78 et sur les effets de celle-ci sur le droit national, alors même que le délai de transposition de cette directive n'était pas encore arrivé à expiration au moment de la conclusion du contrat de travail à durée limitée en cause. Cette circonstance n'est pas, selon elle, de nature à remettre en cause la constatation que la législation allemande n'est pas

justifiée au sens de l'article 6 de la directive. La Cour se fonde sur l'arrêt *Wallonie* (7) de 1997 dans lequel elle avait jugé que, pendant le délai de transposition d'une directive, les États membres doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive. Cette affirmation concerne les dispositions de droit national adoptées après l'entrée en vigueur d'une directive, que celles-ci visent ou non sa transposition. La directive 2000/78 implique que les États membres prennent progressivement des mesures concrètes aux fins de rapprocher leurs réglementations nationales du résultat prescrit par ladite directive. Cette obligation serait privée de tout effet utile s'il était permis aux États membres d'adopter, pendant le délai de mise en œuvre de la directive, des mesures incompatibles avec les objectifs de celle-ci.

L'exception prévue par la législation allemande expire au 31 décembre 2006, pratiquement au même moment que l'échéance du délai de transposition (2 décembre 2006). Pourtant, les travailleurs qui relèvent du régime spécifique mis en place par l'Allemagne pendant le délai de transposition, continueront à être soumis à cette exception même après l'expiration du délai en 2006. Pour cette catégorie de personnes, le risque d'exclusion de la garantie de la stabilité de l'emploi est définitivement acquis, indépendamment de la fin de l'applicabilité de la condition d'âge en 2006. C'est notamment pour ces raisons que la Cour de justice a conclu que la directive 2000/78 s'oppose à l'application d'une réglementation nationale qui autorise, sans restrictions, la conclusion de contrats de travail à durée déterminée lorsque le travailleur a atteint l'âge de 52 ans même si le délai de transposition de cette directive n'a pas encore expiré. L'arrêt *Mangold* illustre la volonté de la Cour de justice d'assurer une protection efficace des individus contre les violations du principe de non-discrimination en raison de l'âge, principe consacré par la directive 2000/78 adoptée sur la base de l'article 13 CE. Cet arrêt démontre également un assouplissement de la position de la Cour par rapport à deux problématiques en relation avec l'application des directives communautaires, à savoir les effets d'une directive avant l'échéance du délai de transposition et l'invocabilité de

⁷ CJCE, Affaire C-129/06, *Wallonie*, Rec.I-7411, 18 décembre 1997.

celle-ci dans un litige entre privés lorsqu'elle n'a pas été transposée, ou ne l'a été qu'incorrectement. En attribuant un effet à une directive avant l'expiration de son délai de transposition dans un litige entre particuliers, la Cour a franchi un pas supplémentaire par rapport à l'arrêt *Wallonie* où seul un État membre était en cause. Désormais, les juridictions nationales semblent être tenues d'écarter, dans un litige entre particuliers, les dispositions nationales contraires à une directive communautaire et ceci même avant l'expiration de son délai de transposition.

Le cas *Ionannidis* met en cause une réglementation belge (AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) prévoyant l'octroi d'allocations de chômage, les « allocations d'attente », aux jeunes qui viennent de terminer leurs études et qui sont à la recherche d'un premier emploi. Pour les obtenir, le jeune qui a suivi des études ou une formation dans un autre État membre de l'Union européenne doit prouver que ces études ou cette formation sont de même niveau et équivalentes à celles dispensées dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté de Belgique. Il doit en outre, au moment de la demande, être comme enfant, à charge de travailleurs migrants qui résident en Belgique. Ayant terminé ses études secondaires en Grèce, M. Ionannidis, de nationalité grecque, est arrivé en Belgique en 1994. Son certificat d'études délivré en Grèce a été reconnu équivalent au certificat homologué d'enseignement secondaire supérieur donnant accès en Belgique à l'enseignement supérieur de type court. Au terme d'un cycle de trois années d'études, il a obtenu en Belgique le diplôme de gradué en kinésithérapie. Il a également suivi en France une formation rémunérée en rééducation vestibulaire. En 2001, revenu en Belgique, il a demandé à l'Office national de l'emploi (ONem) les allocations d'attente. Ce dernier a rejeté la demande au motif qu'il n'avait pas terminé ses études secondaires dans un établissement organisé, subventionné ou reconnu par l'une des trois Communautés de Belgique. La Cour du travail de Liège, saisie au second degré a demandé à la CJCE si le droit communautaire s'oppose à ce qu'un État membre refuse les allocations d'attente à un ressortissant d'un autre État membre à la recherche d'un premier emploi, au seul motif qu'il a terminé ses études secondaires dans un autre État membre.

Selon la Cour, les ressortissants d'un État membre recherchant un emploi dans un autre État membre relèvent du champ d'application du traité CE, et bénéficient du droit à l'égalité de traitement. Le principe d'égalité de traitement interdit les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité et toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat. La réglementation belge introduit une différence de traitement entre les citoyens ayant fini leurs études secondaires en Belgique ou dans un autre État membre : seuls les premiers ont droit à des allocations d'attente. Cette condition est susceptible d'être plus facilement remplie par les ressortissants nationaux et risque de défavoriser les ressortissants des autres États membres. Une telle différence ne pourrait être justifiée que si elle se fondait sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national. Il est légitime pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur des allocations et le marché géographique du travail. Néanmoins, la seule condition relative au lieu d'obtention du diplôme d'études secondaires est trop générale et exclusive. Elle privilégie indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur des allocations d'attente et le marché géographique du travail, à l'exclusion de tout autre élément représentatif, et va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Le fait que les parents de M. Ionannidis ne soient pas des migrants résidant en Belgique ne saurait motiver le refus de l'allocation. Cette condition ne peut pas être justifiée par le souci de s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur et le marché géographique du travail, puisqu'il ne saurait être exclu qu'une personne qui, après un cycle d'études secondaires terminé dans un État membre et y obtient un diplôme, puisse justifier un lien réel avec le marché du travail de cet État, sans pourtant être à la charge de travailleurs migrants résidant dans ledit État ⁽⁸⁾.

⁸ Le lecteur intéressé se penchera également sur le cas *Bidar*, pour lequel la Cour a jugé que l'aide couvrant les frais d'entretien des étudiants relevait également du champ d'application du traité CE aux fins de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité, CJCE, Affaire C-209/03, *Bidar*, Rec.I-2119, 15 mars 2005.

2. La sécurité sociale des travailleurs migrants

La sécurité sociale des travailleurs migrants est le corollaire nécessaire et inévitable du principe de la libre circulation des travailleurs qui constitue un des fondements de l'Union européenne. Tenant compte des données nouvelles, des expériences acquises et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, le règlement CEE n° 1408/71 adopté le 14 juin 1971 a opéré une véritable codification de la matière. Les dispositions d'application font l'objet du règlement CEE n° 574 du 21 mars 1972. Ces règlements ne visent pas à créer un système indépendant de sécurité sociale élaboré à partir d'une harmonisation des systèmes de sécurité sociale très différents en vigueur dans les États membres, mais à établir des mécanismes de coordination entre ces régimes nationaux. La Cour de justice est fréquemment saisie de questions préjudicielles portant sur l'étendue et l'application de ces dispositions.

2.1 Le remboursement des soins de santé reçus dans un État tiers : l'affaire *Keller* ⁽⁹⁾

Mme Keller, de nationalité allemande et résidant en Espagne, a sollicité de l'institution espagnole compétente (*Insalud*) un formulaire E111 pour une période d'un mois afin d'effectuer un voyage en Allemagne. Pendant son séjour dans ce pays, une tumeur maligne susceptible d'entraîner à tout moment le décès lui a été diagnostiquée. Elle a demandé à l'Insalud la délivrance d'un formulaire E112 afin de pouvoir continuer à se faire soigner en Allemagne. La validité de ce formulaire a été prorogée à différentes reprises. Au terme d'une analyse approfondie des possibilités thérapeutiques, les médecins allemands ont décidé de transférer Mme Keller à la Clinique universitaire de Zurich, seule clinique où l'opération dont Mme Keller avait besoin pouvait être pratiquée avec des chances réelles de succès. Mme Keller a acquitté elle-même les coûts des soins reçus à Zurich et a ultérieurement demandé le remboursement de ces frais à l'Insalud. Déboutée, elle a introduit un recours en justice. La juridiction nationale a demandé à la Cour de justice d'interpréter le

⁹ CJCE, Affaire C-145/03, *Keller*, Rec.I-2529, 12 avril 2005.

règlement de 1971 (Conseil des Communautés européennes, 1971) quant à la possibilité d'un remboursement des frais liés à des soins hospitaliers reçus dans un pays tiers. La Cour rappelle tout d'abord qu'un des objectifs du règlement de 1971 est de faciliter la libre circulation des assurés sociaux qui ont besoin des prestations médicales au cours d'un séjour dans un autre État membre, ou qui ont une autorisation pour se faire soigner dans un autre État membre.

Les formulaires E111 et E112 visent à assurer à l'institution de l'État membre de séjour et aux médecins agréés que le malade est en droit de recevoir dans cet État membre des soins dont le coût sera supporté par l'État membre d'affiliation. La Cour précise que les médecins de l'État membre de séjour sont le mieux placés pour apprécier les soins requis par le malade et que l'institution de l'État membre d'affiliation, durant la période de validité du formulaire, accorde sa confiance à l'institution de l'État membre de séjour et aux médecins agréés par celle-ci, comme offrant des garanties professionnelles équivalentes à celles des médecins établis sur le territoire national. Dès lors, l'institution de l'État membre d'affiliation est liée par les évaluations relatives à la nécessité de soins urgents à caractère vital effectuées par les médecins agréés par l'institution de l'État membre de séjour et par la décision de ces médecins de transférer le malade dans un autre État afin que lui soit prodigué le traitement urgent nécessaire. Peu importe que l'État de transfert ne soit pas membre de l'Union européenne. L'institution de l'État membre d'affiliation ne peut ni exiger le retour de la personne dans l'État membre de résidence afin de l'y soumettre à un contrôle médical, ni la faire contrôler dans l'État membre de séjour, ni soumettre les constatations et les décisions médicales à une approbation de sa part. Quant à la prise en charge des soins médicaux prodigués dans le pays tiers à la suite d'une décision médicale de transfert, la Cour rappelle que le principe applicable est celui de la prise en charge de ces soins par l'institution de l'État membre de séjour, selon les dispositions légales appliquées par celle-ci, à charge pour l'institution de l'État membre d'affiliation de rembourser ultérieurement l'institution de l'État membre de séjour. Dès lors que les soins prodigués en Suisse à Mme Keller n'ont pas été pris en charge à l'époque par la caisse d'assurance maladie allemande, mais qu'il est

établi que Mme Keller était en droit d'obtenir une telle prise en charge et que les soins en cause figurent parmi les prestations prévues par la législation espagnole de sécurité sociale, la Cour a jugé qu'il incombe à l'institution espagnole de sécurité sociale de rembourser directement le coût de ces soins aux héritiers de Mme Keller.

2.2 La notion de prestations familiales : le cas *Dodl & Oberhollenzer*⁽¹⁰⁾

Afin de ne pas dissuader les travailleurs ressortissants des États membres d'exercer leur droit à la libre circulation, le règlement 1408/71 leur garantit l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales et le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence. Selon la règle générale, l'État dans lequel le travailleur est employé est compétent pour le versement des prestations familiales au travailleur salarié même si ce dernier réside avec sa famille dans un autre État membre. Cependant, dans les cas où un cumul de telles prestations par l'État d'emploi et l'État de résidence risque de survenir, des règles de priorité évitent une surcompensation éventuelle des charges familiales. Mme Dodl et Mme Oberhollenzer, ressortissantes autrichiennes, travaillent en Autriche mais vivent en Allemagne respectivement avec leur conjoint et compagnon, tous deux de nationalité allemande et travaillant à plein-temps en Allemagne. Suite à la naissance de leurs enfants, Mme Dodl et Mme Oberhollenzer ont pris un congé parental non rémunéré pendant lequel leur relation de travail a été suspendue. Leurs époux et compagnon respectifs ont perçu en Allemagne, en leur qualité de père, les allocations familiales qui correspondaient aux allocations familiales autrichiennes, mais n'ont pas bénéficié de l'allocation fédérale d'éducation (AFE) allemande puisqu'ils exerçaient une activité professionnelle à temps plein. Mme Dodl et Mme Oberhollenzer se sont vues refuser l'AFE allemande et l'allocation de garde d'enfant autrichienne correspondante, au motif de la prétendue compétence de l'autre État membre. Elles ont saisi les juridictions autrichiennes et l'*Oberlandesgericht Innsbruck* a sursis à statuer et posé à la Cour de justice deux questions : premièrement, Mme Dodl et

¹⁰ CJCE, Affaire C-543/03, *Dodl & Oberhollenzer*, 7 juin 2005, inédit.

Mme Oberhollenzer ont-elles perdu la qualité de « travailleur salarié » au sens du règlement 1408/71 du fait de la suspension de leur relation de travail, pendant laquelle elles n'étaient pas obligées de verser des cotisations de sécurité sociale, et deuxièmement, quel est l'État membre prioritairement compétent pour verser la prestation familiale en cause ?

Selon la Cour, une personne a la qualité de travailleur au sens du règlement 1408/71 dès lors qu'elle est assurée au titre d'une assurance obligatoire ou facultative auprès d'un régime général ou particulier de sécurité sociale et ce, indépendamment de l'existence d'une relation de travail. La Cour confie ce jugement de fait à la juridiction nationale. Ensuite, elle constate qu'en Autriche, la mère en tant que travailleur salarié dans cet État a droit à l'allocation de garde d'enfant. Dans l'hypothèse où Mme Dodl et Mme Oberhollenzer, résidant avec leur famille dans un autre État membre que l'État d'emploi, seraient des « travailleurs salariés », elles acquerraient dans l'État d'emploi, l'Autriche, un droit aux allocations familiales au titre du droit communautaire. Or, Mme Dodl et Mme Oberhollenzer ont aussi en Allemagne, où elles résident, des droits à prestations familiales comparables. En Allemagne, tout parent a droit à l'allocation d'éducation en raison du seul fait que lui et son enfant y résident. En cas de cumul de droits à prestations familiales pour le même membre de famille et pour la même période, l'État membre d'emploi (l'Autriche) est, en principe compétent pour les verser. Toutefois, lorsqu'une personne ayant la garde des enfants, en particulier le conjoint ou le compagnon du travailleur, exerce une activité professionnelle dans l'État membre où la famille réside, les prestations familiales doivent être versées par cet État. Cette activité ne doit pas nécessairement être exercée par la personne ayant personnellement droit à ces prestations.

Dans cette hypothèse, le versement des prestations familiales par l'État d'emploi est suspendu jusqu'à concurrence du montant des prestations familiales prévu par la législation de l'État de résidence ⁽¹¹⁾.

¹¹ Dans l'affaire *Effing* à laquelle nous renvoyons le lecteur intéressé, la Cour de justice a décidé qu'une législation nationale qui subordonnait les prestations familiales aux membres de la famille d'un ressortissant communautaire à la condition que ce dernier demeure détenu sur son territoire n'était pas contraire

3. Les droits et les obligations des employeurs et des travailleurs

3.1 La notion de date de transfert d'entreprise : *Celtec Ltd* ⁽¹²⁾

Jusqu'en 1989, le *Department of Employment* a géré, via des agences locales, des programmes de formation des jeunes et des chômeurs en Angleterre et au Pays de Galles. En 1989, le gouvernement a décidé de transférer une partie de ses missions de formation professionnelle aux *Training and Enterprise Councils* (TEC). Les fonctionnaires employés par les agences locales ont été invités à se porter volontaires pour un détachement temporaire, d'une durée de trois ans, auprès d'un TEC, tout en conservant leur statut de fonctionnaires. En décembre 1991, ledit gouvernement a invité les TEC à acquérir le statut d'employeur à l'égard de l'ensemble de leur personnel au plus tard avant la fin de leur cinquième année d'activité. Au pays de Galles, les activités de l'agence locale de Wrexham ainsi que ses locaux, ses systèmes d'information et ses bases de données ont été repris par le *North East Wales TEC*. Newtec a commencé ses activités au mois de septembre de l'année 1990. Un autre TEC, *Targed*, a repris les activités et les locaux de l'agence locale de Bangor. Le 1^{er} avril 1997, *Newtec* et *Targed* ont fusionné pour former *Celtec*. Lors de la création de *Newtec*, les agences locales de Wrexham et de Bangor ont détaché 43 de leurs fonctionnaires auprès de ce TEC pour une durée de trois ans. À l'issue de ce détachement, dix-huit d'entre eux ont quitté la fonction publique et sont devenus des salariés de Newtec.

M. Astley, Mme Hawkes et Mme Owens sont entrés dans la fonction publique respectivement les 31 août 1973, 4 novembre 1985 et 21 avril 1986 et ont été détachés auprès de Newtec. À l'issue de leurs trois années de détachement, ils ont choisi de démissionner de la fonction publique et de travailler pour Newtec. La date de leur démission a coïncidé avec celle de leur recrutement par Newtec. Leur contrat de travail avec ce dernier a pris effet, pour Mmes Hawkes et Owens, le

au principe d'égalité, CJCE, Affaire C-302/02, *Effing*, Rec.I-553, 20 janvier 2005 ; voir également CJCE, Affaire C-101/04, *Noteboom*, Rec.I-771, 20 janvier 2005, CJCE, Affaire C-153/03, *Weide*, 7 juillet 2005, inédit.

¹² CJCE, Affaire C-478/03, *Celtec Ltd*, Rec.I-4389, 26 mai 2005.

1^{er} juillet 1993, et le 1^{er} septembre 1993 pour M. Astley. En 1998, Mme Hawkes a été licenciée par *Celtec*, qui a refusé de lui reconnaître une continuité d'emploi depuis son entrée dans la fonction publique. Les deux autres défendeurs craignent d'être prochainement licenciés. Tous trois ont donc introduit devant l'*Employment Tribunal Abergele* un recours visant à déterminer la durée de la période d'emploi continu dont ils peuvent se prévaloir, en soutenant que cette durée doit couvrir tant la période de service accomplie dans la fonction publique que celles effectuées auprès de *Newtec* et de *Celtec*. Débouté en appel, *Celtec* a introduit un recours contre ce dernier arrêt devant la *House of Lords*, considérant que le transfert d'entreprise avait pris fin au mois de septembre de l'année 1990, soit bien avant que les défendeurs soient engagés par *Newtec*. La *House of Lords* a estimé nécessaire de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante : au regard de l'article 3 § 1 de la directive 77/187/CEE (Conseil des Communautés européennes, 1977), existe-t-il un moment précis auquel sont censés intervenir le transfert de l'entreprise concernée ainsi que celui des droits et obligations du cédant découlant des relations de travail liant ce dernier aux travailleurs qu'il emploie et, si oui, comment identifier ce moment précis ?

La Cour rappelle que la directive 77/187 tend à assurer le maintien des droits des travailleurs en cas de changement de chef d'entreprise en leur permettant de rester au service du nouvel employeur dans les mêmes conditions que celles convenues avec le cédant. L'article 3 § 1 englobe les droits et obligations qui résultent pour le cédant d'un contrat ou d'une relation de travail existant à la date du transfert et conclu avec les travailleurs affectés, pour exercer leur tâche, à l'entreprise transférée ou à la partie transférée de l'entreprise ou de l'établissement. La référence à la notion de « date du transfert », contenue à l'article 3 § 1 vise à déterminer les travailleurs susceptibles de se prévaloir de la protection instituée par cette disposition, c'est-à-dire les travailleurs affectés à l'entité concernée par le transfert, dont le contrat ou la relation de travail est en cours à la « date du transfert », à la différence de ceux qui n'étaient plus employés par le cédant à cette date et ceux qui ont été engagés par le cessionnaire postérieurement à ladite date. Pour des raisons de sécurité juridique, ces travailleurs doivent être déterminés à

un moment précis de l'opération de transfert et non pas par rapport au laps de temps plus ou moins long sur lequel s'étend celle-ci.

Selon l'article 3 § 1, la notion de transfert contenue dans l'expression « date du transfert » visée à cette disposition s'entend au sens de l'article 1 § 1. Selon cet article, le critère déterminant pour constater l'existence d'un transfert réside dans le fait qu'un nouveau chef d'entreprise poursuit ou reprend l'exploitation de l'entité en question en préservant l'identité de celle-ci. La notion de « date du transfert » figurant à l'article 3 § 1 de la directive 77/187 doit donc être comprise comme visant la date à laquelle intervient la transmission, du cédant au cessionnaire, de la qualité de chef d'entreprise responsable de l'exploitation de l'entité en cause. Les contrats et les relations de travail existant, à la date du transfert entre le cédant et les travailleurs affectés à l'entreprise transférée sont transmis de plein droit de ce dernier au cessionnaire du seul fait du transfert de l'entreprise. La Cour a par ailleurs déjà jugé que reconnaître au cédant ou au cessionnaire la faculté de choisir la date à partir de laquelle le contrat ou la relation de travail sont transférés reviendrait à admettre que les employeurs peuvent déroger aux dispositions de la directive 77/187, alors que celles-ci revêtent un caractère impératif et qu'il ne peut dès lors y être dérogé dans un sens défavorable aux travailleurs.

Dès lors, la date du transfert correspond à la date à laquelle s'opère la transmission, du cédant au cessionnaire, de la qualité de chef d'entreprise responsable de l'exploitation de l'entité transférée. Cette date est un moment précis, qui ne peut pas être reporté, au gré du cédant ou du cessionnaire, à une autre date. Les contrats et les relations de travail existant, à la date du transfert entre le cédant et les travailleurs affectés à l'entreprise transférée sont réputés être transmis, à ladite date, du cédant au cessionnaire, quelles que soient les modalités qui ont été convenues à cet égard entre ces derniers ⁽¹³⁾.

¹³ Nous renvoyons le lecteur à l'arrêt *Junk* sur les licenciements collectifs, que nous n'avons pas abordés cette année : CJCE, Affaire C-188/03, *Junk*, Rec.I-885, 27 janvier 2005.

3.2 La qualification des services de garde : l'affaire *Dellas* ⁽¹⁴⁾

La surveillance nocturne effectuée par un éducateur dans un établissement pour personnes handicapées doit intégralement être prise en compte pour vérifier si les règles protectrices des travailleurs édictées par le droit communautaire – et notamment la durée maximale hebdomadaire de travail autorisée – ont été respectées.

La directive 93/104/CE concernant l'aménagement du temps de travail fixe des prescriptions minimales de sécurité et de santé dans cette matière ⁽¹⁵⁾ (Conseil de l'Union européenne, 1993). Elle fait bénéficier les travailleurs de périodes minimales de repos – notamment journalier et hebdomadaire – ainsi que de périodes de pause adéquates. Elle fixe par ailleurs la durée maximale hebdomadaire de travail à 48 heures, limite qui inclut les heures supplémentaires. À ces fins, la directive distingue entre « temps de travail » et « temps de repos ». Elle ne prévoit pas de catégorie intermédiaire et, notamment, la qualification de « temps de travail » ne dépend pas de l'intensité du travail accompli ⁽¹⁶⁾.

En France, un décret prévoit, pour les services de surveillance nocturne des travailleurs de certains établissements sociaux et médico-sociaux, un mécanisme de pondération aux fins du calcul de la rémunération et des heures supplémentaires, destiné à tenir compte de l'existence de périodes d'inaction des intéressés pendant ces services de garde. À cet effet, le décret établit entre les heures de présence et les heures de travail effectivement décomptées un rapport de 3 à 1 pour les neuf premières heures, puis de 2 à 1 pour les heures suivantes. M. Dellas, éducateur spécialisé dans les établissements recevant sous le régime de l'internat des jeunes gens handicapés, a été licencié par son employeur

¹⁴ CJCE, Affaire C-14/04, *Dellas*, 1^{er} décembre 2005, inédit.

¹⁵ La directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 a été codifiée par la directive 2003/88/CE (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2003).

¹⁶ La Cour de justice a déjà jugé que, au sens de la directive, les services de garde des médecins, du personnel infirmier des services d'urgences, des secouristes et des pompiers, effectués sur le lieu de travail, doivent être considérés dans leur intégralité comme du temps de travail, indépendamment des prestations de travail réellement effectuées. Nous avons déjà évoqué les arrêts *Jaeger* (Affaire C-151/02) et *Pfeiffer* (Affaire C-397/01) dans les versions 2003 et 2004 du *Bilan social*.

en raison de divergences portant notamment sur la notion de travail effectif ainsi que sur la rémunération due pour les heures de travail de nuit, effectuées en chambre de veille. M. Dellas et plusieurs syndicats ont introduit devant le Conseil d'État des recours en annulation du décret en question. Le Conseil d'État demande, en substance, à la Cour de justice si une telle réglementation est compatible avec la directive.

La Cour constate, tout d'abord, que la directive ne s'applique pas à la rémunération des travailleurs. En revanche, les heures de présence en question doivent être comptabilisées intégralement en tant qu'heures de travail lorsqu'il s'agit de vérifier le respect de toutes les prescriptions minimales édictées par la directive 93/104 en vue de protéger de manière efficace la sécurité et la santé des travailleurs. Or, le mécanisme forfaitaire de pondération en cause ne prend en compte que partiellement les heures de présence des travailleurs concernés. Ainsi, le temps de travail global d'un travailleur peut atteindre, voire même dépasser, 60 heures par semaine. En conséquence, un tel régime national de computation des services de garde excède la durée maximale hebdomadaire de travail fixée par la directive à 48 heures.

Le gouvernement français avait déjà pris les devants puisque, sans attendre l'arrêt de la Cour ni la décision du Conseil d'État, il avait abrogé le décret litigieux en octobre 2004.

Quant à la directive communautaire, elle a fait l'objet d'une proposition de révision actuellement en cours d'examen par le Conseil et le Parlement européen (CCE, 2004b). Cette proposition prévoit entre autres, l'insertion de deux nouvelles définitions concernant le temps de garde et la période inactive de temps de garde. Ces dernières ne seraient pas considérées comme du temps de travail, à moins que le contraire ne soit stipulé par la loi nationale, une convention collective ou un accord entre partenaires sociaux. Les périodes pendant lesquelles le travailleur exerce effectivement ses activités ou ses fonctions seraient par contre entièrement considérées comme du temps de travail au sens de la directive. La nouvelle proposition a également prévu un *opt-out* à l'article 22 permettant aux États membres de ne pas appliquer l'article 6 relatif à la durée maximale du temps de travail hebdomadaire, moyennant l'autorisation par une convention collective ou un accord conclu entre partenaires sociaux à un niveau adéquat, et accord du travailleur. Le

19 avril 2005, la Commission « Emploi et Affaires sociales » du Parlement européen a voté majoritairement pour la disparition de l'opt-out et pour que le temps de garde, y compris sa période inactive, soit considéré comme du temps de travail. Après un premier échec lors du Conseil « Emploi et Affaires sociales » du 3 mars 2005 (Conseil de l'Union européenne, 2005a), les ministres n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la révision de cette directive au Conseil du 8 décembre 2005 (Conseil de l'Union européenne, 2005b ; Lhernould et Moizard, 2005). La présidence autrichienne était donc appelée à reprendre le flambeau.

Conclusion

L'activité de la CJCE a été pour le moins intense. Sans rendre d'arrêts extraordinaires, les décisions rendues nous permettent néanmoins de mieux cerner le droit communautaire, dans ses aspects sociaux. D'autres questions devront être tranchées en 2006. Elles seront nombreuses et variées. En voici déjà un petit aperçu. Dans l'affaire *Herrero* ⁽¹⁷⁾, la CJCE décidera si la travailleuse contractuelle qui est en congé de maternité au moment où elle obtient son poste permanent a le droit de prendre possession de celui-ci et d'acquérir le statut de fonctionnaire avec les avantages attachés à ce statut tels que la date de départ pour le calcul de son ancienneté et ce dès ce moment-là et dans les mêmes conditions que les autres candidats ayant obtenu un poste, indépendamment du fait que l'exercice des droits, qui est lié à la prestation effective de son travail, est susceptible d'être suspendu jusqu'au commencement réel de cette prestation. Dans le cadre du temps de travail, la Cour sera chargée de nous éclairer sur le point suivant : la directive 1999/70/CE (concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminé) s'oppose-t-elle à une réglementation interne (antérieure à la transposition de la directive) qui différencie les contrats de travail conclus avec l'administration publique de ceux passés avec des employeurs privés, en excluant les premiers de la protection conférée par l'établissement d'une relation de travail à durée indéterminée en cas

¹⁷ Conclusions de l'AG Stix-Hackl présentées le 10 novembre 2005, Affaire C-294/04, *Herrero*.

de violation de règles impératives en matière de contrats à durée déterminée successifs ⁽¹⁸⁾ ?

Enfin, l'affaire *Laval* ⁽¹⁹⁾ qui a déjà fait grand bruit en 2005 retiendra toute l'attention en 2006. En juin 2004, une compagnie lettonne, *Laval un Partneri Ltd*, a employé des salariés lettons sous droit letton pour exécuter les travaux de rénovation d'une vieille école dans la commune de Vaxholm en Suède. L'entreprise a refusé de signer la convention collective du secteur du bâtiment avec les syndicats suédois *Byggnads*, condition préalable à l'exercice de toute activité économique en Suède. *Laval* a porté plainte auprès du Tribunal du travail suédois, l'instance suprême en matière de litiges de travail, estimant que les actions syndicales et de solidarité des syndicats suédois bloquant le chantier étaient illégales. La société demandait aussi que le Tribunal du travail déclare – par une décision provisoire pour la période restante jusqu'au règlement final du litige – que les syndicats concernés étaient tenus de suspendre les actions syndicales en cours. Le Tribunal a rejeté la requête provisoire mais a saisi la Cour de justice de questions préjudicielles.

Une des principales questions de cette affaire est la mise en application en Suède de la directive relative au détachement des travailleurs. L'article qui pose problème est le 3.1.C, relatif aux taux de salaire minimal. *Laval* affirme que la Suède n'applique pas ces règles d'une manière suffisante et qu'il n'y a dès lors aucune obligation pour *Laval* de payer les salaires minimums décidés dans la convention collective de *Byggnads*, même si *Byggnads* est le syndicat le plus représentatif des travailleurs de la construction en Suède. *Laval* remet en question le droit de *Byggnads* et d'autres syndicats, au titre du droit suédois, d'entamer des actions syndicales pour conclure une convention collective suédoise avec une entreprise qui a déjà une convention collective d'un autre pays, la Lettonie. *Laval* invoque les articles 12 (interdiction de discrimination sur la base de la nationalité) et 49 du traité CE (interdiction des restrictions de la liberté de fournir des services dans la Communauté à

¹⁸ Conclusions de l'AG Maduro présentées le 20 septembre 2005, Affaire C-53/04, *Marroso & Sardino*.

¹⁹ CJCE, Affaire C-341/05, *Laval*.

l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État de la Communauté autre que le bénéficiaire des services).

Mais la question la plus importante, qui peut avoir les conséquences les plus sérieuses, est de savoir si le système en vigueur sur le marché du travail suédois est compatible avec le traité CE. Lors d'une visite en Suède, le 5 octobre 2005, le commissaire au marché intérieur, M. McCreevy, s'en est pris aux conventions collectives suédoises. Selon lui, elles ne sont pas compatibles avec les traités européens et elles représentent une entrave à la libre circulation des travailleurs dans le marché intérieur. Il a déclaré qu'il saisirait la Cour de justice en ce qui concerne l'affaire *Vaxholm* et les conventions collectives suédoises. Invité à s'expliquer devant le Parlement européen le 25 octobre 2005, il s'est légèrement ravisé et a souligné que la Commission ne mettait pas en doute les conventions collectives, qui incombaient aux États membres, mais, qu'elle devait faire en sorte que les libertés mises en place par les traités soient respectées, en conciliant le marché intérieur et les modèles sociaux. Selon lui, la question du débat n'est pas de savoir si un modèle social est menacé ou s'il doit être imité par d'autres, mais ce qu'est le marché intérieur, considérant que maintenir les barrières et faire que la concurrence reste derrière les frontières n'est pas une option ⁽²⁰⁾.

Références

CCE (2004a), Livre vert « Égalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie », COM (2004) 379 final du 28 mai 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0379fr01.pdf).

CCE (2004b), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aménagements du temps de travail, COM (2004) 607 final du 22 septembre 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0607fr01.pdf).

²⁰ http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/047-1705-298-10-43-908-20051019IPR01656-25-10-2005-2005--false/default_fr.htm.

Conseil des Communautés européennes (1971), Règlement (CEE) 1408/71 du Conseil de 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JO L 149 du 5 juillet 1971, pp.0002-0050.

Conseil des Communautés européennes (1976), Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, et les conditions de travail, JO L 39 du 14 février 1976, pp.0040-0042.

Conseil des Communautés européennes (1977), Directive 77/187/CEE du Conseil, du 14 février 1977, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements, JO L 61 du 5 mars 1977, pp.0026-0028.

Conseil des Communautés européennes (1979), Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, JO L 6 du 10 janvier 1979, pp.0024- 0025.

Conseil de l'Union européenne (1993), Directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aménagements du temps de travail, JO L 307 du 13 décembre 1993, pp.0018-0024.

Conseil de l'Union européenne (2000), Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO L 303 du 2 décembre 2000, pp.0016-0022.

Conseil de l'Union européenne (2005a), 2663^{ème} session du Conseil « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs », 89/80/05 (Presse 117), Luxembourg, 2-3 juin 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/lssa/85073.pdf).

Conseil de l'Union européenne (2005b), 2699^{ème} session du Conseil « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs », 15201/05

(Presse 336), Bruxelles, 8-9 décembre 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/lisa/87884.pdf).

Joannin, P. (2004), « L'Europe, une chance pour la femme », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 22, mai 2004 (<http://www.robert-schuman.org/notes/note22.pdf>).

Lhernould, J.-P. et Moizard, N. (2005), « Actualité du droit de l'harmonisation sociale en matière de rapport d'emploi », *Droit social*, n° 5, mai 2005, pp.509-525.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2003), Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aménagements du temps de travail, JO L 299 du 18 novembre 2003, pp.0009-0019.

Perspectives

L'année 2005 peut donner lieu à deux lectures fondamentalement contradictoires de la construction européenne, la première en terme de rupture avec le projet initial, la seconde en terme de redéfinition du projet.

Selon la première lecture, cette année aurait été celle de la remise en cause de tous les acquis communautaires : rejet du projet de traité constitutionnel, rejet des fondements mêmes de la construction européenne (libéralisme économique et supranationalisme), remise en cause d'un « modèle social européen » qui ne serait plus adapté au contexte actuel de concurrence et de globalisation, remise en cause des politiques communes et particulièrement la politique agricole commune et la politique de cohésion économique et sociale, polémiques au sujet des futurs élargissements de l'Union à la Turquie, la Croatie... Dans le prolongement des référendums français et néerlandais, c'est jusqu'à l'union monétaire qui fut remise en question dans certains discours politiques. Les « non » français et néerlandais auraient ainsi ouvert la boîte de Pandore.

Selon cette lecture, un contexte aussi incertain aurait un impact majeur sur la dynamique des acteurs institutionnels : une Commission européenne en retrait, incapable de proposer un *leadership* politique dans cette situation de crise, et usant davantage de son droit d'initiative pour défaire que pour faire, au nom de la lutte contre la bureaucratie et la paperasserie... ; un Conseil divisé en clans (« anciens » membres, « nouveaux », « conservateurs », « progressistes », « contributeurs », « bénéficiaires », etc.), qui ne parviendraient à s'entendre qu'au prix de multiples contorsions diplomatiques et de compromis alambiqués – voir la saga des perspectives financières 2007-2013. Enfin, un Parlement

européen qui, bien qu'il s'affirme davantage dans le processus législatif, se voit contraint de réviser son règlement intérieur en raison de la multiplication d'incidents en son sein – provocations, altercations, insultes et coups (!) ! Une telle approche aboutit inmanquablement au constat de la fin de l'esprit européen tel qu'il animait, il y a cinquante ans, les fondateurs de la Communauté. Un esprit de solidarité entre membres, lié à la conscience d'un destin partagé. Il n'y aurait dès lors plus qu'à refonder l'Europe autour d'un nombre réduit de pays, la zone euro étant parfois présentée comme le lieu le plus adapté pour une intégration politique plus poussée.

Mais une autre lecture retiendrait de l'année 2005 que l'Union européenne s'est employée à stabiliser les institutions démocratiques, économiques et dans, une moindre mesure, sociales des nouveaux États membres tout en renforçant sa compétitivité économique. Que, contrairement aux prédictions des Cassandre, les conséquences de l'élargissement ont été dans une grande mesure maîtrisées. Elle soulignerait que les « non » français et néerlandais au projet de traité constitutionnel auraient eu pour vertu d'ouvrir enfin un nouveau débat sans tabou sur le projet européen, sur son mode d'intégration. En quelque sorte, le débat absent de l'élargissement de 2004 serait revenu en 2005 « par la fenêtre ». Le débat sur l'intégration de la Turquie aurait aussi ouvert celui sur les limites géographiques et culturelles de l'Europe. Débat difficile mais indispensable pour le futur du projet européen et son identité. Qu'est-ce que le « nous » européen ? À partir d'où est l'« autre » ? Quelles solidarités décidons-nous entre nous ? Et avec l'extérieur ?

Les institutions de l'Union élargie seraient encore en cours de rodage mais auraient fait la démonstration de leur capacité à fonctionner, avec l'accord sur les perspectives financières au Conseil européen de décembre. Finalement, les négociations budgétaires sont-elles réellement plus difficiles aujourd'hui que dans les années 1970 et 1980 ?

¹ Parlement européen (2006), Rapport sur des modifications à apporter au règlement du Parlement européen relatives à des règles de conduite applicables aux députés européens, Rapport final A6-0413/2005, Commission des Affaires constitutionnelles, Rapporteur : Gérard Onesta, 16 décembre 2005.

Dans cette vision optimiste, l'Europe serait désormais appelée à se réformer afin de s'adapter aux exigences du contexte de concurrence économique et de globalisation tout en maintenant les caractéristiques fondamentales de son modèle social propre, alternatif au modèle américain. Un modèle qui, loin de déperir, est pris en exemple dans de nombreuses régions du monde et appelé à s'élargir progressivement.

De ces deux lectures schématiquement présentées, un même constat s'impose : le projet initial de l'Europe des Six ne permet plus de répondre aux défis de l'Europe des 25. Ce qui entraîne soit l'enlisement, soit la redéfinition des objectifs et modalités de la construction européenne, le premier scénario étant inévitable si le second ne se réalise pas (mais le second ne garantissant pas l'évitement du premier...).

S'il est donc devenu indispensable de redéfinir le projet européen, c'est notamment parce qu'une partie des rêves d'après-guerre de réunification pacifique et commerciale de l'Europe est réalisée. C'est également parce que la réalisation d'un marché intégré est quasiment achevée – le marché intérieur, « routinisé », n'est plus un moteur politique. Certes, les thuriféraires du libéralisme économique mettront en évidence les retards de transposition de directives liées au marché intérieur, les tracasseries bureaucratiques, les « obstacles » à la compétitivité européenne. Mais, fondamentalement, force est d'admettre que vingt ans après le Livre blanc sur le marché intérieur, le plus gros a été réalisé ; voire plus que prévu, en ce qui concerne les dérégulations et mises en concurrence des entreprises en réseau ⁽²⁾. C'est enfin parce que les enjeux mondiaux sont différents.

La redéfinition d'un projet européen s'est, selon nous, esquissée de deux manières antinomiques en 2005. La première fut la tentative de donner à l'Union élargie un traité constitutionnel. Au-delà des limites inhérentes à tout compromis, ce projet contenait essentiellement une redéfinition des grands principes de la construction européenne ainsi qu'un

² Notons toutefois que, contrairement au marché intérieur, l'euro n'a pas encore trouvé son point d'équilibre, comme le montrent d'une part la renégociation des règles du jeu (pacte de stabilité), de l'autre, le souhait de certains d'en faire le cœur de coopérations renforcées.

renforcement institutionnel. Il s'agissait bel et bien d'un compromis – ce qui entraîne d'inévitables insatisfactions – mais qui donnait aux acteurs politiques, économiques et sociaux de l'Europe des règles du jeu clairement définies dans un cadre de valeurs et d'objectifs communs. L'instabilité politique de ce compromis était probablement liée au fait que l'élaboration institutionnelle que représente ce projet précédait l'émergence d'un « démos » européen, indispensable au vivre ensemble. Autrement dit, ce qui manque à cette constitution est sa vision sociale d'un vivre ensemble qui aurait pu contribuer à forger, à moyen terme, une identité européenne.

La seconde esquisse d'un nouveau projet européen nous paraît plus insidieuse : c'est celle que portent discrètement en elles la directive service (avant amendements du Parlement européen) et l'initiative *Better Regulation*. Quel est le projet européen sous-tendu par ces deux éléments ? La directive services incluait au départ une vision de la construction européenne qui, au-delà de l'établissement d'un grand marché des services, proposait la mise en concurrence non des entreprises entre elles mais des législations nationales entre elles. Ce qui modifie de fond en comble les règles du jeu et, partant, le comportement des acteurs politiques, économiques et sociaux. De même avec *Better regulation* ce qui est en jeu est moins une amélioration qualitative de l'action publique que la délégitimation de la régulation politique elle-même.

On peut donc observer que, dans leurs idéaux-types, ces deux projets politiques pervertissent rien de moins que les deux fondements de la construction européenne, à savoir le libéralisme économique, d'une part, et le supranationalisme, de l'autre. En ce qui concerne la directive services : dans son idéal-type, au nom d'une certaine conception du libéralisme économique, on met les législations nationales – notamment sociales – en compétition, c'est-à-dire qu'on détruit les notions de solidarité et de destin partagé, à la base de la construction européenne. En ce qui concerne l'initiative *Better Regulation* : dans son idéal-type, au nom de la compétitivité européenne, on abandonne la régulation supranationale en faisant primer l'intérêt économique sur l'action publique.

Ces deux initiatives qui émanent de la Commission européenne, sous la pression de certains États membres, portent donc en elles le germe de perversion des deux fondements communautaires. Il n'est guère étonnant, dans ce contexte, que dans plusieurs États membres, 2005 soit l'année d'un retour au « patriotisme économique » – si l'Europe devient une compétition, c'est le chacun pour soi qui prévaut –, ainsi que d'un rejet de l'autre – si l'Europe ne garantit pas les mêmes droits, que le « plombier polonais » et le terrassier estonien restent chez eux !

Il est un autre point que nous voulons mettre en évidence ici. Conséquence de l'élargissement et de la globalisation, un changement fondamental dans l'agenda européen nous semble être intervenu au cours des dernières années. Schématiquement, nous serions passés d'un agenda interne (politique agricole commune, marché intérieur, euro...) à un agenda externe (rôle de l'Europe dans le monde, commerce international, asile et immigration, politique étrangère et de défense commune, etc.). L'Europe est aujourd'hui bien plus qu'hier plongée dans le monde.

L'élargissement implique la gestion de nouvelles frontières avec la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, et des responsabilités nouvelles dans la stabilisation régionale. De même, les flux migratoires sont devenus plus complexes et la responsabilité européenne vis-à-vis de l'Afrique est plus importante. Ceci ne peut que s'accroître avec le lancement des négociations d'adhésion avec la Turquie. Une telle évolution pose bien entendu la question du modèle européen – y compris le modèle social – dans le cadre de la globalisation. La nomination de M. Pascal Lamy à la tête de l'Organisation mondiale du commerce peut être le révélateur de la capacité, ou de l'incapacité, des Européens à développer un agenda consensuel propre. L'émergence de la Chine et, dans une moindre mesure, de l'Inde ouvre une période où tant les relations diplomatiques que commerciales externes deviennent centrales.

En quelque sorte, si vingt ans après le lancement du marché intérieur, l'Europe est arrivée à s'intégrer économiquement et, partiellement, politiquement, il lui revient aujourd'hui de démontrer sa capacité à projeter vers l'extérieur son modèle d'intégration politique, encore incomplet et fragile. Face à ce nouveau défi, deux scénarios sont envisageables. Dans le premier cas, le choc des enjeux externes

contribue à lézarder l'acquis politique interne. En d'autres termes, il n'y a pas de solidification suffisante pour faire face aux défis externes et ceux-ci contribuent à miner l'intégration politique (scénario de la dilution politique dans la globalisation commerciale). Dans le second cas, ces défis contribuent à renforcer la dynamique interne en permettant à l'Europe de trouver un rôle spécifique au niveau mondial. Ceci ne veut pas dire que les défis externes conduiront à une Europe fédérale dans sa vision classique du terme, mais que les préférences européennes pour la résolution de conflits par le dialogue et l'établissement de normes communes se retrouveront au niveau international ⁽³⁾.

Quelle sera, dans les dix ans à venir, la place de l'Europe dans le monde, quelle contribution apportera-t-elle à la stabilisation de celui-ci, quelle ouverture vis-à-vis des migrations acceptera-t-elle, quelle vision d'un développement global proposera-t-elle ? Alors que l'intégration économique et monétaire est toujours en cours, les enjeux politiques externes forceront le projet européen à se redéfinir.

Dans ce contexte nouveau, la question du *leadership* est centrale. Hier, des personnalités comme MM. Mitterrand et Kohl avaient réussi à trouver des compromis pour finaliser le marché intérieur et la monnaie unique ; aujourd'hui et demain, quels seront les dirigeants européens qui pourront indiquer une vision européenne cohérente face à ces défis externes ? À défaut d'une telle vision, le risque est que les dirigeants actuels se replient sur une approche de l'Union qui servirait à déréguler les économies nationales et à forcer les citoyens à accepter des changements et contraintes au nom d'une Europe dans laquelle ils ne se reconnaissent plus. *Better regulation* et la directive service en ont été, en 2005, les exemples marquants.

³ Laïda, Z. (2005), *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.

Chronologie 2005

Relevé des principaux faits marquants de la politique sociale européenne

JANVIER

11 janvier : La Commission européenne présente un **Livre vert** pour lancer la réflexion sur une « **Approche communautaire de la gestion des migrations économiques** », COM (2004) 811 final du 11 janvier 2005.

27 janvier : La Commission européenne présente son « **Deuxième rapport sur la mise en œuvre des GOPE 2003-2005** », COM (2005) 8 final du 27 janvier 2005. Elle communique également son « **Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2004/2005** », COM (2005) 13 final ainsi que le « **Projet de rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale** », COM (2005) 14 final du 27 janvier 2005.

FEVRIER

2 février : Le président de la Commission, M. Barroso, propose de revoir les objectifs et la stratégie de Lisbonne. « **Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne**, Communication au Conseil européen de printemps du Président Barroso en accord avec le vice-président Verheugen », COM (2005) 24 du 2 février 2005.

8 février : Le Commissaire Spidla présente une proposition de directive sur les conditions de travail des cheminots qui rend contraignant l'accord signé par les partenaires sociaux.

« Proposition de directive du Conseil concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière », COM (2005) 32 final du 8 février 2005.

9 février : La Commission européenne adopte l'Agenda social. « Communication de la Commission : L'Agenda Social », COM (2005) 33 final du 9 février 2005.

14 février : La Commission européenne adopte le deuxième « Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, 2005 », COM (2005) 44 final du 14 février 2005 qui couvre les 25 États membres de l'Union européenne.

MARS

3 mars : Lors du Conseil Emploi et Affaires sociales, les ministres réaffirment l'importance du volet social dans la stratégie de Lisbonne et espèrent arriver à un accord sur la **durée maximale hebdomadaire de travail (« opt-out »)** lors du Conseil du 3 juin. 2664^e session du Conseil – Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs – Bruxelles, 3 mars 2005 (6479/05 - Presse 38).

8 mars : La Commission européenne propose la création d'un **Institut pour l'égalité entre les hommes et les femmes** (IP/05/266), (<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/266&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

15 mars : Les partenaires sociaux européens adoptent une contribution commune sur la stratégie de Lisbonne. CES, UNICE-UEAPME et CEEP, « **Déclaration commune sur l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne** », 15 mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/mar/lisbon_review_fr.pdf).

19 mars : La CES organise une **euromanifestation** dans la perspective du Sommet de printemps (<http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsevents/files/tract%20fr.pdf>).

20 mars : Le Conseil Ecofin et l'Eurogroupe élargi proposent un pacte de stabilité rénové, avec plus de marge d'interprétation. Conseil de l'Union européenne, « **Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance** », Bruxelles, 20 mars 2005 (7423/05), (http://www.eu2005.lu/fr/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/stab.pdf).

22 mars : Les partenaires sociaux adoptent un « **Cadre d'actions sur l'égalité hommes-femmes** », CES, UNICE-UEAPME et CEEP, Bruxelles, 1^{er} mars 2005 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework_of_actions_gender_equality_010305_FR-3.pdf).

Sommet social tripartite : MM. Jean-Claude Juncker et José Manuel Barroso invitent les partenaires sociaux européens à s'exprimer sur **la relance du processus de Lisbonne** et sur l'initiative en faveur d'un Pacte européen pour la jeunesse. Les partenaires sociaux appuient la proposition de révision de la stratégie de Lisbonne de la Commission. (IP/05/353) (<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?Reference=IP/05/353&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

Les partenaires sociaux européens adoptent leur troisième rapport de suivi sur « **le cadre d'action pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie** ». CES, UNICE-UEAPME et CEEP, 1^{er} mars 2005 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/3rd_follow-up_report_final_010305_FR.pdf).

Les partenaires sociaux adoptent leur **Rapport conjoint sur les actions en matière d'emploi dans les États membres**, CES, UNICE-UEAPME et CEEP, « 2005 Joint Report on Social Partners Actions on Employment in Member States », mars 2005 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/2005_Joint_Report_on_Employment-3.pdf).

Les partenaires sociaux adoptent leur « **Contribution commune sur l'initiative européenne en faveur de la jeunesse** », CES, UNICE-UEAPME et CEEP, 22 mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/mar/youth_fr.pdf).

22-23 mars : Le Sommet européen de printemps se consacre principalement à la directive sur les services dans le marché intérieur et à la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Les 25 soulignent que la directive « services » doit répondre à deux impératifs : ouverture du marché des services, respect du modèle social européen. Ils entérinent sans changement le rapport des ministres des Finances sur le Pacte de stabilité et de croissance, Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 23 mars 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/84331.pdf).

31 mars : La Commission adopte une communication sur les restructurations et l'emploi qui constitue également la deuxième phase de consultation des partenaires sociaux sur les restructurations d'entreprises et les comités d'entreprise européens. « Communication de la Commission, **Restructurations et emploi. Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi : le rôle de l'Union européenne** », COM (2005) 120 final du 31 mars 2005.

AVRIL

1^{er} avril : L'Institut syndical européen (ISE), l'Académie syndicale (ASE) et le Bureau technique syndical pour la santé et la sécurité (BTS) fusionnent en un **Institut syndical européen pour la recherche, l'éducation et la santé-sécurité** (ETUI-REHS). (<http://www.etuc.org/a/1054>).

1^{er} avril : La Commission lance sa première phase de consultation des partenaires sociaux européens au sujet de « **la simplification des dispositions des directives santé et sécurité au travail** » (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/simplification_hs_fr.pdf).

6 avril : La Commission adopte les propositions législatives concernant le **cadre financier 2007-2013**, *Communiqué de presse*, IP/05/389, Bruxelles, 6 avril 2005 (<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/389&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>).

7 avril : Les partenaires sociaux discutent des « **Enseignements sur les Comités d'entreprise européens** », CES, UNICE-UEAPME et CEEP, 7 avril 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/ewc_fr.pdf).

11 avril : La Commission européenne publie son rapport 2005 sur **les progrès vers les objectifs de Lisbonne en matière d'éducation et de formation**, « Commission Staff Working Paper. Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training », SEC (2005) 419 du 22 mars 2005 (IP/05/410).

12 avril : La Commission présente ses **lignes directrices Emploi et les GOPE 2005-2008**. « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008), comprenant une Recommandation de la Commission relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (en application de l'article 99 du traité CE) et une Proposition de Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en application de l'article 128 du traité CE) », COM (2005) 141 final du 12 avril 2005.

18 avril : Le Conseil de l'UE adopte **sa position commune sur la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs face aux rayonnements optiques**, « Position commune (CE) n° 24/2005 arrêtée par le Conseil le 18 avril 2005 en vue de l'adoption de la directive 2005/.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (rayonnements optiques) (dix-neuvième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) », JO C 172 E du 12 juillet 2005, pp.0026-0050.

19 avril : Le projet de **rapport Gebhardt sur la directive « services »** est présenté en commission du marché intérieur ; il vise à supprimer le principe du pays d'origine et exclure les services d'intérêt général. « Projet de rapport Provisoire 2004/0001 (COD) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (COM(2004)0002 – C6-0069/2004 – 2004/0001(COD)) »,

Rapporteur : Evelyne Gebhardt (http://www.europarl.eu.int/comparl/imco/services_directive/050525_pr_gebhardt_fr.pdf).

La Commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen vote majoritairement pour la **disparition de l'opt-out** (directive « temps de travail », rapport Cercas) et pour que le **temps de garde**, y compris sa période inactive, soit considéré comme du **temps de travail** (<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/05/feature/eu0505205f.html>).

20 avril : Lancement de la **Campagne européenne contre le bruit au travail** par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (<http://ew2005.osha.eu.int>).

MAI

9 mai : La Confédération européenne des syndicats (CES) et la Fédération européenne des Travailleurs des Transports (ETF) invitent le Conseil des Affaires sociales et les ministres du Travail à adopter le **projet de directive concernant certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles des chemins de fer affectés à des services d'interopérabilité transfrontalière**. ETF, CES : *Communiqué de presse*, 9 mai 2005 (<http://www.etuc.org/a/1235>).

10 mai : La Commission européenne présente une proposition de **programme détaillé pour la politique de liberté, sécurité et justice pour la période 2005-2010**. Ce programme représente la mise en œuvre du programme de La Haye, adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Le programme de La Haye : Dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », COM (2005) 184 final du 10 mai 2005.

11 mai : Le Parlement européen adopte en plénière le **rapport Cercas sur la directive « temps de travail »**, qui se prononce pour la suppression de l'opt-out et demande le respect des arrêts de la Cour de justice en matière de temps de garde. « Rapport final A6-0105/2005 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de

l'aménagement du temps de travail (COM (2004)0607 – C6-0122/2004 – 2004/0209(COD)), rapporteur : Alejandro Cercas, 25 avril 2005.

17 mai : Dans son **troisième rapport d'étape sur la cohésion**, la Commission européenne propose l'instauration d'un fonds de solidarité. « Communication de la Commission, Troisième rapport d'étape sur la cohésion : vers un nouveau partenariat pour la croissance, l'emploi et la cohésion », COM (2005) 192 final du 17 mai 2005.

29 mai : La ratification du **projet de traité constitutionnel** européen soumise aux Français par référendum est rejetée par 54,87 % des voix contre 45,13 % (<http://www.interieur.gouv.fr/avotreservice/elections/rf2005/index.html>).

JUIN

1^{er} juin : Les **électeurs néerlandais** rejettent à 61,6 % le projet de traité constitutionnel européen. *Bulletin quotidien Europe*, n° 8960 du 3 juin 2005.

2-3 juin : Lors du Conseil Emploi et Affaires sociales, le commissaire Vladimir Spidla présente sa **proposition de modification de la directive « temps de travail »**, qui tente de trouver un compromis entre le rapport du Parlement européen du 11 mai et la position commune du Conseil. « Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail », COM (2005) 246 final du 31 mai 2005. 2663^{ème} session du Conseil – Emploi, politique sociale, santé et consommateurs – Luxembourg, les 2-3 juin 2005 (8980/05 - Presse 117).

Le Conseil Emploi et Affaires sociales n'enregistre pas d'avancée sur la proposition de directive « **temps de travail** » modifiée.

Par ailleurs, les ministres parviennent à un accord politique sur la directive concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des **conditions d'utilisation des travailleurs mobiles** effectuant certains des services d'interopérabilité transfrontalière.

2-3 juin : Lors de la réunion du Conseil Justice et Affaires intérieures, la Commission européenne annonce qu'elle s'apprête à **retirer la proposition de décision-cadre de définition et sanction du racisme et de la xénophobie**. Quatre ans après de longues discussions infructueuses, États membres et Commission arrivent à la conclusion que les positions des différents États membres sont inconciliables. 2664^e session du Conseil - Justice et affaires intérieures – Luxembourg, 2-3 juin 2005, (8849/05 - Presse 114). Par ailleurs, le Conseil Justice et Affaires intérieures adopte le programme 2005-2010 pour la politique de liberté, justice et sécurité, proposé le 10 mai par la Commission. Ce programme représente la mise en œuvre du programme de La Haye, adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004.

6-7 juin : Le Conseil Compétitivité adopte la **directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles**, 2665^e session du Conseil – Compétitivité – Marché intérieur, Industrie et Recherche – Luxembourg, 6-7 juin 2005 (9501/05 - Presse 133).

16-17 juin : Le Conseil européen échoue à s'entendre sur **les perspectives financières 2007-2013**. Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 17 juin 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/85324.pdf).

28 juin : Le Conseil de l'UE adopte sans débat les modifications aux règlements 1466/97 et 1467/97, finalisant la révision législative du Pacte de stabilité et de croissance. « Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques; règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs », *Bulletin de l'Union européenne*, juin 2005 (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/200506/p103004.htm>).

JUILLET

1^{er} juillet : Ernest-Antoine Scillaire, président du Medef (Mouvement des entreprises de France), succède à Jürgen Strube à la tête de l'UNICE, *Bulletin quotidien Europe*, n° 8981, 1^{er} juillet 2005.

5 juillet : La Commission européenne présente ses « **orientations stratégiques** » pour la politique de cohésion économique et sociale 2007-2013, « Communication de la Commission. Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi - Orientations stratégiques communautaires 2007-2013 », COM (2005) 299 final du 5 juillet 2005.

12 juillet : Le Conseil informel de l'Emploi et des Affaires sociales de Belfast ouvre le débat sur le **modèle social européen**, en vue du Sommet européen informel annoncé par la présidence du Conseil pour le 27 octobre. Site de la Présidence anglaise – *communiqué de presse* (<http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1115145051733>).

20 juillet : La Commission européenne publie son « **programme communautaire de Lisbonne** » dans lequel elle annonce « huit mesures clés » pour l'emploi et la croissance, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne », COM (2005) 330 final du 20 juillet 2005.

27 juillet : La directive 2005/47/CE du 18 juillet 2005 concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des **conditions d'utilisation des travailleurs mobiles** effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire est publiée au Journal Officiel (JO L 195 du 27 juillet 2005, pp.15-18).

SEPTEMBRE

1^{er} septembre : Dans le prolongement du plan d'action de La Haye approuvé par le Conseil le 3 juin, la Commission adopte un paquet de mesures dans le domaine de **l'asile et de l'immigration**, contenant notamment une proposition de directive relative aux normes communes applicables au retour ainsi que trois communications portant respectivement sur l'intégration, les programmes de protection régionaux, et la migration et le développement. « Communication de la Commission relative aux programmes de protection régionaux », COM

(2005) 388 final, « Communication de la Commission. Programme commun pour l'intégration. Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », COM (2005) 389 final, « Communication de la Commission. Migration et développement : des orientations concrètes », COM (2005) 390 final, « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes de procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » COM (2005) 391 final du 1^{er} septembre 2005.

7 septembre : Le Parlement européen adopte en deuxième lecture le rapport Csaba Öry relatif à la **protection des travailleurs exposés aux rayonnements optiques**, en y introduisant des changements répondant aux desiderata des entreprises et des groupes PPE-DE et ALDE. « Recommandation pour la deuxième lecture relative à la position du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (rayonnements optiques) (dix-neuvième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (5571/6/2005 – C6-0129/2005 – 1992/0449B(COD)) », Final A6-0249/2005, rapporteur : Csaba Öry, 20 juillet 2005.

27 septembre : La Commission européenne adopte une communication visant à retirer 68 propositions législatives en suspens (**Better regulation / Mieux légiférer**). Communication de la Commission « Résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur », COM (2005) 462 final du 27 septembre 2005.

Un Sommet du dialogue social célèbre les **20 ans du dialogue social européen** (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/sep/socialdialogue_summit_flash_fr.pdf).

Le Parlement européen approuve avec plus de cent amendements la proposition de directive sur **l'octroi et le retrait du statut de réfugiés dans les États membres de l'UE**, « Rapport final A6-0222/2005 sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (14203/2004 – C6-0200/2004 – 2000/0238(CNS)) », rapporteur : Wolfgang Kreissl-Dörfler, 29 juin 2005.

OCTOBRE

4 octobre : La Commission « Marché intérieur » du Parlement européen, qui devait débattre des amendements au **rapport Gebhardt sur la directive « services »** postpose son vote au 20-21 novembre ; le vote en plénière n'aura lieu qu'en janvier 2006, *Bulletin quotidien Europe*, n° 9042, 6 octobre 2005.

Le Secrétaire général de la Confédération européenne des Syndicats indépendants (CESI) annonce que son organisation obtient le **statut de partenaire social européen** en raison de sa représentativité dans le secteur de l'administration publique centrale (<http://www.cesi-bxl.be>).

12 octobre : La Commission européenne adopte une communication intitulée « **Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice** », COM (2005) 491 final du 12 octobre 2005.

18 octobre : La Commission européenne présente sa communication « Lutter contre la traite des êtres humains – approche intégrée et propositions en vue d'un plan d'action », COM (2005) 514 final du 18 octobre 2005.

19 octobre : La Commission européenne adopte son nouveau **rapport sur l'emploi** qui tend à démontrer l'efficacité des politiques de l'emploi engagées dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, European Communities, *Employment in Europe 2005 – Recent Trends and Prospects*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2005 (Résumé en français disponible sur : http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/eie/eie_2005_summary_fr.pdf).

20 octobre : La Commission européenne présente un projet de directive sur la **portabilité des droits à pension complémentaire**, « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire [SEC (2005) 1293] », COM (2005) 507 final du 20 octobre 2005.

Dans la perspective du Sommet informel européen consacré à l'avenir du modèle social européen, la Commission présente une communication sur

les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation, Communication de la Commission « Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation. Contribution de la Commission à la réunion d'octobre des chefs d'États et de gouvernement », COM (2005) 525 final du 20 octobre 2005.

24 octobre : Lors du Sommet social tripartite, la Présidence de l'UE, la Commission et les partenaires sociaux adressent un message au Sommet informel européen sur **l'avenir du modèle social européen** pour atteindre les objectifs économiques et sociaux de l'UE sur fond de mondialisation, de concurrence et de vieillissement de la population. (<http://www.etuc.org/a/1681> et <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1337&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

27 octobre : Lors du **Sommet informel européen sur l'avenir du modèle social européen**, les 25 définissent des domaines d'action prioritaires pour répondre à la mondialisation, mais réservent un accueil mitigé à la proposition d'instaurer un Fonds d'adaptation à la mondialisation (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=965&lang=fr&mode=g).

NOVEMBRE

15 novembre : La Commission adopte une **communication sur les partenariats public-privé (PPP)** faisant le point sur les options politiques envisageables au niveau communautaire pour assurer une concurrence saine dans ce domaine. Communication de la Commission concernant les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, COM (2005) 569 final du 15 novembre 2005.

21 novembre : Les partenaires sociaux EFFAT et GEOPA-COPA du comité du dialogue social sectoriel européen de l'agriculture signent un accord sur « la réduction de l'exposition des travailleurs aux risques de **troubles musculosquelettiques** (TMS) d'origine professionnelle en agriculture ». (http://www.effat.org/5/5_2/5_2_4/Files%20FR/051121%20Final%20Agreement%20signed%20FR.pdf).

22 novembre : La Commission du marché intérieur du Parlement adopte, par 25 oui, 10 non et 5 abstentions, le **rapport d'Evelyne Gebhardt** sur la proposition de directive « services ». *Bulletin quotidien Europe*, n° 9074, 24 novembre 2005.

30 novembre : La Commission présente une communication définissant les actions prioritaires permettant d'améliorer la gestion de **l'immigration**. « Communication de la Commission. Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : Première étape du processus de suivi de Hampton Court », COM (2005) 621 final du 30 novembre 2005.

DECEMBRE

1^{er} décembre : Les ministres européens de l'Intérieur réunis en Conseil Justice et Affaires intérieures adoptent la directive sur **l'octroi du statut de réfugié dans l'UE**, complétant ainsi la première phase de l'établissement d'un régime commun d'asile en Europe. 2696^e session du Conseil – Justice et Affaires intérieures – Bruxelles, 1^{er} et 2 décembre 2005 (14390/05 – Presse 296).

6 décembre : Le Parlement européen et le Conseil concluent un accord sur le projet de législation européenne qui améliore le **temps de conduite et de repos des chauffeurs routiers** et renforce les contrôles sur les camions. « Projet commun adopté par le Comité de Conciliation prévu à l'article 251, paragraphe 4, du traité CE, PE-CONS 3671/05 du 8 décembre 2005 » (http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PROG=JOINT-TEXT&REF_C=C6-2005-0416&F_REF_C=C6-0416/2005&NAV=X&L=FR&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1).

Le Conseil et le Parlement européen, lors d'une réunion du comité de conciliation, donnent formellement leur feu vert à la directive sur la **protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition aux rayonnements optiques**. « Joint text approved by the Conciliation Committee Exposure to optical radiation. Provisional version. C6-0001/2006 » (http://www.europarl.eu.int/code/dossier/2005/1992_0449b_optical_radiation/default_fr.htm). (http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PROG=JOINT-TEXT&L=FR&REF_C=C6-2006-0001&F_REF_C=C6-0001/2006).

8 décembre : Le Conseil Emploi et Affaires sociales échoue une nouvelle fois à s'entendre sur la **révision de la directive « temps de travail »**. La Présidence autrichienne reprendra le flambeau. 2699^e session du Conseil – Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, 8 et 9 décembre 2005 (15201/1/05 REV 1, Presse 336).

16 décembre : Le Conseil européen parvient à un **accord politique sur les perspectives financières 2007-2013**. Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 17 décembre 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/87645.pdf).

**Chronologie réalisée par Christophe Degryse,
avec l'aide de Dominique Jadot.**

Liste des sigles

AGCS :	Accord général sur le commerce des services
AII :	Accord interinstitutionnel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BCE :	Banque centrale européenne
BEI :	Banque européenne d'investissement
CCA :	Cadre communautaire d'appui
CCE :	Commission des Communautés européennes
CE :	Communauté européenne
CED :	Communauté européenne de défense
CEE :	Communauté économique européenne
CEEP :	Centre européen des entreprises à participation publique
CES :	Confédération européenne des syndicats
CESE :	Comité économique et social européen
CEUNE :	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CJCE :	Cour de justice des Communautés européennes
CPE :	Comité de politique économique
CPS :	Comité de la protection sociale
DG :	Directions générales (de la Commission ou du Parlement européen)
DME :	Dialogue macroéconomique

DOCUP :	Document unique de programmation
ECAS :	European Citizen Action Service
ECOFIN :	Conseil Économie-Finances de l'Union européenne
EUROGROUPE :	Groupe des douze pays ayant actuellement adopté l'euro
FEADER :	Fonds européen agricole pour le développement rural
FED :	Fonds européen de développement
FEDER :	Fonds européen de développement régional
FEOGA :	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FERPA :	Fédération européenne des personnes âgées
FMI :	Fonds monétaire international
FSE :	Fonds social européen
GATT :	General Agreement on Tariffs and Trade
GOPE :	Grandes orientations de politique économique
ICM :	Indicateur des conditions monétaires
IDE :	Investissements directs étrangers
IFOP :	Instrument financier d'orientation pour la pêche
MOC :	Méthode ouverte de coordination
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT :	Organisation internationale du travail
OMC :	Organisation mondiale du commerce
OMT :	Objectif budgétaire à moyen terme
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
OPA :	Offre publique d'achat

OPE :	Offre publique d'échange
PAC :	Politique agricole commune
PE :	Parlement européen
PECO :	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC :	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD :	Politique européenne de sécurité et de défense
PIB :	Produit intérieur brut
PME :	Petite et moyenne entreprise
PNB :	Produit national brut
PPO :	Principe du pays d'origine
PPP :	Partenariats public-privé
PSC :	Pacte de stabilité et de croissance
RNB :	Revenu national brut
RPT :	Ressources propres traditionnelles
RTE :	Réseaux trans-européens
SEE :	Stratégie européenne pour l'emploi
SIEG :	Service d'intérêt économique général
TCEN :	Taux de change effectif nominal
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
UE :	Union européenne
UEAPME :	Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises
UEM :	Union économique et monétaire
UNICE :	Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe.

Liste des auteurs

Cécile Barbier, politologue, est chargée de recherches à l'Observatoire social européen. Ses principaux domaines d'analyse sont les développements institutionnels de l'Union européenne et les enjeux de l'élargissement, ainsi que les politiques d'asile et d'immigration.

Pierre Defraigne, économiste, aujourd'hui directeur d'eur-IFRI, la branche bruxelloise de l'Institut français des relations internationales (IFRI), il a mené une carrière européenne, notamment comme chef de cabinet d'Étienne Davignon et de Pascal Lamy, Directeur Nord-Sud et Directeur Général-adjoint du Commerce. Il enseigne la politique économique européenne à l'Université catholique de Louvain (UCL) depuis 1987.

Christophe Degryse est journaliste et auteur de divers ouvrages consacrés à l'Union européenne. Comme collaborateur de l'Observatoire social européen, ses travaux portent principalement sur le dialogue social européen interprofessionnel et sectoriel.

Dalila Ghailani, juriste, est chargée de recherches à l'Observatoire social européen. Ses principaux domaines d'analyse sont l'égalité de traitement selon le genre, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et l'élargissement.

David Natali, politologue, est chargé de recherches à l'Observatoire social européen. Ses principaux domaines d'analyse sont l'étude comparative des systèmes de retraite des États membres de l'Union européenne et l'examen des nouveaux modes de gouvernance dans les politiques sociales européennes.

Philippe Pochet, politologue, est directeur de l'Observatoire social européen. Chargé d'enseignement à l'Université catholique de Louvain (UCL), ses principaux domaines d'analyse sont l'intégration monétaire européenne, la dimension sociale et les politiques de l'emploi.

Éric Van den Abeele, politologue et maître en management public, est chargé d'enseignement à l'Université de Mons-Hainaut (cours de questions de politique européenne et de politique internationale).

Andrew Watt, économiste et politologue, est chargé de recherche à l'Institut syndical européen (ETUI-REHS). Ses recherches portent principalement sur la politique économique, en particulier au sein de l'UEM, et sur le marché du travail et les politiques de l'emploi dans le contexte de la mondialisation et de l'intégration européenne.