

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 enlèvement 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'enlèvement, 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.