

Avant-propos

2003 : une année perdue ?

L'année 2003 sera-t-elle considérée, dans les annales de la construction européenne, comme une année perdue ? La question peut paraître provocante ; elle mérite pourtant d'être posée. Lorsqu'on passe en revue les principaux événements de cette année, force est de reconnaître que l'Europe n'a pas tenu ses promesses. Promesses politiques, avec l'échec du Conseil européen de Bruxelles en décembre et le report de l'adoption de la Constitution européenne. Promesses économiques, avec les objectifs de Lisbonne (2000) qui paraissaient s'éloigner jour après jour, du fait de l'atonie de la croissance économique de la « vieille Europe » et du manque de coordination de ses politiques économiques. Promesses sociales, avec la lente mais persistante augmentation du chômage (8,8 % de chômage en décembre 2003 dans la zone euro) ⁽¹⁾. Promesses diplomatiques, avec les dissensions européennes à l'occasion de la guerre en Irak. Et l'on pourrait encore citer la crise de confiance dans les règles communes suscitée par l'affaire du Pacte de stabilité et de croissance...

Ces différents éléments, en particulier la crise irakienne et la Constitution européenne, semblent en outre avoir entraîné un doute croissant dans l'opinion publique de certains pays membres quant aux bienfaits de l'élargissement. Un sondage réalisé en décembre 2003 par Eurobaromètre indiquait le faible pourcentage de citoyens de l'Europe des Quinze en faveur de cet élargissement (seulement 47 %, en

¹ Selon Eurostat, parmi les États membres pour lesquels les données relatives aux derniers mois étaient disponibles, dix avaient enregistré, sur un an, une hausse de leur taux de chômage.

moyenne, pour l'UE). On ne peut affirmer, sans étude plus approfondie, que cette méfiance est liée aux événements politiques survenus durant cette année. Il n'en demeure pas moins que l'idée d'une réunification européenne comme chance ou opportunité en termes géopolitiques, économiques, voire sociaux n'est pas – ou très difficilement – passée dans l'opinion publique de l'UE (2).

Le rapport de Wim Kok sur l'élargissement adressé à la Commission européenne (3) avait identifié quatre thèmes principaux structurant les attentes et les inquiétudes des citoyens : a) l'économie (emploi, croissance, finances...) ; b) la qualité de vie des citoyens (sécurité, normes de protection...) ; c) les relations de l'UE avec ses voisins et son rôle dans le monde ; d) la manière selon laquelle les Européens agissent ensemble pour la mise en œuvre des politiques de l'Union. Les débats sur ces thèmes essentiels n'ont pas vraiment été abordés de front. Les classes politiques nationales auraient-elles décidé de ne traiter ces questions qu'après l'élargissement effectif ? Prenons l'exemple de l'ouverture des marchés de l'emploi aux travailleurs des nouveaux pays membres (selon les traités d'adhésion, les Quinze peuvent adopter des mesures transitoires en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs des nouveaux membres) : quelques semaines avant l'élargissement effectif, seuls l'Irlande et le Royaume-Uni avaient informé la Commission de leur intention d'ouvrir leurs marchés de

2 Un autre sondage montrait notamment que :

- 91 % n'ont pas de liens (professionnels, familiaux...) avec aucun des pays candidats ;
- 76 % n'ont pas d'intérêt à vivre dans aucun de ces pays candidats ;
- 63 % des personnes interrogées n'ont jamais visité aucun des pays candidats.

Plus inquiétant : 40 % des personnes interrogées ne parvenaient pas à citer le nom d'un seul des pays candidats et, lorsqu'ils en citaient un, citaient en premier lieu la Turquie.

3 « *Élargissement de l'Union européenne. Résultats et défis* », Rapport de Wim Kok à la Commission européenne, réalisé à la demande du président de la Commission, Romano Prodi, 26 mars 2003.

l'emploi au 1^{er} mai 2004 ⁽⁴⁾, et ce avec de sérieuses réserves. Dans les autres États, c'était l'étrange impression d'un sauve-qui-peut qui prédominait. Une telle attitude ne semble pas donner de très bons résultats. Ainsi, les citoyens de France, d'Allemagne, de Belgique, d'Autriche, du Royaume-Uni et du Luxembourg semblent craindre l'élargissement plus qu'ils ne le soutiennent. En revanche, de très larges majorités favorables à celui-ci se dégagent dans les pays du Sud (Portugal, Espagne, Italie, Grèce) ainsi qu'en Irlande et dans les pays scandinaves. Autre signe positif, les référendums ont été acquis à de très larges majorités, sauf dans le cas de Malte, mais avec des taux de participation assez faibles.

Année perdue, donc ? Il ne faudrait pas noircir outre mesure le trait. Car 2003 a aussi été l'occasion de débats importants et de clarifications utiles dans la construction communautaire. Pensons aux travaux de la Convention européenne, qui se sont achevés avec succès durant l'été. Cette dernière est parvenue à remplir son mandat, et à proposer aux représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein de la Conférence intergouvernementale, un projet de compromis global sur la réforme des institutions communautaires. Certes, les gouvernements ont échoué à s'entendre sur ce compromis lors du Conseil européen de Bruxelles, mais il faut rappeler que la majeure partie des travaux des conventionnels a été avalisée par les gouvernements. On pourrait aussi citer l'ouverture d'un débat de fond inédit sur le Pacte de stabilité et de croissance, ses règles, ses mécanismes, ses critères. Sans pouvoir préjuger de l'issue de ce débat, soulignons que son émergence même paraissait impensable il y a deux ou trois ans à peine, tant l'orthodoxie monétariste semblait dominer le panorama politique et intellectuel.

Si l'année 2003 paraît remplie d'occasions perdues, elle peut aussi être vue comme une année de lancement de nouvelles réflexions politiques qui pourraient constituer des opportunités intéressantes de changement. Mais cela dépendra bien sûr des acteurs.

⁴ *Bulletin quotidien Europe*, n°8639 du 6 février 2004.

CIG : catastrophe ou crise *as usual* ?

L'échec du Conseil européen de décembre 2003 est-il cette catastrophe annoncée par l'ensemble des médias européens, ou faut-il n'y voir que l'une des nombreuses crises qui ont jalonné l'histoire communautaire, et auxquelles l'Europe nous a largement habitués ? Il nous semble qu'il constitue l'échec d'une voie sans heurts – par ailleurs peu probable – vers un traité constitutionnel. Après avoir répété pendant des années que l'élargissement de l'Europe rendra celle-ci plus difficile à manœuvrer, il eût été étonnant qu'un traité constitutionnel soit adopté pour vingt-cinq États en deux mois et demi de conférence intergouvernementale. Il faut d'ailleurs rappeler que peu nombreux étaient ceux qui, à l'automne, auraient parié sur un accord en 2003. Les commentaires à chaud qui ont suivi le sommet de Bruxelles doivent dès lors être relativisés : l'échec de cette première tentative ne rend pas en tant que tel l'approfondissement impossible, ni ne nécessite la mise en place immédiate de coopérations renforcées ou de « groupes pionniers ». Il constitue plutôt la première épreuve du feu de l'Europe élargie ; et il est intéressant, à cet égard, de voir comment cet échec pourra être surmonté. Par la recherche patiente d'un nouveau consensus ? Par des compromis de plus en plus alambiqués ? Par des coopérations renforcées, voire des déchirures ? L'histoire nous enseigne en tout cas que l'Europe n'avance que par crises successives, qu'elle se construit dans les tensions, mais que si ces crises la retardent ou la font parfois changer de direction, elles ne l'ont que très rarement bloquée.

Élargissement et modèle socio-économique

Cela étant, l'inquiétude vient plutôt de l'incapacité apparente de l'Union européenne à aborder l'élargissement comme un projet économique et social. Sur ces deux plans-là, que fera-t-on à vingt-cinq ? Quel sera l'avenir de l'union monétaire ? Comment se donnera-t-on les moyens de mieux coordonner les politiques économiques ? Comment préservera-t-on le « modèle social » dans cette Europe élargie (protection sociale, services publics, dialogue social) ? Aujourd'hui encore, on peut s'interroger sur le déséquilibre entre le caractère extrêmement pointilleux des réformes exigées des pays adhérents dans les domaines de l'économie de marché, de la concurrence et des aides d'État, d'une

part, et l'absence de modèle proposé en matière de protection sociale, de l'autre. L'Union n'a-t-elle donc pas – hors acquis communautaire – de « modèle » à promouvoir ?

Autre inquiétude : l'économie. Il serait sans doute cruel de rappeler les promesses de l'union économique et monétaire. La Commission européenne avait écrit : « *l'adoption d'une monnaie unique permettra aux États membres d'influencer davantage les politiques économiques (...). La monnaie unique aidera à stimuler la croissance et l'emploi (...). La réduction des déficits est la seule solution pour créer les bases d'une croissance économique saine, ce qui est nécessaire pour relancer l'emploi et combattre le chômage en Europe* » (5). On avait même cité un chemin de croissance de l'ordre de 3 %. Mais depuis lors, que s'est-il passé ? Comment expliquer l'absence d'une croissance économique forte ? Comment expliquer le manque de dynamisme de l'économie, voire son atonie ? Une partie de la réponse se trouve sans doute dans l'absence de progrès sur les questions de gouvernance économique. Ni le Conseil Écofin, ni l'Eurogroupe, ni la Convention, ni – ce qui aurait d'ailleurs été étonnant – la CIG ne sont parvenus à se mettre d'accord sur les réformes nécessaires pour permettre à l'Union de mieux gérer la coordination des politiques budgétaires nationales. Le controversé rapport Sapir (6) sur la croissance en Europe a fait couler beaucoup d'encre, mais sa question centrale reste aujourd'hui pertinente : comment donner à l'Union les moyens d'atteindre les objectifs de Lisbonne, c'est-à-dire la croissance économique, le plein-emploi, l'innovation, la connaissance et la cohésion sociale ?

5 Extraits d'une brochure de la Commission européenne : « Quand aurons-nous des euros dans la poche ? » éditée en 1996.

6 « *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver* », Rapport du groupe indépendant de haut niveau établi à l'initiative du président de la Commission européenne, sous la présidence de M. André Sapir (juillet 2003).

Modèle social en construction et en transition

Dans ce Bilan social, nous avons choisi d'aborder les sept défis qui nous paraissent avoir structuré les débats sociaux en 2003.

- *La difficulté de mise en place d'une véritable gouvernance économique européenne* : dans cet article d'ouverture, Jacky Fayolle (IRES) tente d'expliquer les raisons de cette crise de la gouvernance macroéconomique européenne. Nous avons la monnaie unique, mais nous ne savons toujours pas comment mobiliser son pouvoir potentiel faute d'une démarche coopérative entre acteurs institutionnels, politiques et sociaux européens.

- *Un dialogue social à la recherche de nouveaux points d'équilibre* : selon Christophe Degryse, à l'heure où le dialogue social européen se voit confier la lourde tâche de développer par la négociation collective le contenu d'une Europe plus sociale, les profondes divergences entre stratégies patronales et syndicales mettent en lumière l'absence de consensus entre interlocuteurs sociaux sur ce qu'il y a à réaliser et comment le réaliser. Que cette absence de consensus apparaisse à l'heure où ces derniers tentent d'acquiescer davantage d'autonomie laisse sourdre une inquiétude certaine.

- *Une politique d'emploi renouvelée et articulée aux politiques économiques* : Philippe Pochet nous explique en quoi le réajustement de la stratégie européenne de l'emploi, opéré dans un contexte économique morose, ne s'est pas fait sans peine et sans tension. Une fois de plus, ce sont les différentes visions d'une coordination économique et sociale qui mettent en danger l'articulation des politiques d'emploi aux politiques économiques. Or, faute d'une articulation cohérente, c'est à un glissement vers une vision « économiciste » auquel on est en train d'assister, avec un réel affaiblissement du discours social européen.

- *Une stratégie européenne de lutte contre les exclusions sociales et la pauvreté qui se développe sans pour autant influencer le cœur du modèle économique* : dans sa contribution, Ramón Peña-Casas souligne que la méthode ouverte de coordination n'a pas permis de construire une vision stratégique et intégrée pour faire face aux multiples défis posés par la pauvreté et l'exclusion sociale. Pourtant, l'élargissement est là ; il pose désormais le

défi du fonctionnement d'une méthode coopérative entre vingt-cinq pays dont les situations, les systèmes de protection sociale et les hiérarchies de priorités sont différentes.

- *La réforme des institutions pour un fonctionnement plus démocratique et plus efficace* : Cécile Barbier nous montre que si le résultat des travaux de la Convention a bénéficié d'un niveau de légitimité jamais égalé, il n'en demeure pas moins que, sur le plan institutionnel, les deux innovations majeures de la Convention – à savoir la nouvelle définition du vote à la majorité qualifiée et la création d'un Conseil législatif – ont été d'emblée remises en question par la Conférence intergouvernementale. Les questions d'influence et de pouvoir en viennent à occulter le projet même de l'intégration européenne.

- *Des services publics à l'avenir toujours incertain* : dans sa contribution, Éric Van den Abeele décrit le contexte peu favorable dans lequel évolue depuis peu le débat sur les services d'intérêt général. De l'avenir que l'Union réservera à ces services dépendra la forme même de l'UE : un grand marché intérieur, au commerce complètement libéralisé, ou un modèle de société où les besoins essentiels des citoyens et la préservation des biens publics demeurent prioritaires.

- *Le respect et l'interprétation du droit communautaire via une jurisprudence qui a parfois des effets inattendus* : selon Dalila Ghailani, la Cour de justice des Communautés européennes continue de jouer un rôle central dans l'interprétation, et même l'édification, de l'Europe sociale. Les travailleurs tirent en effet de l'ordre juridique communautaire des droits de plus en plus étendus qu'ils peuvent invoquer directement devant les juridictions nationales. Mais, par un effet de retour de pédalier, le risque existe que certains États membres tentent de se préserver d'une jurisprudence parfois jugée trop progressiste.

Ces sept éléments, que nous approfondissons tout au long de cet ouvrage, permettent de dégager les contours, les forces et les faiblesses d'une Europe sociale en construction. Celle-ci connaîtra sans nul doute un visage différent dans l'Europe des 25 (et plus). Mais le cœur des enjeux demeure : l'Europe sociale ne pourra se construire que sur la base d'un véritable compromis fondateur entre pays membres. Celui-ci devra être appelé à se concrétiser dans des politiques économiques au

service d'un développement durable et de l'emploi, dans des relations équilibrées entre interlocuteurs sociaux, et dans une protection sociale et des services publics qui permettent à tous de participer à la vie sociale. Pour que 2003 ne soit pas une année perdue.

Bonne lecture.

Bruxelles, février 2004