

Perspectives

En regard des problématiques sociales, l'Europe des Vingt-cinq pose plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. De ce point de vue, on peut dire que l'élargissement s'est effectué à reculons ; ses préparatifs n'ont pas permis de clarifier le modèle social poursuivi, ni par les anciens membres, ni par les nouveaux.

Ce « non-débat » posera sans conteste des problèmes croissants dans les années à venir. Les objectifs de la *stratégie européenne pour l'emploi* devront sans aucun doute être revus à la lumière de la situation existante dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (mentionnons, par exemple, le taux d'emploi actuel de 51 % en Pologne). Le *dialogue social*, ses objectifs et ses procédures devront être repensés pour tenir compte, notamment, de la faiblesse des organisations sociales dans certains pays de l'Est, mais également des problèmes de structuration de la négociation collective dans ces pays (citons, par exemple, l'existence de neuf confédérations patronales hongroises représentatives, ou encore la quasi-absence de négociations sectorielles). Les initiatives européennes prises à ce jour dans le domaine de la *protection sociale* – pensions, exclusion, soins de santé – devront, elles aussi, être repensées et adaptées à la situation de ces pays, qui ont connu de nombreuses réformes promues notamment par les institutions financières internationales tout au long des années 1990. En ce qui concerne les *politiques économiques*, l'ouverture d'un débat sur le Pacte de stabilité et de croissance, doublée d'une perspective d'adhésion à court et moyen terme de certains nouveaux membres à l'euro, modifieront profondément la donne, faisant émerger le risque d'un renforcement de la dualisation de l'Europe avec, d'une part, les pays membres de l'Eurogroupe et, de l'autre, ceux qui en sont temporairement écartés. Enfin, sur le plan du *fonctionnement institutionnel* – et en particulier dans les

domaines sociaux et fiscaux –, on ne peut que s'attendre à des difficultés accrues en raison du maintien de l'unanimité pour la prise de certaines décisions.

Toutes ces questions toujours en suspens ne poussent guère à l'optimisme pour ce qui concerne l'avenir d'une Europe sociale ambitieuse. Sans doute faudra-t-il s'attendre à une longue période de transition, de rattrapage, de réadaptation des objectifs et des processus. On pourrait concevoir qu'il s'agisse là, en soi, d'un projet politique pertinent pour l'Europe sociale : parvenir, d'ici dix ou quinze ans, à étendre à l'ensemble du continent – ou presque – une dynamique législative, conventionnelle et de coordination des politiques sociales. Mais le risque de l'effet inverse existe aussi : que l'élargissement aboutisse, faute d'un fonctionnement institutionnel et politique adéquat, à plus de dérégulations, à moins de gouvernance économique et, au final, à une Europe « marché commun » davantage que politiquement intégrée. Ce risque dépendra également du nouveau rapport de force à vingt-cinq entre vision libérale et vision régulationniste de l'économie. Certes, ce clivage n'est pas neuf, mais l'effet de nombre peut renforcer les craintes.

Se pourrait-il que, dans ce contexte, des coopérations renforcées s'avèrent nécessaires, comme l'ont laissé entendre certains milieux politiques au lendemain de l'échec du Conseil européen de décembre 2003 ? L'idée ne paraît pas encore mûre. Elle charrie de nombreux risques politiques (dislocation, hétérogénéisation, complexification, voire affaiblissement). C'est pourquoi, nous pensons que si elle devait se développer, le cœur devrait en tout cas en être l'union économique et monétaire. L'Eurogroupe apparaît, en effet, comme le lieu naturel de développement d'un pôle de croissance et de gouvernance économique même si, à la suite de Fayolle, force est de reconnaître que les conditions politiques de ce développement ne paraissent pas encore réunies.

Pour autant, les questions qui se posent sont immédiates : dans l'Europe des Vingt-cinq, les disparités en matière de revenu sont globalement deux fois plus importantes que dans l'Europe des

Quinze ⁽¹⁾. Les déficiences structurelles entre régions demeurent très importantes, tant en termes d'infrastructures que de qualification de la main-d'œuvre, d'environnement, de capacité d'innovation, etc. ⁽²⁾.

Faut-il dès lors suivre ceux qui nous annoncent un scénario catastrophe ? Nous ne le pensons pas, mais tout dépendra de la manière dont l'Europe y fera face. Un regard rétrospectif sur l'élargissement de 1986 (Espagne et Portugal) permet de verser une intéressante pièce à ce dossier. 1986 et 2004 ne sont certes pas comparables mais, sur le plan social, des similitudes existent. On objectera d'emblée que, dans le premier cas, il ne s'agissait que d'intégrer deux nouveaux pays, contre dix en 2004. Cependant, en termes de population, l'argument est faible : le passage de l'Europe des Dix à l'Europe des Douze avait à l'époque représenté un accroissement de 17,6 % de la population de la Communauté ; celui de l'Europe des Quinze à l'Europe des Vingt-cinq en représente un très semblable de 19,8 %. Et il est sans doute inutile de rappeler qu'en termes de développement économique et d'infrastructures, le Portugal et, dans une moindre mesure, l'Espagne étaient assez proches du niveau actuel des nouveaux membres. On le voit : en termes relatifs, la différence entre l'élargissement de 1986 et celui de 2004 n'est donc pas si importante sur ces deux plans. Nous avons pu faire face à 1986, pourquoi ne le pourrions-nous pas à 2004 ?

Ce qui semble surtout avoir changé est l'état d'esprit. Ainsi, lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des efforts budgétaires spécifiques avaient été fournis, non seulement à l'égard de ces deux pays, mais également à l'égard des régions de la Communauté susceptibles de pâtir le plus de cet élargissement, à savoir les régions méditerranéennes rurales de France, d'Italie et de Grèce (via les « programmes intégrés méditerranéens ») ⁽³⁾. La logique était de faire de

¹ 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, 10 février 2004 (page 18).

² Voir notamment le « Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale », Commission européenne, février 2004.

³ Les « PIMs » adoptés par le Conseil en 1985 avaient pour objectif de prévenir l'aggravation de déséquilibres régionaux susceptibles d'être causés par

l'élargissement un scénario « win-win » : ouverture des marchés des nouveaux pays membres à la concurrence en échange d'aides communautaires à la modernisation des infrastructures, aux restructurations industrielles et au développement régional. La tonalité des analyses de l'époque était sans équivoque : « *la libéralisation des échanges [avec les pays méditerranéens] pourra aller, en l'absence de politiques correctives adéquates, jusqu'à mettre en danger la poursuite du développement d'un certain nombre de régions faibles de la Communauté élargie. L'accroissement des déséquilibres régionaux pourra se traduire sur le plan social par des grandes différences de niveau de vie, donnant lieu à d'importantes migrations vers certaines régions très riches, ce qui accentuerait le dépeuplement des unes et la concentration des autres. Ainsi, dans la Communauté à Douze, doivent être mises en place des politiques destinées à réduire les écarts régionaux par le développement des régions défavorisées. Ces politiques [doivent disposer] de moyens financiers adéquats* » (4). La question de payer le prix de l'élargissement ne semble pas avoir fait réellement obstacle, puisqu'il s'agissait d'un scénario gagnant. On connaît la suite : l'approche volontaire de l'élargissement de 1986 a permis un rattrapage économique significatif et le développement rapide des systèmes de protection sociale, ce qui a offert aux populations espagnole et portugaise le choix de ne pas migrer pour des raisons économiques.

En revanche, l'approche concernant l'élargissement de 2004 se fonde sur une analyse beaucoup plus libérale. Pour un certain nombre de capitales européennes occidentales, il n'est pas question de payer un quelconque prix, et la solidarité budgétaire n'est guère envisagée. Les signaux politiques lancés par les Six (5) estimant que les dépenses du budget de l'UE durant les prochaines perspectives financières « *ne devraient pas dépasser 1 % du revenu national brut* » en sont la plus claire

l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Ils étaient dotés de plusieurs milliards d'ECU.

4 Commission des Communautés européennes, « Élargissement de la Communauté. Réflexions d'ensemble », *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/78, Luxembourg, 1978 (page 12).

5 Lettre adressée à Romano Prodi par les chefs d'État ou de gouvernement de France, d'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de Suède et d'Autriche en décembre 2003.

démonstration. L'une des conséquences indirectes de cette approche à reculons est la décision prise par la plupart des pays d'Europe occidentale de ne pas ouvrir le bénéfice de la libre circulation aux travailleurs venant de l'Est, par crainte de voir ces derniers attirés par les marchés de l'emploi et les aides sociales. Le seul bénéfice immédiat de l'élargissement se ramène donc à la libéralisation des échanges dont, apparemment, on attend tout. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que, quelques mois avant l'élargissement effectif, les sondages Eurobaromètre révélaient une augmentation du nombre de citoyens des nouveaux membres considérant que l'adhésion ne leur apporterait pas de bénéfices propres (pour atteindre, en octobre 2003, 40 %, c'est-à-dire exactement la même proportion que ceux qui pensaient que l'adhésion leur serait bénéfique) ⁽⁶⁾. Il n'est pas certain que, vu d'Europe centrale et orientale, les citoyens aient l'impression d'adhérer à une Europe de la solidarité. C'est un euphémisme.

Il nous semble que pour faire de l'élargissement un processus gagnant, il est indispensable de renforcer, comme cela avait été fait lors des élargissements précédents, les instruments de solidarité afin d'inscrire l'Europe des Vingt-cinq dans une logique de progrès social pour tous. Cette question ne manquera pas de se poser dans les discussions sur les perspectives financières à moyen terme. Le débat lancé en février 2004 par la Commission européenne au sujet des perspectives 2007-2013 nous paraît central. Le message politique qu'a voulu adresser la Commission y paraît, à tout le moins, plus ambitieux que celui des Six. Mais est-il réellement à la hauteur des défis ? La Commission ne fait qu'exploiter les marges de manœuvre politiques acquises en principe depuis longtemps, sans envisager d'aller au-delà. Certes, le contexte politique (c'est-à-dire l'attitude actuelle des principaux contributeurs) s'y prête mal et l'on peut déjà s'attendre à une très difficile partie de bras de fer entre les différents protagonistes de ce dossier.

Du côté des États membres qui expriment tant de craintes à l'égard des supposés flux migratoires motivés par la perspective du bénéfice d'aides

⁶ « Public opinion in the candidates countries », *Eurobaromètre*, n°2003/4, février 2004 (page 91).

sociales « attrayantes », il serait peut-être opportun de relancer la réflexion sur la coordination des régimes de protection sociale. Ne pourrait-on envisager que tous les pays de l'Union s'engagent à répondre à certaines exigences fondamentales dans leur système de sécurité sociale ? Ceci constituerait l'embryon d'un filet de sécurité valable dans l'ensemble des pays de l'UE et serait, à n'en pas douter, de nature à apaiser les craintes de « tourisme social » exprimées par certains gouvernements.

Le choix est clair : une Europe élargie mais frileuse, avare, comptant exclusivement sur les « forces du marché » pour promouvoir son développement économique global, ou une Europe volontaire, qui construit son avenir politique en se dotant de moyens, notamment financiers, à la mesure de ses objectifs.

Bruxelles, mars 2004